



Sentenza n. 197 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Nicolò Zanon
decisione del 21 settembre 2021, deposito del 21 ottobre 2021
comunicato stampa del 21 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. [12 del 2021](#)

parole chiave:

MISURE DI SICUREZZA DETENTIVE – CASA DI LAVORO – REGIME DIFFERENZIALE
– PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA – PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELLA
PENA – PRINCIPIO DI LEGALITÀ – FINALITÀ RIEDUCATIVA DELLA PENA –
INTERPRETAZIONE CONFORME A COSTITUZIONE

disposizioni impugnate:

- art. 41-*bis*, commi 2 e 2-*quater*, della [legge 26 luglio 1975, n. 354](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 25, 27, 111 e 117, primo comma, della [Costituzione](#), quest'ultimo in relazione all'art. 7 della [CEDU](#) e all'art. 4., par. 1, del [Protocollo n. 7 CEDU](#)

dispositivo:

inammissibilità; interpretativa di rigetto

Il giudice delle leggi era stato chiamato a decidere, da un'ordinanza della Corte di Cassazione, Sez. I penale, sulla **legittimità costituzionale del regime differenziale di trattamento penitenziario, ex art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 (d'ora in poi, ordin. penit.), nella parte in cui esso si applica anche agli internati**. In particolare, erano stati impugnati **i commi 2 e 2-*quater* del richiamato art. 41-*bis***, come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera *f*), della legge n. 94 del 2009. Nella prospettazione del rimettente, le disposizioni censurate prescrivono che la sospensione delle regole trattamentali ordinarie – disposta dal Ministro di Giustizia – determini la sottoposizione dei condannati ad una pena detentiva e degli internati alle stesse restrizioni (assai rigorose) nei colloqui, nella corrispondenza e nella stessa vita intramuraria. Ciò, secondo il giudice *a quo*, comporterebbe la violazione, sotto diversi profili, degli artt. 3, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU e all'art. 4. par. 1, del Protocollo n. 7 CEDU.

Un primo gruppo di questioni di legittimità è sollevato in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost.: la parificazione tra detenuti ed internati in regime differenziale, oltre alla **lesione del principio di ragionevolezza** – data la diversità funzionale di pene e misure di sicurezza – comporterebbe la **vanificazione della specifica vocazione risocializzante della misura di sicurezza** e, quindi, della possibilità di rieducazione.

La Corte **rigetta** tali questioni, operando una **interpretazione parzialmente diversa (e conforme a Costituzione) delle norme censurate**.

Senza negare che il regime differenziale si renda applicabile a detenuti e internati, il giudice delle leggi ritiene, però, che **le modalità restrittive di esecuzione della misura di sicurezza, affinché siano congrue e proporzionate alla natura di questa, debbono differenziarsi rispetto al trattamento dei condannati nel medesimo regime, quanto serve a garantire la specifica condizione degli internati in casa di lavoro (o in colonia agricola), pur restando necessario che la garanzia di svolgimento di un'attività lavorativa non vanifichi le speciali cautele imposte, nei casi in esame, dall'elevata pericolosità degli interessati**. A sostegno di questa lettura, la Corte rivendica, innanzitutto, la **perdurante attualità dei principi desumibili dalla sua tradizionale giurisprudenza in materia di trattamento differenziale, che è dimostrata anche da recenti decisioni**: nonostante la legge n. 94 del 2009 abbia generalizzato e reso obbligatoria l'applicazione delle rigorose limitazioni alle relazioni interne ed esterne al carcere, sottraendo tali misure alla discrezionalità dell'amministrazione, la Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità del nuovo comma 2-*quater* dell'art. 41-bis ordin. penit., nella parte in cui prevedeva restrizioni palesemente incongrue o inidonee rispetto alle finalità del provvedimento di assegnazione al regime differenziato (sent. n. 97 del 2020 sulla latitudine del divieto di scambiare oggetti; sent. n. 186 del 2018, sul divieto di cuocere cibi). Inoltre, è **la stessa interpretazione letterale e logico-sistematica dell'intero art. 41-bis ordin. penit. a far ritenere che le misure indicate al comma 2-*quater* non debbano applicarsi necessariamente agli internati**: tale ultimo comma – che, a differenza dei commi successivi e del precedente comma 2, si apre menzionando esclusivamente i «detenuti» – negli unici due riferimenti agli internati non indica questi ultimi quali destinatari necessari delle varie misure elencate nelle lettere dalla a) alla f).

Ma soprattutto, in chiave sistematica, secondo la Corte è decisivo il fatto che la legge n. 94 del 2009, pur essendo intervenuta anche sul comma 2 dell'art. 41-bis non abbia eliminato il riferimento – ivi contenuto – al principio della “necessità” della restrizione imposta all'interessato. In conformità agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., deve essere perciò prescelta un'interpretazione della disciplina censurata che consenta **l'applicazione delle sole restrizioni proporzionate e congrue alla condizione del soggetto cui il regime differenziale di volta in volta si riferisce**. Nel caso dell'internamento in casa di lavoro, **le restrizioni devono adattarsi, nei limiti del possibile, alla necessità di organizzare un programma di lavoro, e, a sua volta, l'organizzazione del lavoro deve adattarsi alle restrizioni (quelle necessarie) della socialità e della possibilità di movimento nella struttura**. In definitiva, secondo l'interpretazione della Corte, **gli internati in regime differenziale restano esclusi dall'accesso alla semilibertà ed alle licenze sperimentali, non potendo uscire dalla struttura in cui sono collocati, ma, quanto alla socialità ed ai movimenti *intra moenia*, deve essere loro garantita la possibilità di lavorare**.

Un secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale lamenta che la parificazione tra detenuti ed internati in regime differenziale determini la violazione concorrente degli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., dell'art. 27 Cost., e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sent. 17 dicembre 2009, M. c. Germania: ciò a causa della **mancata predeterminazione della durata della misura di sicurezza in regime differenziale, e alla possibilità di prorogarla *sine die***, data l'assenza di offerta risocializzante.

La Corte, ribadendo l'interpretazione conforme delle disposizioni censurate, **dichiara non fondate anche tali questioni**. Nella sent. M. c. Germania (evocata dal rimettente) il giudice di Strasburgo – pur avendo assoggettato le misure di sicurezza detentive al principio di legalità ed evidenziato la necessità di un diverso regime rispetto alle pene – si è limitato a stabilire la necessaria applicazione del principio di non retroattività della *lex superveniens* a carattere peggiorativo anche con riguardo alla «custodia di sicurezza» (v. anche sentt. 13 gennaio 2011, Kallweit c. Germania e Mautes c. Germania, e la sent. 14 aprile 2011, Jendrowiak c. Germania). **L'attribuzione alla «custodia di sicurezza» della sostanza di “pena” – continua la Corte – non ha mai indotto il giudice di Strasburgo a dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità**: nella sent. 9 giugno 2011, Schmitz c. Germania, infatti, **senza stabilire un principio di**

necessaria predeterminazione della durata delle misure di sicurezza, la Corte EDU ha affermato, in punto di loro prevedibilità, che la stessa non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato. Quanto all'asserita incongruenza della complessiva risposta «sanzionatoria» rispetto al fatto di reato, la Corte richiama la sua giurisprudenza sulla diversa declinazione del principio di proporzionalità, che in riferimento alla pena implica una stretta correlazione tra il fatto e la conseguente punizione, mentre per le misure di sicurezza la proporzionalità dipende da un complessivo giudizio di congruità e non eccessività rispetto allo scopo di prevenire ulteriori attività criminali dell'interessato: pur dovendo essere occasionata dalla commissione di un reato, la misura di sicurezza non ha alcuna funzione retributiva. Quanto all'asserita “spirale” tra diniego dell'offerta risocializzante e proroga *ad libitum* della misura di sicurezza, essa è preclusa in radice visto che l'applicazione del regime differenziale non annulla il dovere e il potere dell'amministrazione di dare concreta attuazione all'attività che caratterizza la misura di sicurezza della casa di lavoro.

La Corte dichiara invece l'inammissibilità per difetto di motivazione sia della q.l.c. riferita all'art. 111 Cost. (visto che il giudice *a quo* non spiega adeguatamente come per l'internato in regime differenziale mancherebbero elementi utili alla revisione del giudizio di pericolosità), sia delle qq.ll.cc. riferite all'art. 25, terzo comma, Cost. e all'art. 117 primo comma Cost, in relazione all'art. 4, par. 1, Prot. n. 7 CEDU per la presunta violazione del principio *ne bis in idem* a livello costituzionale e convenzionale. Ribadendo un principio già affermato nella decisione in esame, il giudice delle leggi sottolinea come sia la stessa esistenza del preteso *idem factum* a non essere sufficientemente argomentata: infatti, la pena detentiva è correlata direttamente al reato connesso, mentre la misura di sicurezza è solo occasionata dal medesimo reato, e richiede una giustificazione non direttamente rilevante per l'esecuzione della pena (l'attuale e persistente pericolosità del soggetto interessato).

Eva Lechner