



# CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **188/2019**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

**Presidente LATTANZI - Redattore ZANON**

Camera di Consiglio del **05/06/2019** Decisione del **05/06/2019**

Deposito del **18/07/2019** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 4 bis, c. 1°, della legge 26/07/1975, n. 354.

Massime:

Atti decisi: **ord. 5/2019**

## SENTENZA N. 188

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di H. B., con ordinanza del 16 novembre 2018, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

### *Ritenuto in fatto*

1.– La Corte di cassazione, sezione prima penale, con ordinanza depositata il 16 novembre 2018 e iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, «nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ostativi, ivi indicati, il reato di cui all'art. 630 cod. pen., ove per lo stesso sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

1.1.– Il collegio rimettente premette di essere investito del ricorso avverso il provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Firenze di rigetto del reclamo proposto da H. B. contro il decreto che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di permesso premio avanzata dal medesimo condannato. Questi si trovava, dal 24 luglio 2005, in espiazione della pena, determinata in ventuno anni e cinque mesi di reclusione, per effetto di diverse condanne, oggetto di cumulo, per i reati di sequestro di persona a scopo di estorsione, rapina aggravata e cessione di stupefacenti aggravata per l'ingente quantità.

Precisa il giudice a quo che, in relazione alla condanna per l'art. 630 del codice penale (sequestro di persona a scopo di estorsione), era stata riconosciuta al condannato la circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale. Ma, «[c]iò nonostante», il Tribunale di sorveglianza aveva ritenuto non concedibile il beneficio richiesto, in ragione del fatto che il sequestro di persona a scopo di estorsione è ricompreso nell'elenco dei reati ostativi contenuto nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. e non rilevando, al fine della esclusione della preclusione, il riconoscimento dell'attenuante. Inoltre, il condannato non aveva prospettato alcuna delle offerte di collaborazione effettiva, impossibile o irrilevante, di cui al comma 1-bis della norma citata, circostanza che pure avrebbe determinato la non operatività del meccanismo di preclusione all'accesso ai benefici penitenziari. Neppure era stata espia per gli altri reati almeno la metà della pena, come richiesto dall'art. 30-ter, quarto comma, lettera c), ordin. penit. per poter ottenere il permesso premio, avuto riguardo al principio per cui, «in presenza di plurime condanne riferibili anche a reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, è necessario operare lo scioglimento del cumulo al fine di accertare che la pena inflitta per il reato ostativo sia stata interamente espia e, in caso positivo, individuare il dies a quo, rilevante al fine di verificare la sussistenza dei requisiti di legge per la concessione del beneficio, dal giorno in cui è avvenuta la espiazione della pena per il reato ostativo e non dall'inizio della carcerazione».

Il ricorrente aveva successivamente impugnato per cassazione l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza, osservando che «il riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto al reato di cui all'art. 630 cod. pen. è incompatibile con una valutazione della condotta in termini di grave allarme sociale e dunque risulta in contrasto con la ratio che ispira la disciplina del divieto di concessione dei benefici penitenziari per certi reati, considerati ostativi». Pertanto, aveva eccepito questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, ordin. penit. «nella parte in cui, non dando rilievo alla attenuante della speciale tenuità del fatto ai fini del venir meno della preclusione ai benefici penitenziari, detta una disciplina irragionevolmente diversa rispetto a quella prevista nel caso di riconoscimento di altre attenuanti». Il ricorrente aveva evidenziato come la pena espia per la condanna per spaccio di stupefacenti gli avrebbe consentito l'accesso al beneficio.

1.2.– Aderendo all'eccezione del ricorrente del giudizio a quo, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis ordin. penit., per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., «nella parte in cui ricomprende fra i reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, elencati al comma 1, e richiamati nel comma 1-bis, anche il reato di cui all'art. 630 cod. pen. in relazione al quale sia stata riconosciuta la speciale attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con la sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

In punto di rilevanza, il giudice a quo precisa che il ricorrente H. B., dopo essere stato condannato per il reato di cui all'art. 630 cod. pen. alla pena di diciotto anni di reclusione, aveva ottenuto in sede esecutiva la riduzione della condanna a tredici anni, «grazie al riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto, per effetto della sopravvenuta sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale». Per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), era stata esclusa l'aggravante di cui all'art. 80, comma 2, del medesimo decreto, «[s]icchè, se dovesse escludersi l'ostatività per il reato di cui all'art. 630 cod. pen. attenuato dalla lieve entità, avrebbe potuto ritenersi maturato il diritto ad accedere al beneficio ai sensi dell'art. 30-ter, comma quarto lett. c), Ord. pen., salvo, ovviamente, le valutazioni sulla meritevolezza del beneficio, da rimettere al giudice di merito, che si è, invece, arrestato al profilo formale della preclusione in ragione del titolo di reato, in assenza di prospettazione della collaborazione, effettiva o impossibile».

1.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la Corte di cassazione ripercorre preliminarmente le vicende che hanno portato all'introduzione dell'art. 4-bis ordin. penit. e che hanno successivamente condotto all'attuale formulazione della disposizione. Evidenzia, in particolare, come, inizialmente, la preclusione ai benefici penitenziari interessasse delitti «tutti caratterizzati dal necessario, o almeno [...] normale inserimento del reo in una compagine criminosa, o ancora da sue specifiche connessioni con organizzazioni criminali» (viene citata la sentenza n. 149 del 2018). Osserva come, all'esito di diversi interventi legislativi e di alcune pronunce della Corte costituzionale (si evocano le sentenze n. 68 del 1995 e n. 357 del 1994), ne sarebbe poi risultata «una complessa disciplina, che richiede differenti requisiti di ammissibilità in relazione al titolo del reato della condanna in espiazione».

Con particolare riferimento alla questione in esame, il rimettente ricorda che, in caso di condanna – tra gli altri – per il reato di cui all'art. 630 cod. pen., i benefici penitenziari sono concedibili, ai sensi del primo comma dell'art. 4-bis ordin. penit., soltanto «in caso di collaborazione ai sensi dell'art. 58-ter Ord. pen.». In alternativa, il comma 1-bis dello stesso art. 4-bis, prevede che, se la collaborazione è impossibile od oggettivamente irrilevante, deve esservi prova della assenza di collegamenti attuali del condannato con la criminalità organizzata. Ancora, sempre nei casi in cui sia impossibile un'utile collaborazione, l'accesso ai benefici penitenziari è ammesso anche nei casi in cui risulti accertata la limitata partecipazione al fatto criminoso, o l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità. Da ultimo, il citato comma 1-bis dispone che si possa accedere ai benefici penitenziari nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, sia stata riconosciuta al condannato una delle attenuanti previste dagli artt. 62, primo comma, numero 6), 114 e 116, secondo comma, cod. pen.

Viene quindi richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui, al di «[f]uori delle ipotesi tassativamente previste ai limitati fini del riconoscimento della collaborazione così detta irrilevante», il riconoscimento giudiziale di circostanze attenuanti «non rileva ai fini della previsione legale di cui all'art. 4-bis, comma 1, Ord. pen., relativa ai titoli di reato ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, incidendo tale eventuale riconoscimento solo in sede di commisurazione della pena».

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe d'altra parte riconosciuto che per i reati ostativi di cui all'art. 4-bis citato l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e l'avvenuta collaborazione con gli inquirenti quale presupposto per l'accesso ai benefici penitenziari non sarebbe in contrasto con l'art. 27 Cost. (vengono citate le sentenze n. 135 del 2003 e n. 273 del 2001). Per le condotte previste da tale

disposizione, infatti, vigerebbe «una sorta di presunzione di non praticabilità di valide alternative rieducative in assenza di collaborazione», in quanto esse costituirebbero, «di norma, espressione di una organizzata, e quindi con caratteristiche di stabilità e particolare resistenza, struttura criminale».

1.4.– Il giudice rimettente osserva, tuttavia, che tale presunzione non sembra poter valere per il reato di sequestro di persona a scopo estorsivo di cui all'art. 630 cod. pen., «specie nella ipotesi attenuata per la lieve entità del fatto».

Si ricorda infatti come tale previsione sia stata oggetto di una serie di interventi legislativi negli anni Settanta del secolo scorso, volti a inasprire le pene in ragione di una diffusione del fenomeno criminale e, contestualmente, a favorire, le condotte di desistenza.

Rileva però il rimettente come, anche a giudizio della Corte costituzionale (viene citata la sentenza n. 68 del 2012), non sempre la fattispecie riguarda fenomeni espressione di criminalità organizzata e grave allarme sociale: essa «può essere realizzata, in base a dati di comune esperienza, anche da fatti estemporanei, senza una significativa predisposizione di uomini o mezzi, ovvero con limitata, a poche ore, restrizione della libertà personale o con profitto patrimoniale di entità contenuta». Proprio tale considerazione avrebbe portato a riconoscere la irragionevolezza del trattamento sanzionatorio stabilito nello stesso art. 630 cod. pen., laddove non prevedeva, come invece nell'art. 311 cod. pen., per la «parallela fattispecie» del reato di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis cod. pen.), «una speciale attenuante correlata alla lieve entità del fatto».

Il riconoscimento dell'attenuante determinerebbe, a parere del giudice a quo, non soltanto una diminuzione della pena, ma anche il venir meno della presunzione che il reato costituisca esclusivamente espressione tipica di criminalità organizzata.

Tale assunto troverebbe conferma, a parere del rimettente, anche nella sentenza n. 213 del 2013, in cui la Corte costituzionale – dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 275 del codice di procedura penale nella parte in cui, in ragione di una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria, obbligava il giudice della cautela a disporre la custodia in carcere nel caso di gravi indizi di colpevolezza del reato di cui all'art. 630 cod. pen. – ha riconosciuto che nella fattispecie del sequestro di persona a scopo di estorsione possono ricomprendersi fenomeni criminali molto diversi tra loro e di diverso allarme sociale. Sarebbe cioè possibile distinguere i casi di «sequestri di lunga durata, con condizioni assai penose di restrizione e ingenti richieste di riscatto – necessaria espressione di una organizzazione criminale ampia, strutturata e con radicato consenso sociale – [d]ai sequestri di breve durata, anche finalizzati alla esazione di un credito fondato su prestazione illecita, espressione di una occasionalità di azione e di una organizzazione rudimentale e approssimativa».

Il delitto di cui all'art. 630 cod. pen., pertanto, non richiederebbe necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale ma potrebbe essere realizzato anche con condotte estemporanee, di limitato impatto, sia nei confronti del bene della libertà personale, sia in relazione al patrimonio della vittima. Pertanto, e a maggior ragione, dovrebbe escludersi la presunzione di un siffatto collegamento nel caso in cui all'agente venga riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto.

1.5.– Ritiene in conclusione il giudice a quo non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui comprende nel novero dei reati così detti ostativi di prima fascia anche la fattispecie di cui all'art. 630 cod. pen. pur attenuata per la lieve entità del fatto. Tale esclusione riposerebbe su una presunzione di elevatissima pericolosità, collegabile a contesti di criminalità organizzata, che non risponderebbe, per la fattispecie in esame, a dati di esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'id quod plerumque accidit.

La disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 27 Cost. poiché parrebbe irragionevole limitare il diritto del condannato ad accedere ai benefici penitenziari in casi come quello in esame, «a prescindere da

ogni valutazione in concreto, e caso per caso, sul percorso di emenda intrapreso, e ingiustificatamente incidere, quindi, sulla finalità rieducativa della pena e sul principio di individualizzazione della stessa, che impongono – salva la ragionevolezza della presunzione legale di pericolosità – valutazioni commisurate alle condizioni e ai segnali di cambiamento del singolo individuo».

2.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata.

2.1.– Ad avviso dell'Avvocatura generale risulterebbe erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, secondo il quale la norma impugnata sarebbe finalizzata a punire con maggior rigore i reati che vengono commessi nell'ambito di contesti di criminalità organizzata. Ritiene, infatti, l'Avvocatura che l'art. 4-bis, ordin. penit., a seguito di numerosi interventi legislativi succedutisi nel corso degli anni, sia oggi volto a disciplinare «un regime penitenziario improntato ad un più alto grado di rigore per quei reati che, per le gravi condotte che li caratterizzano, ingenerano un significativo allarme sociale il quale non necessariamente è dovuto ai contesti criminali in cui eventualmente si collocano». Pertanto sarebbe privo di pregio il rilievo del giudice rimettente volto a segnalare che il reato di sequestro di persona possa manifestarsi anche fuori dal contesto di un'organizzazione criminale.

L'eventuale riconoscimento dell'attenuante della lieve entità del fatto rileverebbe pertanto soltanto ai fini della determinazione della pena, ma non sarebbe idonea ad escludere l'elevata pericolosità della condotta criminale, il che giustificerebbe il trattamento penitenziario differenziato in sede di esecuzione della pena, delineato dall'art. 4-bis ordin. penit.

Si tratterebbe di una scelta discrezionale del legislatore connessa a valutazioni di politica criminale e di tutela della sicurezza pubblica, come tale insindacabile nella misura in cui si attenga ai canoni della ragionevolezza, come più volte ricordato dalla giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014, n. 313 del 1995).

Sottolinea l'Avvocatura generale che la pericolosità sociale di chi commette il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione emergerebbe chiaramente anche nel caso di specie, avuto riguardo all'entità della pena comminata (tredici anni), tutt'altro che tenue seppur con il riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto.

D'altra parte, «[l']attenuante incide sulla misura della pena, non sulla pericolosità oggettiva del comportamento sanzionato», che, nel caso del sequestro di persona a scopo di estorsione risulterebbe in ogni caso indubitabile. Ne conseguirebbe dunque, secondo i canoni elaborati dalla Corte costituzionale, la non irragionevolezza della previsione in termini di coerenza, non arbitrarietà, proporzionalità, congruità e adeguatezza (vengono richiamate le sentenze n. 206 del 1999 e n. 43 del 1997).

Ciò troverebbe conferma anche alla luce del fatto che la funzione attuale dell'art. 4-bis ordin. penit. non consisterebbe più, come in origine, nella necessità di fronteggiare i delitti di criminalità organizzata, avendo tale articolo assunto «i connotati di una disposizione più generale mirante a disciplinare il trattamento penitenziario al cospetto di condotte particolarmente allarmanti» (viene evocata anche la sentenza n. 306 del 1993, sulla non irragionevolezza delle scelte volte ad attribuire determinati vantaggi ai soli detenuti che collaborino con la giustizia).

2.2.– L'Avvocatura generale sottolinea, inoltre, che la citata sentenza n. 68 del 2012, pur dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non riconosceva l'attenuante della lieve entità del fatto, non varrebbe a giustificare la non manifesta infondatezza della questione. Tale precedente giurisprudenziale, infatti, si sarebbe limitato a rilevare la disparità di trattamento tra il reato di cui all'art. 630 cod. pen. e l'omologa fattispecie prevista in materia di terrorismo dall'art. 289-bis cod. pen., in relazione alla quale l'art. 311 cod. pen. contempla l'attenuante per i casi di lieve entità del fatto.

Sostiene ancora l'Avvocatura che «se tra le diverse figure criminali non deve esservi differenza quanto alla concedibilità delle attenuanti, neppure deve esservi differenza quanto al regime dei benefici». Sono state infatti le analogie tra le due fattispecie, sia in termini di condotta volta a privare taluno della libertà personale, sia di pena edittale prevista, sia di aggravanti in caso di morte della vittima, a portare la Corte costituzionale a ritenere concedibile anche nel caso previsto dall'art. 630 cod. pen. l'attenuante di lieve entità. A maggior ragione, allora, «in termini di coerenza legislativa», risulterebbe «rafforzato il convincimento della legittimità costituzionale del trattamento penitenziario di cui all'art. 4-bis ordin. penit., giacché proprio per il reato di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione la legge prevede la preclusione dei benefici penitenziari, senza che l'eventuale riconoscimento dell'attenuante possa fungere da causa di esclusione del regime di maggior rigore».

Né parrebbe sostenibile una diversa conclusione alla luce delle rispettive finalità della lesione del bene protetto, l'una volta a perseguire il vantaggio economico e l'altra l'attentato alla personalità dello Stato, perché entrambe denoterebbero identica pericolosità sociale del comportamento criminale.

Non sussisterebbe pertanto, a parere dell'Avvocatura generale, alcuna violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 27 Cost.

### *Considerato in diritto*

1.– Dubita la Corte di cassazione, sezione prima penale, della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non esclude dal novero dei delitti cosiddetti “ostativi”, elencati nella disposizione censurata, il reato di cui all'art. 630 del codice penale (Sequestro di persona a scopo di estorsione), «ove per lo stesso sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

Ritiene, in particolare, il rimettente che l'esclusione dall'accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia, sancita dalla disposizione censurata, sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quelli di individualizzazione della pena e di finalità rieducativa della stessa, ove tale esclusione riguardi un condannato per un fatto che, pur qualificato ai sensi dell'art. 630 cod. pen., è stato riconosciuto di lieve entità. Infatti, in tal caso, la «presunzione di elevatissima pericolosità, collegabile a contesti di criminalità organizzata», asseritamente inerente a tutti i reati ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., non risponderebbe a dati di esperienza, riassumibili nella formula dell'id quod plerumque accidit, determinando il contrasto del medesimo art. 4-bis, in parte qua, con gli artt. 3 e 27 Cost.

Del resto, non solo il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. non richiederebbe necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale, potendo essere realizzato attraverso condotte estemporanee, con limitata lesione, sia alla libertà sia al patrimonio della vittima, ma la presunzione del collegamento con organizzazioni criminali dovrebbe essere a maggior ragione esclusa nel caso in cui all'agente venga riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto.

Ritiene, in definitiva, il giudice a quo che l'art. 630 cod. pen., all'esito della sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte – in base alla quale la pena da tale articolo comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità – risulterebbe, in tale specifico caso, non suscettibile di essere incluso nell'elenco dei reati “ostativi” previsti dalla disposizione censurata.

2.– L'ordinanza di rimessione non fornisce informazioni sulla fattispecie concreta che ha portato alla condanna per il reato in questione, né sulle ragioni della concessione dell'attenuante di lieve entità. Ciò,

tuttavia, non determina profili di inammissibilità della questione, poiché essa proviene dal giudice della legittimità, che formula la censura in base agli accertamenti di fatto compiuti dai giudici del merito e, proprio sulla scorta di questi, scorge una incoerenza irragionevole, costituzionalmente illegittima per lesione degli artt. 3 e 27 Cost., tra la complessiva ratio sottostante al disposto di cui all'art. 4-bis ordin. penit., da una parte, e l'inclusione in esso, dall'altra, dell'art. 630 cod. pen., se e in quanto al reato sia applicata l'attenuante della lieve entità del fatto.

Risulta perciò non implausibile affermare, come fa il rimettente in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che se dovesse escludersi il carattere "ostativo" del reato di cui all'art. 630 cod. pen., in quanto attenuato dalla lieve entità, potrebbe ritenersi maturato il diritto ad accedere al beneficio ai sensi dell'art. 30-ter, comma 4, lettera c), ordin. penit., salve, ovviamente, le valutazioni del giudice di merito, il quale si era, invece, arrestato al profilo formale della preclusione, proprio in ragione del titolo di reato per cui vi era stata condanna, e in assenza di prospettiva di una collaborazione con la giustizia, effettiva o impossibile.

3.— Nel merito, la tesi del giudice a quo non può essere condivisa e le questioni da esso sollevate non sono perciò fondate.

La stessa illustrazione della ratio dell'art. 4-bis ordin. penit., quale risultante dall'ordinanza di rimessione, non è corretta. Allo stato attuale, non esaurisce affatto la descrizione di tale ratio il riferimento alla necessità di riservare un trattamento penitenziario di particolare asprezza ai condannati per reati di criminalità organizzata. Se questa poteva essere la ratio iniziale della disposizione, essa si è andata progressivamente perdendo. Al tempo presente, l'unica adeguata definizione della disciplina di cui all'art. 4-bis ordin. penit. consiste nel sottolinearne la natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi unicamente in ragione del titolo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti (sentenza n. 239 del 2014).

Del resto, le numerose modifiche intervenute negli anni, rispetto al nucleo della disciplina originaria, hanno variamente ampliato il catalogo dei reati ricompresi nella disposizione, in virtù di scelte di politica criminale tra loro disomogenee, accomunate da finalità di prevenzione generale e da una volontà di inasprimento del trattamento penitenziario, in risposta ai diversi fenomeni criminali di volta in volta emergenti. L'art. 4-bis ordin. penit. si è, così, trasformato in «un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati» (sentenze n. 32 del 2016 e n. 239 del 2014), nel quale, accanto ai reati di criminalità organizzata, compaiono ora, tra gli altri, quelli di violenza sessuale (legge 1° ottobre 2012, n. 172, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»), di scambio elettorale politico-mafioso (legge 23 febbraio 2015, n. 19, recante «Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale»), di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», convertito con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43) e, da ultimo, anche quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»).

Il complesso di tali modifiche non è senza rilievo con riguardo allo stesso esito delle presenti questioni di legittimità costituzionale. Al cospetto di una disposizione che, ormai, ricollega un trattamento penitenziario più aspro all'allarme sociale derivante dal mero titolo di reato per cui è condanna, risulta, infatti, incongruo l'argomento del giudice a quo, secondo il quale se la fattispecie di reato è assistita dall'attenuante di lieve entità, essa dovrebbe essere, per ciò solo, espunta dal catalogo di cui all'art. 4-bis

ordin. penit., sul presupposto che il riconoscimento di quella attenuante priverebbe di ogni validità, sul piano logico e statistico, la presunzione del collegamento del condannato con organizzazioni criminali.

È evidente che la concessione dell'attenuante in parola è rilevante ai soli fini della determinazione della pena proporzionata al caso concreto, mentre, nella logica dell'attuale art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., una tale concessione non risulta idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di considerare un determinato reato di particolare allarme sociale, ricollegandovi un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna.

D'altra parte, anche a voler accedere al terreno argomentativo del rimettente, il riferimento alla natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, alla particolare tenuità del danno o del pericolo – cioè agli elementi che giustificano la concessione dell'attenuante – non necessariamente comporta, né sul piano logico, né su quello dell'esperienza, «una caduta di effettività della presunzione» di collegamento del reo con organizzazioni criminali: giacché quegli stessi elementi non sono necessariamente in contraddizione con l'adesione o la partecipazione del condannato a pericolose organizzazioni criminali, stabili e strutturate.

In definitiva, lieve entità del fatto, da una parte, e valutazione legislativa di gravità direttamente connessa al titolo di reato per il quale è condanna, dall'altra, sono aspetti che non è congruo porre in comparazione, ai fini perseguiti dal rimettente. La previsione di attenuanti, anche diverse da quelle della lievità del fatto, consente di adeguare la pena al caso concreto, ma non riguarda la valutazione discrezionale del legislatore circa la gravità del titolo di reato per il quale vi è stata condanna, l'allarme sociale che la commissione di quel reato determina e l'oggettiva pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta (sentenze n. 88 del 2019 e n.179 del 2017).

La stessa giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 3 febbraio 2016, n. 37578, e 19 settembre 2012, n. 36) ha chiarito che il legislatore, nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., ha voluto attribuire esclusivo rilievo a profili di carattere oggettivo, sulla scorta del mero titolo di reato giudicato, in ragione della pericolosità di quanti ne siano stati ritenuti responsabili, a prescindere dalle decisioni in concreto assunte in tema di trattamento punitivo e di bilanciamento tra circostanze (in questo senso anche l'ordinanza n. 3 del 2018 di questa Corte, con riferimento ad alcuni delitti ricompresi nell'art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit.).

Del resto, nessuna attenuante è, di per sé stessa, suscettibile di assumere rilievo ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i reati contemplati dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., fatta eccezione per quelle previste dagli artt. 62, numero 6), 114 e 116, secondo comma, cod. pen.: ma si tratta di attenuanti che rilevano a tal fine solo ed esclusivamente in presenza di una prospettata collaborazione con la giustizia che si riveli «oggettivamente irrilevante» (comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit.).

4.– Infine, dev'essere sottolineato, insieme all'Avvocatura generale dello Stato, che nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit. figurano, ab origine, i reati commessi con finalità di terrorismo, tra cui il reato previsto dall'art. 289-bis cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), fattispecie la cui invocazione quale *tertium comparationis* ha determinato, con la sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando il fatto risulta di lieve entità.

In effetti, il reato di sequestro a scopo di terrorismo e di eversione – introdotto dal decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati) convertito con modificazioni nella legge 18 maggio 1978 n.191 – “nasce” comprensivo dell'attenuante di lieve entità di cui all'art. 311 cod. pen., riferita specificamente ai delitti contro la personalità dello Stato, per consentire al giudice di rendere le pertinenti previsioni sanzionatorie, tutte di eccezionale asprezza, adeguate e proporzionate al reato commesso nel caso concreto. Ebbene, se l'espressa e contestuale previsione dell'art. 311 cod. pen. in riferimento al sequestro a scopo di terrorismo o eversione non ha impedito l'inserimento del reato nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., non si vede perché, ora, l'estensione dell'attenuante della

lieve entità all'“omologo” reato di cui all'art. 630 cod. pen., conseguente alla sentenza n. 68 del 2012, dovrebbe comportare, per necessità costituzionale, l'espunzione della fattispecie del sequestro estorsivo, in tale specifico caso, dal medesimo elenco.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*