

Per la Consulta è legittimo il divieto imposto ai detenuti in 41 bis di scambiare libri e riviste con i familiari

Nota a Corte Cost., sent. 8 febbraio 2017 (dep. 26 maggio 2017), n. 122, Pres. Grossi, Red. Modugno

1. Segnaliamo ai lettori il recente deposito delle motivazioni della sentenza n. 122 del 2017, con la quale la Consulta ha dichiarato **non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41 bis co. 2 quater ord. penit.**, laddove consente all'amministrazione penitenziaria di vietare la ricezione e l'invio di libri e riviste tra i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale e l'esterno. Rinviando ad altra sede un più articolato commento della pronuncia, ci limitiamo in questa sede ad enuclearne i profili principali, ripercorrendone però le vicende che l'hanno preceduta, così da consentire ai lettori di coglierne il senso, poiché si tratta, come si vedrà, di questione sulla quale si è giocata una lunga battaglia tra amministrazione penitenziaria e magistratura di sorveglianza.

2. Il punto di partenza è rappresentato dalla **circolare DAP 16 novembre 2011, n. 8845**, che ha rigidamente regolamentato l'invio e la ricezione di libri, riviste e quotidiani tra i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale e i familiari all'esterno, allo scopo – esplicitamente dichiarato – di impedire che le pubblicazioni potessero essere utilizzate, come accaduto in precedenti occasioni, come veicolo per il passaggio di messaggi criptati, difficilmente individuabili dagli addetti ai controlli.

In particolare – fondandosi sulla lett. a) del co. 2 quater dell'art. 41 bis, che consente l'adozione di "elevate misure di sicurezza interna ed esterna" e sulla lett. c) dello stesso comma, che consente l'imposizione di limiti ai "beni e oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno" –, la circolare prevedeva che i detenuti potessero acquistare libri e riviste solamente attraverso l'istituto penitenziario (tramite la c.d. „impresa di mantenimento" o personale delegato dalla direzione) e che ne fosse in ogni caso vietato l'invio e la ricezione per posta, così come lo scambio *brevi manu* in occasione dei colloqui. La stessa circolare auspicava poi l'introduzione, da parte delle direzioni penitenziarie, di limiti quantitativi al numero di pubblicazioni detenibili in cella, al fine di non ostacolare le operazioni di perquisizione.

3. Tale circolare è stata però in più occasioni **disapplicata dai magistrati di sorveglianza** che, accogliendo i reclami *ex art. 35 bis* ord. penit. dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale, hanno ritenuto la stessa illegittima, in quanto contraria all'art. 18 *ter* ord. penit., che subordina ad un atto dell'autorità giudiziaria l'imposizione di limiti alla corrispondenza epistolare e alla ricezione della stampa^[1].

Diversa la posizione della **Corte di cassazione** che, aderendo all'impostazione dell'amministrazione penitenziaria, ha annullato **sistematicamente le ordinanze dei magistrati di sorveglianza** e ha sancito, per contro, **l'applicabilità delle restrizioni contenute nella circolare**. Secondo i giudici di legittimità, il divieto di ricevere e inviare libri e riviste non sarebbe da inquadrare all'interno dell'art. 18 *ter*, ma sarebbe piuttosto la legittima espressione del potere conferito all'amministrazione penitenziaria di prevedere, nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale, una specifica regolamentazione dei beni e degli oggetti che possono essere scambiati con l'esterno: potere che, come si è detto, trova la sua fonte nell'art. 41 bis co. 2 quater, lett. a e c, da considerarsi **speciale rispetto all'art. 18 *ter***^[2].

Alla luce di tale uniforme orientamento della Corte di cassazione, l'amministrazione penitenziaria ha emanato una **nuova circolare, datata 11 febbraio 2014, che ha sostituito quella del 2011, riproducendone sostanzialmente i contenuti**.

4. È in un tale contesto che si è inserita l'**ordinanza del giudice a quo**, il quale – osservando come l'interpretazione della Corte di cassazione si fosse imposta quale “diritto vivente” – ha ritenuto di non avere altra strada se non quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma^[3], per contrasto con una serie di parametri costituzionali.

In primis, si argomenta circa il contrasto della norma, nell'interpretazione cristallizzata in giurisprudenza, con l'**art. 15 Cost.**, che prevede la garanzia della riserva di giurisdizione a tutela della libertà di corrispondenza. A tale conclusione si perviene assumendo che **l'invio o la ricezione di una pubblicazione**, specie in un contesto caratterizzato da un'estrema rarefazione dei contatti tra il detenuto e i suoi familiari, possa avere una **valenza comunicativa non dissimile da quella che si realizza attraverso un rapporto epistolare**. Di ciò sarebbe riprova, il fatto che i divieti contenuti nella circolare non riguardano il contenuto in sé della pubblicazione, ma si giustificano con la necessità di impedire il flusso comunicativo illecito che può essere sotteso ad un tale scambio. Da ciò, la considerazione che la materia rientra nei limiti alla libertà della corrispondenza e che pertanto i relativi divieti non potrebbero essere disposti in via generale dall'amministrazione penitenziaria, ma solo dall'autorità giudiziaria sulla base di una valutazione del caso concreto, in conformità alle previsioni dell'art. 18 *ter* ord. pen.

Ancora, la norma si porrebbe in contrasto con l'**art. 21 Cost.** che, nel tutelare la libertà di manifestazione del pensiero, garantisce anche il diritto ad essere informati, nonché con gli **artt. 33 e 34 Cost.** che assicurano il diritto allo studio e delineano una scuola aperta a tutti. Nelle sue argomentazioni, il giudice non nega che possano esservi dei casi in cui esigenze di prevenzione rendano necessarie delle limitazioni a tali diritti dei detenuti, ma ritiene che lo strumento in grado di realizzare un **bilanciamento ragionevole** tra le contrapposte esigenze sia rappresentato da una **valutazione giudiziale caso per caso**, secondo le forme delineate dall'art. 18 *ter* ord. penit. Ciò anche in considerazione del fatto che la previsione di un divieto generale di ricevere libri e riviste dai familiari e il **correlativo obbligo di acquisirli attraverso le direzioni penitenziarie** si risolve, **nei fatti, in un penalizzante ostacolo all'esercizio dei diritti**, per i ritardi e le inefficienze del sistema.

La norma, infine, nel consentire una limitazione in via amministrativa non centrata su di una valutazione individuale, si porrebbe anche in contrasto con l'**art. 117 Cost.**, in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, che ammettono limitazioni ai diritti del detenuto, solo quando siano necessarie e proporzionate.

5. Nel rispondere alle questioni sollevate nell'ordinanza di rimessione, la Corte costituzionale si è posta innanzitutto il problema della loro **ammissibilità**: un problema che ha risolto positivamente, accogliendo l'impostazione del giudice *a quo* ed affermando, anche sulla base di suoi numerosi precedenti, che il giudizio di incidentalità può essere sollevato, pur in presenza di una interpretazione del testo normativo che si ritiene più aderente ai canoni costituzionali, laddove l'interpretazione censurata costituisca **“diritto vivente”** (desumibile, come in questo caso, dal numero e dall'uniformità delle decisioni della Corte di cassazione in materia). Ciò tanto più se, come in questo caso, il giudice *a quo* abbia già tentato, senza successo, di percorrere la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata.

6. Nel merito, tuttavia, le questioni sono state dichiarate **infondate**. Innanzitutto, si è ritenuta insussistente la violazione dei diritti del detenuto di informarsi e di istruirsi, tutelati negli artt. 21, 33 e 34 Cost. A questo proposito, si è osservato che le restrizioni introdotte con la circolare **non limitano la facoltà del detenuto di scegliere i testi con i quali informarsi o sui quali studiare** (ciò che a ben vedere costituisce, secondo la Corte, il contenuto del diritto tutelato dalla Costituzione), ma prescrivono solamente le **modalità attraverso le quali tali diritti possono**

essere attuati. Né si ritiene rilevante che tali modalità si traducano, nei fatti, – come evidenziato dal giudice *a quo* – in un ostacolo all’effettivo esercizio del diritto: fermo restando che l’amministrazione penitenziaria deve impegnarsi a fornire un servizio efficiente, eventuali inefficienze non deriverebbero dalla norma, ma dal comportamento di chi è chiamato ad applicarla “ed esulerebbero perciò dalla prospettiva del sindacato di legittimità costituzionale”. Inoltre, un eventuale *vulnus* che ne derivasse ai diritti del detenuto dovrebbe considerarsi giustificato, poiché le prescrizioni previste appaiono funzionali allo scopo del regime detentivo speciale, che è quello di interrompere i collegamenti tra detenuti ed associazione criminale di appartenenza.

7. Parimenti si ritiene non fondata la questione relativa **all’art. 15 Cost.** A questo proposito, la Corte, pur concordando con il giudice *a quo* sul fatto che lo scambio di libri o di riviste possa rappresentare per il detenuto sottoposto al regime detentivo speciale uno strumento attraverso cui veicolare comunicazioni, lecite ed illecite, con i suoi familiari, osserva che da ciò non può farsi discendere la disciplina dell’art 15 Cost., poiché non solo lo scambio di pubblicazioni, ma **lo scambio di qualsiasi oggetto potrebbe rivelarsi idoneo a veicolare comunicazioni**, con il risultato paradossale per cui, in nome della libertà di corrispondenza, l’amministrazione penitenziaria non potrebbe imporre alcuna restrizione nel passaggio di beni ed oggetti tra i detenuti e l’esterno.

8. Da questa stessa considerazione, la Corte trae poi la conclusione della non congruità del richiamo **all’art. 117 Cost.**, in relazione agli artt. 3 e 8 Cedu, posto che, da un lato, non è attraverso lo scambio di beni ed oggetto che viene garantito il diritto alle relazioni affettive con i familiari e che, dall’altro, le limitazioni – attenendo alle sole modalità di acquisizione delle pubblicazioni – devono certamente considerarsi proporzionate rispetto agli obiettivi di prevenzione che il regime detentivo speciale persegue.

[1] Cfr., ad es. ord. Mag. sorv. Spoleto, 29 ottobre 2012 e ord. Mag. sorv. Roma, 18 febbraio 2013, in *Rass. penit. e crim*, 2014, p. 173, annotate da L. Cesaris.

[2] Così, tra le altre, Cass. 23 settembre 2013, n. 46783, Ced Rv 257473, Cass. 27 settembre 2013, n. 42902, Ced Rv 257299, Cass. 29 settembre 2014, n. 1774, Ced Rv 261858.

[3] In questo senso si era già espressa la dottrina. Cfr. M. Ruotolo, *I diritti alla corrispondenza, all’informazione e allo studio dei detenuti in regime di 41 bis. A proposito delle limitazioni nelle modalità di ricezione ed inoltro di libri, giornali e riviste*, in *Cass. pen.* 2015, p. 109.

SENTENZA N. 122

ANNO 2017

Commento alla decisione di

Angela Della Bella

Per la Consulta è legittimo il divieto imposto ai detenuti in 41 bis di scambiare libri e riviste con i familiari

per g.c. di Diritto Penale Contemporaneo

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- | | | |
|--------------|-----------|------------|
| - Paolo | GROSSI | Presidente |
| - Alessandro | CRISCUOLO | Giudice |
| - Giorgio | LATTANZI | ” |
| - Aldo | CAROSI | ” |
| - Marta | CARTABIA | ” |

- Mario Rosario MORELLI ”
- Giancarlo CORAGGIO ”
- Giuliano AMATO ”
- Silvana SCIARRA ”
- Daria de PRETIS ”
- Franco MODUGNO ”
- Augusto Antonio BARBERA ”
- Giulio PROSPERETTI ”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della [legge 26 luglio 1975, n. 354 \(Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà\)](#), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, nel procedimento di sorveglianza a carico di E. C., con ordinanza del 29 aprile 2016, [iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2016](#) e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell’anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell’8 febbraio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza depositata il 29 aprile 2016, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli [artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, della Costituzione](#), questioni di legittimità costituzionale dell’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà) (d’ora in avanti: ord. pen.), nella parte in cui – secondo il “diritto vivente” – «consente all’amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed

esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa».

1.1.– Il giudice *a quo* premette di essere investito del reclamo con il quale una persona detenuta presso la casa circondariale di Terni, sottoposta a regime differenziato ai sensi dell'art. 41-*bis* ord. pen., ha chiesto di poter ricevere dai propri familiari libri e riviste a stampa tramite corrispondenza o pacco postale, ovvero mediante consegna in occasione dei colloqui nell'istituto penitenziario, previa disapplicazione della circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 3701/2014 dell'11 febbraio 2014, che ripristina le disposizioni preclusive già contenute nella precedente circolare n. 8845/2011 del 16 novembre 2011.

Il rimettente rileva che detta circolare ministeriale del 2011 ha previsto una serie di limitazioni in ordine alla fruizione della stampa da parte dei detenuti in regime differenziato, giustificate con le esigenze di prevenzione che sono alla base di tale regime. La circolare stabilisce, in particolare, che siano rimossi dalle biblioteche degli istituti penitenziari i libri «contenenti tecniche di comunicazione criptate»; che l'acquisto di qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) possa essere effettuato dai detenuti esclusivamente nell'ambito dell'istituto penitenziario, anche per quanto riguarda gli abbonamenti, i quali debbono essere sottoscritti dalla direzione o dall'impresa di mantenimento onde evitare che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione del detenuto; che sia vietata la ricezione di libri e riviste provenienti dai familiari, anche tramite pacco consegnato in sede di colloquio o spedito per posta, come pure la trasmissione del predetto materiale all'esterno da parte del detenuto; che sia impedito, altresì, l'accumulo di un numero eccessivo di libri nelle camere di detenzione, anche al fine di agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria; che sia evitato, infine, lo scambio di libri e riviste tra detenuti appartenenti a diversi «gruppi di socialità».

Il giudice *a quo* riferisce, altresì, di aver accolto, con ordinanza del 18 dicembre 2012, un precedente reclamo dell'odierno ricorrente avverso i divieti in questione, disapplicando la circolare ministeriale in quanto contrastante con l'art. 15 Cost. e ritenendo, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 41-*bis* e 18-*ter* ord. pen., che spettasse alla sola autorità giudiziaria disporre limitazioni e l'eventuale visto di controllo sui libri e sulle riviste spedite al detenuto o da questi trasmesse ai familiari.

Successivamente, peraltro, la Corte di cassazione si era espressa nell'opposto senso della legittimità delle descritte restrizioni: ragione per la quale l'11 febbraio 2014 il Dipartimento

dell'amministrazione penitenziaria aveva emanato una nuova circolare, che ribadiva le disposizioni della circolare già disapplicata dal rimettente.

Adeguandosi alle indicazioni ministeriali, la direzione della casa circondariale di Terni aveva quindi ripristinato le limitazioni anche nei confronti del detenuto istante, che a propria volta le ha fatte oggetto di nuovo reclamo ai sensi degli artt. 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), ord. pen., ritenendole foriere di un grave pregiudizio all'esercizio dei propri diritti di corrispondere e di informarsi, entrambi costituzionalmente tutelati e ampiamente riconosciuti dall'ordinamento penitenziario.

1.2.– Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva come, in ordine alla questione sulla quale è chiamato a pronunciarsi, la giurisprudenza di legittimità abbia adottato una soluzione ermeneutica che, in ragione della sua uniformità, sarebbe ormai assorta a “diritto vivente”.

La Corte di cassazione ha, infatti, annullato in plurime occasioni i provvedimenti dei magistrati di sorveglianza che avevano disapplicato la circolare ministeriale del 2011, ritenendo che le relative disposizioni rappresentino coerente esplicazione di un potere conferito all'amministrazione penitenziaria dall'art. 41-*bis* ord. pen. Dette disposizioni – secondo il giudice di legittimità – non comprimerebbero eccessivamente il diritto allo studio e all'informazione del detenuto, il quale può sempre ottenere le pubblicazioni mediante l'istituto penitenziario, soffrendo soltanto una maggiore difficoltà nella loro acquisizione; maggiore difficoltà ampiamente giustificata, tuttavia, dal dato di esperienza per cui libri, giornali e stampa in genere sono molto spesso usati dai detenuti in regime differenziato per comunicare illecitamente con l'esterno.

Si è pervenuti, quindi, al più recente arresto espresso dalla sentenza 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774. In essa, la prima sezione penale della Corte di cassazione ha rilevato come in questo campo occorra confrontarsi con due distinte disposizioni: da un lato, quella dell'art. 18-*ter* ord. pen., in forza della quale le limitazioni e i controlli della corrispondenza e della stampa in arrivo ai detenuti e in partenza da essi debbono essere disposti dall'autorità giudiziaria; dall'altro, quella dell'art. 41-*bis* ord. pen., che consente al Ministro della giustizia di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza nei confronti dei detenuti e degli internati per taluni delitti, in relazione ai quali vi siano elementi tali far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva.

Secondo la citata pronuncia, la limitazione e la sottoposizione a controllo della corrispondenza debbono essere disposte, anche in caso di applicazione del regime differenziato, nelle forme dell'art. 18-*ter* ord. pen., con la conseguenza che la decisione sul trattenimento o meno dell'epistola spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria, e non a quella amministrativa. La ricezione della stampa non sarebbe, tuttavia, qualificabile come «“corrispondenza” in senso stretto», concetto riferibile alle sole comunicazioni interpersonali tra mittente e destinatario, particolarmente tutelate in quanto strumento per il mantenimento di un nucleo di relazioni e di vita affettiva da considerare intangibile anche a fronte delle forme più intense di restrizione della libertà personale. Nella specie, si discuterebbe invece della trasmissione di pubblicazioni che contengono espressioni di pensiero di terze persone destinate alla generalità dei lettori, rispetto alle quali verrebbe in rilievo una diversa facoltà del detenuto, quella di informarsi e di istruirsi.

È ben vero – ha aggiunto la Cassazione – che l'art. 18-*ter* ord. pen. concerne anche le limitazioni alla ricezione della stampa, ma ciò non escluderebbe la legittimità di ulteriori forme di limitazione che derivino dalla sottoposizione del detenuto al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., il quale assumerebbe, in tale ambito, un «carattere di specialità derogante». Il comma 2-*quater* di detto articolo consente, infatti, tra l'altro, di adottare misure idonee a prevenire contatti del detenuto con l'organizzazione criminale di appartenenza (lettera *a*) e di limitare gli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno (lettera *c*): termine – quello di «oggetti» – atto a ricomprendere anche libri, riviste e giornali. Le regole introdotte dalla circolare ministeriale, d'altra parte, non sopprimerebbero affatto il diritto del detenuto ad informarsi e a studiare, ma si limiterebbero a sottoporre a più rigoroso controllo la provenienza dei libri e delle stampe, così da impedire al detenuto «di effettuare scambi sospetti con familiari [...] che potrebbero contenere messaggi criptici, non facilmente individuabili dal personale addetto al controllo».

Il giudice *a quo* segnala, ancora, come il «richiamato autorevole insegnamento» della giurisprudenza di legittimità sia stato recepito dai giudici di merito, e in particolare dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, che, sulla sua base, ha annullato ulteriori provvedimenti di disapplicazione delle disposizioni ministeriali, emessi dal giudice rimettente dopo l'adozione della circolare del 2014 a seguito dei reclami di altri detenuti che, come l'odierno ricorrente, si erano viste ripristinate le limitazioni in parola.

Sulla materia si sarebbe, in conclusione, formato un «definito orientamento giurisprudenziale», non superabile tramite una interpretazione difforme, benché costituzionalmente orientata.

1.3.– Su tale premessa, il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), ord. pen., nella parte in cui – alla stregua del “diritto vivente” – consente all'amministrazione penitenziaria di vietare al detenuto in regime differenziato di ricevere dall'esterno, e in particolare dai propri familiari, o di inviare loro, libri e riviste mediante l'ordinaria corrispondenza o con pacchi postali separati.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 15 Cost., che prevede una riserva, non solo di legge, ma anche di giurisdizione per la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione.

Alla luce dell'espressa motivazione della circolare ministeriale e della stessa interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, il divieto di ricevere e di inviare libri e riviste è stabilito, non per il contenuto delle pubblicazioni destinato ad un pubblico indifferenziato, ma in ragione della possibilità che esse costituiscano veicolo di comunicazioni illecite: essenzialmente, di quelle stesse comunicazioni – costituite da ordini e informazioni sull'attività del sodalizio criminoso di appartenenza o di attuale riferimento del detenuto – che si intendono impedire ai detenuti in regime differenziato tramite le limitazioni e il visto di censura sulla corrispondenza previsti dall'art. 18-*ter* ord. pen.

Non sarebbe inibito, dunque, il possesso del libro o della rivista come tali – tanto è vero che il detenuto è ammesso ad acquistare le medesime pubblicazioni tramite l'istituto penitenziario – quanto piuttosto un «flusso comunicativo» tra il detenuto e terze persone, in particolare i familiari. Mediante un libro si può, infatti, far conoscere uno stato d'animo, trasmettere un messaggio di vicinanza, sollevare il detenuto dalle spese di acquisto del volume manifestandogli il sostegno familiare, così come è possibile interpolare nel testo a stampa frasi affettuose o di riflessione, ovvero anche messaggi criptici o addirittura apertamente diretti a trasmettere ordini e informazioni.

Si sarebbe, pertanto, di fronte ad una limitazione della libertà di corrispondenza che, in forza dell'art. 15 Cost., necessita del vaglio dell'autorità giudiziaria, già chiamata, in forza dell'art. 18-*ter* ord. pen., a distinguere i messaggi che non determinino alcun pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, e che pertanto costituiscono soltanto esplicazione del diritto a corrispondere liberamente, e messaggi che implicino invece detto pericolo e che devono essere perciò trattenuti, affinché non giungano al destinatario. L'intervento dell'autorità giudiziaria permetterebbe, tra l'altro, di scegliere caso per caso tra un ampio ventaglio di soluzioni – dal divieto di ricezione alla mera sottoposizione al visto di censura – consentendo, così, un più congruo temperamento delle esigenze di sicurezza con l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati.

1.4.– La norma censurata violerebbe, altresì, l'art. 21 Cost., che, nel riconoscere in tutta la sua ampiezza il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tutela anche – secondo la giurisprudenza costituzionale – il diritto di informare e di essere informati.

L'accesso ai libri, alle riviste e ai quotidiani costituirebbe, in effetti, «profonda espressione» del diritto ad essere informati, posto che nelle pubblicazioni a stampa i temi verrebbero selezionati ed elaborati con una ampiezza e un approfondimento incomparabilmente maggiori di quelli tipici dei mezzi di informazione radiotelevisivi. Proprio per questo motivo, l'ordinamento penitenziario riconosce al detenuto il diritto di accedere alla biblioteca dell'istituto e la libertà di scegliere e di detenere le letture preferite (artt. 18, sesto comma, e 19, quinto comma, ord. pen.), stabilendo che persino nei confronti dei detenuti che si siano resi responsabili di condotte negative legittimanti il regime di sorveglianza particolare, non possano in ogni caso disporsi limitazioni al possesso, alla ricezione e all'acquisto di oggetti permessi dal regolamento interno (tra i quali certamente i libri e le riviste), nonché – espressamente – alla lettura di libri e periodici (art. 14-*quater* ord. pen.).

Il diritto dei detenuti ad essere tenuti al corrente dei più importanti avvenimenti del mondo esterno, tramite la lettura di quotidiani, riviste e altre pubblicazioni, è riconosciuto anche da fonti sovranazionali, quali la risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 30 agosto 1955, recante «Regole minime per il trattamento dei detenuti», e la raccomandazione R(2006)2 sulle «Regole penitenziarie europee», adottata l'11 gennaio 2006 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Lo strumento per un corretto bilanciamento tra il diritto dei detenuti di essere informati e le esigenze investigative e di prevenzione dei reati, ovvero di ordine e sicurezza dell'istituto penitenziario, sarebbe novamente offerto dall'art. 18-*ter* ord. pen., che consente all'autorità giudiziaria – e non, dunque, all'amministrazione penitenziaria – di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi determinati ed eventualmente prorogabili, limitazioni di vario tipo, modulabili in rapporto alle caratteristiche delle situazioni concrete.

I divieti in materia di ricezione della stampa che, secondo il “diritto vivente”, l'amministrazione penitenziaria potrebbe imporre sulla base dell'art. 41-*bis* ord. pen. determinerebbero, per converso, una compressione del diritto del detenuto ad essere informato alla quale non corrisponde – in contrasto con quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della legittimità delle limitazioni ai diritti fondamentali (sono citate le [sentenze n. 143](#) e [n. 135 del 2013](#)) – alcun apprezzabile incremento della tutela di interessi contrapposti di pari rango, legati, nella specie, ad esigenze di contrasto della criminalità organizzata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità, non si potrebbe, infatti, ritenere che la circolare ministeriale si limiti a regolare le modalità di accesso alla stampa, senza incidere sul diritto del detenuto ad informarsi, potendo quest'ultimo sempre acquistare libri, riviste e quotidiani tramite la direzione dell'istituto penitenziario. Una simile affermazione non terrebbe conto della realtà della vita carceraria, dalla quale emergerebbe un quadro di ostacoli tale da pregiudicare il concreto esercizio del diritto in questione.

Quotidiani, riviste e libri potrebbero essere trasmessi, infatti, al detenuto, specie dai familiari, in tempi assai più adeguati alle esigenze di informazione rispetto a quelli richiesti per l'acquisizione a mezzo della direzione dell'istituto, la quale acquisizione comporterebbe inevitabilmente consistenti attese per i necessari «passaggi autorizzativi» e per il reperimento dei testi. Il detenuto verrebbe privato, altresì, della possibilità di acquistare libri usati, con conseguente maggior dispendio, il quale potrebbe risultare di notevole entità, ad esempio, in rapporto ai testi giuridici, «particolarmente necessari a detenuti dalle impegnative posizioni giuridiche». Occorrerebbe tener conto, poi, dei limiti di spesa mensile ai quali sono sottoposti i detenuti in regime speciale, onde evitare che i più abbienti possano manifestare la loro «rilevanza criminale» tramite acquisti lussuosi: con la conseguenza che il detenuto potrebbe trovarsi, di fatto, nell'alternativa tra la spesa per i libri e quella per il sopravvitto alimentare o per i prodotti per l'igiene personale non forniti gratuitamente dall'amministrazione penitenziaria.

Alle evidenziate limitazioni non farebbe, d'altra parte, riscontro un significativo incremento della tutela delle esigenze di sicurezza. Il divieto generalizzato di ingresso della stampa proveniente dall'esterno non offrirebbe, infatti, garanzie di raggiungimento dell'obiettivo maggiori di quelle correlate al visto di controllo disposto ai sensi dell'art. 18-ter ord. pen., con eventuale trattenimento degli stampati che si rivelino essere, in concreto, veicolo di comunicazioni illecite tra i sodali liberi e il detenuto. L'argomento basato sul possibile errore nella verifica della stampa da parte degli addetti alla censura risulterebbe, in effetti, troppo debole nella cornice di un bilanciamento tra valori costituzionali: l'errore, d'altronde, è sempre possibile in sede di esame della corrispondenza, anche perché le lettere non hanno limiti dimensionali e la loro analisi impone spesso di confrontarsi con la scarsa intelligibilità della grafia dello scrivente.

1.5.— La norma censurata si porrebbe in contrasto, ancora, con gli artt. 33 e 34 Cost., che assicurano il diritto allo studio e disegnano una scuola aperta a tutti e in grado di consentire a coloro che sono privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi, trovando in ciò puntuale riscontro

nello stesso ordinamento penitenziario, che eleva l'istruzione ad elemento essenziale del trattamento (artt. 15 e 19 ord. pen.).

I tempi lunghi richiesti per l'acquisto dei testi mediante l'amministrazione penitenziaria, l'ingente esborso a tal fine necessario – stante l'impossibilità di fruire di libri usati o fuori stampa o di dispense fotocopiate – e gli evidenziati limiti di spesa connessi al regime differenziato finirebbero, infatti, per pregiudicare non soltanto la possibilità di seguire corsi scolastici o universitari, ma anche lo studio finalizzato al semplice approfondimento di determinate tematiche, quali quelle giuridiche (come nel caso del reclamante).

Anche in questo caso, si sarebbe di fronte ad una limitazione incongrua e non proporzionata, perché priva di riscontro in un incremento di tutela dell'interesse di pari rango alla recisione dei legami del detenuto con l'organizzazione criminale esterna.

1.6.– L'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), ord. pen. violerebbe, da ultimo, anche l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 3 e 8 della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 \(d'ora in avanti: CEDU\)](#).

Come posto in evidenza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la detenzione, anche se correlata a reati di particolare gravità, non sopprime il diritto del detenuto al mantenimento di relazioni esterne e della vita affettiva, non potendo consistere, ai sensi dell'art. 3 della CEDU, in trattamenti inumani e degradanti: l'isolamento sociale correlato allo stato detentivo può essere, quindi, soltanto relativo, e non di tipo assoluto.

Con particolare riguardo al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen., la Corte di Strasburgo – pur ritenendo giustificato il regime stesso dalle speciali esigenze di sicurezza che sono alla sua base – ha però stigmatizzato il contrasto tra singole disposizioni e il diritto al mantenimento delle relazioni affettive: il che è avvenuto più volte proprio in rapporto alla disciplina della corrispondenza (sono citate le [sentenze 26 luglio 2001, Di Giovine contro Italia](#); [9 gennaio 2001, Natoli contro Italia](#); [21 dicembre 2000, Rinzivillo contro Italia](#); [15 novembre 1996, Domenichini contro Italia](#); [21 ottobre 1996, Calogero Diana contro Italia](#)).

In tali occasioni, la Corte europea ha ricordato che l'art. 8 della CEDU assicura ad ogni persona il «diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza», consentendo ingerenze dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto solo se

previste dalla legge e costituenti misure necessarie, in una società democratica, «alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

La Corte di Strasburgo ha rilevato, altresì, come le restrizioni imposte ai detenuti in regime speciale, se pure previste dalla legge, debbono comunque sia fondarsi su un impellente bisogno sociale e risultare proporzionate all'obiettivo perseguito (è citata la [sentenza 28 settembre 2000, Messina contro Italia](#)). In questa prospettiva, si è ritenuta non conforme all'art. 8 della CEDU la precedente disciplina del controllo sulla corrispondenza dei detenuti, che prevedeva bensì l'intervento dell'autorità giudiziaria, ma con provvedimento motivato genericamente sulle esigenze di sicurezza e privo di limiti temporali. Proprio a fronte di tali pronunce, il legislatore nazionale ha quindi introdotto l'art. 18-ter ord. pen., che prevede un obbligo specifico di motivazione e un limite temporale stringente, salva la possibilità di proroghe, in ogni caso autonomamente motivate.

Ad avviso del giudice *a quo*, un contrasto analogo si profilerebbe con riguardo al divieto di ricevere pubblicazioni dall'esterno. Anche qualora non si accedesse alla tesi per cui la trasmissione di libri e di stampati integri una forma di comunicazione presidiata dall'art. 15 Cost., essa ricadrebbe egualmente nel campo applicativo dell'art. 8 della CEDU, quale «residua epifania della [...] vita privata e familiare» del detenuto sottoposto al gravoso regime previsto dall'art. 41-bis ord. pen.

Occorrerebbe, infatti, considerare che il detenuto in regime differenziato subisce una drastica limitazione dei colloqui personali con i familiari (uno solo al mese, della durata di un'ora e con vetro divisorio a tutta altezza, che impedisce ogni contatto fisico tra i congiunti) e delle telefonate con essi (una al mese della durata di dieci minuti, soltanto per i detenuti che non effettuano colloqui). I rari contatti visivi e telefonici sono, d'altro canto, sempre presidiati dall'ascolto e dalla registrazione audiovisiva. La stessa corrispondenza epistolare è soggetta a visto di controllo e può essere trattenuta in presenza dei presupposti di cui all'art. 18-ter ord. pen.

In questo contesto, la possibilità di ricevere libri e stampa da persone che si interessino del detenuto all'esterno, e segnatamente dai propri familiari, rappresenterebbe «un lacerto di socialità peculiarmente prezioso». Se, per chicchessia, il rapporto fisico con un libro che sia stato letto o anche solo acquistato da un congiunto rappresenta un valore, per un detenuto già tanto deprivato di ogni rapporto fisico con i propri familiari, sia pure per giuste ragioni di prevenzione del pericolo di passaggio di ordini o informazioni relativi a gruppi criminali, ciò acquisterebbe un significato del

tutto particolare. Né meno «drammatico» risulterebbe il divieto di inviare ai propri familiari quei libri e quelle riviste che l'interessato abbia tenuto presso di sé e che, in assenza di ogni possibilità di raggiungere i congiunti all'esterno, «lo vicariano in modo certamente incompleto ma ancora fisicamente tangibile».

Il divieto generale imposto nei confronti di tutti i detenuti in regime differenziato sulla base della norma denunciata – peraltro senza limiti temporali e senza specifica motivazione, nonché senza la possibilità di impugnazioni – comprimerebbe, dunque, il diritto alla vita privata e familiare in modo sproporzionato rispetto all'obiettivo del regime stesso: obiettivo che sarebbe invece raggiungibile, in modo adeguato e flessibile, tramite l'ordinario provvedimento adottato ai sensi dell'art. 18-ter ord. pen. nei confronti del singolo detenuto.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Ad avviso della difesa dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto sollevate dal giudice *a quo* con l'evidente intento di aggirare il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità contrario alla disapplicazione della circolare ministeriale.

Nel merito, le questioni risulterebbero, comunque sia, infondate.

Lo scopo principale del regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen. consiste, in effetti, nell'impedire i collegamenti del detenuto che vi è sottoposto con il sodalizio criminoso di appartenenza. Le restrizioni rivolte a tale scopo sono previste dall'ordinamento penitenziario e sono specificate, in base alle esigenze del caso, nel provvedimento del Ministro della giustizia che dispone il regime stesso nei confronti del singolo detenuto. Residuerrebbe, peraltro, in capo all'amministrazione penitenziaria un potere regolamentare riguardo alla concreta applicazione delle restrizioni, il quale non dovrebbe comportare, in ogni caso, una inutile compressione dei diritti costituzionalmente garantiti del detenuto.

Nella specie, la circolare ministeriale che ha originato le censure del rimettente avrebbe puntualmente indicato le ragioni per le quali le limitazioni di cui si discute sono state introdotte: si era, infatti, rilevato che, utilizzando tecniche di linguaggio criptico, i detenuti in regime speciale si erano avvalsi dei libri per ricevere dall'esterno e far pervenire all'esterno messaggi, non facilmente individuabili dal personale addetto al controllo anche in ragione del numero di pagine da controllare e dell'ignoranza del codice di decrittazione.

Le regole in discorso non pregiudicherebbero, peraltro, in alcun modo il diritto del detenuto di informarsi o di studiare, ma si limiterebbero a disciplinare le modalità di acquisizione dei libri e degli stampati, sottoponendo a rigoroso controllo la loro provenienza. Esse risulterebbero, pertanto, applicative della norma di legge istitutiva del regime speciale ed in linea con le finalità di tale regime.

Considerato in diritto

1.– Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) (d'ora in avanti: ord. pen.), nella parte in cui – secondo il “diritto vivente” – «consente all'amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa».

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 15 della Costituzione, che prevede una riserva di legge e di giurisdizione ai fini della limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. Il divieto in questione si giustifica, infatti, non per il contenuto dei testi a stampa destinato ad un pubblico indifferenziato, ma alla luce della possibilità che libri e riviste costituiscano veicolo di comunicazioni illecite tra il detenuto e l'organizzazione criminale di appartenenza. Di conseguenza, la restrizione considerata non potrebbe prescindere dal vaglio dell'autorità giudiziaria, secondo quanto previsto dall'art. 18-*ter* ord. pen. ai fini della limitazione e del controllo della corrispondenza.

La norma censurata violerebbe, altresì, gli artt. 21, 33 e 34 Cost., giacché il divieto di ricevere pubblicazioni dall'esterno, creando maggiori difficoltà nella loro acquisizione, comprimerebbe i diritti del detenuto all'informazione e allo studio, senza che a tale compressione faccia riscontro un apprezzabile incremento della tutela delle contrapposte esigenze di ordine e sicurezza, le quali risulterebbero già adeguatamente salvaguardate dal più flessibile meccanismo delineato dal citato art. 18-*ter* ord. pen.

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a

Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU), che rispettivamente vietano i trattamenti inumani o degradanti e garantiscono ad ogni persona il diritto al rispetto alla propria vita privata e familiare e alla corrispondenza. La possibilità di ricevere libri e riviste dall'esterno, e segnatamente dai propri familiari, e di trasmetterli ad essi, rappresenterebbe, infatti, per il detenuto sottoposto al gravoso regime restrittivo previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen., uno strumento di mantenimento delle relazioni sociali e della vita affettiva particolarmente prezioso, la cui negazione risulterebbe, per le ragioni dianzi indicate, sproporzionata rispetto all'obiettivo del regime stesso.

2.– Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte attengono alle modalità con le quali possono essere stabilite limitazioni in tema di acquisizione e circolazione di libri, riviste e stampa in genere nei confronti dei detenuti soggetti allo speciale regime di sospensione delle regole del trattamento, disposto dal Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2, ord. pen.

2.1.– Detto regime mira a far fronte ad esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza esterne al carcere e connesse alla lotta alla criminalità organizzata, terroristica ed eversiva, impedendo, in particolare, 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 pure favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale ([sentenza n. 376 del 1997](#); [ordinanze n. 417 del 2004](#) e [n. 192 del 1998](#)). Si intende evitare, soprattutto, 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» ([sentenza n. 143 del 2013](#)).

In questa prospettiva, il comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ord. pen. – nel testo novellato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) – dopo aver previsto, in termini generali, che il regime speciale comporta «l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna», finalizzate principalmente a «prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento» del detenuto o dell'internato, oltre che «contrastare con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate» (lettera *a*), elenca una serie di misure specifiche costituenti il contenuto tipico e necessario del regime stesso. Figurano nell'elenco, in particolare, la drastica limitazione dei colloqui personali (uno al mese, con i soli familiari e conviventi, salvo casi eccezionali, in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti) e

dei colloqui telefonici (uno al mese con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti, per i soli detenuti che non effettuino colloqui visivi), con previsione, in entrambi i casi, del controllo auditivo e della videoregistrazione (lettera *b*); la «limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno» (lettera *c*); la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza (lettera *e*); l'adozione di misure che assicurino «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» (lettera *f*).

2.2.– Si innesta in questa cornice la vicenda che ha dato origine all'odierno incidente di costituzionalità.

Al dichiarato fine di «tutelare le esigenze di prevenzione poste a base del regime» differenziato, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia emanava, il 6 novembre 2011, una circolare (identificata dal n. 8845/2011), recante un complesso di disposizioni in ordine all'ingresso, alla circolazione e alla detenzione della stampa nell'ambito delle sezioni degli istituti penitenziari destinate ad accogliere i detenuti in regime speciale. Secondo quanto si legge nelle premesse della circolare, l'iniziativa prendeva le mosse dall'avvenuto accertamento di come un detenuto fosse riuscito ad eludere il visto di censura sulla corrispondenza scambiando con i familiari libri, riviste e voluminosi atti giudiziari contenenti messaggi criptati, difficilmente individuabili dal personale addetto al controllo anche per la mole degli scritti da verificare. Per evitare il ripetersi di simili episodi, l'amministrazione centrale invitava quindi le direzioni degli istituti penitenziari ad attenersi ad un insieme di regole, tra cui quella sulla quale si focalizzano le doglianze del giudice rimettente: stabiliva, cioè, che qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) potesse essere acquistato dai detenuti in regime speciale solo nell'ambito dell'istituto, tramite l'impresa di mantenimento o personale delegato dalla direzione. Correlativamente, veniva vietata la ricezione di libri e riviste provenienti dall'esterno, e in particolare dai familiari, sia a mezzo posta sia tramite consegna in occasione dei colloqui, così come la trasmissione all'esterno di tale materiale da parte del detenuto.

2.3.– Alcuni magistrati di sorveglianza, aditi con reclamo, disapplicavano le disposizioni della circolare ministeriale ora ricordate.

Secondo parte delle pronunce, dette disposizioni avrebbero leso i diritti di informazione e di studio dei detenuti, introducendo penalizzanti ostacoli all'acquisizione dei testi necessari per l'esercizio di tali diritti.

In base ad altro indirizzo – del quale si faceva portavoce anche l'odierno rimettente – la circolare avrebbe inciso sulla libertà di corrispondenza, sancita dall'art. 15 Cost., invadendo così un campo presidiato dalla garanzia della riserva di giurisdizione. In quest'ottica, le limitazioni considerate non avrebbero potuto essere disposte in via generale dall'amministrazione penitenziaria, ma solo dall'autorità giudiziaria e per singoli casi, in conformità alle previsioni dell'art. 18-*ter* ord. pen., che alla predetta garanzia costituzionale danno attuazione nello specifico ambito penitenziario. La citata disposizione, introdotta dall'art. 1 della legge 8 aprile 2004, n. 95 (Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti), prevede, in specie, sotto la rubrica «Limitazioni e controlli della corrispondenza», che «[p]er esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto», l'autorità giudiziaria indicata dal comma 3 dello stesso art. 18-*ter* ord. pen. possa disporre, nei confronti dei singoli detenuti, per periodi di tempo determinati (eventualmente prorogabili), tre tipi di misure: ossia limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa (lettera *a*); la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo (lettera *b*); infine, il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima (lettera *c*). Sempre all'autorità giudiziaria compete, inoltre, disporre l'eventuale trattenimento della corrispondenza e della stampa che, all'esito del visto di controllo, si ritenga non debba essere consegnata o inoltrata al destinatario (art. 18-*ter*, comma 5, ord. pen.).

2.4.– I provvedimenti di disapplicazione della circolare ministeriale venivano, tuttavia, sistematicamente annullati dalla Corte di cassazione.

Il giudice di legittimità rilevava che le particolari restrizioni alle quali devono essere sottoposti i detenuti in regime speciale sono previste dall'ordinamento penitenziario e specificate dal decreto ministeriale – soggetto a controllo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2-*sexies*, ord. pen. – che dispone detto regime. Residuerrebbe, pur tuttavia, in capo all'amministrazione penitenziaria un «potere regolamentare» per la concreta applicazione delle restrizioni: potere che deve essere esercitato nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, senza rendere inutilmente più gravoso lo speciale trattamento e senza un'inutile compressione dei diritti costituzionalmente garantiti anche al detenuto (per tutte, Corte di cassazione, sezione prima penale, 22 settembre-7 ottobre 2014, n. 41760; Corte di cassazione, sezione prima penale, 23 settembre-22 novembre 2013, n. 46783).

La circolare ministeriale si sarebbe mantenuta in tale alveo, in quanto meramente attuativa delle restrizioni previste dalla legge e dal provvedimento ministeriale (Corte di cassazione, sezione prima

penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50158) e coerente con le finalità del regime speciale (Corte di cassazione, sezione prima penale, 17 dicembre 2014-8 gennaio 2015, n. 314).

Le misure adottate dall'amministrazione penitenziaria si giustificerebbero, infatti, alla luce di un dato emerso dalla «pluriennale esperienza delle concrete vicende [dello] specifico settore»: vale a dire che «libri, giornali e stampa in genere [sono] molto spesso usati dai ristretti quali veicoli per comunicare illecitamente con l'esterno, [...] ricevendo o inviando messaggi in codice [...] che da un lato non interrompono (ma possono anche alimentare) le comunicazioni di tipo criminale, dall'altro costituiscono concreti pericoli per l'ordine interno degli istituti». Fenomeno, questo, atto a vanificare la funzione di base del regime carcerario speciale (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889; Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 settembre-18 ottobre 2013, n. 42902).

Non sarebbe stato, inoltre, obliterato l'equo bilanciamento tra valori di rango costituzionale. Le prescrizioni ministeriali non pregiudicherebbero in modo significativo il diritto del detenuto ad informarsi e a studiare attraverso la lettura di testi: esse non prevederebbero, infatti, alcuna limitazione alla loro ricezione, ma ne regolerebbero soltanto le modalità. Ferma restando la libertà di scelta dei libri e delle riviste da parte dei detenuti, si richiederebbe che essi vengano acquisiti tramite "canali sicuri" (l'impresa di mantenimento o il personale delegato dalla direzione penitenziaria), onde impedire una loro utilizzazione in funzione elusiva delle restrizioni connesse al regime speciale: in particolare, per effettuare scambi di messaggi criptici non facilmente individuabili dal personale addetto al visto di censura (Corte di cassazione, sezione prima penale, 7 aprile-23 luglio 2015, n. 32469; Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50156), anche in ragione della mole del materiale da verificare e della varietà delle tecniche utilizzabili allo scopo (non solo l'aggiunta di glosse, ma anche la sottolineatura di parole chiave, l'inserimento di pagine modificate stampate da tipografie compiacenti e via dicendo).

Non risulterebbe compresa – secondo la Corte di cassazione – neppure la libertà di corrispondenza del detenuto. Anche nei confronti dei detenuti soggetti al regime speciale le limitazioni in materia di corrispondenza – compresa la sottoposizione al visto di censura, prefigurata dall'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera e), ord. pen. – andrebbero disposte nelle forme indicate dall'art. 18-*ter* ord. pen. e, dunque, esclusivamente dall'autorità giudiziaria (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, 20 giugno-17 ottobre 2014, n. 43522). La ricezione e lo scambio della stampa non potrebbero essere, tuttavia, ricondotti al concetto di «corrispondenza» (in senso stretto). Gli artt. 18 e 18-*ter* ord. pen. distinguerebbero, infatti, chiaramente il diritto dei

detenuti ad avere corrispondenza epistolare e telegrafica da quello a ricevere e a tenere presso di sé la stampa (Corte di cassazione, sezione prima penale, 3 marzo-8 maggio 2015, n. 19204; Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889). La nozione comune di «corrispondenza», recepita dal legislatore, evocherebbe, d'altra parte, una forma di comunicazione del proprio pensiero a persone determinate tramite scritti, sostitutiva della comunicazione verbale e strumentale al mantenimento delle relazioni interpersonali e affettive definito «intangibile», in sede sovranazionale, anche di fronte alle forme di restrizione più intense della libertà personale. Detta nozione non includerebbe, pertanto, la ricezione dall'esterno, tramite servizio postale, di pubblicazioni – quali libri e riviste – che riportano il pensiero di terzi, la quale esulerebbe dall'ambito della garanzia prefigurata dall'art. 15 Cost., costituendo espressione di una diversa facoltà del detenuto, quella di informarsi e di istruirsi (Corte di cassazione, sezione prima penale, 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774).

Né varrebbe obiettare che anche per le limitazioni nella ricezione della stampa l'art. 18-ter, comma 1, lettera a), ord. pen. esige l'intervento dell'autorità giudiziaria. Ciò non escluderebbe forme ulteriori di limitazione che discendano dalla sottoposizione al regime di cui all'art. 41-bis ord. pen., il quale assumerebbe, in questo ambito, la valenza di norma speciale derogatoria. Il più elevato livello di pericolosità del detenuto, sancito dal provvedimento ministeriale di adozione di detto regime (suscettibile di controllo giurisdizionale), legittima, infatti, le misure previste dal comma 2-*quater* dello stesso art. 41-bis, tra cui quelle idonee a prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza (lettera a) e quelle in tema di limitazione degli «oggetti» che possono essere ricevuti dall'esterno (lettera c): nozione – quella di «oggetti» – che si presterebbe senz'altro a ricomprendere anche libri, riviste e quotidiani (Corte di cassazione, sezione prima penale, 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774).

La Corte di cassazione ha posto anche in evidenza come la mancata consegna al detenuto in regime speciale di pacchi postali che contengano libri o riviste provenienti dall'esterno non equivalga neppure al «trattenimento» della stampa, che l'art. 18-ter, comma 5, ord. pen. demanda, comunque sia, all'autorità giudiziaria. Diversamente dal trattenimento, la mancata consegna non sottrae, infatti, gli stampati alla disponibilità tanto del mittente quanto del destinatario, ma ha il solo effetto di non consentire l'ingresso dei libri e delle riviste nell'istituto, ferma restando la facoltà del mittente di pretenderne in qualunque momento la restituzione. Si tratta, dunque, di un semplice «respingimento» (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50158; Corte di cassazione, sezione prima penale, 3 ottobre 2013-27 febbraio 2014, n. 9674), analogo a quello che l'amministrazione penitenziaria può disporre nella generalità dei casi in cui un

pacco postale o gli oggetti in esso contenuti non siano conformi alla normativa di ordinamento penitenziario o alle prescrizioni del regolamento interno di istituto.

In conclusione, dunque, la circolare ministeriale si sarebbe mossa nell'ambito dei poteri normativamente conferiti all'amministrazione penitenziaria, esercitandoli secondo «una logica di sistema e di opportunità» che non potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario «se non invadendo – [...] inammissibilmente – la sfera di [...] discrezionalità della Pubblica Amministrazione» (Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 settembre-18 ottobre 2013, n. 42902).

A fronte dell'emersione dell'indirizzo giurisprudenziale ora ricordato, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha emanato, l'11 febbraio 2014, una nuova circolare, con la quale ha ripristinato le disposizioni della circolare oggetto dei provvedimenti di disapplicazione, originando con ciò il reclamo di cui il giudice rimettente è attualmente investito.

3.– Alla luce di quanto precede, l'eccezione di inammissibilità delle questioni – formulata dall'Avvocatura generale dello Stato sull'assunto che esse mirerebbero ad «aggirare» l'orientamento della giurisprudenza di legittimità contrario alla disapplicazione della circolare – si palesa non fondata.

Il rimettente prende atto, in realtà, del consolidamento di detto orientamento e, proprio in ragione di ciò, solleva questioni di legittimità costituzionale della norma in base alla quale la circolare stessa è stata adottata.

Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la “vivenza” di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (tra le altre, [sentenza n. 242 del 2014](#) e [ordinanza n. 191 del 2013](#); analogamente, [sentenze n. 200 del 2016](#) e [n. 126 del 2015](#)).

Nel caso in esame, tenuto conto del numero e dell'uniformità delle decisioni della Corte di cassazione in materia, non è in effetti contestabile che – conformemente a quanto sostenuto dal rimettente – debba registrarsi l'avvenuta formazione di un “diritto vivente”, secondo il quale l'art.

41-*bis* ord. pen., e in particolare il suo comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), legittima l'amministrazione penitenziaria a vietare ai detenuti in regime speciale di ricevere dall'esterno e di inviare all'esterno libri e periodici. Si deve, di conseguenza, escludere che possa rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver optato per una diversa interpretazione, più aderente ai parametri costituzionali evocati – interpretazione che lo stesso giudice ha, peraltro, già sperimentato in precedenza, senza successo – sussistendo detto onere solo in assenza di un contrario “diritto vivente” ([sentenza n. 113 del 2015](#)).

4.– Quanto al merito delle questioni, emerge in modo evidente, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione, che il giudice *a quo* non dubita della possibilità di introdurre, per esigenze di ordine e sicurezza, limitazioni in materia di acquisizione e di scambio di libri e riviste da parte dei detenuti in regime speciale. Le sue censure investono – in relazione a tutti i parametri evocati, e non solo all'art. 15 Cost. – il *quomodo* di tali restrizioni. Ad avviso del rimettente, esse non potrebbero venir disposte dall'amministrazione penitenziaria, ma solo dal giudice con intervento modulato sui singoli casi, secondo le cadenze delineate dall'art. 18-*ter* ord. pen.

Ciò premesso, le questioni risultano, peraltro, non fondate.

5.– La non fondatezza della prospettazione del giudice *a quo* si apprezza con immediatezza quanto alle denunciate violazioni della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa nel suo significato passivo di diritto di essere informati (*ex plurimis*, [sentenze n. 112 del 1993](#), [n. 826 del 1988](#) e [n. 148 del 1981](#)), e del diritto allo studio (artt. 33 e 34 Cost.): questioni che, per comodità di analisi, conviene affrontare per prime.

La garanzia costituzionale prefigurata dall'art. 21 Cost. trova specifica attuazione, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario – quanto alla stampa – nella previsione dell'art. 18, sesto comma, ord. pen., che autorizza i detenuti «a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno», e nel correlato disposto dell'art. 18-*ter*, comma 1, lettera *a*), ord. pen., in forza del quale limitazioni «nella ricezione della stampa» possono essere disposte solo dall'autorità giudiziaria, per i motivi e nelle forme ivi indicati. In questo modo, si è precluso all'autorità amministrativa di esercitare una censura sulla stampa, impedendo ai detenuti di accedere a determinate pubblicazioni in ragione del loro contenuto: operazione che comprimerebbe il diritto dei ristretti – non inciso dallo stato di detenzione – a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società esterna. La tutela – tanto costituzionale quanto legislativa – è, dunque, riferita alla facoltà del detenuto di scegliere con piena libertà i testi con i quali informarsi, mentre restano indifferenti i mezzi mediante i quali gli viene garantito il diritto di entrare in possesso delle pubblicazioni desiderate.

Un discorso analogo, *mutatis mutandis*, vale evidentemente per il diritto allo studio, che pure trova specifico riconoscimento in ambito penitenziario, quale componente primaria del percorso rieducativo (art. 19 ord. pen., artt. 41 e seguenti del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, intitolato «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà», d'ora in avanti: reg. esec.).

Conformemente a quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la misura che, secondo il “diritto vivente”, può essere adottata dall'amministrazione penitenziaria in base alla norma denunciata non limita il diritto dei detenuti in regime speciale a ricevere e a tenere con sé le pubblicazioni di loro scelta, ma incide solo sulle modalità attraverso le quali dette pubblicazioni possono essere acquisite. Al detenuto non è impedito l'accesso alle letture preferite e al loro contenuto, ma gli è imposto di servirsi, per la relativa acquisizione, dell'istituto penitenziario, nell'ottica di evitare che – secondo quanto è emerso dall'esperienza – il libro o la rivista si trasformi in un veicolo di comunicazioni occulte con l'esterno, di problematica rilevazione da parte del personale addetto al controllo.

La configurabilità di una compromissione costituzionalmente apprezzabile dei diritti in questione non può farsi neppure discendere – come assume il rimettente – da effetti indiretti (e marginali) legati alla “burocratizzazione” dei canali di rifornimento delle pubblicazioni, quali l'ostacolo alla fruizione di libri fuori commercio o di dispense fotocopiate, ovvero da considerazioni legate all'impossibilità di realizzare risparmi di spesa tramite l'acquisto di libri usati (dei quali il personale delegato non potrebbe andare alla ricerca). Inconvenienti, questi, che – ove pure sussistenti – sarebbero in ogni caso suscettibili di trovare una ragionevole giustificazione alla luce delle esigenze poste a base del regime speciale.

Resta fermo, peraltro, che la misura in discussione, nella sua concreta operatività, non deve tradursi in una negazione surrettizia del diritto. Nel momento stesso in cui impone al detenuto di avvalersi esclusivamente dell'istituto penitenziario per l'acquisizione della stampa, l'amministrazione si impegna a fornire un servizio efficiente, evitando lungaggini e “barriere di fatto” che penalizzino, nella sostanza, le legittime aspettative del detenuto. La Corte di cassazione si è, del resto, già espressa chiaramente in tal senso: i libri e le riviste – tutti i libri e tutte le riviste – dovranno pervenire ai detenuti richiedenti in un tempo ragionevole; aspetto sul quale il magistrato di sorveglianza potrà esercitare la sua funzione di controllo (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889). L'eventuale *vulnus* dei diritti del detenuto deriverebbe, comunque sia, non dalla norma, ma dal non corretto comportamento

dell'amministrazione penitenziaria chiamata ad applicarla, esulando perciò dalla prospettiva del sindacato di legittimità costituzionale.

6.– Parimente non fondata è la censura di violazione della libertà di corrispondenza (art. 15 Cost.).

La censura fa perno sull'assunto per cui, contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di cassazione, la trasmissione di libri e riviste rientrerebbe nella nozione – costituzionalmente rilevante – di «corrispondenza». Il rimettente non contesta che i libri e le riviste, pur concretandosi nell'espressione di idee o nella narrazione scritta di notizie, non costituiscano, in quanto tali, «corrispondenza» o, *amplius*, forme di «comunicazione» agli effetti dell'art. 15 Cost. È, infatti, indiscusso che le comunicazioni tutelate dalla citata norma costituzionale – di cui la «corrispondenza» rappresenta una *species*, come attesta l'uso dell'aggettivo indefinito «altra» («La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili») – consistano nella trasmissione di idee, sentimenti e notizie da una persona a una o più altre persone determinate: se i destinatari sono indeterminati – come nel caso dei libri e delle riviste, rivolti ad una collettività indifferenziata di potenziali lettori – si ricade in una diversa sfera di tutela costituzionale, quella della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.).

Obietta, tuttavia, il giudice *a quo* che la spedizione (o la consegna *brevi manu*) di una pubblicazione può servire, non (soltanto) come strumento di diffusione del pensiero del suo autore (che è un terzo rispetto ai diretti interessati), ma (anche) quale veicolo di comunicazione di un pensiero proprio del mittente, indirizzato in modo specifico ed esclusivo al destinatario. Mediante l'invio di un libro o di una rivista si potrebbero, infatti, esprimere sentimenti di vicinanza, di affetto o di sostegno nei confronti del detenuto; nel testo a stampa potrebbero essere interpolati messaggi, palesi od occulti, di vario genere, leciti e illeciti. Il divieto stabilito dalla circolare ministeriale trova, del resto, la sua ragione giustificativa proprio nella possibilità che libri e riviste fungano da strumenti di comunicazione del detenuto con l'esterno. Di qui l'asserita esigenza che, in ossequio alla riserva, non solo di legge, ma anche di giurisdizione stabilita dall'art. 15 Cost. in rapporto alle limitazioni della libertà di corrispondenza, l'esclusione di tale «flusso comunicativo» venga disposta dall'autorità giudiziaria nelle forme e sui presupposti previsti dall'art. 18-*ter* ord. pen.

Per avvedersi dell'impossibilità di aderire ad una simile tesi è peraltro sufficiente osservare che, se essa fosse fondata, si dovrebbe riconoscere alla persona detenuta, in nome della libertà di corrispondenza, il diritto di scambiare con l'esterno, senza alcuna restrizione quali-quantitativa – fin tanto che non intervenga uno specifico provvedimento limitativo dell'autorità giudiziaria – non

soltanto libri e riviste, ma qualsiasi tipo di oggetto. La postulata idoneità a fungere da veicolo di comunicazione di idee, sentimenti e notizie tra mittente e destinatario non è affatto una caratteristica propria ed esclusiva delle pubblicazioni a stampa: qualsiasi oggetto si presta astrattamente ad assumere – per effetto di una precedente convenzione, per la sua valenza simbolica intrinseca o semplicemente per i rapporti interpersonali tra le parti – un determinato significato comunicativo, quando non pure a fungere da sostituto “anomalo” dell’ordinario supporto cartaceo per la redazione di messaggi, o da contenitore per celarli al suo interno. E poiché l’eventualità di un simile impiego della *res* non potrebbe essere – così come per la stampa – esclusa *a priori*, ne dovrebbe derivare una indiscriminata libertà di circolazione dei beni tra il carcere e l’esterno.

Anche riconoscendo, peraltro, che, a fronte dell’ampia formula dell’art. 15 Cost., le comunicazioni si collochino sotto il cono di protezione della norma costituzionale a prescindere dal mezzo materiale impiegato per la trasmissione del pensiero – e, dunque, anche se effettuate “in forma reale”, ossia tramite scambio di oggetti “significanti” – non si può fare a meno di considerare la particolare condizione in cui versa qualsiasi persona detenuta.

Al riguardo, non può che essere ribadito il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la legittima restrizione della libertà personale, cui è sottoposta la persona detenuta, non annulla affatto la tutela costituzionale dei diritti fondamentali. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l’ultimo ambito nel quale può espandersi la sua libertà individuale ([sentenze n. 20 del 2017](#) e [n. 349 del 1993](#)), e il cui esercizio, proprio per questo, non può essere rimesso alla discrezionalità dell’autorità amministrativa preposta all’esecuzione della pena detentiva ([sentenze n. 26 del 1999](#) e [n. 212 del 1997](#)).

La tutela dei diritti costituzionali del detenuto opera, pur tuttavia, «con le limitazioni che, come è ovvio, lo stato di detenzione necessariamente comporta» ([sentenza n. 349 del 1993](#)). La legittima restrizione della libertà personale cui il detenuto è soggetto, e che trova alla sua base un provvedimento giurisdizionale, si riverbera inevitabilmente, in modo più o meno significativo, sulle modalità di esercizio delle altre libertà costituzionalmente alla prima collegate. Ciò avviene anche per la libertà di comunicazione, la quale, nel corrente apprezzamento, rappresenta – al pari della libertà di domicilio (art. 14 Cost.) – una integrazione e una precisazione del fondamentale principio di inviolabilità della persona, sancito dall’art. 13 Cost., in quanto espressione della “socialità” dell’essere umano, ossia della sua naturale aspirazione a collegarsi spiritualmente con i propri simili.

È evidente, così, che lo stato di detenzione incide in senso limitativo sulla facoltà del detenuto di intrattenere colloqui diretti con persone esterne all'ambiente carcerario: colloqui che, quali comunicazioni tra presenti, ricadono certamente nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost. Di necessità, i colloqui personali dei detenuti «sono soggetti a contingentamenti e regolazioni da parte dell'ordinamento penitenziario» (artt. 18 ord. pen. e 37 reg. esec.) ([sentenza n. 20 del 2017](#)) ed è l'autorità penitenziaria che, in concreto, stabilisce (in particolare, tramite il regolamento interno dell'istituto: art. 36, comma 2, lettera *f*, reg. esec.) i luoghi, i giorni e gli orari del loro svolgimento, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione della norma costituzionale evocata.

È indubbio che proprio le evidenziate restrizioni ai colloqui diretti – che per i detenuti sottoposti al regime speciale divengono estremamente marcate – esaltino la rilevanza delle forme di comunicazione a distanza, o “tra assenti”, quale strumento di mantenimento delle relazioni interpersonali ed affettive del detenuto, così da evitare che la restrizione carceraria si traduca in un isolamento assoluto rispetto al mondo esterno e, con ciò stesso, in un trattamento contrario al senso di umanità (art. 27, terzo comma, Cost.). Nondimeno, anche le modalità di esercizio della libertà di comunicare con l'esterno – libertà non annullata dalla condizione carceraria, e che deve essere, anzi, necessariamente e adeguatamente garantita – risentono di quella condizione.

Per quanto qui più direttamente interessa, esigenze organizzative e logistiche, prima ancora che di ordine e sicurezza, fanno sì che all'inserimento in una struttura carceraria consegua necessariamente l'esclusione di una illimitata libertà del detenuto di ricevere e scambiare oggetti. La legge di ordinamento penitenziario e il regolamento di esecuzione dettano, in effetti – in nome delle predette esigenze, oltre che di quella di assicurare la parità delle condizioni di vita dei detenuti (art. 3 ord. pen.) – rigorosi limiti quantitativi e qualitativi in ordine agli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno, acquistati e tenuti con sé dalle persone ristrette (oggetti la cui dettagliata individuazione è poi affidata al regolamento interno dei singoli istituti), nonché al numero, alla periodicità e al contenuto dei pacchi trasmessi per posta o consegnati a dette persone in occasione dei colloqui (artt. 7 e 8 ord. pen., artt. 8, 9, 10, 14 e 40 reg. esec.).

Correlativamente, è naturale che la libertà di corrispondenza sia riconosciuta ai detenuti in quanto esplicita attraverso gli ordinari strumenti di comunicazione, e non anche nella forma anomala dello scambio diretto o per posta di oggetti aventi un significato convenzionale, o estemporaneamente vicari dell'usuale supporto cartaceo.

L'ordinamento penitenziario ammette, in particolare e tra l'altro, i detenuti alla corrispondenza epistolare, salvi i limiti connessi alla necessità di affidarsi all'amministrazione penitenziaria per lo

smistamento della posta ([sentenza n. 20 del 2017](#)): e ciò anche quando si tratti di detenuti in regime speciale, salvo quanto stabilito in ordine al visto di controllo. In accordo con l'obbligo positivo che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, scaturisce dall'art. 8 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, [24 febbraio 2009, Gagu contro Romania](#); Corte europea dei diritti dell'uomo, [3 giugno 2003, Cotlet contro Romania](#)), viene altresì imposto all'amministrazione penitenziaria di fornire gli strumenti necessari – in particolare, il materiale di cancelleria e l'affrancatura – a coloro che ne sono sprovvisti (art. 18, primo e quarto comma, ord. pen., art. 38 reg. esec.).

A tale prospettiva resta palesemente estraneo il concorrente riconoscimento, ad opera degli artt. 18 e 18-ter ord. pen., del diritto dei detenuti di ricevere (anche a mezzo posta) e di tenere con sé la stampa in libera vendita all'esterno. Come già rilevato in precedenza, tale riconoscimento non è dovuto al fatto che la stampa costituisca (*rectius*, possa costituire) una forma di corrispondenza nei sensi ipotizzati dal rimettente, ma alla considerazione che libri, riviste e quotidiani rappresentano lo strumento per l'esercizio di distinti diritti dei detenuti, quelli di informazione e di studio: diritti che, per quanto si è visto, non possono ritenersi compromessi in modo costituzionalmente significativo – quanto ai detenuti in regime speciale – dalla introduzione di regole limitative in ordine ai canali di acquisizione del materiale.

Deve quindi concludersi, in assonanza con la giurisprudenza di legittimità, che le regole di cui si discute non incidono sul diritto alla corrispondenza del detenuto, quale riconosciuto – in termini coerenti, sotto il profilo considerato, con la condizione di restrizione della libertà personale in cui egli versa e perciò non collidenti con la previsione dell'art. 15 Cost. – dalla legge di ordinamento penitenziario.

7.– È già insita in quanto precede la non fondatezza dell'ultima censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU.

Il richiamo all'art. 3 della CEDU risulta chiaramente incongruo rispetto alla prospettiva del rimettente (il quale, come si è visto, non contesta l'ammissibilità delle limitazioni in questione, ma si duole solo del *quomodo*). Il divieto dei trattamenti inumani o degradanti, sancito dalla citata norma convenzionale, ha infatti carattere assoluto, sicché – se si versasse in tale ipotesi – neppure l'auspicato intervento del giudice varrebbe a rendere convenzionalmente legittime le misure. È, peraltro, palese che – in presenza di una immutata libertà di corrispondenza epistolare e di scelta dei testi con cui informarsi ed istruirsi – il mero fatto che il detenuto debba servirsi dell'istituto penitenziario per l'acquisizione della stampa, e non possa trasmetterla all'esterno, non determina

livelli di sofferenza e di svilimento della sua persona tali da attingere al paradigma avuto di mira dalla citata norma convenzionale.

Quanto, poi, alla seconda delle norme interposte evocate, l'art. 8 della CEDU, al paragrafo 1, riconosce ad ogni persona il «diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza». Il diritto non è, in questo caso, assoluto: il paragrafo 2 dello stesso art. 8 consente, infatti, ingerenze della «pubblica autorità» (non necessariamente quella giudiziaria) nel suo esercizio, in presenza di tre condizioni. In primo luogo, l'ingerenza deve essere «prevista dalla legge»: formula che – secondo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – deve essere intesa, sul piano delle fonti, come comprensiva non del solo diritto scritto, ma anche dell'applicazione e dell'interpretazione delle disposizioni normative da parte della giurisprudenza, e, sul piano della “qualità” della legge, come espressiva dell'esigenza dell'adeguata accessibilità e della sufficiente precisione della norma che prevede l'interferenza, così da fornire un'adeguata protezione contro l'arbitrio. In secondo luogo, poi, l'ingerenza deve perseguire uno degli scopi legittimi indicati dallo stesso paragrafo 2 («la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui»). Da ultimo, l'ingerenza deve essere «necessaria», «in una società democratica», per il raggiungimento dei predetti scopi: requisito che – sempre secondo le indicazioni della Corte di Strasburgo – postula la proporzionalità del sacrificio del diritto rispetto alla finalità legittima perseguita (per tutte, Corte europea dei diritti dell'uomo, [24 marzo 1988, Olsson contro Svezia](#)).

Ciò ricordato, deve escludersi che il divieto di scambiare libri e riviste con l'esterno, e con i familiari in specie, tramite il servizio postale possa essere assimilato – come ipotizza il rimettente – alla sottoposizione della corrispondenza del detenuto a visto di controllo, la cui disciplina nazionale – nell'assetto anteriore alla legge n. 95 del 2004 – è stata ripetutamente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, [9 gennaio 2001, Natoli contro Italia](#); Corte europea dei diritti dell'uomo, [15 novembre 1996, Domenichini contro Italia](#); nonché, più di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, [1° settembre 2015, Paolello contro Italia](#); Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, [17 settembre 2009, Enea contro Italia](#); Corte europea dei diritti dell'uomo, [7 luglio 2009, Annunziata contro Italia](#)).

La limitazione dei canali di ricezione della stampa e il divieto di trasmetterla all'esterno non solo non incidono affatto – come è ovvio – sulla segretezza della corrispondenza del detenuto (diversamente dal visto di controllo), ma neppure comprimono, alla luce delle considerazioni in

precedenza svolte, la libertà di corrispondere a mezzo posta già riconosciutagli dalla legge nazionale in coerenza con la condizione di legittima restrizione della libertà personale in cui il soggetto versa: libertà – quella di corrispondere a mezzo posta – che continua a potersi esplicare, in tutta la sua ampiezza, tramite l'ordinaria corrispondenza epistolare. È a mezzo di questa che il detenuto può continuare ad intrattenere le sue relazioni affettive con i familiari.

Peraltro, ove pure si volesse ritenere che, nella prospettiva della Convenzione, le limitazioni in discorso si traducano, comunque sia, in ingerenze, se non sul diritto alla corrispondenza, quantomeno sul diritto al rispetto della vita familiare del detenuto – così come sostiene il rimettente – la conclusione non muterebbe.

Al riguardo, vale ricordare che le richiamate decisioni della Corte di Strasburgo si fondavano sul rilievo che, sino all'entrata in vigore della legge n. 95 del 2004, l'unica base legale della sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza del detenuto, anche in regime speciale, doveva essere identificata – alla luce dell'interpretazione offerta da questa Corte con la [sentenza n. 349 del 1993](#) – nella previsione dell'allora vigente art. 18 ord. pen.: norma che, pur demandando all'autorità giudiziaria l'adozione della misura, non disciplinava né la sua durata, né i motivi che potevano giustificarla e non indicava con sufficiente chiarezza l'ampiezza e le modalità di esercizio del potere discrezionale delle autorità competenti nel campo considerato. Di qui la conclusione della Corte europea che la misura non potesse ritenersi «prevista dalla legge», nei sensi richiesti dall'art. 8, paragrafo 2, della CEDU ai fini della possibile interferenza di una autorità pubblica nell'esercizio del diritto alla corrispondenza, e il conseguente intervento del legislatore nazionale, che ha regolato *ex novo* la materia con l'introduzione dell'art. 18-ter ord. pen.

Nel caso oggi in esame, per converso, alla luce di un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, il potere dell'amministrazione penitenziaria di disporre le misure in questione trova la sua base legale nel combinato disposto delle lettere *a*) e *c*) dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, ord. pen. Le ragioni per le quali detto potere può essere esercitato sono indicate dalla citata lettera *a*) in termini maggiormente specifici di quanto non faccia lo stesso art. 18-ter ord. pen. (introdotto al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alla giurisprudenza europea sul visto di controllo). Come già si è avuto modo di ricordare, infatti, tale ultima disposizione richiama le «esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati» e le «ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto»: formule di certo più ampie rispetto al puntuale riferimento, operato dalla prima disposizione, alla necessità di prevenire contatti di detenuti di particolare pericolosità con le organizzazioni criminali di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte,

interazioni con altri detenuti appartenenti alla stessa organizzazione o ad organizzazioni a questa alleate.

Né, d'altra parte, con riguardo alla previsione della lettera *c*) dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, ord. pen., potrebbe rimproverarsi al legislatore nazionale di non aver adottato una norma più dettagliata in ordine ai «beni» e agli «oggetti» di cui, nella predetta ottica, può essere vietata la ricezione dall'esterno ai detenuti in regime speciale, apparendo tutt'altro che irragionevole la rinuncia del legislatore a procedere ad una elencazione minuta e casistica, che sconterebbe, comunque sia, il rischio della lacuna. La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mancato, del resto, di porre in evidenza – proprio in relazione alla materia in esame – che «se una legge attributiva di potere discrezionale deve, in linea di principio, delimitarne la portata, è impossibile giungere ad una certezza assoluta nella sua formulazione, poiché il probabile risultato di un tale desiderio di certezza sarebbe un'eccessiva rigidità» (Corte europea dei diritti dell'uomo, [15 novembre 1996, Domenichini contro Italia](#)).

La durata della misura limitativa si modella, poi – come per le altre – su quella propria del regime speciale cui accede (stabilita dall'art. 41-*bis*, comma 2-*bis*, ord. pen.).

Per il resto, non è dubbio che le finalità della misura rientrino nel novero degli scopi legittimi previsti dall'art. 8, paragrafo 2, della CEDU, né che sussista – contrariamente a quanto assume il rimettente – il requisito della proporzionalità rispetto allo scopo. Al riguardo, basta osservare come la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia ritenuto opportune e proporzionate rispetto allo scopo legittimo di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza, recidendo i legami tra la persona interessata e il suo ambiente criminale di origine – e, perciò, conformi alla previsione del citato art. 8, paragrafo 2, della CEDU – restrizioni legate al regime detentivo speciale assai più incisive di quella di cui oggi si discute, a cominciare dalle severe limitazioni quantitative e modali inerenti ai colloqui personali con i familiari (per tutte, Corte europea dei diritti dell'uomo, [19 gennaio 2010, Montani contro Italia](#); Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, [17 settembre 2009, Enea contro Italia](#)).

8.– Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate quindi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), 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. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere