



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

**RAPPORTO TEMATICO
SUL REGIME DETENTIVO SPECIALE EX ARTICOLO 41-BIS
DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, e successive modificazioni, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli 3 e 4 e da 17 a 23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013 ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (Garante nazionale), nella sua composizione collegiale, ha visitato tutte le Sezioni a regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 e sgg. o.p., nelle modalità di cui al citato articolo al comma 2-*quater*.¹

Il presente Rapporto aggiorna quanto già riscontrato in quello precedente sullo stesso tema, pubblicato dal Garante nazionale nel febbraio 2019. Alcune specifiche questioni considerate nel precedente Rapporto e rimaste immutate non sono, quindi, riportate nuovamente.

1. La situazione attuale

Al momento della redazione del presente Rapporto¹, le persone detenute sottoposte al regime speciale ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p sono 740; di esse 12 sono donne. Queste persone sono distribuite in 60 reparti all'interno di 12 Istituti. I reparti predisposti sono attualmente 63, anche se tre di essi non sono ancora operativi².

L'età delle persone attualmente detenute in tale regime è così distribuita:

| <i>fasce di età</i> | < 30 | 30-39 | 40-49 | 50-59 | 60-69 | > 70 |
|---------------------|------|-------|-------|-------|-------|------|
| <i>numero</i> | 1 | 50 | 150 | 218 | 234 | 87 |

All'interno delle 740 posizioni giuridiche, si evidenziano 613 posizioni di definitività (di cui 159 in situazione mista, ma con almeno una condanna definitiva); le rimanenti sono in misura cautelare (alcune delle quali in più procedimenti)³. Scontano la condanna all'ergastolo 204 persone detenute in

¹ I dati sono riferiti al **27 febbraio 2023**.

² Come si vedrà più avanti, sono stati recentemente aperti tre reparti Sai (Servizio integrati di assistenza intensiva) negli Istituti di Cagliari, Genova-Marassi e Torino, ancora non pienamente funzionanti. Sono i tre reparti, la cui esistenza spiega la differenza tra il dato complessivo di 63 e quello operativo di 60.

³ Sono in posizione non definitiva 92 persone detenute, di cui, 15 in attesa di primo giudizio, 33 appellanti e 44 ricorrenti. Inoltre, 29 hanno una posizione giuridica mista senza definitività.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

regime speciale; mentre 6 sono internate in misura di sicurezza all'interno di una struttura definita come "Casa di lavoro" e sono sottoposte anch'esse a tale regime.

Tra le persone sottoposte a tale regime speciale, ve ne sono 26 ricoverate nelle apposite aree all'interno dei Servizi integrati di assistenza intensiva (Sai), 8 delle quali nelle aree per persone con disabilità. Inoltre, 2 persone sono ricoverate in ospedale.

Il Garante nazionale rileva che il numero dei detenuti in regime speciale si mantiene stabile oltre le 700 persone. Quattro anni fa, nel gennaio 2019, i detenuti in regime speciale erano, infatti, 748 – secondo quanto riportato nel precedente Rapporto tematico del Garante stesso – un numero molto alto che si mantiene, dunque, stabile nel tempo.

La distribuzione delle persone detenute in regime speciale ex articolo 41-bis co. 2 o.p. nelle apposite sezioni detentive negli Istituti è la seguente:

- Casa circondariale di Cuneo: 45 (di cui 1 in reparto per disabili)
- Casa circondariale di L'Aquila: 150 (di cui 12 donne)
- Casa di reclusione di Milano-Opera: 96 (di cui 11 al Sai, 2 al Sai per persone con disabilità e uno ricoverato in ospedale).
- Casa circondariale di Novara: 70
- Casa circondariale di Nuoro-Baddu e Carros: 3
- Casa circondariale di Parma: 70 (di cui 7 al Sai, 2 al Sai per persone con disabilità, 1 ai disabili non Sai e 2 ricoverati in ospedale)
- Casa circondariale di Roma-Rebibbia: 44 (di cui 2 al Sai per persone con disabilità e 1 ricoverato in ospedale)
- Casa circondariale di Sassari-Bancali: 88
- Casa di reclusione di Spoleto: 81
- Casa circondariale di Terni: 29
- Casa circondariale di Tolmezzo: 18 di cui 6 internati in misura di sicurezza
- Casa circondariale di Viterbo: 46

Va inoltre rilevato che nel corso del 2022 sono stati destinati a detenuti in regime speciale due posti nel reparto Sai della Casa circondariale di Genova-Marassi e due posti presso la "Articolazione per la tutela della salute mentale" dell'Istituto di Torino. Al momento della stesura di questo Rapporto, tali posti non risultano essere stati ancora utilizzati. Risulta invece che sia stato utilizzato per un breve periodo il reparto Sai 41-bis o.p. dell'Istituto di Cagliari-Uta per una persona⁴.

Il Garante nazionale, quindi, ha preso atto della mancata apertura, alla data del presente Rapporto, della più volte annunciata sezione a regime speciale della Casa circondariale di Cagliari-Uta. I lavori per la sua realizzazione erano stati avviati nel 2014, ma erano rimasti fermi per oltre tre anni e avevano sollevato molta perplessità circa la procedura seguita e l'evidente dispersione di risorse pubbliche, con ambienti e strutture lasciati a degradarsi anche dopo averne predisposto il montaggio. Lasciando tale

⁴ Nei primi giorni del 2023, a partire dal giorno 11 gennaio, è stata messa in osservazione ex articolo 112 r.e. una persona detenuta in regime speciale proveniente dalla Casa circondariale di Sassari-Bancali.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

situazione al vaglio delle Autorità inquirenti, ne ha tuttavia sollecitato l'attenzione più volte al fine di evitare il ripetersi anche in altre situazioni. Ha poi preso atto del riavvio dei lavori, nonostante che nel 2023 la sezione non sia stata aperta e si sia reso necessario adattare un reparto dell'Istituto di Nuoro dotato di sette stanze, di cui solo quattro disponibili, che al momento della stesura del Rapporto ospitava tre persone. Questa deprecabile situazione apre però alla possibilità di un ripensamento circa la ragionevolezza, anche in termini di complessiva sicurezza per il territorio, di considerare la Regione Sardegna come destinataria di quasi 200 persone che, stando alla loro classificazione, rappresentano potenzialità di organizzazione e direzione criminale. Ciò anche in considerazione della complessiva valutazione della capienza numerica necessaria per posizioni soggettive ritenute di così elevato spessore criminale⁵.

All'interno del complessivo numero di 740 persone, 35 sono detenute nelle 11 "Aree riservate", non previste da alcuna norma di rango primario, ma giustificate in base a una specifica interpretazione dell'articolo 32 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 30 giugno 2000 n. 230).

Nel totale di persone detenute o internate sottoposte a tale regime, risultano impiegate lavorativamente all'interno degli Istituti (articolo 20 o.p.) 67 persone, molte delle quali per periodi mensili fortemente limitati: 6 a Cuneo, 22 a L'Aquila (2 delle quali donne), 5 a Parma, 13 a Spoleto, 2 a Terni, 2 a Tolmezzo (ambidue internate), 3 a Novara, 14 a Roma-Rebibbia. Non risultano persone impiegate in attività lavorative, invece, negli Istituti di Milano-Opera, Viterbo, Nuoro e Sassari-Bancali.

2. Informazioni generali sul regime speciale

Il decreto motivato con cui si dispone la sospensione delle regole del trattamento ordinario, prevista dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p., o la sua eventuale proroga, è adottato dal Ministro della giustizia. Il provvedimento è impugnabile davanti al Tribunale di sorveglianza di Roma. Il decreto di prima adozione prevede l'applicazione delle misure restrittive per la durata di quattro anni; quelli successivi di proroga prevedono una durata biennale. Competente per i reclami avverso l'applicazione delle singole misure previste dal decreto è il Tribunale di sorveglianza del distretto.

Le sezioni speciali ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p. sono sotto la vigilanza del Gruppo operativo mobile (Gom) della Polizia penitenziaria, introdotto nel 1997, ma ufficialmente operativo con decreto ministeriale del 19 febbraio 1999, i cui compiti sono stati più compiutamente definiti dal decreto ministeriale del 4 giugno 2007, fino a giungere alla complessiva riorganizzazione del Gruppo con decreto ministeriale del 30 luglio 2020. Il Gruppo operativo mobile è articolato in un Ufficio centrale e

⁵ Il riferimento alla previsione normativa che, *inter alia*, sembra privilegiare la collocazione in isole, non può trovare alcuna compiacenza da parte del Garante nazionale che peraltro la ritiene dettata da mero simbolismo o da reminiscenze novellistiche.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

in Reparti operativi mobili (Rom) periferici «istituiti presso Istituti penitenziari e servizi territoriali dell'Amministrazione penitenziaria per il tempo necessario all'espletamento del servizio in tali sedi»⁶.

Le persone sottoposte al regime speciale trascorrono le limitate ore all'aperto o in una stanza cosiddetta "di socialità" in gruppi composti al più di quattro persone. Le persone componenti il singolo gruppo sono stabilite dall'Amministrazione penitenziaria in base a criteri di sicurezza e di interruzione di comunicazione tra organizzazioni criminali, così come previsto dalla lettera f) del comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* o.p. e attuato attraverso l'articolo 3.1 della più recente circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sul regime speciale che stabilisce che nella determinazione dei gruppi di socialità il direttore dell'Istituto preveda la limitazione degli incontri tra i vertici delle medesime famiglie, di gruppi alleati o di gruppi contrapposti; tenga conto altresì delle emergenze investigative e processuali, delle situazioni della criminalità organizzata e dell'assetto unitario dei diversi gruppi criminali; eviti di ammettere alla socialità in comune detenuti o internati che abbiano già avuto periodi di permanenza in comune; eviti contatti tra nuovi entrati nel circuito e detenuti o internati da più tempo sottoposti al regime; eviti contatti tra i personaggi di spicco⁷.

Inoltre, la corrispondenza (includente tutti servizi delle Poste italiane) in entrata e in uscita è sottoposta a visto di censura⁸, salvo quella con i membri del Parlamento o con Autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia; i colloqui con i familiari sono limitati a uno al mese, sono videoregistrati e avvengono con un vetro di separazione per evitare il passaggio di oggetti o messaggi. Fanno eccezione a tale separazione i figli o i nipoti di età inferiore a 12 anni. In alternativa al colloquio, è autorizzata una telefonata al mese, anch'essa sottoposta a registrazione.

4

I colloqui visivi con i difensori sono effettuati senza vetro divisorio e, analogamente alle telefonate, non sono soggetti a registrazione o a controllo uditivo e non hanno limiti di durata e di frequenza.

Il Garante nazionale, in quanto Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat)⁹, accede senza limitazione alcuna all'interno delle sezioni speciali degli Istituti incontrando detenuti e internati sottoposti al regime speciale e svolge con essi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali.

I Garanti regionali accedono, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli Istituti e possono svolgere con le persone soggette al regime colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali.

⁶ Ministero della Giustizia, Decreto ministeriale 30 luglio 2020, articolo 3 co. 1.

⁷ Circolare Dap 3676/6126 del 2 ottobre 2017, prot.m_dg-GDAP PU-0309416.

⁸ Secondo una prassi riscontrata, qualora una corrispondenza in entrata sia trattenuta a seguito della censura, la persona destinataria non viene informata circa il mittente.

⁹ Opcat, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Ai Garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane non sono consentiti colloqui visivi con le persone detenute sottoposte al regime speciale e accedono a tali sezioni, nell'ambito del territorio di propria competenza, esclusivamente in visita accompagnata e solo per verificare le condizioni di vita delle persone detenute.

Le camere di detenzione sono dotate di televisore fornito dall'Amministrazione. La visione dei programmi è limitata ai principali canali della rete nazionale, il pacchetto Rai (1, 2, 3, 4, 5, news, movie, scuola, storia rai sport 1 e 2, premium, Rai Yoyo, Rai Gulp), Canale 5, Rete 4, Italia uno, la Sette, Cielo, Iris e TV2000, preventivamente sintonizzati e abilitati da tecnico di fiducia della Direzione.

La citata circolare prevede che le persone detenute in regime speciale possano acquistare giornali o sottoscrivere abbonamenti ai quotidiani a più ampia diffusione nazionale tramite la Direzione. L'elenco dei giornali a cui è possibile abbonarsi o che è possibile acquistare è indicato all'interno di un 'modulo' – comunemente indicato come Mod.72 – che ne contiene un numero ristretto con alcune assenze, più volte segnalate dal Garante nazionale. La questione del possibile acquisto o abbonamento a giornali o riviste di carattere erotico è stata recentemente considerata dalla Suprema Corte con esito negativo¹⁰. È possibile acquistare libri solo tramite l'Amministrazione – tema anch'esso sollevato davanti alla Corte costituzionale che ha confermato tale ipotesi¹¹. È possibile chiedere in prestito quelli della biblioteca della sezione dell'Istituto la cui ristretta consistenza è stata verificata dal Garante nazionale in occasione delle proprie visite in diversi Istituti.

3. Il fondamento del regime speciale

L'impianto normativo del regime speciale dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., introdotto con il decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, è integrato da plurimi livelli di fonti regolative: compongono la disciplina del regime speciale la stabilizzazione del regime stesso con Legge 23 dicembre 2002 n.279, le prescrizioni normative dettate, in ultimo, dalla Legge 15 luglio 2009 n. 94, gli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti dai primi anni Novanta e, in particolare, a seguito della riforma del 2009, le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che hanno dato esecuzione alle diverse prescrizioni normative, anche nell'esercizio del potere discrezionale previsto dalla norma (comma 2-*quater* lett. a), le prassi applicative assunte dalle Direzioni degli Istituti.

Il fondamento e la *ratio* del sistema sospensivo delle ordinarie regole di trattamento previste dall'Ordinamento per la generalità delle persone detenute sono stati fissati subito, a pochi anni dalla sua introduzione, dalla Corte costituzionale, adita dal Tribunale di Sorveglianza di Firenze e da quello di Napoli, in termini pregnanti tali da informare tutta la giurisprudenza di legittimità che si è espressa successivamente, fino ai giorni attuali.

Con la sentenza n. 376 del 1997, la Corte, chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., ritenuta dai giudici remittenti in contrasto con gli articoli 3, 13, 24,

¹⁰ Cassazione penale, Sezione I, 11 ottobre 2021 n. 36865.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza del 26 maggio 2017 n. 122.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

25, 27 secondo e terzo comma e 113 della Costituzione, richiamando le sue precedenti pronunce del 1993 e 1994 (rispettivamente, nn. 349 e 410 per il 1993 e 332 del 1994), ha dettato i presupposti della lettura costituzionalmente orientata della norma che ne consentono la conformità con i principi assunti a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale.

Pertanto, ha ritenuto superate le censure di violazione:

- dell'articolo 13 della Costituzione, dall'affermazione che le misure adottate «non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione, e dunque esulanti dalla competenza dell'Amministrazione penitenziaria in ordine alla esecuzione della pena»;
- dell'articolo 3, dal limite secondo il quale «il regime differenziato non può constare di misure diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale»;
- dell'articolo 27, sempre della Costituzione, dal principio che «le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena»¹².

Questo è il perimetro che delinea la *non violazione* del dettato costituzionale dell'istituto in quanto tale. Inoltre, però, la pronuncia ha determinato chiaramente la finalità del regime speciale. Infatti, attraverso una lettura rispettosa dei vincoli costituzionali, ha ritenuto superati i paventati rischi di genericità dei presupposti che ne legittimano l'adozione. Stabilisce la sentenza che la misura deve essere «volta a far fronte a specifiche esigenze di ordine e sicurezza, essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi – come l'esperienza dimostra – attraverso l'utilizzo delle opportunità di contatti che l'ordinario regime carcerario consente e in certa misura favorisce (come quando si indica l'obiettivo del reinserimento sociale dei detenuti “anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno”)¹³».

I decreti applicativi del regime speciale, quindi, devono essere «concretamente giustificati in relazione alle predette esigenze di ordine e sicurezza». Poiché – afferma la Corte – «da un lato, il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa; dall'altro lato, le restrizioni apportate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere – sempre nel limite del divieto di incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti contrari al senso di umanità – solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e di sicurezza. [...] Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuati a priori in base al titolo di reato, sottoposti a un regime differenziato [la sottolineatura è nostra], ma solo singoli

¹² Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 1997 n. 376, par. 4.

¹³ *Ibidem*, par. 5.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'Amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di sorveglianza, in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone – sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale – a quelle sole [*idem*] restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario»¹⁴.

Come è noto, il Legislatore, intervenuto nuovamente sull'articolo 41-*bis* o.p. nel 2002 (Legge 23 dicembre 2002 n. 279) ha stabilizzato l'istituto previsto dal secondo comma, rimodellandone profondamente la disciplina, ma mantenendo il rispetto dei principi e dei limiti che la Corte costituzionale aveva delineato con le sentenze qui citate, nonché con altre interpretative di rigetto, pronunciate nei primi dieci anni di applicazione.

Ciò che era stato introdotto in via emergenziale diviene da quel momento previsione stabile dell'Ordinamento penitenziario, pur mantenendone il 'retrogusto' di una norma provvisoria che, nel suo divenire faticosamente definitiva risente della propria origine.

La riforma introdotta con la Legge 15 luglio 2009 n. 94, che ha dettato la configurazione vigente del regime speciale, ha radicalmente mutato gli elementi fondamentali dell'istituto, disattendendo, in diverse parti, le indicazioni che la Consulta aveva reso e sulle quali aveva fissato la linea di compatibilità con i principi costituzionali. Oltre all'allungamento a quattro anni del termine di durata del primo decreto individuale di applicazione del regime e la determinazione unificata nel Tribunale di Sorveglianza di Roma della competenza giurisdizionale sui reclami avverso i decreti ministeriali, la modifica ha sottratto alla discrezionalità dell'Autorità amministrativa l'individuazione delle misure che integrano la sospensione delle regole di trattamento, originariamente prevista per modularle in relazione al caso concreto, sostituendo la possibilità di applicare le restrizioni con la previsione tassativa della loro inclusione nella sospensione delle regole ordinarie di trattamento¹⁵.

Inoltre, anche riportando nella fonte normativa di rango primario alcune prassi che si erano affermate con le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria emanate nel corso degli anni Novanta, ha introdotto limiti e misure, in particolare ampliando le prescrizioni della lettera f) del comma 2-*quater*, che si sono rivelate in tensione rispetto alla finalità e ai limiti del regime detentivo differenziato delineati dalla decennale giurisprudenza costituzionale.

Questo ha comportato il ricorrente e incisivo intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni ablativo sono andate a integrare il contenuto del regime speciale nella sua attuale configurazione:

¹⁴ *Ibidem*, par. 5.

¹⁵ Al comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* o.p., l'espressione «*può comportare*» è stata sostituita con «*prevede*».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

dall'eliminazione dei limiti nei colloqui con i difensori¹⁶, a quella del divieto di cuocere cibi¹⁷, all'impossibilità di scambiare oggetti tra detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità¹⁸, al divieto di sottoposizione al visto di censura della corrispondenza con i difensori¹⁹, si sono rimodulati gli aspetti per i quali la Corte era stata adita, riportandoli a una prospettiva di conformità ai principi costituzionali. Ovviamente, questo lavoro di progressiva attenzione della Corte né può essere considerato esaustivo (potrebbe esse adita relativamente ad altri punti) né può sostituire il compito di normazione primaria e secondaria che spetta ad altri Organi dello Stato.

In ognuna delle ultime pronunce la Corte ha richiamato i punti cardine del regime detentivo speciale già fissati dalla giurisprudenza del decennio precedente, ribadendo l'individuazione della specifica finalità dell'istituto e i limiti della sua applicazione e dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale delle previsioni che risultavano incongruenti con la prima e in contrasto con i secondi.

Quanto alla finalità, essa «mira a contenere la pericolosità di singoli detenuti, proiettata anche all'esterno del carcere, in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà»²⁰; quanto ai limiti, il primo consiste nella stretta funzionalità delle restrizioni al perseguimento di tale finalità, al di fuori della quale le misure restrittive del trattamento ordinario acquisterebbero una portata meramente afflittiva, il secondo nel rispetto del precetto dell'articolo 27 comma 3 della Costituzione in forza del quale le restrizioni non devono mai essere tali da «vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità»²¹.

Sulla norma è, in ultimo, intervenuto ancora il Legislatore per portare nella fonte di rango primario le funzioni e i poteri di visita del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dei distinti poteri e facoltà dei Garanti regionali e dei Garanti territoriali. Fino all'introduzione nell'articolo 41-bis o.p. dei commi 2-*quater* 1., 2-*quater* 2., 2-*quater* 3., dettata dall'articolo 2-sexies del decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, convertito in Legge 25 giugno 2020 n. 70, la diversa disciplina dei poteri e delle facoltà delle distinte Autorità di garanzia nelle sezioni del regime speciale non era specificamente normata: infatti, se quelli esercitabili dal Garante nazionale erano riconducibili alle

¹⁶ Sentenza 20 giugno 2013 n. 143, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett.b) nella parte in cui si prevede il limite dei colloqui «fino a una massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

¹⁷ Sentenza 26 settembre 2018 n. 186, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett. f) in cui è espresso il divieto di cuocere cibi.

¹⁸ Sentenza 22 maggio 2020 n. 97, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett.f) nella parte in cui prevede «l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

¹⁹ Sentenza 24 gennaio 2022 n. 18, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett.e) nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.

²⁰ Sentenza 97/2020, par. 6, cit.

²¹ *Ibidem*.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

norme generali previste nella stessa legge istitutiva del Garante, per le altre Istituzioni di garanzia essi erano dettati dagli articoli dell'Ordinamento penitenziario che disciplinano visite e colloqui di diverse Autorità e soggetti ma senza riferimenti specifici al peculiare circuito del regime speciale. Le norme introdotte con il citato decreto-legge 28/2020 distinguono, quindi, i poteri di visita e di colloquio del Garante nazionale, cui è conferita l'ampiezza conforme alla natura di Npm che l'Istituzione riveste, da quelli attribuiti ai Garanti territoriali.

All'interno della cornice normativa così delineata, si inseriscono atti regolativi di rango inferiore ma fortemente incisivi sulla concreta applicazione del regime imposto con il decreto ministeriale. La già citata circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria attualmente vigente risale all'ottobre 2017 (n. 3676/6126) e, quindi a un'epoca anteriore agli interventi della Corte costituzionale sulle misure che per previsione astratta di legge devono comporre il regime detentivo speciale. Su alcuni aspetti di questa circolare ci si soffermerà più estesamente nelle pagine successive di questo Rapporto.

All'interno di tale circolare e anche successivamente alle pronunce della Corte, si sono poi affermate prassi, determinate da singole disposizioni delle Direzioni degli Istituti, che hanno contribuito a integrare il quadro concreto di applicazione dell'istituto, con forti aree di disomogeneità e di disallineamento rispetto agli stessi precetti di legittimità costituzionale.

L'osservazione dell'applicazione del regime detentivo differenziato che il Garante nazionale ha condotto negli anni successivi al primo Rapporto del 7 gennaio 2019, sia alla luce delle modifiche normative via via introdotte dalle pronunce della Corte costituzionale, sia in considerazione delle Raccomandazioni formulate con tale Rapporto, conduce qui a due indicazioni preliminari.

La prima riguarda la necessità di formulazione di una nuova Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria allineata ai precetti dettati dalle sentenze della Corte costituzionale successive all'epoca in cui è stata emanata quella tuttora vigente. L'aggiornamento deve esprimersi, inoltre, in termini tali da non lasciare spazio a prassi elusive da parte delle singole Amministrazioni locali, come quelle che si sono riscontrate. La seconda, di natura generale e sistematica, attiene all'impianto stesso dell'istituto previsto dall'articolo 41-bis comma 2 o.p.: l'esperienza ormai trentennale e gli interventi della Corte costituzionale che si sono susseguiti dalla sua introduzione e, in particolare, negli ultimi anni, rendono necessaria una riflessione integrale sulla previsione normativa.

In particolare, il punto di osservazione del Garante nazionale è focalizzato sulla compatibilità di tale regime con il diritto alla finalità rieducativa della pena, di cui è titolare ogni persona detenuta in ragione della prescrizione obbligatoria che l'articolo 27 comma 3 della Costituzione detta allo Stato per ogni genere di pena: un parametro che ha costituito il cardine su cui si sono fondate tutte le sentenze della Corte costituzionale intervenute sulla norma.

È parte di questa necessaria riflessione l'osservazione della reiterazione del regime speciale a carico di singole persone, protratta anche per decenni, e di come essa da un lato possa rivelare un profilo di criticità nel perseguimento della finalità specifica dell'istituto, dall'altro possa incidere sull'inderogabile principio di tutela dei diritti attinenti a ogni persona, indipendentemente dal suo



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

status di libertà o di detenzione, nonché dei diritti fondamentali, pur nei limiti oggettivi posti dalla situazione privativa della libertà e in regime particolare, e di quel diritto specifico della persona condannata a che l'esecuzione della propria pena sia orientata verso quella finalità riabilitativa, dettata dall'articolo 27 della Carta costituzionale.

Giova, quindi, ricordare che anche recentemente²² la Corte costituzionale, in una propria pronuncia relativa alla legittimità dell'internamento in misura di sicurezza in regime speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 con assegnazione alla "Casa di lavoro" (v. oltre in questo Rapporto), ha ribadito il principio già espresso nella 'originaria' sentenza n. 376 del 1997, precisando: «[...] restano comunque vietate misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena: quindi, in particolare, l'applicazione del regime differenziato non può precludere la partecipazione della persona reclusa alle varie attività di valenza risocializzante, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art. 41-*bis* non può dunque equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che "sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione"». L'aver ribadito tale principio interroga su quali siano state e siano tuttora le azioni concretamente effettuate per attuare il «tentativo di socializzazione» all'interno delle prassi che oggi connotano il circuito speciale.

4. Un dibattito oggi

Il dibattito attuale sul 41-*bis* – certamente necessario essendo ormai trascorsi molti anni dalla sua prima adozione in via emergenziale e ben 14 anni dalla sua ultima revisione, con la legge del 2009 – che ne ha modificato in senso restrittivo diversi profili – risente fortemente di alcuni elementi evocativi che fanno un improprio riferimento ad atti di Organismi sovranazionali e a sentenze della Corte europea dei diritti umani. Al contrario, proprio la problematicità di un regime che è connotato da forte afflittività, discendente sia dalla severità delle restrizioni, sia dalla durata della loro applicazione, richiede molta chiarezza nell'individuare i limiti della sua legittimità in ambito costituzionale e convenzionale, senza alcun ricorso ad ampliamenti interpretativi di quanto dichiarato da tali Organismi o Corti. Sono la connotazione delle misure, realmente corrispondente alla finalità del regime, e il necessario limite alla possibile compressione dei diritti della persona detenuta i due criteri in grado di indicare il perimetro di legittimità di ognuna delle misure stesse per stabilire la corrispondenza di ciascuna di esse con gli obblighi che sono in capo a uno Stato democratico e che devono essere coerenti con lettera e criteri informativi della nostra Carta costituzionale.

Così come si è riportato nel paragrafo precedente l'ambito entro cui la Corte costituzionale si è più volte pronunciata per definire il possibile perimetro applicativo di tale regime e ogni misura adottata, altrettanto occorre valutare come la disciplina prevista da tale istituto speciale sia stata considerata dalla Corte europea per i diritti umani e come essa sia o meno in linea con altri principi e impegni

²² Corte costituzionale, Sentenza 21 ottobre 2021 n. 197, par. 2.1.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

assunti dal nostro Paese in ambito internazionale ed entrati opportunamente a far parte del consolidato sistema ordinamentale dei Paesi che si riconoscono in principi democratici.

Contrariamente a quanto più volte affermato nel dibattito recentemente sviluppatosi attorno allo sciopero della fame di Alfredo Cospito²³, esplicitamente rivolto all'abolizione di tale regime non soltanto per sé stesso, ma come istituto dell'ordinamento, la Corte di Strasburgo non ha *mai* riscontrato che il regime ex articolo 41-bis comma 2 o.p. costituisse in sé una *violazione dell'articolo 3* della Convenzione europea dei diritti umani che inderogabilmente vieta tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti.

Taluni commentatori hanno fatto riferimento, per sostenere l'avvenuta condanna da parte della Corte Edu di tale regime, alla sentenza nel caso *Provenzano v. Italia* (n. 55080/2013, 25 ottobre 2018). In realtà la Corte ha stabilito in tale sentenza che vi era stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione al rinnovo del regime speciale di detenzione il 23 marzo 2016 – quando le condizioni di salute del ricorrente erano già definitivamente compromesse²⁴ – ma che non vi era stata violazione di tale articolo in relazione alle condizioni di detenzione. Al paragrafo 147 di questa sentenza, la Corte afferma di aver avuto molte occasioni per considerare l'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario italiano e di aver sempre concluso che l'imposizione di tale regime non solleva *in sé* questioni relative all'articolo della Convenzione, anche quando è stato imposto per lunghi periodi di tempo²⁵. Di nuovo, emerge che finché la finalità è quella dell'interruzione di comunicazione con l'esterno, il regime ha una sua legittimità e, conseguentemente, non è la valutazione complessiva a rilevare bensì la specificità di ogni misura adottata.

Tuttavia, questa sentenza è rilevante sotto un altro aspetto: il rinnovo del regime pur in presenza di pareri medici specifici relativi alla totale compromissione dello stato di salute – e pur in presenza, nel

²³ Nel totale delle 740 persone detenute in regime speciale, quelle che non sono stati condannate o non sono in corso di giudizio per reati connessi alla criminalità organizzata di tipo mafioso sono 4: una di esse, come è noto è Alfredo Cospito, in regime speciale dal maggio 2022.

²⁴ Bernardo Provenzano morirà il 12 luglio 2016, meno di quattro mesi dopo il rinnovo per altri due anni di tale regime. Il regime gli era stato precedentemente imposto con provvedimenti, scaglionati di uno o due anni in data 5 aprile 2007, 3 aprile 2008, 2 aprile 2009, 1° aprile 2010, 28 marzo 2012, 26 marzo 2014 e, infine, 23 marzo 2016. Era stato ricoverato nella sezione speciale dell'Ospedale San Paolo di Milano il 9 aprile 2014.

²⁵ «147. The Court notes at the outset that it has already had ample opportunity to assess the section 41 bis regime *in a large number of cases before it, and has concluded that, in the circumstances of those cases, the imposition of the regime does not give rise to an issue under Article 3, even when it has been imposed for lengthy periods of time* [corsivo nostro] (see, amongst many other examples, *Enea*, cited above; *Argenti*, cited above; *Campisi v. Italy*, no. 24358/02, 11 July 2006; and *Paolello v. Italy* (dec.) no. 37648/02, 24 September 2015). In such cases, the Court has consistently held that, when assessing whether or not the extended application of certain restrictions under the section 41 bis regime attains the minimum threshold of severity required to fall within the scope of Article 3, the length of time must be examined in the light of the circumstances of each case, which entails, inter alia, ascertaining whether the renewal or extension of the impugned restrictions was justified or not (see, amongst many other authorities, *Enea*, cited above, § 64; *Argenti*, cited above, § 21; *Campisi*, cited above, § 38, 11 July 2006; and *Paolello*, cited above, § 27); and, mutatis mutandis, *Ramirez Sanchez v. France* [GC], no. 59450/00, § 145, ECHR 2006-IX)».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

caso in esame, di parere contrario al rinnovo da parte della Procura distrettuale antimafia di Caltanissetta sulla base del deterioramento delle funzioni cognitive²⁶. Tale elemento evidenzia la rilevanza che si è invece voluta assegnare, da parte delle Autorità italiane, al *valore simbolico* della persona ristretta in relazione al ruolo esercitato nell'organizzazione criminale di appartenenza – e nel caso specifico alla prolungata latitanza – a detrimento della finalità propria di tale regime racchiusa nella possibilità *effettiva* di produrre comunicazione, informazione o anche ordini alle organizzazioni stesse. Questo scivolamento simbolico è e deve rimanere del tutto esterno non solo all'esercizio della doverosa funzione penale, ma anche all'individuazione delle forme in cui la sanzione penale viene eseguita e soprattutto al rischio di cedere a criteri di legittimità consensuale nel dare effettività alle sanzioni stesse, piuttosto che a criteri di mera aderenza a principi di legalità e di pieno rispetto di diritti fondamentali della persona²⁷.

È da questo orizzonte valutativo che il regime speciale presenta profili di criticità, non certo da quello della sua definizione in sé che taluni commentatori vorrebbero impropriamente in contrasto con quanto stabilito dalla Corte Edu nella sua giurisprudenza casistica ogni volta che con esso si è misurata.

Analoga fallacia – o quantomeno debolezza argomentativa – va individuata in altri commentatori che hanno sottolineato una presunta incompatibilità di tale regime con quanto previsto come assoluto divieto negli *Standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti*, regole internazionali a cui gli Stati sono chiamati ad attenersi e che nella ultima versione, adottata nel dicembre 2015²⁸, vanno sotto il nome di *Nelson Mandela Rules*, ovviamente in omaggio all'ex Presidente del Sudafrica. Il punto contestato risiederebbe nell'incompatibilità con la Regola 43 (b) dove si vieta il «*prolonged solitary confinement*», letta in connessione con la Regola 44 che indica che «*For the purpose of these rules, solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact. Prolonged solitary confinement shall refer to solitary confinement for a time period in excess of 15 consecutive days*». Secondo taluni commentatori, il regime ex articolo 41-bis co.2 o.p. risulterebbe, quindi, in contrasto con la lettura combinata delle due regole, poiché le persone che eseguono la sentenza in tale regime sono nella loro stanza per la quasi totalità della giornata e vi rimangono per periodi di tempo ben più lunghi dei quindici giorni a cui la regola 44 si riferisce.

La questione in realtà è diversa da quella considerata in queste regole perché le persone in regime speciale possono parlare, pur rimanendo separate nelle proprie stanze all'interno del cosiddetto gruppo di 'socialità' (le virgolette sono d'obbligo essendo la socialità un concetto ben distante dalla situazione concreta in cui si svolge la quotidianità detentiva in queste micro-sezioni), mentre è vietata la comunicazione tra persone detenute appartenenti a gruppi diversi. Del resto, il *solitary confinement*

²⁶ Parere espresso il 22 luglio 2013 e riportato nella citata sentenza della Corte Edu, par. 61.

²⁷ Nello scorso anno (2022) 5 persone sono decedute mentre erano ancora detenute in regime speciale (un dato stabile anche in anni precedenti; per esempio, nel 2021 erano state 4).

²⁸ Risoluzione A/RES/70/175 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 dopo un processo di revisione quinquennale: Microsoft Word - N1544341 (un.org).



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

a cui fa riferimento questa parte delle Regole è soprattutto di tipo disciplinare²⁹ ed è tradotto come «isolamento» anche nella versione italiana; è diverso dalla organizzazione della detenzione in gruppi separati fino al massimo di quattro elementi. Tale separazione dovrebbe piuttosto riferirsi alla Regola 93 circa la classificazione e la conseguente separazione a gruppi, pur con le cautele di cui alle Regole 37, lettera (d) (che prevede la revisione periodica della separazione) e 38 (per alleviarne gli effetti).

Ciò certamente non è per sminuire la difficoltà di una comunicazione così ristretta soprattutto quando è adottata come regime stabile e non come situazione eccezionale limitata a un periodo specifico di tempo. È soltanto per indicare che le argomentazioni – ben fondate – per richiedere una complessiva rivisitazione del regime speciale ex articolo 41-bis comma 2 o.p. devono basarsi su una valutazione intrinseca della sua funzionalità attuale, sulla sua consistenza numerica, sulle singole regole più volte censurate, come sopra riportato, dalla Corte costituzionale e tuttavia dure a essere rimosse e non certo su un'impropria valutazione complessiva di rifiuto del sistema in quanto tale.

Può essere allora utile ricordare che le specifiche misure maggiormente afflittive introdotte con la Legge 15 luglio 2009 n. 94 erano state oggetto di un preliminare esame da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt)³⁰ nel 2008 e che molte osservazioni erano state avanzate nel Rapporto relativo a tale visita. Il Cpt precisò, al termine della visita e dopo aver effettuato colloqui con molte persone detenute in regime ex articolo 41-bis, che era risultato evidente che per molte di esse – se non per tutte – il regime era stato rinnovato automaticamente e che di fatto queste persone detenute erano state sottoposte a un regime caratterizzato dall'accumulo di molte restrizioni, una situazione che si avvicina fortemente a una negazione in sé del trattamento penitenziario che invece è un fattore essenziale per la riabilitazione. Inoltre, il Cpt osservava come quasi sistematicamente i ricorsi fossero stati rigettati e, in aggiunta, i ricorrenti fossero stati condannati a pagare le spese del proprio ricorso³¹.

Fin qui la parte valutativa, ma il Comitato, in quell'occasione, ha ritenuto essenziale *avvisare* le Autorità italiane circa i rischi insiti nella legge che in quel periodo il Parlamento stava approvando. Nel Rapporto vengono citate, in particolare: l'estensione del rinnovo di biennio in biennio e non più annualmente; la riduzione a sole due ore del tempo da trascorrere fuori dalla cella; la riduzione di visite e telefonate;

²⁹ Nel testo ufficiale spagnolo è indicato come «aislamiento», in quello francese come «isolement».

³⁰ Organo del Consiglio d'Europa, riportato più volte e anche in questo Rapporto come Cpt. È stato istituito sulla base di una Convenzione specifica (1987) che gli Stati del Consiglio devono ratificare unitamente alla Convenzione europea per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

³¹ *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010 12): «82. [...] As had been the case during previous visits, the delegation made a detailed examination of the decisions taken Cpt in this respect by the judicial authorities. It was evident that, for a considerable number of "41-bis" prisoners – if not for virtually all of them – application of this detention regime had been renewed automatically; consequently, the prisoners concerned had for years been subject to a prison regime characterised by an accumulation of restrictions, a situation which could even be tantamount to a denial of the concept of penitentiary treatment (trattamento penitenziario), which is an essential factor in rehabilitation. In addition, appeals lodged against renewal decisions (initially to the responsible supervisory court, and in the last instance to the court of cassation) were, with few exceptions, rejected, with the prisoner furthermore being ordered to bear the costs of the proceedings».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

la competenza del solo Tribunale di sorveglianza romano per i ricorsi contro l'applicazione del regime speciale e altri aspetti. Nel produrre tali osservazioni il Cpt ha ricordato gli effetti già registrati sulla salute fisica e psichica di persone lungamente sottoposte a tale regime, per concludere con un'urgente richiesta alle Autorità italiane di rivedere tali previsioni in corso di approvazione parlamentare³².

Nella sua risposta, il Governo italiano ha informato il Comitato che la legge era comunque stata approvata il 2 luglio 2009, proprio con quelle caratteristiche. Ha poi affermato chiaramente che essa costituiva un aggravamento del regime speciale; ha descritto nuovamente gli aspetti considerati dalla riforma; ha precisato che il tempo trascorso da una persona detenuta in tale regime non sarebbe stato sufficiente a garantire l'impossibilità di ripresa di rapporti con le organizzazioni criminali qualora il regime le fosse stato revocato e, sostanzialmente, ha rigettato le critiche avanzate dall'Organismo europeo di prevenzione e controllo³³.

³² *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010 12): «83. The CPT's concern is all the greater now that it has become aware of a Bill recently passed in the Senate⁴³ providing, inter alia, in Section 34 for:

- an extension of the period of placement in the "41-bis" regime to four years, renewable for a period of two years;
- the holding of "41-bis" prisoners in prisons specifically designated for this purpose, preferably on islands;
- a reduction from four hours to two in the amount of time spent outside cells, in groups consisting of a maximum of four prisoners (currently five);
- a reduction (from two) to a single visit from relatives per month; - permission to use the telephone to be granted only to prisoners who have not received visits;
- limitation of number of contacts with lawyers to three per week (either a 10-minute telephone call or a one-hour conversation);
- reversal of the burden of proof, the onus being placed on the prisoner to prove that he has severed all links with the organisation to which he belongs;
- the lodging of appeals against placement decisions to be permitted only to the Rome supervisory court;
- restriction of the powers of the supervisory courts to examination of the grounds on which the decision was based (and no longer including an assessment of whether the substance of the placement decision is consistent with the criteria).

[...]

As the CPT has already stated, the current "41-bis" regime is already highly detrimental to the fundamental rights of the prisoners concerned. Furthermore, it is not without an effect on the state of both the somatic and the mental health of some prisoners. [...] The CPT urges the Italian authorities to reconsider the aforementioned draft legislative amendments [...].»

³³ *Risposta del Governo italiano al Rapporto sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010 13), paragrafi 139 – 143: «Along the lines of the reform (Act No. 279) undertaken by the third Berlusconi Government, dated December 23, 2002, the high security regime has been further aggravated and made more effective. The most relevant novelties are as follows: The Minister of Interior may request the Minister of Justice the release of a 41 bis decree, whose term has been extended up to 4 years; the extension will be decided every two years; the extension criteria are clearly defined, including the maintenance of the contacts between the prisoner and his/her terrorism or organised crime organisation.

To this end, the Legislative Decree stipulates that the justice shall consider the role of the prisoner within his/her organisation, the maintenance of the relationship, the new charges not previously judged, the result of the penitentiary treatment and, lastly, the living conditions of the person under reference's family.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

La complessa e per molti versi critica situazione in cui versa attualmente il regime speciale risiede forse nel non aver accolto quelle indicazioni preventive allora enucleate dal Comitato europeo. Innanzitutto, l'aumento numerico rilevante dal 2009 agli anni immediatamente successivi e mantenutosi stabile nell'ultimo decennio è frutto di tale impostazione restrittiva – che include, *inter alia*, la responsabilità unica per i ricorsi del Tribunale di sorveglianza di Roma – con un passaggio da meno di 600 persone ristrette in tale regime, con un'incidenza di più della metà di ergastolani, alle attuali più di 730 persone, con un'incidenza di meno del 30 per cento di ergastolani e con accentuata lunghezza della permanenza nel regime stesso che non ha visto significative declassificazioni nel corso dei quattordici anni che ci separano da quella riforma.

Inoltre, discendono dall'allora mancata considerazione di tali raccomandazioni molti aspetti su cui la Corte costituzionale è dovuta successivamente intervenire per disporre l'abrogazione di misure chiaramente afflittive e non giustificate dalla necessaria interruzione di comunicazione tra realtà criminali – e talvolta del tutto non giustificate sul piano della fondazione logica. Molte di esse sono anche il prodotto della detagliata e per molti versi ambigua circolare 2 ottobre 2017 (già menzionata e di cui si tornerà a parlare più avanti in questo Rapporto) che l'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha voluto emanare, pur con il parere contrario di questa Autorità di garanzia, la quale, sollecitata più volte nel corso della estensione, aveva indicato alcune parti da modificare e altre che rimanevano non accettabili.

Va ricordato, inoltre, che gli interventi meritori della Corte su tali aspetti non hanno complessivamente determinato le auspiccate modifiche sul piano della quotidianità detentiva speciale, anche a causa di ambiguità prodotte nelle varie circolari e lettere. Se, per esempio, la Corte ha stabilito – abrogando la relativa proibizione – la possibilità di passaggio di oggetti tra persone dello stesso gruppo di cosiddetta 'socialità', l'Amministrazione ha introdotto una procedura di preliminare comunicazione scritta di ciò che si intende passare e di corrispondente dichiarata accettazione scritta di ricevimento che rende laborioso – e denso di carte burocratiche – tale passaggio. Se ormai è lecito cuocere cibi, le prescrizioni sulle possibili pentole e sulle dimensioni dei coperchi permangono nella loro capillarità³⁴.

The time expiration is not sufficient to set aside the risk of the existence of such a link; The responsibility to decide on complaints against the ministerial decree setting the 41bis regime has been given to the Supervisory Court in Rome, in order to avoid conflicting verdicts on this issue by the territorial Supervisory Courts being in the past entrusted to decide, depending on the territorial penitentiary at which the prisoner under 41 bis had been placed; the term to lodge a complaint has been extended from ten to twenty days, though such complaint does not suspend the execution of the relevant measure».

³⁴ Con lettera datata 6 agosto 2020, il Garante nazionale faceva presente al Capo del Dipartimento tale specifica difficoltà di inadempimento sostanziale di norme e sentenze della Corte costituzionale, in un contesto in cui altre particolari regole adottate nei diversi Istituti (vedi oltre in questo Rapporto) venivano considerate: «[...] da recenti visite in alcuni Istituti e da reclami ricevuti ai sensi dell'articolo 35 o.p., ho potuto riscontrare un inadempimento sostanziale, anche se a volte non così configurabile sul piano formale, di quanto stabilito dalla sentenza 97/2020 della Corte costituzionale in materia di possibile scambio di oggetti tra persone detenute in regime ex articolo 41-bis o.p. appartenenti allo stesso gruppo di socialità.

La sentenza, come è noto, ha statuito che «il divieto di scambiare oggetti prescritto dalla norma censurata [articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera f) legge 354/1975, ndr], se applicato necessariamente a detenuti



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Analogamente, la previsione di accesso all'acquisto di beni di vario tipo, inclusi gli alimenti, non diverso da quello previsto per le persone detenute in regime non speciale, non ha inciso sulla varietà degli elenchi dei beni acquistabili nelle diverse sezioni speciali: con conseguenti situazioni micro-conflittuali all'interno di una comunità naturalmente attenta agli aspetti anche minimali dello svolgersi delle scadenze fondamentali della giornata. Così si era espresso in una lettera il Garante nazionale considerando questi aspetti: «aspetti che appaiono minori, ma che costituiscono non solo elementi di degrado della quotidianità, ma anche fattori di indubbia tensione interna e che potrebbero essere facilmente risolti con il ricorso al buon senso e alla ragionevolezza»³⁵.

A monte, inoltre, c'è la persistente volontà dell'Amministrazione penitenziaria di ricorrere contro ogni accoglimento da parte della Magistratura di sorveglianza della richiesta formulata da una persona detenuta: anche quando si tratti di questioni su cui già la Corte costituzionale si sia pronunciata in casi analoghi e pienamente in linea con la richiesta prodotta. Una lettera circolare in tale direzione contenente l'indicazione di non ricorrere laddove tutto fosse stato già definito uniformemente in una molteplicità di casi, emanata nel settembre 2020, a firma dell'allora Direttore generale (facente funzioni) per i detenuti e il trattamento è stata ritirata su indicazione dell'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dopo poco più di 24 ore³⁶. La successiva circolare del luglio 2021, a firma del nuovo Direttore generale per i detenuti e il trattamento³⁷, destinata a porre fine alla questione e dal titolo «Disposizioni in materia di esecutività delle ordinanze emesse dalla Magistratura di Sorveglianza, ai sensi dell'art. 35-*bis* ord. pen.», ha trovato una disomogenea applicazione, sanando quindi solo parzialmente quanto negli anni si era sedimentato e finendo con determinare nei fatti una problematica disomogeneità del regime nei diversi Istituti, con riflessi sulla serenità all'interno delle sezioni stesse. Ne è testimonianza l'alto numero di segnalazioni di non attuazione di quanto previsto dall'ordinanza del magistrato di sorveglianza, pervenute al Garante nazionale, anche successivamente a tale lettera circolare.

Del resto, quest'ultima circolare prevede la possibilità per i direttori d'Istituto di presentare ai «Superiori Uffici» la richiesta di impugnazione e la contemporanea richiesta all'Autorità giudiziaria di sospensione dell'esecutività delle ordinanze, ai sensi dell'articolo 666, comma 7, c.p.p.. Solo le

assegnati al medesimo gruppo di socialità, viola gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.». L'applicazione del dettato della Corte costituzionale riscontrata in diversi Istituti penitenziari prevede, innanzitutto, una modalità dello scambio, particolarmente farraginoso e per questo di ostacolo al principio che la Corte ha espresso: occorre fare «volta per volta» la «domandina» per ogni minima richiesta, in orari prestabiliti al mattino e al pomeriggio. Tutto ciò con la compilazione *ottocentesca* di ingialliti registri. [...] Sfugge la logica, anche in considerazione che la Corte non ha posto limiti nello scambio e peraltro ha autorizzato sin dal 2018 la cottura di cibo. Semmai si apre l'interrogativo sul perché ancora sia previsto un modello 72 in quasi tutti gli Istituti che non prevede generi alimentari da poter cuocere».

³⁵ Lettera del Garante nazionale al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 6 agosto 2020 (prot. M_dg.GNDDP01 0003852U).

³⁶ Lettera circolare prot. 132095 del 7 settembre 2020, emanata con prot. m_dgGDAP 0338310.U del 29.09.2020; ritirata con lettera circolare con prot. m_dgGDAP 341745.U del 01.10.2020.

³⁷ Lettera circolare con prot. m_dgGDAP 278339.U del 23.07.2021.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

ordinanze per le quali non sia stata presentata – o non sia stata accolta – l’istanza di sospensione e per le quali i «Superiori Uffici» non abbiano esercitato la possibilità di impugnazione, possono avere esecutività prima della definizione in Cassazione. La laboriosità della decisione si accompagna all’alto numero di reclami presentati e soprattutto di quelli che ripropongono quasi letteralmente la stessa questione, senza che l’ormai consolidato accoglimento di situazioni simili che abbiano anche subito il vaglio della Suprema Corte abbia indotto il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria a modificare in via generale la misura contestata, in modo da diminuire sia le tensioni interne agli Istituti, sia il carico della Magistratura di Sorveglianza chiamata a pronunciarsi più e più volte sulla stessa questione.

Al contrario, l’iniziativa assunta alcuni anni fa – successivamente comunque alla definizione del precedente *Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-bis* prodotto da questo Garante nazionale nel 2018 – dall’allora direttore dell’Istituto di Spoleto, volta a generalizzare a tutte le persone detenute ristrette nel regime speciale quanto la Magistratura di sorveglianza aveva accettato in *tutti* i reclami giurisdizionali relativi a uno specifico tema e prodotti ormai da più di due terzi di tali persone, è stata oggetto di censura da parte dell’Amministrazione centrale, richiamando alla necessità di reiterare caso per caso il provvedimento, con lettera dell’allora direttore generale del 9 aprile 2019³⁸.

Nell’esperienza del Garante nazionale, sia di visita e colloquio riservato con le persone ristrette, sia di segnalazioni e reclami ricevuti, gli aspetti della quotidianità detentiva, regolata da circolari e ordini di servizio interni, assumono particolare rilevanza. Molto poche – quasi numericamente ininfluenti – sono le doglianze per maltrattamenti o comportamenti offensivi da parte del personale. La maggior parte delle segnalazioni al Garante nazionale ha riguardato la tutela della salute – tema peraltro comune a quasi tutte le aree della detenzione – e l’incremento delle possibilità di colloqui con i familiari. Accanto a queste due tipologie di segnalazioni e reclami, sostanzialmente molto prevedibili, l’altro cospicuo numero ha riguardato il regolamento interno, gli ordini di servizio e la vita quotidiana

³⁸ Lettera prot. m_dgGDAP 115780.U, relativa alla situazione che si era creata nell’Istituto di Spoleto a seguito di diverse ordinanze del Magistrato di sorveglianza per l’estensione della fruizione di due ore di permanenza all’aperto. Nonché dell’impossibilità per l’Istituto di fruirne singolarmente, dato l’alto numero di accoglimenti del reclamo e, quindi, della decisione di estendere a tutti tale previsione. Del resto, già i decreti di imposizione del regime ex articolo 41-bis avevano disposto alla lettera g) del decreto stesso tale possibilità già nel 2017.

Il direttore dell’Istituto spoletino aveva precisato: «[...] non è possibile ossequiare quotidianamente le ordinanze *ad personam* emesse dalla locale Magistratura di sorveglianza e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, in ordine alla possibilità di poter fruire di tre ore giornaliere in gruppo) due ore di fruizione di cortile passeggio e un’ora di fruizione di saletta ricreativa).» Per tale motivo aveva riorganizzato gli accessi estendendo a tutti la previsione prevalentemente accolta dalla Magistratura di sorveglianza.

Il Direttore generale censura tale decisione precisando: «[...] La situazione appresa è di estrema gravità. [...] Tutta la sua decisione produce ricadute negative sull’intero circuito del 41-bis. Si ribadisce, come peraltro affermato anche dalla S.V. che i provvedimenti della Magistratura di sorveglianza sono diretti alla persona che ha instaurato il procedimento e non vanno, dunque, estesi a tutti i ristretti. Spetta, poi, alla Direzione individuare la migliore soluzione per consentire – ai soli detenuti destinatari di avvalersi della concessione ottenuta, così come già avvenuto in altri Istituti penitenziari del circuito 41-bis per la fruizione singolarmente, dell’ulteriore ora di cortile passeggio nonché, più in generale, per l’esecuzione delle ordinanze di accoglimento dei reclami. [...]».



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

nelle sezioni detentive. Tutti elementi, questi, che possono – e devono – essere oggetto di analisi e di ricerca di facili soluzioni³⁹.

Gli aspetti qui elencati convergono nella necessità di aprire un chiaro confronto sul regime speciale: sulla sua estensione numerica, sulla sua durata troppo spesso illimitata, sulle condizioni materiali di detenzione, sulle singole misure e sulla scrupolosa tutela dei diritti che attengono alla persona e che costituiscono il fulcro irrinunciabile di un ordinamento democratico. Ciò al fine di mantenere tale istituto entro i limiti della sua ragionevole motivazione, del rispetto della sua coerenza con l'obiettivo finalistico enunciato dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione – che certamente non viene meno quando si tratti di persone pur appartenenti a pericolose reti di criminalità – e soprattutto della sua fisionomia di misura temporaneamente necessaria, ma destinata a non configurarsi mai come articolazione stabile del nostro sistema di esecuzione delle pene detentive. Ricordando che il comma 2 di quell'articolo 41-*bis* è stata una misura aggiuntiva introdotta per affrontare uno specifico problema e per affrontarlo in un'ottica di progressivo superamento del problema stesso. Altrimenti diventerebbe dirimente l'aporia di una situazione stabile di specialità che modifica concretamente la configurazione dell'esecuzione penale e incide sulla possibilità di «tendere alla rieducazione del condannato» e che sia invece adottata con provvedimento amministrativo e solo successivamente posta al vaglio giurisdizionale. Una incursione politica che incide sull'effettività di un principio costituzionale, pur oggetto nella sua formulazione in sede Costituente di lunga analisi e discussione.

5. La reiterazione del regime speciale.

L'applicazione reiterata e continua del regime di detenzione speciale è il dato di fatto che connota più di ogni altro lo stato attuale dell'istituto previsto dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p..

È un dato di fatto che risulta, innanzitutto, dalla sostanziale invariabilità del numero delle persone sottoposte al regime speciale nel corso dell'ultimo decennio: l'analisi condotta sugli anni compresi tra il 2012 e il 2022⁴⁰ attesta, infatti, una media di 731 persone detenute nel regime speciale e scarse variazioni tra il numero minimo di 699, registrato nel 2012, e le punte massime di 753 e 756, raggiunte rispettivamente nel 2019 e nel 2020.

| Anno | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Persone in regime speciale | 699 | 707 | 723 | 728 | 724 | 724 | 742 | 753 | 756 | 745 | 740 |

³⁹ L'insieme di segnalazioni e reclami considerato è compreso tra gennaio 2019 (data di pubblicazione del precedente Rapporto del Garante nazionale sul regime ex articolo 41-*bis*) e la fine di febbraio 2023.

⁴⁰ Fonte DAP – Ufficio del Capo del Dipartimento – Segreteria generale – Sezione statistica.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Il dato dell'ultimo anno (2022) riporta 28 nuove applicazioni del regime speciale e 13 riapplicazioni del regime stesso; simmetricamente le declassificazioni sono state 12 (di cui due per collaborazione con la giustizia)⁴¹.

Nel corso delle proprie visite, il Garante nazionale ha riscontrato un considerevole numero casi di persone soggette costantemente al regime dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p. da oltre 20 anni, a volte dall'inizio della detenzione.

Questa risalenza a più di vent'anni della prima applicazione del regime speciale alle persone cui è stato costantemente reiterato indica frequentemente, quale fonte della cristallizzazione, l'apparato motivazionale riportato nei provvedimenti ministeriali che ne determinano la proroga nei confronti della singola persona.

Un apparato motivazionale che, come riscontrato nel corso delle visite, si risolve correntemente nell'affermazione della «assenza di ogni elemento in senso contrario» alla capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva, in adesione letterale alla formula della norma che su questo parametro fonda la reiterabilità del regime.

Come già rilevato nel precedente Rapporto, la formula normativa limita la motivazione della proroga del regime speciale alla prova di una circostanza negativa (una sorta di *probatio diabolica*) riferita a un elemento potenziale soggettivo – la «capacità» della persona di mantenere collegamenti con la criminalità associata – e non a uno oggettivo quale sarebbe l'effettiva permanenza dei collegamenti con l'associazione criminale, dando luogo, così, al rischio di innescare automatismi reiterativi dei decreti applicativi, in assenza di verifiche effettive e oggettive dei presupposti che legittimano la sospensione delle ordinarie regole di vita detentiva.

In effetti, nei provvedimenti di proroga, i riferimenti frequenti sono il reato 'iniziale' per cui la persona è stata condannata e la persistente esistenza sul territorio dell'organizzazione criminale all'interno del quale il reato è stato realizzato. Due elementi che, a parere del Garante nazionale, disattendono le prescrizioni di attualizzazione delle particolari esigenze custodiali espresse costantemente dalla Corte costituzionale, a partire dalle prime pronunce del 1993 e del 1994, secondo le quali «ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte»⁴². Due elementi che rischiano di autoreplicarsi al di là della responsabilità dell'individuo, finendo per configurare inevitabilmente una 'tipologia speciale e irreversibile' di detenuto, ancorata al titolo di reato e al suo contesto: è, questo, un risultato che si pone in evidente contrasto con l'indicazione dettata dalla Consulta secondo la quale «il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza

⁴¹ Nel 2021, le nuove applicazioni del regime speciale erano state 15 e le riapplicazioni 7, mentre le declassificazioni erano state 9, di cui 3 per inizio di collaborazione con la giustizia.

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 376/97, par. 6.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa»⁴³.

I provvedimenti giudiziari emessi a seguito dei reclami verso i decreti di proroga dell'applicazione del regime speciale, infine, risentono della stessa fissità definitoria determinata dal riferimento a parametri che si sottraggono a effettive verifiche dell'attualità delle esigenze di custodia speciale e si risolvono, nella maggioranza dei casi, in sostanziali convalide degli atti ministeriali.

Il quadro che emerge dall'osservazione dei dati della reiterazione conduce a due ordini di riflessione.

Il primo attiene all'efficacia stessa dell'istituto dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p. a fronte della permanenza in questo regime da oltre un decennio della maggior parte delle persone cui è stato applicato: se il rischio del mantenimento dei collegamenti con la criminalità organizzata di provenienza viene ritenuto sussistente anche a distanza di oltre 20 anni dalla prima applicazione, quando non dall'inizio della detenzione, il dubbio sull'efficacia del sistema preventivo risulta legittimo, soprattutto considerando l'invariabilità nel tempo del numero delle persone a cui è applicato. Il dubbio si estende conseguentemente all'effettiva finalità perseguita con la reiterazione del regime detentivo differenziato: se non è fondata sull'effettiva permanenza dei rischi di mantenimento dei collegamenti con l'associazione criminale, risulta diretta esclusivamente a imporre una forma afflittiva di detenzione.

Il secondo, connesso al primo, attiene alla necessità di rivedere concretamente il profilo di pericolosità, nell'ambito della finalità dettata dalla norma, delle singole persone soggette al regime speciale: la mancanza di verifiche effettive sulla permanenza attuale delle esigenze di prevenzione del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, rischia nuovamente di configurare l'applicazione dell'istituto come una misura di sola afflittività per determinate categorie di condannati.

In ragione di tali riflessioni e del quadro complessivo qui ricostruito, il Garante nazionale, alla luce dei principi affermati e ribaditi in tutte le sue pronunce dalla Corte costituzionale, ritiene che il numero delle persone attualmente soggette al regime previsto dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p. sia suscettibile di una profonda revisione.

Tale obiettivo, che renderebbe anche equilibrio e verosimiglianza all'immagine complessiva del fenomeno della criminalità organizzata nel Paese, altrimenti rappresentata dalla presenza in carcere di oltre 700 soggetti apicali potenzialmente pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, può essere perseguito senza pregiudicare le permanenti esigenze di particolare sicurezza attraverso una migliore configurazione delle sezioni del circuito dell'Alta sicurezza 1, che assicuri la separazione dagli altri circuiti detentivi.

L'assegnazione a tali sezioni delle persone provenienti dal regime speciale renderebbe compatibili le ragioni di sicurezza e di prevenzione con le attività riabilitative che devono integrare in ogni caso la finalità dell'esecuzione della pena, oltre che con regole di vita detentiva che, pur con le restrizioni

⁴³ *Ibidem*, par. 5.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

dettate dal circuito di Alta sicurezza, consentono alle persone il mantenimento dei rapporti affettivi e sociali.

6. Le pene temporanee

Connessa alla questione della reiterazione del regime speciale è quella della sua applicazione per tutto il corso di pene temporanee, fino al termine dell'esecuzione della condanna, in forza di decreti di proroga che vengono emessi anche quando il loro termine di durata supera la data di fine pena.

Una situazione paradossale: quella che si determina con la permanenza di misure che escludono ogni contatto con il mondo esterno fino al giorno in cui la persona che vi è soggetta rientra nel mondo esterno con la disponibilità piena delle libertà di movimento e di contatto. Una situazione che segna un punto di crisi della *ratio* della reiterazione dei decreti applicativi del regime detentivo speciale, non soltanto in relazione alla sua specifica finalità ma anche e soprattutto in considerazione del previsto e necessario reinserimento della persona nel contesto civile.

Il fenomeno è tutt'altro che marginale nel quadro dell'adozione dell'istituto del 41-*bis* comma 2 o.p.: alla data attuale, su 740 persone sottoposte al regime speciale, 454 sono in posizione definitiva, senza ulteriori titoli di detenzione non definitiva. Di queste 454 persone, 204 sono condannate all'ergastolo: 250, quindi, sono persone che stanno eseguendo una condanna a una pena temporanea.

Nello scorso anno (2022) 28 persone detenute sono state scarcerate direttamente dal regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p.⁴⁴. Nell'anno in corso, tra aprile e dicembre, almeno 9 di queste 250 persone usciranno dal carcere, dalla sezione del 41-*bis* o.p., per il termine dell'esecuzione della pena inflitta.

La continuata permanenza nel regime detentivo speciale che, per effetto delle misure restrittive che lo integrano, determina l'esclusione di ogni forma di connessione con l'esterno e, quindi, delle opportunità di avvio al rientro nel contesto sociale che sono normalmente offerte dal complesso trattamentale, produce il risultato di riconsegnare alla vita libera persone cui non sono stati forniti i necessari strumenti che rendono concretamente possibile la reintegrazione e di cui non si sono potute valutare le potenzialità stesse di reintegrazione, a danno dell'obiettivo della sicurezza che l'apparato normativo preventivo predica di perseguire.

Si tratta sempre, peraltro, di persone che scontano pene lunghe, rispetto alle quali la mancanza di percorsi finalizzati concretamente alla riabilitazione incide gravemente sulle possibilità di reinserimento, in assoluto contrasto con la finalità della pena dettata dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione.

La ferma contrarietà del Garante nazionale, espressa nel Rapporto precedente, a che pene temporanee siano eseguite nel regime detentivo speciale fino al loro completamente viene ribadita anche in questa sede. Innanzitutto, in considerazione della maggiore sicurezza che è garantita da un'esecuzione penale che si moduli nel suo svolgersi e permetta così di capire come la persona

⁴⁴ Anche nel 2021 il numero di persone detenute scarcerate direttamente dal regime speciale è stato rilevante: 23 persone.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

detenuta si possa positivamente integrare nel contesto esterno, una volta eseguita la pena, oltre a permettere l'acquisizione di informazioni utili a ridefinire una sorta di 'accompagnamento' verso la dimissione. E poi, in ragione della necessità di superare il paradosso, di cui si è detto sopra, di una assolutezza rigoristica fino al giorno della dimissione dal carcere che cede del tutto il giorno dopo – una persona che fino al giorno precedente non può comunicare con nessuno, ha colloqui tramite vetro, e il giorno successivo è in strada in piena comunicazione con chicchessia – e che non fornisce alla persona stessa alcuna possibilità di costruire un qualche nodo per riprendere un cammino che lo tenga lontano dalle reti criminali di provenienza.

La situazione di quanti scontano una condanna definitiva a pena temporanea ha una peculiarità, pertanto, che consente di ritagliarla all'interno della più ampia questione della reiterazione dei decreti applicativi del regime speciale: la previsione della fine della detenzione in carcere deve indirizzare, a parere del Garante nazionale, a conferire prevalenza alle necessità riabilitative rispetto alle possibili residue esigenze custodiali speciali almeno nel momento in cui il decreto di proroga investe sicuramente l'ultimo tratto di pena.

Una particolare specificità di questa situazione si ha poi quando la persona, al termine dell'esecuzione penale tutta sviluppata in regime speciale è anche destinataria di una misura di sicurezza e questa è anch'essa eseguita secondo lo stesso regime speciale, in nulla diversa dalla precedente esecuzione penale.

La negatività che la situazione attuale produce in termini di sicurezza collettiva e di perseguimento della riabilitazione del condannato, verificata anche nel corso delle ultime visite, rende necessaria la formulazione di una specifica Raccomandazione (vedi oltre).

7. Le Aree riservate

Già nel precedente Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p., il Garante nazionale ha espresso la propria ferma disapprovazione relativamente all'attuazione di una particolare specialità all'interno di un regime detentivo già di per sé speciale. Ha altresì sottolineato di ritenere insoddisfacente la risposta data dalle Autorità italiane alla domanda del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) che richiedeva quale fosse il fondamento legale della previsione di "Aree riservate" all'interno del circuito speciale⁴⁵. Non è, tuttavia, possibile non considerare tale specialità anche nel contesto del presente Rapporto, soprattutto perché la predisposizione di tali aree

⁴⁵ Nella Risposta a tale richiesta, le Autorità italiane hanno indicato quale fondamento di legittimità delle "Aree riservate" l'articolo 32 del Dpr 30 giugno 2000 n. 230 (vedi oltre). Questa è, infatti, la risposta fornita al quesito sin dal 2004 (CPT/Inf(2006)17), pag. 36: «[...]The legal basis of the so-called "reserved area" is provided, in general, for by art.32, Presidential Decree No.230/2000, according to which the Penitentiary Administration orders the assignment of prisoners who request particular care to specific prisons or wings, where the protection of their safety is easier, also in order to protect other prisoners from possible aggressions or clashes; the assignment to said wings does however imply neither a deprivation of human contacts with penitentiary workers, nor with the other prisoners having the same problems; treatment and support activities provided for by the Penitentiary Act, including recreational activities to be carried out by groups not exceeding three persons, continue to be guaranteed (para.84)».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

permane, nonostante le Raccomandazioni prodotte da questa Autorità di garanzia affinché si giungesse rapidamente alla loro abolizione.

Si deve, in verità, riconoscere che il numero delle persone detenute destinatarie di tale separazione ulteriore è diminuito: se nel gennaio 2019 erano complessivamente 51 (di cui 30 in posizione di definitività), alla data di redazione del presente Rapporto sono 35 (di cui 25 definitive); così come deve essere riconosciuto che la cosiddetta “socialità binaria” – cioè ridotta a sole due persone – censurata nel Rapporto precedente è progressivamente diminuita e attualmente riguarda soltanto la “Area riservata” dell’Istituto di Novara, quella dell’Istituto di Tolmezzo e quella denominata “Verde” nell’Istituto di Milano-Opera. Altre sette “Aree riservate” sono predisposte per tre persone e così risultate effettivamente occupate nei giorni della visita del Garante nazionale; una, infine, anch’essa predisposta per tre persone nell’Istituto di Milano-Opera non era occupata nei giorni della visita del Garante nazionale. L’area riservata dell’Istituto di Novara, prevista per due persone è risultata invece occupata da tempo da una sola persona detenuta che vive di fatto in isolamento. La stessa situazione, per quanto temporanea, si è recentemente riproposta in una particolare sistemazione detentiva nell’Istituto di L’Aquila, anche per ragioni d’ordine sanitario.

La questione del necessario superamento delle “Aree riservate” e del loro debole fondamento logico e giuridico è stata sollevata dal Garante nazionale nell’annuale Relazione al Parlamento del 2017 e in quella dell’anno successivo, a seguito di un insieme di visite specificamente destinate a tali aree. Come si è già allora osservato, si tratta di sistemazioni destinate alle figure ritenute apicali dell’organizzazione criminale di appartenenza. Non vi è dubbio che si tratti di persone il cui profilo criminale richiede particolare attenzione e condizioni di massima sicurezza. Tuttavia, tale richiesta rientra nella stessa definizione dell’ambito di applicazione del regime speciale, senza bisogno di ulteriori intensificazioni della specialità. Anche perché questa sorta di *climax ascendente* di specialità rischia di estendere a dismisura l’area di coloro che sono sottoposti al regime speciale, che di fatto diviene destinato a figure ‘più ordinarie’ di appartenenti alle organizzazioni criminali.

A parere del Garante nazionale si tratta di settori in cui viene utilizzata in maniera impropria la legittimazione data dall'articolo 32 del Regolamento di esecuzione (Dpr 230/2000), applicando un regime detentivo di ancor maggiore rigore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle regole dell'articolo 41-bis comma 2 o.p. e per periodi di tempo molto prolungati, senza alcuna effettiva e documentata verifica periodica della sussistenza delle motivazioni che hanno portato alla prima applicazione di tale separazione dalla ‘normale’ socialità. Una separazione, del resto, sottratta alla possibilità di ricorso al magistrato di sorveglianza.

Pur riconoscendo che, successivamente alla pubblicazione del precedente Rapporto, si è provveduto a una sostanziale riduzione della collocazione in una ‘socialità’ ridotta a sole due persone, persiste tale situazione in tre “Aree riservate”. Questa situazione deve essere sanata con celerità perché presenta due profili significativi di inaccettabilità. Il primo riguarda il fatto che l’adozione di un sistema di socialità ‘binaria’ nasce a seguito di rilievi posti dal Cpt, dopo una visita del 2008, relativi all’isolamento di una persona detenuta che era, appunto, tenuta separata da tutto il resto della popolazione detenuta in regime speciale. Il Comitato aveva dichiarato inaccettabile tale situazione, ritenendola in possibile



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

violazione dell'articolo 3 della Cedu⁴⁶. Conseguentemente si era provveduto ad assegnare una seconda persona nell'area riservata al fine di evitare l'isolamento del destinatario effettivo di tale separazione. Non a caso anche il linguaggio era divenuto – in modo piuttosto vergognoso – indicativo di tale assegnazione perché la persona così 'aggiunta' nell'area riservata era – ed è tuttora – chiamata comunemente «dama di compagnia». Una denominazione, questa, che ne degrada implicitamente la connotazione soggettiva, ma che chiarisce la finalità della sua collocazione in quell'area. Nonostante le frequenti proteste di queste persone assegnate all'area riservata soltanto per evitare le sanzioni sul piano internazionale⁴⁷, il loro reinserimento nell'ordinarietà del circuito speciale è spesso negato, rinviato, annunciato e non eseguito. In sintesi, per evitare la violazione formale delle norme che regolano l'istituto dell'isolamento, viene collocata nell'area riservata anche una seconda persona detenuta, sempre in regime speciale, che non avrebbe titolo a starvi ma che svolge una funzione 'di compagnia' nei momenti di socialità binaria e durante i passeggi: soluzione che determina l'applicazione di un regime particolare del tutto ingiustificato a una seconda persona oltre a quella destinataria della specifica cautela.

Il secondo motivo di inaccettabilità della 'disposizione a due' nell'area riservata risiede nella conseguenza dell'eventuale provvedimento disciplinare di isolamento di una delle due persone che si determina come isolamento anche dell'altra. Come già osservato nel precedente Rapporto, questa situazione determina il risultato, infondato sul piano dei diritti della persona, che una situazione punitiva viene vissuta *de facto* anche da un soggetto che non ha compiuto infrazione disciplinare e, come tale, non è stato oggetto di sanzione. È evidente che tale situazione non abbia un fondamento legittimante. Vale la pena ricordare che l'imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non ha commesso alcuna infrazione, attuata come conseguenza di modalità organizzative, è vietata oltre che da elementari considerazioni di giustizia, anche dal suo porsi in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee*⁴⁸.

⁴⁶ Al paragrafo 86 (primo periodo) del Rapporto sulla visita del settembre 2008 (CPT/Inf(2010)12) il caso è così riportato: «The case of one "41-bis" prisoner (B. P.), with whom the delegation had a long meeting, deserves particular attention. His placement for a period of three years in what is termed a "reserved area" (*area riservata*) had been decided by the Specialised Anti-Mafia Prosecutor, and he had been held under such a regime since 13 April 2006, for a period of three years. As soon as he had arrived at Novara Prison, on 13 April 2007, he had been placed in a cell located on a separate corridor, in an annexe adjoining the "41-bis" unit, and *de facto* placed in solitary confinement⁴⁶. In addition, the GOM members who were guarding him had been instructed not to engage in any conversation with him. Such a situation is quite simply unacceptable».

⁴⁷ Il Garante nazionale è destinatario di frequenti reclami per tale collocazione dalla quasi totalità delle persone assegnate come «dame di compagnia», spesso da lungo tempo. In particolare una persona detenuta nella "Area riservata Blu" dell'Istituto di L'Aquila proprio con tale funzione ha espresso il *rimpianto* del periodo trascorso in 'normale regime speciale' (l'ossimoro è voluto) prima di essere posto in questa socialità a due per evitare l'isolamento del vero destinatario di tale collocazione.

⁴⁸ *European Prison Rules*: «60.1. Qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un'infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il superamento di situazioni di questo tipo, già positivamente avviato in sette delle undici “Aree riservate”, va completato con la dovuta urgenza: anche, quindi, a Novara, Tolmezzo e a Milano-Opera (nell’area riservata “Verde”). Questa urgente misura non deve, tuttavia, ritardare o sostituire, il più generale ripensamento complessivo delle stesse “Aree riservate” che, a parere del Garante nazionale, devono essere abolite.

Infine, diverse persone destinatarie dirette della collocazione nelle “Aree riservate” sono anche destinatarie di altri provvedimenti che si caratterizzano per la separazione da qualsiasi rapporto con altri detenuti, quali l’applicazione semestrale, rinnovabile, dell’articolo 14-*bis* o.p. e/o dell’articolo 72 c.p. relativo all’isolamento diurno disposto in sentenza – una previsione codicistica del tutto anomala nel contesto europeo e la cui necessaria abrogazione è stata più volte segnalata alle Autorità italiane, da parte del Cpt.

Al di là di quest’ultima richiesta – che apre al tema della sua configurazione come ‘sanzione’ o come intrusione di fatto sulla modalità esecutiva di un’altra sanzione – resta la realtà di un accumulo di provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona, configurandosi in alcuni casi come una situazione detentiva complessivamente inaccettabile, pur nell’assoluta legalità di ciascun atto impositivo della specifica misura. Il Garante nazionale, infatti, deve valutare la situazione complessiva che si viene a determinare e che può configurarsi come illegittima, nonostante sia il prodotto cumulato di più provvedimenti ciascuno dei quali legittimamente adottato.

Questo effetto cumulativo di provvedimenti diversi, configuranti complessivamente una situazione illegittima sul piano della tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, può presentarsi nelle situazioni di grande restrizione ed è compito dell’Amministrazione porre attenzione, nell’adozione e nell’implementazione di tali singoli provvedimenti, alla complessiva situazione detentiva che si determina per la persona destinataria: perché la tutela della vita dignitosa anche di chi è ristretto in modo molto peculiare a seguito di quanto commesso è compito sempre ineludibile per chi ha la responsabilità della sua privazione della libertà.

8. L’internamento in misura di sicurezza in regime di 41-*bis*

Non cessa per questo Garante nazionale lo stupore nel ritrovare persone che hanno concluso l’esecuzione penale e che sono soggette a misura di sicurezza, sulla base della persistente previsione del cosiddetto ‘doppio binario’ nel nostro codice penale e che eseguono tale misura in regime ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p. È vero: le formulazioni restrittive elencate nei diversi commi di tale articolo si riferiscono lessicalmente sempre – o quasi – a «detenuti e internati». Ed è altrettanto vero che la Corte costituzionale chiamata a esprimersi su tale ipotesi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Prima sezione della Corte di cassazione relativamente alla possibilità di applicazione delle misure di restrizione e controllo indicate al comma 2-*quater* dell’articolo 41-*bis* o.p. anche nei confronti di persone internate per l’esecuzione di una misura di sicurezza detentiva⁴⁹.

⁴⁹ Corte costituzionale, Sentenza del 21 ottobre 2021 n. 197.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Tutto ciò considerato, non può esimersi però il Garante nazionale dal manifestare l'incongruenza di una misura di sicurezza formalmente definita come «assegnazione a una Casa di lavoro», adottata anche nei confronti di persone che hanno anagraficamente superato l'età lavorativa e, soprattutto, priva di contenuto che possa essere classificato come «lavoro». Alle sei persone destinatarie di tale misura e ristrette nell'Istituto di Tolmezzo non viene proposta alcuna attività configurabile, appunto, come lavoro, se si esclude l'impiego solo di alcuni di loro all'interno di una serra per un totale al più di un'ora al giorno. Il tutto in un contesto in cui la materialità della giornata si svolge in modo strutturalmente identico a quello delle persone *detenute* e non *internate* in tale regime, con l'aggravante dell'indeterminatezza della fine non solo dell'applicazione del regime speciale, ma anche della misura di sicurezza in sé.

Come già precedentemente riportato, la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata dalla Prima sezione della Corte di cassazione relativamente alla previsione di assegnazione alla "Casa di lavoro" in regime di 41-*bis* comma 2 o.p. ha ribadito quanto già affermato sin dal 1997 circa l'impossibilità di esistenza di una particolare categoria di persone detenute che «sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione». La Corte «richiamando sempre la propria precedente elaborazione, afferma, quindi, che l'esecuzione del regime differenziale non può precludere la partecipazione della persona internata alle varie attività di valenza risocializzante che, lungi dall'essere oblite, vanno, anzi, organizzate con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare»⁵⁰.

Nella stessa sentenza la Corte osserva, in analogia con quanto già sottolineato dal Garante nazionale nel proprio Rapporto del 9 gennaio 2019, che la norma del comma 2-*quater* che indica la collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, fa riferimento, a differenza di altri commi, solo alle persone detenute e non a quelle internate. Scrive la Corte: «Resta quindi significativo, già sul piano testuale, che la disposizione qui in esame si apra con un esclusivo riferimento a «i detenuti», a differenza di quanto accade per il comma 2 e per le disposizioni successive al comma 2-*quater* (dal nuovo comma 2-*quater*.1 fino al comma 2-*septies*), tutte caratterizzate dalla citazione espressa ed affiancata di detenuti ed internati. Anche sulla base di tale rilievo, ben può ritenersi che gli internati, pur soggetti in generale al regime differenziato, non devono necessariamente essere sottoposti a tutte le restrizioni elencate nel comma 2-*quater* (la medesima lettura è avanzata anche dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in un proprio Rapporto tematico del 7 gennaio 2019)»⁵¹.

Questa sottolineatura implica che «non possa ritenersi, quanto alle misure che possono essere imposte, integralmente applicabile agli internati quali "necessari destinatari" delle medesime. Agli internati sono, pertanto, applicabili le sole restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il

⁵⁰ F. Fiorentin, *Il "carcere duro" e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte costituzionale*, in "Sistema penale", 4 febbraio 2022.

⁵¹ Corte costituzionale, Sentenza del 21 ottobre 2021 n. 197, par. 5, capoversi 2 e 3.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, alla luce dei criteri di proporzionalità e congruità, in un contesto che preservi, nel resto, la finalizzazione risocializzante del trattamento»⁵².

Proprio a partire da questa stessa sottolineatura della Corte, il Garante nazionale aveva richiesto e torna a richiedere che per le persone internate, pur sottoposte a tale regime, vengano individuate sistemazioni idonee e confacenti alla misura e che vengano definite le regole che, sulla base del criterio complessivo di sicurezza e della finalità di preclusione di rapporti di comunicazione con le organizzazioni criminali che caratterizzano il regime speciale, tengano pienamente presente la specificità della caratteristica di persone internate e non detenute che connota chi è sottoposto a tale misura. Ciò al fine di evitare, al termine dell'esecuzione penale, il replicarsi di una pena, eseguita con identiche modalità e in un posto configurato in modo identico, non modulabile peraltro con misure alternative e soggetta al rischio di indefinitezza.

Nel caso in particolare delle sei persone sottoposte attualmente a tale misura, non è possibile celare l'assurdità di una finzione di lavoro per due di esse, svolto in una parte minima della giornata all'interno di una serra e la parallela inesistenza di attività lavorativa per le altre persone internate, salvo alcune mansioni interne, per un totale di una ventina di minuti al giorno (le retribuzioni sono conseguenti)⁵³. La situazione attuale riconferma quanto già osservato nel precedente Rapporto: l'assegnazione alla "Casa di lavoro" ridotta a una mera questione nominativa, senza alcuna concreta offerta di attività o lavoro volta al futuro reinserimento, finisce nel consistere in una anomala prosecuzione della detenzione; inoltre, l'inattività non può offrire elementi valutabili al fine di stabilire se sia venuta meno la pericolosità sociale che sostiene il fondamento stesso della misura di sicurezza. Del resto, nel corso della visita è stato possibile constatare l'assoluta scarsità di presenza nella specifica sezione per internati di operatori dell'area educativa e i limitati interventi degli operatori di assistenza sociale.

La "messa a regime costituzionale"⁵⁴ della "Casa di lavoro" richiede innanzitutto la possibilità di concessione della liberazione anticipata ai sensi dell'articolo 54 o.p. come stimolo alla costruzione di un percorso di progressivo ritorno verso l'esterno, di riconoscimento di quanto compiuto in tale direzione, di valutazione da parte del magistrato di sorveglianza nonché di possibile riduzione della durata della misura. Inoltre, proprio la connotazione di spazi diversi da quelli previsti per le persone detenute sotto lo stesso regime speciale, così come indicato implicitamente dal comma 2-*quater*, deve orientarsi verso la prospettazione di spazi e forme che esulino dalla semplice permanenza all'interno delle stanze di pernottamento, del cortile e della "saletta di socialità": le condizioni di sicurezza possono essere garantite in altri spazi che aiutino a modulare la preparazione al ritorno. In tal senso l'esperienza della serra di Tolmezzo e, soprattutto la sua gestione in termini orari di accesso, dovrebbe essere molto potenziata e divenire anche luogo di "sperimentazione" di una attività di carattere

⁵² F. Fiorentin, *Ibidem*.

⁵³ Una persona impiegata come «porta vitto» percepiva in busta paga 80 € mensili. Diversa la retribuzione del lavoro in serra (un'ora al giorno con nulla da fare nel periodo post-semina) che è di 360 €, a cui sottrarre però 112 € che l'Amministrazione trattiene per le spese di mantenimento e 75 € che sono trattenute nel fondo vincolato di risarcimento.

⁵⁴ Locuzione utilizzata da Fabio Fiorentin nel titolo del paragrafo 12 del citato contributo.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

produttivo, che può aiutare a dare significato alla denominazione stessa di “Casa di lavoro”. Queste ipotesi, da pianificare con un atteggiamento ben diverso da quello corrente che si mantiene monotematico nel riferirsi soltanto alla sicurezza, pur in presenza di persone che dovrebbero essere avviate verso il possibile ritorno alla collettività, richiedono comunque un diverso investimento in termini di operatori dell’area pedagogica, psicologica e sociale, ben distante dall’attuale inazione che caratterizza lo svolgersi della vita per le sei persone in misura di sicurezza.

Infine, una questione di carattere normativo riguardante l’internamento in regime speciale. Nuovamente, nel corso della visita alla “Casa di lavoro” il Garante nazionale è venuto a conoscenza di casi in cui la misura di sicurezza non disposta inizialmente in sentenza è intervenuta successivamente in virtù di dichiarazione di delinquenza abituale avvenuta nel contesto di altro procedimento. Occorre allora ribadire quanto già esposto nella Relazione al Parlamento del 2018 e considerato altresì nel precedente Rapporto sul regime speciale del 2019 e che non ha trovato risposta da parte delle competenti Autorità.

Si riporta, quindi, qui di seguito quanto già osservato allora: «[...] le misure di sicurezza sono state oggetto di considerazioni e sentenze della Corte di Strasburgo con alcuni orientamenti che occorre tenere presenti; soprattutto quelli relativi ad alcuni casi tedeschi⁵⁵. In una nota sentenza del 2009, nel caso *M. v. Germania*⁵⁶ la Corte ha configurato la misura di sicurezza detentiva come vera e propria pena e, come tale, coperta dal principio di irretroattività, facendo riferimento all’articolo 7.1. della Convenzione. Ha inoltre ribadito il principio fondamentale che l’applicazione di una misura di sicurezza detentiva è legittima a condizione che tra il fatto oggetto della condanna e la privazione della libertà personale sussista un nesso causale, non bastando una mera successione cronologica tra prima e seconda (in ciò riferendosi all’articolo 5.1 lettera a della Convenzione), né che possa bastare per la sua applicazione il generico rischio di commissione di nuovo reato (articolo 5.1. lettera c). Conseguentemente, ha sentenziato la violazione dell’articolo 5.1. e dell’articolo 7.1. della Convenzione nel caso allora in esame, in quanto la durata della misura di sicurezza detentiva era stata indefinitamente prolungata durante il periodo di esecuzione della pena del ricorrente e tale estensione era stata a lui applicata al termine di tale esecuzione. L’elemento che rileva in questo come in altri casi – e che è stato ripreso anche successivamente dalla giurisprudenza della Corte – è l’impossibilità di un provvedimento di applicazione di una misura di sicurezza in modo disconnesso dalla condanna e adottato nel corso dell’esecuzione della sentenza.

⁵⁵ In particolare, i casi *M. v. Germania* (2009), *Kallweit v. Germania* (2011), *Mautes v. Germania* (2011), *Schummer v. Germania* (2011).

⁵⁶ Sentenza *M. v. Germania* (19359/04) del 17 dicembre 2009. Il ricorrente era stato condannato a cinque anni di detenzione con successiva applicazione della misura di sicurezza detentiva, che al momento della condanna aveva una durata massima di dieci anni. Successivamente era stato normativamente superato il limite di dieci anni, rendendo la misura di sicurezza di durata indeterminata. Per questo motivo, il ricorrente si era visto estendere la sua misura di sicurezza oltre i dieci anni, sulla base della valutazione della sua pericolosità. A seguito della sentenza di violazione degli articoli 5.1. e 7.1. della Convenzione europea per i diritti umani e di analoghe sentenze in altri casi (2011) il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della disciplina della custodia di sicurezza in misura illimitata.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Questo orientamento giurisprudenziale della Corte europea per i diritti umani afferma un principio che nel nostro ordinamento incontra profili di possibile incompatibilità per gli effetti del combinato disposto degli articoli 205 commi 2 e 3 c.p. e 109 comma 2 c.p. che consente l'applicazione di misure di sicurezza anche con provvedimento successivo alla sentenza di condanna e sulla base di dichiarazioni di pericolosità qualificata pronunciate in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena. Lo stesso rischio si verifica anche nel caso di una proroga di una misura di sicurezza detentiva; anche in questo secondo caso, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte Edu si perde il legame con la sentenza, essenziale ai fini della legittimità della privazione della libertà.

Entrambi questi profili di dubbia coerenza con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si riscontrano – a parere del Garante nazionale – nei casi verificati relativamente ad alcune persone internate in regime ex articolo 41-bis o.p.. In particolare, la pericolosità qualificata pronunciata nel corso dell'esecuzione di una condanna in tale regime ha avuto incidenza diretta sul prolungamento del regime stesso senza che né la misura né la sua modalità esecutiva inerissero al reato che aveva determinato la condanna e la sua speciale modalità esecutiva. Inoltre, le reiterate proroghe della misura di sicurezza estendono illogicamente un determinato regime che di fatto allontana il ritorno al contesto sociale in condizioni di sicurezza»⁵⁷.

Come già evidenziato, l'osservazione avanzata da questo Garante nazionale permane integra anche dopo il pronunciamento della Corte costituzionale con la citata sentenza 197/2021. Infatti, è vero che il nostro Giudice delle leggi sottolinea che la Corte Edu non ha mai censurato l'indeterminatezza della misura di sicurezza sulla base dell'assenza della sua prevedibilità; scrive infatti la Corte: «[...] l'attribuzione alla custodia di sicurezza della sostanza di "pena" non ha mai indotto la Corte di Strasburgo a dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità. Ciò è a dirsi, in particolare, per la denunciata indeterminatezza della durata della misura e per il connesso difetto di «prevedibilità», a tale riguardo, nel momento della condotta antigiuridica. In particolare, la Corte EDU non ha stabilito un principio di necessaria predeterminazione di durata della restrizione di sicurezza ed ha anzi rivenuto nella lettera a) dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU la norma di legittimazione convenzionale delle misure di sicurezza (che devono e possono essere applicate «in seguito a condanna da parte di un tribunale competente»), affermando, in punto di loro prevedibilità, che la stessa non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato (in particolare, sentenza 9 giugno 2011, Schmitz contro Germania) [...]». Ma, è altrettanto vero che la previsione di pericolosità del tutto sganciata dalla sentenza che ha determinato l'assegnazione al circuito speciale (quindi non la sua durata, ma la sua stessa esistenza), perché attribuita nel corso dell'esecuzione pone un problema diverso da quello sollevato dal remittente nel caso considerato dalla Corte costituzionale. Pertanto, il Garante nazionale ritiene che la questione sollevata nel 2019 e riprodotta nel precedente passaggio di questo Rapporto persista tuttora, non sia stata cancellata dalla pronuncia 197/2021.

⁵⁷ Garante nazionale, *Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016 – 2018)*, par. A.4., 7 gennaio 2019.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

9. Le condizioni detentive

L'organizzazione dello spazio delle sezioni per i detenuti in regime speciale ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p. deve rispondere anch'essa alla finalità di tale regime. Deve quindi impedire forme di comunicazione tra gli appartenenti a organizzazioni criminali, sia all'interno dell'Istituto sia con chi si trovi in libertà, pur nella stretta osservanza del principio di tutela di ogni persona – qualunque sia la sua situazione contingente o il reato che abbia commesso – rispetto a possibili dirette o indirette aggressioni alla sua integrità fisica o psichica nonché alla sua dignità in quanto persona. Inoltre, non sono ammesse limitazioni che non rispondano alla finalità di interruzione di comunicazione e si configurino, quindi, come afflizioni aggiuntive a quanto implicito nella stessa privazione della libertà personale, come affermato – tra l'altro – dall'articolo 3 delle *Nelson Mandela Rules*⁵⁸.

Tuttavia, anche nelle recenti visite, il Garante nazionale ha riscontrato condizioni materiali e scelte edilizie che per la loro configurazione possono comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche delle persone ristrette, rischiando di assumere di fatto una connotazione di 'pena corporale', non consentita dal nostro ordinamento, anche come implicita conseguenza del comma 4 dell'articolo 13 della Costituzione. Infatti, il Garante nazionale ha riscontrato che alcune Raccomandazioni formulate a seguito delle visite condotte dal 2016 al 2018 e riassunte nel precedente Rapporto non hanno trovato a tutt'oggi i necessari e conseguenti interventi, anche laddove ciò era possibile con lavori circoscritti e relativamente semplici. Pertanto, il Garante nazionale deve stigmatizzare l'inerzia dell'Amministrazione penitenziaria nell'affrontare gli interventi anche di mini-miglioramento strutturale delle sezioni destinate al 41-*bis* comma 2 o.p.: una inerzia non corrispondente agli interventi edilizi compiuti per altre aree detentive e una mancata risposta a quanto sollecitato dal Garante nazionale, certamente disallineata con quel rapporto di collaborazione che, pur nel rispetto dei diversi ruoli, caratterizza la relazione tra Garante nazionale e Amministrazione penitenziaria. La miseria di molti cortili, la presenza ossessiva di grate a copertura degli stessi e le mancate soluzioni, anche di facile adozione, per dare maggiore aria naturale alle stanze riscontrate in taluni Istituti, lasciano realmente perplessi e stridono con analoghe situazioni riscontrate in altri, pur sempre nelle sezioni a regime speciale.

Qui di seguito, saranno conseguentemente riproposte anche alcune osservazioni già espresse nel precedente Rapporto, auspicando una diversa attenzione da parte dell'Amministrazione e la necessaria operatività delle risposte alle Raccomandazioni.

Preliminarmente va osservato che la sistemazione delle persone detenute a gruppi di quattro diviene particolarmente difficile nei reparti "lineari", quelli cioè in cui le stanze detentive affacciano in maniera speculare sui due lati del corridoio, come è nella grande maggioranza dei casi. Infatti, i gruppi di socialità a quattro sono comunque adiacenti e nel caso, non raro, di gruppi di socialità a tre il Garante

⁵⁸ The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – The Nelson Mandela Rules: «Rule 3: Imprisonment and other measures that result in cutting off persons from the outside world are afflictive by the very fact of taking from these persons the right of self-determination by depriving them of their liberty. Therefore, the prison system shall not, except as incidental to justifiable separation or the maintenance of discipline, aggravate the suffering inherent in such a situation».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

nazionale ha riscontrato che talvolta appartenenti a gruppi diversi di socialità avevano le celle una di fronte all'altra: impossibile di fatto impedire i contatti tra loro. E, come già rilevato nel precedente Rapporto, «altrettanto impossibile evitare la frustrazione psicologica determinata dal non poter nemmeno salutare una persona costantemente davanti ai propri occhi».

Inoltre, il Garante nazionale ha riscontrato nella **Casa circondariale di Parma**, la presenza di tre cosiddette semisezioni⁵⁹, due delle quali, per la loro configurazione, sono più simili a delle aree riservate che non a dei reparti normali. Infatti, dispongono solo di tre stanze singole che rendono impossibile una socialità a quattro, come previsto. Il Garante nazionale esprime pertanto perplessità su tale situazione.

Particolarmente critiche erano state riportate nel precedente Rapporto le condizioni strutturali della sezione della **Casa circondariale di Cuneo**. I lavori di ristrutturazione realizzati a suo tempo per consentire la sua riapertura nel 2018, erano stati frettolosi e del tutto insufficienti a rendere le stanze della sezione minimamente corrispondenti ai parametri internazionalmente riconosciuti e adeguate alla quotidianità di persone che devono trascorrervi un importante numero di ore (la quasi totalità quotidiana). Alcuni miglioramenti sono stati recentemente apportati, tuttavia permangono carenze importanti⁶⁰. In diverse stanze detentive le finestre sono tuttora chiuse da diversi strati di schermatura, come descritto nel precedente Rapporto: cinque strati di copertura che riducono sensibilmente il passaggio di luce e di aria e che non trovano nessuna ragionevole giustificazione⁶¹.

Come è noto, le Regole penitenziarie europee prevedono che nei locali in cui le persone detenute vivono le finestre devono consentire un passaggio di aria fresca e di luce naturale tale da consentire di leggere⁶². Del resto, lo stesso articolo 6, comma 2 r.e. ammette le schermature delle finestre dei locali

⁵⁹ Si tratta delle sezioni denominate PT1 e PT2, ognuna con tre stanze della dimensione di 9 mq. La terza semisezione, denominata PT3, ha al suo interno quattro stanze, anche se alla data di stesura del Rapporto erano presenti solo tre persone detenute.

⁶⁰ L'Amministrazione penitenziaria ha assicurato il Garante nazionale circa lavori già approvati e in fase di avvio nel momento di redazione del presente Rapporto.

⁶¹ Garante nazionale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016-2018)* Roma, 7 gennaio 2019. La situazione delle schermature nell'Istituto di Cuneo è stata allora rappresentata con un disegno ed è così descritta nei suoi diversi strati: «Una 'gelosia' in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-getto a maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro duro; in alcune stanze è stata aggiunta una quinta schermatura composta da un pezzo della rete del letto (una lastra di metallo con piccoli fori circolari) saldato alle sbarre. Quest'ultima copertura – è stato spiegato al Garante – è stata realizzata per impedire il passaggio di oggetti dalle finestre in comune tra due diverse stanze».

https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/risultati_ricerca/?search=41+bis

⁶² Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, «18.2 In all buildings where prisoners are required to live, work or congregate: a. the windows shall be large enough to enable the prisoners to read or work by natural light in normal conditions and shall allow the entrance of fresh air except where there is an adequate air conditioning system».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

dove si svolge la vita dei detenuti «[...] solo in casi eccezionali e per dimostrate ragioni di sicurezza [...]».

Anche nella **Casa circondariale di Viterbo** sono presenti delle schermature alle finestre. Come già rilevato, oltretutto, in questo caso risulta difficile capirne la funzione dato che le finestre affacciano sul muro di cinta che circonda il reparto, posto all'interno dell'Istituto. La loro presenza non risponde, pertanto, ad alcuna concreta esigenza di sicurezza. Pone invece problemi circa gli effetti perduranti di un campo visivo così limitato per persone che trascorrono anni in questi ambienti. Essendo le schermature costituite da lamelle, il Garante nazionale, dopo una immediata Raccomandazione, ha ottenuto la rimozione delle due poste più in alto: un intervento urgente che tuttavia non ha modificato la sostanza della privazione di stimoli visivi (anche il cortile non offre altro che il grigio del cemento).

Altrettanto inaccettabile è la situazione di cinque stanze di pernottamento della parte B del reparto denominato "G13" della **Casa circondariale di Roma-Rebibbia**, in cui le finestre, già di per sé piccole e poste in alto, hanno una schermatura in plastica opaca della loro grandezza, che si aggiunge alla schermatura data dalla grata di sbarre e dalla rete anti-getto a maglie fitte. Il passaggio di luce e di aria naturale risulta sensibilmente ridotto, impedendone la circolazione e rendendo il clima soffocante soprattutto nel periodo estivo, oltre che l'ambiente buio anche di giorno. Tale situazione è stata più volte segnalata all'Amministrazione penitenziaria⁶³ a tutti i livelli, senza tuttavia ottenere risposte soddisfacenti. Da osservare peraltro che tale situazione coinvolge soltanto uno dei gruppi di socialità in cui è ripartito l'insieme delle persone in regime speciale in questo Reparto; gli altri hanno una situazione migliore e tale è anche quella nell'altro Reparto di questo tipo presente nell'Istituto. Tale difformità di condizioni materiali rischia di riflettersi anche sul clima all'interno del Reparto stesso, oltre che essere inaccettabile sul piano dell'uguaglianza di condizioni.

La Direzione dell'Istituto, interpellata, ha risposto che le schermature alle finestre «sono state installate al fine di evitare secondo le normative vigenti, che i detenuti della predetta sezione possano comunicare verbalmente o visivamente con i detenuti comuni ristretti ai reparti G8 e G14, infatti, i due reparti, sono prospicienti e distanti circa 10 metri dal reparto 41 bis G13»⁶⁴. Tuttavia, secondo quanto riferito, le finestre delle sezioni comuni si aprono su un corridoio. Pertanto – come è stato fatto presente all'Amministrazione – un semplice trasferimento delle schermature – qualora si ritengano assolutamente necessarie – dalle finestre delle camere di pernottamento del reparto "G13/B" alle finestre del corridoio del reparto "G14", dove le persone non vivono con continuità, consentirebbe di impedire il possibile contatto visivo tra i detenuti, pur migliorando notevolmente la qualità della vita delle persone detenute nelle cinque stanze ove trascorrono gran parte della giornata. Nonostante

⁶³ Cfr Lettere del Garante nazionale al Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise del 15 febbraio 2022, Prot. 0001069.U., alla Direzione della Casa circondariale di Roma-Rebibbia del 25 febbraio 2022, Prot. 0001358.U. e al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 16 febbraio 2023, Prot. 0001173.U.

⁶⁴ Lettera della direttrice della Casa circondariale di Roma-Rebibbia al Garante nazionale del 18 marzo 2022, Prot. 0001782.E.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

questo prolungato scambio epistolare, le schermature permangono, con grave disagio delle persone detenute nelle cinque camere detentive.

Sono invece prive di schermatura le finestre della sezione a regime speciale della **Casa circondariale di Tolmezzo**. All'accesso di luce e aria si aggiunge poi il fatto che affacciano sulla montagna, consentendo l'estensione dello sguardo. Come già rilevato nel precedente Rapporto, tale aspetto assume particolare rilevanza per le persone detenute sottoposte al regime speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p.. Permangono comunque le carenze di significatività del tempo recluso registrate anche in questa struttura. La possibilità, per esempio, di svolgere una qualsiasi attività culturale o sportiva, quantunque in quella misura minima prevista dal particolare regime, è posta sistematicamente in contrasto con l'accesso all'ora d'aria (per esempio, una persona da quasi trent'anni al regime speciale deve scegliere se poter dipingere nella 'saletta' oppure in quell'ora – unica nel corso del giorno – usufruire della 'socialità' o dell'accesso all'aperto).

Quanto all'accesso all'aperto, le aree di passeggio negli Istituti visitati non sono pensate come spazi per l'attività fisica e ricreativa, ma come semplici aree dove sostare e tutt'al più, appunto, camminare: dei meri contenitori grigi, privi di ogni stimolazione visiva e avulsi da ogni elemento naturale. Manca ogni attrezzatura e, ancora prima, manca spesso lo spazio di dimensione tale da consentire una vera attività fisica. Manca qualcosa verso cui rivolgere lo sguardo e manca qualsiasi contatto con un elemento vitale – albero, cespuglio, pianta, terreno fertile. Generalmente, sono dei luoghi angusti, dei cubi di cemento, con una rete che li chiude in alto. Le mura che li circondano impediscono anche allo sguardo di uscire, non consentendo, appunto, di vedere neanche la fronda di un albero o qualsiasi elemento di verde. L'unico elemento naturale raggiungibile dallo sguardo è il cielo, distante e osservabile attraverso la rete. La mancanza di una estensione dello sguardo, sempre limitato da mura o da reti, incide negativamente sulla capacità visiva delle persone e, molto probabilmente sul loro complessivo equilibrio. Accanto, spesso, anche il degrado: nei quattro cortili più piccoli della **Casa circondariale di Novara**, la pavimentazione è rovinata e piena di buche e anche i due più grandi, ottenuti dalla suddivisione di uno spazio un tempo pensato per attività sportiva, si presentano nelle stesse condizioni, con un tavolo per il gioco del ping-pong in cemento, fissato al pavimento. In alto la rete è a maglie molto fitte, più che non altrove, ed è tale anche nei passaggi che conducono a questi cortili.

Non vanno meglio i cortili delle sezioni della **Casa circondariale di Sassari**, anch'esso caratterizzato da quella claustrofilia che rende gli spazi esterni quasi identici a quelli interni, tale è la loro non proiezione verso un 'fuori' anche distante e il loro presentarsi come contenitori grigi, seppure molto meglio tenuti. Proprio questa caratteristica di spazi che non sono parte di precedenti Istituti, adattati allo scopo di ricevere persone detenute in regime speciale, ma sono spazi pensati e progettati per tale destinazione, induce a credere che il grigiore amorfo costituisca una scelta precisa. Una scelta su cui un ripensamento è urgente, se non si vuole che l'esecuzione penale finisca per incidere su chi è ristretto in termini menomanti e, come tali inaccettabili. La struttura di questo Istituto è articolata in "moduli", fisicamente separati tra loro, ciascuno ospitante un gruppo di quattro persone: ogni modulo è costituito da quattro stanze, il relativo cortile, su cui affacciano le stanze, una saletta per la 'socialità' e un'altra per eventuali colloqui con il personale (sanitario, educativo o altro). Per quanto nuova e



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

destinata al suo scopo – il che è elemento che può essere considerato positivamente – la complessiva struttura risente fortemente di approssimazione edilizia e di scelte improprie nella progettazione: è stata edificata, infatti, a quota inferiore al resto dell'Istituto e i cinque 'reparti' che la compongono scendono progressivamente di livello, con una conseguente graduale diminuzione di accesso di luce naturale e parallelo aumento di umidità, che determina spesso infiltrazioni di acqua e allagamenti. Come già scritto nel precedente Rapporto «Il Garante nazionale ritiene che tale progettazione non trovi giustificazione nella finalità specifica del regime speciale ex 41-bis o.p. e rischi di generare una ricaduta negativa sulle condizioni psicofisiche del personale che vi lavora e delle persone ivi ristrette».

Come sempre, anche dal punto di vista delle condizioni materiali, un discorso a parte meritano le "Aree riservate". Innanzitutto, va ricordato che negli Istituti di Novara, di Tolmezzo e in parte in quello di Milano-Opera le aree riservate sono a due stanze e pertanto consentono solo quella socialità binaria che è stata formalmente abolita a seguito delle Raccomandazioni del Garante nazionale⁶⁵ a favore di gruppi di socialità, anche nelle "Aree riservate" di minimo tre persone. Gli spazi, anche interni, in particolare a Novara sono inaccettabili e richiedono urgenti interventi: soprattutto una stanza dove è ristretta, praticamente in totale solitudine una persona che non va all'aperto e non accetta la minima socialità con alcuno.

Particolarmente critiche sono anche le condizioni di due delle aree riservate della **Casa circondariale de L'Aquila** (indicate come "Sezione blu" e "Sezione Nuova area riservata (Nar)". Nella prima, al momento della visita erano presenti tre persone. Da un Rapporto del Servizio tecnico per l'edilizia penitenziaria del Provveditorato regionale risultano infiltrazioni di acqua piovana a causa di una impermeabilizzazione della copertura ormai vetusta. La doccia comune provvisoria, in uso al momento della visita, era stata ricavata dal bagno di una stanza di pernottamento: era in pessime condizioni, con muffa diffusa sulle pareti. La doccia nuova, i cui lavori erano in corso, è priva di finestre. Sarà pertanto inevitabile che l'umidità, sempre presente in tali ambienti, la degradi rapidamente non essendo possibile il ricambio di aria. La cosiddetta 'stanza di socialità', paradossalmente definita dalla direttrice come «saletta/palestra»⁶⁶ è una stanza di pernottamento singola, di poco più di 9 mq⁶⁷ attrezzata con un tavolino, due sedie, uno sgabello, una cyclette e altri due attrezzi. La stanza è quindi ingombra e non consente a tre persone di utilizzarla contemporaneamente o di svolgere attività sportive e ricreative⁶⁸. Il cortile per il passeggio è uno spazio ricavato da due 'cortili-loculi' uniti, con una parte

⁶⁵ Garante nazionale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento Penitenziario (2016 – 2018)*: Raccomandazione n. 3.

⁶⁶ Lettera della Direttrice della Casa circondariale de L'Aquila del 4 luglio 2022, Prot. 0003727.E: «[...] oltre alla permanenza all'aria aperta, gli stessi sono ammessi a godere di un'altra ora per l'utilizzo della saletta/palestra, fornita delle necessarie attrezzature ginniche».

⁶⁷ Secondo quanto riportato nella 'Relazione tecnica' del Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria, misura 9,33 mq.

⁶⁸ Relazione tecnica redatta dall'architetto in servizio presso il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Lazio, Abruzzo e Molise, distaccamento di Pescara, del 18 marzo 2019. L'ingombro è stato così calcolato dall'architetto: cyclette, 0,50 m x 0,80 m = mq 0,40; vogatore, 0,90 m x 0,40 m = mq 0,36; tavolo in plastica, 0,80 m x 0,80 m = mq 0,64; 3 sgabelli, 0,35 m x 0,35 m = mq 0,12 x n. 3 = mq 0,36; panca ginnica 1,25 m



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

coperta da una pensilina e la restante chiusa da una rete (fino al mese di luglio 2022 al posto della rete era posizionata una lastra di plexiglass che chiudeva il cielo). Il secondo cortile, analogo, non è utilizzato perché una stanza di pernottamento affaccia su di esso⁶⁹.

Nell'altra sezione, sono presenti le telecamere di videosorveglianza nelle stanze di pernottamento e solo a metà 2022 sono state tolte dai bagni. La sezione è suddivisa in due corridoi, uno di fronte all'altro, separati dall'area per il passeggio. Quindi tutte le stanze affacciano su un corridoio che apre sul passeggio, ma le cui porte devono restare accostate per non consentire la comunicazione tra chi è nelle stanze e chi è nel cortile. In tal modo non c'è mai ricambio d'aria.

Il dettaglio delle precedenti descrizioni è indicativo di alcune carenze nella materialità stessa della detenzione che si riflettono sul clima all'interno delle sezioni, che vengono enfatizzate dall'applicazione di regole anche minimali e spesso disallineate rispetto alla finalità stessa del regime speciale e che potrebbero invece trovare facile soluzione, al fine di diminuire la sensazione di inutile 'durezza' che il regime speciale spesso assume. Va ricordato, infatti, che la vita quotidiana trascorre quasi totalmente in questi ambienti, che le ipotesi di progettazione rieducativa sembrano del tutto assenti all'interno di questo micro-mondo, che la «sospensione delle regole del trattamento» prescritta dal comma 2 dell'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario, si traduce troppo spesso in 'sospensione del trattamento' *tout court*, data anche l'impalpabile presenza degli operatori della funzione giuridico-pedagogica all'interno di queste sezioni. E che il passo tra 'sospensione del trattamento' e abbandono della finalità costituzionale di una pena che *sempre* deve tendere alla rieducazione è molto breve.

Per esempio, la presenza all'interno della sezione femminile dell'Istituto di L'Aquila – unica sezione di regime speciale per le donne – di persone analfabete sembra non essere presa in alcuna considerazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria: già registrata e segnalata dal Garante nazionale nel precedente Rapporto, non ha trovato – e continua a non trovare – alcuna conseguente azione o progettualità, dimenticando che proprio l'istruzione è la prima base di una possibile rieducazione sociale e che è intollerabile che un Paese democratico abbia sotto la propria responsabilità, esercitando la doverosa funzione punitiva, persone analfabete e che non si ponga il problema della loro alfabetizzazione, quale strumento di comprensione del presente e, quindi, anche della propria responsabilità rispetto a quanto commesso.

La materialità delle condizioni detentive riguarda anche la possibilità di mantenimento e cura dei propri affetti: tema prioritario nella 'classifica' dei reclami e delle segnalazioni che giungono al Garante nazionale. Il contesto – è noto – è quello fortemente riduttivo e degno di attenzione e di riconsiderazione e riguarda soprattutto le persone che sono detenute in regime speciale da molti anni: l'impossibilità di qualsiasi contatto con i propri affetti incide, nello svolgersi degli anni, sul benessere

x 0,50 m = mq 0,62; radiatore a muro, 0,20 m x 0,25 m = mq 0,05. TOTALE, mq 2,43 che vanno quindi sottratti ai 9,33 mq complessivi della stanza.

⁶⁹ Va, inoltre, rilevato che l'accesso ai locali passeggio prevede degli scalini e non è quindi accessibile a persone con disabilità.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

psico-fisico della persona soggetta a tale restrizione. Così come incide la stretta limitazione delle persone ammesse ai colloqui – con esclusione di coloro che non sono parenti in linea diretta – adottata senza alcuna possibilità di temperamento sulla base delle singole realtà affettive e parentali. Sono temi che aprono alla discussione delle complessive regole previste dall'interpretazioni delle norme attraverso la circolare e gli ordini di servizio. Ciò che, tuttavia, colpisce particolarmente, proprio perché esula da tale ambito normativo complessivo, è l'incapacità, dopo molti anni e in un buon numero degli Istituti che ospitano tali sezioni, di realizzare un allestimento di ambienti per i colloqui, che, pur controllati e attrezzati per garantire la richiesta sicurezza, non si svolgano in spazi angusti, non diano la sensazione di assoluta distanza, non siano respingenti di fatto soprattutto per i minori che si recano a visitare il proprio genitore. Su questi aspetti del tutto 'aggiuntivi' e sostanzialmente meramente afflittivi occorre intervenire⁷⁰.

10. La circolare regolatrice

Come già rilevato, l'ultima circolare regolativa dell'esercizio del potere discrezionale che l'articolo 41-*bis* o.p., assegna all'Amministrazione penitenziaria (lettere a) e f) del comma 2-*quater*) è del 2 ottobre 2017 (n. 3676/6126). L'esigenza di definire a livello centrale le modalità di attuazione del regime detentivo speciale, al fine di renderne più uniforme l'applicazione, evitando incongrue e diversificate decisioni in ambito locale, era stata condivisa, in linea di principio, dal Garante nazionale che, sia nel corso delle visite, sia nella trattazione dei reclami ex articolo 35 o.p. provenienti dalle persone sottoposte a tale regime, aveva rilevato la disomogeneità delle regole tra i diversi Istituti penitenziari e la connessa frequente tendenza ad andare oltre il limite della specifica finalità dell'istituto normativo, con il rischio di incongrue compressioni di diritti fondamentali.

Il provvedimento tuttora vigente, alla cui preparazione, durata circa un anno, ha partecipato anche il Garante nazionale con i propri pareri critici, in parte accolti, presenta tuttavia, al di là dell'esigenza di fondo condivisibile, due ordini di criticità⁷¹.

Il primo, originario, ordine di criticità consiste nell'impostazione stessa della circolare, tesa all'utopia unificante delle misure di sicurezza cui fa riferimento l'articolo 41-*bis* comma 2-*quater* o.p. che integrano, di fatto, il sistema detentivo differenziato. Un'utopia che nel testo del provvedimento si è tradotta in un complesso di previsioni di dettaglio che, come accade sempre nelle determinazioni che hanno la pretesa dell'eshaustività, non solo non soddisfano tale pretesa, ma danno luogo ad applicazioni spesso distorsive rispetto, ancora una volta, alla finalità propria dell'istituto normativo. Al difetto di exhaustività si unisce, inoltre, quello della corrispondenza alle specifiche esigenze di sicurezza, dettate dalla norma, che risulta connotare molte di tali previsioni, come già segnalato dal Garante nazionale

⁷⁰ I box per i colloqui nell'Istituto di L'Aquila hanno la dimensione del vetro di separazione particolarmente ridotta. È stato riportato al Garante nazionale, nel corso della visita, che proprio per la configurazione e le dimensioni di tali ambienti per i colloqui un bambino in visita li aveva più volte definiti come "bancomat".

⁷¹ Come già ricordato, il Garante nazionale aveva espresso il proprio parere negativo alla sua emanazione nella versione a tutt'oggi vigente.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

con i pareri espressi nel corso dell'elaborazione del testo della circolare e nel giudizio finale prima della sua emanazione.

Il secondo è determinato dalla sua risalenza a oltre sette anni fa e, di conseguenza, al difetto di aggiornamento non soltanto agli elementi di progresso sociale e tecnologico che si sono prodotti nel tempo, ma anche e soprattutto alle pronunce della Corte costituzionale e alle sentenze della Corte di Cassazione, intervenute negli anni successivi al 2017, che hanno inciso profondamente sul contenuto e sul significato delle misure di sicurezza speciale.

La circolare, quindi, richiede una revisione integrale e in questa prospettiva il Garante nazionale ritiene che debba essere dismesso l'eccesso di dettagli nelle norme regolatrici della vita quotidiana e che queste vadano sostituite da linee guida, di carattere più generale, da monitorare ed eventualmente armonizzare nella fase applicativa, in modo da scongiurare che l'enfasi regolatrice arrivi per un verso a sottrarre la responsabilità decisionale di chi opera professionalmente a livello locale, e per un altro col definire un'organizzazione talmente rigida da non prestarsi a quell'individuazione degli interventi penitenziari che informa il sistema dell'esecuzione penale senza alcuna eccezione, neppure per un regime speciale quale è quello qui considerato.

Il criterio informatore delle regole, inoltre, non può essere altro rispetto alla funzionalità stretta alla finalità del regime speciale, dettata dalla norma e più ancora definita dalle note pronunce della Corte costituzionale che si sono susseguite dagli anni Novanta a oggi: la prevenzione di collegamenti e contatti interni ed esterni con le organizzazioni criminali. Al di fuori di questo perimetro le singole misure rischiano di configurarsi come afflizioni aggiuntive alla pena e, di conseguenza, di non essere conformi ai limiti che le rendono compatibili con i principi della Costituzione e della Cedu (con riferimento specifico all'articolo 3), secondo quanto le stesse Corti, nazionale e sovranazionale, hanno ripetutamente affermato.

In questo profilo di criticità si inseriscono una serie di misure, previste nella circolare attualmente vigente, di cui sfugge il senso rispetto alla finalità preventiva del regime speciale: la previsione del diametro massimo di pentole e pentolini che si possono usare (rispettivamente 25 e 22 cm)⁷², della disponibilità oraria, con consegna al mattino e ritiro alla sera, di oggetti per l'igiene personale⁷³, del numero di matite o colori ad acquarello detenibili nella sala pittura (non oltre 12)⁷⁴, del numero di libri

⁷² Articolo 6, Consegna e possesso in camera di oggetti e generi, terzo capoverso: «È consentito l'utilizzo di pentolame - nella misura di una pentola di diametro max di 25 cm, un pentolino max 22 cm in lega di acciaio leggera».

⁷³ *Ibidem*: «Saranno altresì consegnate con le stesse modalità di cui sopra: forbicina (con punte rotonde), taglia unghie (senza limetta), pinzetta (in plastica), rasoio in plastica e rasoio personale autoalimentato. Non sono consentiti generi di toiletta in confezione spray e sono ammessi prodotti contenuti esclusivamente in recipienti di plastica».

⁷⁴ Articolo 11.5, Sala pittura, dodicesimo capoverso: «Non devono essere consentite giacenze all'interno degli armadietti siti presso la sala pittura, superiori a: n. 1 matita, n. 1 gomma, n. 1 tempera matite, n. 1 tela o cartoncino da disegno non superiore a cm 50x50, n. 3 pennelli di varie dimensioni, n. 1 confezione di colori a tempera o ad olio non superiore a 12 colori o n. 1 confezione di colori ad acquarello non superiore a 12 colori o



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

(4)⁷⁵ e dei limiti delle fotografie (di dimensioni non superiori a 20×30 cm e in numero non superiore a 30)⁷⁶ che si possono tenere nella camera, del divieto di affissione alle pareti e alle altre superfici di fogli e fotografie, salvo «una singola fotografia di un familiare»⁷⁷.

Nello stesso quadro critico rientra la prescrizione che «la fruizione del televisore sia consentita solo in orari stabiliti, con accensione alle ore 07.00 e spegnimento non oltre le ore 24.00»: oltre a essere di difficile riconducibilità alla finalità dell'istituto normativo, si tratta di una previsione che – qualora pienamente applicata⁷⁸ – determinerebbe la compressione del diritto all'informazione, tenuto conto anche del fatto che lo spegnimento dell'apparecchio televisivo comporta anche quello della radio che, normalmente, vi è incorporata. In questo senso, peraltro, si sono espressi diversi Tribunali di sorveglianza, quale quello di Roma con l'ordinanza n. 4164/2018 del 27 settembre 2018 e quello di Novara, con l'ordinanza n. 629/2018 del 1° giugno 2018, disponendo la disapplicazione della circolare relativamente a tale aspetto.

Rimanendo nello stesso ambito del diritto all'informazione, anche i limiti dettati all'acquisto di quotidiani, sia per la tipologia consentita, «a più ampia diffusione nazionale»⁷⁹, sia per la possibilità di ricezione, connessa al turno della distribuzione degli articoli acquistati al sopravvitto⁸⁰, ne determinano la compressione, senza alcuna ragionevole connessione alle esigenze preventive che stanno a fondamento del regime speciale. Il primo limite, quantomeno per l'esclusione che comporta della stampa nazionale di diffusione minore rispetto a quella «più ampia», risulta non solo sproporzionato e ingiustificato rispetto alla finalità di prevenire i collegamenti interni ed esterni con le organizzazioni criminali, ma rimette anche alla discrezionalità delle singole Direzioni degli Istituti la definizione della tipologia consentita dei quotidiani nazionali. Accade nell'Istituto di Novara, per esempio, che non sia consentito l'acquisto di quotidiani come “Domani”, “Il Dubbio” o “il manifesto”, evidentemente ritenuti di diffusione limitata. Solo attraverso la mediazione dell'abbonamento a nome del Cappellano

n. 1 confezione di matite colorate non superiore a 12 colori, n. 1 confezione di diluente e/o solvente non infiammabile».

⁷⁵ Articolo 11.6, Servizio biblioteca e libri, primo capoverso: «Nell'ambito del limite massimo previsto dall'art. 41 bis, comma 2 quater, lett. f), il detenuto/internato può usufruire dell'apposita biblioteca, accedere al prestito dei testi ivi custoditi e detenere all'interno della camera un numero massimo di quattro volumi per volta, per un periodo non superiore a 40 giorni per ciascun testo»

⁷⁶ Articolo 13, Fotografie, primo capoverso: «E' consentito tenere nella propria camera immagini e simboli delle proprie confessioni religiose, nonché fotografie in numero non superiore a 30 e di dimensione non superiore a 20x30»

⁷⁷ *Ibidem*, terzo capoverso.

⁷⁸ Articolo 14, Tv, apparecchi radio o altro supporto tecnologico. Previsione ormai sostanzialmente disapplicata nei diversi Istituti.

⁷⁹ Articolo 19, Acquisto di quotidiani, primo capoverso: «Il detenuto/internato può acquistare o sottoscrivere abbonamenti ai quotidiani a più ampia diffusione nazionale per il tramite della Direzione».

⁸⁰ Articolo 7.2, Tabacchi, valori bollati e giornali, primo capoverso: «La distribuzione dei tabacchi, dei valori bollati e dei giornali viene effettuata dal sopravvitto nei giorni stabiliti».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

dell'Istituto, ove disponibile, è stato possibile per alcune persone detenute avere recentemente il quotidiano "Avvenire", organo della Conferenza episcopale italiana.

A questo proposito, il superamento dei limiti dettati dalla circolare all'uso di lettori elettronici⁸¹, consentito nella camera detentiva solo per la consultazione di atti giudiziari e per il tempo ad essa strettamente necessario, consentirebbe la disponibilità dei quotidiani e dei libri, altrimenti soggetta alle limitazioni nella ricezione attualmente vigenti, rimesse correntemente a esigenze organizzative o a valutazioni del tutto discrezionali da parte delle Direzioni dell'Istituto.⁸² La disattivazione di connessioni internet e l'esecuzione di controlli sui dispositivi, già previsti dalla circolare per l'uso temporaneo e limitato nei suoi contenuti, assicurerebbero ugualmente le esigenze di sicurezza, evidentemente non pregiudicate dai contenuti inseriti nel lettore (in ogni caso controllati e disposti dall'Amministrazione) e dal tempo di utilizzo del lettore elettronico. Anche in questo caso, la misura restrittiva nell'uso dei lettori risulta di tenore soltanto afflittivo, senza alcuna ragionevole connessione con la prevenzione dei collegamenti interni ed esterni con la criminalità organizzata che l'articolo 41-bis co.2 o.p. persegue. L'introduzione di tali lettori peraltro eviterebbe al personale che deve operare i controlli di dover dedicare tempo alla deprofessionalizzante attività di controllo di ogni pagina dei testi cartacei.

Analoga considerazione vale per il divieto di possedere e detenere in camera computer portatili, stabilito attualmente dalla circolare⁸³, tenuto conto del fatto che la possibilità di usare i computer senza connessione alla rete internet non è del tutto esclusa ma è limitata a quelli fissi resi disponibili in apposite sale, in tempi (giornate e orari) stabiliti dalla Direzione dell'Istituto. L'esclusione di una analoga disponibilità, senza limiti di tempo, all'interno delle camere detentive, con la predisposizione delle stesse misure di sicurezza, risulta, quindi, estranea alle finalità del regime speciale e ha l'effetto esclusivo di comprimere l'esercizio del diritto allo studio⁸⁴ (cui la stessa circolare finalizza l'uso dei supporti informatici) e, insieme, quello alla socialità, se i tempi di accesso al computer fisso vanno a coincidere con quelli di permanenza fuori della camera detentiva destinate a tale esigenza.

Inoltre, l'eccesso di dettagli finalizzati a evitare differenziazioni territoriali a volte può portare al suo opposto: è il caso del cosiddetto "modello 72" con l'elenco dettagliato dei generi alimentari acquistabili all'interno⁸⁵ che non tiene conto della effettiva disponibilità dei prodotti nelle diverse regioni. In questi

⁸¹ Articolo 14.1, Personal computer, quinto capoverso: «Qualora sia necessario visionare gli atti per un tempo maggiore, si provvederà ad acquistare un apparecchio di modico valore [e-reader, lettore dvd/dvx portatile, ecc.] privo di connessioni esterne (wi-fi, bluetooth, connessione dati) per la consultazione all'interno della camera detentiva per il tempo strettamente necessario».

⁸² È il caso dell'Istituto di Novara, ove la Direzione ha negato l'acquisto del codice di diritto penitenziario perché "troppo voluminoso": è intervenuto il Magistrato di sorveglianza a ritenere immotivato il diniego e ad autorizzare la ricezione del testo.

⁸³ Articolo 14.1, Personal computer, primo capoverso: «Non è consentito al detenuto/internato possedere personal computer portatili».

⁸⁴ Sono più di 40 le persone in esecuzione penale in regime speciale iscritte all'Università.

⁸⁵ Articolo 7, Acquisto di prodotti al cd. sopravvitto.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

casi, l'auspicata uniformità si traduce in una differenziazione al ribasso sulla base della disponibilità locale, senza possibilità per gli Istituti di integrare in altro modo l'elenco dei generi.

La revisione della circolare ancora in vigore comporta, infine, necessariamente, la modifica delle disposizioni che sono in contrasto con le pronunce della Corte costituzionale sul divieto di cuocere cibi⁸⁶ e sulla possibilità di scambiare oggetti tra persone appartenenti allo stesso gruppo di socialità⁸⁷: si tratta delle previsioni che riguardano i beni acquistabili al sopravvitto, la ricezione di generi alimentari dall'esterno, la disponibilità di strumenti adeguati alla cottura, il divieto espresso di scambiare oggetti anche all'interno dello stesso gruppo di socialità⁸⁸. Peraltro, il principio affermato dalla Corte che rimanda l'esercizio di tali facoltà non all'affermazione di diritti, ma al fatto che esse «fanno parte di quei «piccoli gesti di normalità quotidiana (ancora sentenza n. 186 del 2018) tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto stesso (analogamente, sentenza n. 349 del 1993, seguita dalle sentenze n. 20 e n. 122 del 2017 e n. 186 del 2018)»⁸⁹ costituisce la linea guida che dovrebbe informare tutte le nuove prescrizioni che attengono alla vita detentiva.

Altrettanto adeguamento deve essere reso al punto di chiarezza che la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, dal 2018 in avanti, ha reso riguardo ai tempi di permanenza all'aperto, cioè fuori della camera detentiva, destinati alle attività di socialità, ricreative e sportive, distinti dalle ore di passeggio all'aria aperta, dichiarando «illegittime le disposizioni della circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 2 ottobre 2017 e dei regolamenti d'Istituto che [...] limitano ad una sola ora la possibilità di usufruire di spazi all'aria aperta, consentendo lo svolgimento della seconda ora, prevista dalla lettera f) del comma 2-*quater* dell'art.41-*bis* citato, all'interno delle sale destinate alla socialità»⁹⁰. Questo, afferma la Corte, «sia perché la permanenza all'aperto e la socialità devono essere tenute distinte, in quanto preordinate alle differenti finalità, rispettivamente, di tutelare la salute e di garantire il soddisfacimento delle esigenze culturali e relazionali di detenuti e internati, sia perché la limitazione da due a una delle ore di permanenza all'aperto [...] non può essere stabilita, in difetto di esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere di per sé stessa considerata, da atti amministrativi a valenza generale»⁹¹.

Sul punto, peraltro, il Garante nazionale si era già chiaramente espresso nella Relazione al Parlamento del 2018, oltre che nel Rapporto tematico precedente, ritenendo fermamente che la dizione

⁸⁶ Corte costituzionale, sentenza 26 settembre 2018 n. 186.

⁸⁷ Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2020 n. 97.

⁸⁸ Articolo 3, Inserimento del detenuto/internato nelle sezioni dedicate, nono capoverso: «Dovrà essere assicurata l'impossibilità di comunicare e di scambiare oggetti tra tutti i detenuti/internati anche appartenenti allo stesso gruppo di socialità». La necessaria modifica deve rimuovere anche l'ambiguità della formulazione che pare escludere anche le comunicazioni, all'interno del gruppo di socialità, oltre allo scambio di oggetti.

⁸⁹ Sentenza n. 97 del 2020, cit., par.8.

⁹⁰ Cassazione penale, Sezione Prima, 28 febbraio 2019, n. 17850.

⁹¹ *Ibidem*.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

«all'aperto», che ricorre nella norma nella misura di due ore al giorno, non potesse essere ricondotta all'apertura della cella, perché chiaramente configurava l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite «ore d'aria». La Suprema Corte, peraltro, si era già espressa in questo senso con la sentenza della Prima sezione penale, 8 giugno 2018 n. 4076, affermando che «la sovrapposizione della permanenza all'aria aperta e della socialità costituisce un'operazione non corretta, poiché accomuna senza ragione due differenti ipotesi, la cui unica connotazione comune (e cioè lo stare al di fuori della stanza detentiva) mostra gli aspetti dell'irrelevanza ai fini che qui interessano», e che «la permanenza all'aria aperta risponde espressamente alla finalità di contenimento degli effetti negativi della privazione della libertà personale, tanto che sono previste le valutazioni dei servizi sanitario e psicologico e tanto che essa deve perdurare almeno due ore al giorno e che la riduzione di essa ad una sola ora al giorno è resa possibile soltanto nel rispetto della rigida condizione della sussistenza di ragioni eccezionali poste alla base di un provvedimento motivato». Il riferimento della Corte è all'articolo 16 del Dpr 230/2000 che limita la possibilità di riduzione a una sola ora al giorno della permanenza all'aria aperta a «motivi eccezionali» e su provvedimento motivato del direttore dell'Istituto da comunicarsi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza.

Relativamente a questo aspetto, le recenti visite condotte dal Garante nazionale hanno mostrato una naturale acquisizione di quanto espresso dalla Corte di cassazione nelle prassi regolative della giornata detentiva. Per questo, nelle pagine precedenti si è fatto riferimento alla presenza continuativa nella propria stanza detentiva per 21 ore al giorno. Cionondimeno, anche al fine di evitare incongruenze tra le applicazioni del regime nei diversi istituti o interpretazioni restrittive che facciano arretrare rispetto a quanto già faticosamente percorso, occorre che questa interpretazione sia consolidata nella nuova auspicata circolare.

Naturalmente, l'opera di revisione della circolare vigente deve comprendere l'aggiornamento alle novità legislative intervenute nel tempo: la denominazione del Garante nazionale come definita dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 – Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – e, soprattutto, il riferimento ai commi 2-*quater*.1, 2-*quater*.2 e 2-*quater*.3 dell'articolo 41-*bis* o.p., introdotti con il decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, in ordine ai poteri di accesso alle sezioni del regime speciale, di visita e di colloquio, delle diverse Istituzioni di garanzia, se si ritenesse necessario riprodurne le previsioni normative nell'atto amministrativo.

C'è, infine, un punto che non è trattato nella circolare vigente, salvo il formale richiamo all'articolo 13 o.p.: la definizione delle modalità di elaborazione e di realizzazione di un programma individualizzato di trattamento e l'accesso effettivo ad attività riabilitative. È chiaro allora che le previsioni di una “sala pittura”⁹², di un servizio di biblioteca e di prestito di libri, della possibilità di disporre di libri e di accedere a corsi di studio, non esauriscono il tema e il diritto alla realizzazione della finalità riabilitativa della pena sancito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione di cui ogni persona detenuta è titolare, qualunque sia il regime detentivo cui è soggetta.

⁹² Articolo 11.5.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Il principio è stato affermato a chiare lettere dalla Corte costituzionale, proprio in quella sentenza del 1997, più volte richiamata in queste pagine, che definisce il perimetro di legittimità del regime speciale⁹³. Il riferimento della Corte a una necessità organizzativa fa ritenere necessario che nella riformulazione di una circolare regolatrice delle modalità di attuazione del regime speciale previsto dall'articolo 41-bis co.2 o.p. siano inserite disposizioni in ordine all'elaborazione dei programmi individualizzati di trattamento e all'accesso alle attività riabilitative, tra le quali devono essere comprese quelle di studio, di formazione al lavoro e di lavoro.

Il Garante nazionale ha consapevolezza che rendere effettive queste indicazioni non è semplice, soprattutto in considerazione del fatto che la generale scarsa presenza di operatori dell'area giuridico-pedagogica negli Istituti italiani, determinata dallo scarso investimento che in anni recenti è stato fatto su tale fondamentale figura anche in termini di previsione di organico, diviene spesso del tutto aleatoria nel contesto delle sezioni a regime speciale. Quasi ovunque si è constatata sia la l'impossibilità per gli operatori di quest'area di accedere alle sezioni, sia la rarità dei colloqui e il loro essere del tutto svincolati da piani effettivi di costruzione di un percorso di reinserimento anche nei confronti di coloro che scontano una pena temporanea.

Tali difficoltà non possono, tuttavia, diventare un fatto sistemico e determinare l'inaccettabile configurazione di un 'carcere nel carcere', del tutto svincolato dalla unitarietà che il nostro sistema costituzionale impone all'esecuzione della pena. È evidente, del resto, che la "sospensione delle regole di trattamento" prevista dall'articolo 41-bis co.2 e 2-quater o.p. si riferisce alla disciplina della vita detentiva e non al trattamento finalizzato al reinserimento sociale contemplato dall'articolo 13 o.p., la cui eventuale esclusione – o sospensione – si porrebbe senza dubbio in frizione con la Costituzione.

42

11. Note conclusive e Raccomandazioni

Le osservazioni riportate in questo Rapporto convergono verso la necessità di rinterrogarsi sulle modalità applicative del regime speciale, dopo tre decenni della sua applicazione. La riflessione deve essere guidata dal criterio di mantenere tale regime nei confini definiti dalla Corte costituzionale e di assicurare il rispetto delle Raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) del Consiglio d'Europa. Ciò coinvolge sia l'ambito legislativo, sia quello amministrativo sia, infine, le prassi che ne determinano la concreta attuazione.

⁹³ Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 1997 n. 376, par. 2.1. (per semplicità di lettura si riporta qui di seguito quanto già richiamato nel paragrafo 3 di questo Rapporto): «il regime speciale «non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art.13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee [la sottolineatura è nostra] ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art.41-bis non può dunque equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il Garante nazionale invita preliminarmente a riflettere sulla possibilità di un limite massimo di durata della misura, sul rischio della sovrapposizione di tale regime con altre forme di separazione, quale quella prevista dall'articolo 14-*bis* o.p. o dell'isolamento diurno ex articolo 72 c.p., sul possibile potenziamento del ruolo del giudice naturale anche in fase di reiterazione del provvedimento.

Analoga riflessione deve riguardare il mantenersi di un'ampia estensione numerica delle persone ristrette in tale regime negli ultimi dieci anni, che interroga indiscutibilmente sull'efficacia evolutiva di tale previsione normativa.

Il Garante nazionale, in virtù della propria responsabilità istituzionale, rimane determinato a confidare che le Autorità preposte verifichino sempre, attualizzandole, le singole posizioni delle persone soggette al regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., l'attualità dei presupposti che ne legittimano la permanenza, secondo i criteri interpretativi della norma dettati dalla Corte costituzionale, e che esercitino, ove necessario, i poteri di revoca o di non reiterazione della misura, indipendentemente dai reati per i quali le persone sono condannate o di cui sono accusate.

In considerazione di quanto esposto nelle pagine precedenti, ritiene necessario formulare alcune Raccomandazioni, in parte già espresse nel precedente Rapporto tematico del 2019.

Raccomanda, pertanto,

- 1. alle Autorità responsabili, che non si protragga il regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* co. 2 o.p. fino al termine dell'esecuzione di una pena temporanea e che, al contrario, qualora nel periodo previsto per un eventuale rinnovo sia compreso il termine dell'esecuzione penale, si eviti la reiterazione dando così la possibilità all'Amministrazione penitenziaria di progettare percorsi che gradualmente accompagnino alla dimissione, utili al positivo reinserimento sociale nonché maggiormente efficaci per la tutela della sicurezza esterna.**

Riguardo alle "Aree riservate", il Garante nazionale nel precedente rapporto aveva già espresso la propria perplessità rispetto a tali iper-specialità; aveva altresì espresso la propria perplessità relativamente all'indicazione dell'articolo 32 r.e. quale loro base normativa da parte del Governo italiano. Pertanto, raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

- 2. che siano abolite tutte le "aree riservate" e che la loro chiusura avvenga con urgenza nei tre Istituti di Novara, Parma e Milano-Opera nei quali sono presenti "Aree riservate" con socialità a due.**

Rispetto alle condizioni detentive, il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria:

- 3. che tutti gli ambienti siano scrupolosamente riconfigurati in modo tale da permettere un sufficiente passaggio di aria fresca e di luce naturale così da consentire la lettura e le attività nelle**



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

ore diurne senza ricorso alla luce elettrica, così come previsto dalla Regola 18.2 a delle Regole penitenziarie europee⁹⁴;

4. **che siano rimosse le schermature delle finestre, mantenendole temporaneamente solo in quei limitatissimi casi in cui siano giustificate dall'esigenza di impedire il contatto con altri detenuti o con personale esterno e che siano individuate soluzioni diverse da realizzare anche in questi casi in modo da garantire l'assoluta esigenza di non comunicazione e al contempo da assicurare una qualità detentiva che non incida sul piano fisico e psicologico delle persone ristrette;**
5. **che siano ripensati e adeguati i cortili di passeggio al fine di permettere una estensione e una profondità dello sguardo, in maniera tale da non incidere negativamente sulla capacità visiva; che la loro dimensione e le relative attrezzature consentano effettivamente attività fisica e sportiva; che le aree per tali cortili siano individuate in modo tale da consentire la vista di elementi naturali, come alberi o vegetazione.**

Considerando inaccettabile, alla luce degli articoli 33 e 34 della Costituzione, la condizione di analfabetismo di alcune persone ristrette nel regime speciale e ancora più inaccettabile il fatto che a esse non si assicurato l'accesso all'istruzione di base, nonostante la richiesta avanzata a più riprese, il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

6. **che sia avviato con urgenza un percorso di alfabetizzazione e istruzione di base per coloro che ne fanno richiesta, nel rispetto del diritto allo studio garantito a tutti, affidato a docenti, così come previsto dall'Ordinamento penitenziario, nel rispetto delle esigenze di sicurezza del regime speciale.**

Al fine di favorire le attività di lettura e di studio, anche a livello universitario, e di superare gli ostacoli posti dall'esigenza di controllo di ciò che entra in sezione da una parte e dal limite al numero di libri che si possono tenere nella stanza detentiva, il Garante nazionale invita ad ampliare l'uso di tecnologie informatiche e pertanto raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

7. **che siano adottati dei lettori di libri elettronici – in modalità ovviamente *offline* facilmente e scrupolosamente 'chiusa' – e che sia l'Amministrazione a provvedere all'inserimento in essi di libri o testi, così consentendo un maggiore accesso alla lettura e allo studio in condizioni di assoluta sicurezza, anche superiore a quella del persistente controllo visivo di ogni pagina da parte degli operatori.**

Sempre nell'ambito dell'accesso alla cultura e all'informazione, raccomanda ai responsabili locali dell'Amministrazione penitenziaria:

⁹⁴ (Rec(2006)2), Regola 18.2.: «le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato».



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

8. che sia reso effettivo in tutti gli Istituti l'accesso all'acquisto o all'abbonamento a organi di stampa, salvo preclusioni che siano giustificate individualmente dall'eventuale rischio di possibile comunicazione con l'esterno.

Considerata la rilevanza normativa che la circolare assume nella cornice normativa dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., come atto che integra le disposizioni previste dalla legge, il Garante nazionale raccomanda al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di:

9. provvedere a elaborare ed emanare una nuova circolare sulle modalità di attuazione del regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p. con una impostazione di linee-guida generali in luogo di previsioni di dettaglio che, come rilevato, difettano di esaustività e si prestano a interpretazioni distorsive rispetto alla finalità preventiva della norma. Che tale circolare determini:
- a) l'adeguamento delle previsioni alle pronunce della Corte costituzionale relative alle facoltà di cottura dei cibi, di comunicazione e di scambio di oggetti tra persone appartenenti allo stesso gruppo di socialità;
 - b) l'adeguamento della previsione relativa ai tempi di permanenza all'aperto alle pronunce della Corte di cassazione, stabilendo con chiarezza che: in tutte le sezioni di regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. siano garantite a ogni persona detenuta due ore di permanenza all'aria aperta, salvo i casi previsti dall'articolo 16 comma 3 r.e. e nelle modalità procedurali previste dall'articolo 10 comma 1 o.p. per ciascuna persona detenuta nei confronti della quale tale eccezionale e temporalmente limitata riduzione debba essere adottata; che l'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alle ore di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita;
 - c) l'esclusione di misure inerenti la vita quotidiana non strettamente funzionali alle esigenze di prevenzione dei collegamenti interni ed esterni con la criminalità organizzata, quali quelle sopra indicate;
 - d) l'ampliamento delle possibilità di esercizio del diritto all'informazione con l'esclusione dei limiti orari all'uso dell'apparecchio televisivo e dei limiti alla ricezione della stampa nazionale, come indicato nella Raccomandazione 8;
 - e) la previsione di modalità di attuazione dei programmi trattamentali individualizzati previsti dall'articolo 13 o.p., comprensivi quantomeno di attività di studio e di formazione al lavoro;
 - f) l'ampliamento della possibilità di comunicazione con i propri familiari, in condizioni di sicurezza, ma in numero e forme tali da garantire la continuità delle relazioni affettive.

Inoltre, il Garante nazionale raccomanda che

10. sia considerevolmente limitato l'esercizio dell'opposizione alle decisioni del magistrato di sorveglianza in accoglimento di reclami proposti ex articolo 35-*bis* o.p. e ancor più limitato il ricorso alla possibilità sospensiva dell'esecuzione delle relative ordinanze, in caso di opposizione.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

La presenza di sei persone sottoposte alla misura della sicurezza della “Casa di lavoro” in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. richiedono una revisione complessiva delle condizioni effettive in cui tale misura trova applicazione. Lo svolgimento di un lavoro all’interno, infatti, non è di per sé una condizione soddisfacente. Il Garante nazionale raccomanda ai responsabili locali responsabili dell’Amministrazione penitenziaria

- 11. che per ogni persona internata sottoposta alla misura della sicurezza della “Casa di lavoro” sia pianificato un progetto individuale nell’ambito del quale si inserisce il lavoro, nella prospettiva del rientro della persona stessa nella comunità sociale.**

Infine, richiamando quanto già espresso nel precedente Rapporto, raccomanda di non definire mai il regime detentivo speciale quale «carcere duro» perché questo concetto implica in sé la possibilità che alla privazione della libertà – che è di per sé il contenuto della pena detentiva – possa essere aggiunto qualcos’altro a fini maggiormente punitivi o di deterrenza o di implicito incoraggiamento alla collaborazione. Fini che porrebbero l’istituto certamente al di fuori del perimetro costituzionale.

Nel presentare il Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita e ogni intervento rappresenta un elemento di collaborazione con le Istituzioni e coglie l’occasione per sottolineare nuovamente la proficua collaborazione dell’Ufficio con le Amministrazioni coinvolte. Data la necessità di elementi di chiarimento nel dibattito sviluppatosi recentemente attorno al regime speciale ex articolo 41-bis comma 2 o.p., il Garante nazionale ritiene necessario accelerare la usuale procedura di pubblicazione dei propri rapporti. Pertanto, questo Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale senza alcuna indicazione di nomi dopo dieci giorni dall’invio alle Amministrazioni responsabili. Eventuali commenti e risposte ricevuti saranno anch’essi resi pubblici, insieme al Rapporto, anche successivamente alla sua pubblicazione.

Roma, 20 marzo 2023

Mauro Palma