



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'anno natio

Sentenza **376/1997**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente GRANATA - Redattore

Camera di Consiglio del **01/10/1997** Decisione del **26/11/1997**

Deposito del **05/12/1997** Pubblicazione in G. U. **10/12/1997**

Norme impugnate:

Massime: **23575**

Atti decisi:

N. 376

SENTENZA 26 NOVEMBRE-5 DICEMBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 41-bis comma 2, e 14-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi con ordinanze emesse il 18 marzo 1996 dal Tribunale di sorveglianza di Napoli ed il 6 giugno 1996 (n. 2 ordinanze) del Tribunale di sorveglianza di Firenze, rispettivamente iscritte ai nn. 885, 1216 e 1217 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 38 e 45, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 1 ottobre 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento instaurato a seguito del reclamo di un detenuto, condannato definitivamente nonché nuovamente imputato per delitti richiamati dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, avverso il decreto del Ministro di grazia e giustizia che aveva disposto l'applicazione del regime carcerario differenziato di cui all'art. 41-bis, comma 2, del medesimo ordinamento penitenziario, il Tribunale di sorveglianza di Napoli, con ordinanza emessa il 18 marzo 1996, pervenuta a questa Corte il 17 luglio 1996 (r.o. n. 885 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113 della Costituzione, del predetto art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Il remittente premette che, secondo le sentenze nn. 349 e 410 del 1993 di questa Corte, ai detenuti va riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive, e va garantita quella parte di libertà che non è intaccata dallo stato di detenzione, mentre restrizioni ulteriori alla loro libertà possono intervenire solo con le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione; i provvedimenti dell'amministrazione che incidono sulle modalità di esecuzione della pena non possono contrastare con i principi sanciti dagli artt. 13, 24, 27 e 113 della Costituzione, e su di essi si esercita un sindacato giurisdizionale identico a quello previsto sui provvedimenti di applicazione del regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 14-bis dell'ordinamento penitenziario.

Rileva quindi che l'applicazione del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, opera senza possibilità di limitazioni temporali, non previste dalla legge, e di fatto inesistenti poiché i decreti ministeriali si susseguono nel tempo, prorogando il regime nei confronti dello stesso detenuto, senza che nei provvedimenti di proroga sia indicata alcuna motivazione nuova o diversa da quella originaria.

Secondo il giudice a quo la norma censurata si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto ipotizzerebbe "una specifica categoria di detenuti, imputati e condannati, predeterminati per dettato normativo", sottoposti ad un regime di esecuzione diverso da quello disposto "per la criminalità ordinaria". Ancora, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, primo comma, 13, secondo comma, 27, secondo e terzo comma, della Costituzione, in quanto la "proroga ripetuta e immotivata" del decreto esulerebbe di fatto dai caratteri di "uguaglianza, necessità, urgenza, provvisorietà e umanità" costituzionalmente rilevanti. L'art. 41-bis opererebbe indipendentemente da situazioni di eccezionalità ed emergenza, dettagliatamente motivate, nonché da ogni previsione temporale e da una verifica costante degli sviluppi della situazione.

In secondo luogo, secondo il remittente, nonostante la riconosciuta impugnabilità del provvedimento ministeriale, il ripetersi, attraverso le proroghe, "monotono e immotivato di contestazioni consolidate, ancorate a episodi storici ormai datati", creerebbe ostacoli all'esplicazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

In terzo luogo, l'art. 41-bis sarebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto il relativo regime, comportando restrizioni influenti sul grado di libertà personale, si concretizzerebbe in un trattamento contrario al senso di umanità, e si opporrebbe al fine di rieducazione, poiché precluderebbe al detenuto la possibilità di fruire del trattamento rieducativo e la partecipazione alle attività culturali, ricreative e sportive finalizzate alla realizzazione della personalità e alla risocializzazione. Si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 27, primo (rectius: secondo) comma, della Costituzione, in quanto introduce la possibilità di applicazione del regime differenziato anche al solo imputato per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

Infine il giudice a quo censura il carattere retroattivo dell'art. 41-bis, comma 2, che, applicato a detenuti per fatti anteriori alla sua entrata in vigore, realizzerebbe una violazione del divieto di retroattività delle pene di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto il relativo provvedimento aggiungerebbe "pena a pena" e comunque restringerebbe ulteriormente "lo spazio vitale del detenuto".

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, e in subordine infondata, per le stesse ragioni fatte valere nell'atto di intervento, prodotto in copia, relativo alla questione sollevata con l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze del 7 settembre 1995, ed iscritta al n. 904 del registro ordinanze del 1995. In esso si eccepeva anzitutto l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto veniva posta in discussione la costituzionalità dell'art. 41-bis nella interpretazione datane dalla Corte di cassazione, senza nessun riferimento al caso concreto che aveva dato origine al procedimento, riconducendosi le censure alla norma in sé e non in quanto applicabile al caso.

Nel merito si affermava poi la manifesta infondatezza della questione. Le restrizioni disposte in applicazione dell'art. 41-bis non comporterebbero di per sé violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, essendo la stessa legge che, in linea generale, determina i casi e le situazioni in cui può farsi tale applicazione.

Sarebbe altresì da escludere una violazione degli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., in quanto la diversità delle situazioni giustifica il differente trattamento disposto, mentre l'applicazione della disposizione in esame non darebbe luogo di per sé a trattamenti contrari al senso di umanità né escluderebbe il fine rieducativo.

Infine, non sarebbe violato l'art. 113 della Costituzione poiché il principio costituzionale della divisione dei poteri, che non può essere stravolto dalla garanzia della tutela giurisdizionale, comporterebbe che l'autorità giudiziaria può disapplicare gli atti amministrativi illegittimi ma non può sostituirsi all'autorità amministrativa nel regolamento delle fattispecie concrete, come avverrebbe se si riconoscesse ad essa il potere di disapplicare il provvedimento che ha disposto, in concreto, specifiche misure a salvaguardia di esigenze di ordine e sicurezza.

3. - Nell'ambito di procedimenti concernenti la concessione della liberazione anticipata a favore di due detenuti sottoposti a regime differenziato in base all'art. 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, il Tribunale di sorveglianza di Firenze, con due ordinanze conformi emesse il 6 giugno 1996, e pervenute a questa Corte il 7 ottobre 1996 (r.o. nn. 1216 e 1217 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 41-bis, comma 2, nonché dell'art. 14-ter dell'ordinamento penitenziario, per contrasto con gli articoli 13, secondo comma, 3, primo comma, 27, terzo comma, e 113 della Costituzione.

Il Tribunale richiama precedenti ordinanze dello stesso giudicante, che avevano respinto le istanze dei medesimi detenuti volte alla concessione della liberazione anticipata, fondando tale provvedimento, anche in riferimento a contemporanee decisioni confermatrici dell'applicazione agli stessi detenuti del regime differenziato di cui all'art. 41-bis, comma 2, sulla assenza di elementi che comprovassero la presa di distanza dei detenuti dalle organizzazioni criminali, e sulla constatazione che l'applicazione dell'art. 41-bis non consente l'acquisizione di dati sufficienti per formulare il giudizio di effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, richiesto dall'art. 54 dell'ordinamento penitenziario per la concessione della liberazione anticipata. Tali ordinanze erano state annullate con rinvio dalla Corte di cassazione, la quale aveva negato che, ai fini della liberazione anticipata di un detenuto legato a organizzazioni criminali, fosse necessario richiedere la prova positiva di un suo distacco interiore da tali organizzazioni; e aveva affermato che la sottoposizione al regime differenziato dell'art. 41-bis non doveva di per sé impedire la considerazione della condotta del detenuto per valutare la sua partecipazione all'opera di rieducazione: accennando altresì alla

eventualità della sottoposizione dell'art. 41-bis al controllo di legittimità costituzionale, ove la situazione fattuale non consentisse l'acquisizione di indicazioni sufficienti per la formulazione di tale giudizio proprio a causa della normativa applicata.

Il remittente rileva che nei confronti dei detenuti interessati erano intervenuti provvedimenti applicativi dell'art. 41-bis confermati in sede di reclamo, che avevano accertato i loro legami con organizzazioni criminali di indiscussa pericolosità, legami che, secondo esperienza, non sono allentati dallo stato di detenzione; e si interroga sul rapporto fra decisione in ordine alla legittimità del provvedimento di applicazione del regime differenziato e decisione sulla istanza di liberazione anticipata. Poiché quest'ultima presuppone l'accertamento della effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, e non può basarsi sulla semplice regolarità della condotta in carcere del detenuto, e poiché d'altra parte lo speciale regime detentivo applicato in base all'art. 41-bis non consentirebbe l'acquisizione di dati sufficienti per la formulazione del giudizio di effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, precludendo così la possibilità di ottenere la liberazione anticipata, non resterebbe, secondo il giudice a quo che provocare il controllo di costituzionalità sul medesimo art. 41-bis.

Ciò premesso, il giudice a quo richiama proprie precedenti ordinanze che sottoponevano a questa Corte vari profili di legittimità costituzionale relativi all'art. 41-bis e all'art. 14-ter dell'ordinamento penitenziario (si tratta delle questioni decise con la sentenza n. 351 del 1996), e, richiamando alcuni passi di una di esse, rileva che l'applicazione dell'art. 41-bis secondo la interpretazione offertane dall'amministrazione penitenziaria in una circolare del 21 aprile 1993, e come è confermato fattualmente nei casi specifici sottoposti all'esame del medesimo remittente, comporta la sospensione delle attività di osservazione e trattamento; perciò, definendosi la conoscenza dei detenuti interessati attraverso quello che viene chiamato il "pregiudizio interpretativo" del loro perdurante collegamento con un'organizzazione criminale dotata di stabilità e continuità, e mancando l'accertamento aggiornato della continuità e attualità di tale collegamento, non vi sarebbe una sede - in assenza di una scelta di collaborazione del soggetto alle investigazioni - nella quale possa manifestarsi il distacco dalla organizzazione criminale, così da permettere il giudizio positivo sulla partecipazione all'opera di rieducazione. Ma tale sospensione dell'attività di osservazione e trattamento, frutto, ad avviso del giudice, del convincimento che per siffatti detenuti l'esecuzione della pena deve avere sola funzione di contenimento il più possibile afflittivo, contrasterebbe con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che impone di attuare o quanto meno di proporre l'osservazione e il trattamento anche nei confronti dei soggetti gravemente compromessi con la criminalità, e di realizzare la conoscenza individualizzata di tali soggetti.

Il remittente prospetta pertanto nuovamente gli stessi profili di legittimità costituzionale già sollevati nelle citate precedenti ordinanze, osservando che è la concreta applicazione dell'art. 41-bis come articolata attraverso i decreti ministeriali, che sacrifica situazioni soggettive attive dei detenuti nonché il diritto alla osservazione e al trattamento penitenziario; ed è inoltre la esclusione del controllo giurisdizionale sul contenuto dei decreti, secondo quanto affermato dalla Corte di cassazione, che attribuisce all'amministrazione un potere indebito di incidere sulla normativa penitenziaria.

4. - È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate, in quanto analoghe a quelle dichiarate infondate dalla Corte con la sentenza n. 351 del 1996.

Considerato in diritto

1. - I giudizi hanno ad oggetto questioni identiche o analoghe, e vanno perciò riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2. - Le questioni sollevate riguardano l'art. 41-bis, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto

nell'ordinamento penitenziario con l'art. 19 del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, con efficacia limitata a tre anni, successivamente prorogata fino al 31 dicembre 1999 in forza della legge 16 febbraio 1995, n. 36. Tale disposizione - a tenore della quale, "quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'Interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis (vale a dire, sostanzialmente, dei delitti connessi alla criminalità organizzata), l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla stessa legge di ordinamento penitenziario, che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza" - è ritenuta dai giudici remittenti in contrasto con gli articoli 3, 13, 24, 25, 27, secondo e terzo comma, e 113 della Costituzione.

Le ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze impugnano altresì l'art. 14-ter della stessa legge di ordinamento penitenziario, concernente il procedimento di reclamo avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare previsto dall'art. 14-bis nella parte in cui, estendendosi detto procedimento di reclamo anche ai provvedimenti ministeriali di applicazione dell'art. 41-bis, comma 2, e unitamente allo stesso art. 41-bis non consentirebbe, nella interpretazione datane dalla Corte di cassazione, di esercitare il sindacato giurisdizionale sul contenuto delle singole misure restrittive con essi adottate, così comportando la violazione dei numerosi parametri costituzionali invocati.

3. - L'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nei confronti della questione promossa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli, non può essere accolta. È impugnata infatti, nel corso dei giudizi promossi con reclamo avverso un provvedimento ministeriale di applicazione del regime carcerario differenziato di cui all'art. 41-bis, comma 2, proprio quest'ultima disposizione, che sta a fondamento dell'atto contro cui è volto il reclamo.

4. - Nel merito, le questioni non sono fondate nei sensi di seguito indicati.

L'art. 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, introdotto dal legislatore per apprestare uno strumento di intervento efficace di fronte a ben noti e pericolosi caratteri della criminalità organizzata, ha dato luogo sin dall'inizio a incertezze in sede applicativa, derivanti anche dalla sua formulazione.

Questa Corte ha più volte chiarito che esso non è costituzionalmente illegittimo, in quanto sia interpretato nei sensi dalla stessa Corte precisati (sentenze n. 349 e n. 410 del 1993, n. 351 del 1996; ord. n. 332 del 1994).

Le due ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze ripropongono, peraltro con un rinvio per relationem gli stessi profili e argomenti già prospettati nelle ordinanze che hanno dato luogo ai giudizi decisi con la sentenza n. 351 del 1996, successiva alla instaurazione dei presenti giudizi: in proposito si può dunque richiamare integralmente quanto chiarito in detta sentenza, nonché in quelle precedenti già citate.

In particolare, questa Corte ha ribadito la piena sindacabilità, ad opera del giudice ordinario, e precisamente del Tribunale di sorveglianza adito col reclamo di cui all'art. 14-ter dell'ordinamento penitenziario, dei provvedimenti ministeriali di applicazione dell'art. 41-bis, comma 2, sia sotto il profilo dell'esistenza dei presupposti per tale applicazione e della congruità della relativa motivazione, sia sotto il profilo del rispetto - nel contenuto delle misure restrittive disposte - dei limiti del potere ministeriale: tanto quelli "esterni", collegati cioè al divieto di incidere sul residuo di libertà personale spettante al detenuto, e dunque pure sugli aspetti dell'esecuzione che toccano, anche indirettamente, la qualità o la quantità della pena detentiva da scontare o i presupposti per l'applicazione delle misure così dette extramurali, quanto quelli "interni", discendenti dal necessario collegamento funzionale fra le restrizioni concretamente disposte e le finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza cui devono essere rivolti i provvedimenti applicativi del regime differenziato, nonché dal divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e dall'obbligo di non vanificare la finalità rieducativa della pena.

Così interpretate le disposizioni impugnate, si rivela evidentemente non fondata la censura di violazione dell'art. 113 della Costituzione, poiché nessun limite è frapposto al sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti dell'amministrazione.

Parimenti, la riaffermazione degli accennati limiti "esterni" ed "interni" al potere ministeriale consente di superare altresì le censure di violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, poiché le misure adottate non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione, e dunque esulanti dalla competenza dell'amministrazione penitenziaria in ordine alla esecuzione della pena; dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché il regime differenziato non può constare di misure diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale; dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, poiché le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena.

5. - Le stesse ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze, e per altro verso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli, prospettano, più che profili nuovi, particolari aspetti o conseguenze, ad avviso dei remittenti contrastanti con la Costituzione, della norma in esame e del regime che in forza di essa si viene ad instaurare nei confronti dei detenuti che sono oggetto dei provvedimenti ministeriali.

Ma quelli denunciati sono a loro volta null'altro che aspetti collegati ad una interpretazione della norma diversa da quella, conforme alla Costituzione, affermata da questa Corte, o ad una cattiva applicazione del sistema normativo, ricostruito in aderenza ai principi costituzionali.

Ciò è a dirsi, in primo luogo, della censura, mossa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli, secondo cui l'art. 41-bis, comma 2, condurrebbe a configurare, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una categoria di detenuti, "predeterminati per dettato normativo", sottoposti ad un regime detentivo diverso da quello ordinario.

Vero è che la lettera della disposizione normativa, col riferimento a generici "motivi" ed "esigenze" di ordine e di sicurezza pubblica, parrebbe consentire, in relazione al solo titolo del reato, l'applicazione di un regime derogatorio indeterminato e dunque non vincolato a specifici contenuti né a specifiche finalità congruamente perseguibili nei limiti delle competenze attribuite all'amministrazione carceraria.

Ma questa Corte ha già chiarito come sia possibile, e sia doverosa proprio in forza del vincolo costituzionale, una diversa e più restrittiva interpretazione della norma (sentenze n. 349 del 1993 e n. 351 del 1996), la quale è volta a far fronte a specifiche esigenze di ordine e sicurezza, essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi - come l'esperienza dimostra - attraverso l'utilizzo delle opportunità di contatti che l'ordinario regime carcerario consente e in certa misura favorisce (come quando si indica l'obiettivo del reinserimento sociale dei detenuti "anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno": art. 1, sesto comma, dell'ordinamento penitenziario).

In particolare, si è chiarito che i provvedimenti applicativi dell'art. 41-bis, comma 2, devono, in primo luogo, essere concretamente giustificati in relazione alle predette esigenze di ordine e sicurezza.

Di conseguenza, da un lato, il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa; dall'altro lato, le restrizioni apportate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere - sempre nel limite del divieto di incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti

contrari al senso di umanità - solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e di sicurezza; e anche di tale congruità al fine è garanzia ex post il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali.

Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuati a priori in base al titolo di reato, sottoposti ad un regime differenziato: ma solo singoli detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di sorveglianza, in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone - sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale - a quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario.

6. - Alla luce di questa interpretazione della norma, anche gli ulteriori profili di censura mossi dal Tribunale di sorveglianza di Napoli non sono fondati.

La mancanza, nell'art. 41-bis di indicazioni in ordine alla durata temporale delle restrizioni non significa che limiti temporali non debbano essere posti (come in effetti lo sono) dai provvedimenti ministeriali di applicazione.

E poiché - come questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 349 del 1993) - ogni provvedimento deve essere adeguatamente motivato, anche ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte. Il che vale anche a far venir meno la censura di violazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

7. - Quanto poi all'asserito contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che deriverebbe dalla possibilità che, con i provvedimenti applicativi dell'art. 41-bis, comma 2, si concreti un trattamento contrario al senso di umanità o tale da precludere al detenuto la fruizione di opportunità rieducative, basta richiamare quanto già affermato da questa Corte nel delineare l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata: essa deve intendersi nel senso che è vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena (sentenze n. 351 del 1996; n. 349 del 1993).

In particolare, va ribadito che - come del resto ha di recente riconosciuto la stessa amministrazione penitenziaria, modificando precedenti posizioni (cfr. la circolare del 7 febbraio 1997, prot. n. 531938-1.1.41-bis/7975, dettata a seguito della sentenza di questa Corte n. 351 del 1996; nonché le premesse del decreto del Ministro di grazia e giustizia 4 febbraio 1997) - l'applicazione del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art. 41-bis non può dunque equivalere, contrariamente a quanto ritiene il Tribunale di sorveglianza di Napoli, a riconoscere una categoria di detenuti che "sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione".

8. - Le precisazioni interpretative offerte consentono, infine, di superare le censure, secondo cui l'art. 41-bis contrasterebbe da un lato con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe di assoggettare alle misure restrittive il detenuto anche solo imputato dei delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, in violazione del principio di presunzione di non colpevolezza; dall'altro lato

con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe di aggravare il trattamento punitivo anche per reati commessi prima della sua entrata in vigore.

Quanto al primo aspetto, non può invocarsi la presunzione di non colpevolezza per impedire l'applicazione di misure che non hanno e non possono avere natura e contenuto di anticipazione della sanzione penale, bensì solo di cautela in relazione a pericoli attuali per l'ordine e la sicurezza, collegati in concreto alla detenzione di determinati condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata.

Parimenti, quanto al secondo aspetto, il principio di irretroattività non si può estendere a provvedimenti che non incidono e non possono incidere sulla qualità e quantità della pena, ma solo sulle modalità di esecuzione della pena o della misura detentiva, nell'ambito delle regole e degli istituti che appartengono alla competenza dell'amministrazione penitenziaria.

9. - Il Tribunale di sorveglianza di Firenze, a sua volta, pone il problema della conciliabilità del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, con la valutazione da effettuare, ai fini della concessione della liberazione anticipata, sulla effettiva partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione, come richiesto dall'art. 54, comma 1, dell'ordinamento penitenziario. Secondo il remittente, poiché tale valutazione non potrebbe fondarsi solo sulla regolarità della condotta in carcere del detenuto, e poiché d'altra parte l'applicazione dell'art. 41-bis comporterebbe la sospensione di ogni attività di osservazione e trattamento, e non consentirebbe dunque di acquisire dati sufficienti per la formulazione della valutazione medesima, si dovrebbe ritenere costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 41-bis comma 2.

Questa Corte ha però già chiarito che i provvedimenti ministeriali applicativi dell'art. 41-bis non solo non possono incidere sulle misure che comportano un distacco dal carcere, come la liberazione anticipata (cfr. sent. n. 349 del 1993), la cui concessione ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario non è, del resto, sottoposta alle condizioni alle quali tale norma subordina invece l'adozione delle altre "misure alternative alla detenzione"; ma nemmeno possono precludere l'adempimento "delle condizioni cui la legge subordina la concessione di detti benefici" (sent. n. 351 del 1996). Ciò comporta fra l'altro il divieto di misure che escludano l'attività di osservazione e di trattamento individualizzato, nonché l'offerta di strumenti ed opportunità di risocializzazione - fra cui le attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere di cui all'art. 27 dell'ordinamento penitenziario -, e più in generale di misure che escludano l'opera di rieducazione, la partecipazione alla quale è il presupposto normativo per la concessione della liberazione anticipata. Onde non può in nessun modo intendersi l'art. 41-bis, comma 2, nel senso che esso presupponga o consenta di attribuire - come si esprime il giudice a quo - al "rapporto penitenziario" il carattere di "sede di ulteriore penalizzazione" nei confronti di chi apparteneva alla criminalità organizzata, o alla esecuzione della pena, nei confronti dei detenuti considerati, la "sola funzione di contenimento e di un contenimento il più possibile afflittivo".

È evidente peraltro che il giudizio sulla partecipazione all'opera di rieducazione non può che essere formulato sulla base della risposta alle opportunità di risocializzazione concretamente offerte al detenuto nel corso del trattamento, poche o tante che siano, e in definitiva sulla base della condotta del detenuto nel corso del trattamento così come concretamente realizzato, in conformità del resto a quanto prevede l'art. 94, secondo comma, del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431): non potendosi richiedere la partecipazione a un'opera rieducativa che non venga di fatto intrapresa, né far gravare sul detenuto le conseguenze della mancata offerta, in concreto, di strumenti di risocializzazione.

In sostanza, le difficoltà e gli inconvenienti lamentati dal Tribunale di sorveglianza di Firenze appaiono addebitabili ad una erronea o cattiva applicazione del sistema normativo, e non alle conseguenze inevitabili dell'applicazione della norma denunciata, che può e deve essere interpretata, come chiarito da questa Corte, in conformità alle esigenze costituzionali. D'altra parte, i dubbi che il giudice remittente solleva circa l'influenza che l'accertata esistenza di vincoli associativi con organizzazioni criminali dotate di continuità e stabilità può avere sulla valutazione della effettiva partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione, nonché circa il rapporto che in concreto si possa instaurare fra decisioni giudiziali adottate in sede di

reclamo contro i provvedimenti applicativi del regime differenziato, e decisioni adottate in sede di giudizio sulla concessione della liberazione anticipata, attengono ancora una volta al piano dei fatti, e della corretta interpretazione e applicazione del sistema normativo, piuttosto che a quello della legittimità costituzionale delle norme denunciate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis comma 2, e dell'art. 14-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 25, 27, secondo e terzo comma, e 113 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.