

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA  
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

**XVII LEGISLATURA**

---

**RAPPORTO SUL REGIME DETENTIVO SPECIALE  
INDAGINE CONOSCITIVA SUL 41-*bis***

**(aprile 2016)**

---



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**INDICE**

<b>Prefazione</b>	Pag.	5
<b>Capitolo 1. La storia del regime detentivo speciale</b>		
1.1 Le origini	»	7
1.2 Gli interventi della Corte Costituzionale	»	9
1.3 La legge n. 279 del 2002	»	13
1.4 La circolare del 9 ottobre 2003	»	16
1.5 La legge n. 94 del 2009	»	22
1.6 Circolare del 4 agosto 2009	»	31
<b>Capitolo 2. Il regime speciale sotto la lente del Consiglio d'Europa</b>		
2.1 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo	»	37
2.2 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura	»	44
<b>Capitolo 3. Fotografia del regime speciale</b>		
3.1 Alcuni dati	»	50
3.2. Visite alle sezioni dove sono presenti detenuti sottoposti al regime speciale	»	54
<b>Capitolo 4. Raccomandazioni</b>	»	61
<b>Sigle</b>	»	69



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE**

Presidente

MANCONI Luigi

Vicepresidenti

MAZZONI Riccardo

DONNO Daniela

Segretari

BILARDI Giovanni

DE PIN Paola

Membri

ALICATA Bruno

AMATI Silvana

BERNINI Anna Maria

CHIAVAROLI Federica

CONTE Franco

DE CRISTOFARO Peppe

DI BIAGIO Aldo

FASANO Enzo

FATTORINI Emma

FERRARA Elena

GOTOR Miguel

LO GIUDICE Sergio

MUNERATO Emanuela

PADUA Venera

PALERMO Francesco

ROMANO Lucio

SANTANGELO Vincenzo

SIMEONI Ivana

VALENTINI Daniela

VICECONTE Guido



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

## **PREFAZIONE**

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ha svolto nel corso del 2013, 2014 e 2015 un'indagine conoscitiva sulle condizioni di applicazione del regime detentivo speciale del 41-*bis*, focalizzando il tema dal punto di vista del rispetto della dignità e dei diritti della persona.

Il primo capitolo riassume la storia del regime speciale e ne descrive l'evoluzione nella normativa italiana, riportando alcune delle considerazioni svolte da giuristi, magistrati e rappresentanti delle istituzioni nel corso della discussione in Commissione.

Il secondo capitolo è dedicato al regime speciale in relazione a quanto emerso nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e nei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

Il terzo capitolo fotografa la situazione attraverso i dati raccolti nel corso dell'indagine e gli elementi riscontrati nelle visite della Commissione agli istituti penitenziari dove sono reclusi i detenuti sottoposti a regime di 41-*bis*.

Nel quarto capitolo, alla luce dei risultati dell'indagine, si propongono una serie di raccomandazioni e alcune misure concrete attuabili a breve termine, per assicurare alle persone sottoposte al carcere duro il rispetto delle garanzie previste dalle norme nazionali e internazionali.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

## **1. La storia del regime detentivo speciale**

### **1.1 Le origini.**

Il regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (O.P.) è stato istituito nel 1992<sup>1</sup>, a cavallo delle stragi mafiose di quell'anno, come strumento per il contrasto alla criminalità organizzata. La detenzione speciale consiste in un catalogo di limitazioni finalizzate a impedire la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva e a evitare che dal carcere si continuino a gestire le attività illecite. Per effetto dell'aumento della popolazione carceraria di provenienza mafiosa, infatti, avvenne, in particolare nel corso degli anni '70 e '80, che in molti istituti penitenziari si creassero cellule organizzate che riproducevano quelle esterne, con le gerarchie, le aggregazioni, i rapporti esistenti all'esterno dell'ambiente carcerario e che quelle cellule servissero per reclutare anche i detenuti comuni.

Già nel 1977 vennero istituite carceri speciali come risposta all'emergenza terrorismo, con conseguente necessità di effettuare controlli rigorosi su detenuti a elevato indice di pericolosità<sup>2</sup>. Nel 1986, invece, la cd. "legge Gozzini" - abolendo le carceri speciali - introdusse nell'ordinamento penitenziario la possibilità della sospensione temporanea e in casi eccezionali delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati<sup>3</sup>: "In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto". Lo stesso provvedimento legislativo precludeva il beneficio della detenzione domiciliare "quando è accertata l'attualità di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata o di una scelta di criminalità"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Inserito nel tessuto normativo dal combinato disposto degli artt. 19 e 29 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992 n. 356.

<sup>2</sup> D.M. 4.5.1977, con l'introduzione dell'art. 90 O.P.

<sup>3</sup> L. 10 ottobre 1986, n. 663, art. 10. Viene introdotto l'art. 41 bis, comma 1, che sostituisce, a sua volta, l'art. 90 O.P.

<sup>4</sup> All'art. 13, che introduceva l'art. 47ter, comma 2 (abrogato dall'art. 1, comma 7, D.L. n. 152/91).



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Il D.L. 13 maggio 1991, n. 152<sup>5</sup>, introduceva poi un'altra serie di strumenti di differenziazione, individuando in particolare due fasce di condannati presuntivamente legati alla criminalità organizzata, con conseguenti prescrizioni in materia di benefici. L'art. 1, infatti, nei commi da 1 a 5, introduce l'art. 4-bis O.P.: " Art. 4-bis (*Accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti*). - 1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI possono essere concessi ai condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 630 del codice penale e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. Quando si tratta di condannati per i delitti di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del codice penale e all'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i benefici suddetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva".

Si arriva così, nel 1992, alla introduzione dell'art. 41-bis, comma 2, nell'ordinamento penitenziario: "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 facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza".

---

<sup>5</sup> Decreto-legge 13 maggio 1991, n.152 *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*. (GU n.110 del 13-5-1991 ) convertito con modificazioni, in L. 12 luglio 1991, n. 203.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

In quel determinato momento storico, all'interno delle numerose misure adottate per rafforzare il contrasto alla criminalità mafiosa, il legislatore ritenne necessario intervenire anche nel controllo delle condizioni di privazione della libertà. L'esperienza giudiziaria aveva infatti consentito di osservare come durante la detenzione carceraria, persino nei casi in cui questa era destinata a protrarsi senza limite temporale, il legame con l'associazione criminale tendeva a permanere ed addirittura rafforzarsi, sia con riguardo alla personalità del detenuto, che non perdeva il ruolo e il carisma rivestito all'esterno nell'ambito dell'ambiente criminale di provenienza, sia con riguardo a quest'ultimo, che non cessava di usufruire dell'attività propositiva e organizzativa proveniente dagli esponenti di vertice, collocati temporaneamente o stabilmente all'interno della struttura carceraria.

La norma ha disciplinato per un decennio un regime detentivo caratterizzato dalla temporaneità<sup>6</sup>: non conteneva alcuna disposizione né in ordine alla durata della sospensione, né in ordine ad eventuali proroghe, né all'attività istruttoria e neppure disciplinava il procedimento del reclamo. E soprattutto, la stessa norma nasceva come temporanea, essendo stata approvata con una data di scadenza rinnovata progressivamente nel corso del decennio, prima di essere abolita<sup>7</sup>.

## **1.2 Gli interventi della Corte Costituzionale**

Il regime differenziato in questione è stato da subito oggetto di forti perplessità da parte della dottrina<sup>8</sup>. Si sottolineava la formulazione troppo generica dei presupposti "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica" in base ai quali il ministro veniva legittimato ad adottare il provvedimento sospensivo, accordando così un margine di discrezionalità troppo ampio e riferibile ad una serie di situazioni potenzialmente infinite. Né venivano previsti limiti legislativi posti ad argine della discrezionalità dell'esecutivo circa il contenuto del provvedimento. Quest'ultimo poteva così prevedere interventi

---

<sup>6</sup> Così il prof. Fiorio nel corso dell'audizione presso la Commissione diritti umani del 19 marzo 2014.

<sup>7</sup> v. art. 29 comma 1 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306: *Le disposizioni previste dagli articoli 19 e 25 cessano di avere effetto trascorsi tre anni dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.*

<sup>8</sup> Così Valeria Beraldo nel capitolo dedicato al regime speciale in *L'emergenza del sistema carcerario italiano*, Archivio penale 2013 (2), pp. 31-41.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

particolarmente restrittivi, capaci, in virtù dell'emergenza, di incidere sulla sfera dei diritti fondamentali dei detenuti. La dottrina prevalente, in ogni caso, è sempre stata ferma nel proporre un'interpretazione del secondo comma dell'art. 41-*bis* costituzionalmente orientata e quindi ispirata ai principi dell'umanità della pena e della sua finalità rieducativa.

Per sancire la costituzionalità del regime 41-*bis* e per precisarne i possibili confini<sup>9</sup>, sono intervenute tre importanti sentenze della Corte Costituzionale: quella del 28 luglio 1993 n. 349, del 19 Luglio 1994 n. 357 e del 18 ottobre 1996, n. 351.

Riguardo alla prima, i giudici di merito - all'indomani della prima applicazione del regime, nel 1992 - avevano sollevato alcune questioni di legittimità, con riferimento al principio di rieducazione della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, inteso come "finalizzazione dell'esecuzione penale al raggiungimento del reinserimento sociale del reo", rilevando come i detenuti venissero "selezionati, quasi semplicemente in base al titolo di reato, ad un regime indiscriminatamente sanzionatorio, ispirato ad un ottica di mera neutralizzazione, contrastante, per di più, anche con il principio di individualizzazione dell'esecuzione penale". Si rilevava inoltre come "la sospensione delle regole di trattamento per un tempo rilevante implicasse la rinuncia a qualsivoglia intervento dello Stato inteso a rimuovere le cause del disadattamento sociale", ritenendosi così obliterata la funzione del trattamento rieducativo, cui veniva riconosciuto il rango di vero e proprio diritto del condannato. Infine si riteneva che - "consentendosi all'amministrazione di introdurre senza alcun controllo di contenuto restrizioni all'ordinario regime carcerario - non si sarebbe potuto escludere che si ponessero in essere trattamenti contrari al senso di umanità". Per porre un argine alla entità delle restrizioni che potevano essere adottate, e dunque per superare le censure riguardante la possibile violazione dell'art. 27, la Corte ha elaborato il concetto dei "limiti", veri e propri confini nel cui ambito possono essere collocate le misure del regime speciale. Essa ha innanzitutto individuato i cd. "limiti esterni" che l'amministrazione non può valicare nel configurare detto regime. Così, in primo luogo, non possono essere adottate misure comunque

---

<sup>9</sup> come sottolineato dal cons. Sebastiano Ardita nel corso dell'audizione in Commissione del 2 aprile 2014. <sup>9</sup> Il cons. Sebastiano Ardita è procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Messina, già direttore della Direzione Generale detenuti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

incidenti "sulla qualità e quantità della pena" o sul "grado di libertà personale del detenuto"<sup>10</sup>, onde nemmeno possono adottarsi determinazioni che vengano a precludere o a condizionare in via di diritto l'applicabilità ai detenuti di benefici che incidano sullo stato di libertà, ferme restando le limitazioni che in generale la legge ha posto in tale materia nei confronti dei condannati per taluni delitti con l'art. 4-*bis*, primo comma, dell'ordinamento penitenziario.

Nel definire la compatibilità del regime speciale con la nostra Costituzione, e in particolare con il principio della salvaguardia della funzione rieducativa della pena, la Corte ha delineato un'ulteriore categoria di limiti al contenuto delle misure, definendo i cd. "limiti interni" o funzionali del regime. L'art. 41-*bis*, nella sua prima formulazione, prevedeva infatti che potesse essere sospesa l'applicazione delle regole e degli istituti "che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza". La Corte ha ritenuto che ciò comporti un "ulteriore preciso limite all'esercizio del potere ministeriale: non possono cioè disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento. Mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale."<sup>11</sup>.

Sull'intervento della Corte, e in particolare sulla disciplina del procedimento del reclamo, si è soffermato in audizione anche il prof. Carlo Fiorio<sup>12</sup>: la Corte Costituzionale, nella sentenza del 1993, ha riconosciuto la giurisdizione ordinaria quale esclusivo momento di controllo dei provvedimenti direttamente incidenti sui diritti soggettivi del condannato<sup>13</sup> e ha equiparato detto controllo, da un punto di vista procedimentale, al sindacato esercitabile sui provvedimenti che dispongono ovvero prorogano la sorveglianza

---

<sup>10</sup> C. Cost. 349/1993.

<sup>11</sup> Dalla relazione del cons. Ardita in Commissione.

<sup>12</sup> Audizione del 19 marzo 2014.

<sup>13</sup> C. Cost. 349/1993 e 410/1993.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

particolare ex art.14-ter O.P. In una sentenza successiva<sup>14</sup>, la Corte, ha affermato che l'ambito della *iurisdictio* non può essere limitato alla mera verifica in ordine alla sussistenza dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento, ma va estesa al sindacato delle prescrizioni singolarmente considerate, la cui potenzialità lesiva dei diritti della persona detenuta va misurata con riferimento ai contenuti di cui l'art. 14-*quater* O.P. è portatore. Quindi il controllo dell'autorità giudiziaria deve comprendere diversi profili: i presupposti in base ai quali si applica il provvedimento sospensivo, il contenuto dello stesso e la sua conformità ai limiti imposti dalla legge e dalla Costituzione, la congruità delle misure in concreto disposte rispetto ai fini per i quali la legge consente all'amministrazione di disporre un regime derogatorio rispetto a quello ordinario, con la diretta conseguenza di poter dichiarare il provvedimento parzialmente illegittimo<sup>15</sup>.

Infine, con la sentenza n. 376 del 1997, la Corte Costituzionale ha ulteriormente specificato che il controllo giurisdizionale sulla congruità delle misure adottate vale a escludere che possano essere soppresse o sospese le attività di osservazione e di trattamento, volte alla realizzazione della personalità secondo quanto dispone l'art. 27 c. 3 Cost. Nel rispetto del dettato della Corte, l'art. 4 della L. 11 del 1998, ha introdotto il comma 3 dell'art. 41-*bis*, attribuendo la competenza a decidere sui reclami al tribunale di sorveglianza del luogo di detenzione.

In seguito al pronunciamento della Corte Costituzionale, vengono emanati il D. M. 4 febbraio 1997 e la circolare DAP n. 5931938 del 7 febbraio 1997: in entrambi i provvedimenti si raccomanda all'amministrazione penitenziaria una riorganizzazione delle sezioni relative al regime ex art. 41-*bis*, comma 2 O.P. alla luce delle sentenze. Viene disposto che i detenuti sottoposti al regime speciale possono intrattenere una conversazione telefonica mensile sottoposta a registrazione con i familiari e i conviventi. Questa autorizzazione è limitata ai soli detenuti che nel corso del mese non svolgano i colloqui visivi consentiti. Il colloquio telefonico è in ogni caso considerato sostitutivo del colloquio visivo concesso al detenuto, quindi dopo l'effettuazione della telefonata nell'arco del mese il detenuto non potrà usufruire dei colloqui visivi. Inoltre, vi è l'esigenza di

---

<sup>14</sup> C. Cost. 351/1996.

<sup>15</sup> Vedi anche V. Beraldo, cit. pp. 33-34.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

verificare che l'interlocutore telefonico del detenuto sia effettivamente tra i congiunti abilitati ai colloqui. A tale proposito, la circolare dispone che il colloquio telefonico non avvenga direttamente presso il domicilio dei familiari, ma quest'ultimi, per ricevere la telefonata, dovranno recarsi nel luogo designato dall'amministrazione penitenziaria abilitato a farlo, con valido documento di riconoscimento. In attuazione delle sentenze costituzionali, al fine di rendere più rispondenti le limitazioni imposte al principio del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e alla salvaguardia delle attività di osservazione e trattamento, è concesso di ricevere un ulteriore pacco mensile, nonché due pacchi annuali straordinari, di utilizzare fornelli personali per la preparazione di bevande e riscaldare cibi già cotti somministrati dall'amministrazione penitenziaria.

Numerose criticità riguardavano anche la prassi della proroga. Al primo provvedimento, che durava un anno, ne faceva seguito subito un altro e poi un altro ancora; si instaurava così una catena di provvedimenti speciali senza che fossero addotte, a fondamento delle proroghe, nuove o diverse motivazioni rispetto al primo provvedimento. La Corte Costituzionale con la sentenza 376/97 precisava come ogni proroga del provvedimento sospensivo dovesse essere corredata da un'autonoma e congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime miravano a prevenire. Di conseguenza, non potevano ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte.

### **1.3 La legge n. 279 del 2002**

Solamente nel 2002, per effetto della legge n. 279<sup>16</sup>, il Parlamento ha ridisegnato l'istituto sancendo nel contempo il passaggio a regime della disciplina e ne ha siglato la definitività, adeguandone i presupposti applicativi e le cadenze procedurali agli interventi in merito della Corte costituzionale<sup>17</sup>. La legge 279/02, in particolare, oltre ad incidere sull'efficacia temporale del provvedimento ministeriale e sulle ipotesi di proroga,

---

<sup>16</sup> Legge 23 dicembre 2002, n. 279 *Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario.* (GU n.300 del 23-12-2002).

<sup>17</sup> V. audizione del prof. Fiorio del 19 marzo 2014.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

tentava di conferire maggiore determinatezza, rispetto al passato, al contenuto della sospensione delle regole di trattamento e degli istituti ma anche ai relativi limiti: "Quando ricorrano gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, anche a richiesta del ministro dell'Interno, il ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis*, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti dalla presente legge che possano porsi in aperto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente"<sup>18</sup>.

La procedura viene regolata dal comma 2-*bis*: "I provvedimenti emessi ai sensi del comma 2 sono adottati con decreto motivato del ministro della giustizia, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero presso quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva nell'ambito delle rispettive competenze." Alla proroga è dedicata la seconda parte del comma 2-*bis*: "I provvedimenti medesimi hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a due e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato a mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno". Venute meno tali condizioni il ministro, anche d'ufficio, procede alla revoca con una decisione che assume sempre la forma di un decreto motivato.

Il comma 2-*quater* riassume le misure di elevata sicurezza interna ed esterna previste al fine di prevenire i contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza: "i colloqui vengono determinati in un numero non inferiore ad uno e non superiore a due al mese da svolgersi con intervalli determinati e in luoghi attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi,

---

<sup>18</sup> art. 41-*bis*, comma 2, O.P. come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge del 2002.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

salvo casi eccezionali determinati di volta in volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma 2 dell'art. 11 O.P.". Può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore o dall'autorità giudiziaria procedente, solo dopo i primi sei mesi d'applicazione del regime differenziato, un colloquio telefonico mensile con i familiari e i conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto a registrazione. Queste disposizioni non si applicano ai colloqui con i difensori, che sono manifestazioni in concreto del diritto di difesa. È limitata la disponibilità di beni, oggetti e somme di denaro ricevuti dall'esterno così come la permanenza all'aperto durante le ore d'aria, non può svolgersi in gruppi superiori a cinque persone, con una durata non superiore a quattro ore il giorno.

I commi *2-quinquies* e *2-sexies* disciplinano il regime d'impugnabilità del provvedimento emesso dal ministro: "Il reclamo può essere proposto dal detenuto o dall'internato ovvero dal difensore nei confronti del quale è stata disposta o confermata l'applicazione di cui al comma 2. Il reclamo deve essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento". È il Tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto di pena in cui l'interessato è assegnato ad avere competenza sul reclamo. La decisione viene presa "nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale"<sup>19</sup> ovvero sulle disposizioni che in generale disciplinano il provvedimento di

---

<sup>19</sup> Art. 666 Cod. Proc. Pen. (*Procedimento di esecuzione*).

Il giudice dell'esecuzione procede a richiesta del pubblico ministero (655), dell'interessato o del difensore (reg. 29). Se la richiesta appare manifestamente infondata per difetto delle condizioni di legge ovvero costituisce mera riproposizione di una richiesta già rigettata, basata sui medesimi elementi, il giudice o il presidente del collegio, sentito il pubblico ministero, la dichiara inammissibile con decreto motivato (125), che è notificato entro cinque giorni all'interessato. Contro il decreto può essere proposto ricorso per cassazione (606).

Salvo quanto previsto dal comma 2, il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore di ufficio all'interessato che ne sia privo, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio (127) e ne fa dare avviso alle parti e ai difensori (att. 653). L'avviso è comunicato o notificato (148 ss.) almeno dieci giorni prima della data predetta. Fino a cinque giorni prima dell'udienza possono essere depositate memorie in cancelleria.

L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero. L'interessato che ne fa richiesta è sentito personalmente; tuttavia, se è detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice, è sentito prima del giorno dell'udienza dal magistrato di sorveglianza del luogo, salvo che il giudice ritenga di disporre la traduzione.

Il giudice può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno; se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio (att. 185).

Il giudice decide con ordinanza. Questa è comunicata o notificata senza ritardo alle parti e ai difensori, che possono proporre ricorso per cassazione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni sulle impugnazioni e quelle sul procedimento in camera di consiglio davanti alla Corte di cassazione (611).



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

sorveglianza. Nel caso di accoglimento del reclamo, o di una parte del reclamo, da parte del Tribunale di sorveglianza, viene disposta la revoca del provvedimento ministeriale. Qualora il ministro della giustizia intenda disporre un nuovo provvedimento deve evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo<sup>20</sup>.

#### **1.4 La circolare del 9 ottobre 2003**

Con una circolare del 9 ottobre 2003<sup>21</sup> il DAP fornisce una serie di interpretazioni della nuova norma e alcune direttive per uniformare la regolamentazione dello svolgimento delle attività all'interno delle sezioni detentive. Nella stessa circolare si ribadisce, in via preliminare, che tali misure "non sono volte a punire e non costituiscono un adattamento della espiazione della pena in ragione della natura del reato commesso. Esse servono ad impedire la commissione di altri reati, e per questo presuppongono la massima attenzione ed una attenta osservazione della vita di reparto affinché la loro concreta attuazione rimanga per un verso sempre legata al fine preventivo, e per altro verso non sia vanificata da atteggiamenti ripetitivi e cadute di attenzione".

Riguardo alla **collocazione dei detenuti all'interno delle sezioni**, si dispone che "avverrà sempre rigorosamente in cella singola" e che "sarà inoltre necessario prestare

---

Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza, a meno che il giudice che l'ha emessa disponga diversamente (588).

Se l'interessato è infermo di mente, l'avviso previsto dal comma 3 è notificato anche al tutore o al curatore (424 c.c.); se l'interessato ne è privo, il giudice o il presidente del collegio nomina un curatore provvisorio. Al tutore e al curatore competono gli stessi diritti dell'interessato.

Il verbale di udienza è redatto soltanto in forma riassuntiva a norma dell'art. 140 comma 2.

Art. 678 Cod. Proc. Pen. (*Procedimento di sorveglianza*).

Il tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, e il magistrato di sorveglianza nelle materie attinenti alla rateizzazione (6603; 133<sup>ter</sup> c.p.) e alla conversione delle pene pecuniarie (660; 136 c.p.), alla remissione del debito, ai ricoveri previsti dall'art. 148 del codice penale, alle misure di sicurezza (199 ss. c.p.), alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata e alla dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato (102-105 c.p.) o di tendenza a delinquere (108 c.p.), procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'art. 666. Tuttavia, quando vi è motivo di dubitare della identità fisica di una persona, procedono a norma dell'art. 667.

Quando si procede nei confronti di persona sottoposta a osservazione scientifica della personalità, il giudice acquisisce la relativa documentazione e si avvale, se occorre, della consulenza dei tecnici del trattamento.

Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate, davanti al tribunale di sorveglianza, dal procuratore generale presso la corte di appello e, davanti al magistrato di sorveglianza, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza (att. 189)

<sup>20</sup> <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/calderon/cap3.htm#157>

<sup>21</sup> n. 3592-6042 del 9.10.2003.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

molta attenzione ai contatti tra detenuti all'interno dell'istituto durante le ore di permanenza all'aperto e di socialità". Si consiglia che nell'organizzare le ore all'aperto dei detenuti - non più di quattro al giorno, di cui due da trascorrere in appositi locali adibiti a biblioteca, palestra, ecc., e in gruppi che non posso superare le cinque persone - "il numero ottimale di persone che potrebbero comporre i gruppi dovrebbe essere di tre-quattro". Largo spazio è dedicato ai possibili contatti tra detenuti: nella composizione dei nuovi gruppi occorrerà pertanto tenere presenti alcuni parametri. Innanzitutto, "sarà opportuno ammettere all'aria aperta in comune, ovvero alla socialità in comune, soltanto detenuti che abbiano già avuto periodi di permanenza in comune. Più recente e prolungata è stata la permanenza, maggiore è la idoneità a far parte dello stesso gruppo". "Deve essere evitato ogni contatto tra nuovi entrati nel circuito e detenuti da più tempo sottoposti al regime. I nuovi entrati dovranno fare preferibilmente socialità tra loro, o con altri che da meno tempo sono inseriti nel circuito. Ciò allo scopo di evitare che vengano comunicati ordini, informazioni e notizie provenienti dall'esterno. Dovranno essere evitati contatti tra i personaggi di spicco, a qualunque formazione mafiosa appartengano, preferendosi che i gruppi siano formati da un personaggio di spessore ed altri di minor calibro". Occorrerà poi comunque evitare che facciano parte dello stesso gruppo soggetti della medesima organizzazione ovvero componenti di rilievo di organizzazioni operanti in alleanza o in contrapposizione fra loro, o su territori confinanti. In ogni caso, "ove ritenuto necessario, si valuterà anche l'opportunità di disporre periodiche rotazioni nella formazione dei gruppi, con intervalli in ogni caso compatibili con l'effettuazione di un serio periodo di osservazione".

Quanto alle **attività in comune**, in ogni sezione, "devono essere obbligatoriamente predisposte una o più sale per attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo. La sala o le sale dovranno essere all'uopo attrezzate e potranno altresì contenere la biblioteca di sezione. I detenuti della sezione potranno accedere alla sala o alle sale predette secondo i medesimi gruppi costituiti per la permanenza all'aperto, e per due ore giornaliere (da ricomprendersi, naturalmente, nelle quattro già previste dal decreto di applicazione del regime speciale)". I detenuti potranno, a richiesta, svolgere attività di pittura e disegno solo presso un apposito locale che potrebbe individuarsi anche nelle sale per le attività in comune. Su decisione del direttore, sarà consentito, anche a più detenuti interessati, di



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

svolgere la stessa attività contemporaneamente, mentre sarà evitato che lo svolgimento di tali attività avvenga contemporaneamente alla socialità fruita da altri detenuti, specificando però che "considerate le prioritarie finalità del regime speciale, e ritenuto che i dipinti o disegni del detenuto potrebbero essere mezzo di comunicazione con l'esterno di messaggi non decifrabili in fase di controllo da parte del personale penitenziario, è fatto divieto per il detenuto di inviare tali manufatti all'esterno, a familiari, amici o ad altri destinatari".

Le **attività sportive** dovranno svolgersi in modo da evitare contatti di ogni tipo con la restante popolazione detenuta e laddove all'interno della sezione non sia possibile attrezzare locali per tali attività, dovranno essere utilizzati locali di altre sezioni. L'uso del campo sportivo potrà essere consentito per un'ora la settimana, da computarsi nel tempo delle attività in comune. Resta fermo il potere del direttore di precludere l'esercizio per motivi di ordine e sicurezza dell'istituto.

Nella parte della circolare che disciplina i **colloqui visivi**, si chiarisce che "la limitazione dei colloqui visivi rappresenta nella nuova legge lo strumento principale con il quale viene assicurata la riduzione delle occasioni offerte al detenuto di trasmettere all'esterno le proprie determinazioni, e quindi di continuare ad esercitare il proprio potere criminale". I colloqui - nel numero di uno o due mensili, secondo quanto stabilito negli specifici decreti di sottoposizione al regime speciale<sup>22</sup> - si svolgeranno in appositi locali muniti di vetri o altre separazioni a tutta altezza, che non consentano il passaggio di oggetti di qualsiasi natura, tipo o dimensione. La comunicazione avverrà attraverso microfoni, citofoni o altri sistemi idonei. Si raccomanda inoltre di evitare "incongrui eccessi nell'attività di perquisizione dei familiari dei detenuti, che potrebbero esser intesi solo come atti meramente vessatori".

Per quanto concerne i **colloqui visivi con i figli minori** si dispone che "i colloqui del detenuto in regime di 41-*bis* che si svolgano esclusivamente con figli minori di anni 12 potranno avvenire senza vetro divisorio, in sale colloquio munite di impianti di videoregistrazione (con ovvia esclusione del sonoro) e che, nel caso di colloqui con più

---

<sup>22</sup> "I detenuti in regime di cui all'art.41 bis O.P. che godano di due colloqui mensili potranno, se richiesto, fruirne continuativamente in unica soluzione a condizione che a fruirne siano le medesime persone fisiche (cioè, che non avvenga rotazione delle persone ammesse a colloquio al termine del primo di essi)".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

persone, il colloquio senza vetro divisorio sarà limitato ai soli figli minori di anni 12, e non eccederà 1/6 della durata complessiva del colloquio". Al colloquio con i minori sono dunque riservati dieci minuti dei sessanta complessivi a disposizione dei detenuti.

Con una nota dell'aprile del 2013 rivolta ai direttori degli istituti in cui sono presenti sezioni di detenuti in regime speciale, il DAP dà ulteriori indicazioni in merito a questi ultimi colloqui: "si ribadisce che, ove la conformazione logistica delle sale lo imponga, con l'apertura del vetro si provvederà alla contestuale fuoriuscita degli altri familiari adulti già presenti a colloquio". Un'ulteriore comunicazione del DAP ai direttori degli istituti è intervenuta nell'aprile 2014, modificando tale indicazione, in seguito a diversi reclami alla Magistratura di sorveglianza, che ha accolto le richieste dei detenuti autorizzando i minori a effettuare la parte di colloquio a contatto con il genitore con la contestuale presenza dei familiari adulti dall'altra parte del vetro. Il punto era stato sollevato anche da diversi detenuti con cui i membri della Commissione diritti umani del Senato avevano avuto modo di parlare nel corso dei loro sopralluoghi poiché, soprattutto per i bambini più piccoli, il distacco dalla mamma o da altro familiare poteva determinare smarrimento e togliere serenità al colloquio. Al fine di omogeneizzare il trattamento, con la nota viene disposto dal DAP che tali colloqui avvengano alla contestuale presenza dei familiari adulti dall'altra parte del vetro divisorio, per la durata di un 1/6 del colloquio.

Quanto ai **colloqui telefonici**, l'attuale normativa prevede la possibilità che il colloquio telefonico mensile sia concesso dopo i primi sei mesi di applicazione del regime stesso anche in aggiunta agli ordinari colloqui<sup>23</sup>. La telefonata dovrà essere sottoposta a registrazione previa autorizzazione. Vengono poi esplicitate alcune procedure per verificare che l'interlocutore telefonico del detenuto sia effettivamente tra i congiunti abilitati, considerata la particolare pericolosità dei soggetti. Nella richiesta di effettuare la telefonata, il detenuto dovrà fornire esatta indicazione dei familiari con i quali vuole avere il contatto telefonico indicando il luogo di residenza e/o il domicilio degli stessi e il numero

---

<sup>23</sup> La circolare chiarisce che "il computo dei sei mesi va calcolato dalla data di prima applicazione del regime speciale, anche se antecedente all'entrata in vigore della nuova legge; l'effettuazione della telefonata non può considerarsi come diritto acquisito da parte del detenuto alla scadenza dei primi sei mesi di applicazione del regime speciale, bensì come possibilità offerta allo stesso in presenza di particolari esigenze che debbono, di volta in volta, essere valutate ed autorizzate, con provvedimento motivato, dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dalle Autorità competenti ai sensi di quanto stabilito dalla legge 354/1975".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

dell'utenza telefonica; la direzione dell'istituto confermerà il giorno in cui la telefonata dovrà essere effettuata e fisserà il preciso orario in cui avverrà; la stessa direzione, quindi, comunicherà alla direzione dell'istituto più vicino al luogo - indicato dal detenuto - di residenza e/o domicilio dei familiari, il giorno e l'ora della telefonata e i nominativi delle persone ammesse a colloquiare telefonicamente con il detenuto e il relativo indirizzo; a tal fine la direzione dell'istituto del luogo anzidetto provvederà ad avvisare i familiari in questione del giorno e dell'ora fissati per ricevere nell'istituto la telefonata del detenuto, invitandoli a recarsi nell'istituto stesso ove intendano ricevere la telefonata; i familiari del detenuto che intendono ricevere la telefonata dovranno recarsi nell'istituto designato muniti di valido documento di riconoscimento e della documentazione attestante il vincolo di parentela e dovranno essere identificati attentamente. Restano a carico dell'istituto ove il detenuto è ristretto le attività di controllo sull'esistenza dei presupposti per la fruizione, da parte del detenuto, del colloquio telefonico e sulla qualità di familiari aventi diritto delle persone indicate, nonché l'attività di registrazione della telefonata.

Riguardo ai **colloqui visivi con i difensori**, essi saranno effettuati senza vetro divisorio.

La circolare prosegue con la regolamentazione del **sopravvitto** e dell'**uso dei fornelli** personali. Non è permesso "al detenuto ricevere dall'esterno generi alimentari che secondo l'uso richiedono cottura, mentre è consentito l'acquisto al sopravvitto di generi alimentari la cui preparazione sia di facile e rapido approntamento; è consentita l'utilizzazione dei fornelli personali esclusivamente per riscaldare liquidi e cibi già cotti, nonché per la preparazione di bevande e cibi di facile e rapido approntamento. L'utilizzazione dei fornelli personali per riscaldare liquidi e cibi già cotti è consentita con le seguenti modalità: il fornello sarà consegnato al detenuto al momento dell'apertura del blindato della camera e sarà ritirato alla chiusura del medesimo; ogni detenuto avrà il diritto di fruire di un solo fornello e relativa bomboletta del gas, di capacità non superiore a kg 0,2; sarà consentita la detenzione di una sola bomboletta del gas di scorta, da custodirsi all'esterno alla camera. Al fine di rendere possibile e concreta l'utilizzazione del fornello, ciascun detenuto potrà detenere e fare uso delle seguenti stoviglie: una macchinetta da



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

caffè del tipo "moka"; un pentolino in lega leggera; una padellina in lega leggera; una pentola in lega leggera.

Riguardo al **vitto**, esso sarà trasportato fino all'ingresso della sezione speciale dal detenuto o dai detenuti porta-vitto, sempre accompagnati da agenti di Polizia penitenziaria, senza che venga aperto e varcato il cancello o la porta di ingresso alla sezione speciale. Il detenuto o i detenuti porta vitto, torneranno indietro sempre accompagnati da agenti di Polizia penitenziaria e successivamente il vitto sarà fatto entrare nella sezione speciale. Saranno estratti a sorte uno o più nominativi di detenuti occupanti la sezione speciale, i quali provvederanno alla distribuzione del vitto.

Anche per la **pulizia interna** della sezione speciale saranno estratti a sorte uno o più detenuti, secondo le esigenze. Sia per la pulizia della sezione che per le singole celle e per le eventuali necessità individuali dei detenuti, essi saranno dotati dei necessari prodotti dosati e razionati al fine di evitare accumuli di materiale ed utilizzo di tipo diverso da quello previsto.

È consentito l'utilizzo dei **rasoi elettrici**: il rasoio dovrà essere del tipo autoalimentato attraverso batteria incorporata; l'acquisto potrà essere consentito attraverso il servizio del sopravvitto; il rasoio sarà consegnato al detenuto ogni volta che ne faccia richiesta e comunque non più di una volta al giorno e per il tempo strettamente necessario all'uso; al termine della rasatura il detenuto dovrà consegnare il rasoio al personale di vigilanza, il quale provvederà a custodirlo nell'armadietto posto all'esterno della camera detentiva.

I detenuti sottoposti al regime speciale non possono detenere apparecchi radio a modulazione di frequenza, registratori a cassette o lettori di compact disk o di altro tipo: gli apparecchi consentiti continueranno ad essere scelti fra quelli di formato più ridotto e tali da non rendere possibile l'occultamento nelle loro carcasse di oggetti proibiti o comunque pericolosi. Analogamente non potranno utilizzarsi i computer portatili, ma esclusivamente computer fissi solo nelle sale comuni e dietro il controllo del personale di vigilanza, volta a verificare che non vi siano collegamenti con dispositivi esterni. Si specifica inoltre che i pacchi ordinari (cioè quelli non stagionali) possono contenere anche quei generi alimentari previsti dalle disposizioni vigenti in ciascun istituto.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Al trattamento vengono dedicate le ultime righe della circolare: "Gli operatori procedono all'esecuzione delle attività di osservazione e trattamento secondo quanto previsto dall'art. 27 e segg. dell'O.P. e dalle disposizioni della presente circolare. Gli interessati possono richiedere colloquio con gli operatori al fine di sollecitare le attività indicate o nell'ambito delle medesime".

### **1.5 La legge n. 94 del 2009**

La legge 94/2009<sup>24</sup> ha apportato ulteriori modifiche all'articolo 41-*bis* O.P. Il nuovo c. 2 si caratterizza per l'ampliamento dei presupposti di applicazione, per l'inasprimento del contenuto delle restrizioni e per la valorizzazione del ruolo del ministro dell'interno nel procedimento per l'adozione del decreto ministeriale che lo dispone. Si interviene sulla efficacia temporale dei decreti di applicazione (quattro anni) e di proroga (due anni), sulla revoca anticipata del decreto, sulla procedura di impugnazione del medesimo provvedimento e sul trattamento penitenziario, con interventi volti a impedire comunicazioni non consentite e il passaggio di oggetti tra detenuti inseriti in diversi gruppi di socialità.

Viene sempre riconosciuta al ministro della giustizia, in presenza di gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica e anche a richiesta del ministro dell'interno, la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti contemplati dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Viene ampliato il novero dei destinatari del regime differenziato individuati nei "detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva".

---

<sup>24</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Al c. 2-*bis* si dispone che il provvedimento venga adottato "con decreto motivato del ministro della giustizia, anche su richiesta del ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice precedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa".

La competenza in materia di ricorsi contro il decreto è attribuita unicamente al tribunale di sorveglianza di Roma. Ai detenuti sottoposti al regime speciale vengono dati strumenti completi di impugnazione avverso il provvedimento ministeriale che ne determina l'applicazione, individuando competenze, funzioni e poteri dei giudici chiamati a giudicare della validità dei provvedimenti ministeriali di applicazione, sia in occasione dell'emanazione del decreto di prima applicazione sia in ognuna delle proroghe successive.

Per quanto riguarda **l'applicazione e la proroga del regime detentivo speciale** Roberto Piscitello, direttore generale dei detenuti e del trattamento presso il DAP, ne ha illustrato in audizione<sup>25</sup> le procedure in seguito alla novella del 2009. L'art. 41-*bis* prevede che il regime detentivo speciale sia applicato quando ricorrono gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, con decreto motivato del ministro della giustizia, nei confronti dei detenuti o internati per taluni dei delitti di cui all'art. 4 bis e comunque per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* C.P. o al fine di favorire quelle

---

<sup>25</sup> Intervenendo in Commissione diritti umani il 18 giugno 2014.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

associazioni criminali (anche su richiesta del ministero dell'interno), sentito il parere del pubblico ministero ed acquisite ulteriori notizie presso la Direzione Nazionale Antimafia e gli organi di Polizia centrali. Di norma è lo stesso pubblico ministero che chiede al ministro della giustizia l'applicazione del regime speciale. Il provvedimento di applicazione del regime detentivo speciale è sottoposto al vaglio giurisdizionale, affidato con la novella del 2009, al Tribunale di Sorveglianza di Roma. Il legislatore del 2009 ha infatti ritenuto necessario affidare ad un unico organo giurisdizionale il controllo sull'operato dell'amministrazione penitenziaria e del ministro allo scopo di garantire identità di valutazione dello stesso provvedimento al medesimo giudice, evitando così disparità di giudizio, possibili al variare dei giudici. Accade così che nel termine di venti giorni dalla comunicazione del decreto il detenuto o il suo difensore hanno facoltà di proporre reclamo avverso il procedimento applicativo. Il Tribunale di sorveglianza giudica nel merito sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e la sua decisione, nei dieci giorni successivi, è ricorribile in cassazione dall'interessato e dal pubblico ministero per violazione di legge.

La proroga, invece, ha come fondamento l'attualità della ricorrenza degli elementi che avevano giustificato l'emissione del decreto applicativo. L'accertamento di tale imprescindibile condizione richiede, pertanto, idonei accertamenti in ordine alla permanenza dei presupposti e all'attualità delle esigenze di prevenzione. La recente normativa, infatti, ha ribadito che la proroga del regime è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuovi incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Aggiunge la norma, nella novella del 2009, che il semplice trascorrere del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale o il suo essere venuta meno. Il rigore della norma impone di dare atto nel testo dei decreti di proroga dell'effettuazione - e delle risultanze - di una istruttoria il più possibile completa: sulla permanente gravità e persistente attualità delle esigenze di prevenzione, riferite al gruppo criminale organizzato operante all'esterno (criterio di



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

riferimento oggettivo) e sulla persistente rilevanza del ruolo del soggetto all'interno dell'organizzazione criminosa (criterio soggettivo). Anche il decreto di proroga emesso dal ministro è soggetto alla medesima verifica giurisdizionale da parte del Tribunale di sorveglianza di Roma, alla stregua e con le medesime modalità di cui al decreto di prima applicazione.

Per tali ragioni la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento che cura l'istruttoria propedeutica alla emissione del decreto, nei sei mesi anteriori alla sua scadenza, richiede le necessarie notizie alla D.D.A. competente, alla D.N.A. ed agli organi di Polizia ed investigativi (Direzione Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Direzione Investigativa Antimafia, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e Comando generale della Guardia di Finanza) al fine di ottenere un articolato giudizio su entrambi i profili sopra evidenziati, da cui dipenderà la proroga del decreto di applicazione e la sua tenuta giurisdizionale. In particolare, vengono richieste notizie in ordine alla presenza del presupposto oggettivo relativo alla permanente gravità ed alla persistente attualità delle esigenze di prevenzione e cioè:

- se il gruppo di appartenenza sia attualmente attivo e presente sul territorio, con indicazione dei reati fine (per numero e/o per episodio) riferibili al gruppo medesimo. E cioè omicidi, rapine ed estorsioni denunciate, infiltrazioni economiche rilevate e/o denunciate, anche se per tali fatti siano allo stato ignoti gli autori di reato;
- se in concreto la potenzialità organizzativa del gruppo criminale sia venuta meno, se si sono verificati nuovi elementi da cui desumere una minore operatività dello stesso - anche in riferimento al ruolo ed alla situazione personale del detenuto.

Con riguardo al presupposto soggettivo relativo alla situazione personale del singolo detenuto occorre accertarsi:

- se si siano verificate sopravvenienze da cui desumere un mutamento del ruolo e della posizione del detenuto all'interno dell'organizzazione. Ed in particolare se lo stesso abbia operato condotte che si pongano in conflitto con la sua appartenenza al gruppo in posizione di vertice, ovvero se sia stato abbandonato dall'organizzazione;
- se il decorso del tempo trascorso in detenzione, da solo o unito ad altri fattori,



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

abbia mutato il ruolo e la funzione del soggetto all'interno dell'organizzazione.

Si chiedono, poi, le seguenti ulteriori informazioni:

- i rapporti e le indagini tuttora in atto sul gruppo criminale di riferimento del detenuto, nei limiti consentiti dal segreto investigativo;
- gli esiti delle indagini patrimoniali sul tenore di vita della sua famiglia e sulle fonti di reddito che possono giustificarlo, al fine di dimostrare l'eventuale finanziamento da parte della cosca di appartenenza che costituisce prova dei collegamenti attuali col gruppo criminale;
- la conduzione da parte di parenti o affini di attività economiche e/o imprenditoriali;
- se vi siano latitanti della medesima organizzazione; ovvero se l'organizzazione d'appartenenza abbia comunque esponenti che si trovino in stato di libertà;
- ogni altro elemento, anche privo di rilevanza penale e dei requisiti di validità processuale (annotazioni, relazioni di servizio), ma tuttavia idoneo a rivelare i rapporti del detenuto - anche per il tramite della famiglia - con il gruppo criminale di appartenenza.

La bozza di Decreto Ministeriale, predisposta per la durata di due anni, viene poi sottoposta al ministro della giustizia per la firma.

Il prof. Fiorio ha evidenziato come "oltre alla dilatazione temporale dell'efficacia delle singole proroghe, la novella del 2009 ha inciso in maniera rilevante sui presupposti legittimanti la reiterazione della misura. La previgente formulazione, declinata attraverso il riferimento ad una condizione negativa ("purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno"), aveva dato luogo a più d'un problema interpretativo, non essendo pacifico, in giurisprudenza, se la proroga potesse disporsi ogni qualvolta non fossero emersi elementi nuovi tali da incidere sulla capacità "comunicativa" del detenuto<sup>26</sup>. La riforma

---

<sup>26</sup> "C I 16.1.2007, Putrone, CP 2008, 4587; nonché, in precedenza, C I 14.11.2003, Mazzitelli, CED 226471, ovvero se, al contrario, fossero necessarie ulteriori prove attestanti la perdurante attualità dei collegamenti del detenuto interessato con l'organizzazione criminale di appartenenza [cfr., ex plurimis, Trib. sorv. Torino, 21.2.2007, Madonia, FI 2007, III, 245; Trib. sorv. Perugia, 12.10.2006, Tinnirello, FI 2007, III, 246, e della giurisprudenza di legittimità v. C I 4.4.2006, Orefice, CP 2008, 4600; C I 22.12.2004, Marchese, GP 2004, II, 299; C I 5.2.2004, Zara, CP 2004, 2294]".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

crystalizza la “negativa” della formulazione precedente, con l’aggiunta di alcuni indici: in particolare, la locuzione “[l]a proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l’associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno” parrebbe scongiurare i dubbi di *probatio* diabolica, talora adombrati in letteratura, a vantaggio di un assetto che postula un inequivocabile onere motivazionale in capo al ministro. La Corte costituzionale<sup>27</sup>, nella sentenza n. 417 del 2004 ribadisce che "ogni provvedimento di proroga deve contenere «una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire» e non possono ammettersi «motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte» (v. in particolare sentenza n. 376 del 1997); che le modifiche apportate dalla legge n. 279 del 2002 alla disciplina della proroga del regime differenziato, prevista nel comma 2-bis dell'art. 41-bis, devono essere interpretate in conformità ai principî affermati nella giurisprudenza costituzionale per quanto riguarda sia i presupposti e i contenuti dell'istituto che il controllo giurisdizionale sul provvedimento di proroga; che tali principî sono stati recepiti dalla giurisprudenza di legittimità formatasi in relazione al nuovo comma 2-bis dell'art. 41-bis, la quale ha ribadito che ai fini della proroga è necessaria un'autonoma e congrua motivazione in ordine alla attuale esistenza del pericolo per l'ordine e la sicurezza derivante dalla persistenza dei vincoli con la criminalità organizzata e della capacità del detenuto di mantenere contatti con essa; che la giurisprudenza di legittimità ha pure sottolineato che l'inciso di cui al comma 2-bis («purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno») non comporta una inversione dell'onere della prova, in quanto rimane intatto l'obbligo di dare congrua motivazione in ordine agli elementi da cui 'risulti' che il pericolo che il condannato abbia contatti con associazioni criminali o eversive non è venuto meno; che, in particolare, il provvedimento di proroga deve contenere una adeguata motivazione sulla permanenza dei presupposti che legittimano l'applicazione del regime differenziato, vale a dire sugli specifici ed autonomi elementi da cui risulti la persistente capacità del condannato di tenere contatti con le organizzazioni criminali; che, a sua volta, in sede di controllo giurisdizionale, spetterà al giudice verificare in concreto - anche alla luce delle circostanze

---

<sup>27</sup> cfr. C. Cost. 417/2004; C. Cost. 376/1997.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

eventualmente allegate dal detenuto - se gli elementi posti dall'amministrazione a fondamento del provvedimento di proroga siano sufficienti a dimostrare la permanenza delle eccezionali ragioni di ordine e sicurezza che, sole, legittimano l'adozione del regime speciale". Diversificati quindi i parametri da tenere in considerazione nell'assolvimento dell'onere motivazionale sia nel momento dispositivo che in quelli successivi di controllo: la capacità di mantenere collegamenti (non più contatti) con l'associazione criminale, terroristica o eversiva deve essere desunta sulla base di criteri già evidenziati nel corso dell'elaborazione giurisprudenziale<sup>28</sup> e oggi normativizzati.

Sulla disciplina della proroga è intervenuto anche il procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, nell'audizione del 24 giugno 2014, spiegando il ruolo della Direzione nazionale antimafia nella procedura. La legge n. 279 del 2002 - con le successive modifiche apportate dalla legge n. 94 del 2009 - ha previsto che la DNA contribuisca, insieme alla competente Direzione distrettuale antimafia e agli organi di polizia ed investigativi, a fornire informazioni sull'attualità dei motivi che avevano indotto a emanare l'iniziale provvedimento e sulla capacità del detenuto di mantenere collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive. Nella formulazione del 2002 alla Procura nazionale antimafia si chiedeva un parere sulla possibilità di procedere alla proroga del regime, mentre la legge del 2009 ha previsto un ruolo della procura diverso, come di un ufficio legittimato a dare informazioni più che di un ufficio giudiziario. Nello stesso tempo al procuratore nazionale è stata data la possibilità di intervenire in udienza. Secondo Roberti, questa procedura, così come formulata nella norma, prevede che l'onere probatorio cada sul detenuto nel senso che spetta a lui dimostrare che è venuta meno la sua capacità di avere contatti con l'organizzazione criminale. Il procuratore Roberti ha sottolineato come, proprio considerando il regime differenziato una misura di prevenzione, gli elementi di prova richiesti hanno carattere indiziario e spetta al detenuto dimostrare che la capacità di mantenere i collegamenti con l'organizzazione è venuta meno e che, ad esempio, i beni di cui ha disponibilità non provengano da azioni illecite. L'interpretazione sembra dunque divergente rispetto a quanto sostenuto dal prof. Fiorio e attribuito alla Consulta.

---

<sup>28</sup> v. C I 16.1.2007, Putrone, CP 2008, 4588-4589; nonché C I 3.3.2006, p.m. in c. Di Giacomo, CED 233944; C I 15.11.2005, Graviano, CED 233194; C I 28.9.2005, Emmanuello, CED 232684.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Tornando alle modifiche introdotte nel 2009, al comma 2-*quater*, si prevede che i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale debbano essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria, costituiti dal Gruppo Operativo Mobile della Polizia penitenziaria<sup>29</sup> alle dirette dipendenze del Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria che ne dispone l'impiego (come definito con l'art. 1 del D.M. 19 febbraio 1999).

Inoltre, si interviene sulla modalità del colloquio, precisando che con i difensori "potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un

---

<sup>29</sup> Il Gruppo Operativo Mobile è un reparto della Polizia penitenziaria creato nel 1997 con un provvedimento dell'allora Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Michele Coiro. Successivamente ne vengono definite le funzioni con il decreto ministeriale del 19 febbraio del 1999 e con il decreto ministeriale del 4 giugno 2007. Il GOM opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento alle dirette dipendenze del Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria che ne dispone l'impiego (come definito con l'art. 1 del D.M. 19 febbraio 1999) e svolge compiti relativi alla custodia dei detenuti sottoposti a regime di detenzione speciale previsto dall'art. 41*bis* o.p., così come dei detenuti collaboratori della giustizia, curandone altresì il servizio di traduzioni e piantonamenti. La sede si trova a Roma e i relativi uffici coordinano l'attività dei reparti operativi periferici dislocati su tutto il territorio nazionale. Al personale, circa 700 unità, appartengono ufficiali dell'ex Corpo degli agenti di custodia, vari ruoli del Corpo di polizia penitenziaria e personale amministrativo-contabile. In particolare, il personale che lavora nei reparti operativi periferici ruota tra i vari reparti ogni quattro mesi e ciò per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti. Al GOM, inoltre, spetta il compito di garantire la sicurezza nello svolgimento dei processi alla criminalità organizzata, in particolare per quanto concerne il servizio di videocomunicazione, nell'ambito dello svolgimento di procedimenti penali a distanza. All'art. 7 del decreto ministeriale del 4 giugno 2007 dedicato ai Reparti periferici si legge: "1. Il G.O.M. ha sede in Roma. Possono essere istituiti reparti periferici di collegamento del G.O.M. presso gli istituti ed i servizi dell'amministrazione penitenziaria per il tempo necessario per l'espletamento del servizio in tali luoghi. Il personale dei reparti periferici dipende dal direttore, nei limiti previsti dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82.

2. Le responsabilità ed il coordinamento di tutte le attività dei reparti periferici possono essere affidate a personale del Corpo di polizia penitenziaria con qualifica non inferiore ad ispettore.

3. Il responsabile del reparto periferico ha l'obbligo di comunicare al Direttore e al direttore dell'istituto i fatti e gli elementi che riguardano i profili dell'ordine, della sicurezza e della disciplina del reparto.

4. Il direttore dell'istituto informa il responsabile del reparto periferico dei fatti e degli elementi che ritiene possano aver rilevanza per il mantenimento dell'ordine, della sicurezza e della disciplina del reparto.

5. Il responsabile del reparto periferico possiede autonomia operativa finalizzata all'espletamento dei compiti e delle responsabilità assegnatigli nell'ambito delle proprie competenze, ferma restando la subordinazione funzionale al comandante di reparto e, in ogni caso, al direttore dell'istituto in cui ha sede il reparto periferico.

6. Qualora sussistano eccezionali esigenze organizzative il capo del dipartimento, su proposta del direttore e sentito il direttore dell'istituto, può disporre che taluni servizi connessi all'operatività dell'incarico svolto dal G.O.M. siano affidati al personale dell'istituto presso cui è istituito il reparto periferico.

7. I reparti periferici sono istituiti e soppressi con provvedimento del capo del dipartimento.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari". Per questi ultimi, i colloqui visivi sono ridotti a uno al mese, e può essere autorizzato dal direttore dell'istituto penitenziario o dall'autorità giudiziaria competente, se non è ancora stata pronunciata sentenza di primo grado, un colloquio telefonico mensile della durata massima di dieci minuti sottoposto a registrazione ma "solo per coloro che non effettuano colloqui". Tutti i colloqui visivi e telefonici sono videoregistrati.

La permanenza all'aperto durante le ore d'aria non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, non più cinque, con una durata non superiore a due ore il giorno, non più quattro. E si aggiunge che "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, cambiare oggetti e cuocere cibi".

La corrispondenza è sottoposta al visto di censura tranne nel caso di parlamentari e difensori.

Infine, per quanto riguarda la partecipazione alle udienze, si prevede che venga svolta a distanza, sia in camera di consiglio, sia nel giudizio abbreviato qualora si svolga in pubblica udienza, sia nel dibattimento, evitando così gli spostamenti. A questo proposito, il cons. Piscitello, intervenendo in audizione ha spiegato che "i detenuti 41-bis a partire dal 1998 partecipano alle udienze tramite il sistema della multivideoconferenza, strumento che ha consentito di limitare i movimenti di tale tipologia di soggetti con conseguente enorme vantaggio in termini economici e di sicurezza. Infatti si è ridotto il pericolo connesso alle traduzioni (evasione del detenuto, incolumità del personale di polizia penitenziaria incaricato) e la possibilità per i personaggi di vertice delle organizzazioni criminali di continuare ad interagire con la zona geografica di provenienza".

Secondo il prof. Fiorio, "il sapore complessivo dell'intervento mal si concilia con i moniti della Corte costituzionale, la quale, nell'operare il fisiologico regolamento di confini tra l'autorità amministrativa ed il potere giudiziario, aveva ribadito a chiare lettere come non potessero «disporsi misure che per il loro contenuto non [fossero] riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o [fossero] palesemente inadeguate o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento»



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

[così, testualmente, C. Cost. 351/1996], la quale proseguiva rilevando come, in mancanza di «tale congruità [...] le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale». Risulta arduo, ad una piana lettura della norma, cogliere il senso di tale "congruità" nel dimezzamento dei colloqui o nella riduzione del numero dei compagni d'aria: più razionale - anche se ineluttabilmente *contra Constitutionem* - sarebbe stato l'azzeramento dei primi e l'isolamento completo anche durante la permanenza all'aperto".

#### **1.6 Circolare del 4 agosto 2009**

Alla legge del 2009 ha fatto seguito una circolare del DAP riguardo all'organizzazione delle sezioni detentive adibite al contenimento di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale<sup>30</sup>, con alcune modifiche riguardanti la circolare n. 3592-6042 del 2003.

Le nuove disposizioni prevedono che "i detenuti possono permanere all'aperto per non più di due ore giornaliere, di cui una da trascorrere in appositi locali adibiti a biblioteca, palestra, ecc.. I gruppi di **socialità** dovranno essere composti da non più di quattro persone. La legge, in particolare, pone in evidenza la necessità che siano 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 e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità. Pertanto particolare attenzione sarà posta nella formazione dei gruppi di socialità, sulla base delle indicazioni già fornite. Ferme restando le disposizioni attualmente in vigore, i detenuti della sezione potranno svolgere le previste attività culturali, ricreative e sportive secondo i medesimi gruppi costituiti per la permanenza all'aperto, e per un'ora giornaliera (da ricomprendersi, naturalmente, nelle due previste dalla normativa)".

---

<sup>30</sup> n. 0286202 del 4.8.2009.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Quanto al **vitto**, è fatto divieto al detenuto di ricevere dall'esterno e di acquistare al sopravvitto generi alimentari che per il loro utilizzo richiedano cottura; è consentito l'utilizzo dei fornelli personali esclusivamente per riscaldare liquidi e cibi già cotti, nonché per la preparazione di bevande. La disciplina relativa ai pacchi non ha subito modifiche. È tuttavia necessario fornire alcune precisazioni in merito alla ricezione dei pacchi. Al fine di evitare disparità di trattamento, i detenuti potranno ricevere due pacchi straordinari annuali, ciascuno di peso non superiore a 10 kg.

Come già illustrato, la nuova normativa ha inteso limitare la fruizione dei **colloqui** visivi, al fine di contenere il pericolo che il detenuto continui a comunicare con l'esterno trasmettendo ordini e messaggi. È prevista, pertanto, la fruizione di un solo colloquio visivo mensile che deve essere comunque videoregistrato; la legge impone, altresì, il controllo auditivo dei colloqui visivi, ovviamente previa motivata autorizzazione della competente Autorità giudiziaria. Riguardo ai colloqui telefonici, l'attuale normativa ha apportato una sostanziale modifica: la telefonata potrà essere effettuata esclusivamente in caso di mancata fruizione, nell'arco del mese solare, del colloquio visivo. Con riguardo a tale disposizione, si chiarisce che il colloquio telefonico potrà essere istaurato in qualsiasi giorno del mese. Successivamente, con una nota del maggio 2013 ai direttori degli istituti, il DAP ha specificato che il colloquio visivo dovrà essere mensile e cioè che "tra un incontro e l'altro dovrà trascorrere un intervallo di tempo di circa un mese", escludendo la possibilità che i colloqui avvengano a distanza ravvicinata, come ad esempio negli ultimi giorni di un mese e nei primi del mese successivo.

La novella del 2009 stabilisce inoltre che i detenuti hanno la possibilità di effettuare, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio con i loro **difensori**, della stessa durata di quelli previsti con i familiari (dieci minuti per la telefonata e un'ora per il colloquio visivo). Con circolari successive del 3 settembre 2009, del 3 dicembre 2009 e del 1° aprile 2010, il DAP ha disposto che «a ciascun detenuto deve essere consentita la fruizione di una telefonata o di un colloquio visivo con il difensore fino a un massimo di tre volte la settimana, a prescindere dai procedimenti penali per i quali il detenuto risulta imputato o condannato e quindi dal numero dei legali patrocinanti, senza possibilità di abbinamento di tali colloqui» e ha dato la possibilità di



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

effettuare un colloquio visivo prolungato di tre ore e il colloquio telefonico prolungato di trenta minuti. Nel giugno 2013, un'ulteriore nota del DAP ai direttori degli istituti torna sui colloqui con i difensori a seguito di una sentenza della Corte costituzionale<sup>31</sup>, chiamata a pronunciarsi in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Viterbo nel maggio 2012 sul reclamo di un detenuto in regime di 41-*bis*. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis* limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari»<sup>32</sup>. Viene quindi stabilito dal DAP che ai detenuti sottoposti al regime speciale 41-*bis* dovrà essere consentito, al pari di quelli a regime ordinario, di effettuare **colloqui con i difensori senza limiti di frequenza e di durata**<sup>33</sup>. Restano ferme le modalità di fruizione dei colloqui telefonici con i difensori, i quali dovranno continuare a ricevere le telefonate presso l'istituto penitenziario più vicino al luogo ove ha sede lo studio legale.

La Corte di Cassazione nel 2015<sup>34</sup> ha stabilito che il colloquio mensile tra il detenuto sottoposto al regime di 41-*bis* e i familiari possa essere prolungato fino a due ore, qualora i familiari, purché residenti in un comune diverso da quello dell'istituto di detenzione, non abbiano fruito del colloquio il mese precedente, riconoscendo l'applicabilità del disposto normativo di cui all'art. 37 comma 10 d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, anche ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O. P.<sup>35</sup>. Nella sentenza la Corte afferma inoltre un principio generale e cioè che "in assenza di specifiche previsioni contenute nel decreto ministeriale, anche per il detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., possono trovare applicazione le norme dell'ordinamento penitenziario non

---

<sup>31</sup> Sentenza n. 143 del 17.6.2013.

<sup>32</sup> Art. 41-*bis*, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, O.P., come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>33</sup> "Particolari perplessità suscitava la compressione al diritto di difesa, operata attraverso le limitazioni "quantitative" apportate alla possibilità di effettuare colloqui o telefonate con il difensore. Condivisibile, pertanto, il recente intervento operato da Corte cost., 143/13, la quale, nel dichiararle costituzionalmente illegittime, ha ribadito la necessità che le restrizioni del carcere "duro" siano strettamente parametrare alle esigenze di ordine e sicurezza pubblica": così il prof. Fiorio nel corso dell'audizione del 19 marzo 2014. V. anche M. Ruotolo, *Le irragionevoli restrizioni al diritto di difesa dei detenuti in regime di 41-bis*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2013, pp. 2176-2180.

<sup>34</sup> Corte di Cassazione, sezione I Penale, Sentenza 12 dicembre 2014 – 22 gennaio 2015, n. 3115.

<sup>35</sup> in tal senso, v. le precedenti pronunce: Sez. 1, 24 giugno 2013, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia in proc. Mandala; Sez. 1, n. 49726 del 26/11/2013 – dep. 10/12/2013, Ministero Della Giustizia in proc. Catello, Rv. 258421.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

oggetto di sospensione". Si legge infatti nella sentenza che "il principale se non esclusivo argomento addotto dal giudice di merito per rigettare la richiesta del detenuto, si risolve sostanzialmente nell'assunto che la definizione dei contenuti dello speciale regime carcerario ex art. 41-*bis* O.P. risulterebbe demandata in toto alla competenza ministeriale da una regolamentazione di rango primario, che si sovrapporrebbe a quella ordinaria vigente in materia di colloqui, derogandovi espressamente, con la conseguenza che il prolungamento a due ore della durata del colloquio, previsto dall'art. 37 comma 10, d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 sarebbe sì applicabile ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O.P., ma solo in presenza di "eccezionali circostanze" e non anche in caso di mancato svolgimento del colloquio con i familiari ... Al riguardo va infatti osservato, in primo luogo, che se è pur vero che l'art. 41-*bis* O.P. attribuisce al ministro della giustizia il potere di sospendere – si badi "in tutto o in parte" – l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti ed internati, in correlazione con una "pericolosità qualificata" degli stessi, sta di fatto, però, che tale norma – che già la Corte Costituzionale, nella sentenza 28 luglio 1993 n. 349, ebbe a definire di "non felice formulazione" – non risulta affatto "demandare in toto alla competenza ministeriale" i contenuti del trattamento applicabile ai detenuti portatori di una "pericolosità qualificata", né ha dettato una regolamentazione "speciale" dell'istituto, che si sovrapponga totalmente a quella ordinaria ... Il contenuto del "regime detentivo speciale", pertanto, come a ragione osservato in dottrina, risulta regolato dalla legge con previsioni operanti su un doppio livello. Un primo livello, per così dire "generale", caratterizzato dalla regola della proporzionalità, in virtù della quale sono ammesse solo restrizioni al regime ordinario che siano necessarie agli scopi di prevenzione cui la misura è finalizzata. Il secondo livello di regole, invece, indica i contenuti specifici del regime" e riguardo ai colloqui prevede una serie di misure. "Ciò posto - prosegue la Corte - evidenziato che l'41-*bis* O.P., nulla stabilisce sulla durata massima del colloquio e che il parametro di riferimento della norma è comunque rappresentato dalle "normali regole di trattamento dei detenuti", deve allora senz'altro condividersi il principio di diritto che è a base della precedente decisione di questa Corte in argomento, secondo cui l'ampiezza della previsione normativa in materia di colloqui è tale da indurre a ritenere "che ulteriori limitazioni, al di là di quelle previste, non siano



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

possibili, salvo che derivino da un'assoluta incompatibilità della norma ordinamentale – di volta in volta considerata – con i contenuti normativi tipici del regime differenziato”.

Nella relazione degli esperti chiamati dal ministro Orlando, a maggio 2015, a confrontarsi per definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, vi sono alcune proposte in merito al regime speciale, elaborate all'interno del lavoro del Tavolo n. 2 - *Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza*<sup>36</sup>.

Alcune proposte riguardano la vita quotidiana dei detenuti in regime speciale. Si propone che il detenuto in regime differenziato fruisca ogni giorno di due ore di aria e di due ore di socialità, con la garanzia che resti invariato il limite del gruppo di socialità composto di massimo quattro persone e che dunque questo ampliamento non incida sulla possibilità di contatti del sottoposto al regime con soggetti esterni. Si chiede di limitare il divieto di scambiare oggetti, come già comunque comprensibile, soltanto al di fuori del gruppo di socialità e si elimina il riferimento al divieto di cuocere cibi, previsione considerata ingiustificata in relazione alle finalità perseguite dalla norma. Quest'ultima proposta ha ottenuto l'unanimità dei pareri dei componenti del tavolo, mentre su tutte le altre è stata raggiunta la maggioranza. Si propone inoltre di incrementare il numero di ore del colloquio mensile, portandolo da una a due, per consentire un momento di dialogo più umano con i familiari, e di permettere al minore, almeno di 12 anni, di trascorrere tutto il tempo del colloquio non separato dal congiunto detenuto dal vetro divisorio, pur permanendo gli altri familiari al di là del vetro. Si ritiene infine importante in merito alla censura di corrispondenza e stampa, consentire all'autorità giudiziaria di vagliare caso per caso le limitazioni del diritto alla corrispondenza e all'informazione, nonché del diritto allo studio.

A livello più generale dell'applicazione del regime speciale, tra le varie proposte, si chiede "il ripristino della competenza dei Tribunali di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di pena di assegnazione del detenuto a valutare la legittimità della sotto

---

<sup>36</sup> [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep\\_tavolo2\\_relazione.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo2_relazione.pdf), alle pagg. 18 e ss. e alle pp. 37-40.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

posizione al regime differenziato e alle sue eventuali proroghe, in luogo, com'è dal 2009, della competenza accentrata sul Tribunale di sorveglianza di Roma", affinché venga garantito il principio del giudice naturale (art. 25 Cost) eliminando una 'specialità' che non incontra alcuna giustificazione nelle finalità proprie del regime differenziato, "finendo persino per privare il Tribunale di sorveglianza di Roma di informazioni individualizzanti importanti conosciute invece dai magistrati di sorveglianza sul territorio". Andrebbe poi ridotta "la durata ordinaria del decreto ministeriale di sottoposizione al regime e delle proroghe, ripristinando anche un margine di discrezionalità tra il minimo ed il massimo, reintroducendo un criterio più rispondente alla necessità che le limitazioni imposte durino il tempo indispensabile e siano congrue e proporzionate agli obiettivi perseguiti rispetto alla posizione individuale del destinatario".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

## **2. Il regime speciale sotto la lente del Consiglio d'Europa**

### **2.1 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo**

La Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>37</sup> di Strasburgo si è più volte pronunciata sulla compatibilità dell'art. 41-*bis* con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Pur avendo la Corte stabilito in diversi pronunciamenti che, in via generale, la disposizione non viola i principi della CEDU poiché si configura quale strumento necessario per interrompere definitivamente i legami tra i soggetti detenuti e le organizzazioni criminali, e non va al di là di quanto, in una società democratica, è necessario alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla prevenzione dei reati, è tuttavia intervenuta su singoli aspetti della disciplina e sulla sua attuazione, denunciandone l'eventuale contrasto con gli articoli della convenzione.

I profili trattati dalle varie decisioni dei giudici europei hanno riguardato in primo luogo l'eventuale mancato rispetto, nell'applicazione del regime di sospensione delle ordinarie regole di trattamento penitenziario, dell'art. 3 della Convenzione, il quale pone il divieto di sottoporre qualsiasi persona a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. La giurisprudenza di Strasburgo, infatti, pur avendo escluso una violazione dell'art. 3 CEDU nei casi italiani finora proposti<sup>38</sup>, si è comunque espressa nitidamente sui limiti dell'applicazione del regime riguardo agli automatismi del rinnovo, all'effettività del ricorso contro tale decisione, al mantenimento dei legami affettivi e familiari. La Corte ha più volte chiarito che è nell'applicazione al caso concreto che possono verificarsi violazioni dei diritti.

In particolare, in molti casi è emerso che l'attuazione del regime speciale può essere in contrasto con il principio della tutela della libertà della vita privata e familiare e della

---

<sup>37</sup> CtEDU

<sup>38</sup> "Il divieto di contatti con altri detenuti per ragioni di sicurezza, come previsto nel regime 41-*bis*, non costituisce una forma di pena o di trattamento inumano (CtEDU II, 7.7.2008, Bagarella, § 29)".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

corrispondenza sancito al comma primo dell'art. 8 CEDU<sup>39</sup>. La stessa Costituzione italiana all'art. 15 sancisce il diritto alla segretezza della corrispondenza. Le eventuali limitazioni devono essere disposte con atto motivato solo dall'autorità giudiziaria e devono rispettare i limiti posti dalla legge. Molti dei ricorsi su questo aspetto sono stati accolti con conseguente condanna dell'Italia<sup>40</sup>.

Nella sentenza della Corte del 17 settembre 2009 - Ricorso n.74912/01 - Enea c. Italia, si legge che il ricorrente sostiene che "il costante controllo della sua corrispondenza, dalla data del suo arresto fino alla scarcerazione provvisoria nell'aprile 2008, abbia rappresentato una palese violazione dell'art. 8, sotto il profilo del diritto al rispetto della corrispondenza. Il Governo, a fronte di tali argomentazioni, ribadisce che i controlli erano finalizzati ad impedire che la corrispondenza potesse divenire uno strumento di trasmissione di comunicazioni vietate, a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. La Corte, valutate le allegazioni delle parti, conclude affermando la sussistenza della violazione dell'art. 8 sotto il profilo esaminato, per quanto concerne il controllo della corrispondenza del ricorrente dal 10 agosto 1994 al 7 luglio 2004. Ritiene che tale controllo non fosse "previsto dalla legge" ai sensi della norma in esame, poiché l'art. 18 della legge sull'ordinamento penitenziario, sulla scorta del quale il controllo fu disposto, non disciplina né la durata delle misure di controllo della corrispondenza dei detenuti, né i motivi che possano giustificare le stesse, né indica con sufficiente chiarezza l'ampiezza e le modalità di esercizio del potere discrezionale delle autorità competenti nel campo considerato (Labita c. Italia [GC], no 26772/95, § 175-185, CEDU 2000-IV). Non ravvisa, infatti, ragioni per discostarsi dai propri precedenti che mirano a consentire a tutti detenuti di godere del minimo grado di tutela imposto dalla preminenza del diritto in una società democratica (Calogero Diana c. Italia, 15 novembre 1996, § 33, Recueil 1996; Campisi c. Italia, 11 luglio 2006, § 50)".

La sentenza continua specificando che la Corte "prende, infine, atto dell'entrata in vigore della legge n. 95/2004, che ha modificato la legge sull'ordinamento penitenziario introducendo il nuovo articolo 18-ter. Tuttavia, le modifiche apportate alla legge non

---

<sup>39</sup> Tra gli altri, CtEDU IV, 26.10.2001, Di Giovine, LP 2002, 496; CtEDU Grande Chambre, 6.4.2000 Labita, LP 2000, 884; CtEDU II, 28.12.2000, Messina, LP 2001, 532

<sup>40</sup> v. tra gli altri CtEDU II, 10.2.2010, Montani c. Italia n. 24950/06.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

permettono di correggere le violazioni che si sono verificate precedentemente alla loro entrata in vigore (Argenti succitata, § 38)". Nel 2004, infatti, in seguito alle pronunce della Corte, è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario l'art. 18-ter, in cui si specifica quali siano i presupposti per applicare il veto di censura, a quali limitazioni temporali sia sottoposto il controllo e quali siano le modalità di emanazione dei provvedimenti. Tutta la corrispondenza volta all'esercizio del diritto di difesa e quindi indirizzata ai propri difensori e agli organi giudiziari e internazionali, non è suscettibile di limitazioni<sup>41</sup>.

Altre condanne hanno riguardato la violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo dotato di garanzie fondamentali) e 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo volto ad accertare se vi è stata violazione delle norme della Convenzione)<sup>42</sup>. Il problema principale riguarda il ritardo con cui il Tribunale di sorveglianza risponde al reclamo avverso al provvedimento del ministro o ad una sua proroga proposto dal detenuto. La Corte di Cassazione, per molti anni, ha seguito la prassi dei Tribunali di sorveglianza e non si è dichiarata sul merito del reclamo qualora i termini per il ricorso fossero già scaduti. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in due importanti sentenze, Ganci vs Italia del 2003 e Ospina-Vergas contro Italia del 2004, ha condannato l'Italia per la violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione in quanto l'autorità giudiziaria non può mai sottrarsi dal decidere sul merito di un ricorso. Tenuto conto delle decisioni della CtEDU, la Corte di Cassazione si è discostata dalla propria giurisprudenza, ritenendo che un detenuto abbia interesse ad ottenere una decisione, anche qualora il periodo di validità del decreto sia trascorso, e ciò a causa degli effetti diretti della decisione sui decreti successivi a quello impugnato<sup>43</sup>.

La corte si è inoltre occupata della questione della partecipazione alle udienze dei detenuti in regime speciale (Viola c. Italia, 5 ottobre 2006, §§ 63-77). Il ricorrente non affermava di essere stato privato della possibilità di seguire il dibattimento ma contestava le modalità della sua partecipazione mediante videoconferenza. La Corte, ricordando che

---

<sup>41</sup> Vedi anche V. Beraldo, cit. pp. 38-40.

<sup>42</sup> Ancora Fiorio nel corso il 19 marzo 2014: "Con riferimento alla violazione dell'art. 6 CEDU per il mancato rispetto del termine di dieci giorni previsto dall'art. 41 bis c. 2 *sexies* ord. penit.: v. CtEDU II, 4.3.2008, Papalia c. Italia, §§ 27-34; CtEDU II, 7.7.2008, Ascitto c. Italia, §§ 34-42; CtEDU III, 10.2.2006, Argenti, §§ 43-45; CtEDU IV, 28.9.2005, Gallico c. Italia, §§ 32-34; CtEDU II, 8.5.2005, Bifulco c. Italia, §§ 21-24; CtEDU IV, 6.6.2005, Musumeci c. Italia, §§ 36-43; CtEDU I, 30.1.2004, Ganci c. Italia, §§ 23-31. In prospettiva diversificata, propendeva per la violazione dell'art. 13 CEDU, CtEDU II, 28.12.2000, Messina c. Italia (2), §§ 89-97".

<sup>43</sup> Corte di cassazione, prima sezione, sentenza del 26 gennaio 2004, depositata il 5 febbraio 2004, n. 4599, Zara.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

tale modalità è esplicitamente prevista dalla legge italiana e che la Corte costituzionale l'ha giudicata compatibile con la Costituzione e la Convenzione, sostiene che “se la partecipazione dell'accusato al dibattimento mediante videoconferenza non è di per sé contraria alla Convenzione, spetta alla Corte assicurarsi che la sua applicazione in ogni fattispecie persegua uno scopo legittimo e che le sue modalità di svolgimento siano compatibili con le esigenze del rispetto dei diritti di difesa, come stabiliti dall'articolo 6 della Convenzione. Nel caso specifico, la Corte ritiene che la partecipazione del ricorrente alle udienze d'appello mediante videoconferenza perseguisse scopi legittimi rispetto alla Convenzione, ossia la difesa dell'ordine pubblico, la prevenzione del crimine, la tutela dei diritti alla vita, alla libertà ed alla sicurezza dei testimoni e delle vittime, nonché il rispetto dell'esigenza del "tempo ragionevole" di durata dei processi giudiziari”. Anche le modalità del suo svolgimento hanno rispettato i diritti di difesa: “il ricorrente ha potuto beneficiare di un collegamento audiovisivo con la sala di udienza, fatto che gli ha permesso di vedere le persone che vi erano presenti e di ascoltare quello che veniva detto. Egli veniva anche visto e ascoltato dalle altre parti, dal giudice e dai testimoni. Aveva l'opportunità di fare dichiarazioni alla corte dal suo luogo di detenzione”. La Corte ritiene quindi che non vi sia stata per la difesa una posizione di svantaggio sostanziale rispetto alle altre parti del processo, e che l'interessato abbia avuto la possibilità di esercitare i diritti e le facoltà inerenti alla nozione di processo equo, come quelli che derivano dall'articolo 6 della Convenzione.

Un altro aspetto su cui la Corte di Strasburgo è intervenuta più volte riguarda l'opportunità di confermare il carcere duro nel caso di detenuti anziani e in condizioni di salute critiche. Nella sentenza CtEDU del 17 settembre 2009 sul caso Enea c. Italia, la Corte sottolinea che “le condizioni di detenzione di una persona malata devono garantire la tutela della sua salute, tenuto conto delle ordinarie e ragionevoli contingenze della carcerazione. Se non è possibile dedurre un obbligo generale di rimettere in libertà o di trasferire in un ospedale civile un detenuto, anche se quest'ultimo soffre di una malattia particolarmente difficile da curare (Mouisel succitata, § 40), l'articolo 3 della Convenzione impone comunque allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà. La



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

Corte non può escludere che, in condizioni particolarmente gravi, ci si possa trovare in presenza di situazioni in cui una buona amministrazione della giustizia penale richieda l'adozione di misure di natura umanitaria (Matencio c. Francia, no 58749/00, § 76, 15 gennaio 2004, e Sakkopoulos c. Grecia, no 61828/00, § 38, 15 gennaio 2004). Applicando questi principi, la Corte ha già concluso che il mantenimento in carcere per un periodo prolungato di una persona di età avanzata, e per di più malata, può rientrare nell'ambito della tutela dell'articolo 3 (Papon c. Francia (no 1) (dec.), no 64666/01, CEDU 2001-VI, Sawoniuk c. Regno Unito (dec.), no 63716/00, CEDU 2001-VI, e Priebke c. Italia (dec.), no 48799/99, 5 aprile 2001). Inoltre, la Corte ha dichiarato che mantenere in stato detentivo una persona tetraplegica, in condizioni inadeguate al suo stato di salute, costitutiva un trattamento degradante (Price succitata, § 30). Premesso ciò, la Corte deve tener conto soprattutto di tre elementi per valutare la compatibilità del mantenimento in carcere di un ricorrente con uno stato di salute preoccupante, ossia: a) la condizione del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate e c) l'opportunità di mantenere la detenzione visto lo stato di salute del ricorrente (Farbtuhs c. Lettonia, no 4672/02, § 53, 2 dicembre 2004, e Sakkopoulos succitata, § 39).

Il tema è stato sollevato nel corso dell'indagine conoscitiva della Commissione diritti umani dall'on. Rita Bernardini<sup>44</sup> a proposito delle condizioni di salute di Bernardo Provenzano, attualmente detenuto presso il carcere milanese di Opera, nel reparto di medicina protetta dell'ospedale San Paolo e in regime di 41-*bis*. Sulla base del "cronico e irreversibile decadimento intellettuale" e della incapacità di comunicare dell'uomo, ultraottantenne e malato, i difensori avevano presentato reclamo contro la proroga del regime di carcere duro.

L'8 gennaio 2015 il Tribunale di sorveglianza di Roma ha rigettato il reclamo sottolineando che "le restrizioni trattamentali in esame siano pienamente giustificate e funzionali rispetto alla finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, sussistendo il pericolo di continuità di relazioni criminali tra Bernardo Provenzano e la potente organizzazione di appartenenza, che annovera latitanti di massimo spicco (quale Matteo Messina Denaro); con la conseguenza che il regime speciale di cui all'articolo 41-*bis*

---

<sup>44</sup>intervenuta in audizione il 15 ottobre 2014.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

deve essere confermato", si legge nell'ordinanza di rigetto. I giudici, pur prendendo atto, dalla relazione dei sanitari dell'ospedale San Paolo, che "il detenuto trascorre le giornate allettato alternando periodi di sonno e vigilanza" e che "l'atteggiamento del paziente, le condizioni neurologiche primarie e la storia clinica lasciano supporre un grave decadimento cognitivo", si oppongono alla revoca del regime speciale poiché "tali condizioni non consentono di ritenere venuto meno il pericolo che il detenuto, capo indiscusso da tempo remoto dell'associazione Cosa Nostra - possa mantenere contatti con l'organizzazione criminale". I giudici del Tribunale di sorveglianza sostengono che "invero, la valutazione dei sanitari, formulata comunque in termini supposizione circa il grave deterioramento cognitivo ... indica non già la totale incapacità di attenzione e orientamento spazio temporale, bensì il degrado, tra l'altro neanche quantificato, delle funzioni attentive e cognitive, tale da non escludersi del tutto e in termini di assoluta certezza che il medesimo non possa impartire direttive di rilevanza criminale o strategiche per le attività dell'organizzazione attraverso i familiari o persone di fiducia".

Il ministro Orlando nel marzo 2014 aveva confermato il carcere duro e aveva dichiarato: "Ho firmato il decreto predisposto dal DAP al fine della proroga del regime detentivo speciale relativo al detenuto sopra individuato" - si spiega nella lettera indirizzata all'allora capo del DAP Tamburino - poiché risulta conclamata oggettivamente la pericolosità del detenuto Provenzano Bernardo, quale capo ancora indiscusso dell'organizzazione criminale denominata Cosa nostra"; "tale condizione, come sottolineato dalla Direzione nazionale antimafia, rende evidente la necessità di conservazione delle misure atte al contenimento della carica di pericolosità sociale del detenuto correlata al rischio di diramazione di direttive criminose all'esterno del circuito penitenziario". "Ciò anche in ragione del motivato parere della Direzione nazionale antimafia circa la non evidenza di uno stato di totale scadimento delle attuali capacità di attenzione, comprensione ed orientamento spazio-temporale della persona". Di segno diverso erano stati i pareri espressi dalle Procure di Firenze, Palermo e Caltanissetta, favorevoli alla revoca. Il procuratore capo di Caltanissetta si era così espresso in merito: "Le condizioni di salute di Bernardo Provenzano sono tali che non gli permettono di essere un soggetto socialmente pericoloso (...) e riteniamo che a causa delle sue condizioni di salute abbia delle



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

difficoltà a relazionarsi con il mondo esterno e quindi potrebbe beneficiare di un regime di detenzione ordinario"<sup>45</sup>.

Un procedimento parallelo, sviluppatosi in seguito a un procedimento d'ufficio del magistrato di sorveglianza, ha riguardato il tribunale di sorveglianza di Milano, dove Provenzano è stato trasferito per poi essere ricoverato nella camera ospedaliera di massima sicurezza all'ospedale S. Paolo. In sede di collegio i giudici hanno riconosciuto che Provenzano non potrebbe impartire alcun ordine, ma hanno stabilito che la detenzione in ospedale sia preferibile alla scarcerazione, e hanno perciò negato il differimento della misura. La decisione del tribunale è stata poi confermata nel settembre 2015 dalla Cassazione, in seguito al ricorso della difesa di Provenzano, perché ritenuta "fondamentalmente incentrata sulla necessità di tutelare in modo adeguato il diritto alla salute del detenuto". Secondo i giudici della Suprema Corte, il "peculiare regime" detentivo è compatibile "con le pur gravi condizioni di salute accertate" visto anche il "rischio per la stessa possibilità di sopravvivenza del detenuto" se "la prosecuzione della sua degenza" avvenisse "nel meno rigoroso regime della detenzione domiciliare", sempre in ospedale, perché avverrebbe "in un contesto di promiscuità in cui l'assistenza sanitaria non gli potrebbe essere assicurata con altrettanta efficacia".

Sul tema si era già espressa nell'ottobre 2013 la Corte di Cassazione<sup>46</sup>, accogliendo il ricorso di un detenuto di 81 anni recluso a Novara in regime speciale contro la decisione del tribunale competente cui si era rivolto per chiedere la modifica della misura cautelare in carcere con quella dei domiciliari per gravi motivi di salute. Considerato il "quadro patologico serio caratterizzato da patologie cardiache, artrosiche, discali e neurologiche", la Suprema Corte ha sottolineato che "il diritto alla salute del detenuto è prevalente anche sulle esigenze di sicurezza", che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" e che anche quando si è in presenza di esponenti di spicco della criminalità, è necessario equilibrare "le esigenze di giustizia, quelle di tutela sociale con i

---

<sup>45</sup> Il 24 marzo 2016, il ministro Orlando ha confermato per altri due anni il regime speciale poiché "non risulta essere venuta meno la capacità del detenuto Bernardo Provenzano di mantenere contatti con esponenti tuttora liberi dell'organizzazione criminale di appartenenza, anche in ragione della sua particolare concreta pericolosità". La procure di Caltanissetta e Firenze hanno confermato, così come nel 2014, l'assenso all'eventuale revoca, mentre la procura di Palermo si è espressa contro il passaggio al regime ordinario, diversamente da quanto sostenuto nel 2014.

<sup>46</sup> Sentenza n. 43890/13.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

diritti individuali riconosciuti dalla Costituzione". Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha disposto un nuovo esame davanti al Tribunale della libertà di Reggio Calabria poiché "appare sottovalutato il dato essenziale dell'età del detenuto, ultra ottuagenario, e del pari sottovalutata appare la diagnosticata depressione, l'una e l'altra, nel quadro patologico accertato, complesso e grave, direttamente incidenti sulla normale tollerabilità dello stato detentivo e verosimilmente cagione di una sofferenza aggiuntiva intollerabile per il nostro sistema costituzionale" ricordando che "la valutazione di compatibilità detentiva deve essere particolarmente rigorosa quanto alla sussistenza di una situazione di pericolosità e quanto alla sofferenza ulteriore che in un anziano può provocare lo stato di detenzione".

## **2.2 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura**

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è un organo di controllo di natura non giurisdizionale che, nel fare raccomandazioni agli Stati, stabilisce se una situazione riscontrata possa qualificarsi tortura o trattamento inumano o degradante<sup>47</sup>. Come illustrato da Mauro Palma<sup>48</sup> in audizione "i parametri utilizzati dal Comitato seguono quelli fissati dalla CtEDU, con due elementi valutativi di differenza: 1) la valutazione non si configura come accertamento definitivo e, quindi, non ha forma di sentenza, compito proprio della Corte; 2) essa si basa su accertamenti diretti, attraverso l'illimitato accesso a luoghi, documenti e colloqui riservati con i detenuti nonché con altre persone che possono fornire indicazioni: prerogative, queste, che caratterizzano l'operare del Comitato. Queste modalità di lavoro costituiscono l'elemento di forza dell'accertamento del CPT". Le condizioni di detenzione all'interno delle sezioni di 41-*bis* sono state più volte esaminate in questa attività di monitoraggio. "Le linee della valutazione poggiano su alcune categorie: la scrupolosa aderenza alla finalità espressa nella sua istituzione; l'isolamento e i suoi effetti, con

---

<sup>47</sup> V. art. 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

<sup>48</sup> Audizione Commissione diritti umani del 25 giugno 2014. Il prof. Mauro Palma è stato membro per l'Italia del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT) del Consiglio dell'Europa (2000-2011). Dal 2007 al 2011 ne è stato presidente.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

attenzione a che non si produca quel deterioramento delle capacità psicofisiche del detenuto che si configurerebbe come trattamento inumano e degradante; la salvaguardia di alcuni diritti, soprattutto in tema di privacy, valore di difficile tutela in tali contesti; il mutato concetto di "territorialità" della pena che si realizza di fatto in questi casi; l'indeterminatezza intrinseca di un regime speciale rinnovabile in modo quasi automatico e per un tempo complessivo non definito".

Nel Rapporto pubblicato il 4 dicembre 1997 e relativo alla visita effettuata dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, il CPT evidenziava la carenza di un contraddittorio preventivo sull'applicazione e la proroga del regime speciale, raccomandando altresì alle autorità italiane *de prendre des mesures d'urgence en vue de mettre à la disposition des détenus soumis au régime de l'article 41-bis des activités motivantes et de leur assurer un contact humain approprié.*

Nel Rapporto pubblicato il 29 gennaio 2003 e relativo alla visita effettuata dal 13 al 25 febbraio 2000, il CPT stigmatizzava la "militarizzazione" delle sezioni speciali realizzata attraverso la costituzione di un Gruppo Operativo Mobile della polizia penitenziaria, responsabile della sicurezza del circuito differenziato e a riguardo raccomandava *de prendre d'urgence des mesures afin de restaurer un niveau de contact humain approprié entre le personnel pénitentiaire et les détenus soumis au régime "41-bis".*

Nel rapporto pubblicato il 27 aprile 2006 e relativo alla visita effettuata dal 21 novembre al 3 dicembre 2004, il CPT, prendendo atto della "stabilizzazione" del regime speciale in seguito alla l. n. 279 del 2002, sottolineava come la disposizione penitenziaria *entraîne de graves atteintes aux droits des détenus e ne devrait s'appliquer que de manière exceptionnelle et pour une durée limitée*, evidenziando come, la generalizzata reiterazione di detto regime, invalsa nella prassi ministeriale, avesse favorito *une situation qui peut être assimilée à la négation même du concept de traitement pénitentiaire*. Il CPT non mancava poi di sottolineare che *l'uso della disposizione comme un moyen d'exercer une pression psychologique afin de contraindre les détenus à coopérer avec le système judiciaire serait une pratique fort douteuse. Un tel usage pourrait soulever des questions au regard de l'article 27*



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

*de la Constitution italienne et d'instruments internationaux en matière de droits de l'homme auxquels l'Italie est Partie*<sup>49</sup>.

Nel Rapporto del 2010 e relativo alla visita periodica del 2008, il CPT sottolinea di aver già affermato che l'attuale regime del 41-*bis* è, di per sé, fortemente dannoso per i diritti fondamentali delle persone che a esso sono sottoposte e non è privo di effetti sullo stato delle condizioni somatiche e mentali di alcuni detenuti affermando che, in una sezione visitata, quindici detenuti sui venti complessivamente sottoposti a tale regime erano sotto cure psichiatriche. E si aggiunge che "il Comitato non mette in dubbio la legittimità e la necessità della lotta che le autorità italiane hanno intrapreso contro tutte le forme di criminalità organizzata; al contrario, condivide tale necessità. Tuttavia, l'adozione dei nuovi emendamenti alla legge inevitabilmente porteranno danni irreparabili al fragile bilanciamento che deve essere mantenuto tra gli interessi della società e il rispetto dei diritti fondamentali<sup>50</sup>. L'inversione dell'onere della prova, la possibilità di dislocare in appositi istituti o nelle isole i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*, che di fatto corrisponde al loro bando dalla società civile, la drastica riduzione del tempo da spendere fuori della cella, delle visite e delle telefonate, e le restrizioni da imporre ai contatti con gli avvocati, sono tutte misure che, prese insieme, contengono il germe di ciò che può costituire un trattamento inumano e degradante. Il CPT raccomanda fortemente alle autorità italiane di riconsiderare tali emendamenti legislativi".

Un aspetto portato all'attenzione del Comitato, evidenziato da Palma, riguardava i colloqui con lo psichiatra condotti in alcune sezioni del 41-*bis* alla presenza di un operatore del corpo dei GOM il quale al controllo visivo affiancava anche quello, non legittimo, auditivo, in un momento particolarmente delicato e di possibile umiliazione della persona coinvolta.

Altro elemento su cui il CPT si è soffermato è il "quasi isolamento" previsto dal regime speciale caratterizzato da un accesso limitato all'aria aperta, una socializzazione ridotta al minimo e con possibilità di accedere solo a spazi angusti. Se è vero che la situazione varia da un carcere all'altro, "in alcuni istituti emerge un quadro di quasi totale

---

<sup>49</sup> v. quanto detto da Fiorio nell'audizione del 19 marzo 2014.

<sup>50</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

de-contestualizzazione dalla realtà di persone detenute per tempi lunghissimi, potenzialmente senza fine, e che spesso tale quadro è anche aggravato dalla previsione di "aree riservate" dove l'isolamento è totale, contrariamente a quanto la norma prevede"<sup>51</sup>.

Sul ricorso alle cd. aree riservate, sezioni molto piccole e fisicamente distinte da quelle degli altri detenuti appartenenti al circuito 41-*bis*, il procuratore Ardita ha evidenziato che "si tratta di soluzioni che hanno una valenza puramente logistico-strutturale e che non involgono modifiche al regime penitenziario"<sup>52</sup>. Presso le aree riservate vengono reclusi i capi storici delle organizzazioni mafiose e per consentire che possano svolgere la socialità, vengono loro affiancati altri detenuti, sempre in regime di 41-*bis*, le cd. dame di compagnia. "Alcuni magistrati di sorveglianza, specie con riferimento a questa ultima categoria di soggetti, su reclamo generico degli interessati, hanno accolto la questione della assegnazione in area riservata, ritenendola pregiudizievole della qualità della vita penitenziaria, e non giustificata da ragioni personali di sicurezza, ma unicamente dalla necessità di garantire la socialità ad altri detenuti". Secondo Ardita, tuttavia, "la scelta di collocare un detenuto all'interno di una struttura con logistica e sicurezza rafforzate dovrebbe essere connessa alla normale funzione di gestione della sicurezza, non incidendo sulla quantità e qualità della pena" e non dovrebbe costituire motivo di incidenza sui diritti del detenuto essendo comunque rispettato il parametro legislativo e quello previsto dalla circolare del 2003, in esito all'entrata in vigore della nuova legge n. 276/2002"<sup>53</sup>. Alla richiesta del CPT avanzata nel 2008 di chiarire quale fosse la norma che istituisce tali aree, le autorità italiane<sup>54</sup> l'hanno individuata nell'art. 32 del regolamento penitenziario<sup>55</sup>, il

---

<sup>51</sup> Così Palma in audizione il 25 giugno 2014.

<sup>52</sup> Così S. Ardita in *Le disposizioni sulla sicurezza penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007 (3), p. 51.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Come si legge nella risposta del Governo alle richieste del CPT in merito all'area riservata del carcere di Novara visitato nel 2008:

164. *The 41b prisoner placed at the reserved area of Novara remand prison has been held under the special regime as per art.41b of the Penitentiary Act since 13.04.2006; he has been placed in solitary confinement since the arrest, having to serve first the accessory penalty of day isolation for a duration of 3 years (see order of execution of the penalty n.241/ 2003 issued on 19.04.2006 by the Office of the General Prosecutor of Caltanissetta) from 11.04.2006 to 10.04.2009 and, from that date, a further period of 3 years of day isolation (see order of execution of the sentence n.157/08 SIEP issued on 16.05.2008 by the office of the General Prosecutor of Palermo).*

165. *The isolation of the prisoner does not depend therefore on a discretionary choice of Penitentiary Administration but is a direct consequence of the numerous life sentences issued in reason of the heinous crimes committed by such prisoner. He is however ensured all treatment and support activities provided for by the Penitentiary Act for prisoners held under the special prison regime*

<sup>55</sup> Art. 32 O.P. Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

quale prevede una separazione del detenuto che abbia un comportamento che richiede particolari cautele dal resto della comunità carceraria o l'assegnazione a istituti e sezioni per motivi cautelari, e cioè per la tutela dello stesso detenuto o dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni. Ma, nel caso delle aree riservate, manca la finalità di tutela del destinatario del provvedimento, che legittima l'assegnazione ex art. 32 RE. Inoltre, consistendo il regime speciale del 41-bis nella sospensione totale o parziale dell'applicazione del normale regime carcerario, in presenza di ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, il riferimento a una fonte subordinata disciplinante regimi detentivi ordinari non sembra idoneo a giustificare la scelta di ricorrere a tale isolamento.

Nel rapporto relativo alla visita effettuata nel 2012 e reso pubblico a novembre 2013<sup>56</sup>, infine, il CPT sottolinea l'introduzione di misure ulteriormente restrittive rispetto al quadro riscontrato nel 2008<sup>57</sup> e invita le autorità italiane a rivedere l'attuale regime del 41-bis e ad adottare le misure necessarie a garantire che tutti i detenuti sottoposti al regime vengano messi nelle condizioni di trascorrere almeno quattro ore al giorno fuori

---

1. I detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.

2. La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente.

3. Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti ed 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.

<sup>56</sup> <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2013-32-inf-eng.pdf>

<sup>57</sup> "Against this background, the CPT is very concerned by the fact that the Italian authorities have not only failed to implement most of the specific recommendations made by the Committee after the 2008 visit but have even imposed by law a number of additional restrictions on "41-bis" prisoners. The main changes can be described as follows:

1) The maximum number of persons per socialisation group has been reduced from five to four prisoners. Contacts with prisoners from another living unit remain strictly prohibited.

2) The time prisoners are allowed to spend outside their cells has been reduced from four to two hours per day (one hour of outdoor exercise and one hour in a communal room). During these two hours, prisoners are allowed to associate with the other inmates of the same living unit; for the remaining 22 hours, prisoners must be locked up alone in their cell.

3) The possibilities for prisoners to maintain contact with the outside world have been further curtailed. They are now only allowed to make one ten-minute telephone call per month if they do not receive a visit from a family member during the same month (the entitlement of one one-hour visit per month, under closed conditions and with audio-surveillance and video-recording, as well as the prohibition of accumulation of unused visit entitlements remain unchanged). In addition, the frequency of contacts with a lawyer has been limited to a maximum of three contacts per week (one-hour visits or ten-minute telephone calls).

The only positive change in terms of prisoners' regime is that they are now allowed to meet not only their children but also their grandchildren below the age of twelve under open conditions (i.e. without a glass partition) for ten minutes per visit".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

dalle loro celle, insieme agli altri detenuti, di poter telefonare con maggiore frequenza e di poter accumulare permessi visita non utilizzati.

Per quanto riguarda le risposte del Governo, nel 1997 le autorità italiane si erano impegnate ad "alleggerire, *ab initio*, certe restrizioni e prevedere benefici ulteriori per i detenuti sottoposti da molto tempo al regime "41-*bis*" e per i quali si poteva ragionevolmente prevedere che l'applicazione prolungata del regime speciale avrebbe per lo meno ridotto il potere dell'individuo di influire sui movimenti dell'organizzazione"<sup>58</sup>. Si faceva anche riferimento all'attuazione di uno "schema diversificato di restrizioni", stabilita in rapporto alla durata dell'applicazione del regime speciale e alla pericolosità del detenuto in questione. Inoltre, a seguito delle critiche formulate dal CPT e alla sentenza della Corte costituzionale italiana n. 352/1996, si dichiarava di aver avviato un controllo di tutti i detenuti sottoposti al regime 41-*bis* al fine di evitare la prosecuzione del regime speciale per i detenuti aventi avuto un ruolo marginale nelle organizzazioni criminali.

La risposta alla visita successiva del CPT testimonia un mutamento dell'atteggiamento del governo: si conferma tanto l'esigenza di continuare ad applicare tale forma di isolamento attraverso l'adozione di ulteriori restrizioni, quanto l'assegnazione di un carattere permanente al regime<sup>59</sup>. Nel 2010, poi, si dà conto di un'ulteriore inasprimento del regime, sia in termini di durata del provvedimento, sia in termini di limitazioni di effetti personali da tenere in cella<sup>60</sup>.

Nel 2013, in risposta alle critiche sollevate dal CPT in seguito alla visita presso il carcere di Terni, il governo italiano, dopo una lunga esposizione sulle misure adottate contro il sovraffollamento, dedicava all'argomento una semplice affermazione: "i detenuti in 41-*bis* possono lavorare e frequentare attività scolastiche e ricreative fornite dall'Ordinamento penitenziario, specialmente nel carcere di Terni, possono lavorare in sezione e parecchi di essi si sono iscritti all'università e sostengono regolarmente esami; inoltre possono usufruire di una biblioteca e di una palestra presenti in sezione"<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> CPT/Inf (97) 12, capitolo 2°, Risposta provvisoria del Governo.

<sup>59</sup> CPT/Inf (2003) 17, capitolo 3.

<sup>60</sup> CPT/Inf (2010) 13, parr. 134-165.

<sup>61</sup> CPT/Inf (2013) 33.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

### III. Fotografia del regime speciale

Al dicembre 2015<sup>62</sup> risultavano essere 729 le persone detenute in regime di 41-*bis*, così suddivise:

Numero		Donne		Uomini	
Detenuti	Internati	Italiane	Straniere	Italiani	Stranieri
725	4	7	0	721	1

Tabella della dislocazione dei soggetti 41-*bis* sul territorio nazionale

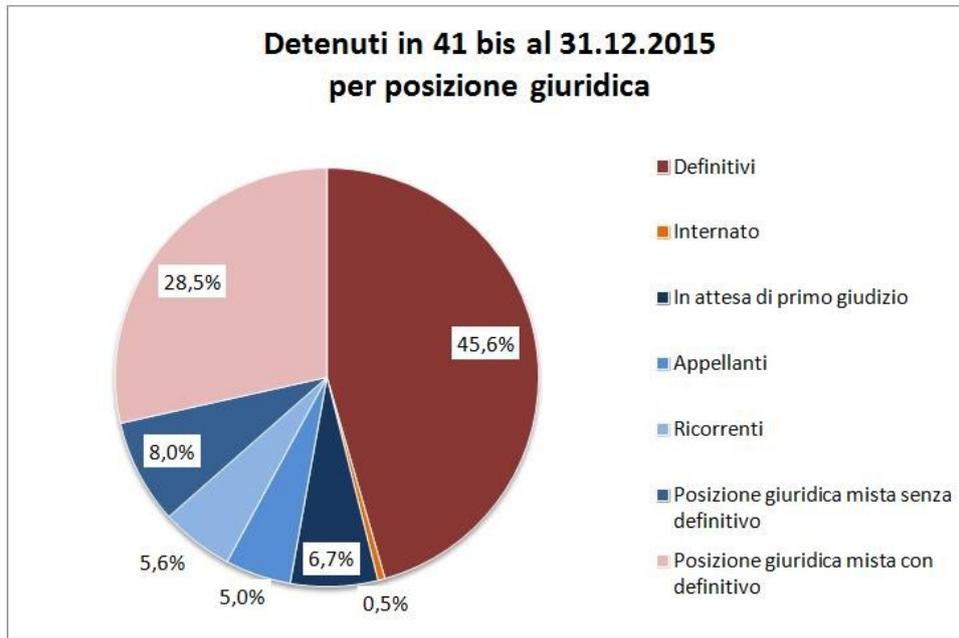
Istituto penitenziario	Numero
Ascoli Piceno CC	43
Cuneo CC	22
L'Aquila CC	124
L'Aquila CCF	7
Novara CC	70
Parma CR	64
Roma Rebibbia CCNC	45
Sassari CC	88
Spoletto CR	82
Tolmezzo CC	18
Viterbo CC	51
Terni CC	27
Opera (MI) CR	84
<b>Totale</b>	<b>729</b>

---

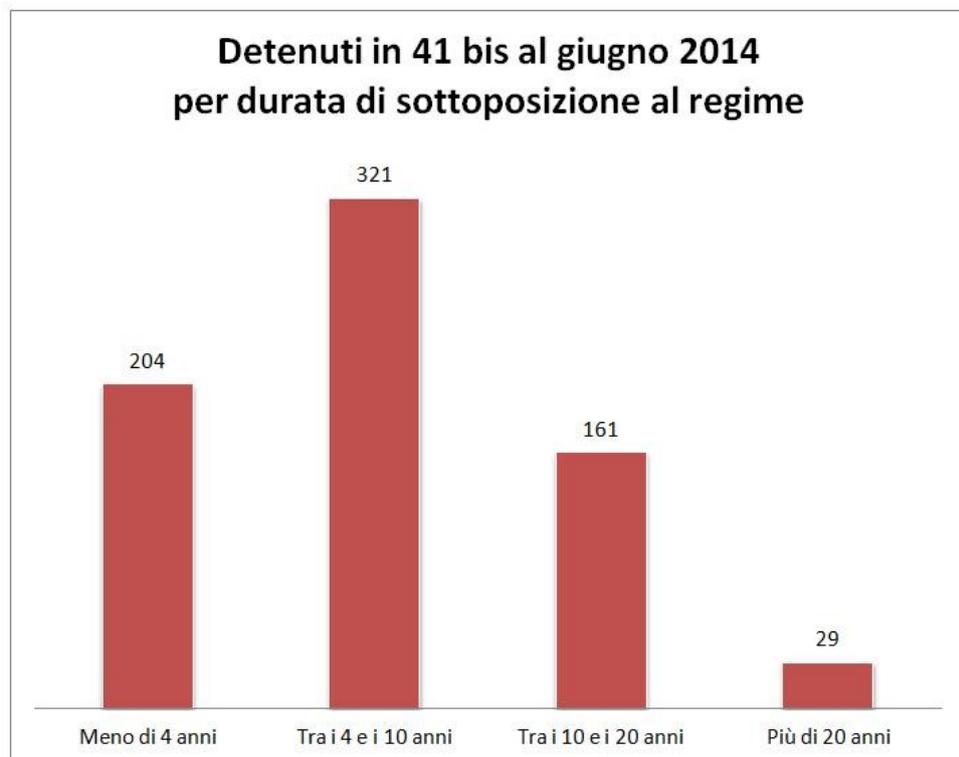
<sup>62</sup> Dati forniti dal DAP alla Commissione diritti umani del Senato.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*



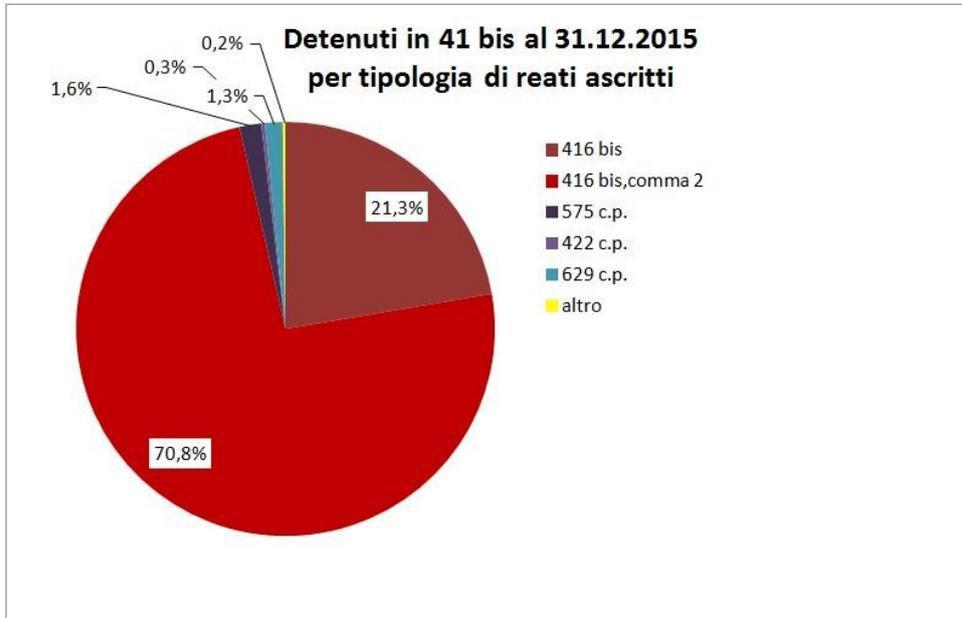
Ns. elaborazione su dati DAP



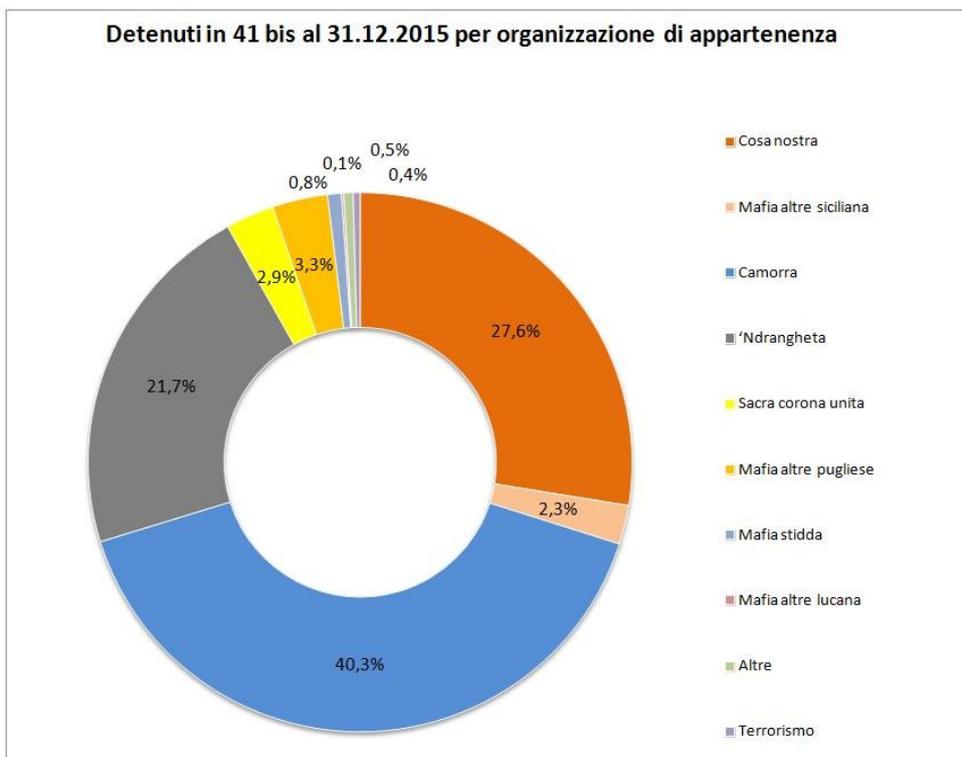
Ns. elaborazione su dati DNA



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*



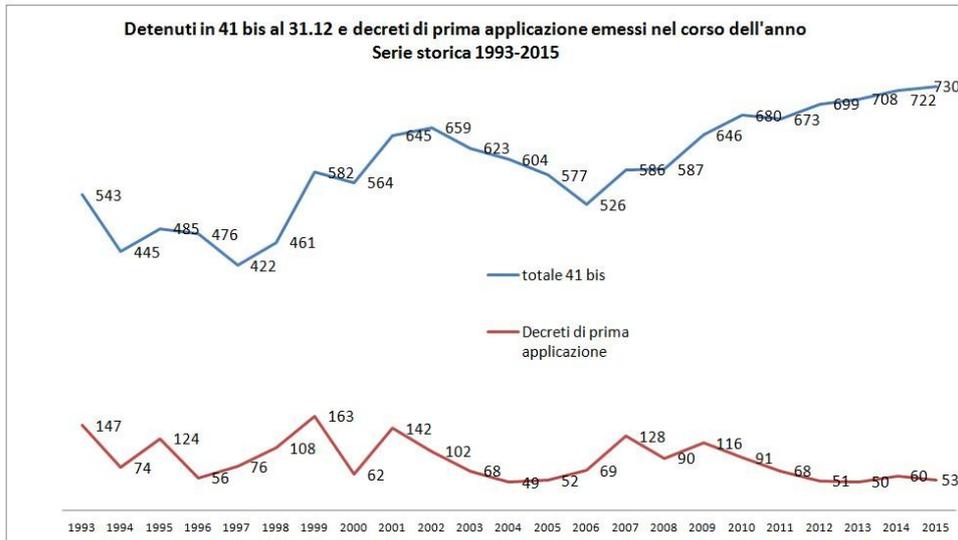
Ns. elaborazione su dati DAP.



Ns. elaborazione su dati DAP



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*



Fonte: DAP



Fonte: DAP



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

### **3.2 Visite alle sezioni dove sono presenti detenuti sottoposti al regime speciale**

*"Nonostante tutto, qui morti non siamo"*. Queste le parole di una delle donne detenute in regime di 41-*bis* che i membri della Commissione diritti umani hanno incontrato nel corso dei sopralluoghi effettuati in diversi istituti di pena sul territorio.

Il primo impatto con il "carcere duro" è stato a Nuoro, nel corso di una visita nel giugno 2013 all'area riservata in cui si trovavano i due detenuti in regime di 41-*bis*. Da alcuni mesi, tuttavia, quel carcere non è più destinato a ospitare detenuti in regime speciale. Le condizioni riscontrate, allora, erano davvero critiche. Si trattava di celle destinate originariamente all'isolamento e poi trasformate per ospitare questa tipologia di detenuti, stanze molto piccole, strette, buie, in cui c'era solo un letto singolo, con accanto un bagno alla turca chiuso da una bottiglia di plastica e un lavandino, un mobiletto, un televisore e un fornello a gas per il caffè. Lì trascorrevano 22 ore al giorno Antonio Iovine, uno degli esponenti di vertice della camorra, e la sua "dama di compagnia"<sup>63</sup>. Le restanti due ore le passavano insieme: un'ora nei corridoi strettissimi del passeggio, murati e coperti da una grata arrugginita, bui, due metri circa di larghezza, sei o sette di lunghezza; l'altra nella stanzetta della socialità, arredata da un vogatore. "Provate voi a vivere ventidue ore al giorno dentro un bagno. Non credo sia una condizione dignitosa", sottolineava uno dei due uomini.

La situazione riscontrata a Nuoro è da considerarsi tuttavia straordinaria: nelle restanti sezioni visitate dedicate a detenuti sottoposti al regime speciale in tutta Italia, nelle carceri di Cuneo, L'Aquila, Parma, Spoleto, Milano Opera, Sassari, sono state riscontrate generalmente condizioni materiali dignitose per quanto attiene agli spazi, alle condizioni igieniche, al vitto, all'assistenza medica. La casa circondariale di Bancali a Sassari, ad esempio, è di nuova edificazione e una delegazione della Commissione ha avuto modo di visitare i nuovi locali, ancora vuoti, realizzati per accogliere 92 detenuti in regime di 41-*bis*

---

<sup>63</sup> Nelle aree riservate vengono tenuti gli esponenti di vertice della criminalità organizzata e spesso si tratta di aree composte da due celle singole, un passeggio per le ore d'aria e una saletta per la socialità. L'amministrazione penitenziaria ha necessità di assicurare lo svolgimento della socialità e affianca quindi al detenuto considerato al massimo livello di un determinato gruppo criminale un altro detenuto soggetto al 41bis appartenente a un gruppo diverso e di livello "inferiore".



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

e non previsti nel progetto originario: gli spazi sono idonei, attrezzati adeguatamente, in condizioni di vivibilità decisamente migliori rispetto a quanto visto nel resto d'Italia.

Sotto il profilo sanitario, in particolare, l'impressione è che i detenuti siano molto seguiti. In particolare a Milano Opera, dove esiste un centro clinico attrezzato, per quanto si è potuto riscontrare nel corso della visita e dalle testimonianze delle persone lì curate, il livello di assistenza è molto alto e sono molti i detenuti assegnati a quell'istituto in ragione delle cure che lì vengono assicurate.

Le criticità individuate nei sopralluoghi ed emerse dalle parole delle persone ristrette riguardano altri aspetti della detenzione: innanzitutto la rigidità di alcune prescrizioni, che paiono, agli occhi dei detenuti, incomprensibili, vessatorie e fortemente punitive.

Le sezioni si presentano generalmente allo stesso modo in tutti gli istituti. Le celle sono singole e in ognuna di esse c'è il bagno con doccia. Ci sono poi un letto singolo, un piccolo tavolino con una panchetta (di ferro, inchiodati al pavimento), un mobiletto a due ante in alto. All'esterno di ciascuna cella, un piccolo armadietto. Di solito c'è una finestra con la grata di ferro schermata con un pannello esterno.

Davanti a ciascuna cella un foglio indica nome e cognome del detenuto e il gruppo cui appartiene per svolgere la socialità. I detenuti, infatti, rimangono in cella per 22 ore. Hanno diritto a un'ora d'aria al giorno, da svolgere all'esterno in gruppi di 4 (definiti in base alla provenienza geografica e alla storia criminale). Gli spazi esterni sono un passeggio e a volte è presente un campo di calcetto in cemento. I detenuti hanno poi diritto ogni giorno a un'ora in "saletta". Nelle salette si trovano di solito attrezzi per fare ginnastica (vogatore, cyclette). A volte è presente una seconda saletta per svolgere altre attività (ad esempio per scrivere o dipingere).

All'interno della cella i detenuti possono tenere un fornello dalle 7 alle 20 con cui fare il caffè, ma non è possibile cucinare altro. Si vedono nelle celle riviste e alcuni libri (c'è un limite al numero di libri da portare in cella). In ogni cella c'è un televisore, incassato in una struttura di ferro, dove si vedono diversi canali (i tre Rai, i tre Mediaset, La7 più alcuni



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

canali del pacchetto Rai del digitale terrestre)<sup>64</sup>. Si può anche ascoltare la radio (solo alcuni canali Rai, mentre molte delle persone ristrette hanno chiesto di poter ascoltare Radio Radicale). Alcuni detenuti sono iscritti all'università.

Quanto alle stanze in cui si svolgono i colloqui con i familiari, sono piccole e provviste di vetro divisorio e telecamera. Si tratta di una cella divisa in due dal vetro, con una panca lunga dove possono sedersi le persone che vanno a fare visita. È in molti casi uno spazio stretto, dove è difficile persino passare. Si comunica attraverso un microfono o la cornetta di un telefono. Se il detenuto in 41-*bis* è padre o nonno, può incontrare senza il vetro e toccare i figli o i nipoti minori di dodici anni. Spetta a un agente penitenziario porgerglieli attraverso la finestra che si può aprire nel vetro divisore e che viene immediatamente dopo richiusa. Solo per dieci minuti, senza la presenza della mamma del bambino. E i dieci minuti vengono sottratti dai 60 a disposizione del detenuto una volta al mese. Al termine dei colloqui i detenuti vengono perquisiti e può accadere che le celle siano ispezionate, con modalità a volte ritenute dagli stessi eccessive e fortemente vessatorie.

Alle pareti non è possibile tenere fotografie o altre immagini: in moltissimi casi questo divieto è stato fatto presente come esempio di una eccessiva rigidità e di una certa volontà punitiva.

In tutti gli istituti ci sono sale attrezzate per la videoconferenza per poter permettere ai detenuti di partecipare alle udienze processuali poiché non è prevista la traduzione per chi è in regime speciale.

Nel corso delle visite della Commissione sono stati ascoltati molti detenuti. Gli elementi emersi dai loro racconti fotografano le condizioni quotidiane di detenzione.

Vi sono una serie di restrizioni materiali che i detenuti, in tutte le carceri, hanno evidenziato. La possibilità dell'uso del fornello a gas solo durante il giorno e il divieto di cucinare i cibi, che possono solo essere riscaldati, rappresenta per molti una forte limitazione. Così come l'impossibilità di accedere al sopravvitto. Molti si lamentano del numero ridotto di canali tv disponibili in cella e del numero limitato di libri (fino a tre

---

<sup>64</sup> v. la nota in merito del DAP del 31 gennaio 2012.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

volumi alla volta) e di riviste che si possono tenere (i giornali sono solo nazionali, quelli locali non sono ammessi).

Molti hanno segnalato una serie di problemi legati alla corrispondenza: a volte le lettere arrivano ma vengono consegnate a distanza di giorni, oppure non vengono spedite tempestivamente. Molti ancora si sono lamentati per il controllo e la censura sulle lettere ricevute e spedite.

Riguardo alla privacy, la presenza di telecamere in cella e a volte anche nei bagni e la possibilità per gli agenti di sorvegliare in qualsiasi momento il bagno da uno spioncino vengono percepite come una forte intrusione.

Una delle criticità emerse riguarda la mancata omogeneità dell'applicazione del regime speciale nei diversi istituti e una certa discrezionalità del direttore dell'istituto. Un quadro simile emerge anche riguardo alle decisioni della magistratura di sorveglianza in merito ad alcune richieste dei detenuti: l'assegnazione dei detenuti al magistrato di sorveglianza viene fatta in ordine alfabetico e può capitare che nello stesso istituto le richieste analoghe possono avere esiti diversi.

Un detenuto di 28 anni, da 6 anni in 41-*bis*, dice di ricevere periodicamente le visite della moglie e del figlio di 10 anni, ma se il colloquio salta, non è possibile recuperarlo, se non in casi eccezionali, e deve attendere un altro mese per poterli rivedere.

Un altro detenuto fa notare che gli restano da scontare pochi mesi, sarà presto libero, ma nonostante questo, è ancora in regime speciale: passerà dal carcere duro alla libertà da un giorno all'altro. "Che senso ha?" chiede. Dei 9 anni di pena, ne ha passati quasi 4 in 41-*bis* in un'area riservata come "dama di compagnia". Dice che è uscito da lì con la pelle verde perché era sottoterra, completamente al buio. Chiede di indagare sulle già citate "aree riservate".

Un detenuto racconta di essersi laureato in giurisprudenza in carcere con una tesi sul 41-*bis* mentre ora è iscritto a scienze politiche. Ha discusso la tesi nella sala colloqui dietro al vetro divisorio, con i sette professori della commissione dall'altra parte. Chiede perché in cella col fornello sia permesso fare il caffè, ma non si può cuocere un uovo e perché il tempo che viene concesso per scrivere al pc venga sottratto da quello dell'ora



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

d'aria. Contesta il fatto di trovarsi ancora in *41-bis* perché ha ammesso la sua colpevolezza e quindi la sua pericolosità dovrebbe essere cessata, ma poiché il *41-bis* è dato dalla natura del reato e non dalla persona accusata, è costretto a rimanere sotto quel regime. Vorrebbe ascoltare Radio Radicale e non solo i canali Rai.

Un altro detenuto racconta di passare tutto il tempo facendo su e giù nella cella. Ha contato: 780 volte in un'ora.

C'è chi è al *41-bis* da quando nel 1992 è stato istituito il regime speciale e ha girato numerose sedi (Pianosa, L'Aquila, Ascoli Piceno). Chiede di poter fare piccoli lavori in cella, di artigianato o di poter dipingere. Vorrebbe farlo in cella, invece deve per forza andare in saletta e quindi può farlo solo per un'ora al giorno. Dice: "non ha senso che io sia isolato, quelli che comandano ora nella mia terra avevano due, tre anni quando io ero lì". Mostra una pagina di un giornale del 30 gennaio 2014 in cui ancora si fa riferimento a lui come capoclan e dice che continueranno a dargli il *41-bis* se le notizie sono queste.

C'è un altro detenuto da 23 anni al *41-bis*. Ha molta voglia di raccontare la sua esperienza. Dice: "se fuori arrestano i clan, ma anche se aumentano le vittime del femminicidio, le conseguenze le scontiamo noi qui dentro perché inaspriscono il *41-bis*. La mafia si combatte fuori di qui, non togliendo il cibo a me che sto in *41-bis*". Si lamenta perché quando i nipoti vanno a trovarlo nei dieci minuti a disposizione, la mamma viene allontanata e per il bambino questo è traumatico, perché non hanno confidenza con lui. Vorrebbe che ci fosse anche la mamma a tranquillizzare il bambino e aiutarlo ad avere un rapporto con lui che sta dentro. Lui vive solo per la famiglia. Dice di aver superato il carcere, che a un certo punto avviene una rottura: prima ce l'hai con tutti, poi ce l'hai con te stesso, poi con nessuno, superi la rabbia e accetti il carcere. Chiede perché non si possa cucinare o perché gli sia stato vietato di ricamare le bavette per i nipotini. Dice ancora: "Non tocco mia moglie da vent'anni. Perché?". Dice che sono 15 i detenuti che lì sono in *41-bis* da vent'anni.

Un detenuto, da 12 anni in *41-bis*, si sta diplomando in agraria, e in cella si vedono libri e vocabolario. Dice che il *41-bis* per lui è "privazione di ogni cosa". Non esiste privacy, da uno spioncino all'esterno gli agenti possono vedere dentro il bagno, e sottolinea: "Loro



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

entrano anche nei miei sogni erotici". Dice che del 41-bis non si parla mai, che la politica non si pone il problema.

Viene percepito come estremamente punitivo il momento della perquisizione fisica, effettuata prima e dopo ogni colloquio facendo denudare il detenuto, nonostante non ci sia il contatto fisico e vi siano telecamere di sorveglianza (se non nel caso dei difensori e dei dieci minuti concessi a figli e nipoti minori di dodici anni). Così come fortemente intrusiva viene considerata la perquisizione periodica della cella, anche più volte alla settimana, se effettuata con modi bruschi, spesso senza avere rispetto dei pochi oggetti personali conservati da ciascuno.

Presso il carcere dell'Aquila, oltre alle 6 sezioni maschili, esiste l'unica sezione femminile dove sono reclusi 9 donne. Nel corso della visita è stato sollevato il problema della presenza di agenti durante le visite mediche, tranne nel caso di visite psichiatriche. Una detenuta ha sollevato la cosa, rifiutandosi di farsi visitare e presentando successivamente la richiesta al magistrato di sorveglianza di poter essere visitata senza il piantonamento. La sua richiesta è stata accolta, ma ricorda che le visite delle altre detenute continuano a svolgersi davanti ad agenti.

Una detenuta ha raccontato di non poter ricamare. Ha fatto richiesta di poter usare ago e filo, ma non è stata accolta. A un'altra detenuta è stato tolto il detersivo, non consentito in cella. Un'altra donna si è lamentata del fatto di non poter usare fermagli per i capelli. Ancora, non è possibile scegliere all'esterno la montatura degli occhiali da vista, ma bisogna rivolgersi necessariamente dalla ditta scelta dalla direzione dell'istituto e in molti casi i costi sono superiori rispetto al prezzo di mercato.

Altre segnalazioni sono giunte alla Commissione attraverso alcune lettere inviate dai diversi istituti. Oltre a quanto già descritto, molte riguardano la possibilità di tenere in cella un numero esiguo di libri e di riviste, numero che cambia a seconda degli istituti. Inoltre viene esercitata una censura vera e propria in merito al contenuto, per cui per ragioni di sicurezza si può vietare che pubblicazioni di vario genere vengano recapitate al detenuto.

Un'altra segnalazione riguarda il vestiario. C'è un limite preciso ai capi di biancheria che possono essere tenuti in cella e in molti casi è considerato insufficiente alle esigenze delle persone reclusi. In alcuni istituti i sandali non possono essere indossati prima del 21



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

giugno, anche se le temperature sono alte prima di quella data. Né si possono indossare abiti "firmati" perché potrebbero portare a episodi di conflittualità tra i diversi detenuti, ma non è chiaro in base a quale criterio si possa stabilire quando un abito sia o meno "firmato".

Tutte le segnalazioni riguardano aspetti materiali della vita quotidiana apparentemente di poca importanza, ma che risultano essere vitali in una condizione di reclusione così rigida come nel regime di carcere duro. E soprattutto vengono percepite dai detenuti come privazioni e afflizioni del tutto gratuite ed esercitate al solo scopo di intimidazione.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

#### **4. Raccomandazioni**

La Commissione diritti umani del Senato, a conclusione del lavoro svolto, presenta una serie di raccomandazioni in merito al regime di 41-*bis* elaborate sulla base di quanto appreso e riscontrato nel corso dell'indagine conoscitiva, di quanto rilevato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e, in ultimo, dai punti sollevati nella citata relazione degli esperti nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale<sup>65</sup>.

1. La genesi e il consolidamento all'interno dell'ordinamento penitenziario dell'art. 41-*bis*, secondo comma, da una parte, la giurisprudenza interna e sovranazionale dall'altra, mostrano la piena consapevolezza istituzionale che esso comporta gravi limitazioni dei diritti fondamentali dei detenuti e quindi dovrebbe essere applicato solo eccezionalmente e per limitati periodi di tempo. In particolare, le limitazioni alle attività e alla socialità interna all'istituto (non più di un'ora d'aria e di "socialità", in gruppi non superiori a quattro), se prolungate nel tempo, possono avere effetti dannosi sulla salute fisica e psichica dei detenuti, come rilevato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura nella sua relazione del 2013. Il CPT, sia nel 2009 che nel 2013, ha ribadito che l'uso del regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. come mezzo di pressione psicologica sui detenuti al fine di cooperare con il sistema giudiziario – per "dissociarsi" dall'organizzazione di appartenenza o "cooperare con le autorità" – sarebbe molto discutibile. Un uso di questo genere solleverebbe problemi sotto il profilo del rispetto sia dell'art. 27 della nostra Costituzione che degli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani. Tale preoccupazione, nella relazione del 2013, viene associata anche alla novella del 2009, criticata già nel corso dell'esame parlamentare perché avrebbe prefigurato restrizioni aggiuntive per aumentare la pressione sui detenuti al fine di farli cooperare con il sistema giudiziario. In particolare **desta preoccupazione la prassi della proroga**: per un considerevole numero di detenuti – se non per la loro totalità, come rilevato dal CPT nel 2008 – l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis* è stato rinnovata in maniera pressoché automatica. Con la conseguenza che i detenuti interessati sono stati per anni soggetti a un regime detentivo

---

<sup>65</sup> Tavolo di lavoro n. 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

caratterizzato da un insieme di restrizioni le quali potrebbero rappresentare una negazione del trattamento penitenziario descritto dai principi direttivi dell'ordinamento, della sua universalità e della sua individualizzazione, fattore essenziale nella finalità della pena prescritta costituzionalmente. Effetto di ripetute proroghe dell'applicazione del regime di cui all'art. 41-*bis*, co. 2, è il caso di detenuti ormai anziani che perdono progressivamente le proprie capacità di discernimento.

Pertanto, la Commissione ritiene di dover segnalare in via generale l'opportunità di valutare **una revisione della legislazione consolidata**, onde evitare che nella sua applicazione si manifestino rischi quali quelli paventati dal CPT. La Commissione, inoltre, **raccomanda una più accurata istruttoria da parte degli uffici competenti in merito al rinnovo dell'applicazione del regime speciale**, onde evitare la sottoposizione al regime speciale di persone incapaci di intendere e di volere.

2. La Commissione ha ricevuto numerose segnalazioni relative alla difficoltà per i detenuti in regime di 41-*bis* di poter incontrare il direttore dell'Istituto. Al contrario, **la Commissione raccomanda che per i detenuti in regime di 41-*bis* vi sia la possibilità di avere un canale di facile accesso alla comunicazione con il direttore, con il responsabile sanitario, così come con il giudice di sorveglianza.**

3. Più in generale, alla luce delle visite effettuate, delle audizioni svolte, nonché delle raccomandazioni rivolte alle autorità italiane dagli organismi internazionali di cui l'Italia è parte, **la Commissione raccomanda che sia rivista la gestione delle sezioni dedicate all'esecuzione dei provvedimenti di cui all'art. 41-*bis* O.P.** sulla base di due criteri:

**3.1.** gli istituti esclusivamente dedicati sembrano comportare un aggravamento delle condizioni di detenzione, determinato proprio dalla specializzazione e dunque dall'assenza di ordinarie condizioni di detenzione che connotino l'esperienza professionale del personale penitenziario. Andrebbe rivista la previsione di cui al comma 2-*quater*, introdotto dall'art. 2, comma 25, lett. f, della legge 15 luglio 2009, n. 94, secondo cui "i detenuti sottoposti al regime speciale devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati";



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

3.2. andrebbe inoltre assicurata l'effettiva applicazione dell'art. 7, DM 4 giugno 2007, concernente funzioni e struttura del Gruppo Operativo Mobile del Corpo di Polizia penitenziaria addetto alla sicurezza delle sezioni dedicata alla detenzione di soggetti assegnati al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., con particolare riferimento alle previsioni secondo cui (a) il personale dei reparti periferici dipende esclusivamente dal Direttore dell'istituto (comma 1); e (b) la sfera di autonomia operativa del responsabile del reparto periferico si inserisce nel contesto di subordinazione funzionale al comandante di reparto e (in ogni caso) al direttore dell'istituto (comma 5).

4. I nuovi ambienti detentivi - come quelli del carcere di Bancali a Sassari - dedicati alle sezioni per detenuti in regime di 41-*bis* appaiono adeguati sotto il profilo della disponibilità di luce e aria naturale. Ciò nondimeno - posto che anche gli spazi dei passeggi, in particolare nelle aree riservate, spesso sono angusti e con poca luce - **alla Commissione appare necessario adeguare alcune strutture detentive a standard minimi di abitabilità sia attraverso la rimozione di inutili filtri esterni al passaggio di aria e luce naturale che nella predisposizione di chiusure interne azionabili dal detenuto o su sua richiesta.**

5. La sottoposizione a videosorveglianza h24 delle camera detentive, riscontrata in alcuni degli istituti visitati, appare sproporzionata e eccedente le finalità dell'istituto. Si tratta infatti di una grave lesione della privacy del detenuto e perciò stesso di un condizionamento ingiustificato della sua vita quotidiana. **La Commissione raccomanda che la videosorveglianza sia applicata solo in casi particolari a fini di tutela del detenuto inabile, ovvero per un periodo di tempo limitato su disposizione dell'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale in corso, e comunque limitatamente all'ambiente di soggiorno/pernottamento e non anche in quello da bagno.**



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

6. Ai detenuti in regime di 41-*bis* sono imposte severe restrizioni su ciò che possono tenere nelle celle. Come ha rilevato il CPT nel citato rapporto del 2010 sull'Italia (§ 70), le ragioni di sicurezza che dovrebbero motivare simili restrizioni non sono sempre intelligibili e quindi in alcuni casi appaiono ai detenuti puramente burocratiche se non deliberatamente vessatorie, come nel caso delle limitazioni nel numero di libri, di foto, di carta o di materiale di cancelleria di cui è consentito il possesso in cella. **La Commissione raccomanda quindi all'Amministrazione penitenziaria di rivedere le limitazioni al possesso di oggetti nelle camere detentive, riservandole esclusivamente a ciò che ha una incidenza effettiva sulle possibilità di comunicazione con l'esterno, precluse dalla *ratio* della norma di legge.**

7. Le lamentele più diffuse giunte alla Commissione riguardano la frequenza, nonché i modi sbrigativi e spesso eccessivamente invadenti con cui vengono ispezionate le celle da parte degli agenti di custodia. Lo stesso è stato riferito in merito alle perquisizioni effettuate sui detenuti prima e dopo le visite con i familiari. Alcuni hanno sottolineato l'inutilità di tale controllo vista la presenza del vetro divisorio e l'impossibilità per il detenuto di contatto fisico con il proprio visitatore. Ciò premesso, **la Commissione raccomanda**

**7.1. il ricorso motivato e non routinario alle perquisizioni delle camere detentive, nonché il massimo riguardo nei confronti dei detenuti e dei beni in loro possesso, onde evitare comportamenti vessatori e non necessari;**

**7.2. la rinuncia alle perquisizioni dei familiari in visita in tutti i casi in cui non sia previsto il colloquio senza vetro divisorio con alcuno di essi.**

8. Per quanto riguarda le attività ricreative e di socializzazione, si rileva una inadeguatezza di mezzi e di spazi idonei all'esercizio fisico e allo stimolo intellettuale, non compensato dalle pur positive esperienze di istruzione e formazione a distanza. Alla luce della finalità costituzionale della pena, va messo in evidenza che è piena responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria offrire adeguate opportunità di formazione,



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

arricchimento e crescita culturale a tutte le persone in esecuzione penale, e a quanti – ancora in attesa di giudizio – da simili attività possano trarre condizioni di detenzione rispettose della dignità umana; in tal senso **la Commissione raccomanda di rimuovere le proibizioni riguardanti la possibilità di avere a propria disposizione, in cella, tutti gli strumenti necessari alla lettura, allo studio e allo svolgimento di attività artistiche che possano essere svolte individualmente.**

9. I limiti posti dall'ordinamento a relazioni umane significative con altri detenuti e con gli stessi familiari fanno ricadere sul personale penitenziario la responsabilità di quel minimo scambio necessario a perseguirle. Viceversa, la prassi sembra andare in direzione opposta e il CPT addirittura ha paventato il rischio che il personale a costante e diretto contatto con i detenuti in regime di 41-*bis* sia stato istruito in tal senso. Anche alla luce delle particolari cautele assunte nella selezione e nella mobilità del personale addetto al GOM, che dovrebbe metterlo al riparo da tentativi di condizionamento e di influenza, **la Commissione raccomanda l'adozione di un codice di comportamento che consenta ai detenuti maggiore facilità di contatto e di dialogo con il personale operante in sezione.**

10. Ai detenuti, anche in regime di 41-*bis* deve essere assicurato un minimo diritto di riservatezza.

10.1. Sul presupposto della universalità dei principi costituzionali in materia di privazione della libertà e di trattamento nell'esecuzione penale, ai detenuti in regime di 41-*bis* O.P. deve essere garantito l'accesso a cure mediche appropriate. A tal fine **la Commissione raccomanda il pieno rispetto del principio di riservatezza che tutela il rapporto medico-paziente che deve potersi svolgere al riparo del controllo auditivo e, in taluni casi, visivo del personale di polizia;**

10.2. **la Commissione raccomanda condizioni di riservatezza analoghe, quindi al di fuori di forme di controllo auditivo e visivo del personale di polizia, per i colloqui seppure informali con figure istituzionali di tutela dei diritti delle persone**



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**private della libertà in visita nell'istituto**, come il magistrato di sorveglianza o il garante dei detenuti nazionale o locale, nonché con figure istituzionali cui è riconosciuto una facoltà di visita non autorizzata a fini di vigilanza sul sistema penitenziario, come nel caso di parlamentari e consiglieri regionali. Occorrerebbe pertanto procedere ad una revisione della circolare 3460/6090 del 2012 in modo che sia garantita la piena riservatezza del colloquio del detenuto con parlamentari e consiglieri regionali, fatta salva la limitazione della possibilità di comunicare su fatti oggetto del procedimento penale in forza del quale è stata emanata l'ordinanza di custodia cautelare.

**11.** Le limitazioni *ex lege* alle relazioni con gli altri detenuti e il distacco con il personale rendono essenziali i rapporti con i familiari non solo sotto il profilo trattamentale proprio, ma anche al fine di contribuire a garantire quel minimo di socialità che consente di evitare condizioni di detenzione contrarie al senso di umanità. In questo senso appaiono irragionevoli, oltre alle limitazioni del monte-ore riservato ai colloqui rispetto ai detenuti in regime ordinario, anche il divieto di accumulare visite con i familiari che, provenendo frequentemente da località molto distanti dal luogo di detenzione dei congiunti, sono così dissuasi dal recarsi in visita a quanti sono ristretti. Pertanto **la Commissione raccomanda:**

**11.1. di facilitare lo svolgimento dei colloqui dei parenti dei detenuti e, in particolare di consentire la possibilità di cumulare le ore di colloquio non usufruite.** Ciò anche in coerenza a quanto suggerito anche dal CPT (nella relazione del 2008, §79), secondo cui nessun valido argomento giustifica la proibizione di accumulare ore di visita;

**11.2. di verificare la possibilità di dedicare alle visite con i minori di 12 anni un intervallo di tempo al di fuori dei 60 minuti totali riservati al colloquio con i familiari;**

**11.3. che sia consentito, almeno ai detenuti che abbiano scontato buona parte della pena, di avere visite senza vetro divisorio in condizioni di sicurezza idonee a garantire le finalità di cui alla norma di legge** (anche nella prospettiva di una progressività nel percorso trattamentale garantito costituzionalmente, come raccomandato dal CPT [2008, § 80]);



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**12.** Con la novella del 2009, il legislatore ha ulteriormente aggravato il regime dei colloqui telefonici, già biasimato dal CPT (2008, §79) in ordine alla impossibilità di usufruirne nei primi sei mesi di applicazione, escludendoli per coloro che usufruiscono di colloqui in presenza. Se il CPT scriveva che non può esserci giustificazione per questa limitazione, ancora più grave appare la limitazione ulteriore che può causare la perdita di ogni relazione esterna del detenuto. **Si raccomanda il superamento di ingiustificate limitazioni ai colloqui telefonici con i familiari, siano esse relative al semestre di accesso nel regime di cui all'art. 41-bis, co. 2, OP, siano esse riservate a chi usufruisca di visite familiari.**

**13.** Già nel 2008 il CPT ebbe modo di censurare le condizioni di detenzione nelle cosiddette "aree riservate" del 41-bis. In questione erano le condizioni di sostanziale isolamento dei detenuti destinatari di un simile trattamento, aggravate dall'esplicito mandato al personale di polizia di non comunicare con il detenuto. La replica già fornita a suo tempo dal ministero della giustizia per giustificare un simile trattamento non appare persuasiva, sommando alle restrizioni eccezionali previste ex art. 41-bis, co. 2, O.P., le restrizioni cautelari ex art. 32 del Regolamento di esecuzione<sup>66</sup>, genericamente motivate da necessità di tutela della persona detenuta. È del tutto evidente che la collocazione in "area riservata" di esponenti di vertice di organizzazioni criminali non corrisponde a necessità di loro tutela da parte di altri detenuti e dunque appare illegittima. Più in generale non sono accettabili misure ulteriormente afflittive rispetto al regime del 41-bis. Pertanto **la Commissione raccomanda:**

**13.1. la dismissione delle cd. "aree riservate";**

**13.2. il superamento della prassi applicativa del regime di sorveglianza particolare ai detenuti già sottoposti all'art. 41-bis** per evitare l'applicazione di misure cautelari raddoppiate e pertanto ingiustificate.

---

<sup>66</sup> d.P.R. 29/4/1976, n. 431 come modificato dal d.P.R. 30/6/2000, n. 230.



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**14.** Nel corso delle visite agli istituti penitenziari con reparti dedicati alla detenzione in regime di *41-bis* la Commissione ha riscontrato che vi sono detenuti che rimangono sottoposti al regime speciale fino al giorno precedente l'uscita dal carcere. Ciò appare davvero appare irragionevole, poiché vuol dire che nel giro di 24 ore una persona passa dal rappresentare un pericolo per la comunità al punto da richiedere un particolare regime di detenzione, ad essere totalmente inoffensiva tanto da poter essere rimessa in libertà. **Nel rispetto del principio della progressività del trattamento penitenziario, si raccomanda pertanto che sia garantito la cessazione dell'applicazione del regime di *41-bis* per un tempo congruo in prossimità del fine pena.**

**15.** Alcune perplessità suscita infine il divieto fatto ai detenuti in regime speciale di partecipare alle udienze dei processi in cui sono coinvolti, partecipazione invece garantita ricorrendo al sistema della multivideoconferenza al fine di evitare gli spostamenti e quindi con vantaggi a livello economico e di sicurezza per l'amministrazione della giustizia. La partecipazione personale all'udienza costituisce una componente essenziale del "giusto processo" e il ricorso generalizzato al collegamento a distanza potrebbe far configurare una limitazione di tale diritto. Pertanto **la Commissione raccomanda che ai detenuti in regime di *41-bis* sia garantita la possibilità di prendere parte alle udienze dei processi cui partecipano nelle vesti di imputati, quantomeno nei casi in cui debbono essere escussi, ricorrendo a misure di sicurezza adeguate all'effettuazione di trasferimenti sicuri.**



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**SIGLE**

<b>CEDU</b>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<b>CtEDU</b>	Corte europea dei diritti dell'uomo
<b>CPT</b>	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti
<b>DAP</b>	Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
<b>DDA</b>	Direzione distrettuale antimafia
<b>DNA</b>	Direzione nazionale antimafia
<b>G.O.M.</b>	Gruppo operativo mobile della polizia penitenziaria
<b>O.P.</b>	Ordinamento penitenziario



*Commissione straordinaria  
per la tutela e la promozione dei diritti umani*