

## UN REGIME SPECIALE

Mauro Palma\*

**Title:** A special prison regime

### Abstract

The author offers a critical guide to the current debate of the *41-bis* special detention regime, pointing out critical issues, urgencies and risks in the need to open a clear discussion on the special regime: on its numerical extension, on its too often unlimited duration, on the material conditions of detention, on the individual measures and on the scrupulous protection of the rights which pertain to the person and which constitute the indispensable fulcrum of a democratic system.

**Keywords:** Special prison regime; article 41-bis; organized crime; prison; rights.

L'autore offre una guida critica al dibattito attuale sul regime di detenzione speciale del *41-bis*, segnalando criticità, urgenze e rischi nella necessità di aprire un chiaro confronto sul regime speciale: sulla sua estensione numerica, sulla sua durata troppo spesso illimitata, sulle condizioni materiali di detenzione, sulle singole misure e sulla scrupolosa tutela dei diritti che attengono alla persona e che costituiscono il fulcro irrinunciabile di un ordinamento democratico.

**Parole chiave:** Regime speciale; 41-bis; criminalità organizzata; carcere; diritti

---

\* Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

L'articolo riprende ampi stralci del *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario* pubblicato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale il 3 aprile 2023.

## 1. La definizione di un insieme

Definiamo brevemente l'insieme di cui parliamo, partendo dai numeri. Oggi 749 persone, tra cui dodici donne, sono ristrette in carcere in regime speciale ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p.. Il dato numerico presenta stabilità perché da anni si assesta attorno a questo valore e, quindi, al primo sguardo, sembra indicativo di scarsa efficacia della misura e del perpetuarsi del proprio riferimento di destinatari. Del resto, quasi novanta di queste persone detenute hanno superato – molte da tempo – i settanta anni di età.

La lettura dei numeri relativi alle diverse posizioni giuridiche ci dice poi che più di un centinaio – precisamente 121 – sono in misura cautelare perché, sebbene imputati in più processi, nessuno di questo è giunto a conclusione; simmetricamente 456 hanno una posizione di totale definitività e i rimanenti sono in posizione mista, comunque definitivi almeno rispetto a un procedimento. L'insieme di coloro che sono definitivi si divide tra gli ergastolani – attualmente 204 – e coloro che scontano una pena temporanea, ben 252. Dall'andamento degli anni recenti, si evidenzia che molti di questi ultimi restano in tale regime fino all'ultimo giorno della loro detenzione.

Ci sono poi sei persone che sono internate, dopo aver scontato interamente la pena, in misura di sicurezza (assegnazione alla Casa di lavoro, ex art. 216 c.p.), eseguita comunque secondo le regole del 41-*bis* co. 2 o.p.

La descrizione dell'insieme, per essere minimamente esaustiva, deve anche includere i luoghi dove le persone sono ristrette in tale regime: si tratta di tredici sezioni all'interno di dodici Istituti del centro-nord della penisola. Uno solo di essi – nei dintorni di L'Aquila – è interamente dedicato a quest'area della detenzione ed è quello che ospita anche la sezione femminile; gli altri sono a Cuneo, Milano-Opera, Novara, Nuoro, Parma, Roma (con due sezioni), Sassari, Spoleto, Terni, Tolmezzo, Viterbo. Quasi tutti gli Istituti hanno riadattato sezioni pre-esistenti adeguandole alle regole imposte dal nuovo regime, soprattutto dopo il suo inasprimento nel 2009; solo la sezione dell'Istituto di Sassari è stata progettata ex novo in funzione di tali regole e con criteri modulari predisposti per quattro persone, ma con scelte edilizie che tolgono la possibilità di vedere qualsiasi cosa che sia diversa dal grigio del muro che perimetra il cortile riservato al gruppo di quattro. Del resto, anche nella gran parte delle sezioni ottenute riconfigurando spazi pre-esistenti, la schermatura opaca delle finestre rende impossibile la visione di un qualcosa di vitale.

All'interno di questo insieme vi è un sottoinsieme costituito da 35 persone detenute che sono ritenute 'apicali' delle organizzazioni e per questo sono collocate in dieci cosiddette "Aree riservate" dove la socialità è ulteriormente ristretta perché ridotta al massimo di due o tre persone, assegnate, appunto, a questo 'regime nel regime'. Fino a un paio di anni fa erano tutte composte da sole due persone; successivamente al rilievo del Garante nazionale circa l'assoluta inaccettabilità di tale riduzione a una 'socialità binaria', peraltro adottata con provvedimento amministrativo non ricorribile, nella loro maggioranza ospitano ora tre persone, ma in tre di esse<sup>1</sup> si ha ancora la presenza di due soli detenuti. A domanda esplicita formulata dall'organo europeo di controllo<sup>2</sup> su quale fosse il fondamento giuridico di tale ulteriore restrizione<sup>3</sup>, le Autorità italiane hanno sempre indicato l'articolo 32 del regolamento penitenziario, quasi si tratti di una normale discrezionale decisione sulla collocazione delle persone da detenere in un dato Istituto. Il momento di istituzione di queste "Aree riservate", è invece individuabile nella risposta al rilievo dello stesso organo, formulato nel 2008, circa l'assoluta inaccettabilità del perdurante isolamento di un capo di organizzazione criminale e nella conseguente decisione di affiancargli un'altra persona detenuta, anch'essa in regime speciale, per evitare così le conseguenti censure<sup>4</sup>. Il sistema si è da allora esteso ad altre situazioni apicali. Il fatto che questa seconda persona sia indicata nel gergo interno degli operatori e anche in pannelli appesi nelle sale operative come «dama di compagnia» rende evidente tale intenzione, oltre che essere un indicatore di un degrado linguistico che non risparmia anche chi esegue un compito complesso, assegnato dalla collettività e centrato in ogni caso sulla tutela della dignità di ogni persona.

## **2. Le prassi e il fondamento normativo**

Fin qui, quindi, la descrizione dell'insieme, nei numeri e nella sistemazione logistica. Le regole interne sono poi state dettagliate in circolari; da ultimo in quella datata 2 ottobre 2017 che,

---

<sup>1</sup> Si tratta delle "Aree riservate" degli Istituti di Novara e Tolmezzo e di una delle "Aree riservate" di Milano-Opera.

<sup>2</sup> In base a specifica Convenzione (1987, ratificata nel 1989), l'organo di monitoraggio e controllo del Consiglio d'Europa è Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt).

<sup>3</sup> *Cpt Report sulla vista dal 21 novembre al 3 dicembre 2004* (Cpt/Inf (2006) 16) e *Risposta delle autorità italiane* (Cpt/Inf (2006)17); *Cpt Report sulla vista dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt/Inf (2010) 12) e *Risposta delle autorità italiane* (Cpt/Inf (2010) 13).

<sup>4</sup> *Cpt Report sulla vista dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt/Inf (2010) 12), par. 86.

nel tentativo di uniformare il sistema speciale nei diversi Istituti, ha sviluppato dettagliate e minuziose indicazioni che a volte oscillano verso la meticolosità parossistica: il diametro massimo di pentole e pentolini, il numero di matite o colori ad acquarello detenibili nella sala pittura (non oltre 12), il numero di libri (4), l'elenco dei generi di acquisto di modico valore o cibi, diverso da quello adottato negli altri circuiti anche di alta sicurezza, le dimensioni e il numero delle fotografie che si possono tenere nella camera con possibilità di appenderne solo una di un familiare, l'esclusione dell'acquisto di alcuni quotidiani a diffusione nazionale e altre simili prescrizioni.

Tutti aspetti, questi, che nell'inseguire una totale funzionalità del sistema rischiano di agire al contrario, facendo venir meno il fondamento, assolutamente da condividere, di un circuito che efficacemente interrompa la possibilità di mantenere contatti, comunicazione e linee di comando con le organizzazioni criminali e al contempo non si discosti dal profilo costituzionale della pena.

Sappiamo, infatti, che l'impianto normativo del regime di cui all'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., introdotto con il decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, è integrato da plurimi livelli di fonti regolative che devono essere considerate nel loro complesso, dagli interventi legislativi successivi<sup>5</sup>, fino alle circolari emesse dall'Amministrazione. Il *fondamento* e la *ratio* del sistema sospensivo delle ordinarie regole di trattamento previste dall'ordinamento per la generalità delle persone detenute sono stati comunque fissati subito, a pochi anni dalla sua introduzione, dalla Corte costituzionale, adita dal Tribunale di Sorveglianza di Firenze e da quello di Napoli, circa la compatibilità del sistema stesso con gli articoli 3, 13, 24, 25, 27 secondo e terzo comma e 113 della Costituzione, con la sentenza n. 376 del 5 dicembre 1997, che ha ripreso anche alcune pronunce precedenti<sup>6</sup>. Stabilisce la sentenza che la misura deve essere «volta a far fronte a specifiche esigenze di ordine e sicurezza, essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in

---

<sup>5</sup> Il regime speciale è stato normativamente stabilizzato con Legge 23 dicembre 2002 n.279. Successive rilevanti prescrizioni normative sono state dettate dalla Legge 15 luglio 2009 n. 94. Tuttavia, il quadro dottrinale di riferimento comprende gli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti dai primi anni Novanta e, in modo più puntuale, a seguito della riforma del 2009, fino alla più recente sentenza n. 105 del 26 maggio 2023 che, nel dichiarare non fondata la questione sollevata dal giudice di sorveglianza remittente, ha indicato al Legislatore l'opportunità di disciplinare le modalità di colloquio di una persona detenuta al regime speciale con i propri figli minori. Inoltre, costituiscono fonti di rango minore le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che hanno dato esecuzione alle diverse prescrizioni normative, nell'esercizio del potere discrezionale previsto dalla norma (comma 2-*quater* lett. a),

<sup>6</sup> Sentenza n. 349 del 28 luglio 1993; sentenza n. 410 del 23 novembre 1993; ordinanza n. 332 del 22 luglio 1994.

libertà [...]»<sup>7</sup>. Più avanti afferma che «Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuati a priori in base al titolo di reato, sottoposti a un regime differenziato ma solo singoli detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'Amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di sorveglianza, in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone – sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale – a quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario»<sup>8</sup>.

Questa indicazione del *fondamento* e della *ratio* della norma deve costituire il perimetro interpretativo e valutativo del ragionamento e del dibattito attorno al regime speciale.

### 3. Discuterne oggi

Il dibattito attuale sul 41-*bis* – certamente necessario essendo ormai trascorsi molti anni dalla sua prima adozione in via emergenziale e ben 14 anni dalla sua ultima revisione, con la citata Legge 15 luglio 2009 n. 94 – che ne ha modificato in senso restrittivo diversi profili – dovrebbe, quindi, ripartire da questo fondamento e da quel richiamo che la Corte costituzionale ha nuovamente formulato in una recente pronuncia ricordando che la «sospensione delle regole del trattamento» non può determinare il venir meno della finalità costituzionale di ogni pena<sup>9</sup>. Invece risente fortemente di posizioni emotive e di elementi evocativi che fanno un riferimento improprio alle raccomandazioni degli organi sovranazionali e alle sentenze della Corte europea dei diritti umani.

Contrariamente a quanto più volte affermato nel dibattito recentemente sviluppatosi attorno allo sciopero della fame di Alfredo Cospito<sup>10</sup>, la Corte di Strasburgo non ha *mai* riscontrato che il regime ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p. costituisse in sé una *violazione dell'articolo 3* della Convenzione europea dei diritti umani che inderogabilmente vieta tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti. Taluni commentatori hanno fatto riferimento, per sostenere

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, par. 5.

<sup>8</sup> *Ibidem*, par. 5.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 197 del 21 ottobre 2021.

<sup>10</sup> Nel totale delle 742 persone detenute in regime speciale, quelle che non sono stati condannate o non sono in corso di giudizio per reati connessi alla criminalità organizzata di tipo mafioso sono 4: una di esse, come è noto è Alfredo Cospito, in regime speciale dal maggio 2022.

L'avvenuta condanna da parte della Corte Edu di tale regime, alla sentenza nel caso *Provenzano v. Italia* (n. 55080/2013, 25 ottobre 2018). In realtà la Corte ha stabilito in tale sentenza che vi era stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione al rinnovo del regime speciale di detenzione il 23 marzo 2016 – quando le condizioni di salute del ricorrente erano già definitivamente compromesse<sup>11</sup> – ma che non vi era stata violazione di tale articolo in relazione alle condizioni di detenzione. Al paragrafo 147 di questa sentenza, la Corte afferma di aver avuto molte occasioni per considerare l'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario italiano e di aver sempre concluso che l'imposizione di tale regime non solleva *in sé* questioni relative all'articolo della Convenzione, anche quando è stato imposto per lunghi periodi di tempo<sup>12</sup>. Di nuovo, emerge che finché la finalità è quella dell'interruzione di comunicazione con l'esterno, il regime ha una sua legittimità e, conseguentemente, non è la valutazione complessiva a rilevare bensì la specificità di ogni misura adottata.

Tuttavia, questa sentenza è rilevante sotto un altro aspetto: il rinnovo del regime pur in presenza di pareri medici specifici relativi alla totale compromissione dello stato di salute – e pur in presenza, nel caso in esame, di parere contrario al rinnovo da parte della Procura distrettuale antimafia di Caltanissetta sulla base del deterioramento delle funzioni cognitive<sup>13</sup>. Tale elemento evidenzia la rilevanza che si è invece voluta assegnare, da parte delle Autorità italiane, al *valore simbolico* della persona ristretta in relazione al ruolo esercitato nell'organizzazione criminale di appartenenza – e nel caso specifico alla prolungata latitanza – a detrimento della finalità propria di tale regime racchiusa nella possibilità *effettiva* di produrre comunicazione, informazione o anche ordini alle organizzazioni stesse. Questo scivolamento simbolico è e deve rimanere del tutto esterno non solo all'esercizio della doverosa funzione penale, ma anche all'individuazione delle forme in cui la sanzione penale viene eseguita e soprattutto al rischio di cedere a criteri di legittimità consensuale nel dare

---

<sup>11</sup> Bernardo Provenzano morirà il 12 luglio 2016, meno di quattro mesi dopo il rinnovo per altri due anni di tale regime. Il regime gli era stato precedentemente imposto con provvedimenti, scaglionati di uno o due anni in data 5 aprile 2007, 3 aprile 2008, 2 aprile 2009, 1° aprile 2010, 28 marzo 2012, 26 marzo 2014 e, infine, 23 marzo 2016. Era stato ricoverato nella sezione speciale dell'Ospedale San Paolo di Milano il 9 aprile 2014.

<sup>12</sup> «147. The Court notes at the outset that it has already had ample opportunity to assess the section 41 bis regime in a large number of cases before it, and has concluded that, in the circumstances of those cases, the imposition of the regime does not give rise to an issue under Article 3, even when it has been imposed for lengthy periods of time [...]. In such cases, the Court has consistently held that, when assessing whether or not the extended application of certain restrictions under the section 41 bis regime attains the minimum threshold of severity required to fall within the scope of Article 3, the length of time must be examined in the light of the circumstances of each case, which entails, inter alia, ascertaining whether the renewal or extension of the impugned restrictions was justified or not [...].»

<sup>13</sup> Parere espresso il 22 luglio 2013 e riportato nella citata sentenza della Corte Edu, par. 61.

effettività alle sanzioni stesse, piuttosto che a criteri di mera aderenza a principi di legalità e di pieno rispetto di diritti fondamentali della persona<sup>14</sup>.

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

Analoga fallacia – o quantomeno debolezza argomentativa – va individuata in altri commentatori che hanno sottolineato una presunta incompatibilità di tale regime con quanto previsto come assoluto divieto negli *Standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti*, regole internazionali a cui gli Stati sono chiamati ad attenersi e che nella ultima versione sono state adottate nel dicembre 2015<sup>15</sup>. Il punto contestato risiederebbe nell'incompatibilità con la lettura combinata delle Regole 43 (b) e 44 che vietano il «*solitary confinement*», senza contatto umano per più di 15 giorni e per più di 22 ore al giorno. La questione in realtà è diversa da quella considerata in queste regole perché le persone in regime speciale possono parlare, pur rimanendo separate nelle proprie stanze, all'interno del cosiddetto «gruppo di socialità», mentre è vietata la comunicazione tra persone detenute appartenenti a gruppi diversi. Del resto, il *solitary confinement* a cui fanno riferimento queste Regole è soprattutto di tipo disciplinare<sup>16</sup> ed è tradotto come «isolamento» anche nella versione italiana; è diverso dalla organizzazione della detenzione in gruppi separati fino al massimo di quattro elementi.

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

Può essere allora utile ricordare che le specifiche misure maggiormente afflittive introdotte con la citata legge del 2009 erano state oggetto di un preliminare esame da parte del Comitato

---

<sup>14</sup> Nello scorso anno (2022) 5 persone sono decedute mentre erano ancora detenute in regime speciale (un dato stabile anche in anni precedenti; per esempio, nel 2021 erano state 4).

<sup>15</sup> Risoluzione A/RES/70/175 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 dopo un processo di revisione quinquennale: Microsoft Word - N1544341 (un.org).

<sup>16</sup> Nel testo ufficiale spagnolo è indicato come «aislamiento», in quello francese come «isolement».

europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt)<sup>17</sup> nel 2008 e che molte osservazioni erano state avanzate nel Rapporto relativo a tale visita. Il Cpt precisò, al termine della visita e dopo aver effettuato colloqui con molte persone detenute in regime ex articolo 41-*bis*, che era risultato evidente che per molte di esse – se non per tutte – il regime era stato rinnovato automaticamente e che di fatto queste persone detenute erano state sottoposte a un regime caratterizzato dall'accumulo di molte restrizioni, una situazione che si avvicina fortemente a una negazione in sé del trattamento penitenziario che invece è un fattore essenziale per la riabilitazione. Inoltre, il Cpt osservava come quasi sistematicamente i ricorsi fossero stati rigettati e, in aggiunta, i ricorrenti fossero stati condannati a pagare le spese del proprio ricorso<sup>18</sup>.

Inoltre, il Cpt in quell'occasione ha ritenuto essenziale *avvisare* le Autorità italiane circa i rischi insiti nella legge che in quel periodo il Parlamento stava approvando. Nel Rapporto vengono citate, in particolare: l'estensione del rinnovo di biennio in biennio e non più annualmente; la riduzione a sole due ore del tempo da trascorrere fuori dalla cella; la riduzione di visite e telefonate; la competenza del solo Tribunale di sorveglianza romano per i ricorsi contro l'applicazione del regime speciale e altri aspetti. Per concludere con un'urgente richiesta alle Autorità italiane di rivedere tali previsioni in corso di approvazione parlamentare<sup>19</sup>.

Nella sua risposta, il Governo italiano ha informato il Comitato che la legge era comunque stata approvata proprio con quelle caratteristiche. Ha poi affermato chiaramente che essa

---

<sup>17</sup> Organo del Consiglio d'Europa, riportato più volte e anche in questo Rapporto come Cpt. È stato istituito sulla base di una Convenzione specifica (1987) che gli Stati del Consiglio devono ratificare unitamente alla Convenzione europea per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

<sup>18</sup> *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt (Inf) 2010 12): «82. [...] As had been the case during previous visits, the delegation made a detailed examination of the decisions taken cpt in this respect by the judicial authorities. It was evident that, for a considerable number of “41-bis” prisoners – if not for virtually all of them – application of this detention regime had been renewed automatically; consequently, the prisoners concerned had for years been subject to a prison regime characterised by an accumulation of restrictions, a situation which could even be tantamount to a denial of the concept of penitentiary treatment (trattamento penitenziario), which is an essential factor in rehabilitation. In addition, appeals lodged against renewal decisions (initially to the responsible supervisory court, and in the last instance to the court of cassation) were, with few exceptions, rejected, with the prisoner furthermore being ordered to bear the costs of the proceedings».

<sup>19</sup> *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt (Inf) 2010 12) par. 8: «83. The CPT's concern is all the greater now that it has become aware of a Bill recently passed in the Senate [...]. As the CPT has already stated, the current “41-bis” regime is already highly detrimental to the fundamental rights of the prisoners concerned. Furthermore, it is not without an effect on the state of both the somatic and the mental health of some prisoners. [...] The CPT urges the Italian authorities to reconsider the aforementioned draft legislative amendments [...]».

costituiva un aggravamento del regime speciale e, sostanzialmente, ha rigettato le critiche avanzate dall'organismo europeo di prevenzione e controllo<sup>20</sup>.

La complessa e per molti versi critica situazione in cui versa attualmente il regime speciale risiede forse nel non aver accolto quelle indicazioni preventive allora enucleate dal Comitato europeo. Innanzitutto, l'aumento numerico rilevante dal 2009 agli anni immediatamente successivi e mantenutosi stabile nell'ultimo decennio è frutto di tale impostazione restrittiva – che include, *inter alia*, la responsabilità unica per i ricorsi del Tribunale di sorveglianza di Roma – con un passaggio dalle allora meno di 600 persone ristrette in tale regime, con un'incidenza di più della metà di ergastolani, alle attuali più di 740 persone, con un'incidenza di meno del 30 per cento di ergastolani e con accentuata lunghezza della permanenza nel regime stesso che non ha visto significative declassificazioni nel corso dei quattordici anni che ci separano da quella riforma.

Inoltre, discendono dall'allora mancata considerazione di tali raccomandazioni molti aspetti su cui la Corte costituzionale è dovuta successivamente intervenire per disporre l'abrogazione di misure chiaramente afflittive e non giustificate dalla necessaria interruzione di comunicazione tra realtà criminali<sup>21</sup> – e talvolta del tutto non giustificate sul piano della fondazione logica. Molte di esse sono anche il prodotto proprio di quella dettagliata e per molti versi ambigua circolare del 2 ottobre 2017, già ricordata precedentemente, che l'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria volle emanare, pur con il parere contrario del Garante nazionale, il quale, sollecitato più volte nel corso della estensione, aveva indicato alcune parti da modificare e altre che rimanevano non accettabili.

Va ricordato, inoltre, che gli interventi meritori della Corte su tali aspetti non hanno complessivamente determinato le auspiccate modifiche sul piano della quotidianità detentiva speciale, anche a causa di ambiguità prodotte nelle varie circolari e lettere. Se, per esempio, la Corte ha stabilito – abrogando la relativa proibizione – la possibilità di passaggio di oggetti tra persone dello stesso gruppo di cosiddetta “socialità”, l'Amministrazione ha introdotto una procedura di preliminare comunicazione scritta di ciò che si intende passare e di

---

<sup>20</sup> *Risposta del Governo italiano al Rapporto sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt (Inf) 2010 13), par. 139-143: «Along the lines of the reform (Act No. 279) undertaken by the third Berlusconi Government, dated December 23, 2002, the high security regime has been further aggravated and made more effective [...]».

<sup>21</sup> Una misura che ha destato particolare attenzione è stata la limitazione al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti al regime speciale, previsto dall'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b), come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge n. 94 del 2009. La Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 143 del 20 giugno 2013. In proposito, può essere utile il commento di Marco Ruotolo dal titolo *Le irragionevoli limitazioni al diritto di difesa dei detenuti in regime 41-bis*, in “Consulta online”: <https://giurcost.org/studi/ruotolo3.pdf>

corrispondente dichiarata accettazione scritta di ricevimento che rende laborioso – e denso di carte burocratiche – tale passaggio. Se ormai è lecito cuocere cibi, le prescrizioni sulle possibili pentole e sulle dimensioni dei coperchi permangono nella loro capillarità. Analogamente, la previsione di accesso all’acquisto di beni di vario tipo, inclusi gli alimenti, non diverso da quello previsto per le persone detenute in regime non speciale, non ha inciso sulla varietà degli elenchi dei beni acquistabili nelle diverse sezioni speciali: con conseguenti situazioni micro-conflittuali all’interno di una comunità naturalmente attenta agli aspetti anche minimali dello svolgersi delle scadenze fondamentali della giornata. Così si era espresso in una lettera il Garante nazionale considerando questi aspetti: «aspetti che appaiono minori, ma che costituiscono non solo elementi di degrado della quotidianità, ma anche fattori di indubbia tensione interna e che potrebbero essere facilmente risolti con il ricorso al buon senso e alla ragionevolezza»<sup>22</sup>.

#### **4. La riluttanza alle modifiche**

A monte, inoltre, c’è la persistente volontà dell’Amministrazione penitenziaria di ricorrere contro ogni accoglimento da parte della Magistratura di sorveglianza del reclamo proposto da una persona detenuta: anche quando si tratti di questioni su cui già la Corte di Cassazione o addirittura la Corte costituzionale si siano pronunciate in casi analoghi e pienamente in linea con il reclamo prodotto. Una lettera circolare in tale direzione contenente l’indicazione di non ricorrere laddove tutto fosse stato già definito uniformemente in una molteplicità di casi, emanata nel settembre 2020, a firma dell’allora Direttore generale (facente funzioni) per i detenuti e il trattamento è stata ritirata su indicazione dell’allora Capo del Dipartimento

---

<sup>22</sup> Con lettera datata 6 agosto 2020, il Garante nazionale faceva presente al Capo del Dipartimento tale specifica difficoltà di inadempimento sostanziale di norme e sentenze della Corte costituzionale, in un contesto in cui altre particolari regole adottate nei diversi Istituti (vedi oltre in questo Rapporto) venivano considerate: «[...] da recenti visite in alcuni Istituti e da reclami ricevuti ai sensi dell’articolo 35 o.p., ho potuto riscontrare un inadempimento sostanziale, anche se a volte non così configurabile sul piano formale, di quanto stabilito dalla sentenza 97/2020 della Corte costituzionale in materia di possibile scambio di oggetti tra persone detenute in regime ex articolo 41-*bis* o.p. appartenenti allo stesso gruppo di socialità. [...] L’applicazione del dettato della Corte costituzionale riscontrata in diversi Istituti penitenziari prevede, innanzitutto, una modalità dello scambio, particolarmente farraginoso e per questo di ostacolo al principio che la Corte ha espresso: occorre fare «volta per volta» la «domandina» per ogni minima richiesta, in orari prestabiliti al mattino e al pomeriggio. Tutto ciò con la compilazione *ottocentesca* di ingialliti registri [...]».

dell'Amministrazione penitenziaria dopo poco più di 24 ore<sup>23</sup>. La successiva circolare del luglio 2021, a firma del nuovo Direttore generale per i detenuti e il trattamento<sup>24</sup>, destinata a porre fine alla questione e dal titolo *Disposizioni in materia di esecutività delle ordinanze emesse dalla Magistratura di sorveglianza, ai sensi dell'art. 35-bis ord. pen.*, ha trovato una disomogenea applicazione, sanando solo parzialmente quanto negli anni si era sedimentato e finendo con determinare nei fatti una problematica disomogeneità del regime nei diversi Istituti, con riflessi sulla serenità all'interno delle sezioni stesse. Ne è testimonianza l'alto numero di segnalazioni di non attuazione di quanto previsto dall'ordinanza del Magistrato di sorveglianza, pervenute al Garante nazionale, anche successivamente a tale lettera circolare. Così continua ancor oggi la realtà di un alto numero di reclami che ripropongono quasi letteralmente la stessa questione, senza che l'ormai consolidato accoglimento di situazioni simili che abbiano anche subito il vaglio della Suprema Corte abbia indotto il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a modificare in via generale la misura contestata, in modo da diminuire sia le tensioni interne agli Istituti, sia il carico della Magistratura di Sorveglianza chiamata a pronunciarsi più e più volte sulla stessa questione.

Al contrario, l'iniziativa assunta alcuni anni fa dall'allora direttore dell'Istituto di Spoleto, volta a generalizzare a tutte le persone detenute ristrette nel regime speciale quanto la Magistratura di sorveglianza aveva accettato in *tutti* i reclami giurisdizionali relativi a uno specifico tema e prodotti ormai da più di due terzi di tali persone, è stata oggetto di censura da parte dell'Amministrazione centrale, richiamando alla necessità di reiterare caso per caso il provvedimento, con lettera dell'allora Direttore generale del 9 aprile 2019<sup>25</sup>.

Nella mia esperienza, quale Garante nazionale, sia di visita e colloquio riservato con le persone ristrette, sia di segnalazioni e reclami ricevuti, sono questi aspetti che riguardano

---

<sup>23</sup> Lettera circolare prot. 132095 del 7 settembre 2020, emanata con prot. m\_dgGDAP 0338310.U del 29.09.2020; ritirata con lettera circolare con prot. m\_dgGDAP 341745.U del 01.10.2020.

<sup>24</sup> Lettera circolare con prot. m\_dgGDAP 278339.U del 23.07.2021.

<sup>25</sup> Lettera prot. m\_dgGDAP 115780.U, relativa alla situazione che si era creata nell'Istituto di Spoleto a seguito di diverse ordinanze del Magistrato di sorveglianza per l'estensione della fruizione di due ore di permanenza all'aperto. Nonché dell'impossibilità per l'Istituto di fruirne singolarmente, dato l'alto numero di accoglimenti del reclamo e, quindi, della decisione di estendere a tutti tale previsione.

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

Il Direttore generale censura tale decisione precisando: «[...] La situazione appresa è di estrema gravità. [...] Tutta la sua decisione produce ricadute negative sull'intero circuito del 41-bis. Si ribadisce, come peraltro affermato anche dalla S.V. che i provvedimenti della Magistratura di sorveglianza sono diretti alla persona che ha instaurato il procedimento e non vanno, dunque, estesi a tutti i ristretti. [...]»

spesso la quotidianità detentiva, regolata da circolari e ordini di servizio interni, ad assumere particolare rilevanza. Molto poche – quasi numericamente ininfluenti – sono le doglianze per maltrattamenti o comportamenti offensivi da parte del personale. La maggior parte delle segnalazioni al Garante nazionale riguarda il regolamento interno, gli ordini di servizio e la vita quotidiana nelle sezioni detentive. Tutti elementi, questi, che possono – e devono – essere oggetto di analisi e di ricerca di facili soluzioni.

## **5. Alcune urgenze**

Una riflessione, quindi, lontana da posizioni assolute di piena e pacifica accettazione o di totale rifiuto del ricorso a una ‘specialità’ che rischia di rimanere come elemento stabile del nostro sistema di esecuzione delle pene, non può prescindere da alcuni aspetti che costituiscono gli aspetti più critici del 41-*bis*.

Innanzitutto, l’applicazione reiterata e continua del regime di detenzione speciale. Nel corso delle visite quale Garante nazionale, ho direttamente riscontrato un considerevole numero di persone soggette costantemente al regime speciale da oltre 20 anni, a volte dall’inizio della detenzione. In questi casi la fonte della cristallizzazione è l’apparato motivazionale riportato nei provvedimenti ministeriali che ne determinano la proroga nei confronti della singola persona e che si risolve correntemente nell’affermazione della «assenza di ogni elemento in senso contrario» alla capacità di mantenere collegamenti con l’associazione criminale, terroristica o eversiva. Ciò, peraltro, in adesione letterale alla formula della norma che su questo parametro fonda la reiterabilità del regime. I riferimenti frequenti sono il reato iniziale per cui la persona è stata condannata e la persistente esistenza sul territorio dell’organizzazione criminale all’interno del quale il reato è stato realizzato. Di fatto, il riferimento a un elemento potenziale soggettivo – la ‘capacità’ della persona di mantenere collegamenti con la criminalità associata – e non a uno oggettivo quale sarebbe l’effettiva permanenza dei collegamenti con l’associazione criminale, dà luogo al rischio di innescare automatismi reiterativi dei decreti applicativi, in assenza di verifiche effettive e oggettive di quei presupposti che legittimano la sospensione delle ordinarie regole di vita detentiva.

Come già accennato, la reiterazione si manifesta fino all’ultimo giorno di detenzione anche nei casi di coloro che sono in esecuzione di una pena temporanea. Si determina una situazione paradossale: la permanenza di misure che escludono ogni contatto con il mondo esterno fino

al giorno in cui la persona che vi è soggetta rientra nel mondo esterno con la disponibilità piena delle libertà di movimento e di contatto. Qui il valore meramente simbolico della misura, volto alla ricerca di un consenso esterno incline alla volontà di ‘durezza’ dell’esecuzione penale per taluni reati è evidente. E finisce per porre interrogativi sulla discrasia tra il fondamento normativo e astratto del regime e quello consensuale e concreto della sua applicazione – e della sua rappresentazione.

La continuata permanenza nel regime detentivo speciale che, per effetto delle misure restrittive che lo integrano, determina l’esclusione di ogni forma di connessione con l’esterno e, quindi, delle opportunità di avvio al rientro nel contesto sociale che sono normalmente offerte dal complesso trattamentale, produce il risultato di riconsegnare alla vita libera persone cui non sono stati forniti i necessari strumenti che rendono concretamente possibile la reintegrazione e di cui non si sono potute valutare le potenzialità stesse di reinserimento, a danno dell’obiettivo della sicurezza che l’apparato normativo preventivo predica di perseguire. Una particolare specificità di questa situazione si ha poi quando la persona, al termine dell’esecuzione penale tutta sviluppatasi in regime speciale è anche destinataria di una misura di sicurezza e questa è anch’essa eseguita secondo lo stesso regime speciale, in nulla diversa dalla precedente esecuzione penale.

Quest’ultima osservazione porta a una terza urgenza: il superamento di una misura di sicurezza con assegnazione alla «Casa di lavoro» adottata anche nei confronti di persone che hanno anagraficamente superato l’età lavorativa e, soprattutto, priva di contenuto che possa essere classificato come «lavoro». Alle sei persone attualmente destinatarie di tale misura non viene proposta alcuna attività configurabile, appunto, come lavoro, se si esclude l’impiego solo di alcuni di loro all’interno di una serra per un totale al più di un’ora al giorno. Il tutto in un contesto in cui la materialità della giornata delle persone *internate* si svolge in modo strutturalmente identico a quello delle persone *detenute* in tale regime, con l’aggravante dell’indeterminatezza della fine non solo dell’applicazione del regime speciale, ma anche della misura di sicurezza in sé.

È vero: le formulazioni restrittive elencate nei diversi commi dell’articolo 41-*bis* si riferiscono lessicalmente quasi sempre a «detenuti e internati». Ed è altrettanto vero che la Corte costituzionale chiamata a esprimersi su tale ipotesi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Prima sezione della Corte di cassazione relativamente alla possibilità di applicazione delle misure di restrizione e controllo indicate al comma 2-*quater* dell’articolo 41-*bis* o.p. anche nei confronti di persone internate per l’esecuzione di

una misura di sicurezza detentiva<sup>26</sup>. Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte osserva, in analogia con quanto già sottolineato dal Garante nazionale nel proprio Rapporto del 9 gennaio 2019, che la norma del comma 2-*quater* che indica la collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, fa riferimento, a differenza di altri commi, solo alle persone detenute e non a quelle internate<sup>27</sup>. Questa sottolineatura implica per la Corte che «non possa ritenersi, quanto alle misure che possono essere imposte, integralmente applicabile agli internati quali “necessari destinatari” delle medesime. Agli internati sono, pertanto, applicabili le sole restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, alla luce dei criteri di proporzionalità e congruità, in un contesto che preservi, nel resto, la finalizzazione risocializzante del trattamento<sup>28</sup>». Qui si apre lo spiraglio per un sostanziale ripensamento della previsione di una misura di sicurezza da scontare in regime speciale.

Mi sono limitato a indicare come necessitanti di urgente discussione questi tre aspetti, che si aggiungono agli altri relativi alla soppressione della ‘specialità nella specialità’ costituita dalle “Aree riservate” e alla revisione, attraverso una nuova circolare applicativa, di tutte quelle norme che qualificano le misure restrittive e che, come già osservato, continuano a legittimare situazioni di fatto in contrasto con quanto la Corte costituzionale ha progressivamente statuito.

Gli aspetti qui elencati convergono comunque nella necessità di aprire un chiaro confronto sul regime speciale: sulla sua estensione numerica, sulla sua durata troppo spesso illimitata, sulle condizioni materiali di detenzione, sulle singole misure e sulla scrupolosa tutela dei diritti che attengono alla persona e che costituiscono il fulcro irrinunciabile di un ordinamento democratico. Ciò al fine di mantenere tale istituto entro i limiti della sua ragionevole motivazione, del rispetto della sua coerenza con l'obiettivo finalistico enunciato dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione – che, come più volte ricordato, certamente non viene meno quando si tratti di persone pur appartenenti a pericolose reti di criminalità – e

<sup>26</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 197 del 21 ottobre 2021.

<sup>27</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 197 del 21 ottobre 2021, par. 5, capoversi 2 e 3: «Resta quindi significativo, già sul piano testuale, che la disposizione qui in esame si apra con un esclusivo riferimento a «i detenuti», a differenza di quanto accade per il comma 2 e per le disposizioni successive al comma 2-*quater* (dal nuovo comma 2-*quater*.1 fino al comma 2-*septies*), tutte caratterizzate dalla citazione espressa ed affiancata di detenuti ed internati. Anche sulla base di tale rilievo, ben può ritenersi che gli internati, pur soggetti in generale al regime differenziato, non devono necessariamente essere sottoposti a tutte le restrizioni elencate nel comma 2-*quater* (la medesima lettura è avanzata anche dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in un proprio Rapporto tematico del 7 gennaio 2019)».

<sup>28</sup> F. Fiorentin, *Il “carcere duro” e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un’importante sentenza della Corte costituzionale*, in “Sistema penale”, 4 febbraio 2022.

soprattutto della sua fisonomia di misura temporaneamente necessaria, ma destinata a non configurarsi mai come articolazione stabile del nostro sistema di esecuzione delle pene detentive. Ricordando che il comma 2 di quell'articolo 41-*bis* è stata una misura aggiuntiva introdotta per affrontare uno specifico problema e per affrontarlo in un'ottica di progressivo superamento del problema stesso. Altrimenti diventerebbe dirimente l'aporia di una situazione stabile di specialità che modifica concretamente la configurazione dell'esecuzione penale e incide sulla possibilità di «tendere alla rieducazione del condannato» e che sia invece adottata con provvedimento amministrativo e solo successivamente posta al vaglio giurisdizionale. Una incursione politica che incide sull'effettività di un principio costituzionale, pur oggetto nella sua formulazione in sede Costituente di lunga analisi e discussione.

## **Bibliografia**

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, *Report sulla vista dal 21 novembre al 3 dicembre 2004* [Cpt/Inf (2006)]

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, *Report sulla vista dal 14 al 26 settembre 2008* [Cpt/Inf (2010) 12]

Corte Costituzionale, Sentenza 21 ottobre 2021 n. 197.

Fiorentin Fabio, *Il “carcere duro” e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte costituzionale*, in “sistemapenale.it”, 4 febbraio 2022.

Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, 3 aprile 2023.

Lettera circolare con prot. m\_dgGDAP 278339.U del 23.07.2021.

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

Lettera prot. m\_dgGDAP 115780.U.

Ordinanza n. 332 del 22 luglio 1994.

Risoluzione A/RES/70/175 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015.

*Risposta del Governo italiano al Rapporto sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* [Cpt/Inf (2010) 13].

Risposta delle autorità italiane [Cpt/Inf (2006)17].

Risposta delle autorità italiane [Cpt/Inf (2010) 13].

Sentenza n. 349 del 28 luglio 1993.

Sentenza n. 410 del 23 novembre 1993.