

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 97

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alessandro	CRISCUOLO	Presidente
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	Giudice
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	DE PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del [codice di procedura penale](#), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Napoli nel procedimento di sorveglianza nei confronti di F.A. con [ordinanza del 14 luglio 2014, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2014](#).

Udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza depositata il 14 luglio 2014, il Tribunale di sorveglianza di Napoli ha sollevato, in riferimento agli [artt. 111, primo comma](#), e [117, primo comma, della Costituzione](#), questione di legittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono che il procedimento innanzi il Tribunale di Sorveglianza nelle materie di competenza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme della pubblica udienza».

Il giudice a quo premette di essere investito della domanda di concessione della detenzione domiciliare (art. 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà»), presentata ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. da una persona condannata alla pena di due anni e otto mesi di reclusione. Riferisce, altresì, che il difensore dell'interessato aveva chiesto che il procedimento fosse trattato «in forma pubblica».

Il rimettente rileva che, in base alla normativa vigente, la richiesta non potrebbe essere accolta. L'art. 678, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, infatti, che il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua

competenza, procede «a norma dell'articolo 666», il quale, a sua volta, prevede, al comma 3, che «il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore di ufficio all'interessato che ne sia privo, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio e ne fa dare avviso alle parti e ai difensori».

Il dettato normativo risulterebbe, pertanto, inequivoco nello stabilire che il procedimento di sorveglianza abbia luogo «in camera di consiglio»: formula che – alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale – implicherebbe un rinvio alla disciplina generale dettata dall'art. 127 cod. proc. pen., il quale dispone espressamente, al comma 6, che l'udienza si svolge «senza la presenza del pubblico».

Ad avviso del giudice a quo, le norme censurate violerebbero, per questo verso, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto – non superabile per via di interpretazione – con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In pronunce rese nei confronti dello Stato italiano, concernenti i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e per la riparazione dell'ingiusta detenzione ([sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia](#); [sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia](#); [sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia](#)), la Corte di Strasburgo ha, in effetti, ritenuto che le procedure «in camera di consiglio» prese in considerazione si pongano in contrasto con l'indicata garanzia convenzionale, che tutela le persone soggette a giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce uno dei mezzi per preservare la fiducia nei giudici.

In particolare, con riguardo ai procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione (cui si riferiscono le prime due pronunce dianzi citate), la Corte europea ha osservato che – pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo che dette procedure possono presentare e delle esigenze di protezione della vita privata di terze persone, in esse spesso riscontrabili – l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre sulle persone coinvolte non consentono di affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato. Di conseguenza, ha giudicato «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, che i soggetti coinvolti nelle procedure in questione «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Tale esigenza – ravvisata dalla Corte europea in rapporto alle misure di prevenzione patrimoniali, che mirano alla confisca di «beni e capitali» – sussisterebbe a maggior ragione per le procedure di competenza del tribunale di sorveglianza, che investono direttamente e in modo rilevante la libertà personale del soggetto coinvolto.

La Corte costituzionale, del resto, proprio in applicazione dei principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha dichiarato, con la [sentenza n. 135 del 2014](#), costituzionalmente illegittimi gli artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolga, davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica».

Nell'occasione, la Corte costituzionale ha evidenziato come l'obiettivo precipuo di detto procedimento sia «quello di accertare la concreta pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura: accertamento al quale il magistrato di sorveglianza è chiamato non solo nell'ipotesi in cui sia egli stesso a provvedere alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o all'applicazione di una

misura di sicurezza nei casi previsti dall'art. 205, secondo comma, cod. pen., ma anche quando si tratti di dare esecuzione ai corrispondenti provvedimenti assunti dal giudice con la sentenza di condanna o di proscioglimento che definisce il processo penale. [...] Avuto riguardo all'evidenziato oggetto dell'accertamento, non si è, dunque, di fronte ad un contenzioso a carattere meramente e altamente "tecnico", rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale – richiesto dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo – possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate».

Secondo il rimettente, le affermazioni ora ricordate sarebbero senz'altro estensibili al procedimento davanti al tribunale di sorveglianza.

Quest'ultimo è chiamato, infatti, a pronunciarsi «sull'An, Quando, Quomodo e Quantum della pena», con compiti che spaziano dal differimento della sua esecuzione (art. 147 del codice penale) alla «modulazione della pena» nei confronti del condannato libero che abbia visto sospeso l'ordine di esecuzione della pena detentiva (art. 656, comma 5, cod. proc. pen.), dall'ammissione alle misure alternative alla detenzione dei condannati detenuti (artt. 47 e seguenti della legge n. 354 del 1975) alla riduzione della pena per liberazione anticipata (art. 54 della legge n. 354 del 1975).

Nelle ipotesi considerate, il tribunale di sorveglianza è deputato a verificare, prima di tutto, l'attualità e il grado di pericolosità sociale dell'istante, in sede di concreta esecuzione dei provvedimenti adottati dal giudice con la sentenza di condanna: verifica del tutto analoga all'accertamento della pericolosità sociale che il magistrato di sorveglianza compie nel procedimento per l'applicazione di misure di sicurezza.

Anche la pronuncia del tribunale di sorveglianza non segue, d'altro canto, immediatamente la commissione del reato, ma può intervenire a notevole distanza temporale da esso: circostanza che renderebbe particolarmente traumatica l'incidenza della decisione sulla libertà personale dell'interessato e, di conseguenza, maggiormente avvertita l'esigenza di tutela dei diritti della persona.

Le norme censurate violerebbero, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., in forza del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Sebbene, infatti, il procedimento disciplinato dagli artt. 666, 678 e 127 cod. proc. pen. appaia strutturato, nel complesso, in maniera tale da assicurare l'effettività del diritto di difesa, la previsione del suo svolgimento nella forma dell'udienza camerale non sarebbe idonea a garantire un controllo sull'esercizio dell'attività giurisdizionale adeguato alla gravità dei provvedimenti adottabili, atti ad incidere in modo definitivo, diretto e immediato sulla libertà personale dell'interessato.

In questa prospettiva, anche ai fini dell'attuazione di un «equo processo», dovrebbe essere dunque prevista la possibilità di svolgimento del procedimento in forma pubblica almeno su richiesta degli interessati.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale di sorveglianza di Napoli dubita della legittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente che il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica.

Ad avviso del giudice a quo, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto – non superabile in via di interpretazione – con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre

1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Le medesime disposizioni violerebbero, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., giacché la possibilità di svolgere in forma pubblica il procedimento in questione, almeno su richiesta degli interessati, risulterebbe indispensabile ai fini dell'attuazione di un «giusto processo», tenuto conto della gravità dei provvedimenti adottabili in esito al procedimento stesso, incidenti in modo diretto e rilevante sulla libertà personale.

2.– La questione è fondata.

Questa Corte, con le sentenze [n. 93 del 2010](#) e [n. 135 del 2014](#), ha già dichiarato costituzionalmente illegittime – per contrasto, rispettivamente, con l'art. 117, primo comma, Cost. e con entrambi i parametri costituzionali oggi evocati – le disposizioni regolative del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», e art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere») e del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen.), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, le procedure stesse si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito (la medesima esigenza costituzionale non è stata ritenuta, invece, ravvisabile relativamente al ricorso per cassazione, in quanto giudizio di impugnazione destinato alla trattazione di questioni di diritto: [sentenza n. 80 del 2011](#)).

Considerazioni analoghe a quelle svolte in tali occasioni valgono anche in riferimento alla questione oggi in esame. Essa investe le modalità di svolgimento del procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, previsto dall'art. 678, comma 1, cod. proc. pen. (s'intende, per la parte non già coperta dalla citata [sentenza n. 135 del 2014](#), ossia con riguardo alle competenze diverse e ulteriori rispetto a quella in tema di impugnazione dei provvedimenti relativi alle misure di sicurezza, ai sensi dell'art. 680 cod. proc. pen.): procedimento il cui carattere giurisdizionale non è in discussione.

Come già rilevato dalla [sentenza n. 135 del 2014](#), il dato normativo è univoco nell'escludere la partecipazione del pubblico al procedimento in questione. L'art. 678, comma 1, cod. proc. pen. prevede, infatti, che il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, procede «a norma dell'articolo 666». Trova, pertanto, applicazione anche il comma 3 di tale articolo, il quale prevede la fissazione di una «udienza in camera di consiglio»: formula che rende operante, a sua volta, in assenza di previsioni derogatorie, la disciplina generale del procedimento camerale recata dall'art. 127 cod. proc. pen. e, segnatamente, dal suo comma 6, in forza del quale «l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

3.– Siffatto regime si rivela, peraltro, incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la citata disposizione convenzionale assume una valenza integrativa, quale «norma interposta».

L'art. 6, paragrafo 1, della CEDU stabilisce – per la parte conferente – che «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...], pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale [...],» soggiungendo, altresì, che «La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in

causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di ritenere in contrasto con l'indicata garanzia convenzionale taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale. Ciò è avvenuto, in specie, con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione ([sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia](#), sulla cui scia [sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia](#); [sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia](#); [sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia](#); [sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia](#); [sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia](#)) e al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione ([sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia](#)).

La Corte europea è pervenuta a tale conclusione richiamando la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo.

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza. La stessa Corte europea ha, d'altra parte, ritenuto che alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare – quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso – possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. In ogni caso, tuttavia, l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere «strettamente imposta dalle circostanze della causa».

Con particolare riguardo al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, la Corte di Strasburgo non ha negato che detta procedura possa presentare «un elevato grado di tecnicità» e far emergere, altresì, esigenze di protezione della vita privata di terze persone. Ma ha rilevato che l'entità della «posta in gioco» – rappresentata (nel caso delle misure patrimoniali) dalla confisca di «beni e capitali» – e gli effetti che la procedura stessa può produrre sulle persone non consentono di affermare «che il controllo del pubblico» – almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto – «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato». Di conseguenza, ha ritenuto «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» ([sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia](#)).

In termini simili la Corte europea si è espressa con riferimento al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione, non ravvisando, anche in tal caso, alcuna circostanza eccezionale atta a giustificare la deroga generale e assoluta al principio di pubblicità dei giudizi, insita nella previsione della sua trattazione in forma camerale (art. 315, comma 3, in relazione all'art. 646, comma 1, cod. proc. pen.). Nell'ambito di tale procedura, infatti, i giudici interni sono chiamati essenzialmente a valutare se l'interessato abbia contribuito a provocare la sua detenzione intenzionalmente o per colpa grave: sicché non si discute di «questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo» ([sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia](#)).

4.– Come già rilevato da questa Corte con le citate sentenze [n. 93 del 2010](#) e [n. 135 del 2014](#), la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea, non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla

nostra Costituzione (ipotesi nella quale la norma stessa rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.), ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse.

L'assenza di un esplicito richiamo, non scalfisce, infatti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, peraltro consacrato anche in altre carte internazionali dei diritti fondamentali. La pubblicità del giudizio – specie di quello penale – rappresenta, in effetti, un principio connaturato ad un ordinamento democratico (ex plurimis, sentenze [n. 373 del 1992](#), [n. 69 del 1991](#) e [n. 50 del 1989](#)). Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali ([sentenza n. 212 del 1986](#)), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale ([sentenza n. 12 del 1971](#)).

5.– Ciò posto, le conclusioni raggiunte da questa Corte con riguardo al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza appaiono senz'altro estensibili al procedimento in esame.

Le materie di competenza del tribunale di sorveglianza, per le quali deve essere osservato il predetto procedimento – prescindendo da quella già attinta dalla [sentenza n. 135 del 2014](#) – riguardano, in particolare, la concessione delle misure alternative alla detenzione (artt. 47 e seguenti della legge n. 354 del 1975, art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»), sia nel corso dell'esecuzione della pena che anteriormente al suo inizio (art. 656, comma 6, cod. proc. pen.), la liberazione condizionale (art. 682 cod. proc. pen.), il differimento dell'esecuzione delle pene detentive e delle sanzioni sostitutive limitative della libertà personale (art. 684 cod. proc. pen.), la sospensione della pena detentiva inflitta per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza (art. 90 del d.P.R. n. 309 del 1990), l'estinzione della pena per esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale e della liberazione condizionale (art. 236, comma 1, disp. att. cod. proc. pen.).

Si tratta di provvedimenti in tema di esecuzione della pena distinti ed ulteriori rispetto a quelli adottati in sede di cognizione, anche se ad essi ovviamente collegati, i quali incidono, spesso in modo particolarmente rilevante, sulla libertà personale dell'interessato. Essi richiedono, altresì, accertamenti di fatto, comprensivi, per lo più, di verifiche sulla condotta del condannato e sull'attualità e sul grado della sua pericolosità sociale.

Se, per un verso, dunque, la «posta in gioco» nel procedimento in questione è elevata, per altro verso, non si è neppure di fronte ad un contenzioso a carattere spiccatamente «tecnico», rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate.

Deve, di conseguenza, concludersi che, anche nel caso in esame, ai fini del rispetto della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, occorre che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica.

6.– Gli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen. vanno dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2015.