

Permessi-premio e termine di 24 ore per impugnare la decisione del magistrato di sorveglianza: la Cassazione solleva una questione di legittimità costituzionale, di Carla Cataneo

sistemapenale.it, 17 gennaio 2020

Cass., Sez. I, ord. 30 ottobre 2019 (dep. 13 novembre 2019), n. 45976, Pres. Di Tomassi, Rel. Santalucia, Ric. Vatiéro

1. Con l'ordinanza in commento, la Prima Sezione della Corte di Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*ter* co. 7 ord. pen. nella parte in cui, rimandando all'art. 30-*bis* co. 3 ord. pen., prevede un termine di 24 ore per proporre reclamo avverso la decisione del Magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio.

Innanzitutto, il fatto. L'ordinanza trae origine dal ricorso per Cassazione presentato dal difensore del detenuto G. V., il quale, vedendosi rigettata la sua richiesta di permesso premio di un giorno, finalizzato a trascorrere qualche ora insieme ai suoi familiari, impugnava tale decisione dinanzi al Tribunale di sorveglianza di Bologna. Il **reclamo** veniva, però, dichiarato **inammissibile** poiché **tardivo**: il provvedimento di rigetto era stato comunicato al detenuto alle ore 8,16 del 13 novembre 2018 ma il reclamo era stato presentato il giorno seguente alle ore 8,44, quindi **oltre il termine di 24 ore previsto dall'art. 30-*bis* co. 3 ord. pen.** Veniva, pertanto, denunciata l'illegittimità costituzionale di tale previsione.

La questione è stata ritenuta dalla Suprema Corte rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 24, 27 e 111 della Costituzione.

2. È bene sottolineare sin da subito che tale questione era già stata sottoposta all'attenzione della Corte Costituzionale nel 1996, con riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.

In quell'occasione, la Corte, pur riconoscendo che le argomentazioni del giudice *a quo* circa l'eccessiva brevità del termine non fossero prive di una certa plausibilità, dichiarò la questione inammissibile per l'impossibilità di rintracciare all'interno dell'ordinamento "*una conclusione costituzionalmente obbligata*". Sebbene i *tertia comparationis* indicati dal giudice rimettente apparissero talmente disomogenei da non consentire un suo intervento, l'esigenza di modificare l'eccessiva brevità del termine era avvertita dalla stessa Consulta, che demandò al legislatore il compito di "*provvedere, quanto più rapidamente, alla fissazione di un nuovo termine che contemperi la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura*" [\[1\]](#).

Tale monito è rimasto, tuttavia, inascoltato per più di vent'anni, con l'inevitabile conseguenza che la Consulta è stata nuovamente investita della questione in termini sostanzialmente identici: il risultato che si vuole ottenere è, ora come allora, quello di **sostituire il termine di 24 ore per impugnare il provvedimento relativo al permesso premio con un altro termine** che appaia tanto **ragionevole**, quanto **in grado di assicurare il percorso rieducativo** del condannato e di **garantire il suo diritto di difesa**, nonché **in linea con il modello di giusto processo costituzionale**.

3. Ad avviso della Suprema Corte, la questione appare **rilevante**, poiché dall'eventuale dichiarazione di illegittimità potrebbe derivare l'annullamento del provvedimento che ha dichiarato l'inammissibilità del reclamo per tardività, che verrebbe conseguentemente esaminato nel merito, determinandosi con ciò una situazione di indubbio vantaggio per il ricorrente [\[2\]](#).

4. Per quanto riguarda, invece, la **non manifesta infondatezza** della questione, i giudici rimettenti prendono le mosse proprio dalle importanti affermazioni contenute nella **sentenza n. 235 del 1996**. Già in tale occasione, infatti, la Corte costituzionale non aveva mancato di rilevare che la previsione di un **identico termine di reclamo** in tema di **permessi di necessità** e di **permessi premio**, nominalmente simili ma strutturalmente eterogenei, **fosse irragionevole**, soprattutto alla luce del fatto che questi ultimi, a differenza dei permessi di necessità, fossero da ritenere *“parte integrante del trattamento”*, *“incentivo alla collaborazione del detenuto con l’istituzione carceraria e strumento esso stesso di rieducazione”*.

Alla luce di tali premesse, la Cassazione osserva come la previsione di un identico breve termine per proporre reclamo avverso i due diversi tipi di permessi si risolva in una violazione tanto del principio di uguaglianza-ragionevolezza, di cui all’**art. 3 Cost.**, poiché equipara situazioni diverse, quanto del principio di rieducazione del condannato, di cui all’**art. 27 Cost.**, poiché ostacola un serio ed effettivo controllo sul provvedimento adottato dal Magistrato di sorveglianza relativo *“ad uno strumento cruciale ai fini del trattamento”*, in quanto consente al detenuto di sperimentare un’iniziale risocializzazione in ambito extramurario.

In relazione agli altri due parametri invocati, la Cassazione, sempre richiamandosi ai precedenti arresti della Corte costituzionale sul punto, osserva come il reclamo avverso i provvedimenti in materia di permessi premio costituisca un **mezzo di impugnazione** e, in quanto tale, debba essere corredato da **specifici motivi**. Tale caratteristica e la previsione di un termine di 24 ore avevano un’incidenza meno negativa sotto la vigenza del precedente codice di rito, il quale prevedeva una **distinzione tra la dichiarazione della volontà di impugnare il provvedimento e la presentazione dei motivi a suo sostegno** (i quali potevano essere presentati entro 20 giorni dalla comunicazione del provvedimento), consentendo così al detenuto un utile esercizio del diritto di reclamo (bastando che entro le 24 ore il detenuto dichiarasse di voler impugnare il provvedimento). Venuta meno la distinzione tra dichiarazione e proposizione dei motivi con l’introduzione del nuovo codice di rito e, *a fortiori*, dopo che la l. 103/2017 ha aggravato gli oneri di specificità dei motivi, il termine di 24 ore si rivela attualmente incapace di assicurare alla parte un tempo utile per predisporre la sua difesa, in violazione tanto dell’**art. 24 Cost.**, quanto dell’**art. 111 Cost.**, per lo squilibrio che si realizza tra parte pubblica e detenuto.

La Corte conclude, infine, facendo riferimento all’**art. 35 bis ord. pen.** e, in particolare, alla previsione di un **termine di 15 giorni per proporre reclamo al Tribunale avverso la decisione del Magistrato di sorveglianza**: secondo i giudici *a quo*, nel giudizio dinanzi la Corte costituzionale, la norma deve rappresentare *“un ben preciso punto di riferimento idoneo, nella prospettiva di una pronuncia additiva, ad evitare un vuoto colmabile soltanto attraverso l’esercizio della discrezionalità legislativa”*.

5. Alcune brevi riflessioni, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Pur apparendo non scontato l’esito del giudizio, ci pare che sussistano delle **differenze rilevanti rispetto al passato**.

Come si è visto, la Consulta, con la sentenza n. 236 del 1996 – pur evidenziando l’irragionevolezza della disciplina e la conseguente frizione con i principi costituzionali – aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità allora sollevata, per mancanza di una *“soluzione costituzionalmente obbligata”*, auspicando al contempo un rapido intervento del legislatore sul punto, che in effetti fino ad ora non si è realizzato.

Oggi però la possibilità di un intervento della Corte costituzionale parrebbe più concreta, essendosi **svincolata** nella sua più recente giurisprudenza **dalla prospettiva tradizionale**, che, in ossequio ad una rigorosa lettura del principio di legalità, subordinava il suo intervento alla **necessaria individuazione di un *tertium comparationis* e all'esistenza di una conclusione costituzionalmente obbligata**.

Esempi di questo mutato atteggiamento sono i suoi più recenti arresti in materia di sindacato di proporzione sulle scelte sanzionatorie, laddove la Corte ha ritenuto che non fosse necessario individuare “*un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e ratio, idonea a essere assunta come tertium comparationis*”, ben potendo ritenersi sufficiente a legittimare il suo giudizio l'esistenza di “*precisi punti di riferimento*” e “*soluzioni già esistenti*” all'interno dell'ordinamento, che siano immuni da vizi di legittimità e possano, pertanto, sostituirsi alla previsione dichiarata illegittima, al fine di porre immediato rimedio al *vulnus* rilevato, ferma restando la possibilità per il legislatore di intervenire nuovamente sulla normativa modificata dalla Corte[3].

Tanto premesso, a noi pare che, anche a voler prescindere dal richiamo all'art. 35-*bis* ord. pen., ai fini della valutazione di fondatezza della questione, assuma valore decisivo il **principio di rieducazione del condannato** di cui all'**art. 27 co. 3 Cost.**

Come di recente affermato dalla stessa Corte costituzionale, il lavoro all'esterno, i permessi-premio e la semilibertà rappresentano strumenti fondamentali in vista di un “*progressivo reinserimento armonico della persona nella società*”[4]. Pertanto, a nostro avviso, la previsione di un **termine talmente esiguo**, per consentire un controllo su uno strumento così importante nell'ambito dell'esecuzione della pena, risulta **intrinsecamente in contrasto con il principio di progressività trattamentale**, che discende direttamente dal canone costituzionale della finalità rieducativa della pena. Detto altrimenti, tale termine sacrifica irragionevolmente, in virtù di non ben identificate esigenze di celerità, la finalità di cura di interessi culturali, affettivi e di lavoro che la fruizione di un permesso premio mira a perseguire, in vista di un graduale e positivo reinserimento del detenuto all'interno della società.

Un *vulnus* altrettanto grave è quello apportato all'**art. 24 Cost.** Se la *ratio* tanto dell'art. 35-*bis* ord. pen. quanto del combinato disposto di cui agli art. 30-*bis* co. 3 e 30-*ter* co. 7 ord. pen., in attuazione delle garanzie costituzionali, è quella di **consentire il controllo della magistratura di sorveglianza su misure che incidono sulla libertà e sui diritti dei detenuti**, a noi pare evidente l'inadeguatezza di un termine di 24 ore per impugnare il provvedimento in materia di permesso premio. Soprattutto se si considera il fatto che il **decreto** con cui il magistrato di sorveglianza concede o nega il permesso premio viene **emesso *de plano***, in assenza di formalità di procedura, e l'unica possibilità di **recupero del contraddittorio** sul merito della questione è affidata alla proposizione del **reclamo al Tribunale di sorveglianza**, il quale, però, se presentato **oltre le 24 ore**, risulta definitivamente **precluso**. Tale previsione comprime irrimediabilmente **il diritto di difesa del condannato**, il cui esercizio risulta già di per sé difficoltoso all'interno del contesto detentivo.

Quanto poi alla possibilità di individuare un “*punto di riferimento*” a cui ancorare la decisione sul nuovo termine per impugnare, occorre osservare che la Corte può ora misurarsi con un mutato ed evoluto contesto normativo. In particolare, sotto questo punto di vista, il giudice *a quo* ha individuato tra le soluzioni già esistenti che possono rappresentare un utile punto di riferimento l'art. 35-*bis* ord. pen., con il quale è stato introdotto nell'ordinamento il **reclamo giurisdizionale** per la tutela dei diritti dei detenuti avverso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria[5].

Com'è noto, tale norma è stata introdotta dal legislatore all'interno dell'ordinamento penitenziario nel 2013, sull'impulso delle pressanti sollecitazioni provenienti dalla Corte EDU [6], per porre rimedio alla prolungata assenza di un effettivo rimedio giurisdizionale di carattere generale, a tutela dei diritti dei detenuti. Come affermato dalla stessa Corte costituzionale nel 1999, quest'ultimo non poteva, infatti, essere identificato con il reclamo di cui all'art. 35 ord. pen., nel quale sono assenti i requisiti minimi della giurisdizione, né nel procedimento in materia di sorveglianza speciale previsto dall'art. 14-ter ord. pen. [7].

Come espressamente previsto dall'art. 35-bis ord. pen., il reclamo si svolge, con alcune varianti, secondo il **procedimento di sorveglianza di cui agli artt. 666 e 678 c.p.p.**

A nostro avviso, tuttavia, un **ulteriore punto di riferimento** utile per l'individuazione di un nuovo termine di impugnazione avverso i provvedimenti in materia di permessi premio potrebbe essere rappresentato dall'**art. 69-bis ord. pen.**, in materia di **liberazione anticipata**.

In base a tale disposizione, sulla richiesta di riduzione di pena il magistrato di sorveglianza decide in prima battuta *de plano*, in assenza di contraddittorio, con un'ordinanza che può però essere poi impugnata con **reclamo** al Tribunale di sorveglianza **nel termine di 10 giorni**. Analogamente a quanto avviene in relazione ai permessi premio, il reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza è considerato un **vero e proprio mezzo di impugnazione**, la cui ammissibilità è subordinata alla presentazione di **specifici motivi di doglianza** e per la cui proposizione viene infatti previsto un più lungo termine[8].

A noi pare che, a ben vedere, la procedura di concessione e di reclamo in materia di permessi premio sia maggiormente assimilabile, in quanto a caratteristiche, a quella prevista dall'art. 69-bis ord. pen.[9].

Mentre, infatti, il 35-bis ord. pen. è uno strumento di reclamo giurisdizionale avverso un provvedimento dell'amministrazione penitenziaria, l'art. 69-bis è uno strumento di impugnazione avverso un provvedimento emesso *de plano* dal magistrato di sorveglianza, con il fine di assicurare il contraddittorio, benché in un momento posticipato, esattamente come avviene per i permessi premio.

Può essere poi opportuno evidenziare che, dopo la sua introduzione ad opera della l. n. 277/2002, il legislatore ha fatto ricorso a tale modello procedimentale in **altri casi**[10], sintomo del fatto che l'art. 69-bis ord. pen. rappresenti una disciplina di riferimento nei casi di procedimenti a contraddittorio posticipato.

Ciò potrebbe indurre la Corte a prendere in considerazione la procedura di cui all'art. 69-bis ord. pen. come "*soluzione già esistente*" e ad utilizzarla per individuare il termine da sostituire a quello di 24 ore.

Infine, un'ultima indicazione circa la necessità di un ripensamento di tale disciplina potrebbe trarsi dalla recente introduzione, ad opera del d.lgs n. 123/2018, di una **procedura semplificata per l'accesso alle misure alternative dall'esterno**, in presenza di determinati presupposti[11]: l'art. 678 co. 1-ter c.p.p. prevede sempre una prima fase dinanzi al magistrato di sorveglianza che si svolge in assenza di contraddittorio (non diversamente dalla richiesta di permesso premio), che viene poi recuperato con la possibilità di proporre opposizione al Tribunale di sorveglianza nel termine di 10 giorni.

Da osservarsi peraltro che, in tal caso, l'opposizione non è un vero e proprio mezzo di impugnazione ma rappresenta un semplice atto di impulso processuale che si risolve in una richiesta di devoluzione della questione al collegio. Ciò che si vuole in questa sede sottolineare è la scelta legislativa di assegnare un termine più lungo, di 10 giorni, (contro le 24 ore previste dal 30 ter per impugnare la decisione del magistrato di sorveglianza sulla richiesta di permesso premio) pur trattandosi di un semplice atto di opposizione la cui ammissibilità non è subordinata alla presentazione di specifici motivi (a differenza di ciò che accade con il reclamo avverso i provvedimenti in materia di permessi premio).

In conclusione, non resta che osservare che, a causa dell'inerzia del legislatore – sollecitato ad intervenire sul punto sin dal 1996 – **l'attuale previsione di un termine di 24 ore equivale**, nei fatti, **a negare l'accesso del detenuto ad un controllo giurisdizionale**, determinando un vuoto di tutela con cui la Corte è chiamata, per la seconda volta, a misurarsi.

L'auspicio, allora, è che la Corte possa proseguire nell'opera, da tempo intrapresa, “di diffusione delle garanzie giurisdizionali entro le istituzioni preposte all'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale”^[12].

[1] C. Cost. sent. 4 luglio 1996, n. 235.

[2] Inoltre, in punto di rilevanza, la Corte osserva che, proprio in applicazione della norma della cui costituzionalità si dubita, il reclamo è stato correttamente dichiarato inammissibile: infatti, secondo il disposto dell'art. 172 c.p.p., il termine di 24 ore, pur calcolato a partire dalle ore 9,16 del 13 novembre 2018, è scaduto alle ore 8,16 del giorno successivo;

[3] C. Cost., 10 novembre 2016, n. 236, con nota di F. Viganò, [Un'importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2/2017, p. 61 ss.; C. Cost., 25 settembre 2018 n. 222, con nota di A. Galluccio, [La sentenza della Consulta su pene fisse e rime obbligate: costituzionalmente illegittime le pene accessorie dei delitti di bancarotta fraudolenta](#), in *Dir. pen. cont.*, 10 dicembre 2018; R. Bartoli, [La Corte costituzionale al bivio tra “rime obbligate” e discrezionalità? Prospettabile una terza via](#), in *Dir. pen. cont.*, 18 febbraio 2019.

[4] C. Cost., sent. 21 giugno 2018, n. 149, con commento di E. Dolcini, [Dalla Corte costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo \(e di rieducazione del condannato\)](#), in *Dir. pen. cont.*, 18 luglio 2018;

[5] Nell'ordinanza di rimessione che ha dato luogo alla sentenza n. 235/1996 venivano indicati, quali *tertia comparationis*, l'art. 585 c.p.p. (che prevede un termine non inferiore a 15 giorni per impugnare i provvedimenti) e l'art. 14-ter ord. pen. (che prevede un termine di 10 giorni per i reclami avverso i provvedimenti concernenti il regime di sorveglianza particolare): a parere della Corte, si tratta di “istituti di ben diversa complessità e perseguenti finalità non assimilabili a quelle perseguite con i provvedimenti riguardanti la concessione o il diniego dei permessi premio”.

[6] In ordine di tempo, Corte EDU, sent. 15 novembre 1996, Diana e Dominichini c. Italia; Corte EDU, sent. 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia; Corte EDU, sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani e a. c. Italia;

[7] C. Cost., sent. 18 febbraio 1999, n. 26;

[8] F. Della Casa, *Art. 69-bis ord.pen.*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, F. Della Casa (a cura di), Cedam, 2019, pag. 953;

[9] Tanto il *69-bis* quanto l'art. *30-bis*, infatti, prevedono una prima fase del giudizio che si svolge in assenza di contraddittorio e l'ammissibilità del reclamo, in entrambi i casi, è subordinato alla presentazione di specifici motivi di doglianza;

[10] Richiamano la procedura di cui all'art 69-bis ord. pen. l'art. 2 co.2 legge n. 207/2003 (che disciplina la sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di 2 anni) e l'art.1 co.5 legge n.199/2010 (che riguarda l'istanza diretta ad ottenere la detenzione domiciliare per pene detentive di durata non superiore ai 18 mesi).

[11] Si deve trattare di un'istanza presentata *ab externo* a seguito di sospensione dell'ordine di esecuzione e tale istanza deve essere riferibile ad una pena detentiva da espiare non superiore ad un anno e sei mesi. Si veda, sul punto, M. Ruaro, *Art. 678 c.p.p.*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, F. Della Casa (a cura di), Cedam, 2019, pag. 1017 ss;

[12] C. Cost, sent. 11 febbraio 1999, n. 26.

Penale Ord. Sez. 1 Num. 45976 Anno 2019

Presidente: DI TOMASSI MARIASTEFANIA

Relatore: SANTALUCIA GIUSEPPE

Data Udienza: 30/10/2019

ORDINANZA

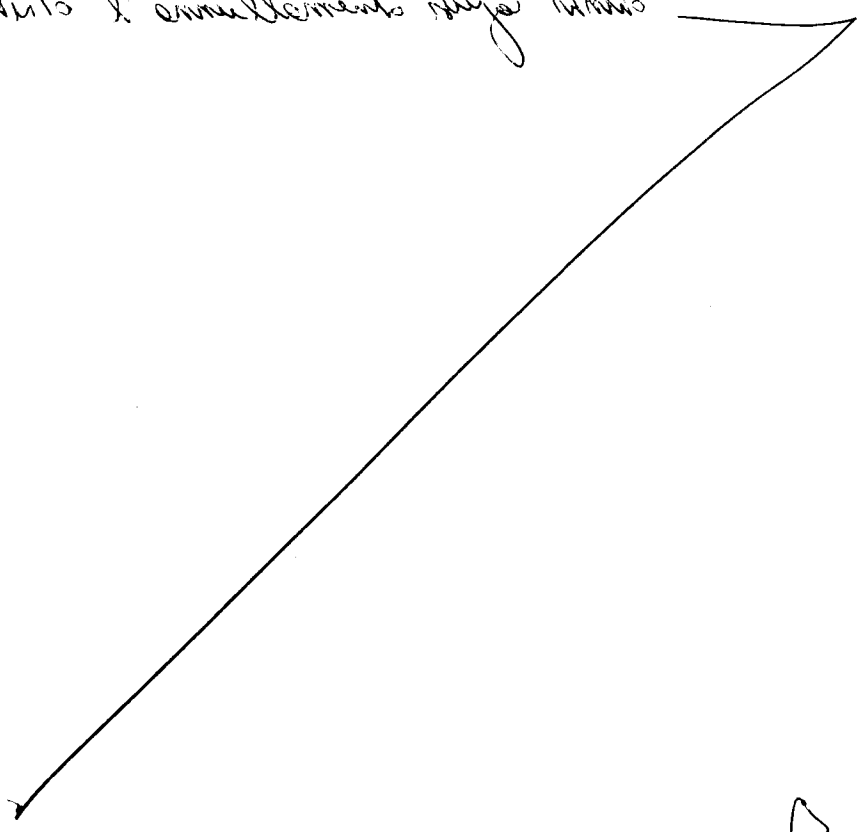
sul ricorso proposto da:

VATIERO GAETANO nato a NAPOLI il 09/11/1963, detenuto -

avverso l'ordinanza del 07/03/2019 del TRIB. SORVEGLIANZA di BOLOGNA

udita la relazione svolta dal Consigliere GIUSEPPE SANTALUCIA;

lette/sentite le conclusioni del PG *dott. A. Picardi, che*
ha chiesto l'annullamento senza rinvio



Ritenuto in fatto

1. Il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha dichiarato l'inammissibilità del reclamo di Gaetano Vatiero avverso il provvedimento con cui il Magistrato di sorveglianza ha rigettato la sua richiesta di permesso premio di un giorno, finalizzata a poter trascorrere qualche ora insieme ai suoi familiari a Parma.

Ha infatti rilevato la tardività del reclamo, in quanto proposto oltre le ventiquattro ore, termine stabilito dall'art. 30, comma 3, ord. pen.: il provvedimento di rigetto, infatti, gli è stato comunicato il 13 novembre 2018 alle ore 8,16 e il reclamo è stato depositato il giorno successivo alle ore 8,44.

2. Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso il difensore di Gaetano Vatiero che ha articolato più motivi.

2.1. Con il primo motivo ha dedotto vizio di violazione di legge. È irragionevole, oltre che lesivo dei diritti di difesa, il computo del termine di minuti. Esso contrasta con la disciplina processuale in materia, e specificamente con quanto disposto dall'art. 172 cod. pen., secondo cui il termine ad ore inizia a decorrere dall'ora successiva a quella in cui ne è iniziata la decorrenza e non vanno computate le frazioni di ora. Peraltro, il termine di impugnazione deve tener conto dell'orario di apertura dell'ufficio presso il quale l'atto deve essere presentato, nel caso di specie l'Ufficio matricola del carcere in cui i detenuti non possono accedere autonomamente, occorrendo a tal fine una domanda e l'autorizzazione all'uscita dalla cella detentiva.

Si è allora prospettata questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 111 cost., dell'art. 30-bis, comma terzo, ord. pen., nella parte in cui individua quale termine per la presentazione del reclamo avverso i provvedimenti in materia di permessi quello di ventiquattro ore, termine eccessivamente breve per predisporre la propria difesa.

2.2. Con il secondo motivo ha dedotto difetto di motivazione, dal momento che il Tribunale di sorveglianza non ha svolto alcun accertamento in ordine alla possibilità del reclamante di presentare il reclamo in orario antecedente a quello delle ore 8,44 del giorno successivo a quello di notifica. Nell'istituto penitenziario ove Gaetano Vatiero è ristretto, il regolamento interno prevede che le celle siano chiuse fino alle ore 9,00 del mattino, orario dal quale iniziano le varie attività socio-ricreative, rieducative e lavorative. Prima di quell'orario è impossibile uscire dalla cella e accedere a qualsivoglia altro locale dell'istituto senza apposita autorizzazione.

3. Il Procuratore generale, intervenuto con requisitoria scritta, ha chiesto l'annullamento senza rinvio dell'ordinanza impugnata.

Considerato in diritto

1. Col primo motivo il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale della norma che assegna un termine particolarmente breve, di ventiquattro ore, per la proposizione del reclamo contro i provvedimenti emessi in materia di permessi premio di cui all'art. 30-ter ord. pen. Viene in gioco la disposizione di cui all'art. 30-ter, comma 7, ord. pen., secondo cui "il provvedimento relativo ai permessi premio è soggetto al reclamo al Tribunale di sorveglianza, secondo le procedure di cui all'art. 30-bis", ove si prevede appunto, in riferimento diretto ai cd. permessi di necessità, che il provvedimento è comunicato senza formalità al pubblico ministero e all'interessato, "i quali, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, possono proporre reclamo...".

In tal modo il ricorrente indica un vizio di violazione di legge del provvedimento impugnato che, facendo applicazione della norma della cui costituzionalità dubita, ha conculcato i suoi diritti di intervento difensivo.

2. La questione, oltre che, come si dirà in seguito, non manifestamente infondata, è rilevante perché, ove la norma fosse dichiarata incostituzionale, si determinerebbe una situazione di indubbio vantaggio per il ricorrente, il cui reclamo dovrebbe essere esaminato nel merito invece che essere dichiarato, come è stato, inammissibile -v., in tal senso, Sez. 1, n. 409 del 10/12/2008, dep. 2009, Sardelli, Rv. 242456, secondo cui "il ricorso per cassazione può avere ad oggetto anche soltanto l'eccezione d'illegittimità costituzionale della disposizione applicata dal giudice di merito, in quanto comporta comunque una censura di violazione di legge riferita al provvedimento impugnato, sempre che sussista la rilevanza della questione, nel senso che dall'invocata dichiarazione d'illegittimità possa conseguire una pronuncia favorevole in termini di annullamento, totale o parziale, del provvedimento" - nella stessa direzione Sez. 1, n. 45511 del 11/11/2009, Papandrea, Rv. 245509 e, in precedenza, Sez. 6, n. 6121 del 16/03/2000, P.M. e Santinello ed altro, Rv. 220524 -.

3. Ancora in riferimento al profilo di rilevanza della questione si osserva che, in applicazione della norma della cui costituzionalità si dubita, il reclamo è stato correttamente dichiarato inammissibile.



3.1. Il ricorrente ebbe comunicazione del provvedimento di diniego del permesso premio alle ore 8,16 del 13 novembre 2018 e presentò reclamo il giorno successivo, alle ore 8,44, pertanto oltre il termine di scadenza.

Secondo quanto stabilito dall'art. 172 cod. proc. pen., che esclude dal computo l'ora - nel caso di specie le ore 8,16 - in cui ha avuto inizio la decorrenza, il termine è andato a scadere alle ore 8,16 del giorno successivo.

Il computo ad ore, sì come regolato dalla disposizione appena richiamata, non impone di considerare soltanto l'ora piena e di trascurare le sue frazioni, come invece sembra sostenere il ricorrente.

Se la comunicazione del provvedimento è stata fatta alle ore 8,16, il computo del termine di ventiquattro ore non può ignorare la frazione aggiuntiva rispetto alle ore 8,00 e deve pertanto commisurare le ore successive, al fine di calcolare il decorso del termine di reclamo, muovendo da quel termine iniziale nella sua compiuta specificazione, sia dell'ora che dell'aggiuntiva frazione, ma senza tener conto, come già ricordato, dell'ora in cui ha avuto inizio la decorrenza.

È quindi corretta l'affermazione contenuta nella requisitoria del Procuratore generale che, nel caso in esame, occorre effettuare il computo dalle ore 9,16 del 13 novembre 2018; ma è proprio in tal modo che si apprezza che il termine di ventiquattro ore andò a scadere alle ore 8,16 del giorno successivo, contrariamente a quanto invece sostenuto nella menzionata requisitoria, ove invece si legge che, se l'ora di decorrenza è fissata alle ore 9,16 del 13 dicembre, allora il reclamo è da ritenersi tempestivo.

Per questa ragione non è errata la decisione impugnata, che ha decretato l'inammissibilità del reclamo per tardiva proposizione.

3.2. Il ricorrente, in particolare con il secondo motivo, ha lamentato che il Tribunale, ai fini del corretto computo del termine, avrebbe dovuto in concreto verificare se sarebbe stato possibile, in ragione dell'assetto organizzativo dell'Istituto di restrizione, presentarsi presso l'Ufficio matricola entro le ore 8,16 per la presentazione del reclamo. Ha poi dedotto che, nell'Istituto ove è detenuto, le celle, per regolamento interno, vengono aperte non prima delle ore 9,00, in tal modo attestando che non avrebbe potuto in ogni caso essere tempestivo nella proposizione del reclamo.

Si osserva a tal proposito che, a parte l'incongruità dell'ultimo rilievo a fronte del dato che il reclamo venne effettivamente proposto alle ore 8,44 e quindi prima dell'orario di apertura delle celle - e che dunque sembra smentire l'assunto di ricorso circa l'impossibilità di uscire dalle celle prima delle ore 9,00 -, l'accertamento di cui si lamenta la mancanza non avrebbe potuto sortire un utile effetto.

Il termine di ventiquattro ore, infatti, seppur computato al netto dei possibili tempi morti conseguenti alla organizzazione interna dell'Istituto di detenzione, appare in ogni caso del tutto inadeguato a consentire un pieno ed efficace esercizio del diritto al reclamo.

3.3. Per la stessa ragione la rilevanza della questione di legittimità costituzionale non viene meno sulla base della considerazione che il ricorrente avrebbe potuto richiedere, e ciò non ha fatto, la restituzione nel termine, adducendo proprio l'impossibilità di rispettare il ristretto termine di proposizione del reclamo in conseguenza di fatti e circostanze a lui non imputabili.

La concessione di un nuovo termine, di pari durata e quindi spiccatamente breve, non avrebbe potuto comunque assicurare un pieno esercizio del diritto al reclamo perché l'eccessiva ristrettezza del tempo dato per il reclamo non viene meno neanche provando idealmente a sommare il termine in cui si potrebbe essere restituiti a quello iniziale.

Emerge anzi, interrogandosi sui concreti effetti che la richiesta di restituzione nel termine avrebbe potuto avere nella vicenda in esame, un profilo ulteriore di irragionevolezza della disciplina. Per la proposizione della richiesta di restituzione è infatti dato un termine di dieci giorni a decorrere dalla cessazione del fatto costituente forza maggiore (o caso fortuito), di gran lunga più ampio di quello per il quale la richiesta, nella vicenda ora in esame, avrebbe potuto essere avanzata.

4. La questione, come accennato, non è manifestamente infondata.

5. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 235 del 1996, osservò che la previsione di un identico, e particolarmente breve, termine di reclamo in tema di permessi di necessità e di permessi premio non è ragionevole.

Se, per un verso, i brevissimi termini di impugnazione possono essere giustificati in relazione ai permessi di necessità, per "i rigorosi presupposti cui la ... norma subordina la concessione" degli stessi, non altrettanto può dirsi, secondo l'impostazione data dalla Corte costituzionale, per i permessi premio che sono, a differenza dei primi, "parte integrante del trattamento e da cui possono discendere conseguenze dirette anche al fine dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione".

Nella giurisprudenza costituzionale, come è noto, si è più volte affermato che il permesso premio ha "natura di misura premiale di incentivo alla collaborazione del detenuto con l'istituzione carceraria, e di strumento esso stesso di rieducazione, in quanto consente un iniziale inserimento del



condannato nella società" (sentenze n. 188 del 1990, n. 227 e n. 504 del 1995, n. 235 del 1996, n. 296 del 1997, n. 450 del 1998).

Altre sono, invece, la natura e la funzione del permesso di necessità, misura eccezionale che risponde esclusivamente a finalità di umanizzazione della pena, consentendo al detenuto di stare vicino ai congiunti e di adoperarsi per loro in occasione di particolare avverse vicende della vita familiare – Sez. 1, n. 15953 del 27/11/2015, dep. 2016, Vitale, Rv. 267210-11 –.

L'identità del termine per la proposizione del reclamo avverso i provvedimenti che attengono all'una e all'altra tipologia di permessi esalta esclusivamente un dato di natura meramente nominalistica, posto che il Legislatore menziona entrambe le misure come permessi, che però restano segnati da una strutturale eterogeneità – Corte cost., n. 235 del 1996 –.

L'irragionevolezza della previsione si risolve pertanto in una violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma equipara, quanto al termine concesso per il reclamo, situazioni profondamente diverse.

5.1. Essa, peraltro, si pone in violazione dell'art. 27 Cost., specificamente del principio rieducativo della pena, perché ostacola un effettivo e serio controllo sul provvedimento adottato dal Magistrato di sorveglianza relativo ad "uno strumento cruciale ai fini del trattamento", momento iniziale della progressività premiale in esplicazione di una importante funzione "pedagogico-propulsiva" che dà modo di saggiare, quale primo esperimento, "la risocializzazione in ambito extramurario ..." – Corte cost., n. 188 del 1990 e Corte cost., n. 227 del 1995 –.

6. Altri sono ancora i parametri di costituzionalità rilevanti.

6.1. È orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità che il reclamo avverso i provvedimenti in materia di permessi premio costituisca un mezzo di impugnazione e quindi debba essere corredato, pena l'inammissibilità, da specifici motivi – v., in tal senso, tra le altre, Sez. 1, n. 2593 del 30/03/1999, Arrigo, Rv. 213488; Sez. 1, n. 648 del 28/01/2000 Sasso, Rv. 215388; Sez. 1, n. 16254 del 23/03/2006, Costantino, Rv. 234299; Sez. 1, n. 37332 del 26/09/2007, Esposito, Rv. 237505; Sez. 1, n. 15982 del 17/09/2013, dep. 2014, Greco, Rv. 261989;).

Si è a tal proposito affermato che, compiuta la piena giurisdizionalizzazione dell'istituto – a seguito della pronuncia n. 53 del 1993 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità delle norme che non consentivano l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 666 e 678 cod. proc. pen. al procedimento di reclamo avverso il decreto di esclusione dal computo della detenzione del periodo trascorso in permesso premio –, l'obbligo di presentazione di motivi contestualmente al reclamo discende inevitabilmente dal

carattere giurisdizionale, e non amministrativo, del procedimento in cui esso si innesta e delle decisioni che sono assunte in materia.

Si è pure chiarito come non possa affermarsi l'esclusione dell'obbligo di presentazione dei motivi facendo leva sull'osservazione che il procedimento è modellato su quello relativo alle questioni di esecuzione, per la ragione che, mentre la domanda con cui si prospettano questioni relative all'esecuzione non ha natura di impugnazione, lo stesso non può essere detto per il reclamo avverso il provvedimento in materia di permesso premio, che all'evidenza ha natura di impugnazione, dando luogo ad un giudizio di controllo che non può che svolgersi sulla base di doglianze e censure specificamente prospettate.

6.2. È appena ora il caso di evidenziare che, sotto la vigenza del precedente codice di rito, la disposizione su un termine così breve per la proposizione del reclamo aveva, in ragione di quel sistema di impugnazioni, una incidenza negativa meno rilevante sulla posizione del soggetto che intendeva dolersi del provvedimento.

In quel sistema, come è noto, l'impugnazione si proponeva con dichiarazione, nella quale si dovevano indicare soltanto il provvedimento impugnato, la data del medesimo, il giudice che lo aveva emesso e il procedimento al quale si riferiva - art. 197 -; i termini di impugnazione, posti a pena di decadenza, erano calibrati sulla dichiarazione di impugnazione - art. 199 - , mentre i motivi di impugnazione, pur potendo essere enunciati nello stesso atto della dichiarazione, dovevano essere presentati per iscritto, a pena di decadenza, in un termine diverso e ampio di giorni venti a far data dalla comunicazione o notificazione dell'avviso di deposito del provvedimento - art. 201 -.

È agevole rilevare che la previsione del termine di ventiquattro ore per la proposizione del reclamo consentiva, in misura maggiore rispetto all'attuale, un utile esercizio del diritto al reclamo, coordinandosi con un modello di impugnazione incentrato sulla diversificazione, anche e soprattutto d'ordine temporale, tra dichiarazione e motivi di impugnazione.

6.3. Il vigente codice di rito, non soltanto ha eliminato la distinzione tra dichiarazione e motivi, imponendo, a pena di inammissibilità, che entro l'unico termine di impugnazione siano proposti entrambi, ma da ultimo, in forza della recente novella di cui alla legge n. 103 del 2017, ha aggravato gli oneri di specificità, che ora attengono oltre che all'articolazione dei motivi, alle richieste, anche istruttorie, alle indicazioni delle prove delle quali si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione o l'omessa o erronea valutazione, all'indicazione dei capi o punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione - art. 581 -.

6.4. Non può dunque essere condivisa la posizione reiteratamente espressa nella giurisprudenza di legittimità circa la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che ora si prospetta, in forza dell'assunto che il "Tribunale adito deve comunque decidere, atteso il carattere giurisdizionale della procedura, nelle forme dell'udienza camerale nel cui ambito nulla impedisce il dispiegarsi di una difesa personale ovvero affidata ad un difensore di fiducia" – Sez. 1, n. 13395 del 19/02/2013, Zanda, Rv. 255645 –; e che, siccome il procedimento "è regolato, per la particolarità della materia stessa, in modo da assicurare la massima speditezza con comunicazioni senza formalità e scadenze temporali ristrette", allora un termine di reclamo così ristretto è giustificabile, anche alla luce della considerazione che "il carattere giurisdizionale della procedura non impone di per sé la pienezza del contraddittorio, conoscendo il sistema provvedimenti giurisdizionali emessi *de plano*" – Sez. 1, n. 244 del 13/01/2000, Forcieri, Rv. 215202 –.

Queste precedenti posizioni hanno trascurato dati di importanza centrale, e cioè che la semplificazione delle forme, per esigenze di speditezza, non può in ogni caso andare a detrimento del diritto delle parti di rappresentare compiutamente le proprie ragioni al giudice del controllo e che la possibilità di esplicitarle nella fase del contraddittorio camerale è subordinata alla preliminare verifica di ammissibilità del reclamo. Se questo viene infatti dichiarato inammissibile per una affrettata articolazione dei motivi, le possibilità di recupero nel contraddittorio camerale restano del tutto vanificate.

6.5. Occorre poi considerare lo squilibrio che si realizza tra le opportunità di impugnazione riservate alla parte pubblica e al detenuto, rispetto al quale un termine di reclamo così ristretto comprime in misura irragionevolmente maggiore il diritto di difesa. Questi, per evitare il rischio di una pronuncia di inammissibilità, necessita dell'assistenza di un difensore, pur non imposta per legge, e però l'effettività dell'assistenza è fortemente compromessa dalla spiccata brevità del termine concesso per il reclamo. Da un lato il sistema consente all'interessato di richiedere l'intervento e l'assistenza della difesa tecnica, e dall'altro non pone le condizioni affinché questa facoltà possa pienamente esplicarsi.

Per quanto sino ad ora argomentato il termine di ventiquattro ore per la proposizione del reclamo si rivela incapace di assicurare alla parte, che intenda dolersi della decisione, di un tempo utile per articolare i rilievi critici da sottoporre al Tribunale di sorveglianza. La norma non si sottrae così ad un fondato dubbio di incostituzionalità per violazione degli artt. 24, compromettendo le concrete ed effettive possibilità di difesa, e 111 Cost., per

eccentricità rispetto al modello di giusto processo costituzionale, che impone tra l'altro condizioni di parità tra le parti di fronte al giudice.

7. Con la sentenza n. 235 del 1996 la Corte costituzionale dichiarò inammissibile la questione – che ora si ripropone – soprattutto perché rilevò l'impossibilità di "rintracciare nell'ordinamento una conclusione costituzionalmente obbligata", tale da consentire alla stessa Corte di porre rimedio alla brevità del termine "rideterminandolo essa stessa"; e per tale ragione auspicò un rapido intervento legislativo per la fissazione di un nuovo termine capace di contemperare "la tutela del diritto di difesa con le ragioni di speditezza della procedura".

Il monito della Corte costituzionale non ha avuto effetto e nel frattempo, però, il sistema di tutela si è evoluto con la piena giurisdizionalizzazione del reclamo avverso gli atti dell'Amministrazione penitenziaria asseritamente lesivi di diritti – art. 35-*bis* ord. pen. introdotto dal d. l. n. 146 del 2013, conv., con modif., in l. n. 10 del 2014 – e specificamente con la previsione di un termine di quindici giorni per la proposizione del reclamo contro la decisione del Magistrato di sorveglianza.

La disposizione da ultimo citata può ora costituire un ben preciso punto di riferimento idoneo, nella prospettiva di una pronuncia additiva, ad evitare un vuoto di previsione colmabile soltanto attraverso un esercizio della discrezionalità legislativa – v., da ultimo, Corte cost. n. 222 del 2018, secondo cui non è necessario "che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata", potendo bastare che il sistema offra "precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" per consentire alla Corte costituzionale di porre rimedio al *deficit* di tutela –.

8. Le considerazioni esposte impongono di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma terzo, in relazione all'art. 30-*ter*, comma 7, legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento penitenziario), nella parte in cui prevede che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del Magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio è pari a 24 ore.

A norma dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata la sospensione del presente procedimento, con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Cancelleria, infine, provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e alla comunicazione

della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma terzo, in relazione all'art. 30-*ter*, comma 7, legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento penitenziario), nella parte in cui prevede che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del Magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio è pari a 24 ore.

Sospende il presente procedimento.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Così deciso in Roma, il 30 ottobre 2019

Il consigliere estensore

Il presidente