



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

*N°. per avvenuta  
deposito del 4/9/19*  
*[Signature]*  
CORTE COSTITUZIONALE  
CANCELLERIA

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**

**Atto di intervento**

del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, con sede in Roma, via San Francesco di Sales 34 ([prot.segreteria@cert.garantenpl.it](mailto:prot.segreteria@cert.garantenpl.it)), in persona del Presidente e legale rappresentante Prof. Mauro Palma, rappresentato e difeso in forza di procura speciale in calce al presente atto dall'Avv. Emilia Rossi, del Foro di Torino, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso la sede istituzionale, in via San Francesco di Sales 34, ai sensi dell'art. 4, comma 3, deliberazione 7 ottobre 2008 della Corte Costituzionale, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* (d'ora in avanti, N.I.)

**nel giudizio di legittimità costituzionale**

dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975 n.354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (d'ora in avanti, o.p.) con riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, sollevato dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia con ordinanza n. 725 del 23 maggio 2019, depositata il 28 maggio 2019 (SIUS 2018/2080), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale – Corte costituzionale, n. 34 del 21 agosto 2019.

1

**PARTE PRIMA**

**Ammissibilità dell'intervento in giudizio,  
quale soggetto terzo o – in via subordinata – quale amicus curiae.**

§1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in avanti, il Garante nazionale) ritiene di essere titolare di un «interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 67 del 2012) integrante il requisito che fonda – secondo



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

giurisprudenza costante di Codesta Ecc.ma Corte – l'ammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti diversi dalle parti storiche del processo principale.

In via subordinata, qualora la suddetta qualificazione venisse invece derubricata a «un mero, indiretto, e più generale, interesse» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 194 del 2018), il Garante nazionale chiede egualmente di contribuire – mediante l'introduzione di deduzioni giuridiche pertinenti alla causa in oggetto – alla funzione di codesta Ecc.ma Corte quale giudice della legalità costituzionale dell'ordinamento, nel ruolo di *amicus curiae* non escluso dall'ampia ed inclusiva formulazione dell'art. 4, comma 3, N.I: come si argomenterà, infatti, le fonti normative – nazionali e sovranazionali – che hanno istituito il Garante nazionale e ne hanno definito i poteri, gli obblighi, le competenze e l'ambito di rappresentanza dei diritti delle persone private della libertà personale, assegnano a questa autorità di garanzia un ruolo istituzionale necessario ed esponenziale nell'ambito della tutela dei diritti dei soggetti comunque ristretti; ruolo di cui possono (o addirittura sono chiamati ad) avvalersi tanto gli organi di produzione normativa e l'apparato amministrativo quanto le istituzioni di garanzia.

§2. In ordine alla titolarità dell'«interesse qualificato», assume rilievo in primo luogo la finalità cui mira l'introduzione del Garante nazionale nell'ordinamento: l'istituzione è nata per «la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute», come espressamente dispone il preambolo del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10. Questa scelta del Legislatore è connotativa del ruolo che il Garante nazionale è chiamato ad assolvere, implicante il dovere di adire tutte le sedi dove tale rafforzata tutela possa esercitarsi.

In secondo luogo, appaiono rilevanti la natura istituzionale del Garante nazionale e la qualità di autorità di garanzia di detta istituzione, segnata da specifici requisiti di autonomia e indipendenza nonché di competenza riservata nelle discipline concernenti i diritti umani e la loro tutela. Ai sensi dell'art. 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, il Garante nazionale è costituito in Collegio, composto dal Presidente e da due Membri, in carica per cinque anni. I componenti del Collegio non possono essere dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri e sentite le competenti commissioni parlamentari. I componenti non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. L'istituzione del Garante nazionale dispone di un ufficio di venticinque unità di personale, di cui venti provenienti dal Ministero della Giustizia, due dal Ministero dell'Interno e tre dalle Aziende sanitarie territoriali. Può nominare esperti, previa valutazione delle candidature proposte e relativo inserimento in un apposito elenco pubblico.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Tali previsioni legislative sono in linea con quelle di tutti i Paesi europei (e non) che prevedono istituzioni simili. Merita, peraltro, una sottolineatura particolare l'identità degli organi costituzionali che, ciascuno nelle proprie attribuzioni, contribuiscono alla nomina dei tre componenti il Collegio: il Presidente della Repubblica, il Consiglio dei ministri e il Parlamento.

§3. Rispetto alle attribuzioni – questione particolarmente rilevante ai fini dell'ammissione della presente richiesta d'intervento in giudizio – il citato art. 7, comma 5, prevede che il Garante, «oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate», è titolare delle seguenti competenze:

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni,



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

Nel corso del tempo, peraltro, al Garante nazionale sono state attribuite ulteriori competenze: il monitoraggio dei rimpatri forzati (in attuazione dell'art. 8, comma 6, della direttiva 115/2008/CE); il monitoraggio delle strutture con persone anziane o con disabilità (in base all'art. 33 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

In sintesi, il suo compito è di prevenire qualsiasi situazione di possibile trattamento contrario alla dignità umana delle persone comunque ristrette.

54. Ai fondamenti normativi nazionali si aggiunga la ratifica da parte dello Stato italiano, con legge 9 novembre 2012 n. 195, del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e le pene e i trattamenti inumani e degradanti, e il conseguente obbligo (art. 3 del Protocollo) a istituire un meccanismo nazionale indipendente di prevenzione (NPM), con il compito di monitorare i luoghi di privazione della libertà personale, qualunque sia la loro natura, al fine di prevenire ogni tipo di trattamento inumano e degradante. Ebbene, il Garante nazionale è stato designato (lettera diplomatica alle Nazioni Unite 25 aprile 2014) del quale NPM italiano e, come tale, gode delle attribuzioni di cui agli artt. 4 e 17-23 del Protocollo.

In questo contesto, tra le attribuzioni derivanti dalla designazione del Garante nazionale come NPM, riveste particolare rilevanza l'art. 19 lettera c) del citato Protocollo che prevede «il potere di [...] sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge».

In forza e nell'esercizio di tale potere il Garante nazionale esprime e ha espresso pareri necessari, ancorché non vincolanti, sui progetti di legge inerenti le materie di sua competenza: tra questi assumono rilevanza – ai fini dell'ammissibilità dell'intervento in giudizio – i pareri sullo schema di decreto legislativo recante "Riforma dell'ordinamento penitenziario" in attuazione della legge delega 23 giugno 2017, n. 103, espressi con gli atti 2 novembre 2017 e 7 agosto 2018 (trasmessi in pari data al Ministro della Giustizia, al Capo di Gabinetto e al Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia).



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Un primo testo normativo licenziato dall'apposita Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia, in attuazione dei criteri della legge delega dettati all'art.1, comma 85, lettere b) e e), contemplava al capo III un'ampia revisione della disciplina delle *ostatività* all'accesso ai benefici penitenziari intitolata *Disposizioni in tema di eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario*. Sulle norme comprese in tale capo – strettamente inerenti l'oggetto del presente giudizio di legittimità – il Garante nazionale ha espresso articolate osservazioni premettendo, peraltro, che «la valutazione di questa parte dei provvedimenti risente della non condivisione da parte del Garante nazionale relativa al mancato superamento nella legge delega del concetto stesso di *ostatività* che di fatto riduce o esclude la potenzialità dei provvedimenti volti a garantire un graduale reinserimento sociale delle persone detenute e, nel caso dell'ergastolo, il rischio di una pena che la Corte Europea per i diritti umani potrebbe definire, in analogia con altri casi considerati, "senza speranza"» (parere 2 novembre 2017).

Un secondo e definitivo testo normativo, come noto, ha escluso dal corpo del decreto legislativo la revisione della disciplina in questione: scelta legislativa in merito alla quale il Garante nazionale ha esplicitato il proprio dissenso nel parere espresso con l'atto 7 agosto 2018.

Entrambi i pareri sono stati inclusi nell'iter che si è definito con il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n.123 nella cui intestazione si dà atto di aver «sentito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale».

5

§5. L'insieme di queste attribuzioni, considerate nel loro complesso, implica per il Garante nazionale la titolarità di un «interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio».

Si consideri, a tale proposito, che i parametri costituzionali, invocati dall'ordinanza n. 725/2019 del Tribunale di Sorveglianza di Perugia, includono l'art. 27, comma 3, Cost. le cui previsioni – come insegna Codesta Ecc.ma Corte – devono essere lette in modo congiunto: natura umanitaria e finalità rieducativa della pena si muovono all'interno di «un contesto unitario, non dissociabile», perché «un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato» (cfr. le sentenze n. 12 del 1966, n. 376 del 1997, n. 279 del 2013).

Se ciò è vero per Costituzione e per giurisprudenza costituzionale, l'interesse del Garante nazionale – organo autonomo, indipendente e necessario in virtù degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano, istituito «per rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute» e incaricato di vigilare affinché l'esecuzione delle pene «sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalle fonti interne e internazionali» – non può che



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

essere «qualificato», in modo diretto e immediato, nel momento in cui la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'ergastolo ostativo.

Infatti – senza anticipare qui deduzioni di merito – l'ergastolo ostativo si traduce in un regime esecutivo - penitenziario integralmente intramurario, *usque ad mortem*, dalle molteplici criticità costituzionali. E se la pena e la sua esecuzione non possono essere disgiunte ai fini del rispetto dell'art. 27, comma 3, Cost., il Garante nazionale, occupandosi istituzionalmente dei regimi esecutivi delle pene e dei profili di possibile violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, risulta titolare in materia di un interesse qualificato, a oggi necessario per l'ammissibilità di un suo intervento nel giudizio costituzionale pendente sull'art. 4-bis, comma 1, o.p.

Ai così delineati requisiti, si aggiunga il già ricordato potere d'intervento su progetti di legge attribuito al Garante nazionale, concretamente esercitato sulla disciplina delle *ostatività* nel trattamento penitenziario: esso attesta ulteriormente la natura qualificata e non meramente generica dell'interesse di cui è portatore questo Ufficio, non dissimile da quanto Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha recentemente riconosciuto – in altro contesto – con sentenza n. 180/2018 a favore dell'Unione Camere Penali Italiane.

6

§6. In altra prospettiva, non è privo di significato che, a livello europeo, in particolare nel sistema convenzionale, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (d'ora in avanti, il Commissario) abbia il diritto di presentare osservazioni scritte e di prendere parte a ogni caso all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Questa esplicita previsione (art. 36, §3, CEDU) permette quindi al Commissario di intervenire come parte terza in ogni caso dinanzi alla Camera e alla Grande Camera.

In effetti, nel sistema convenzionale, gli interventi di parti terze assumono differenti significati. Può intervenire lo Stato parte del quale il ricorrente ha la cittadinanza (art. 36, §1, CEDU), quale riflesso della natura di organizzazione internazionale del Consiglio d'Europa. Può intervenire ogni persona interessata al caso, diversa dal ricorrente, al fine di garantire – a un tempo – la corretta amministrazione della giustizia (art. 36, §2, CEDU), l'equo processo e, più in generale, i fondamenti dello Stato di diritto. Infine – ed è il dato che più interessa in questa sede – è previsto al §3 dell'art. 36 CEDU un vero e proprio diritto del Commissario di presentare osservazioni e di partecipare a ogni caso dinanzi alla Corte: qui, a differenza di quanto accade ai sensi del §2 dell'art. 36 CEDU rispetto alle parti terze, l'intervento del Commissario è *de iure* sempre ammissibile.

Sono la composizione e le attribuzioni, ma anche il suo ruolo complessivo, che legittimano l'ammissibilità *sempre e comunque* delle osservazioni scritte e della partecipazione



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

in giudizio da parte del Commissario. Nell'istituire la figura del Commissario, la Risoluzione (99)50 – adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 7 maggio 1999 (104ma sessione) – disciplina, infatti, tutta una serie di attribuzioni dall'analisi delle quali è agevole desumere, da un lato, la sua autonomia e indipendenza e, dall'altro lato, il suo ruolo di istituzione che promuove e garantisce il rispetto dei diritti umani in Europa.

Si può quindi ritenere che tanto la composizione quanto le attribuzioni del Commissario evidenzino un "dato oggettivo", in base al quale la Corte di Strasburgo dovrà sempre accettarne la richiesta d'intervento, che non necessita di essere motivata. La *ratio* di tutto ciò è evidente: gli interventi e le osservazioni del Commissario godono di una sorta di presunzione circa la loro natura "qualificata", poiché autonomia e attribuzioni dell'istituzione ne fanno un interlocutore imprescindibile in materia di diritti umani <sup>(1)</sup>.

Non dissimile è il panorama interno e, specificamente, il quadro normativo delineante la composizione e le attribuzioni del Garante nazionale, che presenta analogie tanto significative quanto evidenti con quello del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Anche nell'ordinamento italiano, pertanto, non pare si possa mettere in dubbio l'interesse qualificato di tale istituzione, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, a maggior ragione considerando che la sua area di intervento, ancorché di molto ampliata nel tempo, riguarda nello specifico il campo di applicazione del comma 3 dell'art. 27 Cost. e, pertanto, anche il regime ostativo applicato alla pena perpetua.

7

§7. Infine, sempre per restare al parallelismo tra l'art. 36, §3 CEDU e l'interpretazione sino ad ora fornita dalla Corte costituzionale all'art. 4, comma 3, N.I., pare meritevole di considerazione un ulteriore argomento.

La genesi del diritto riconosciuto al Commissario di poter intervenire *sempre* nei casi dinanzi alla Corte di Strasburgo è fatta risalire al compromesso raggiunto con l'approvazione del Protocollo addizionale n. 14 alla CEDU, introduttivo del §3 dell'art. 36. Alcuni Stati intendevano attribuire anche al Commissario la possibilità di presentare direttamente un ricorso alla Corte. Questa posizione non riuscì a ottenere il consenso necessario, così fu disciplinato il diritto per il Commissario di intervenire *sempre* quale parte terza. La relativa prassi dimostra, chiaramente, che il Commissario esercita il suo diritto di intervento soprattutto quando i problemi portati

---

<sup>(1)</sup> D'altro canto, si deve anche evidenziare che, prima della riforma dell'art. 36 CEDU, il sistema convenzionale ammetteva comunque l'intervento del Commissario, anche se su richiesta del Presidente della Corte di Strasburgo. Non solo. Di un certo interesse appare il fatto che, nei suoi interventi come parte terza, il Commissario, di frequente, richiama opinioni e osservazioni della Commissione di Venezia.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

dinanzi alla Corte di Strasburgo riguardano questioni di particolare importanza, o di natura sistematica e strutturale.

Non diversamente, la *quaestio legitimitatis* di cui si discute nel presente giudizio di costituzionalità, certamente di particolare importanza, riguarda un problema generale e di natura strutturale, come ha riconosciuto espressamente la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Prima Sezione, sentenza 13 giugno 2019, Viola v. Italia n.2, §141). Infatti, il 75% degli ergastolani italiani sono ergastolani ostativi e – come si argomenterà nelle deduzioni di merito – molti di essi non solo hanno già maturato il tempo necessario per domandare il permesso premio (10 anni di detenzione), ma anche quello previsto per l'ammissione alla semilibertà (20 anni) o alla liberazione condizionale (26 anni), tenuto conto dello sconto di pena a titolo di liberazione anticipata.

§8. Fin qui, dunque, la composizione e le attribuzioni del Garante nazionale, da un lato, la natura strutturale della questione, dall'altro, inducono a considerare particolarmente qualificato l'interesse dello stesso Garante a intervenire nel presente giudizio nel ruolo di soggetto terzo o, quantomeno, di *amicus curiae: de iure* e *de facto* le attività istituzionali del Garante nazionale riguardano anche gli ergastolani ostativi italiani, il cui regime detentivo è stato più di una volta ispezionato <sup>(2)</sup>.

La richiesta è *a fortiori* giustificata se si considera che l'ampliamento delle attribuzioni in capo al Garante – del quale si è detto in precedenza – dimostra come l'ordinamento italiano abbia inteso seguire l'esempio di quegli Stati europei che tendono a concentrare in un'unica autorità di garanzia la tutela dei diritti riguardanti diversi ambiti, piuttosto che frazionarla in capo a diverse istituzioni garanti, a seconda degli ambiti di volta in volta interessati. Questo aspetto testimonia che l'ordinamento italiano ripone nella figura del Garante nazionale un particolare affidamento, in virtù della sua autonomia funzionale e indipendenza strutturale, nonché alla luce dell'esercizio finora svolto delle proprie attribuzioni.

§9. Da ultimo, attraverso la richiesta di intervento da parte del Garante nazionale – ai sensi dell'art. 4, comma 3, N.I. – a titolo di soggetto terzo rispetto alle parti del giudizio *a quo*

---

(<sup>2</sup>) Dei circa 1.200 ergastolani ostativi, un quarto, circa 300, sono attualmente detenuti secondo le previsioni di cui all'art. 41 bis, l c., ord. pen. Il Garante nazionale ha da poco concluso le sue visite ispettive nei confronti di tutti i detenuti sottoposti al regime penitenziario differenziato (v. il Rapporto tematico del 7 gennaio 2019). Dal 2016 al 2018, il Garante ha ispezionato tutte le Sezioni in Italia ove sono detenuti le persone all'art. 41 bis, l c., ord. pen.: in totale 748 persone, circa metà delle quali ergastolani ostativi.





*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

ovvero, in subordine, a titolo di *amicus curiae*, trova espressione il principio costituzionale di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra le istituzioni di garanzia dell'ordinamento, ciascuna nei rispettivi ambiti di intervento, ma tutte egualmente accomunate nell'assicurare che la pena non costituisca trattamento contrario al senso di umanità e sia finalizzata alla rieducazione in ogni momento, «da quando nasce, nella astratta previsione legislativa, fino a quando in concreto si estingue» (così le sentenze n. 313 del 1990, n. 129 del 2008, n. 179 del 2017, n. 149 del 2018).

PARTE SECONDA  
Deduzioni di merito

§10. Per quanto riguarda le deduzioni di merito, si intende sottoporre alla Corte talune considerazioni che questa Autorità garante ritiene di particolare rilievo ai fini del miglior inquadramento della questione di costituzionalità.

La prima riguarda la previsione del carcere a vita in un'ottica comparata. La pena perpetua risulta presente nella stragrande maggioranza degli Stati al mondo, essendo solo 35 quelli che non la prevedono (il 15% del numero complessivo di 216, tra Stati e territori). Tuttavia, tra gli Stati che prevedono l'ergastolo (183), la stragrande maggioranza (135) ammette la possibilità della liberazione condizionale, assegnandone la valutazione al giudice o a un organo apposito, tenendo in considerazione il decorso della detenzione e, quindi, la necessità di confrontare pericolosità sociale e rieducazione del reo.

Il 70% degli Stati al mondo che mantengono l'ergastolo, pertanto, riconoscono la possibilità al reo di chiedere un vaglio che potrà condurre alla loro fuoriuscita dal carcere. Solo il rimanente 30% degli Stati non ammette mai la liberazione condizionale, prevedendo quello che in termini internazionali si definisce *Life Imprisonment Without Parole* (LWOP), per differenziarlo dal *Life Imprisonment With Parole* (LWP).

Esistono, ovviamente, differenze tra Stato e Stato, specialmente per quanto riguarda gli anni di detenzione trascorsi i quali è possibile domandare la liberazione condizionale, nonché l'organo al quale è affidata la *review*. Ma il denominatore comune resta la previsione di una valutazione circa l'attualità degli scopi che hanno portato in origine a irrogare la pena perpetua: con il LWP s'impone il confronto tra la prevenzione speciale negativa (la pericolosità della persona) e la prevenzione speciale positiva (la rieducazione della persona). Proprio ciò che in



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Italia il regime ostativo dell'ergastolo preclude, in assenza di un'esigibile e utile collaborazione con la giustizia.

§11. Questo primo dato rimane pressoché immutato nel momento in cui si valuta il numero di persone al mondo che stanno scontando, rispettivamente, un ergastolo *senza* o *con* possibilità di accedere alla liberazione condizionale: su un totale di 294.000 ergastolani, 64.000 sono ergastolani privati della possibilità di accedere alla liberazione condizionale, mentre sono 230.000 quelli che vi possono accedere (la metà dei primi sono tutti condannati al LWOP negli Stati Uniti) <sup>(3)</sup>.

§12. Circoscrivendo l'ambito di osservazione agli Stati membri del Consiglio d'Europa, si approda a conclusioni ancora più significative.

Nel corso del tempo, la Corte di Strasburgo ha dichiarato contrari all'art. 3 CEDU praticamente tutti gli ergastoli senza liberazione condizionale sui quali è stata chiamata a esprimersi. Se si esclude l'alternativa vicenda che ha caratterizzato il Regno Unito, gli unici due Stati che prevedono l'ergastolo senza liberazione condizionale, non ancora giudicati dalla Corte di Strasburgo, sono la Svezia e Malta. Su tutti gli altri la Corte si è già espressa, accertando *sempre* la violazione dell'art. 3 CEDU: Turchia, Ungheria, Bulgaria, Paesi Bassi, Lituania, Ucraina, Italia <sup>(4)</sup>.

Il filo conduttore di tale consolidato indirizzo giurisprudenziale è rappresentato dall'obbligo per gli Stati di prevedere un sistema di *review* degli scopi originari della pena perpetua e, di conseguenza, una valutazione che deve necessariamente basarsi sul comportamento tenuto in carcere dall'ergastolano, ai fini di considerarne pericolosità e rieducazione.

§13. Ancorché non definitiva – lo diverrà il 13 settembre 2019 se il Governo non chiederà il *referral* in Grande Camera – di assoluto rilievo per il giudizio cui è chiamata Codesta Ecc.ma Corte è la sentenza *Viola v. Italia* n. 2 del 13 giugno 2019 (I Sezione). Di seguito si trascrivono i

---

<sup>(3)</sup> I dati citati in questo e nel precedente paragrafo possono leggersi nel più importante studio a oggi sulla pena perpetua nel mondo, a opera dello studioso che ne è considerato, unanimemente, il massimo esperto: cfr. Dirk van Zyl Smit, Catherine Appleton, *Life Imprisonment. A Global Human Rights Analysis*, Harvard University Press, 2019, Appendix A, B, pp. 328 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. E. Dolcini, E. Fassone, D. Galliani, P. Pinto de Albuquerque, A. Pugiotto, *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Giappichelli Ed., 2019, pp. 143 ss.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

passaggi più significativi di una sentenza "quasi-pilota" che, riscontrando un problema strutturale nell'ordinamento italiano, dichiara il regime dell'ergastolo ostativo lesivo dell'art. 3 CEDU.

Al §116: «Ora, se è vero che il regime interno offre al condannato la scelta di collaborare o meno con la giustizia, la Corte dubita della libertà di questa scelta, come dell'opportunità di stabilire un'equivalenza tra la mancanza di collaborazione e la pericolosità sociale del condannato».

Al §120: «l'immediata equivalenza tra l'assenza di collaborazione e la presunzione assoluta di pericolosità sociale finisce per non corrispondere al reale percorso rieducativo del ricorrente».

Al §122: «(...) il sistema penitenziario italiano offre un ventaglio di progressive occasioni di contatto con la società – che vanno dal lavoro all'esterno alla liberazione condizionale, passando dai permessi premio e dalla semilibertà – che hanno la finalità di favorire il processo di risocializzazione del detenuto. Ora, il ricorrente non ha beneficiato di queste progressive occasioni di reinserimento sociale».

Al §125: «La Corte ritiene che la personalità del condannato non resta congelata al momento del reato commesso. Essa può evolvere durante la fase di esecuzione della pena, come vuole la funzione di risocializzazione, che permette alla persona di rivedere in maniera critica il suo percorso criminale e di ricostruire la sua personalità».

Al §127: «(...) Il ricorrente rischia di non potersi mai riscattare: qualsiasi cosa faccia in carcere, la sua punizione rimane immutabile, insuscettibile di controllo e rischia anche di appesantirsi con il tempo».

Al §128: «(...) il regime in vigore collega in realtà la pericolosità dell'interessato al momento in cui i delitti sono stati commessi, invece di tener conto del percorso di reinserimento e degli eventuali progressi compiuti dalla condanna».

Al §136: «La Corte vuole rimarcare che la dignità umana, situata al centro del sistema creato dalla Convenzione, impedisce di privare una persona della sua libertà, senza operare al tempo stesso per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di riguadagnare un giorno questa libertà».

Non essendo ancora definitiva, è opportuno riferirsi a questa sentenza con cautela. Non di meno, quelle riportate sono considerazioni che riepilogano una giurisprudenza assolutamente consolidata nel corso del tempo, ora criticamente calibrate sul regime dell'ergastolo ostativo italiano.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

§14. La *quaestio legitimitatis* promossa dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia, per ragioni attinenti al requisito della rilevanza, investe la preclusione alla concessione del permesso premio. È allora importante cogliere con precisione il ruolo che tale beneficio penitenziario, previsto dall'art. 30-ter o.p., assume nel quadro della progressività trattamentale che – ricavata da Codesta Ecc.ma Corte per via interpretativa dall'art. 27, comma 3, Cost. – è «in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena» (sentenza n. 149 del 2018).

Del trattamento penitenziario del detenuto il permesso premio è «parte integrante» (sentenza n. 504 del 1995), tanto da potersene trarre elementi utili per l'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione, in applicazione del principio di progressività. Nonostante non sia compreso nel capo VI o.p., esso rappresenta comunque «uno strumento cruciale ai fini del trattamento» (sentenza n. 227 del 1995) cui concorre grazie a quella che Codesta Ecc.ma Corte ha efficacemente qualificato come «la funzione "pedagogico-propulsiva" assolta dal permesso premio» (sentenza n. 504 del 1995).

Ne deriva che tutte le misure extramurarie (permesso premio incluso) rivestono *pro parte* utilità per il raggiungimento dell'obiettivo di risocializzazione imposto e preteso dall'art. 27, comma 3, Cost.: la regolare condotta, la partecipazione al progetto rieducativo, il sicuro ravvedimento – quali condizioni di accesso alle diverse misure extramurarie – rendono compatibile, *unitariamente*, la pena detentiva al suo disegno costituzionale. Codesta Ecc.ma Corte lo ha riconosciuto, da ultimo, con la già citata sentenza n. 148 del 2019: se è incostituzionale fissare un'unica soglia temporale per poter accedere a un qualsiasi beneficio penitenziario come a una qualsiasi misura alternativa, è proprio perché gli istituti concedibili (permesso premio, lavoro esterno, semilibertà, liberazione condizionale) sono gradini di una medesima scala, quella della progressività trattamentale, la sola potenzialmente in grado di assicurare la finalità dell'art. 27, comma 3, Cost.

Non vi è dubbio che il presupposto sostanziale del permesso premio – la regolare condotta – nasca da un'osservazione del comportamento in detenzione, ma l'esito cui conduce la concessione del beneficio penitenziario in esame è sempre e solo uno: conformare la detenzione al senso di umanità e incanalarla verso la risocializzazione della persona. Lo stesso vale per il lavoro all'esterno e, progressivamente, per la semilibertà e per la liberazione condizionale: l'immersione nella società libera si fa via via più pregnante, accompagnando la partecipazione sempre più intensa ed esigente dell'ergastolano al progetto rieducativo, potenzialmente fino al suo sicuro ravvedimento richiesto per la concessione della liberazione condizionale (previa sottoposizione a cinque anni di libertà vigilata).

L'esigenza che si soddisfa attraverso la concessione di un permesso premio, non è, dunque, isolabile. Non si tratta di una monade tra gli istituti penitenziari, semmai di uno



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

strumento «di rieducazione in quanto consente un iniziale reinserimento del condannato nella società» (sentenza n. 188 del 1990).

§15. Vi è anche una questione statistica sulla quale spendere qualche considerazione. In termini generali, i dati ufficiali provenienti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria attestano in 1.790 il numero degli ergastolani in Italia, alla data del 4 settembre 2019. Di essi, soltanto 535 possono accedere a benefici o liberazione condizionale, essendo 1.255 coloro che scontano un ergastolo ostativo (il 70,1%). Quindi, quasi tre ergastolani italiani su quattro sono ergastolani ostativi e il dato percentuale manifesta una tendenza sostanzialmente stabile negli ultimi anni.

Inoltre, l'esperienza di questa autorità garante porta a due ulteriori considerazioni. Da un lato, la maggior parte degli ergastolani ostativi è in carcere da più di dieci anni, soglia per domandare il beneficio del permesso premio. Dall'altro lato, almeno una volta, la maggior parte degli ergastolani ostativi ha già esperito, senza esito positivo, il tentativo (ex art. 4-bis, comma 1-bis, o.p.) di vedersi riconoscere l'inesigibilità di una collaborazione inutile o impossibile.

È un quadro complessivo che conferma la natura strutturale del problema posto dall'eccezione di incostituzionalità. Un problema strutturale che, sempre per ragioni statistiche, è destinato a ripercuotersi anche sulle altre misure alternative alla pena (lavoro esterno, semilibertà e liberazione condizionale): per molti ergastolani ostativi, il totale del periodo detentivo (pena effettivamente scontata e liberazione anticipata) si attesta attorno ai venti anni. Sotto questo profilo, come riportato nell'ordinanza di remissione a Codesta Ecc.ma Corte, il caso di specie all'attenzione della Corte è davvero esemplificativo: il reo è stato condannato per vicende criminose, sviluppatasi dal 1987 al 1993; la sua detenzione ininterrotta è iniziata nel marzo del 1995 e, quindi a oggi, corrisponde a 24 anni di pena effettiva; considerando i 2.160 giorni di sconto di pena a titolo di liberazione anticipata, trattasi di ergastolano che ha maturato *tutti* i presupposti temporali utili per chiedere non solo il permesso premio, ma anche la semilibertà e la liberazione condizionale <sup>(5)</sup>.

13

§16. In ragione del quadro normativo descritto, il Garante nazionale chiede a Codesta Ecc.ma Corte di verificare se ricorrano le condizioni perché, accogliendo la *quaestio legitimitatis* prospettata dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia, siano estesi d'ufficio gli effetti della

---

<sup>(5)</sup> La richiesta di collaborazione impossibile risale al 2012, negata per l'esistenza di "zone d'ombra" non completamente chiarite dalle condanne che lo avevano attinto.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

dichiarazione di costituzionalità – ai sensi dell’art. 27, legge n. 87 del 1953 – all’art. 4-bis, comma 1, o.p., nella parte in cui subordina alla collaborazione utile ed esigibile con la giustizia l’accesso (non solo ai permessi premio, ma anche) alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell’ o.p..

Non possono, infatti, essere tollerati spazi residuali di incostituzionalità, soprattutto quando si tratta di garantire in modo effettivo e concreto diritti costituzionalmente tutelati. Questo accadrebbe, invece, se la collaborazione con la giustizia conservasse la sua natura di condizione insuperabile per l’approdo alle altre misure extramurarie: la regolare condotta per il permesso premio e il sicuro ravvedimento per la liberazione condizionale – per fare l’esempio dei due estremi nella scala delle misure rieducative penitenziarie – sono certamente condizioni differenti da soddisfare, ma entrambe partecipano egualmente al disegno unitario, scudato costituzionalmente, della progressione trattamentale finalizzata ad assicurare umanità e rieducazione.

Né vale obiettare che il presupposto della regolare condotta riguardi solo il comportamento intramurario. Così come la regolare condotta sfocia nel permesso premio, infatti, allo stesso identico modo il sicuro ravvedimento sfocia nella liberazione condizionale: entrambi sono momenti “interni” alla vita del detenuto in carcere, concorrenti nel segnalare i suoi progressi nell’unitario percorso trattamentale finalizzato alla sua risocializzazione. Tanto più che le valutazioni del giudice in termini di sicuro ravvedimento non possono non tenere conto di quelle elaborate in riferimento alla regolare condotta.

14

§17. Non sembra inutile rammentare a Codesta Ecc.ma Corte che, a seguito del profilo ablativo – diretto e consequenziale – della richiesta dichiarazione d’incostituzionalità, *non* verrebbe così introdotto alcun automatismo nella concessione del beneficio del permesso premio o di ogni altra misura alternativa alla detenzione. La possibilità di usufruirne per l’ergastolano rimarrebbe subordinata non solo alla presenza dei presupposti di legge richiesti per ogni singolo istituto penitenziario, ma anche alla circostanza che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» (art. 4-bis, comma 1-bis, o.p.).

Tali condizioni andranno accertate, caso per caso, dal Tribunale di Sorveglianza competente, restituendo così alla riserva di giurisdizione la sua autonomia e la sua funzione di garanzia, oggi invece integralmente pretermesse in forza della presunzione legale su cui è costruito l’attuale regime ostativo: l’art. 4-bis, comma 1, o.p., infatti, è formulato in modo tale da non consentire al giudice di sorveglianza, in assenza di collaborazione con la giustizia, di tener conto delle peculiarità del caso concreto, anche con riguardo alle ragioni sottese al silenzio



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

serbato dall'ergastolano, destinato così inevitabilmente ad una pena detentiva sine die e integralmente intramuraria.

In ragione della disposizione impugnata, viene così vanificato il criterio «costituzionalmente vincolante» di esclusione di «rigidi automatismi normativi in materia penitenziaria» (sentenza n. 436 del 1999) e, con esso, non è più assicurato neppure il diritto, valido «per tutti i condannati a pena detentiva, ivi compresi gli ergastolani», a che il protrarsi della pretesa punitiva dello Stato «venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo» (sentenza n. 204 del 1974).

CONCLUSIONI

§18. Per le ragioni esposte e per le motivazioni dedotte nell'ordinanza n.725/2019 del Tribunale di Sorveglianza di Perugia – che si intendono qui integralmente richiamate – il Garante nazionale, previa ammissione del presente Atto d'intervento, chiede a Codesta Ecc.ma Corte di dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 4-bis, comma 1, o.p., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art.416-bis c.p. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio ai sensi dell'art.30-ter o.p. in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter o.p.

Chiede altresì, ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87, la conseguente declaratoria d'illegittimità del medesimo art. 4-bis, comma 1, o.p. nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art.416-bis c.p. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione delle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell' o.p., in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter o.p.

Con osservanza.

Roma, 4 settembre 2019

Mauro Palma

PROCURA SPECIALE

Il sottoscritto Mauro Palma, nato a Roma il 20 agosto 1948, Presidente e legale rappresentante del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

personale, in forza del D.P.R. 1° febbraio 2016, ai sensi e ai fini di cui all'art. 20, primo comma, legge 11 marzo 1953 n. 87 e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale (deliberazione 7 ottobre 2008, G.U. 7 novembre 2008, n.261), conferisce procura speciale all'avv. Emilia Rossi, del Foro di Torino (codice fiscale RSSMLE61S64L219J – pec: emiliarossi@pec.ordineavvocatitorino.it) affinché rappresenti e difenda il Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, istituito con D.L. 23 dicembre 2013 n.143, convertito in Legge 21 febbraio 2014 n.10, domiciliato in Roma, via di San Francesco di Sales 34.

Mauro Palma

Roma, 4 settembre 2019

La firma è autentica.

Il difensore,

avv. Emilia Rossi

16

Roma, 4 settembre 2019