

**RAPPORTO TEMATICO SUL REGIME DETENTIVO SPECIALE EX ARTICOLO 41-BIS DELL'ORDINAMENTO
PENITENZIARIO
(2016 – 2018)**

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, modificato dall'art. 1 comma 317 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli 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, nella sua composizione collegiale, dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) ha visitato tutte le Sezioni a regime detentivo speciale ex articolo 41 bis o.p.

Le visite sono state effettuate in diversi momenti:

Casa circondariale di Viterbo, 9 giugno 2016

Casa circondariale di Tolmezzo, nell'ambito della visita nel Triveneto, giugno-luglio 2016 e 13 luglio 2018

Casa circondariale de L'Aquila, 5 e 24 maggio 2017

Casa circondariale di Novara, 10 giugno e 6 ottobre 2018

Casa di reclusione di Opera (Milano), 15 aprile 2017 e 1 ottobre 2017

Casa circondariale di Bancali (Sassari), 3-4 novembre 2017

Casa circondariale di Parma, 22 dicembre 2017

Casa circondariale di Terni, 11 gennaio 2018

Casa circondariale di Ascoli Piceno, 12-13 gennaio 2018

Casa di Reclusione di Spoleto, 14 gennaio 2018

Casa circondariale di Roma Rebibbia Nuovo Complesso, 13 febbraio 2018

Casa circondariale di Cuneo, 28-29 giugno 2018

1

Alla data della redazione del presente Rapporto le persone detenute sottoposte a tale regime sono 748 (incluse 10 donne); gli internati in Casa di lavoro e sottoposti allo stesso regime sono 5. Del totale delle persone detenute in regime speciale, soltanto 363 hanno una posizione giuridica definitiva (i rimanenti sono in posizione mista o in misura cautelare). Soltanto 4 donne sono in posizione definitiva.

All'interno del totale dei detenuti, vanno considerate 18 persone detenute ricoverate nelle apposite aree all'interno dei Servizi multiprofessionali integrati di assistenza intensiva (Sai).

La distribuzione nelle apposite sezioni detentive negli Istituti è la seguente:

Casa circondariale di Ascoli Piceno: 0 (quando è stata visitata dalla delegazione era ancora operativa e, quindi, alcune osservazioni sono state già trasmesse all'Amministrazione e sono incluse nell'insieme di considerazioni che ha portato alla necessità di ristrutturazione).

Casa circondariale di Cuneo: 44

Casa circondariale di L'Aquila: 163 (di cui 10 donne)

Casa circondariale di Novara: 67

Casa di reclusione di Opera (Milano): 97 (di cui 9 al Sai)

Casa circondariale di Parma: 77 (di cui 9 al Sai e 3 in sezioni per persone con disabilità)

Casa circondariale di Roma-Rebibbia: 42
Casa circondariale di Bancali (Sassari): 87
Casa di reclusione di Spoleto: 83
Casa circondariale di Terni: 27
Casa circondariale di Tolmezzo: 12 e 5 internati
Casa circondariale di Viterbo: 49

All'interno di questo complessivo numero, 51 persone sono detenute nelle 14 "Aree riservate", istituite ai sensi dell'articolo 32 del Dpr 230/2000.

Nel totale di detenuti o internati sottoposti a tale regime, risultano impiegati lavorativamente all'interno dell'Istituto (articolo 20 o.p.) 60 persone (6 a Cuneo, 27 a L'Aquila, 4 a Parma, 15 a Spoleto, 2 a Terni, 6 a Tolmezzo, inclusi i 5 internati; nessuno nei restanti Istituti).

Le sezioni sono poste sotto la vigilanza del Gruppo operativo mobile (Gom), introdotto nel 1997, ma ufficialmente operativo con decreto ministeriale del 19 febbraio 1999 e i cui compiti sono stati più compiutamente definiti dal decreto ministeriale 4 giugno 2007. Il Gruppo operativo mobile è diviso in Reparti operativi mobili periferici (Rom) che ruotano con periodicità nei diversi Istituti che hanno sezioni speciali per tale regime detentivo.

Il decreto motivato con cui si dispone la sospensione di regole del trattamento ordinario, prevista dall'articolo 41-bis o.p., o la sua eventuale proroga, è adottato dal Ministro della giustizia. Il provvedimento è impugnabile davanti al Tribunale di sorveglianza di Roma. La prima adozione del decreto concerne quattro anni di applicazione, mentre le eventuali successive proroghe sono biennali. Competente per reclami avverso l'applicazione delle singole misure previste dal decreto è il Tribunale di sorveglianza del distretto.

A. CONSIDERAZIONI GENERALI

2

A.1. Il fondamento del regime speciale

A seguito della primaria introduzione (1992) delle restrizioni che negli anni hanno configurato il regime speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, la Corte costituzionale, adita a suo tempo dal Tribunale di Firenze e da quello di Napoli, ha precisato un principio cardine per tale sistema ristrettivo delle possibilità offerte dall'ordinamento stesso, configurandolo in modo pregnante e in grado di fondare anche i successivi pronunciamenti (*i corsivi nelle citazioni che seguono sono nostri*).

La Corte, nella sua sentenza n. 376 del 1997, essendo stata adita sul principio secondo cui «quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis (vale a dire, sostanzialmente, dei delitti connessi alla criminalità organizzata), l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla stessa legge di ordinamento penitenziario, che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza» ha precisato, richiamandosi peraltro alle sue precedenti pronunce del 1993 e 1994 (rispettivamente, nn. 349 e 410 per il 1993 e 332 del 1994), 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*». Inoltre, che «*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; [...] le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena*».

Di più, l'adozione di tale 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")».

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

Come è noto, il Legislatore, intervenuto nuovamente nel 2002 (legge 23 dicembre 2002 n. 279) ha stabilizzato l'istituto, rimodellandone profondamente la disciplina sempre entro gli argini che la Corte costituzionale aveva delineato con le sentenze citate nonché in una serie di sentenze interpretative di rigetto, rese nei primi dieci anni di applicazione. È stato poi l'intervento legislativo del 2009 (legge 15 luglio 2009 n. 94) a darne la configurazione attuale, allungando il termine di durata del decreto individuale di applicazione del regime, modificando talune importanti modalità di esecuzione e intervenendo sotto diversi aspetti sul sistema di tutela giurisdizionale avverso il provvedimento¹.

¹ Va osservato che, a seguito di una visita compiuta dal 14 al 26 settembre 2008, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) nel suo Rapporto (par. 84) aveva indicato che:

«84. *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 (cf. paragraphs 71 and 78). It is by no means the CPT's intention to cast doubt on either the legitimacy or the necessity of the Italian authorities' fight against all forms of organised crime; quite the contrary. However, the possible entry into force of the aforementioned legislative amendments would inevitably cause irreversible damage to the fragile balance which should be maintained between the interests of society and respect for fundamental human rights. The introduction of the reversal of the burden of proof, the removal of "41-bis" prisoners to prisons located on islands (which is de facto equivalent to banishment), the drastic reduction in the amount of time spent outside the cell and of visits and telephone calls, and the restrictions imposed on contacts with lawyers are all measures which, cumulatively, contain within them the seeds of what could easily amount to inhuman and degrading treatment. The CPT urges the Italian authorities to reconsider the aforementioned draft legislative amendments.*

Il Governo italiano, dal canto suo, ha risposto in merito a questo punto (parr. 139 – 144):

«139. *The security and public order legislation, as passed on July 2, 2009, significantly amends the special penitentiary regime under Article 41-bis of the Penitentiary Order.*

140. *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.*

141. *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.*

142. *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.*

143. *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 41-bis regime has been given to the Supervisory Court in Rome, in order to avoid conflicting*

Il Garante nazionale ha esaminato la situazione di applicazione del regime ex articolo 41-*bis* o.p. alla luce del perimetro che la Corte ha delineato, nonché degli interventi che successivamente sono stati adottati dalla Corte stessa, quando adita su alcuni specifici elementi di concreta attuazione di tale regime. In particolare, vale la pena ricordare le sentenze relative ai colloqui con i difensori² o la sentenza relativa alla possibilità di cuocere cibi³.

Pertanto il Rapporto qui presentato non entra nella questione in sé di tale previsione normativa, ma si focalizza sulla valutazione di come la sua applicazione rispetti i parametri di legittimità indicati dalla Corte costituzionale e altresì di come la sua reiterazione, spesso per un numero cospicuo di anni, a carico della singola persona, possa esporla al rischio di incidere sull'inderogabile principio di tutela dei diritti umani di ogni persona, indipendentemente dal suo status di libertà o detenzione, nonché dei diritti fondamentali che, pur nei limiti oggettivi posti dalla situazione privativa della libertà e in regime particolare, non cessano di essere tutelati dalla nostra Carta costituzionale.

Per questo, nel contesto della finalità di educazione del linguaggio che dovrebbe caratterizzare ogni Istituzione, pur in tempi in cui tale obiettivo appare dimenticato, il Garante nazionale raccomanda di non definire mai tale regime 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. Ciò proprio per l'assoluta valutazione positiva che il Garante assegna al ruolo che l'effettiva cooperazione con la giustizia ha avuto e può avere e per la necessità che essa sia scevra da ogni percezione esterna di impropria negoziazione.

A.2. Le Aree riservate

Nella sua Relazione annuale del 2018, il Garante nazionale ha informato il Parlamento circa le proprie visite alle cosiddette “Aree riservate” all'interno delle sezioni speciali di cui all'articolo 41-*bis* o.p.. Tali sezioni sono separate dalle altre che accolgono le persone sottoposte a tale regime e sono destinate alle figure ritenute apicali dell'organizzazione criminale di appartenenza. Come già riportato, si tratta di 14 “Aree”, distribuite in 7 Istituti, in cui alla data di redazione di questo Rapporto (3 gennaio 2019) sono ristrette 51 persone (solo 30 di 21 di esse sono in posizione giuridica definitiva).

Non vi è dubbio che si tratti di persone il cui profilo criminale richiede particolare attenzione e condizioni di massima sicurezza. Tuttavia, si potrebbe osservare che tale richiesta rientra nella stessa definizione dell'ambito di applicazione del regime speciale, senza bisogno di ulteriori specialità.

Il monitoraggio diretto e completo ha dato oggettivo riscontro della criticità di un gran numero di tali “Aree”, già segnalata nella prima Relazione annuale al Parlamento (marzo 2017): si tratta di settori in cui, usando – secondo il Garante in maniera impropria – la legittimazione data dall'articolo 32 del Regolamento di esecuzione (Dpr 230/2000), si applica un regime detentivo di ancor maggiore rigore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle regole dell'articolo 41-*bis* o.p. Tale modalità applicativa a volte porta a un

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.

144. It has been introduced a new crime into the penal code under article 391-bis, whereby it is punished from one to a four-year detention penalty, whoever facilitates the communication and contact between who is under 41-bis regime and the outside. If such behaviour is perpetrated by a public official, the detention penalty is raised up to five years».

² Sentenza 20 giugno 2013 n. 143, illegittimità costituzionale delle restrizioni ai colloqui con i difensori.

³ Sentenza 26 settembre 2018 n. 186, illegittimità costituzionale della norma di cui al comma 2 quater f) in cui è espresso il divieto di cuocere cibi.

quasi sostanziale isolamento della persona detenuta (alla data odierna in 4 casi, a L'Aquila, Novara, Parma e Opera).

Per evitare la violazione formale delle norme che regolano l'istituto dell'isolamento, viene spesso collocato nell'area riservata anche un altro detenuto, 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.

Tuttavia, la disposizione a due non è, a parere del Garante, di per sé accettabile perché, nel caso di un eventuale provvedimento disciplinare di isolamento di uno dei due si determina inevitabilmente l'isolamento dell'altro, con 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. Il Garante ritiene che tale situazione non abbia un fondamento legittimante e che quindi richieda una revisione. Ricorda, infatti, che l'imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non abbia commesso alcuna infrazione, attuata come conseguenza di modalità organizzative, è vietata perché in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee*⁴.

5

Su questo tema, rimasto estraneo anche alla più recente regolamentazione del regime dettata dalla circolare del 2 ottobre 2017⁵, il Garante è disponibile al confronto attivo con le Autorità responsabili con il chiaro obiettivo di pervenire al superamento di un meccanismo di specialità all'interno di un regime detentivo speciale; meccanismo che, come già detto, oltre a non avere legittimi fondamenti giustificatori, espone il Paese al rischio di censure da parte degli Organi sovranazionali di controllo.

Riguardo alle "Aree riservate" il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), come è noto, ha posto la questione già nel 2004⁶ ribadendola nel 2008⁷. In tali occasioni il Governo italiano, nella sua risposta⁸, ha indicato come base normativa di tali aree proprio l'articolo 32 del Dpr 230/2000⁹. Sul punto il Garante non può che ribadire la forte perplessità a che tale articolo legittimi la situazione che di fatto si verifica nelle "Aree riservate": ridotta possibilità di socialità con altri detenuti, già molto ristretta nel regime ex articolo 41-bis o.p., allocazione con un solo altro detenuto quando non tendenziale isolamento.

1. Raccomanda pertanto che si ponga fine alla previsione di apposite sezioni di "Area riservata" all'interno degli Istituti che ospitano sezioni di regime speciale di cui all'articolo 41-bis o.p.

⁴ Rec(2006)2: «60.1. Qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un'infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge».

⁵ Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 3676/6126 recante titolo *Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'art. 41 bis o.p.*

⁶ CPT/Inf(2010)12, paragrafo 86.

⁷ CPT/Inf(2017) 23, paragrafo 51.

⁸ Risposta italiana al Rapporto CPT del 2004 (CPT/Inf(2006)17 pag. 36: «*With reference to the remark formulated by the CPT, it has to be pointed out that the prisoner who during the visit was in the so-called "reserved area" of Parma prison, on 20.01.2005 was transferred to Viterbo remand prison. 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)*».

⁹ L'articolo 32 del DPR 230/2000 riguarda l'assegnazione e il raggruppamento dei detenuti per motivi cautelari e al comma 3 recita: «Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti e internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità».

Essendo inoltre assiomatico che una persona non possa essere detenuta per mesi o addirittura anni in regime di totale isolamento, senza che si determini il rischio una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani (Cedu), anche nel caso in cui questo sia il risultato di più provvedimenti restrittivi e/o disciplinari, ciascuno dei quali legalmente adottato, il Garante nazionale

2. raccomanda che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria riveda con urgenza tutte quelle situazioni in cui la persona detenuta stia scontando la pena in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. di fatto in situazione di continuato isolamento e provveda a una diversa collocazione e a una diversa gestione della quotidianità.

A.3. L'impropria socialità binaria

Gli attuali numeri delle persone detenute in regime ex articolo 41-bis o.p. e la loro provenienza territoriale quanto a organizzazioni criminali di appartenenza stanno determinando la crescente difficoltà a costituire gruppi di quattro persone che garantiscano la non comunicazione tra appartenenti a organizzazioni similari e /o limitrofe territorialmente. Per questo in alcune sezioni il Garante ha riscontrato delle composizioni a gruppi di socialità di tre o anche di due persone.

Particolarmente preoccupante la situazione delle donne, detenute nell'unica sezione speciale femminile nell'Istituto di L'Aquila. Il loro numero ristretto, unito alla provenienza territoriale e in un caso alla indisponibilità a partecipare a tali gruppi, determina che la composizione di quasi tutti i gruppi è limitata a due persone e almeno in un caso si ha una detenzione individuale, senza alcuna socialità¹⁰.

Il Garante nazionale, considerato che la costituzione di gruppi di possibile socialità di due persone detenute ha sempre effetti di accentuata de-socializzazione della persona oltre che di conseguenze sul piano dell'esecuzione delle sanzioni disciplinari – come evidenziato per le "Aree riservate" –, ritiene che debbano essere trovate soluzioni che evitino il loro proporsi. A tal fine il Garante nazionale

3. raccomanda che siano abolite sezioni o raggruppamenti costituiti da meno di tre persone detenute.

A.4. L'internamento in misura di sicurezza in regime di 41-bis o.p.

Non senza stupore il Garante nazionale ha preso atto che il regime ex articolo 41-bis o.p. ha trovato effettiva applicazione anche nei confronti di persone che hanno concluso l'esecuzione della pena. La misura di sicurezza prevista nei loro confronti è quella della "Casa di lavoro". Nel primo incontro avuto con tale realtà, nell'Istituto di L'Aquila, la mistificazione del lessico era evidente: le persone erano ristrette con un regime identico a quello delle persone detenute, in condizioni materiali peggiori, all'interno di locali strettamente detentivi e fatiscenti, senza alcuna effettiva proposta di lavoro che giustificasse la denominazione della misura applicata.

Il Garante nazionale aveva osservato allora che la sezione si caratterizzava per l'insufficienza di luce naturale e artificiale. Le finestre, infatti, erano oscurate con 'gelosie' e reti che impedivano alla luce e all'aria di entrare in maniera adeguata. Nella cosiddetta "Casa di lavoro" le cinque persone internate lavoravano solo per tre o quattro ore al mese, divise in turni di un quarto d'ora o mezz'ora al giorno¹¹. Difficile pertanto definirla una

¹⁰ Analoga è la situazione delle sole due donne ristrette nell'Istituto di L'Aquila e poste nel circuito di "Alta sicurezza 2" (As2) dopo il loro trasferimento dall'Istituto di Nuoro, anche a seguito dell'insostenibile situazione riscontrata dal Garante nazionale circa la loro collocazione in un carcere totalmente maschile.

¹¹ Per esempio, nel febbraio 2017, una persona aveva lavorato per un totale mensile di 11 ore distribuite lungo 22 giorni, pari quindi a mezz'ora al giorno, mentre un'altra per giorni 7 per un totale di 3 ore e mezza, pari a 6,5 minuti al giorno.

“Casa di lavoro”. Di fatto le persone *internate* nella Casa circondariale dell’Aquila erano sottoposte a un regime pressoché identico a quello *detentivo speciale*.

Il Garante nazionale ha segnalato immediatamente dopo la visita tale situazione al Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, chiedendo il rapido trasferimento delle cinque persone internate della Casa circondariale dell’Aquila in altra struttura idonea (individuata nella Casa circondariale di Tolmezzo). Con nota GDAP 207832 del 22 giugno 2017 il Capo del Dipartimento informava il Garante nazionale del loro trasferimento.

In occasione della seconda visita all’Istituto di Tolmezzo (13 luglio 2018) il Garante ha avuto modo di osservare la loro nuova collocazione e il loro inserimento nella gestione di una serra. Il Garante nazionale sottolinea con soddisfazione la risposta dell’Amministrazione alla raccomandazione formulata.

Tuttavia ha osservato nel corso della visita che l’attività lavorativa si compendia in tre ore a giorni alterni: ben poco per giustificare la qualità specifica della misura di sicurezza. Osserva, inoltre, che la misura di sicurezza, quando ridotta a una mera questione nominativa, senza alcuna concreta offerta di attività o lavoro che sia volta al futuro reinserimento, finisce nel consistere in una anomala prosecuzione della detenzione e che l’inattività non offre elementi che possano essere valutati al fine di stabilire se sia venuta meno la pericolosità sociale che ne sostiene il fondamento.

Riguardo alla questione in sé dell’internamento in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p., il Garante nazionale osserva che la norma al 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. Conseguentemente, il Garante richiede che per le persone internate, pur sottoposte a tale regime, siano individuate sistemazioni idonee e confacenti alla misura e non semplicemente parti delle complessive aree che ospitano le persone detenute sottoposte a tale regime.

Nel corso delle visite alle diverse sezioni del 41-*bis*, il Garante è venuto a conoscenza di casi in cui la misura di sicurezza non disposta nella sentenza relativa ai reati su cui è incardinato il regime speciale, è intervenuta successivamente in virtù di dichiarazione di delinquenza abituale avvenuta nel contesto di altro procedimento.

Come già riportato nella Relazione al Parlamento del 2018, le misure di sicurezza – che nel caso di applicazione del regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. assumono una fisionomia del tutto particolare – sono state oggetto di considerazioni e sentenze della Corte di Strasburgo con alcuni orientamenti che occorre tenere presenti; soprattutto quelli relativi ad alcuni casi tedeschi¹². In una nota sentenza del 2009, nel caso *M. v. Germania*¹³ 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 la prima e la 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 in esame, in quanto la durata della misura di sicurezza detentiva era stata indefinitivamente prolungata durante il periodo di esecuzione della pena del

¹² In particolare i casi *M. v. Germania* (2009), *Kallweit v. Germania* (2011), *Mautes v. Germania* (2011), *Schummer v. Germania* (2011).

¹³ 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.

ricorrente e tale estensione era stata a lui applicata al termine di tale esecuzione. L'elemento che rileva in questo come in altri casi coevi – e che è stato ripreso anche successivamente dalla giurisprudenza della Corte – è l'impossibilità di provvedimento di applicazione di una misura di sicurezza in modo disconnesso dalla condanna e adottato nel corso dell'esecuzione della sentenza.

Questo orientamento giurisprudenziale della Corte europea per i diritti umani (Corte Edu) 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.

Questo ultimo aspetto rileva nel contesto dell'applicazione della misura di sicurezza al termine di pene temporanee scontate in tale regime. Già di per sé il Garante nazionale esprime ferma contrarietà a che pene temporanee siano eseguite in tale regime fino al loro completamento. La contrarietà si fonda innanzitutto sulla maggiore sicurezza che è garantita da un'esecuzione penale che si moduli nel suo svolgersi e permetta così di capire come la persona 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. Inoltre l'assolutezza rigoristica fino al giorno della dimissione – 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 – 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.

A questa perplessità si aggiunge quella di impropriamente sanare il *gap* che separa l'assoluta incomunicabilità con l'epifania della libertà, attraverso lo strumento della misura di sicurezza – anche in casi, come già detto, in cui non vi era il legame *ab origine* nella sentenza – che di fatto prolunga il regime speciale in condizioni quasi immutate rispetto a quelle della detenzione. Del resto, è ovvio che non si possa giustificare l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva solo in ragione della funzione preventiva a essa assegnata, se poi di fatto la sua esecuzione non si differenzia da quella di una pena.

La prolungata reiterazione di misura di sicurezza in regime speciale non ha risparmiato neppure il caso di chi dopo una lunga pena espiata e con palesi patologie che più volte hanno determinato il ricovero in un Sai e che presentano seri profili di disturbi comportamentali che non consentono neppure un dialogo continuativo, continua a essere sottoposto per periodi singolarmente brevi e continuamente ripetuti a tale misura, in un tempo che sembra dilatarsi all'infinito

4. Il Garante nazionale, mentre auspica la piena coerenza dell'applicazione di misure di sicurezza detentive con la giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani, raccomanda una seria rivalutazione da parte delle Autorità responsabili ai diversi livelli della possibilità di prevedere la loro esecuzione in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p., al termine di esecuzione della pena.

A.5. La reiterazione

La questione della durata dell'applicazione del regime di sospensione delle ordinarie regole del trattamento e degli istituti dell'ordinamento penitenziario previsto dall'articolo 41-*bis* o.p. è connessa principalmente al sistema delle proroghe del decreto applicativo principale.

La legge 15 luglio 2009 n. 94 che, come noto, modificando le previsioni originarie della norma, ha portato a 4 anni la durata del primo provvedimento di applicazione del regime speciale, ha altresì stabilito la prorogabilità di questo per bienni successivi, fino alla ritenuta permanenza dei presupposti che hanno motivato il primo provvedimento applicativo.

L'elemento che determina la permanenza dell'applicazione sussiste, quindi, secondo quanto dettato nella formula normativa attuale, «quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno». Tale formulazione, poiché limita la motivazione della proroga del regime speciale, alla prova di una circostanza negativa (una sorta di *probatio diabolica*), quale è l'esclusione della sola capacità di mantenere i legami con l'associazione criminale originaria e non della loro permanenza, di fatto impedisce la verifica dei presupposti che legittimano il regime speciale e determina, sostanzialmente, un meccanismo reiterativo del decreto applicativo che rischia di automatizzarsi.

La concreta operatività dei decreti di proroga è esposta al rischio, quindi, di disattendere le prescrizioni della Corte costituzionale che, a partire dal 1993 e costantemente, nelle successive pronunce, ha stabilito la necessità di adeguata motivazione per ogni provvedimento applicativo e per ogni decreto di proroga, affermando, come noto, che «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»¹⁴.

Nel corso delle visite, il Garante nazionale ha riscontrato numerosi casi di persone sottoposte al regime dell'articolo 41-*bis* o.p. da oltre 20 anni e ha verificato, in effetti, la ricorrenza nei provvedimenti di proroga di motivazioni che sostanziano il fondamento della reiterazione nella «assenza di ogni elemento in senso contrario» al mantenimento di collegamenti con l'organizzazione criminale operante all'esterno. 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 centrali, a parere del Garante, che tuttavia non configurano di per sé in senso assoluto quella richiesta di attualizzazione delle particolari esigenze custodiali che è espressa nei pronunciamenti della Corte costituzionale. Due elementi che rischiano di autoreplicarsi al di là della responsabilità dell'individuo e degli organi preposti alla decisione.

A tal fine rileva anche il fatto che le reiterazioni spesso, come già osservato, non considerano la temporaneità della pena e in più casi il fatto che il rinnovo del regime andrà oltre il termine dell'esecuzione penale. Per esempio, dei 24 casi definitivi di un Istituto selezionato con una procedura casuale¹⁵, sono risultati in esecuzione di pena temporanei ben 12 e di questi 4 termineranno la pena entro il prossimo biennio; in un altro, peraltro di massima presenza delle persone detenute in regime speciale¹⁶, ben il 40 per cento di questi sta scontando una pena temporanea.

Le considerazioni svolte nel precedente paragrafo circa il prolungarsi del regime speciale fino al termine dell'esecuzione di una pena temporanea e la forte contrarietà espressa a tale ipotesi che il Garante ha

¹⁴ Corte Costituzionale, sentenza n.376/97 del 26 novembre 1997.

¹⁵ Casa circondariale di Terni, 11 gennaio 2018.

¹⁶ Casa circondariale di L'Aquila, 24 maggio 2018.

concretamente verificato in taluni casi portano alla necessità di formulare una raccomandazione specifica su tale questione.

5. Il Garante nazionale raccomanda che non si protragga il regime speciale previsto dall'articolo 41-bis 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.

A.6. L'utopia unificante

Nel 2016 il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria ha avvertito l'esigenza di definire a livello centrale le modalità di attuazione del regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p., al fine di renderne più uniforme l'applicazione, evitando incongrue e diversificate decisioni in ambito locale. Si tratta di un'esigenza che lo stesso Garante nazionale aveva rilevato sia nel corso delle visite, sia a seguito dei reclami ex articolo 35 o.p. di detenuti ristretti in tale regime: le medesime regole nei fatti si applicano in maniera diversa nei differenti Istituti, talvolta con il rischio di andare al di là di quel limite imposto dalla finalità stessa di tale regime speciale e aprirsi a incongrue compressioni di diritti fondamentali.

Il lavoro di preparazione del testo è durato circa un anno. Ha coinvolto anche il Garante nazionale, che a più riprese ha espresso all'Amministrazione penitenziaria il proprio parere articolato sui testi provvisori (note del 18 ottobre 2016 e del 27 novembre 2016). Una parte dei rilievi sono stati accolti, ma nel testo definitivo (la già citata circolare n. 3676/612 del 2 ottobre 2017) restano, secondo il Garante, diverse criticità che rischiano di renderne complessa l'applicazione, se non di vanificarne l'obiettivo, cioè l'unificazione a livello nazionale dell'attuazione di tale regime speciale. Tali criticità si sono amplificate nel corso degli eventi che hanno seguito la sua emanazione.

Infatti, il Garante nazionale ha osservato che alcuni elementi interpretativi – forniti successivamente alla Direzione di un Istituto e fatti circolare, seppure in maniera non formale e istituzionale, in tutti gli altri Istituti – hanno finito col determinare applicazioni più restrittive di quelle proposte nel complesso e lungo dibattito che ha accompagnato la sua redazione.

È risultato che a seguito di una richiesta di chiarimenti su ben 14 punti da parte della Direzione della Casa circondariale di Sassari, due mesi dopo l'entrata in vigore della circolare stessa¹⁷, la Direzione generale dei detenuti e trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha risposto nell'arco di tre giorni¹⁸ con indicazioni omogeneamente restrittive. Ha destato grave perplessità il fatto che la risposta indirizzata alla Direzione della Casa circondariale richiedente sia stata diffusa in maniera non ufficiale a tutti gli Istituti che ospitano detenuti in regime detentivo ex articolo 41-bis o.p., «affinché la prassi attuativa delle disposizioni amministrative sia uniforme in tutti i reparti» e con l'indicazione finale di adoperarsi in tal senso, uniformando le prassi alle risposte date alla Direzione di Sassari. Una lettera di risposta rivolta a una singola Direzione è stata quindi considerata come elemento regolativo e uniformante. Il fatto desta ancor maggiori perplessità se si considera che nella trasmissione dei quesiti veniva anche richiesta «l'autorizzazione a procedere difformemente dalle direttive recentemente emanate» per questioni strutturali e organizzative. In ciò vanificando potenzialmente quell'unificazione che la circolare intendeva ottenere.

¹⁷ Lettera del 12 dicembre 2017 protocollo n. 19672/41 alla Direzione generale dei detenuti e trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, all'Ufficio del Capo del Dipartimento – Gruppo operativo mobile del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al Provveditorato regionale della Sardegna.

¹⁸ Lettera del 15 dicembre 2017.

Con lettera rivolta al Capo di Gabinetto del ministro e al Capo dell'Amministrazione penitenziaria, il Garante nazionale ha informato che, nel corso della visita alle sezioni di regime speciale nell'Istituto di Parma, aveva trovato che la suddetta risposta era stata diffusa come elemento di interpretazione ufficiale della circolare¹⁹. Le successive visite alle analoghe sezioni di Terni, Ascoli Piceno e Spoleto hanno confermato tale incongrua diffusione e, per questo, il Garante nazionale ha formalmente espresso la profonda contrarietà²⁰ rispetto alle modalità eseguite nel tentativo di ridurre un dibattito che pur era stato lungo, complesso e con diversi interlocutori e di fatto escludendo l'interlocuzione con il Garante nazionale che avrebbe dovuto essere consultato circa una 'interpretazione' della circolare che ne cambiava la fisionomia complessiva.

Peraltro alcune risposte appaiono davvero curiose, tanto nella domanda quanto nella risposta, come l'indicazione, in risposta a una specifica richiesta, secondo cui ai detenuti è consentita una foto l'anno «eseguita con un solo scatto». Una affermazione che fa sorridere sul piano tecnologico.

Quanto alle indicazioni contenute nella citata circolare è opportuno evidenziare alcune osservazioni, che peraltro stanno determinando criticità nella vita quotidiana degli Istituti nonché l'adozione di ordini di servizio o regolamenti – nei rari casi in cui esiste –, che interpretano al minimo gli spazi che la circolare intendeva aprire:

- a. Una prima osservazione di fondo riguarda la definizione eccessivamente dettagliata di norme regolatrici della vita quotidiana, come il diametro massimo di pentole e pentolini (rispettivamente 25 e 22 cm), il numero di matite o colori ad acquarello detenibili nella sala pittura (non oltre 12), il numero di libri che si possono tenere nella camera (4), le misure delle fotografie (di dimensione non superiore a 20×30 cm e in numero non superiore a 30). Lasciano perplessi tale particolari, di cui sfugge il senso rispetto alla finalità del regime stesso. In che modo, per esempio, detenere nella sala pittura 15 matite anziché 12 può rappresentare un rischio rispetto all'interruzione di collegamenti e comunicazioni interni ed esterni con le organizzazioni criminali?

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

Secondo il Garante sarebbero sufficienti principi più generali da monitorare in fase applicativa, senza giungere a una regolazione talmente dettagliata e stretta da finire da un lato col sottrarre la responsabilità decisionale di chi opera professionalmente a livello locale e dall'altro col definire un'organizzazione talmente rigida da non prestarsi a quell'individuazione degli interventi penitenziari che permane come criterio informatore del nostro sistema di esecuzione penale e che non viene meno neppure per un regime speciale quale è quello qui considerato.

- b. Una seconda criticità riguarda l'applicazione delle regole specifiche del regime speciale a *detenuti* e *internati*. Anche la circolare si rivolge uniformemente a internati e detenuti, non evidenziando quegli aspetti che pur una norma strutturalmente omogenea nella sua intenzione restrittiva lascia almeno relativamente alla collocazione in Istituti e sezioni (il citato comma comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* o.p.).
- c. Un terzo elemento di criticità della circolare riguarda alcuni aspetti interpretativi. In particolare, quello applicato alle ore da trascorrere all'aperto: di fatto, l'ora nella sala di socialità viene sottratta alle due ore

¹⁹ Lettera del 28 dicembre 2017.

²⁰ Lettera al Capo di Gabinetto del Ministro e al Capo dell'Amministrazione penitenziaria del 26 gennaio 2018.

da trascorrere all'aperto²¹. Il netto dissenso del Garante nazionale a tale interpretazione, che peraltro ha trovato conforto in sentenze della Corte di Cassazione – sentenza 2630/2018 e 2631/2018 della Prima sezione penale – sarà articolato nelle pagine che seguono.

Il punto di osservazione del Garante nazionale è volto a supportare la legittimità del regime ex articolo 41-*bis* o.p. all'interno del perimetro tracciato dalla finalità a esso assegnata e a considerare incongrue tutte le misure che da tale perimetro esulano e che potrebbero essere viste come inutili e sproporzionate misure vessatorie. Solo all'interno del perimetro assegnato il regime speciale può essere difeso e risultare funzionale alla necessaria dissoluzione delle reti criminali di appartenenza. Più volte infatti il Garante, nel constatare la necessità attuale di tale previsione normativa, ha rivolto la sua analisi alle singole misure imposte per valutare se esse siano funzionali all'interruzione di collegamenti e comunicazioni interne ed esterne con le organizzazioni criminali o se invece possano rischiare di configurarsi come afflizione aggiuntiva non prevista dal nostro ordinamento. Un approccio analogo a quello che emerge dai Rapporti del CPT e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che, nel valutare l'esistenza o meno di violazione dell'articolo 3 della Convenzione, considera ogni specifica regola o restrizione alla luce della finalità complessiva per cui il regime è adottato.

Proprio in tale prospettiva, il Garante esprime perplessità, per esempio, relativamente alla prescrizione della circolare che prevede 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»²² con l'effetto di interrompere la visione di programmi, prima della loro fine²³. Se tale previsione può apparire a prima vista irrilevante, occorre invece chiedersi se tale prescrizione abbia una coerenza rispetto alla finalità del regime detentivo speciale, anche tenendo conto che la fruizione della radio è in tutte le sezioni incorporata nell'apparecchio televisivo e, quindi, di fatto si determina una compressione del diritto all'informazione nelle ore di spegnimento dell'apparecchio televisivo, assolutamente ingiustificata e sproporzionata. Tale valutazione è stata recentemente supportata dall'ordinanza n. 4164/2018 del 27 settembre 2018 del Tribunale di sorveglianza di Roma che ha disposto la disapplicazione della circolare relativamente a questo aspetto.

Il Garante nazionale concorda con tale valutazione e, reiterando quanto già scritto al Capo del Dipartimento²⁴,

6. raccomanda che sia rivisto l'articolo 14 comma 2 della circolare DAP n. 3676/6126, assicurando l'accesso all'informazione e, quindi, la fruizione dei canali televisivi, senza il limite temporale in esso previsto.

Più in generale, il Garante auspica, anche alla luce di recenti ordinanze e sentenze, che l'esigenza di ricondurre a omogeneità l'applicazione del regime speciale nei diversi Istituti trovi modalità pienamente in accordo con la finalità del regime speciale così come definito nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 376 del 1997, riducendo le limitazioni che non discendono «dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti».

Al di là della mancata utopia unificante perseguita dalla circolare, il suo risolversi in minime prescrizioni restrittive, localmente adottate, ha spesso colpito il Garante nazionale. Tuttavia, la disomogeneità persiste e talvolta anche si manifesta con aspetti positivi, quali la ricerca di valorizzare tutti gli spazi che possano dare senso a un percorso finalizzato alla rieducazione constatata in alcuni Istituti o l'impostazione da parte del direttore del Gruppo operativo mobile e di alcuni Reparti tendente a discutere con il Garante nazionale quali

²¹ «Articolo 11 Attività in comune. In ogni sezione del circuito speciale, sono predisposte le sale per l'attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo. I detenuti/internati 41 bis possono permanere all'aperto per non più di due ore al giorno da trascorrere all'aria aperta o svolgendo attività ricreative/sportive, in appositi locali adibiti a biblioteca, palestra e sala hobby».

²² Articolo 14. Tv, apparecchi radio o altro supporto tecnologico.

²³ La selezione dei canali è già di per sé molto limitata. Colpisce che ne manchino alcuni destinati a un pubblico non infantile e siano invece fruibili Rai Gulp e Rai YoYo.

²⁴ Lettera del 18 luglio 2018 del Garante nazionale e relativa risposta, negativa, del 1° agosto 2018 da parte del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

possano essere le modalità applicative che meno rappresentino afflizione e maggiormente tutelino la dignità delle persone ristrette.

Di segno opposto, colpiscono alcune previsioni di difficile comprensione. Per esempio, un cartello appeso nella sala di socialità dell'Istituto di Cuneo²⁵ comunicava la possibilità di acquistare due gelati a volta, ma che era «assolutamente vietato depositare i gelati all'interno del frigo per essere consumati successivamente»: se si comprano vanno mangiati subito entrambi. A Novara veniva riferito al Garante che non si poteva andare in doccia con accappatoio e asciugamano insieme: o l'uno o l'altro; i familiari non potevano indossare magliette con una qualsiasi scritta neppure quella dell'azienda produttrice: erano costretti a toglierla e indossarla a rovescio²⁶. Oppure a L'Aquila risultavano vietate, anche d'estate e per le donne, fuori dalla stanza detentiva le scarpe aperte, a parere dell'allora Direzione per motivi di decoro. Sempre in questo Istituto si richiedeva il risarcimento del danno inflitto al blindo per averlo battuto in segno di protesta con una bottiglia di plastica riempita d'acqua²⁷. Esempi non isolati e concentrati prevalentemente in alcuni Istituti, qui selezionati tra tanti altri e riportati per far capire come sia difficile coniugare finalità e quotidianità minima in un contesto quale quello del regime speciale che non cessa di avere un retrogusto iper-punitivo.

A.7. Il controllo esterno

Non vi è dubbio che un sistema molto peculiare, quale è quello costituito dal circuito di regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p., richieda particolare attenzione da parte degli organi di controllo. Questo non per una valutazione in negativo della professionalità di chi vi opera, ma perché è intrinseca nel concetto di specialità l'esigenza di più punti di osservazione.

Il controllo esterno è prioritariamente assegnato alla Magistratura di sorveglianza che, oltre a intervenire attraverso lo strumento dell'accoglimento o meno dei reclami formulati dai singoli e, per quanto attiene il distretto di Roma, attraverso l'esame di eventuali ricorsi avverso il provvedimento in sé di assegnazione o proroga di tale regime, ha anche il compito di vigilare sulle complessive condizioni di detenzione e di approvare i regolamenti interni.

La presenza dei magistrati di sorveglianza all'interno degli Istituti ai fini dell'esercizio di tale potere di vigilanza varia da Istituto a Istituto: molte le esperienze positive, carenti fortemente altre. Colpisce per esempio che, dopo il trasferimento collettivo in altro Istituto (15 marzo 2018) di tutte le persone precedentemente ristrette in sezioni che altrove erano state chiuse, il magistrato di sorveglianza della nuova sede non avesse fatto alcuna visita fino alla data della visita del Garante (28 giugno 2018).

Parallelamente sono state proprio alcune ordinanze della Magistratura di sorveglianza e il loro successivo sviluppo che a volte è giunto fino alla Corte costituzionale, a mantenere regole, vita quotidiana e modalità di implementazione del regime stesso nel solco della tutela dei diritti delle persone, della loro dignità nonché nel perimetro della sua finalità.

Spiace tuttavia constatare che non sempre le realtà locali hanno ottemperato e ottemperano alle ordinanze del Magistrato di sorveglianza, almeno fintantoché non si sia prodotto giudizio di ottemperanza. Il Garante nazionale confida che tale situazione non discenda da indicazioni di tipo generale fornite alle diramazioni locali delle Amministrazioni.

²⁵ Datato 6 giugno 2018.

²⁶ Ciò in base alla disposizione di servizio del 28 marzo 2017, interpretando in modo estensivo la lettera della Direzione generale dei detenuti e del trattamento relativa alla possibile veicolazione di messaggi illeciti all'esterno, del 5 aprile 2017.

²⁷ Peraltro in questo caso sono stati trasmessi anche gli atti in Procura, non soltanto per il disturbo alla quiete degli altri, ma anche per il danneggiamento di beni dell'Amministrazione.

7. Il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria di dare indicazioni affinché si consolidi la pratica di ottemperare senza indugio alle ordinanze della Magistratura di sorveglianza.

Un contributo importante è fornito dalla rete dei Garanti. Come è noto, al Garante nazionale è riservata la possibilità, in quanto “Meccanismo nazionale di prevenzione” (Npm) ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti²⁸, di accesso non annunciato a qualsiasi luogo e documentazione nonché il colloquio in privato con le persone ristrette²⁹. Tale funzione di prevenzione ha certamente un profilo cooperativo, di cui anche questo rapporto è testimonianza, volto a evidenziare quegli aspetti che possano e debbano essere modificati per mantenere il regime nell'ambito della sua legittimità costituzionale. Il Garante nazionale ritiene che tale funzione, ribadita anche nelle sentenze della Corte di cassazione n. 2944/2018 del 26 giugno 2018 e n. 3167/2018 dell'11 luglio 2018, sia di fondamentale importanza. Parallelamente questi pronunciamenti non hanno pienamente esteso tale funzione preventiva ai Garanti locali.

Il Garante nazionale, mentre ribadisce il proprio impegno alla costruzione di una rete che possa estendere territorialmente il “Meccanismo nazionale di prevenzione”, secondo la stretta aderenza ai parametri indicati dal citato Protocollo opzionale e alle modalità operative che caratterizzano le Nazioni Unite, ritiene che la funzione dei Garanti locali debba essere potenziata attraverso la previsione che i loro colloqui, quantunque condotti nei limiti definiti dall'ordinamento penitenziario, non vengano computati nel complessivo numero dei colloqui di cui la persona detenuta ha diritto. Sarebbe davvero inaccettabile la contrapposizione di due diritti inalienabili: quello al mantenimento delle relazioni affettive e quello dell'esercizio effettivo e pieno della possibilità di porre reclamo rivolgendosi, come la norma prevede, ai Garanti «comunque denominati» e di rendere espliciti in colloquio i motivi delle proprie doglianze. La recente modifica dell'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, con l'introduzione di un nuovo secondo comma, deve essere letta in tale direzione.

B. L'IMPLEMENTAZIONE DEL REGIME

B.1. Le condizioni materiali

Le sezioni per i detenuti in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. devono rispondere, anche sotto il profilo dell'organizzazione dello spazio, alle esigenze della esclusiva finalità di tale regime: impedire le forme di comunicazione tra gli appartenenti alle organizzazioni criminali all'interno dell'Istituto e con i membri di queste che si trovino in libertà e, come tale, deve avere un carattere preventivo e non afflittivo (sentenza della Corte costituzionale n. 376/1997, con richiamo alle sentenze 351/1996 e 349/1993)³⁰.

In questa prospettiva, non possono essere introdotti elementi che aumentino la sofferenza intrinseca alla privazione della libertà, qualunque sia la necessità di implementare un particolare regime detentivo. Questo

²⁸ Protocollo opzionale alla convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, articoli 3, 4 e 17- 23. Nonché *Note verbale* di designazione del Garante nazionale come Npm dell'Italia.

²⁹ Poteri comunicati dall'Amministrazione penitenziaria alle proprie diramazioni territoriali con circolare 3671/6121 del 18 maggio 2016. Analoghe circolari hanno dato la stessa comunicazione alle altre Amministrazioni coinvolte nell'attività di monitoraggio, vigilanza e prevenzione del Garante nazionale.

³⁰ La Corte, infatti, ha affermato che il regime ex articolo 41-*bis* o.p. si fonda «non già astrattamente sul titolo di reato oggetto di condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti reato concretamente contestati costituiscono 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 d'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 sicurezza; e anche di tale congruità è garanzia ex post il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali. [...] È vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena».

principio è *inter alia* affermato dall'articolo 3 degli "Standard minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti" (le cosiddette *Nelson Mandela Rules*)³¹, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015.

Pertanto, anche i luoghi di vita delle persone private della libertà devono essere configurati in maniera tale da non comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche, giacché altrimenti la pena detentiva rischierebbe di assumere la connotazione di "pena corporale", ovviamente espunta dal nostro come da tutti gli ordinamenti democratici.

Tuttavia, nel corso delle sue visite, il Garante nazionale ha riscontrato situazioni che poco si accordano con tali principi.

Colpisce in particolare, il reparto della Casa circondariale di Bancali, aperta nel mese di giugno del 2015, l'unica finora progettata appositamente per ospitare detenuti in regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* o.p.: realizzato in un'area ricavata, scavando, al di sotto del livello di quota dell'Istituto e degli altri manufatti che lo compongono complessivamente. Le cinque sezioni scendono gradatamente, con una diminuzione progressiva dell'accesso dell'aria e della luce naturale, che filtrano solo attraverso piccole finestre poste in alto sulla parete, corrispondenti all'esterno al livello di base del muro di cinta del complesso. Per tale motivo, sia le persone detenute nelle proprie stanze che il personale nei propri locali devono tenere continuamente la luce elettrica accesa per sopperire alla carenza di quella naturale. Inoltre, è stato riferito alla delegazione che spesso durante le piogge intense quest'ultima parte del reparto si allaga con evidenti disagi per tutti.

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.

Gravemente critiche le condizioni strutturali della sezione 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Cuneo, riaperta a marzo del 2018 a seguito della chiusura della sezione della Casa circondariale di Ascoli Piceno con il trasferimento di tutti i detenuti provenienti da tale Istituto. La precedente generale situazione di degrado dei locali, che aveva portato alla chiusura del reparto due anni prima, a maggio 2016, per necessarie ristrutturazioni al fine di renderlo adeguato ai parametri internazionalmente stabiliti, non ha trovato una soluzione accettabile nei lavori realizzati per permetterne la riapertura.

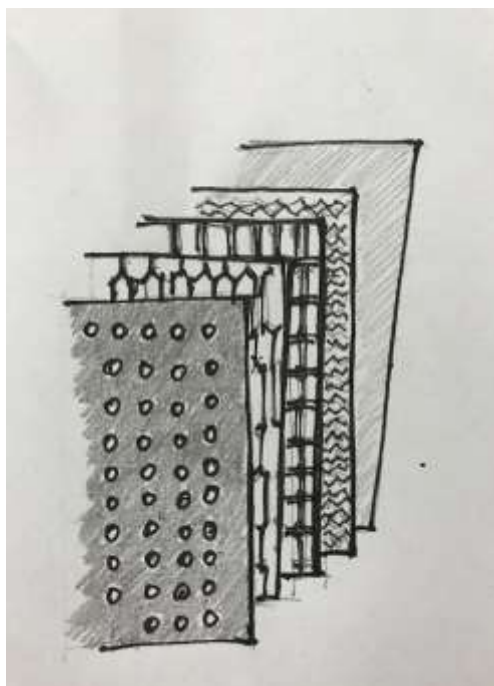
Sono da segnalare, in particolare le finestre delle stanze detentive, con ben quattro strati di schermatura: una 'gelosia' in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-getto a maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro 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.

Cinque strati di copertura che riducono sensibilmente il passaggio di luce e di aria e che non trovano nessuna ragionevole giustificazione:

³¹ Standard Minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti- *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».



8. Il Garante nazionale raccomanda che tali stratificazioni di schermature siano eliminate, in accordo con la Regola 18.2 a delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2), che prevede che «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».

16

Sulle condizioni generali degli ambienti, la visita all'Istituto di Cuneo ha confermato le molte criticità segnalate al Garante nazionale in decine di reclami ex articolo 35 o.p.: infissi delle finestre che non chiudono, con grande dispersione di calore in inverno, in una città a clima rigido come Cuneo; bagni privi di acqua calda e senza porta e dotati di uno spioncino sul corridoio di circa 15 x 40 cm e inevitabile mancanza di *privacy*; lavandini molto piccoli (25 x 40 cm) da usare anche per lavare i vestiti; docce comuni in numero ridotto (una per sezione) con attivazione a tempo (7 minuti per ogni doccia); acqua calda insufficiente rispetto alle esigenze; interruttori della luce delle stanze detentive esterni alla stanza stessa; materassi con data di scadenza il 2015. A questo si aggiunge la scarsa qualità del materiale utilizzato per dipingere le pareti che 'sfarinandosi' determina un persistente pulviscolo che viene respirato da personale e ristretti.

La situazione è nota anche al Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria che in una lettera al Garante nazionale³² ha confermato la serietà delle condizioni materiali e l'avvio di procedure per: la completa sostituzione di tutti gli infissi; la realizzazione di una nuova rete idrica di alimentazione per fornire acqua calda alle camere di pernottamento; l'inserimento all'interno dei bagni delle camere di pernottamento del piatto doccia e la sostituzione dei sanitari, definiti di «vetusta concezione»; la sostituzione dell'impianto elettrico del piano terra attualmente fuori norma; le opere di manutenzione ordinaria dei cortili per il passeggio. Inoltre, nel corso della visita, alcuni funzionari tecnici inviati appositamente dal Provveditore, hanno assicurato l'avvenuta pianificazione di lavori di ristrutturazione della sala colloqui. Il Garante nazionale chiede di essere tenuto aggiornato sulla realizzazione di tutti questi interventi.

Anche la sezione a regime speciale della Casa circondariale di Viterbo presenta schermature alle finestre, che appaiono del tutto inutili dato che tali finestre affacciano sul muro di cinta che circonda il reparto, posto all'interno dell'Istituto. Risulta davvero difficile capire cosa debbano schermare. Il ridotto apporto di luce

³² Lettera dell'11 maggio 2018.

naturale agli ambienti, se non risponde ad alcuna esigenza reale di sicurezza, ha carattere puramente afflittivo e costituisce una violazione delle norme nazionali e sovranazionali³³, oltre che una non ottemperanza a Raccomandazioni europee³⁴.

Negativa la situazione delle stanze detentive riservate alle donne che presentano il letto fissato al pavimento e posto in modo tale – staccato dalla parete – da permettere la piena visibilità attraverso lo ‘spioncino’ posto sulla porta: questa sistemazione – frequente in passato negli ospedali psichiatrici e ancora oggi in talune stanze adibite all’isolamento – è, a parere del Garante nazionale, intrinsecamente irrispettosa dell’individualità della persona ristretta e della sua possibilità di riconoscersi in un ambiente proprio, quantunque limitato e posto all’interno di una istituzione segregante. Deve essere conseguentemente ripensata.

Positiva invece la situazione delle sezioni nella Casa circondariale di Tolmezzo: le finestre sono prive di schermatura e affacciano sulla montagna, consentendo l’estensione dello sguardo, elemento particolarmente importante nel caso di detenuti, come sono quelli sottoposti al regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p., che trascorrono la maggior parte delle loro giornate all’interno della stanza detentiva.

Riguardo alla organizzazione degli spazi detentivi, il Garante nazionale non può non rilevare l’inadeguatezza dei reparti “lineari”, in cui le celle affacciano in maniera speculare sui due lati del corridoio, rispetto a quelli “modulari” a gruppi di quattro stanze. L’organizzazione lineare dello spazio non appare certamente conforme alla finalità dell’interruzione della comunicazione all’interno, anche in considerazione del fatto che celle appartenenti a diversi gruppi di socialità di quattro sono adiacenti. Inoltre, negli ultimi mesi i gruppi di socialità in alcuni Istituti sono composti da tre persone e non da quattro per ragioni di incompatibilità territoriale o di appartenenza criminale: il Garante ha riscontrato situazioni in cui detenuti appartenenti a gruppi di socialità diversi avevano le celle una di fronte all’altra. È il caso delle Casa circondariali di L’Aquila, Novara, Tolmezzo e Cuneo. Doppia la perplessità: da un lato pressoché impossibile inibire la comunicazione, dall’altro altrettanto impossibile evitare la frustrazione psicologica determinata dal non poter nemmeno salutare una persona costantemente davanti ai propri occhi.

Diversa la situazione nella Casa circondariale di Bancali, progettata in maniera da tenere separati i gruppi di socialità, evitando così il rischio di comunicazione tra appartenenti a gruppi diversi. A tale proposito il Garante esprime preoccupazione rispetto alla sezione di 41-*bis* o.p. in via di costruzione nella Casa circondariale di Cagliari-Uta, i cui lavori sono ripresi dopo un lungo periodo di interruzione. Infatti, pur essendo costruita secondo un modello “modulare”, i detenuti per raggiungere il cortile del passeggio devono necessariamente

³³ Si veda l’art. 6, comma 2 del Dpr n. 230/2000 che ammette schermature alle finestre dei locali dove si svolge la vita dei detenuti «[...] solo in casi eccezionali e per dimostrate ragioni di sicurezza [...]». Si vedano altresì le Regole penitenziarie europee 2006, articolo 18 comma 2 a: «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».

³⁴ CPT/Inf (2001)16, paragrafo 30: «*The CPT frequently encounters devices, such as metal shutters, slats, or plates fitted to cell windows, which deprive prisoners of access to natural light and prevent fresh air from entering the accommodation. They are a particularly common feature of establishments holding pre-trial prisoners. The CPT fully accepts that specific security measures designed to prevent the risk of collusion and/or criminal activities may well be required in respect of certain prisoners. However, the imposition of measures of this kind should be the exception rather than the rule. This implies that the relevant authorities must examine the case of each prisoner in order to ascertain whether specific security measures are really justified in his/her case. Further, even when such measures are required, they should never involve depriving the prisoners concerned of natural light and fresh air. The latter are basic elements of life which every prisoner is entitled to enjoy; moreover, the absence of these elements generates conditions favourable to the spread of diseases and in particular tuberculosis. The CPT recognises that the delivery of decent living conditions in penitentiary establishments can be very costly and improvements are hampered in many countries by lack of funds. However, removing devices blocking the windows of prisoner accommodation (and fitting, in those exceptional cases where this is necessary, alternative security devices of an appropriate design) should not involve considerable investment and, at the same time, would be of great benefit for all concerned.*

passare per lo stesso corridoio, rendendo inevitabile l'organizzazione di turni per impedire incontri non consentiti³⁵.

Una nota a parte meritano i locali per l'ora d'aria: aree di passeggio per detenuti a volte ricavate in spazi talmente ridotti da non permettere di fatto alcuna vera attività fisica, spesso chiuse in alto da rete. Situazioni inadeguate, in particolare ancora di più nel contesto del regime speciale, in cui le persone trascorrono in ogni caso non più di 21 ore al giorno nella stanza di pernottamento.

Particolarmente degradati e inaccettabili sono i cortili per il passeggio delle persone ristrette nelle cosiddette "Aree riservate", tali da indurli spesso a rinunciare alle ore di passeggio.

9. Il Garante nazionale raccomanda particolare attenzione a livello di progettazione generale affinché nelle sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p., pur tenendo conto delle particolari esigenze determinate da tale regime detentivo e dalla sua finalità:

- non si realizzino strutture che siano al di sotto del livello di terra e, ove realizzate, siano disattivate come sezioni detentive;
- tutti gli ambienti siano tali da permettere il passaggio di aria fresca e di luce naturale sufficiente a consentire la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica;
- siano rimosse le schermature delle finestre laddove non giustificate dal loro aprirsi a zone di transito di altri detenuti o di personale esterno;
- le aree di passeggio permettano una estensione dello sguardo tale da non incidere sulla complessiva capacità visiva;
- le aree di passeggio permettano una stimolazione visiva ai colori e, quindi, non siano meri contenitori in grigio cemento, ma diano la possibilità di vedere elementi naturali paesaggistici;
- le aree di passeggio non siano coperte da fitte reti;
- le aree di passeggio abbiano dimensione e struttura tale da permettere l'effettivo svolgimento di attività fisiche.

Il Garante nazionale raccomanda inoltre che le sezioni esistenti siano progressivamente adeguate nel rispetto di tali parametri, costituenti standard minimi di abitabilità, e che nuove sezioni o sezioni che l'Amministrazione intende riaprire siano rese operative solo nel rispetto dei parametri sopra indicati.

B.2. Il rapporto con il mondo esterno

Un discorso a parte meritano poi le sale colloqui: nell'Istituto di Cuneo, contrariamente a quanto previsto dalla più volte citata circolare³⁶, sono cabine di 1x1,5 m, chiuse fino al soffitto, con una fascia di vetro alta 50 cm che costringe le persone che fanno il colloquio a stare piegate per vedere in volto, seppure oltre il vetro, i propri familiari. Le pareti divisorie delle cabine non isolano dai rumori, lasciando passare le voci: alla confusione si unisce il rischio di comunicazione, proprio quell'elemento che il regime speciale mira a interrompere. Il Garante è stato informato che sono previsti dei lavori di ristrutturazione.

Il Garante nazionale non può non rilevare la mancanza in taluni Istituti di un sistema di passaggio dei minori sotto i dodici anni, che sono autorizzati a svolgere il colloquio oltre il vetro a diretto contatto con la persona detenuta. In Istituti come quelli di L'Aquila e di Tolmezzo il passaggio avviene attraverso una finestra:

³⁵ Una considerazione a parte merita lo spreco di risorse pubbliche che si è realizzato nella vicenda della costruzione della sezione per il regime speciale nell'Istituto di Cagliari-Uta. I lavori sono stati abbandonati per circa tre anni – anche a causa di fallimenti di imprese subappaltatrici – con il conseguente degrado di materiali lasciati alle intemperie e non più recuperabili. Valga per tutti l'esempio, riportato dal Garante nazionale nel suo Rapporto sulla visita regionale in Sardegna (3-10 novembre 2017) e, in particolare, nel paragrafo 2.1.1., delle cucine pienamente attrezzate e lasciate al degrado.

³⁶ Circolare DAP n. 3676/6126 del 2 ottobre 2017, articolo 16, capoverso 4.

modalità poco rispettosa delle persone coinvolte (il minore, gli operatori penitenziari, i parenti presenti al colloquio, la persona detenuta).

10. Il Garante nazionale raccomanda che le sale per i colloqui per le persone detenute in regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p. siano adeguate per consentire il passaggio del minore di 12 anni, autorizzato al colloquio senza vetro di separazione, attraverso un passaggio dignitoso.

Riguardo ai colloqui visivi con i familiari, positiva appare la loro estensione, sulla base della legge 20 maggio 2016 n. 76³⁷, alle persone conviventi anche in virtù di un'unione civile di persone dello stesso sesso: adeguamento previsto dalla citata circolare³⁸. Rimane invece la limitazione dei colloqui oltre il vetro ai soli figli e figli di figli, quindi nipoti in linea diretta, escludendo i figli di fratelli. Situazione questa che appare riduttiva, non consentendo la possibilità di contatti diretti con i propri familiari minori in molti casi e che sarebbe più opportuno valutare caso per caso.

Come è noto, per effettuare colloqui telefonici, i familiari possono ricevere la chiamata presso l'Istituto penale più vicino al proprio luogo di residenza, designato dalla Direzione dell'Istituto in cui è ristretta la persona interessata³⁹. Si tratta di una misura volta a evitare possibili contatti diretti con persone non autorizzate. Tuttavia, considerata anche l'età avanzata di molte persone detenute in regime speciale ex articolo 41-bis o.p., vi sono diversi casi di genitori anziani che non sono in grado di raggiungere l'Istituto per effettuare il colloquio in un luogo controllato. Tale situazione comporta l'interruzione dei rapporti con le famiglie. Pur comprendendo le esigenze di sicurezza cui risponde la modalità individuata, il Garante nazionale auspica che si possano trovare, in via del tutto straordinaria e in casi di comprovata necessità, delle modalità alternative che consentano alle persone detenute di non perdere quel filo con i propri genitori o congiunti.

Sempre in tema di colloqui con i familiari, non di rado le persone detenute hanno lamentato di avere ottenuto dei rigetti a richieste di autorizzazione a colloqui senza una motivazione. Il Garante nazionale ricorda che ogni atto giudiziario di diniego deve essere motivato in maniera specifica e non generica e che tale motivazione deve essere resa nota al richiedente.

Riguardo alle sale colloqui per gli avvocati, il Garante nazionale ha constatato come non sempre sia garantita la riservatezza del colloquio stesso: nell'Istituto di Novara, per esempio, il vetro non isola il suono che è quindi udibile dall'esterno, mentre in quello di Spoleto è stato riferito che, in mancanza di una saletta dedicata, i colloqui con il difensore avvengono negli stessi locali in cui svolgono quelli con i familiari, cioè con il vetro di separazione e in locali attrezzati per la videoregistrazione e l'ascolto. Non essendo ovviamente consentito l'ascolto dei colloqui con il difensore, il Garante ritiene urgente che vengano individuati e resi operativi altri locali, nel pieno rispetto del diritto alla difesa.

Va rilevato come elemento positivo il fatto che le persone detenute in regime speciale hanno, a differenza di quanto accade in molti altri Paesi per analoghi regimi di altissima sicurezza, accesso allo studio anche a livello universitario. Naturalmente tale attività è sottoposta – come tutte le altre – alle limitazioni legate al regime stesso, ma sono diverse le persone che negli anni hanno portato avanti o completato gli studi fino a ottenere la laurea.

Tuttavia, a fronte di tale positiva apertura alla formazione culturale, il Garante ha rilevato nel corso delle visite che alcuni limiti non tengono conto delle specifiche esigenze: il numero definito di libri che si possono tenere nella stanza detentiva, la difficoltà ad accedere al computer per chi abbia esigenze di utilizzarlo, per esempio, per scrivere la tesi. Talvolta è stato rilevato che le ore di studio al computer venivano sottratte alle ore di permanenza all'aperto o nella sala di socialità. In tal modo mettendo in contrapposizione in maniera

³⁷ "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze".

³⁸ *Ibidem*, Articolo 16.

³⁹ *Ibidem*, Articolo 16.2 punto 4.

inaccettabile due diritti, quello allo studio e quello alla socialità e allo spazio all'aria aperta per il numero stabilito di ore.

Alla luce dell'ampio utilizzo delle tecnologie informatiche per finalità di giustizia, come per esempio le videoconferenze, il Garante invita ad ampliare tale uso anche per favorire lo studio e la lettura, superando quella diffidenza nei loro confronti che sembra permeare l'Amministrazione penitenziaria. L'uso di lettori di libri elettronici – in modalità chiaramente *off-line* facilmente e scrupolosamente 'chiusa' – consentirebbe di andare incontro alle richieste di maggiore accesso ai libri senza comportare una ricaduta sul personale per controllare che all'interno dei testi non siano occultati dei messaggi. Si tratta cioè di effettuare quel cambiamento di mentalità che è indispensabile per gestire al meglio le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, come è, per esempio, l'uso delle video-chiamate sollecitato dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nella circolare sulle *Linee programmatiche* del 5 dicembre 2018.

B.3. Fuori dalle stanze

Più volte è stato ribadito in questo Rapporto che ogni modalità esecutiva deve «intendersi nel senso che è vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena»⁴⁰ e che 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 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»⁴¹.

Rendere effettive queste indicazioni non è semplice. Ciò anche in considerazione della scarsa presenza di operatori dell'area giuridico-pedagogica: presenza che, se carente in generale in tutti gli Istituti italiani per lo scarso investimento che in anni recenti sembra essere 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. Le sezioni appaiono spesso come 'territori svincolati' dalla logica programmatica che deve guidare il progetto che ogni Istituto dovrebbe predisporre; 'territori' quotidianamente gestiti soltanto dai Reparti operativi mobili, non sempre in sintonia anche con i colleghi del Quadro permanente. Se ai Reparti operativi mobili va riconosciuta l'effettiva conoscenza delle singole situazioni e, come già osservato, la volontà di costruire un'interlocuzione con il Garante nazionale sul compito loro affidato, è certamente da sottolineare che un'impostazione che veda *de facto* un 'carcere nel carcere' non è accettabile e pone seri problemi circa l'unitarietà che comunque il nostro sistema costituzionale prevede per l'esecuzione penale.

Un punto di particolare criticità è costituito dall'accesso all'area aperta. Tale accesso è spesso interpretato – e anche la più volte citata circolare si presta, nell'ambiguità linguistica che essa ha in più punti adottato, a tale erronea interpretazione – in contrapposizione alla possibilità di avere accesso al luogo per la socialità. A volte, in contrapposizione allo studio o addirittura – come vedremo – all'accesso ai propri atti giudiziari quando questi sono prodotti su supporto digitale, consultabile soltanto nella saletta per la socialità.

⁴⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 376 del 26 novembre 1997 che fa riferimento alle sentenze 351 del 1996 e n. 349 del 1993.

⁴¹ *Ibidem*.

Il Garante nazionale ritiene che su questo aspetto, peraltro oggetto di più ordinanze della Magistratura di sorveglianza, anche confermate dalla Suprema Corte, occorra fare definitiva chiarezza.

Come ha già scritto anche nella sua Relazione al Parlamento 2018, il Garante nazionale ritiene fermamente che la dizione «all'aperto», che ricorre nella norma nella misura di due ore al giorno, non possa essere ricondotta all'apertura della cella, ma che configuri l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite «ore d'aria». Ricorda, infatti, che l'articolo 10 o.p. fa esplicito riferimento «all'aria aperta»⁴² e che l'articolo 16 del Dpr 230/2000 limita tale possibilità «a motivi eccezionali» e indica che «tale limitazione deve essere disposta con provvedimento motivato dal direttore dell'Istituto da comunicarsi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza»⁴³. L'articolo 41-bis o.p., nel parlare di limitazione della «permanenza all'aperto» non può quindi che fare riferimento a quanto previsto dal citato articolo della legge e dal relativo articolo del Regolamento⁴⁴.

Tale interpretazione, del resto, è in linea con la modifica del decreto ministeriale individuale di applicazione del 41-bis o.p. che ha sostituito, successivamente all'emanazione della circolare, la formulazione del punto g), passando dal divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere di cui una nelle sale di biblioteca, palestra, ecc. e in gruppi superiori a quattro persone», come era nel testo dei precedenti singoli decreti, alla nuova formulazione del divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere e in gruppi superiori a quattro persone»⁴⁵: togliendo, quindi, dal conto il periodo trascorso nel luogo della socialità. A ulteriore supporto di tale interpretazione sono, *inter alia*, le due ordinanze dell'Ufficio di sorveglianza di Sassari del 18 aprile 2017 e di Spoleto del 27 marzo 2018 che hanno accolto i reclami di persone detenute evidenziando la non coincidenza tra «fuori dalla cella» e «all'aperto»⁴⁶.

Sul tema è recentemente intervenuta (8 giugno 2018) la Prima sezione penale della Corte di Cassazione rigettando il ricorso contro la decisione del Tribunale di Sassari – che aveva confermato quanto disposto dal Magistrato di sorveglianza – e 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 della irrilevanza ai fini che qui interessano»⁴⁷. Inoltre, «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»⁴⁸.

11. Il Garante nazionale raccomanda 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

⁴² Articolo 10 o.p. comma 1: «Ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto è consentito di permanere almeno per due ore al giorno all'aria aperta. Tale periodo di tempo può essere ridotto a non meno di un'ora al giorno soltanto per *motivi eccezionali*» (il corsivo è del Garante nazionale).

⁴³ Articolo 16 comma 3 del dpr 230/2000: «La riduzione della permanenza all'aperto a non meno di un'ora al giorno, dovuta a motivi eccezionali, deve essere limitata a tempi brevi e disposta con provvedimento motivato del direttore dell'Istituto che viene comunicato al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza».

⁴⁴ Articolo 41 bis comma 2 *quater* lettera f) o.p.: «La limitazione della permanenza all'aperto che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, a una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

⁴⁵ Ministro della giustizia, decreto del 5 ottobre 2017.

⁴⁶ Ordinanza dell'Ufficio di sorveglianza di Sassari del 21 aprile 2017 punto 6: «La lett. f) in esame, infatti, non dice “fuori dalla cella”, ma “all'aperto”, e richiama il limite minimo prescritto dall'art.10, che inequivocabilmente riferimento “all'aria aperta”». Ordinanza dell'Ufficio di sorveglianza di Spoleto del 27 marzo 2018: «[...] il tempo per le attività in comune deve essere consentito senza incidere sulle ore d'aria».

⁴⁷ Corte di Cassazione, Prima sezione penale, sentenza n. 40761/2018.

⁴⁸ *Ibidem*.

16 comma 3 del dpr 230/2000 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; raccomanda inoltre che l'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alla prevista ora di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita.

B.4. Le criticità nell'esecuzione

L'analisi delle criticità che si determinano in un Istituto è un indicatore importante per comprendere quale sia la qualità della vita detentiva che si realizza al suo interno. Il confronto tra i dati, riferiti alle stesse categorie di criticità, in Istituti diversi permette poi di capire in quali di essi si sviluppino criticità maggiori e avviare un'analisi delle motivazioni e delle possibili soluzioni.

Occorre premettere che le criticità specifiche sono minori in queste sezioni se si confrontano con quanto accade in Case circondariali o di reclusione a regime ordinario. In particolare, non si registrano aggressioni, e pochi sono i casi di autolesionismo estremo o tentato suicidio: nel periodo esaminato in modo specifico – che va dal 1° gennaio 2018 al 2 gennaio 2019 – non vi sono stati suicidi e vi sono stati quindici tentati suicidi, 9 dei quali nello stesso Istituto. Vi sono state però più di duecentocinquanta manifestazioni individuali di protesta, più della metà delle quali nel solo Istituto di L'Aquila, e più di quattrocento collettive, i due terzi delle quali sempre in questo stesso Istituto. In questo Istituto si è fatto ricorso all'isolamento disciplinare – che pure, data la situazione oggettiva di assoluta restrizione e già estremamente limitata nei rapporti, è scarsamente utilizzato nelle sezioni a regime speciale – per un numero di volte pari al 74% del complessivo ricorso a esso negli 11 Istituti che ospitano nel Paese le sezioni a regime speciale. Se si osserva che il 22,5% dei casi ha riguardato l'Istituto di Novara, si comprende come marginale sia il ricorso all'isolamento negli altri 9 Istituti che tutti insieme raccolgono il residuo 3,5% dei casi.

22

Tali differenze, non potendo essere riferite alla casualità delle singole persone ristrette, pongono alcuni interrogativi sull'effettiva omogeneità di applicazione del regime ex articolo 41-*bis* o.p. e sulla capacità di interlocuzione che si stabilisce nelle singole situazioni per attenuare le criticità intrinseche a un regime così ristretto e, al contempo, per mantenere sicurezza e ordine in un modo, appunto, ordinato.

Tra le criticità va sottolineato il ricorso all'impiego della forza fisica in funzione contenitiva che, sebbene sia presente in un numero non trascurabile di eventi, è stata nel 98% dei casi sempre rivolta a una sola persona detenuta, più volte incontrata dal Garante nazionale che presenta una forma specifica di crisi acuta di agitazione psicomotoria che richiede, anche su sua richiesta preventiva, un numero di operatori fino al momento di rilassamento. A tutela della persona e degli agenti che devono intervenire in tali casi, il Garante chiede se Magistratura di sorveglianza e Amministrazione intendano continuare ad affrontare la questione nelle modalità attuali o se non sia necessaria una riflessione meno congiunturale di un problema che presenta profili di dubbia accettabilità ordinaria.

Il tema delle criticità apre comunque alla questione più generale del limite che alla potestà punitiva è posto in ogni ordinamento democratico, o quantomeno liberale, dalla complessiva considerazione della persona indipendentemente dal reato commesso e dalla sua potenzialità criminale. **Il Garante nazionale chiede che si apra con urgenza un confronto sulla continuazione o meno di applicazione di un regime di particolare specialità nei confronti di persone che, per patologie gravi, non presentino più quel pericolo di comunicazione con le organizzazioni criminali in virtù del quale il regime speciale è stato imposto. Teme, infatti, che a volte rischi di divenire prevalente il valore simbolico che il mantenimento della specialità anche in casi estremi assume – per esempio, come pure è avvenuto, quando la persona non è più in grado di comprendere e interagire.**

Ricorda che mai il principio del consenso o dissenso esterno o l'eventuale percezione della pubblica opinione devono essere considerati quando si tratti di assicurare diritti fondamentali della persona e quando si corra il rischio di attribuire al mantenimento di particolari condizioni un puro valore simbolico. Anche perché, come ci insegnava più di duecentocinquanta anni fa Cesare Beccaria, «non vi è libertà ogniqualvolta le leggi permettono che, in alcuni casi, l'uomo cessi di essere *persona* e diventi *cosa*: vedrete allora l'industria del potente tutta rivolta a far sortire dalla folla delle combinazioni civili quelle che la legge gli dà in suo favore»⁴⁹. Se la libertà di una persona, quantunque macchiata di gravissimi delitti, diviene *simbolo* o *messaggio* rivolto alla collettività e non sanzione dei suoi reati, al punto tale da non considerarne più le sue effettive condizioni d'intendere, il rischio di averla ridotta a *cosa* non è molto distante⁵⁰.

B.5. La disciplina

Come già riportato, nel 2018 i casi di isolamento disciplinare delle persone detenute in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. sono stati in numero significativo, quantunque concentrati in due soli Istituti. Si tratta di un tema rilevante se si considera che l'«esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni» è la sanzione disciplinare più grave prevista dall'articolo 39 dell'ordinamento penitenziario⁵¹ e che le Regole penitenziarie europee raccomandano la sua adozione solo in casi eccezionali⁵². Inoltre, non si può non rilevare il fatto che le persone sottoposte al regime speciale sono già di fatto 'isolate' per la gran parte della giornata.

Tuttavia, tale misura è adottata, in alcuni Istituti in maniera ampia. Il Garante ha osservato, per esempio, che nell'Istituto di L'Aquila sono interpretate in maniera estremamente rigida ed estensiva le indicazioni relative al divieto di comunicazione tra persone in regime detentivo speciale non appartenenti allo stesso gruppo di socialità: salutare una persona facendo seguire al saluto anche il nome di battesimo era considerato, al momento della visita di tale Istituto, una violazione del divieto di comunicazione e pertanto da sanzionare con l'isolamento. La stessa Direzione in data 6 novembre 2016 aveva diffuso un avviso a tutta la popolazione detenuta ristretta presso le sezioni 41-*bis* o.p. comunicando che: «Come previsto dal comma *quater*, lettera f, dell'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975⁵³, si rammenta alla popolazione detenuta il divieto di comunicare con appartenenti ad altri gruppi di socialità anche sotto forma di SEMPLICE SALUTO [*il maiuscolo è nel comunicato*]. Si evidenzia altresì, che l'inosservanza di detto divieto comporta responsabilità disciplinare in caso di violazione». Il Garante ha potuto comunque osservare che il divieto di saluto con il nome non è

⁴⁹ Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, cap. XX.

⁵⁰ Questi principi sono alla base anche della recente sentenza del 25 settembre 2018 della Corte di Strasburgo nei confronti dell'Italia (caso *Provenzano c. Italia*) per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per non aver debitamente considerato le condizioni di degrado mentale del ricorrente in occasione, il 23 marzo 2016, dell'ultimo rinnovo dell'applicazione del regime ex articolo 41-*bis* o.p., a meno di quattro mesi dalla sua morte, il 13 luglio 2016.

⁵¹ «Art. 39. Sanzioni disciplinari

Le infrazioni disciplinari possono dar luogo solo alle seguenti sanzioni:

- 1) richiamo del direttore;
- 2) ammonizione, rivolta al direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati;
- 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni;
- 4) isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni;
- 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni».

⁵² Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) Articolo 56.1. «Le procedure disciplinari devono essere dei meccanismi di ultimo impiego» e art.60.5. «L'isolamento come sanzione disciplinare può essere imposto solo in casi eccezionali e per un periodo determinato di tempo, il più breve tempo possibile».

⁵³ «La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 può comportare: [...] La limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10. Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi». Art. 41bis-*quater* lettera f) o.p..

applicato in tutti gli Istituti in maniera omogenea e che soltanto nell'Istituto abruzzese comporta un numero elevato di sanzioni disciplinari. Sempre in questo Istituto alcune donne ristrette nella sezione femminile hanno riportato che anche altre semplici parole pronunciate durante la distribuzione del cibo e riferite alla mera richiesta di maggiore quantità erano sufficienti a incorrere in un provvedimento disciplinare.

Nel ribadire la propria condivisione della finalità del regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p., così come delineato dalla norma e dalla Corte Costituzionale, il Garante nazionale deve valutare se le misure specifiche adottate nella quotidianità delle diverse sezioni siano coerenti e proporzionate a tale finalità. Per questo sottolinea la necessità di mantenere rigorosamente la chiara differenza tra il divieto di possibile comunicazione e il divieto di parola: l'osservata attivazione di procedimento disciplinare per chi saluti – chiamandola per nome – una persona non del proprio gruppo di socialità, sembra avvicinarsi più a questa seconda ipotesi che non al necessario controllo sulla prima.

12. Il Garante nazionale raccomanda che sia dismessa la pratica constatata in alcuni Istituti di sanzionare disciplinarmente, anche con la sospensione dalle attività comuni, le persone detenute che si limitano a salutare un'altra persona ristretta pur chiamandola per nome, a meno che non ci siano elementi fondati e specifici che portino ad attribuire a tale gesto un significato diverso dal mero saluto.

13. Raccomanda inoltre che le procedure disciplinari siano sempre usate come meccanismi di ultimo impiego e l'isolamento solo in casi eccezionali, così come affermato dalle Regole penitenziarie europee.

I controlli sulle persone in regime speciale sono chiaramente diversi e maggiori rispetto a quelli sulle persone ristrette in altri circuiti: ogni volta che entrano o escono dalla stanza di pernottamento sono perquisite con il *metal detector*. In alcuni Istituti il Garante ha constatato che le persone devono inoltre alzare i piedi per consentire il controllo delle soles delle scarpe – prassi che da taluni è considerata come particolarmente umiliante, in quanto rinvia alle procedure di ferratura dei cavalli. Tale modalità inoltre è oggetto di un conflitto tra alcuni detenuti che rifiutano di farsi controllare le soles delle scarpe, con conseguenti continui provvedimenti disciplinari e misure di isolamento. Il Garante rinnova la richiesta di verificare l'imprescindibilità di tale modalità nel corso delle perquisizioni in entrata e in uscita dalla stanza di pernottamento; imprescindibilità che appare messa in discussione dal fatto che in alcuni Istituti sono state individuate modalità altrettanto efficaci, ma vissute come più rispettose da parte di chi vi è sottoposto.

Il Garante nazionale, ricordando la necessità di diminuire possibili conflittualità interne, auspica che siano individuate forme che assicurino il controllo delle soles delle scarpe senza che questo si trasformi in un comportamento avvertito come umiliante dalle persone a esso sottoposte.

Grave è la prassi rilevata in due Istituti di sottoporre a perquisizione con denudamento e talvolta anche con flessioni, non in base a una specifica situazione o a seguito di un motivato provvedimento, ma pressoché come consuetudine⁵⁴.

La Corte costituzionale in tema di perquisizioni con denudamento ha affermato⁵⁵ che anche quelle senza flessione devono essere considerate come *extrema ratio*, sia sotto il profilo della frequenza che sotto quello della sussistenza di strumenti di controllo alternativi e ha auspicato una progressiva riduzione di tali perquisizioni, sino alla loro completa sostituzione. Inoltre, la sentenza del 23 aprile 2014 della Corte di Cassazione⁵⁶ ha ritenuto illegittima l'ispezione corporale con le modalità del denudamento *sistematico* imposta a una persona detenuta in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p.. Infine, il Garante rileva che le Regole penitenziarie europee all'articolo 54 commi 6 e 7 vietano al personale penitenziario di procedere a

⁵⁴ Alcune donne detenute a L'Aquila hanno dichiarato che la perquisizione con denudamento avveniva in una stanza al piano terra della sezione, vicino al magazzino vestiario, davanti a numerose agenti.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza del 15 novembre 2000 n. 256.

⁵⁶ Corte di Cassazione, Prima sezione penale, sentenza n. 20355/2014 del 23 aprile 2014.

qualsiasi esame corporeo, specificando che nell'ambito delle perquisizioni l'esame intimo può essere affidato solo a personale sanitario.

14. Il Garante nazionale raccomanda di effettuare i controlli con denudamento solo ed esclusivamente in casi di eccezionalità quando vi sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto e non rilevabili altrimenti e non in maniera sistematica e di garantire sempre il diritto alla riservatezza e al pudore, evitando di esporre la persona coinvolta agli sguardi di operatori penitenziari che non sono tenuti a essere presenti nel pieno rispetto della regola 54.4. delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2). Esse non possono mai costituire una pratica routinaria.

C. ULTERIORI DIRITTI

Lo spazio dell'esercizio effettivo dei diritti fondamentali della persona è esteso fino ai soli limiti dettati dalle esigenze di sicurezza che fondano il regime di detenzione speciale, come si è avuto modo di ricordare nei paragrafi precedenti del presente Rapporto, e secondo le precise indicazioni dettate dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che si sostanziano, per quanto qui di principale interesse, nell'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 «diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale»⁵⁷.

In questo quadro, una serie di restrizioni riscontrate dal Garante nazionale in diversi Istituti, risultate ulteriori anche rispetto alle regole dettate dalle circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e, in particolare, dall'ultima del 2 ottobre 2017, n. 3676/6126, appaiono ingiustificate e, in alcuni casi, di tenore particolarmente afflittivo perché incidenti sull'esercizio di diritti essenziali quale quello alla difesa, all'informazione, alla salute, alla riservatezza di situazioni e fatti strettamente personali.

C.1. La documentazione dei propri atti giudiziari

L'esercizio pieno dell'inalienabile diritto di difesa non può prescindere dall'accesso diretto, da parte della persona detenuta, agli atti processuali e dalla loro completa conoscenza.

Come noto, le vicende giudiziarie che interessano le persone sottoposte al regime di cui all'articolo 41-bis o.p, naturalmente inerenti fatti di criminalità organizzata, sono corredate di un compendio di atti di particolare vastità. Peraltro, la lettura diretta degli atti costituisce un elemento essenziale e irrinunciabile dell'esercizio del diritto di difesa per ogni persona coinvolta in un processo; ma lo è in modo particolare per coloro che sono soggetti alla possibilità di partecipazione alle udienze solo in videoconferenza e alla oggettiva difficoltà di colloquio con i difensori dovuta alla loro generale lontananza dai luoghi di detenzione, propria del regime di detenzione speciale.

La cospicua dimensione degli atti processuali comporta, nella maggior parte dei casi, il fatto che essi siano riprodotti su supporti informatici leggibili con un computer, anziché in formato cartaceo: la disponibilità di tali supporti digitali, degli strumenti di lettura e, infine, di tempi per la consultazione che non vengano sottratti a quelli destinati ad altre espressioni di diritti fondamentali – quali quelli della socialità o della permanenza all'aria aperta – integrano necessariamente l'esercizio del diritto di difesa nella sua pienezza.

⁵⁷ Sentenza Corte Costituzionale n.376/97 e richiami alle precedenti pronunce n.349/1993, 410/1993, 332/1994.

Il Garante nazionale ha riscontrato, al contrario, nelle prassi di alcuni Istituti, limitazioni inconciliabili con la realizzazione di tale diritto. In taluni casi la mancata messa a disposizione degli apparecchi di lettura, ovviamente privi di connessione esterna, previsti, a norma della citata circolare 2 ottobre 2017, per i casi in cui sia necessario visionare gli atti per un tempo maggiore di quello disponibile per l'utilizzo del computer fisso fuori della camera detentiva⁵⁸; in altri il computo nel tempo destinato alla consultazione degli atti sul computer fisso collocato in una apposita stanza a detrimento di quello per le attività di socialità o all'accesso all'aperto.

Rispetto a tali prassi, il Garante nazionale non può che esprimere il proprio dissenso e, di conseguenza,

15. raccomanda che sia interrotta ogni pratica che limita la consultazione degli atti processuali e che venga assicurata alle persone detenute in regime speciale la possibilità di consultazione, fornendo loro gli apparecchi di lettura dei supporti informatici nei termini previsti dall'articolo 14.1 capoversi 5 e 6 della circolare DAP n. 3676/6126 del 2 ottobre 2017 e comunque escludendo ogni concorrenza del tempo destinato alla lettura per mezzo del computer fisso con quello riservato alle altre attività che si svolgono fuori della camera detentiva.

C.2. Il diritto all'informazione e le preclusioni imposte

Nell'ambito ampio che attiene all'esercizio del diritto all'informazione si collocano situazioni che confinano con il diritto di difesa, in quanto comprendono le vicende processuali della persona detenuta.

Il Garante nazionale, pur consapevole delle restrizioni sull'acquisto della stampa locale, dettate dall'articolo 19 della vigente circolare, non può che rilevare come siano fortemente opinabili alcune prassi che si sono affermate sulla base di tale disposto, attraverso l'estensione dell'esercizio di divieti e censure oltre i termini in esso previsti.

È stato segnalato, infatti, che in alcuni Istituti⁵⁹ non vengono consegnati alle persone detenute in regime speciale articoli di stampa o pubblicazioni che trattino non direttamente di loro o del loro caso, ma che abbiano un complessivo riferimento al contrasto alla criminalità organizzata o al contesto culturale e sociale in cui essa si sviluppa: ciò determina anche l'eliminazione di contributi saggistici, pagine di quotidiani e settimanali che comunque configurano quell'insieme di elementi che il diritto costituzionale all'informazione tutela.

16. Il Garante nazionale raccomanda che le preclusioni all'acquisto e alla disponibilità di organi di stampa e di pubblicazioni non siano estese in modo tal da compromettere l'effettivo accesso all'informazione.

C.3. Il diritto alla salute

La qualità primaria della tutela della salute è tale da non ammettere deroghe di nessun genere, anche ricordando che la Costituzione, nel suo chiaro e stringato lessico utilizza l'aggettivo «fondamentale» solo per connotare tale diritto al suo articolo 32. La questione, peraltro, investe non soltanto la garanzia di una adeguata assistenza sanitaria ma anche la realizzazione di condizioni generali di salubrità della vita detentiva.

Riguardo a tale secondo profilo, si devono richiamare i rilievi e le raccomandazioni già proposti nella parte del presente Rapporto in ordine alle condizioni materiali delle sezioni che ospitano persone sottoposte al

⁵⁸ Articolo 14.1, commi 5 e 6

⁵⁹ Per esempio, nella Casa circondariale di Tolmezzo, secondo quanto constatato in occasione della visita del 13 luglio 2018.

regime previsto dall'articolo 41-*bis* o.p.⁶⁰ e va tenuta in stretta considerazione la circostanza che le criticità di ordine strutturale, quali gli ostacoli alla vista o l'accesso insufficiente di aria e di luce nelle camere e negli ambienti detentivi, hanno un'incidenza tanto maggiore sull'assetto generale della salute dell'individuo quanto più si abbia a che fare con periodi di detenzione molto lunghi, come è ricorrente per la tipologia di persone detenute di cui si tratta.

In ordine al primo profilo e, quindi, alla necessità che le sezioni destinate al regime speciale siano dotate di un servizio di assistenza sanitaria adeguato alle esigenze generali e particolari delle persone detenute, va rilevato che i principi e i criteri generali dettati dall'articolo 11 o.p., anche nella sua nuova e recente formulazione, sono naturalmente estesi a tutta la popolazione detenuta qualunque sia la sua specifica classificazione e il regime imposto: del resto, la stessa circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comprende e conferma la garanzia dei presidi essenziali e irrinunciabili, pur adeguandone la realizzazione in una prospettiva di compatibilità con le particolari esigenze di sicurezza⁶¹.

In questo quadro di principi, risulta totalmente dissonante la prassi, riscontrata in alcuni Istituti, di non dar luogo alla traduzione della persona detenuta presso luoghi di cura esterni, o di ritardarlo, per indisponibilità di personale da applicare al servizio di vigilanza.

Tale criticità si manifesta in termini più gravi nei territori carenti di Servizi di assistenza intensiva (Sai) destinati alle persone detenute in regime speciale: è il caso della Sardegna, ove non è disponibile un Sai che possa essere utilizzato a tutela della loro salute⁶², giacché quello dell'Istituto di Sassari – strutturato originariamente per tale popolazione detenuta – è stato recentemente trasformato in un Centro di osservazione psichiatrica e l'unico altro Sai della Regione, che si trova nell'Istituto di Cagliari-Uta, è riservato al circuito della media sicurezza. Qui, pertanto, le due carenze unite, quella di personale destinabile alla sorveglianza esterna in comuni luoghi di cura e quella di un Sai per il particolare circuito detentivo, determinano il sostanziale venir meno di un servizio adeguato di assistenza sanitaria per le persone sottoposte al 41-*bis* o.p.. Il Garante nazionale, pertanto

17. raccomanda che negli Istituti e nei territori in cui sono tuttora mancanti siano immediatamente attivati i Servizi di assistenza intensiva (Sai) destinati a rispondere alle esigenze di tutela della salute delle persone detenute in regime ex articolo 41-*bis* o.p., attraverso la stipula dei necessari protocolli con le Aziende sanitarie locali. Raccomanda altresì che sia rigorosamente rispettata l'attuazione della traduzione in luoghi esterni di cura delle persone che necessitano di accertamenti diagnostici o di cure che non possono essere resi dai servizi sanitari interni all'Istituto.

C.4. Il diritto alla riservatezza

Le peculiari esigenze di sicurezza e di vigilanza dettate dal regime previsto dall'articolo 41-*bis* o.p. devono trovare linee di compatibilità con la tutela della riservatezza della persona, in particolare quando si tratti di situazioni che coinvolgono l'intimità dell'individuo. Si fa riferimento, in primo luogo, alla necessità di preservare alcuni ambienti delle camere detentive dal diretto sguardo di altre persone: necessità non osservata laddove siano collocate telecamere nel locale del bagno delle camere, come è stato riscontrato nella sezione della "Area riservata" della Casa circondariale di Roma Rebibbia.

⁶⁰ Cfr. *supra*, Raccomandazione n.9.

⁶¹ Articoli 23, 23.1, 24.

⁶² Rapporto sulla visita regionale in Sardegna, 3-10 novembre 2017.

Inoltre, il diritto alla riservatezza della persona deve costituire un criterio-guida nell'esecuzione delle perquisizioni personali, come dettato dalle Regole penitenziarie europee⁶³ (Rec(2006)2).

In tale contesto, il Garante nazionale, ritiene del tutto incompatibile con il diritto alla riservatezza e, nel contempo, all'esercizio pieno del diritto alla tutela della salute, la presenza di personale di Polizia penitenziaria durante le visite mediche come prassi ordinaria e non come conseguenza di una richiesta specifica del medico in un altrettanto specifico e circostanziato caso. Tale prassi, riscontrata in più Istituti visitati⁶⁴, si realizza o con la diretta presenza nella stanza in cui si svolge la visita o con la presenza sull'uscio della stanza in cui si svolge la visita in modo tale da consentire comunque di udire il colloquio tra il paziente e il sanitario. Ricordando che il controllo visivo è consentito e quello uditivo è proibito, se non in specifici casi eccezionali e a richiesta del personale sanitario, il Garante nazionale chiede che tale prassi sia dismessa con urgenza, sia a tutela della riservatezza della persona, sia a tutela dello Stato rispetto a possibili sanzioni internazionali su tale punto.

La lesione grave del rapporto fiduciario tra medico e paziente, conseguente a tale consuetudine, costituisce una ulteriore ragione per fare ritenere le descritte modalità di sorveglianza assolutamente inaccettabili.

Il Garante ribadisce che le misure devono necessariamente tutelare tutti gli attori coinvolti: i sanitari, il personale di custodia, gli altri operatori, le persone detenute. Con ancor maggiore disappunto ha avuto modo di constatare che tale prassi era attuata in alcuni Istituti anche nel corso di visite psichiatriche. Ricorda a tale proposito che situazioni gravi che si erano verificate alcuni anni fa in un Istituto, peraltro chiaramente censurate dal Presidente del locale Tribunale di sorveglianza, avevano portato l'Italia al rischio di condanna da parte della Corte di Strasburgo⁶⁵.

In ordine ai diversi profili che interessano la tutela del diritto alla riservatezza, pertanto:

18. il Garante nazionale raccomanda che:

- **siano disattivate o quantomeno schermate le telecamere collocate nei locali da bagno delle camere detentive al fine di garantire la riservatezza nell'espletamento delle proprie funzioni fisiologiche;**
- **le visite mediche siano condotte nell'osservanza dei principi di riservatezza e di tutela del rapporto tra medico e paziente, escludendo la presenza o la vicinanza del personale di Polizia penitenziaria se non in casi circostanziati e a seguito di specifica e altrettanto circostanziata richiesta del sanitario e prevedendo modalità di controllo esterno ed esclusivamente visivo, come può realizzarsi dotando le porte delle stanze degli ambulatori medici di una finestra.**

Il presente Rapporto, oltre a fornire elementi descrittivi che si ritiene possano essere utili al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria responsabile delle strutture visitate, vuole offrire elementi di analisi per il miglioramento delle condizioni di attuazione della privazione della libertà personale nonché delle condizioni di chi opera in tale delicato settore. Il Rapporto contiene, quindi, analisi e raccomandazioni, ai sensi dell'articolo 7, lettera f, del decreto-legge 146/2013, convertito in legge 10/2014.

Il Garante nazionale chiede che sia data risposta a tali raccomandazioni, indicando le azioni intraprese, quelle previste o argomentando quelle non avviate, entro trenta giorni dalla ricezione del Rapporto. Sarà cura dell'Amministrazione centrale provvedere a trasmettere alle Autorità locali il Rapporto, evidenziando le parti che indicano azioni di competenza appunto locale.

⁶³ Regola 45.4: Le persone sottoposte a perquisizione non devono essere umiliate dalla procedura di perquisizione.

⁶⁴ Casa circondariale di Cuneo, Casa circondariale di Parma e Sai, Casa circondariale di Roma Rebibbia, Casa circondariale di L'Aquila, Casa circondariale di Bancali.

⁶⁵ Il riferimento è al Tribunale di sorveglianza di L'Aquila nel 2014.

Sul tema specifico oggetto del presente Rapporto il Garante nazionale rinnova la propria disponibilità a proseguire con il “Tavolo di lavoro” da tempo avviato con l’Amministrazione penitenziaria.

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. Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale senza alcuna indicazione di nomi non prima di trenta giorni dall’invio alle Amministrazioni responsabili. Eventuali commenti e risposte ricevuti saranno anch’essi resi pubblici, insieme al Rapporto.

Roma, 7 gennaio 2019

il Presidente
Mauro Palma