CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **143/2013** (ECLI:IT:COST:2013:143)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **FRIGO**
Camera di Consiglio del **24/04/2013**; Decisione del **17/06/2013**
Deposito del **20/06/2013**; Pubblicazione in G. U. **26/06/2013**
Norme impugnate: Art. 41-bis, c. 2°-quater, lett. b), della legge 26/07/1975, n. 354, come modificato dall'art. 2, c. 25°, lett. f), n. 2), della legge 15/07/2009, n. 94.
Massime: **37157**
Atti decisi: **ord. 241/2012**

SENTENZA N. 143

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall’articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza

pubblica), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Viterbo sul reclamo proposto da G.D. con ordinanza del 7 giugno 2012, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza depositata il 7 giugno 2012, il Magistrato di sorveglianza di Viterbo ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), «nella parte in cui introduce limitazioni al diritto di espletamento dei colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del medesimo art. 41-bis».

Il giudice a quo riferisce di essere investito del reclamo proposto da un detenuto, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 354 del 1975, avverso il provvedimento dell'8 settembre 2011, con cui il direttore della casa circondariale di Viterbo aveva respinto la richiesta del reclamante volta ad ottenere un colloquio visivo con un avvocato, designato come suo difensore di fiducia in un procedimento penale pendente davanti al Tribunale di Palmi.

Il diniego si basava sul disposto dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, in forza del quale i detenuti sottoposti al regime penitenziario speciale previsto dal comma 2 del medesimo articolo sono ammessi ad effettuare con i difensori, «fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari», pari rispettivamente a dieci minuti e a un'ora.

Con circolari del 3 settembre 2009, del 3 dicembre 2009 e del 1° aprile 2010 – esse pure poste a fondamento del provvedimento impugnato – il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ha precisato che le limitazioni sopra indicate operano a prescindere dal numero dei procedimenti per i quali il detenuto risulta imputato o condannato e, quindi, dal numero dei legali patrocinanti, e ha inoltre riconosciuto al detenuto la facoltà di effettuare un unico colloquio visivo o telefonico prolungato, della durata rispettivamente di tre ore o di trenta minuti, in luogo dei tre distinti colloqui settimanali di un'ora o di dieci minuti ciascuno.

Nella specie, il reclamante – nei cui confronti era stata disposta la sospensione delle regole di trattamento con decreto del Ministro della giustizia del 5 agosto 2010, per un periodo di quattro anni – non aveva potuto effettuare il richiesto colloquio con il difensore il giorno 8 settembre 2011, avendo già fruito il precedente 5 settembre – e, dunque, nell'ambito della stessa settimana – di tre ore consecutive di colloquio con un altro difensore, designato nel procedimento di sorveglianza originato dall'impugnazione del decreto di sottoposizione al regime penitenziario speciale.

Con il reclamo, l'interessato aveva lamentato l'avvenuta lesione del proprio diritto di difesa, eccependo l'illegittimità costituzionale della norma posta a base della decisione del direttore.

Ciò premesso, il rimettente rileva – quanto alla non manifesta infondatezza della questione

– che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 212 del 1997, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che il condannato in via definitiva ha diritto di conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della pena. A seguito di tale pronuncia, i detenuti in regime ordinario possono effettuare colloqui con i difensori senza limiti di frequenza e di durata.

Ad avviso del giudice a quo, la diversa disciplina, di segno restrittivo, introdotta dalla norma censurata per i detenuti sottoposti al regime speciale si rivelerebbe lesiva di plurimi parametri costituzionali. Essa troverebbe, infatti, fondamento non in una sostanziale diversità delle esigenze difensive, ma nel differente grado di pericolosità sociale del detenuto: elemento che non potrebbe, peraltro, incidere in senso limitativo sull'esercizio del diritto di difesa.

Sarebbe violato, per questo verso, anzitutto l'art. 3 Cost., in quanto i detenuti soggetti al regime speciale hanno, di regola, esigenze difensive maggiori rispetto ai detenuti cosiddetti comuni, collegate al numero più elevato e alla maggiore complessità dei procedimenti penali pendenti a loro carico: esigenze che risulterebbero, peraltro, già penalizzate dalla distanza, spesso notevole, del luogo di detenzione da quello di svolgimento del processo, necessaria al fine di ridurre al minimo i rischi di mantenimento dei collegamenti con le organizzazioni criminali. Identiche posizioni processuali – magari anche contrapposte – riceverebbero, in tal modo, una tutela irragionevolmente differenziata.

Risulterebbe leso anche l'art. 24 Cost., posto che l'evidente compressione del diritto di difesa, derivante dalla norma denunciata, non troverebbe giustificazione nella necessità di proteggere un altro interesse costituzionalmente garantito. L'esigenza di impedire contatti del detenuto con i membri dell'organizzazione di appartenenza in stato di libertà, che è alla base di tutte le restrizioni imposte dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975, tra cui la consistente limitazione dei rapporti con i familiari – con i quali può essere effettuato un solo colloquio mensile – non potrebbe essere, infatti, invocata con riguardo ai rapporti con i difensori, trattandosi di «categoria di operatori del diritto che non può essere formalmente destinataria del sospetto di porsi come illecito canale di comunicazione».

La disposizione censurata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 111, terzo comma, Cost., il quale, nello stabilire le condizioni del «giusto processo penale», prevede che la legge debba assicurare alla persona accusata di un reato il tempo e le condizioni necessarie per preparare la sua difesa. I limiti prefigurati dalla norma sottoposta a scrutinio non consentirebbero, di contro, al reclamante, coinvolto in diversi procedimenti penali, di disporre del tempo occorrente per predisporre la propria difesa, tenuto conto anche del fatto che i difensori non sarebbero in grado di assicurare una presenza assidua presso il luogo di detenzione, notevolmente distante da quello di svolgimento della maggior parte dei processi (pendenti presso uffici giudiziari della Calabria).

Quanto, poi, alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che il reclamante è detenuto in esecuzione di tre diverse sentenze ed è sottoposto a custodia cautelare in carcere in forza di due provvedimenti restrittivi; pendono, inoltre, a suo carico alcuni procedimenti penali per i quali sono decorsi i termini di custodia cautelare. Egli, pertanto – al pari della quasi totalità dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 – avrebbe un evidente interesse ad esercitare il diritto di difesa in una molteplicità di procedimenti distinti, riguardanti sia la fase della cognizione che quella dell'esecuzione. La declaratoria di illegittimità costituzionale invocata comporterebbe l'accoglimento del reclamo e la conseguente imposizione alla direzione dell'istituto penitenziario dell'obbligo di consentire il libero espletamento di colloqui visivi con i difensori nominati in tutti i procedimenti nei quali il reclamante è coinvolto.

2.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata

infondata.

La difesa dello Stato rileva come, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, le esigenze cui risponde il regime detentivo previsto dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 legittimino un trattamento penitenziario diverso da quello al quale è sottoposta la generalità dei detenuti. Le restrizioni connesse al regime speciale, comprese quelle concernenti i colloqui, sono giustificate, infatti, dall'esigenza di contenere la pericolosità di determinati soggetti, individuati non in astratto, sulla base del titolo del reato per i quali sono imputati o hanno riportato condanna, ma all'esito di una valutazione individuale e specifica. Di conseguenza, le limitazioni dei colloqui con i difensori previste dalla norma censurata, essendo preordinate a ridurre le occasioni di contatto tra i detenuti di accertata pericolosità e il mondo esterno, lungi dal determinare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai detenuti sottoposti al trattamento ordinario, costituirebbero il risultato di un corretto bilanciamento tra l'esigenza di tutelare adeguatamente il diritto di difesa e quella, di pari rilevanza costituzionale, di proteggere l'ordine giuridico e la sicurezza dei cittadini.

La questione sarebbe infondata anche nella parte in cui prospetta il contrasto tra la norma denunciata e l'art. 111, terzo comma, Cost., giacché il precetto costituzionale evocato non atterrebbe ai rapporti tra la persona accusata e il suo difensore, ma esclusivamente all'organizzazione del processo e ai rapporti tra l'imputato e il giudice, garantendo le condizioni indispensabili per una efficace azione difensiva.

Considerato in diritto

1.– Il Magistrato di sorveglianza di Viterbo dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui pone limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41-bis, in particolare prevedendo che detti detenuti possono avere con i difensori, «fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari» (pari, rispettivamente, a dieci minuti e a un'ora).

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., riservando ai detenuti in regime speciale un trattamento deteriore rispetto a quello accordato alla generalità degli altri detenuti, non giustificabile né con la loro maggiore pericolosità, la quale non potrebbe incidere in senso limitativo sull'esercizio del diritto di difesa; né con un minore livello delle esigenze difensive, avendo, al contrario, i detenuti in regime speciale esigenze difensive solitamente maggiori rispetto ai detenuti "comuni", in correlazione al più elevato numero e alla maggiore complessità dei procedimenti penali pendenti a loro carico.

La norma denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 24 Cost., determinando una evidente compressione del diritto di difesa del detenuto, a fondamento della quale non potrebbe essere invocata l'esigenza di impedire contatti con i membri dell'organizzazione criminale di appartenenza, non essendo tale esigenza riferibile ai rapporti con i difensori, i quali non potrebbero essere normativamente gravati «del sospetto di porsi come illecito canale di comunicazione».

Sarebbe violato, infine, l'art. 111, terzo comma, Cost., giacché le limitazioni censurate impedirebbero ai detenuti in questione – spesso contemporaneamente coinvolti in una pluralità di procedimenti penali – di disporre del tempo necessario per preparare efficacemente la

propria difesa.

2.– In riferimento all'art. 24 Cost., la questione è fondata.

È acquisito, nella giurisprudenza di questa Corte, che la garanzia costituzionale del diritto di difesa comprende la difesa tecnica (sentenze n. 80 del 1984 e n. 125 del 1979) e, dunque, anche il diritto – ad essa strumentale – di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996): ciò, al fine di definire e predisporre le strategie difensive e, ancor prima, di conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti (sentenza n. 212 del 1997). Sostanzialmente sintonica con dette affermazioni è quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale il diritto dell'accusato a comunicare in modo riservato con il proprio difensore rientra tra i requisiti basilari del processo equo in una società democratica, alla luce del disposto dell'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (tra le molte, Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 gennaio 2009, Rybacki contro Polonia; 9 ottobre 2008, Moiseyev contro Russia; 27 novembre 2007, Asciutto contro Italia; 27 novembre 2007, Zagaria contro Italia).

È evidente, per altro verso, come il diritto in questione assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruenti solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive. In questa prospettiva, il diritto del detenuto a conferire con il difensore forma oggetto di esplicito e puntuale riconoscimento in atti sovranazionali, tra i quali la raccomandazione R (2006)2 del Consiglio d'Europa sulle «Regole penitenziarie europee», adottata dal Comitato dei Ministri l'11 gennaio 2006, che riferisce distintamente il diritto stesso tanto al condannato (regola numero 23) che all'imputato (regola numero 98).

Sul versante interno, il codice di procedura penale del 1988 – innovando al regime meno favorevole prefigurato dal codice anteriore – ha sancito il diritto dell'imputato in custodia cautelare a conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della misura; diritto il cui esercizio può essere dilazionato dal giudice, su richiesta del pubblico ministero, solo in presenza di «specifiche ed eccezionali ragioni di cautela» ed entro limiti temporali ristrettissimi: non più di sette giorni, ridotti poi a cinque (art. 104 del codice di procedura penale).

Il nuovo codice di rito non si è occupato, per converso, dell'omologo diritto dei detenuti in forza di condanna definitiva. In assenza di una norma specifica, anche nella legge di ordinamento penitenziario, si era quindi ritenuto che i colloqui del condannato con il difensore soggiacessero alla generale disciplina relativa ai colloqui con persone diverse dai congiunti e dai conviventi, rimanendo in tal modo subordinati ad un'autorizzazione discrezionale del direttore dell'istituto, basata sulla verifica dell'esistenza di «ragionevoli motivi» (art. 18, primo comma, della legge n. 354 del 1975 e art. 35, comma 1, dell'allora vigente d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, recante «Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»).

Con la sentenza n. 212 del 1997, questa Corte ha ritenuto che un simile regime fosse incompatibile con il principio di inviolabilità del diritto di difesa, dichiarando, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo il citato art. 18 della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevedeva il diritto del condannato a conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della pena: e ciò, non soltanto in riferimento a procedimenti giudiziari già promossi, ma anche in relazione a qualsiasi procedimento contenzioso suscettibile di essere instaurato. Nell'occasione, la Corte ha rilevato che «il diritto di conferire con il proprio difensore non può essere compresso o condizionato dallo stato di detenzione, se non nei limiti eventualmente

disposti dalla legge a tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti (ad esempio attraverso temporanee, limitate sospensioni dell'esercizio del diritto, come quella prevista dall'art. 104, comma 3, cod. proc. pen. […]), e salva evidentemente la disciplina delle modalità di esercizio del diritto, disposte in funzione delle altre esigenze connesse allo stato di detenzione medesimo: modalità che, peraltro, non possono in alcun caso trasformare il diritto in una situazione rimessa all'apprezzamento dell'autorità amministrativa, e quindi soggetta ad una vera e propria autorizzazione discrezionale».

Per effetto della pronuncia ora ricordata, tutti i detenuti, anche in forza di condanna definitiva, possono quindi conferire con i difensori senza sottostare né ad autorizzazioni, né a limiti di ordine "quantitativo" (numero e durata dei colloqui). All'autorità penitenziaria resta affidata, in correlazione alle esigenze organizzative e di sicurezza connesse allo stato di detenzione, solo la determinazione delle modalità pratiche di svolgimento dei colloqui (individuazione degli orari, dei locali, dei modi di identificazione del difensore e simili), senza alcun possibile sindacato in ordine all'effettiva necessità e ai motivi dei colloqui stessi.

3.– Quanto ora rilevato, riguardo all'assenza di restrizioni numeriche e di durata, vale, tuttavia, per i detenuti "comuni": non più, attualmente, per i detenuti soggetti allo speciale regime di sospensione delle regole del trattamento, disposto dal Ministro della giustizia ai sensi dall'art. 41-bis, comma 2, della legge n. 354 del 1975.

Tale regime mira precipuamente a contenere la pericolosità di singoli detenuti proiettata verso l'esterno del carcere, in particolare impedendo «i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà»: collegamenti che potrebbero realizzarsi «attraverso i contatti con il mondo esterno», che lo stesso ordinamento penitenziario ordinariamente favorisce quali strumenti di reinserimento sociale (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze n. 417 del 2004 e n. 192 del 1998). Si intende soprattutto evitare che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa.

A fronte di tale obiettivo, le restrizioni costitutive del regime detentivo speciale – precisate per la prima volta a livello normativo dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di ordinamento penitenziario) – non potevano non investire anche, e prima di tutto, la disciplina dei colloqui, i quali rappresentano il veicolo più diretto e immediato di comunicazione del detenuto con l'esterno. Al riguardo, il comma 2-quater, lettera b), dell'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975, come modificato dalla citata legge n. 279 del 2002, prevedeva limitazioni relative alla frequenza (diritto del detenuto a non meno di uno e non più di due colloqui visivi al mese, con possibilità di un colloquio telefonico aggiuntivo solo dopo i primi sei mesi di applicazione del regime), alla qualità degli interlocutori (divieto di colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali) e al luogo di svolgimento (locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti), nonché possibili forme di controllo sui contenuti delle conversazioni (controllo auditivo e registrazione). L'ultimo periodo della citata lettera b) soggiungeva, tuttavia – in chiave di salvaguardia del diritto di difesa – che le disposizioni da essa dettate «non si applicano ai colloqui con i difensori». Di conseguenza, anche per i detenuti soggetti al regime speciale restava fermo il diritto incondizionato a conferire in modo riservato con il proprio difensore.

4.– La situazione è mutata a seguito della legge n. 94 del 2009, il cui art. 2, comma 25, ha apportato una nutrita serie di modifiche all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975, dichiaratamente volte – secondo le univoche risultanze dei lavori parlamentari – ad irrigidire il regime speciale, in ragione della riscontrata insufficienza delle misure precedenti a contrastare efficacemente il fenomeno temuto.

A tale operazione di irrigidimento non è sfuggita la disciplina dei colloqui. La novella ha, infatti, ridotto il numero dei colloqui personali mensili ad un solo; ha reso obbligatori (anziché discrezionali) il controllo auditivo e la videoregistrazione; ha stabilito che i colloqui telefonici possono essere concessi solo se non siano stati effettuati colloqui personali (e non già in aggiunta ad essi). Ma soprattutto – per quanto qui interessa – ha modificato l'ultimo periodo della citata lettera b) del comma 2-quater, aggiungendo alla immutata statuizione per cui «le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori» le parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari»: ossia della durata massima di un'ora, quanto ai colloqui visivi (art. 37, comma 10, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»), e di dieci minuti, quanto ai colloqui telefonici (terzo periodo della stessa lettera b dell'art. 41-bis, comma 2-quater, della legge n. 354 del 1975, che replica, in parte qua, l'art. 39, comma 6, del d.P.R. n. 230 del 2000).

Pur nella singolare articolazione logico-sintattica del precetto che ne risulta, il senso della norma rimodulata è chiaro. Ferma restando l'inapplicabilità ai colloqui difensivi delle disposizioni (valevoli invece per i colloqui con i familiari) che prescrivono il vetro divisorio, il controllo auditivo e la videoregistrazione, vengono introdotti per la prima volta dei limiti legislativi di tipo "quantitativo" al diritto dei detenuti in questione a conferire con i propri difensori: limiti che appaiono ispirati al sospetto che questi ultimi possano prestarsi a fungere da intermediari per illeciti scambi di comunicazioni tra i detenuti stessi e gli altri membri dell'organizzazione criminale di appartenenza.

5.– Le restrizioni in questione, per il modo in cui sono congegnate, si traducono in un vulnus del diritto di difesa incompatibile con la garanzia di inviolabilità sancita dall'art. 24, secondo comma, Cost.

Al riguardo, occorre considerare come si sia di fronte a restrizioni rigide, indefettibili e di lunga durata: ben diverse, dunque, da quella resa possibile, in termini generali, dal citato art. 104, comma 3, cod. proc. pen. nei confronti dell'imputato in custodia cautelare.

A fronte della modifica apportata al secondo periodo del comma 2-quater dell'art. 41-bis (in specie, la sostituzione della locuzione «può comportare» con l'indicativo presente «prevede»), la compressione del diritto ai colloqui difensivi consegue – al pari delle altre restrizioni normativamente prefigurate – in modo automatico e indefettibile all'applicazione del regime detentivo speciale (al riguardo, sentenza n. 190 del 2010) e lo accompagna per tutta la sua durata, fissata ora in quattro anni, con possibilità di proroga per successivi periodi, ciascuno pari a due anni (comma 2-bis).

I limiti in questione operano d'altro canto invariabilmente, a prescindere non solo dalla natura e dalla complessità dei procedimenti giudiziari (o, amplius, contenziosi) nei quali il detenuto è (o potrebbe essere) coinvolto e dal grado di urgenza degli interventi difensivi richiesti, ma anche dal loro numero e, quindi, dal numero dei legali patrocinanti con i quali il detenuto si debba consultare. L'interpretazione in tali sensi della norma censurata, prontamente adottata dall'amministrazione penitenziaria (circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 297600-2009 del 3 settembre 2009), risponde, in effetti, tanto al dato testuale (la norma menziona i «difensori» al plurale e non fa alcun accenno a un incremento dei limiti in funzione della pluralità dei procedimenti cui il detenuto sia interessato), quanto alla ratio della novella legislativa del 2009, dianzi evidenziata.

6.– Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, la soluzione normativa adottata non può essere giustificata in una prospettiva di bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi contrapposti di pari rilevanza costituzionale, legati segnatamente alla protezione

dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata.

Questa Corte ha riconosciuto che il diritto di difesa è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale, così che il suo esercizio può essere variamente modulato o limitato dal legislatore (tra le altre, sentenze n. 173 del 2009, n. 297 del 2008 e n. 341 del 2006, nonché, con specifico riferimento alla materia dei colloqui dei detenuti, sentenza n. 212 del 1997): ciò, tuttavia, a condizione che non ne risulti compromessa l'effettività, costituente il limite invalicabile ad operazioni del genere considerato (sentenza n. 317 del 2009), e ferma restando, altresì, l'esigenza di verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate (sentenza n. 407 del 1993).

Detti principi valgono in modo particolare quando si discuta di restrizioni che incidono sul diritto alla difesa tecnica delle persone ristrette in ambito penitenziario, rese più vulnerabili, quanto alle potenzialità di esercizio delle facoltà difensive – come già rimarcato – dalle limitazioni alle libertà fondamentali insite, in via generale, nello stato di detenzione. Giova, anche a questo riguardo, il riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale – nell'ammettere che, in circostanze eccezionali, lo Stato possa limitare i contatti confidenziali tra una persona detenuta e il suo avvocato – rimarca, tuttavia, come ogni misura limitativa di tal fatta debba risultare assolutamente necessaria (tra le altre, Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 novembre 2007, Asciutto contro Italia; 27 novembre 2007, Zagaria contro Italia) e non debba comunque frustrare l'effettività dell'assistenza legale alla quale il difensore è abilitato. Tale, infatti, è l'importanza annessa ai diritti della difesa in una società democratica, che il diritto ad una assistenza legale effettiva deve essere garantito in tutte le circostanze (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 2 novembre 2010, Sakhnovskiy contro Russia).

Nella specie, il contingentamento, rigido e prolungato nel tempo, dei momenti di contatto tra il detenuto e i suoi difensori intacca l'anzidetto nucleo essenziale, non essendo possibile presumere, in termini assoluti, che tre colloqui visivi settimanali di un'ora, o telefonici di dieci minuti, consentano in qualunque circostanza una adeguata ed efficace predisposizione delle attività difensive. Nel frangente, si discute, tra l'altro, di soggetti condannati o imputati per delitti di particolare gravità e spesso contemporaneamente coinvolti – proprio in ragione dei ritenuti collegamenti «con un'associazione criminale, terroristica o eversiva», cui è condizionata la sottoposizione al regime speciale (art. 41-bis, comma 2, primo periodo) – in una pluralità di altri procedimenti, di cognizione ed esecutivi, particolarmente complessi. È questo il caso del reclamante nel giudizio a quo, il quale – secondo quanto riferisce il giudice rimettente – è detenuto in esecuzione di tre diverse sentenze ed è sottoposto a custodia cautelare in carcere in forza di due provvedimenti restrittivi; pendono, inoltre, a suo carico altri procedimenti penali per i quali sono decorsi i termini di custodia cautelare, nonché il procedimento di sorveglianza originato dall'avvenuta impugnazione del decreto ministeriale di sottoposizione al regime detentivo speciale. L'eventualità che le tre ore o i trenta minuti settimanali complessivi di colloquio – pur tenendo conto della concorrente possibilità di libera corrispondenza epistolare (surrogato con evidenti limiti di funzionalità) – risultino in concreto insufficienti a soddisfare le esigenze difensive non può, dunque, considerarsi remota o puramente congetturale.

Significativo, al riguardo, è che la Corte di Strasburgo – tenuto conto della complessità della singola vicenda giudiziaria nella quale il ricorrente era coinvolto – abbia reputato lesiva del diritto all'equo processo una limitazione che presenta significative assonanze con quella in esame (sentenza 12 marzo 2003, Öcalan contro Turchia, relativa a fattispecie nella quale erano stati consentiti all'imputato, durante il corso del processo, solo due colloqui a settimana con i propri difensori, della durata di un'ora l'uno).

7.– Quanto, poi, al secondo versante – quello della ragionevolezza delle restrizioni – vale osservare come i colloqui difensivi abbiano, per definizione, quali interlocutori "esterni" del

detenuto, persone appartenenti ad un ordine professionale (quello degli avvocati), tenute al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia e sottoposte alla vigilanza disciplinare dell'ordine di appartenenza.

L'eventualità che dette persone, legate al detenuto da un rapporto di prestazione d'opera professionale, si prestino a fungere da tramite fra il medesimo e gli altri membri dell'organizzazione criminale, se non può essere certamente esclusa a priori, neppure può essere assunta ad una regola di esperienza, tradotta in enunciato normativo: apparendo, sotto questo profilo, la situazione significativamente diversa da quella riscontrabile in rapporto ai colloqui con persone legate al detenuto da vincoli parentali o affettivi, ovvero con terzi non qualificati.

Dirimente è, peraltro, il rilievo che, quando pure l'eventualità temuta si materializzi, le restrizioni oggetto di scrutinio non appaiono comunque in grado di neutralizzarne o di comprimerne in modo apprezzabile gli effetti. Posto, infatti, che i colloqui con i difensori – diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone – restano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti sono suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma non valgono ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi criminosi.

L'operazione normativa considerata viene, di conseguenza, a confliggere con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. Nel caso in esame, per converso, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

8.– Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

Le censure riferite agli artt. 3 e 111, terzo comma, Cost. restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.