CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/1968** (ECLI:IT:COST:1968:53)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **PETROCELLI**
Camera di Consiglio del **02/04/1968**; Decisione del **09/05/1968**
Deposito del **29/05/1968**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **2844 2845 2846 2847 2848 2849 2850 2851**
Atti decisi:

N. 53

SENTENZA 9 MAGGIO 1968

Deposito in cancelleria: 29 maggio 1968.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 139 del 1 giugno 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. PETROCELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 636 e 637 del Codice di procedura

penale, promosso con ordinanza emessa il 20 aprile 1967 dal giudice di sorveglianza presso il ,Tribunale di Reggio Emilia nel procedimento di applicazione di misura di sicurezza a carico di Ferrari Giuseppe, iscritta al n. 99 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 157 del 24 giugno 1967.

Udita nella camera di consiglio del 2 aprile 1968 la relazione del Giudice Biagio Petrocelli.

Ritenuto in fatto:

Il 9 dicembre 1966 il Procuratore della Repubblica di Reggio Emilia ha richiesto al giudice di sorveglianza presso quel Tribunale di procedere alla dichiarazione di abitualità nel reato contro Ferrari Giuseppe con la conseguente applicazione di una misura di sicurezza detentiva (internamente in una colonia agricola per due anni). Il giudice, dopo aver sentito, ai sensi dell'art. 636 del Codice di procedura penale, le dichiarazioni del Ferrari, con ordinanza del 20 aprile 1967, ha sollevato di ufficio questione di legittimità costituzionale della citata disposizione e del successivo art. 637 in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 25, terzo comma, della Costituzione, e ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale.

La prima delle due norme impugnate dispone che, nel corso del procedimento per la esecuzione delle misure di sicurezza, il giudice di sorveglianza, prima di provvedere, deve invitare la persona sottoposta o da sottoporre a misura di sicurezza a fare le dichiarazioni che ritiene opportune nel proprio interesse; l'altra disposizione disciplina invece le modalità per gli accertamenti che il giudice ha facoltà di compiere in vista del provvedimenti di sua competenza.

L'ordinanza osserva che le norme impugnate non garantiscono alla persona sottoposta o da sottoporre a misura di sicurezza un adeguato esercizio del diritto di difesa. In particolare si rileva che la partecipazione del soggetto al procedimento è limitata alle sole dichiarazioni che egli è chiamato a fare a seguito dell'invito di cui all'art. 636. Pur non essendo espressamente escluso il ricorso alla assistenza tecnica, al difensore sarebbe preclusa la possibilità di presenziare anche ai principali atti istruttori, tra i quali le perizie che, per la natura della materia, acquistano speciale rilievo, e sarebbe invece riservata la sola facoltà di presentare memorie sulla scorta delle informazioni fornite dallo stesso interessato, come tali necessariamente insufficienti.

Per sostenere la necessità di un completo esercizio del diritto di difesa l'ordinanza muove dall'affermazione che le misure di sicurezza avrebbero natura di "sanzioni giurisdizionali", affermando che pene e misure di sicurezza farebbero parte di un unico genere di "sanzioni criminali giurisdizionali". Si aggiunge che di una "assimilazione", anche se non di una vera e propria unificazione, delle pene e delle misure di sicurezza esisterebbe traccia nella Costituzione, principalmente col principio di stretta legalità della stessa introdotto per le misure di sicurezza.

In definitiva l'ordinanza conclude affermando il carattere giurisdizionale del procedimento di esecuzione delle misure di sicurezza, disciplinato dagli artt. 633 e seguenti del Codice di procedura penale, e la conseguente illegittimità costituzionale delle norme impugnate, in quanto non assicurano il diritto di difesa ai sensi dell'art. 24 della Costituzione.

L'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 157 del 24 giugno 1967. Non vi è stata costituzione di parti.

Considerato in diritto:

1. - L'ordinanza solleva la questione di legittimità costituzionale degli artt. 636 e 637 del Codice di procedura penale, in quanto si ritiene che contengano disposizioni non idonee a una integrale attuazione del diritto di difesa nel procedimento davanti al giudice di sorveglianza. Per giungere a stabilire la necessità di un integrale diritto di difesa anche per l'applicazione, modificazione e revoca della misura di sicurezza, l'ordinanza procede in base a un criterio di parificazione della misura di sicurezza con la pena, sostenendo che la misura di sicurezza, al pari della pena, sia una sanzione, e che abbia carattere giurisdizionale. Si soggiunge anzi che la Costituzione, nell'art. 25, e in relazione al principio di legalità, avrebbe in certo modo ribadita questa parificazione o quanto meno assimilazione; ciò pur riconoscendosi che dal medesimo art. 25 risulta - come si dice - costituzionalizzato il sistema dualistico, vale a dire riaffermata nell'ordinamento penale la presenza di due distinti mezzi di tutela giuridica.

Non è compito di questa Corte l'addentrarsi in una trattazione teorica del concetto di sanzione, né in una valutazione comparativa della natura giuridica della pena e della misura di sicurezza. Tuttavia alcune considerazioni si manifestano necessarie entro i limiti in cui l'ordinanza fa riferimento all'art. 25. Se si opera sul concetto di sanzione, è indispensabile una esatta determinazione del significato del termine al quale si intende far riferimento. È ben noto, a tal proposito, che il termine sanzione esprime ordinariamente la reazione dell'ordinamento alla inosservanza della norma; ma ha subito, nel campo penale, sin dal secolo scorso, una dilatazione di questo significato, tentata - tra l'altro - proprio allo scopo di conseguire la inserzione della pena e della misura di sicurezza nell'ambito di una categoria unica. Di modo che il termine può risultare adoperato tanto nello specifico significato di cui innanzi, quanto in un significato più ampio, tale da comprendere, in via generale, ogni misura giuridica o mezzo di tutela giuridica. Un tale significato, per altro, che appare quello accolto nell'ordinanza, non è valido, nella sua larghissima genericità, a stabilire la parificazione o assimilazione che si sostiene. Dietro l'identità della terminologia permangono inevitabilmente quelli che sono i caratteri particolari del due mezzi di tutela giuridica; dai quali soltanto è dato desumere l'essenza propria e specifica di ciascuno. Né, contrariamente a quanto si dichiara nell'ordinanza, un criterio veramente valido di equiparazione potrebbe trarsi dall'essere, come si dice, tanto la pena che la misura di sicurezza mezzi di lotta contro la criminalità. Tale locuzione non può infatti assumere alcun valore di specificazione se, come è ovvio, è tale da dover necessariamente comprendere in sé tutto il vario complesso del mezzi che l'ordinamento dispone, anche nel vasto campo dell'amministrazione e della polizia, per la difesa della società contro la delinquenza.

Se poi dal più largo significato di sanzione sopra considerato si passa a quello specifico, per il quale il termine della la reazione dell'ordinamento all'inosservanza di una norma giuridica, ancora meno risulterà possibile una equiparazione. Nessuno sforzo di accostamento potrà infatti valere ad eliminare la differenza, essenziale e di natura, che nettamente si manifesta: la differenza cioè fra la reazione contro un fatto avvenuto, propria della pena, e l'attuazione, propria della misura di sicurezza, di mezzi rivolti ad impedire fatti di cui si teme il verificarsi nel futuro. Da un lato, dunque, reazione a un comportamento umano che ha già violata la legge e prodotto le sue conseguenze; dall'altro impiego di una difesa contro possibilità future, le quali possono anche non realizzarsi nel mondo del fatti. Differenza che si pone con tutto il suo valore, anche se in questa sede si ritenga di prescindere da una completa elaborazione della materia, non spingendosi oltre, a considerare le altre fondamentali note differenziali tra i due mezzi di tutela giuridica: ad esempio quelle riguardanti la posizione nettamente diversa che essi hanno nella norma che li prevede, la diversa direzione dell'imperativo, i soggetti cui è applicabile la restrizione della sfera giuridica (soli imputabili per la pena, imputabili e non imputabili nella misura di sicurezza), la norma valida per la misura di sicurezza che è, a differenza della pena, quella del tempo della sua applicazione, e via dicendo.

Relativamente poi a quest'ultimo punto occorre dissipare un equivoco che può derivare da un significato che si vuole attribuire all'art. 25 della Costituzione. Si assume cioè che una identità di posizione fra la pena e la misura di sicurezza dovrebbe stabilirsi in base al principio di legalità, anzi, come si sottolinea di "stretta" legalità. Pur non mancando a un certo punto di riconoscere che per la norma relativa alla misura di sicurezza non è stabilita la irretroattività (tale è la espressione adoperata), l'ordinanza giunge altrove ad affermare che l'art. 25 "introduce il principio di stretta legalità quanto alle misure di sicurezza". È agevole stabilire che ciò è del tutto contrario alla lettera e allo spirito della norma costituzionale, in quanto la posizione della pena o della misura di sicurezza rispetto a tale principio è da essa fissata in termini indubbiamente diversi. Per la misura di sicurezza, infatti, l'art. 25, terzo comma, col disporre che "nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge", non fa che riaffermare costituzionalmente il principio della riserva di legge, già dichiarato dall'art. 199 del Codice penale ("nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori del casi dalla legge stessa preveduti"). È soltanto per la pena, invece, che lo stesso art. 25, nel suo secondo comma, ribadisce il cosiddetto principio di stretta legalità, disponendo che "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso". E ciò con una riaffermazione della anteriorità della norma incriminatrice ancora più netta di quella che il Codice penale vigente e il Codice del 1890 hanno espresso con la formula: "nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge né con pene che non siano da essa stabilite". Nella dottrina e nella pratica penalistica la locuzione "principio di legalità" è stata di solito sufficiente da sola a indicare che la legge punitiva deve essere anteriore al fatto. Se poi a quel termine si vuol sostituire l'altro di "principio di stretta legalità", il concetto non può uscirne se non maggiormente rafforzato. Meno che mai per conseguenza risulterà possibile una identificazione, sotto la comune espressione di "stretta legalità", del principio sancito dal secondo comma dell'art. 25 con quello del terzo comma, relativo alle misure di sicurezza, vale a dire col principio, ben più largo, della riserva di legge. Il distacco d'altronde appare tanto più evidente se si tien presente che il terzo comma dell'art. 25, nella larghezza dei suoi termini, lascia ferma nell'ordinamento la disposizione dell'art. 200 del Codice penale, in forza della quale "le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione"; cioè non da un imperativo giuridico anteriore al fatto punibile, ma da quelle disposizioni che via via l'ordinamento riconoscerà più idonee ad una efficace lotta contro il pericolo criminale. Il tentativo di identificazione operato sulla base del principio di legalità si manifesta dunque del tutto infondato; e tale deve ritenersi, allo stesso proposito, anche l'accostamento terminologico espresso a un certo punto dell'ordinanza: "principio di stretta legalità o di riserva legislativa".

2. - Sulle premesse innanzi esaminate, l'ordinanza prosegue, con varia argomentazione, nel sostenere l'orientamento secondo il quale il procedimento per le misure di sicurezza davanti al giudice di sorveglianza avrebbe carattere non amministrativo, ma giurisdizionale, su tale carattere fondando la esigenza di una integrale attuazione del diritto di difesa, ai sensi dell'art. 24 della Costituzione. Si osserva, tra l'altro, a questo proposito, che la qualificazione di misure "amministrative" di sicurezza contenuta nel Codice penale non vincola l'interprete. E questa è certamente una affermazione nella quale bisogna convenire, ma che, a parte le tendenze evolutive del sistema invocate nell'ordinanza, la dottrina aveva enunciata da tempo, rilevando, proprio in relazione al punto in questione, che è del legislatore porre degli imperativi, fissare delle sanzioni, stabilire l'uno piuttosto che l'altro mezzo di tutela degli interessi umani, ma non il fornire qualificazioni logiche o sistematiche circa la natura dei vari istituti, le quali sono proprie dell'interprete e della scienza.

Senonché la Corte è d'avviso che la questione relativa al diritto di difesa nel procedimento di applicazione delle misure di sicurezza al di fuori del processo penale possa e debba essere impostata su un piano diverso e più alto, che è non quello formale dell'appartenenza del procedimento all'una o all'altra categoria, bensì quello riguardante l'interesse umano oggetto del procedimento, vale a dire quello supremo della libertà personale. La Corte riconosce

fondati i rilievi dell'ordinanza circa i mezzi difensivi apprestati dalle norme impugnate. Tali mezzi, a parte eventuali correttivi e sviluppi che siano adottati anche attualmente nella pratica, si riducono, nella enunciazione normativa, a un invito all'interessato o a chi lo rappresenta e a dichiarazioni ricevute nel processo verbale: e tutto ciò soltanto nella fase iniziale del procedimento. Secondo lo spirito della norma costituzionale si deve invece ritenere necessaria la conoscenza delle investigazioni e degli accertamenti compiuti dal giudice e del loro risultati relativamente all'intero corso del procedimento, e mediante l'assistenza tecnica di un difensore, da rendersi, oltre tutto, obbligatoria e non facoltativa, come invece è disposto, per analoghe situazioni, dall'art. 4, secondo comma, della legge 27 dicembre 1956 sulle misure di prevenzione. La Corte ritiene in sostanza che, amministrativo o giurisdizionale che sia il procedimento nel quale un tale interesse viene in questione davanti a un giudice, spetti sempre al soggetto il diritto allo svolgimento di una integrale difesa: e ciò in riguardo a tutte le misure che incidano sulla libertà personale, in primo luogo le misure di sicurezza detentive, ma non esclusa la libertà vigilata. Al di là della specifica tutela sancita dall'art. 24, appare manifesto che gli artt. 13 e 111, secondo comma, interpretati nello spirito delle supreme esigenze fissate dalla Costituzione, conferiscono alla libertà personale una propria e particolare rilevanza costituzionale; e con essa il diritto, in relazione ai procedimenti che alla libertà si riferiscono, ad una effettiva integrale difesa di questo supremo interesse del cittadino.

La Corte non si dissimula le difficoltà e le implicazioni di ogni genere cui in pratica, d'ora in poi, potrà dar luogo l'attuazione di un tale principio, ma ritiene in pari tempo che ciò non debba valere a limitarne la rigorosa affermazione. Il legislatore potrà indubbiamente intervenire a regolare nel modo più opportuno l'applicazione pratica del principio, ma sempre lasciando ferma la fondamentale esigenza affermata da questa Corte. A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 636 e 637 del Codice di procedura penale, nella parte in cui dispongono i mezzi di difesa, l'esercizio di questa potrà frattanto svolgersi analogicamente sulla base delle norme stabilite per la difesa nella istruzione sommaria, secondo le estensioni operate in proposito dalla giurisprudenza di questa Corte. Appare inoltre evidente che la decisione si riflette anche sull'applicazione dell'art. 4, secondo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui è fatto richiamo agli indicati artt. 636 e 637.

3. - Nella ordinanza si è anche fatto cenno a una valutazione della ammissibilità della questione, in rapporto all'alternativa del carattere amministrativo o giurisdizionale del procedimento. Il dubbio è da ritenersi superato, in considerazione della giurisprudenza di questa Corte, e in particolare delle sentenze n. 129 del 1957, n. 24 del 1958 e n. 52 del 1962, nelle quali esplicitamente è statuito che, ai fini dell'ammissibilità, il termine "giudizio" è da interpretare nel senso più lato di ogni procedimento davanti a un giudice; ciò in vista del preminente interesse pubblico della certezza del diritto e della osservanza della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 636 e 637 del Codice di procedura penale, limitatamente alla parte in cui comportano che i provvedimento del giudice di sorveglianza siano adottati senza la tutela del diritto di difesa nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1968.

ALDO SANDULLI - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI.

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

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