

UNIVERSITA' DI PISA

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea in Giurisprudenza

Tesi di Laurea

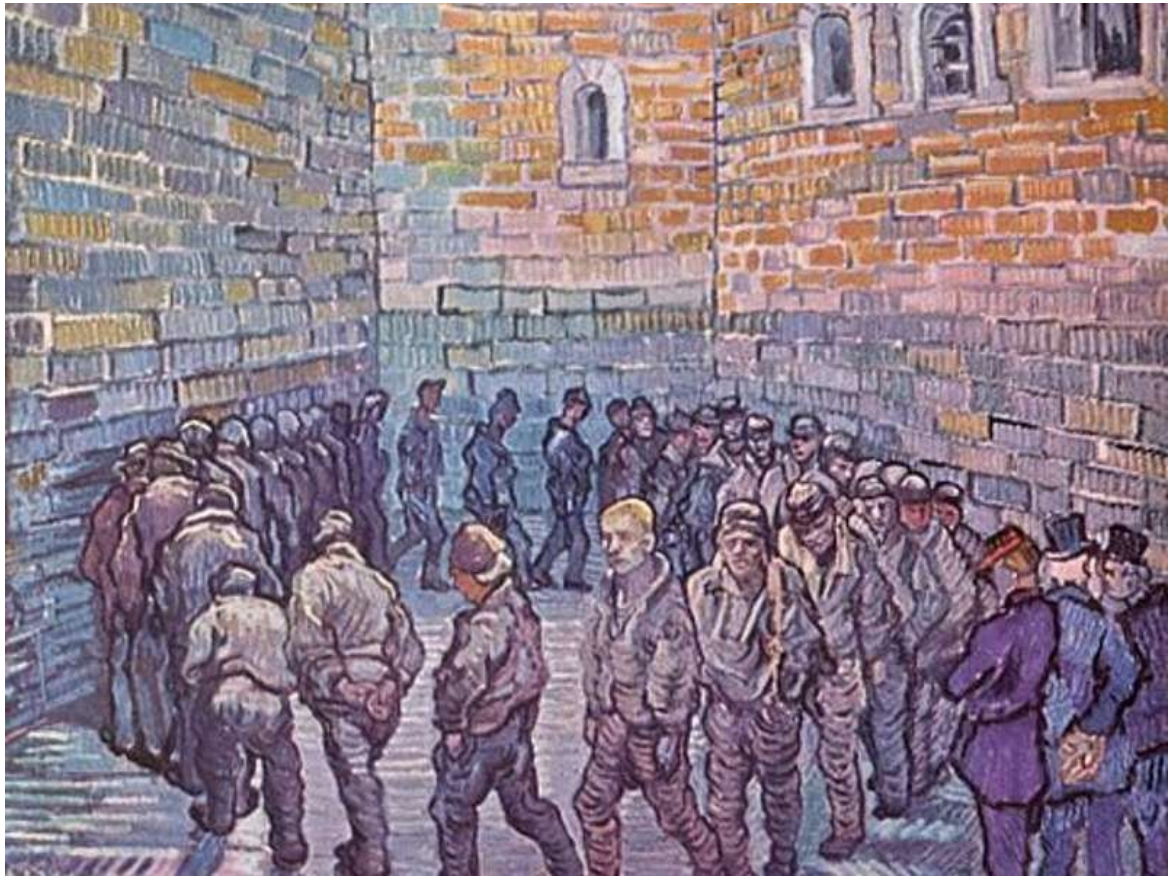
I regimi penitenziari di rigore e i diritti
fondamentali del detenuto

Candidata:

Annika Cinci

Relatore:

Chiar.mo Prof. Luca Bresciani



1890 - *La ronda dei carcerati* – Vincent Van Gogh

INDICE

Premessa	7
Capitolo 1	
Il trattamento penitenziario ordinario e la sua evoluzione normativa in riferimento alle esigenze di ordine e sicurezza.	
1.1-Trattamento penitenziario e principi Costituzionali.	15
1.2-Il trattamento penitenziario e la legge n. 354 del 1975.....	20
1.3-Regolamento interno dell'istituto, modalità ed elementi del trattamento.	26
1.4-La sicurezza e la disciplina penitenziaria: dalla legge n. 354 del 1975 alla legge Gozzini.	30
1.5-Lotta alla criminalità organizzata: la decretazione d'urgenza degli anni '90 e le modifiche al trattamento penitenziario di rigore.....	39
1.6-La legge 23 Dicembre 2002, n. 279: modifiche all'articolo 4- <i>bis</i> e stabilizzazione dell'articolo 41- <i>bis</i> nell'ordinamento penitenziario.....	49
1.7- L'articolo 4- <i>bis</i> nelle riforme del 2009.....	50

Capitolo 2

La sicurezza all'interno dell'istituto di pena.

2.1-La sorveglianza particolare, l'articolo 14- <i>bis</i> O.P.	62
2.2-Presupposti applicativi.....	66
2.3-Il contenuto del regime.	70
2.4-Procedimento di adozione.	73
2.5-Il reclamo.....	76

Capitolo 3

Le situazioni di emergenza: l'articolo 41-*bis* O.P

3.1-la nascita e l'evoluzione dell'articolo 41- <i>bis</i>	81
3.2-I destinatari e i presupposti del "carcere duro".....	85
3.3-Il procedimento applicativo del regime sospensivo.....	90
3.4-Il contenuto delle restrizioni.....	94
3.5-La durata del provvedimento sospensivo e la disciplina delle proroghe.	102
3.6-Il reclamo.....	105

Capitolo 4

I regimi di rigore e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

4.1-Premessa	110
4.2-La compatibilità dell'articolo 3 della CEDU con i regimi di rigore in Italia	113
4.3-La compatibilità dell'articolo 8 della CEDU con i regimi di rigore in Italia	117
4.4- La compatibilità dell'articolo 6 della CEDU con i regimi di rigore in Italia	121
4.5-La compatibilità dei regimi speciali previsti negli ordinamenti europei con la CEDU	125
4.5.1-Il ricorso n.59450/00 – Ramirez Sanchez v Francia.....	126
4.5.2-Il ricorso n.50901/99 – Lorsè e Vand der Ven v Paesi Bassi	131
4.5.3-Il ricorso n.15018/11 – Harakchiev v Bulgaria	135
4.5.4-Il ricorso n.56054/12 – Khider v Francia	137
4.6-Considerazioni conclusive	140

ALLEGATI

Bibliografia e sitografia..... All n. 1

Premessa

Il grado di civiltà di un paese si misura osservando la condizione delle sue carceri (Voltaire – XVIII° secolo).

Il trattamento penitenziario è l'essenza del carcere, mentre il modo con il quale lo Stato commisura e applica la pena, delinea il percorso di reinserimento e stabilisce i criteri per il recupero, è indicativo dell'evoluzione della cultura, non solo giuridica, di una nazione.

Si tratta, sovente, di conciliare due prospettive antitetiche della società: da un lato la visione che potremo definire *inclusiva*, ovvero *garantista*, che racchiude, nell'insieme del corpo sociale, tutti i soggetti che, a diverso titolo, ne fanno parte, anche coloro che, per varie ragioni, non ne hanno rispettato le regole fondanti (in questo ambito è prioritario l'obiettivo del reinserimento sociale, anche nella convinzione che il soggetto non recuperato tornerà, molto probabilmente, a delinquere); e la visione *esclusiva*, ovvero *punitiva*, che tende, viceversa, ad allontanare gli individui che, con le loro azioni, si portano al di fuori del perimetro di legalità; questi ultimi sono individuati quasi come un corpo estraneo, da tenere ai margini (in questa seconda ipotesi il tema del reinserimento ha un rilievo minoritario, dovendosi trovare, nella punizione stessa, le ragioni che spingono il soggetto a reinserirsi).

L'evoluzione, in particolare dal periodo post illuminista, ha visto, gradualmente, mutare i sistemi giuridici verso una visione maggiormente inclusiva, pur mantenendo alcune diversità e compiendo, non di rado, alcuni movimenti regressivi.

In proposito, è certamente interessante, l'intervento di Filippo Turati¹ il 18 marzo 1904 alla camera dei deputati, intitolato, successivamente, *Il cimitero dei vivi*.

In questa occasione, Turati, a seguito di una personale esperienza nelle carceri italiane come recluso politico, definisce le carceri italiane come “l'esplicazione della vendetta sociale nella sua forma più atroce che si sia mai avuta”, sottolineando, altresì, che, nonostante ci fosse stata l'abolizione della tortura e della pena di morte, le galere italiane, con la loro organizzazione e impostazione, ne mantenevano in essere, di fatto, gli effetti.

Turati evidenzia, inoltre, un altro aspetto di rilievo, ovvero il ruolo di “scuole di perfezionamento dei malfattori”, che, una pessima organizzazione carceraria, può avere e, come questo aspetto, ne trasformi pesantemente il ruolo di istituzione dello Stato.²

Nella stessa direzione, si colloca lo studio compiuto da John Howard che, nel 1977, definisce il carcere in modo simile, ma a seguito di un'osservazione più ampia dei vari istituti, rivolta all'intera situazione europea.

¹ Giornalista e politico italiano, tra i primi e importanti leader del socialismo italiano (1857 - 1932).

² *Bisogna aver visto*, in “Il ponte” rivista di politica e letteratura diretta da Piero Calamandrei, anno 1949.

Le galere, almeno per i primi cinquant'anni del '900, erano spazi chiusi, abbandonati, luoghi dove regnava la malattia e il dolore, dove nell'oscurità venivano mortificati i corpi e le anime dei detenuti, luoghi che venivano forgiati di belle parole e intenzioni, come il superamento della pratica della tortura e della pena di morte, rispetto alla prassi dell'Ancien Regime, ma in realtà l'unica differenza con quest'ultimo era che i supplizi non venivano più eseguiti pubblicamente, ma lentamente nel buio delle prigioni.

Il carcere era così diventato un tabù, un argomento di cui non si voleva parlare, che non si voleva conoscere e tale rimase molti anni.

La condizione del detenuto in Italia inizia a cambiare con l'entrata in vigore della Costituzione, il primo gennaio del 1948, per la quale "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato" (articolo 27, terzo comma), principio fondante della rieducazione della pena.

La carcerazione, quindi, pur privando il soggetto della propria libertà, non elimina i suoi diritti, che sono garantiti dalla Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il modello penitenziario precedente, viceversa, era fondato sull'idea che la sofferenza e la privazione potevano condurre il soggetto al ravvedimento, operando una netta separazione tra i diritti della persona all'esterno e all'interno delle mura carcerarie.

La Costituzione repubblicana, però, pur introducendo gli innovativi principi di uguaglianza (art. 3), dignità della persona e tutela dei diritti inviolabili (art. 2) e in particolare sancendo l'umanità e lo scopo rieducativo della pena (art. 27), non riuscì da subito a dare quell'impulso necessario per innescare il cambiamento; così da modificare un sistema carcerario che sarebbe stato caratterizzato, per un altro trentennio, dall'isolamento rispetto al mondo libero, dalla violenza che permeava tutti i rapporti interni alle carceri e da una struttura burocratica, rigidamente centralizzata e verticista dell'amministrazione penitenziaria.

E' con la legge n. 354 del 1975 (Ordinamento Penitenziario), ispirata dalle sensibilità sovranazionali sul tema, a tentare di risolvere il contrasto tra le previsioni costituzionali e l'ordinamento penitenziario, cercando di conciliare le due istanze: quella punitiva e quella garantista.

Articolo 1, legge n. 354 del 1975.[...] *“nei confronti dei condannati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con il mondo esterno, al reinserimento sociale degli stessi.”*[...]

La legge in questione introduce un concetto di trattamento innovativo per il nostro paese, e ne indica i vari elementi in modo da applicare ai detenuti le condizioni minime ed essenziali per garantire agli stessi una vita dignitosa.

Condizioni generali che riguardano le caratteristiche degli edifici penitenziari, i locali di soggiorno e pernottamento, il vestiario, l'igiene, l'alimentazione, previsioni che, nella pratica, sono molto complesse da rispettare.

In ogni caso, seppur con una condizione generale completamente diversa e certamente non paragonabile all'*inferno dei vivi* di Turati, il sistema carcerario del nostro paese risulta essere in grande affanno, anche a causa del sovraffollamento carcerario.

Questo fattore rischia di compromettere, in modo significativo, l'applicazione dei principi normativi vigenti e qualsivoglia percorso di reinserimento sociale.

Il nostro Ordinamento Penitenziario contempla anche i "provvedimenti di rigore", ovvero misure adottate in particolari circostanze per fronteggiare situazioni di emergenza, al fine di garantire ordine e sicurezza sia all'interno, che all'esterno, degli istituti di pena, e per prevenire il compimento di reati di estrema gravità, attraverso una limitazione della libertà personale più rigida rispetto a quella adottata ordinariamente.

Si tratta di interventi necessari, perché, solo attraverso la sicurezza all'interno degli istituti, si potrà operare per raggiungere l'obiettivo di rieducazione del detenuto. I "provvedimenti di rigore" attuano un regime di trattamento diverso rispetto a quello ordinario, caratterizzato da maggiori restrizioni, e che si ricollega al concetto di "pericolosità criminale" e "pericolosità penitenziaria" del condannato.

Nel primo caso ci si riferisce alla pericolosità sociale di un soggetto, che può essere correlata a chi ha commesso delitti di particolare gravità, come quelli previsti nel primo comma dell'articolo 4-*bis*. Per questi, in presenza di altri due presupposti (“gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica” e la “sussistenza di collegamenti con un’associazione criminale, terroristica o eversiva”) la legge riserva un trattamento speciale, particolarmente rigido e severo all’interno dell’istituto di pena ex articolo 41-bis O.P.

Quest’ultimo, rubricato come “Situazioni di emergenza”, dà al Ministro della Giustizia, anche su richiesta del Ministro dell’Interno, il potere di sospendere con decreto motivato nei confronti dei detenuti o internati per certi delitti, le normali condizioni trattamentali in concreto contrasto con le esigenze di sicurezza e di ordine.

La “pericolosità penitenziaria” è un concetto che esprime la pericolosità del detenuto, che con i propri comportamenti turba l’ordine nell’istituto, impedisce o minaccia l’attività degli altri detenuti o internati e che si avvalga dello stato di soggezione degli altri detenuti nei suoi confronti.

A questi soggetti, al fine di garantire l’ordine in istituto, l’amministrazione potrà applicare un regime di sorveglianza particolare.

L'Ordinamento Penitenziario dedica a questo trattamento speciale gli articoli 14-bis, 14-ter, 14-quarter, con il primo e il terzo disciplina l'applicazione nei confronti dei condannati, internati e imputati di restrizioni all'esercizio dei loro diritti e delle ordinarie regole di trattamento previste dall'Ordinamento Penitenziario, ciò in conseguenza di un loro comportamento tipizzato nell'articolo 14-*bis* e allo scopo di mantenere l'ordine e la sicurezza all'interno dell'istituto. L'articolo 14-*quarter* dà all'interessato la possibilità di proporre reclamo al tribunale di sorveglianza contro il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare. In presenza invece di rivolte dei detenuti o di altre gravi situazioni di emergenza, la legge Gozzini, n. 663 del 1986, prevede all'articolo 41-*bis*, la possibilità di sospendere nell'istituto interessato o in parti di esso le ordinarie regole di trattamento dei detenuti e degli internati, per un tempo necessario al raggiungimento dell'obiettivo di ripristinare l'ordine e la sicurezza nell'istituto.

Con questo elaborato si vuole introdurre il concetto di trattamento penitenziario ordinario, i principi fondamentali a cui si uniforma e le modalità di attuazione dello stesso, attraverso una esame delle norme che lo hanno reso ciò che, oggi, effettivamente è, e con uno sguardo al contesto storico che ha determinato la necessità di emanare le varie riforme in materia penitenziaria, per poi passare all'esame dei "provvedimenti di rigore" e alla loro compatibilità con i diritti fondamentali dei detenuti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'obiettivo di questo lavoro è, quindi, quello di mettere in evidenza, tramite l'esame di alcune pronunce della Corte EDU, relative ad alcuni Paesi europei, le difficoltà che si incontrano quando occorre emanare provvedimenti, come quelli di rigore, con i quali si deve trovare un equilibrio tra le esigenze di ordine, sicurezza, dentro e fuori dal carcere con la garanzia e la tutela dei diritti del detenuto, difficoltà che ancora oggi non sono state del tutto superate.

Primo capitolo

Il trattamento penitenziario ordinario e la sua evoluzione normativa in riferimento alle esigenze di ordine e sicurezza

1.1 - Trattamento penitenziario e principi Costituzionali

Il trattamento penitenziario consiste nell'insieme di disposizioni che regolano l'esecuzione della pena detentiva, conformemente a quanto affermato all'articolo 27, terzo comma della Costituzione, inoltre disciplina l'esecuzione dei provvedimenti di custodia cautelare, in quest'ultimo caso nel rispetto del principio di presunzione di non colpevolezza³.

Nel corso della storia ci sono stati vari modi di intendere ed applicare il trattamento, per esempio, in epoca moderna, il trattamento consisteva in pratiche volte a coercere il corpo e a manipolare i comportamenti, rendendo il soggetto malleabile, fino a piegarlo ad un modello comportamentale ritenuto corretto.

Ciò si deduce da quanto riportato da Michel Foucault, il quale definisce il trattamento penitenziario come un "potere disciplinare", cioè una disciplina che tenta di scendere nel profondo della personalità del soggetto, nelle "fibre molli del cervello" al fine di "correggere e addestrare il corpo", inducendolo a tenere un comportamento riconosciuto dalla società come giusto.

³ L. Filippi, G. Spangher, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2011 pag. 68.

Si tratta di un trattamento che “funziona secondo la logica degli strumenti ortopedici”⁴, ed esegue un accurato lavoro sul corpo, sul comportamento e sulla personalità degli uomini ad esso sottoposti.⁵

La crudeltà di questa pratica la si evince anche dalle pene applicate all'epoca, tra cui la pena di morte, abolita definitivamente solo nel 1948 con l'emanazione della Carta Costituzionale.

Opposta a quella appena delineata, invece, è la concezione di “trattamento” contenuta nella nostra Costituzione. Questo emerge da numerosi articoli in essa contenuti, primo fra tutti, l'art. 27 comma 3 che evidenzia la necessità di introdurre nel nostro ordinamento una pena che non consista in trattamenti inumani, ma che rispetti la dignità della persona e che sia finalizzata alla rieducazione del condannato. Il punto di partenza di questa dottrina è la convinzione che il delitto sia la conseguenza di una patologia dell'individuo, da rimuovere con apposite tecniche⁶ e da perseguire in tre momenti distinti: la legislazione, il giudizio e l'esecuzione; rendendo, per il legislatore, doveroso prevedere la flessibilità della pena, anche prima della sua elaborazione giudiziale, fino alla possibilità di esonerare il reo dalla pena stessa, se ciò risulta in contrasto con il senso di umanità⁷.

La norma costituzionale non postula il raggiungimento della rieducazione come conseguenza implicita e sistematica dell'espiazione della pena, rilevando la possibilità di non ottenere il risultato prefissato.

⁴ Cit. G. Campesi, *Diritto e teoria sociale*, Firenze, 2014, pag. 106.

⁵ G. Campesi, *Diritto e teoria sociale*, da pag. 105 a pag. 115.

⁶ L. Daga, *Trattamento penitenziario*, in Enciclopedia del diritto XLVI, 1992, pag. 1307.

⁷ L. Daga, *Trattamento penitenziario*, in Enciclopedia del diritto XLVI, 1992, pag. 1316.

Il legislatore, infatti, non potrà percorrere la strada di una rieducazione coattiva, volta a piegare la volontà del detenuto, ma dovrà limitarsi a prevedere strumenti idonei al raggiungimento dello scopo, cui l'internato potrà aderire volontariamente, sancendo così il principio per cui afflizioni inutili e non conseguenti alla limitazione della libertà personale siano contrari al senso di umanità⁸.

Questo concetto trova conferma nell'art 3 della "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", firmata a Roma il 4 novembre 1950, che sancisce il divieto di sottoporre un essere umano a tortura o a pene e trattamenti inumani e degradanti, ancorché finalizzati alla rieducazione e al reinserimento sociale.

Il trattamento potrà essere applicato, sia all'interno delle strutture carcerarie che in libertà, attraverso le misure alternative alla detenzione, che scaturiscono dall'esigenza di superare le difficoltà dell'opera trattamentale all'interno dell'ambiente carcerario. La norma costituzionale non indica quali dovranno essere gli elementi contenutistici del percorso rieducativo, né detta le conseguenze del raggiungimento dell'obiettivo, parificando la posizione finale di tutti i soggetti.

⁸ L. Daga, *Trattamento penitenziario*, in Enciclopedia del diritto XLVI, 1992, pag. 1316.

Questa lettura della norma va respinta a favore di un'interpretazione logica e sistematica, per cui imporre ad un soggetto già rieducato, a seguito di un'espiazione della pena solo parziale, l'espiazione integrale, rende per definizione l'espiazione della frazione di pena ulteriore in contrasto con la finalità rieducativa, essendo stata sufficiente a raggiungere lo scopo la quota di pena già espiaata.

L'eccesso di pena, quindi, non aggiunge niente al risultato già conseguito, rendendo la pena contraria alla finalità rieducativa e al senso di umanità, così come la pena *sine causa* o quella che risulti *ex post* sproporzionata per eccesso, essendo venuta meno una ragione fondamentale a favore dell'espiazione.

Inoltre, un eccesso di pena, si tradurrebbe nel condannato in una percezione dell'inutilità della collaborazione al processo di rieducazione, rendendo difficile il raggiungimento di questo scopo, non bisogna però dimenticare la previsione costituzionale secondo cui lo Stato è obbligato ad impegnarsi nel raggiungimento degli obiettivi fissati nella Costituzione⁹.

⁹ P. Corso, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, 2013, pag. 10.

In conclusione, per poter riconoscere l'avvenuta rieducazione e trarne conseguenze *pro reo*, non è necessario attendere l'espiazione intera della pena, anzi, la finalità rieducativa deve essere incentivata con modalità espiative extra carcerarie (affidamento in prova al servizio sociale, liberazione anticipata), che sospendano la permanenza nell'istituto di pena, che stimolino il condannato a seguire il percorso rieducativo e che, contemporaneamente, ne favoriscano il reinserimento sociale¹⁰.

¹⁰ P. Corso, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, 2013, pag. 10.

1.2 - Il trattamento penitenziario nella legge n. 354 del 1975

Fino all'emanazione della legge n. 354 del 1975 (c.d. Ordinamento Penitenziario), la vita nel carcere era ancora disciplinata dal "regolamento per gli istituti di prevenzione e pena" entrato in vigore il 18 giugno 1931, con regio decreto n. 787, approvato dal guardasigilli Alfredo Rocco, trasposizione dei principi dell'ideologia fascista del tempo nell'ambito penitenziario, ed espressione dell'ordinamento entrato in vigore con il precedente "Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi" nel 1891¹¹. All'interno del regolamento fascista sono riprese le tre leggi cardine della vita carceraria (lavoro, istruzione civile, pratiche religiose) rendendole tassative, vietando e sanzionando ogni attività diversa.

La funzione della pena era meramente retributiva, per cui essa era il corrispettivo da pagare per il male arrecato all'ordinamento sociale, operando secondo la legge del taglione, senza dare rilievo alla funzione rieducativa, che venne introdotta successivamente dall'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Peraltro, nonostante l'introduzione di questo principio, frutto di una maturata sensibilità politica verso la condizione del condannato e verso il suo reinserimento sociale, a causa della dilagante criminalità del secondo dopo guerra, il perseguimento degli obiettivi rieducativi rimase sopito per molti anni.

¹¹ A. Salvati, *L'evoluzione della legislazione penitenziaria in Italia*, in *Amministrazione in cammino*.

Tra il 1968 e il 1975, l'Italia fu scenario di numerose rivolte della popolazione carceraria per il riconoscimento di maggiori diritti in linea con il dettato costituzionale, frutto di una maturata consapevolezza del proprio status; nello stesso periodo ebbe luogo un'estremizzazione della dialettica politica, che si tradusse, negli anni successivi, nel concretizzarsi del fenomeno terroristico, in conseguenza del quale si verificò un incremento significativo della popolazione carceraria, sfociante nel problema del sovraffollamento degli istituti di pena¹².

Per rispondere a queste esigenze viene emessa la legge n. 354 del 1975 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà".

Questa legge riprende il dettato Costituzionale, nel tentativo di conciliare le esigenze di ordine e sicurezza con quelle di tutela della personalità del detenuto.

Per la prima volta viene posta l'attenzione sulla figura del recluso come essere umano, cui deve essere assicurato il rispetto "della dignità di persona" (art. 1, primo comma). La legge riafferma, quindi, la finalità rieducativa della pena, finalizzata anche al reinserimento sociale¹³, escludendo, però, la possibilità di un'applicazione coattiva del percorso rieducativo, al quale si potrà volontariamente aderire senza dover subire una violazione della propria libertà di coscienza e di autodeterminazione.

¹² A. Salvati, *L'evoluzione della legislazione penitenziaria in Italia*, in *Amministrazione in cammino*.

¹³ R. Del Coco, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piernaria Corso, pag. 161.

Viceversa, nei confronti delle istituzioni, è previsto l'obbligo di predisporre un programma di trattamento individualizzato. All'art. 1 e 13 O.P. il legislatore fornisce una definizione generale di trattamento penitenziario, nel primo si introduce il concetto di trattamento penitenziario e di trattamento rieducativo ponendoli in un rapporto di genere e specie per cui il secondo è *species* del *genus* "trattamento penitenziario".

Il "trattamento penitenziario", conforme al senso di umanità e al rispetto della dignità della persona, si riferisce ai detenuti a prescindere dal loro status: per gli imputati deve essere informato al principio di non colpevolezza ex articolo 27 Cost, mentre il "trattamento rieducativo" è rivolto soltanto ai detenuti condannati e internati e mira all'esecuzione della pena, favorendo il reinserimento sociale degli stessi, attraverso contatti con l'ambiente esterno. Infatti, il regolamento esecutivo di cui al DPR n. 230/2000, dispone, all'articolo 1, secondo comma, che il trattamento dei condannati e degli internati, oltre che sostenere gli interessi umani, culturali e professionali degli stessi, debba essere rivolto a "promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali, che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale", ciò attraverso contatti con l'ambiente esterno al carcere.

Si tratta di una risocializzazione che deve avvenire per gradi attraverso il riavvicinamento alla collettività. Inoltre, l'articolo 1 O.P., sancisce l'imparzialità del trattamento, che deve svolgersi senza discriminazioni di nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose.

L'articolo 13 afferma che il "trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto", introducendo così il principio dell'individualizzazione del trattamento, attraverso l'osservazione scientifica, la pianificazione e l'attuazione di percorsi personalizzati.

Infatti, una volta entrato nell'istituto penitenziario, il soggetto (condannato e internato) è sottoposto ad un'osservazione scientifica della personalità, volta a scoprire eventuali carenze psico-fisiche ed altre cause del disadattamento sociale. Si tratta di uno studio che pretende di entrare nell'animo del detenuto, attraverso l'analisi di dati clinici, giudiziari, penitenziari, psicologici e sociali; sulla base di questi elementi il GOT (Gruppo Osservazione e Trattamento) procede allo svolgimento di un colloquio con il soggetto sottoposto ad osservazione, al fine di promuovere nello stesso un giudizio introspettivo, ovvero una riflessione sulla condotta antiggiuridica che il soggetto ha realizzato, sulle conseguenze negative del suo comportamento e sulle attività che lo stesso può porre in essere per rimediare alle conseguenze del reato¹⁴.

¹⁴F. Fiorentin, *L'osservazione scientifica della personalità*, in www.diritto.it.

Durante questo studio viene poi formata una cartella personale contenente dati anagrafici, impronte digitali, documenti fotografici del soggetto, ogni altro elemento necessario per la sua identificazione oltre alle modalità di trattamento a cui deve essere sottoposto.

L'osservazione deve concludersi entro nove mesi con la redazione di una relazione di sintesi, contenente i risultati dello studio e il conseguente programma di trattamento rieducativo del soggetto. Sulla base di questo programma il detenuto viene assegnato all'istituto più adeguato per i suoi bisogni. Il carcere, infatti, deve essere un ambiente sterile da influenze negative reciproche, questo perché solo attraverso il mantenimento dell'ordine e della disciplina si può raggiungere l'obiettivo di rieducazione e risocializzazione del detenuto.

L'osservazione e l'attività di aggiornamento del programma trattamentale proseguiranno per l'intera durata del periodo di esecuzione della pena, al fine di rilevare l'evoluzione della personalità del detenuto e la sua adesione al trattamento rieducativo. Il risultato finale dell'osservazione scientifica è molto importante, sia perché registra lo sviluppo della personalità del detenuto e la sua eventuale adesione al programma trattamentale, sia perché individua il percorso rieducativo e risocializzante del condannato, anche attraverso la proposta motivata di concessione di benefici penitenziari¹⁵.

¹⁵ Fiorentin, *L'osservazione scientifica della personalità*, in www.diritto.it.

In conclusione, la legge n. 354 del 1975, postula un trattamento penitenziario le cui principali caratteristiche sono: l'avere una finalità rieducativa e il prevedere il carcere come un istituto che consente di mantenere i legami con la comunità esterna.

1.3 - Regolamento interno dell'istituto, modalità ed elementi del trattamento.

Il legislatore con l'introduzione dell'articolo 16 O.P, prevede la redazione nell'istituto, di un regolamento interno, che attui il trattamento penitenziario nel modo più conforme possibile alle esigenze dei detenuti ed internati ivi ristretti¹⁶.

Questo compito è riservato ad una commissione presieduta dal magistrato di sorveglianza e composta dal direttore, dal medico del carcere, dal cappellano, dal preposto alle attività lavorative, da un educatore e da un assistente sociale, con la possibilità, in caso di necessità, di avvalersi di esperti indicati all'art. 80, comma quarto O.P. (psicologi, psichiatri, esperti in criminologia clinica, ecc.)¹⁷.

Il regolamento deve essere redatto nel rispetto delle direttive generali impartite dall'amministrazione penitenziaria e garantendo il principio di uguaglianza sostanziale; al fine di acquisire efficacia deve essere, successivamente, approvato con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia.

¹⁶ G. Bellantoni, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, 2013, a cura di Piermaria Corso, pag. 98-99.

¹⁷ C. Brunetti- M. Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, 2005, pag. 240.

Nonostante l'Ordinamento Penitenziario preveda un procedimento preciso per l'emanazione del regolamento di istituto, con la circolare ministeriale del 13 agosto 1999 n. 3505/5955 è stata introdotta una procedura più celere, per cui il testo del regolamento deve essere analizzato dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, il quale, in presenza di irregolarità, lo invierà alla commissione per una nuova formulazione, in caso contrario, il regolamento sarà approvato dal capo dell'amministrazione penitenziaria a cui deve essere trasmesso da parte del provveditore regionale.

Nel regolamento troveranno spazio norme di attuazione di quanto in generale stabilito dall'Ordinamento Penitenziario, come disposizioni che disciplinano orari e organizzazione della vita quotidiana nel carcere, modalità e tempi per i colloqui, la corrispondenza, controlli a cui si devono sottoporre tutti i soggetti che per qualsiasi ragione dovranno accedere ed uscire dall'istituto penitenziario, al fine di evitare l'introduzione in carcere di oggetti vietati, disposizioni per identificare le persone ammesse al colloquio e il titolo che li legittima ad entrare e norme che individuano i casi in cui si può procedere a perquisizione ordinaria.

In ultima analisi, il regolamento d'istituto svolge un ruolo molto importante nell'attuazione del trattamento penitenziario, che deve svolgersi avvalendosi dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative, sportive ed agevolando contatti con l'esterno, in particolar modo con la famiglia, ovvero applicando tutti gli elementi essenziali del trattamento, enunciati all'articolo 15 O.P. e disciplinati in modo preciso nei successivi articoli della legge n. 354 del 1975.¹⁸ Destinatari del trattamento sono i detenuti, che possono essere suddivisi in tre categorie¹⁹:

1. Imputati, ossia coloro a cui è stato contestato un atto di rinvio a giudizio o altro atto equipollente, si distinguono in giudicabili (in attesa di giudizio di primo grado), appellanti (in attesa di giudizio di secondo grado) e ricorrenti (in attesa di giudizio di Cassazione).

¹⁸G. Bellantoni, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, 2013, a cura di Piermaria Corso, pag. 100.

¹⁹C. Brunetti- M. Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, 2005, pag. 242.

2. Condannati, ossia coloro che sono stati oggetto di una sentenza di condanna definitiva, si trovano in carcere per espiare la loro pena e si distinguono in arrestati (detenuti condannati all'arresto, la cui pena edittale spazia da un minimo di quindici giorni ad un massimo di tre anni), reclusi (detenuti condannati alla pena della reclusione che è compresa da un minimo edittale di quindici giorni ad un massimo di ventiquattro anni) e ergastolani (detenuti condannati alla reclusione a vita) a questi si aggiungono coloro che sono sottoposti ad una misura alternativa alla detenzione (affidamento, detenzione domiciliare) ed i soggetti sottoposti ad una sanzione sostitutiva (semidetenzione, libertà controllata).

3. Soggetti sottoposti a misura di sicurezza, ossia gli internati, sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva (ospedale psichiatrico giudiziario, casa di lavoro, casa di cura, colonia agricola) e soggetti sottoposti a libertà vigilata (misura di sicurezza non detentiva).

1.4 - La sicurezza e la disciplina penitenziaria: dalla legge n. 354 del 1975 alla legge Gozzini.

La riforma dell'ordinamento penitenziario, entrata in vigore con la legge n. 354 del 1975, nasce in un contesto particolare, sia dal punto di vista normativo, sia per la situazione di emergenza terrorismo che caratterizzava quegli anni (1974-1982), conosciuti come "Anni di Piombo".

In relazione al contesto normativo, è da considerarsi di notevole rilievo l'introduzione dei principi costituzionali di umanità e del fine rieducativo della pena, l'approvazione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'introduzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con la legge n. 848 del 4 agosto 1955 e l'adozione, da parte del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 1973, con risoluzione n. 5, delle "regole minime per il trattamento dei detenuti".

Si tratta di norme emanate per raggiungere un risultato comune in tutte le nazioni, attraverso un adeguamento dei vari sistemi penitenziari. In tale direzione si colloca l'emanazione della legge n. 354, il 26 luglio del 1975 "norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e del d.P.R. del 29 aprile 1976 n. 431 "approvazione del regolamento di esecuzione della l. 26 luglio 1975 n. 354".

Questa riforma, con la quale si abbandonava il regolamento penitenziario del 1931, aveva una portata fortemente innovativa, caratterizzata dalla finalità di superare l'impostazione retributiva, che fino a quel momento aveva caratterizzato l'esecuzione, con l'intento di rieducare il condannato attraverso la risocializzazione.

La maggior parte delle disposizioni era diretta alla realizzazione di questo scopo, mettendo in secondo piano l'esigenza di mantenere l'ordine e la sicurezza negli istituti; questo squilibrio diventava particolarmente evidente quando si prendeva in considerazione il fattore "detenuti refrattari al trattamento rieducativo", per i quali era necessario adottare un regime di trattamento particolare, idoneo ad affrontare la loro pericolosità. La soluzione fu quella di dividere questi soggetti dal resto della comunità dei detenuti, per raggrupparli ed assegnarli in appositi reparti dell'istituto, in modo da attuare un trattamento differenziato.

Il problema di questa previsione era la sua lacunosità, vi era, infatti, incertezza nell'individuazione dei detenuti da sottoporre a trattamento differenziato, e anche nell'indicazione delle modalità e degli elementi di questo trattamento. Al fine di colmare queste carenze era stato emanato, ancorché con scarsi risultati, il regolamento di esecuzione del 1976, che lasciava ancora un margine di discrezionalità all'amministrazione penitenziaria, nell'individuazione e nella determinazione delle modalità di attuazione del trattamento²⁰.

²⁰ Del Coco, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 162.

Il regolamento affermava, infatti, all'articolo 32, che i detenuti e gli internati, la cui condotta richiedesse "particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni" dovevano essere "assegnati ad appositi istituti o sezioni dove fosse più agevole adottare suddette cautele", la norma però non aggiungeva altro, né in riferimento al contenuto delle cautele, né circa gli istituti dove avrebbero dovuto essere adottate.

All'articolo 102, invece, il regolamento disciplinava la differenziazione degli istituti, semplicemente rimandando all'articolo 14 O.P., con il quale i detenuti sono assegnati ai vari istituti, senza riferirsi ad esigenze di ordine e sicurezza.

La legge n. 354 del 1975 prevedeva, inoltre, all'articolo 90, una disciplina specifica per far fronte a situazioni di particolare emergenza, la norma non compariva nel testo originario della legge, ma fu aggiunta successivamente nel corso dei lavori parlamentari, a seguito di numerosi fenomeni emergenziali, anche provocati da membri di organizzazioni terroristiche, che svolgevano un'intensa azione di proselitismo anche verso gli altri detenuti.

La norma, recitava:

“Quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza, il Ministro per la Grazia e la Giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l’applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza”.

La soluzione predisposta dal legislatore, per fronteggiare le situazioni di emergenza, era eccessivamente generica, e dava ampia discrezionalità all’amministrazione nel decidere quando emanare il provvedimento sospensivo, nel determinarne la durata, nell’individuare gli istituti colpiti, tanto da temere un’applicazione distorta della stessa norma.

Le carenze legislative già evidenziate, che hanno reso difficile l’applicazione concreta dei principi penitenziari, unitamente all’ulteriore e progressiva diffusione dei fenomeni a carattere eversivo, hanno indotto il Parlamento e il Governo ad intervenire, al fine di adeguare il sistema penitenziario. A tale scopo, il 4 maggio del 1977, venne emesso un primo decreto interministeriale, con il quale si affidava, ad un Ufficiale superiore dell’Arma dei Carabinieri (il generale Dalla Chiesa), il compito di dirigere l’ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti penitenziari.

Al Generale era data la possibilità di visitare gli istituti penitenziari e di sottoporre al ministro Guardasigilli proposte di adozione di misure che garantissero la sicurezza in istituto, realizzando, per la prima volta, una collaborazione tra amministrazione penitenziaria e servizi di polizia operanti sul territorio.

Il 21 luglio 1977 viene emesso un secondo decreto interministeriale, istitutivo di cinque carceri speciali, distinti dai carceri ordinari per i criteri architettonici ed organizzativi a cui si uniformavano e per una maggiore severità delle condizioni di vita adottate nel carcere, al fine di neutralizzare i detenuti pericolosi. L'istituzione dei carceri speciali andava di pari passo con una maggior utilizzazione dei decreti ex articolo 90 O.P., emessi da parte del Ministro di Grazia e di Giustizia, in quanto costituivano legittimazione all'adozione, nei confronti di soggetti pericolosi, di un regime speciale e differenziato.

Il ricorso congiunto a questi due istituti integra gli estremi di un uso distorto degli stessi, perché, nella maggior parte dei casi, accadeva che il regime restrittivo venisse applicato a tutti i detenuti, che erano valutati come soggetti pericolosi, solo per il fatto di essere stati assegnati a certi istituti penitenziari e non perché, effettivamente, più pericolosi degli altri detenuti.

Questo meccanismo era contrastante con i principi della stessa norma, perché l'applicazione dell'articolo 90 O.P. era completamente affidato alla discrezionalità dell'amministrazione, la quale determinava quando dovevano essere mantenute le condizioni normali di ordine e sicurezza e quando una situazione dovesse essere ritenuta eccezionale e straordinaria, decidendo per il trasferimento, nei carceri di massima sicurezza, anche di detenuti privi delle caratteristiche di pericolosità richieste, esponendoli ad un trattamento più rigoroso senza una ragione²¹.

Inoltre, la carenza di istituti di massima sicurezza, portava all'estensione del trattamento ex articolo 90 O.P., anche a carceri ordinari dove fossero reclusi soggetti pericolosi, generalizzando il regime restrittivo a tutti i detenuti presenti; conseguenza, nuovamente, in antitesi con l'individualizzazione del trattamento postulata nella stessa legge di Ordinamento Penitenziario.

Il regime di massima sicurezza risultava, altresì, in contrasto con i principi di legalità e giurisdizionalità previsti all'articolo 13, secondo comma, Cost..

Con la conclusione del decennio definito "Anni di Piombo", i casi in cui risultava necessario ricorrere all'articolo 90 O.P. iniziarono a diminuire, a seguito di una riduzione dei fenomeni di evasione, molto probabilmente, dovuta ad una intimidazione dei detenuti per il rischio di essere trasferiti da un istituto ordinario ad uno di massima sicurezza.

²¹ Del Coco, *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 165.

Infatti, era nel potere dell'amministrazione penitenziaria, assegnare qualsiasi detenuto ai carceri di massima sicurezza, per tale ragione i reclusi preferivano tenere una condotta corretta ed evitare il trasferimento.

In questo contesto, a seguito di una nuova spinta riformatrice in materia penitenziaria, avviene l'approvazione della legge 10 ottobre 1986, n. 663, nota come "Legge Gozzini". Questa disposizione tenta di trovare un equilibrio tra le esigenze di sicurezza interna ed esterna agli istituti di pena, attraverso l'abrogazione dell'articolo 90 O.P., la sua sostituzione con l'articolo 41-bis, che riprende l'articolo 90 O.P. e dà al ministro la possibilità di sospendere per "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica" le regole ordinarie di trattamento in un istituto penitenziario.

La nuova legge introduce gli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quarter, nei quali viene disciplinata l'applicazione di un regime di sorveglianza particolare a detenuti ritenuti pericolosi.

Nel primo articolo vengono indicate le ipotesi in cui un soggetto può essere sottoposto a questo regime, le modalità ed i tempi commisurati alla pericolosità dell'individuo, eliminando i criteri di applicazione indiscriminata del regime particolare; nel secondo articolo si individua la possibilità per il detenuto, in regime di sorveglianza particolare, di proporre reclamo al Tribunale di Sorveglianza; mentre, l'articolo 14-quarter, definisce il contenuto del provvedimento che dispone il regime di sorveglianza particolare, ed afferma che le restrizioni dei diritti applicate, devono essere strettamente necessarie al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, e che non possono riguardare i servizi essenziali, necessari a garantire al detenuto uno stile di vita dignitoso.

L'attuazione del regime in questione dovrà realizzarsi in istituti adeguati; in caso di reclusione del soggetto in istituto non idoneo, l'amministrazione non potrà ivi estendervi il regime di sorveglianza particolare, ma potrà soltanto trasferire il detenuto o l'internato in altro carcere, arrecando il minor pregiudizio possibile alla difesa e alla famiglia.

L'obiettivo principale della legge Gozzini, era quello di far sì che l'esecuzione della pena tendesse al progressivo reinserimento nella società del detenuto, si era infatti interessata di allargare le possibilità per i detenuti di accedere alle misure alternative alla detenzione, introducendo dei meccanismi che incentivassero una collaborazione attiva dell'interessato al trattamento²², aspetto della norma che sarà negli anni successivi soggetto a critiche.

²² C. Brunetti, M. Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, 2005, pag. 233.

1.5 - Lotta alla criminalità organizzata: la decretazione d'urgenza degli anni '90 e le modifiche al trattamento penitenziario di rigore.

La legge Gozzini fu ben presto oggetto di revisione critica, che ne contestava l'impostazione atta a perseguire in modo privilegiato obiettivi di decarcerizzazione a discapito del profilo rieducativo e risocializzante del condannato, la cui disciplina risultava lacunosa, sia per quanto riguarda l'osservazione del soggetto e la valutazione della sua personalità, sia sul fronte dell'attuazione del trattamento²³.

Alla norma si rimproverava, inoltre, l'incapacità, dovuta all'eccessiva permissività, di rispondere alle nuove esigenze di tutela collettiva nate dalla recrudescenza della criminalità organizzata, responsabile negli anni '90 di molte stragi, tra cui quelle in cui persero la vita i giudici Falcone e Borsellino e gli uomini della loro scorta.

Il legislatore, negli anni 90-92, risponde a questa situazione di emergenza, con una strategia volta a favorire il fenomeno del pentitismo²⁴.

²³ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria, V edizione*, a cura di Piermaria Corso, pag. 178.

²⁴ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria, V edizione*, a cura di Piermaria Corso, pag. 178.

Nell'ambito dell'esecuzione della pena il primo intervento avviene con il d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203. Con questa legge viene inserito, tra i principi direttivi dell'Ordinamento Penitenziario, l'articolo 4-bis, rubricato come "Divieto di concessione dei benefici per gli appartenenti alla criminalità organizzata", che introduce un sistema di esecuzione basato su una divisione dei detenuti in "detenuti comuni" e "detenuti per particolari delitti", prevedendo che l'assegnazione del lavoro all'esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione previste al capo VI dell'Ordinamento Penitenziario, compresa la liberazione condizionale, non possono essere concessi a taluni soggetti, che hanno compiuto delitti di particolare allarme sociale.

Il legislatore, con l'articolo 4-bis O.P., intende stabilire una preclusione di carattere generale, peraltro, già contenuta in ogni singola disposizione che disciplina i vari benefici e le misure alternative; tali disposizioni, indipendentemente dalla natura del reato commesso, vietano la concessione dei benefici in presenza di comprovata pericolosità del soggetto, in tal modo, il legislatore ha voluto sottrarre alla discrezionalità della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, la possibilità di orientarsi verso un giudizio diverso. Nella sua versione originaria, più volte sottoposta a modificazione, l'articolo 4-bis O.P. divideva i detenuti in due fasce, determinate in base al grado di pericolosità degli stessi²⁵.

²⁵ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria, V edizione*, a cura di Piermaria Corso, pag. 181.

Nella prima categoria erano compresi:

- delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale;
- delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p. o al fine di agevolare le associazioni mafiose; delitti di associazione a delinquere di tipo mafioso;
- sequestro di persona a scopo di estorsione;
- associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Ai condannati per questi delitti, la concessione dei benefici penitenziari era disposta quando venivano acquisiti “elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva”, spettava cioè al detenuto dimostrare l'insussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, altrimenti non avrebbe potuto usufruire di permessi premio, di misure alternative al carcere e della liberazione condizionale.

Nella seconda fascia erano compresi:

- delitti di omicidio volontario;
- rapina aggravata;
- estorsione aggravata;
- produzione e traffico illecito ingente di stupefacenti;

per questi delitti i benefici possono essere concessi “solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva”, in questo secondo caso, quindi, ai fini della concessione dei benefici era sufficiente la sussistenza di un rilievo oggettivo che rappresentasse l’attuale assenza di legami con la criminalità organizzata.

In entrambe le situazioni, al fine di adottare il provvedimento limitativo dei benefici, il Magistrato di Sorveglianza o il Tribunale di Sorveglianza, dovevano necessariamente richiedere un parere al Comitato Provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica (presieduto dal prefetto e costituito dal questore, dai comandanti provinciali dell’Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza, ex articolo 20, secondo comma, legge 1257/1981) del luogo di detenzione del detenuto. Inoltre, era stabilito per i condannati appartenenti alla criminalità organizzata, che, ai fini dell’ammissione ai benefici penitenziari, fosse necessario aver espiato un parte di pena superiore all’ordinario, requisito che poteva essere accantonato nel caso in cui il condannato avesse offerto la prova dell’avvenuto distacco dal gruppo criminale di provenienza, attraverso la collaborazione con la giustizia.

Questa disposizione è stata oggetto di molte perplessità, venivano mosse accuse in riferimento alla seconda fascia di reati, in quanto veniva esclusa a priori per i condannati la possibilità di una risocializzazione, violando così il principio di rieducazione della pena. Infatti, nella seconda fascia, venivano elencati una serie di reati, per i quali a differenza della prima, era molto difficile individuare il presupposto per l'applicazione delle limitazioni ex articolo 4-bis, ovvero la sussistenza di vincoli così stabili con la criminalità organizzata, che neanche il carcere riusciva ad annientare e che rilevavano in modo implicito solo nei delitti ricompresi nella prima fascia e non anche nella seconda.

Al riguardo ha precisato la Cass. Pen. (sezione terza, 17/6/1993), affermando che, nel reato di rapina, la circostanza aggravante si sostanzia nell'appartenenza del reo ad un sodalizio criminoso ex articolo 416-bis c.p. e non è richiesto che costui, nel compiere il reato, manifesti alla vittima questa sua qualità ai fini dell'intimidazione della stessa.

La soluzione adottata fu quella di vedere la pena come rispondente ad un regime di polifunzionalità, ricollegandola, quindi, non solo ad uno scopo rieducativo, ma anche di dissuasione e difesa sociale; sotto questo punto di vista era possibile applicare la disciplina ex articolo 4-bis anche ai detenuti della seconda fascia, per i quali si presumeva una "pericolosità sociale" ricavata dal titolo di reato commesso, al fine di assicurare la comunità, sconvolta a causa della commissione di questi reati.

Nel '92 con il d.l. 306, convertito nella legge n. 356 del 1992, l'articolo 4-bis è stato protagonista di una riformulazione normativa, volta ad alleggerire le punte di maggior rigore dell'originaria disposizione²⁶. In conseguenza di ciò venne delimitata l'area di esclusione dei benefici, escludendo così la liberazione anticipata dal regime di rigore, in considerazione della sua funzione di recupero e reinserimento sociale.

Al riguardo la Corte Costituzionale si è espressa con sentenza n. 306 del 1993, salvando l'articolo 4-bis e affermando che, con l'esclusione della liberazione anticipata, si garantisce, comunque, al detenuto non collaborante, la possibilità di beneficiare della stessa, a fronte di una corretta condotta carceraria, garantendo, quindi, il fine rieducativo della pena ex articolo 27, terzo comma Cost., anche nei confronti dei detenuti sottoposti a regime di rigore.

La legge n. 356 del 1992, inoltre modificò l'articolo 4-bis aggiungendo un secondo comma. La portata innovativa, fu quella di trasformare le due fasce di reati in tre gruppi.

Nel primo gruppo erano compresi condannati, imputati ed internati, indicati nella prima fascia del '91, con l'esclusione dei detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo o eversione. Questa esclusione riflette la riduzione dei fenomeni di terrorismo.

²⁶ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria, V edizione*, a cura di Piermaria Corso, pag. 182.

Per i soggetti di questo gruppo l'unica possibilità di ottenere benefici penitenziari era quella di collaborare con la giustizia, con comportamento conforme all'articolo 58-ter, ovvero, tenendo una condotta di antagonismo verso il gruppo criminale di provenienza e altre condotte utili alla autorità e al magistrato per combattere la criminalità organizzata dall'interno, anche dopo la sentenza di condanna definitiva.

Nel caso in cui sia impossibile fornire un contributo collaborativo perché i fatti sono stati completamente accertati nel processo, oppure per la partecipazione marginale del soggetto all'organizzazione, l'amministrazione è obbligata a concedere benefici e misure alternative quando ci sia stata l'intenzione del soggetto di collaborare e il distacco evidente dall'ambiente di provenienza.

Nel secondo gruppo sono compresi soggetti che possono accedere ai benefici e alle misure alternative, anche in caso di collaborazione oggettivamente irrilevante; in questo ambito è necessario che siano stati acquisiti elementi tali da far escludere l'attuale collegamento con la criminalità organizzata. Questi detenuti, presunti pericolosi devono usufruire delle attenuanti del risarcimento del danno ex articolo 62, sesto comma c.p. (anche se avvenuto dopo la condanna), o dell'attenuante della minima partecipazione o del reato più grave di quello voluto ex articoli 114 e 116, secondo comma c.p..

Nel terzo gruppo, sono compresi i condannati e gli imputati per il reato di:

- omicidio volontario;
- rapina aggravata;
- estorsione aggravata;
- produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, detenuti ed internati per i reati commessi con finalità di terrorismo ed eversione dell'ordinamento costituzionale.

Per questi soggetti l'esclusione dei benefici consegue alla prova di chi vuol comminarla, della sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

La legge del '92 introduce poi un nuovo comma, il tre-bis con il quale prevede un ulteriore divieto alla concessione dei benefici, per cui il lavoro all'esterno, i permessi premio, le misure alternative previste al capo VI, non possono essere concesse a detenuti ed internati che si sono macchiati di reati dolosi, nel caso in cui il procuratore nazionale antimafia, o il procuratore distrettuale, abbiano confermato l'esistenza di legami con la criminalità organizzata.

In questo caso la presunzione di pericolosità del soggetto non rileva dal tipo di reato commesso, ma dall'attualità dei legami con la criminalità organizzata; inoltre, in questo comma, non si fa esplicito riferimento a precisi reati, ma semplicemente si rimanda l'applicazione della disposizione al compimento di delitti dolosi, anche se, nella pratica, il divieto opererà per reati molto gravi, come quelli di competenza delle procure antimafia.

Il comma tre-bis, al contrario di quanto avviene nel primo comma della stessa disposizione, non esclude dal divieto la liberazione condizionale, anche se, di fatto, il divieto in questione non si ritiene applicabile a quest'ultima, perché questa misura alternativa non è ricompresa tra quelle elencate al capo VI e alla legge n. 203 del 1991, che estende alla liberazione condizionale i limiti previsti dall'articolo 4-bis, rinviando solo al primo comma e non anche al tre-bis.

L'innovazione che la legge n. 356 del 1992 ha avuto in merito all'articolo 41-bis, consiste nell'introduzione di un nuovo comma; fino a quel momento, la disposizione rubricata "Situazioni di emergenza" e introdotta dalla legge Gozzini in sostituzione dell'articolo 90 O.P., dava al Ministro della Giustizia il potere di sospendere in tutto o in parte, in caso di turbamento dell'ordine all'interno delle carceri, le normali regole trattamentali, diversamente, il legislatore del '92, inserendo il secondo comma, prevede la stessa sospensione delle ordinarie regole trattamentali, ma per "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica". In tal modo, viene ad essere emanato un provvedimento che doveva fronteggiare situazioni di pericolo esterno al carcere e non all'interno.

Il secondo comma ha come destinatari i detenuti per i delitti indicati al primo comma dell'articolo 4-bis O.P., a differenza del primo comma dell'articolo 41-bis che estendeva i propri effetti all'intero istituto penitenziario, o a sezioni di esso.

L'articolo 41-bis doveva essere una norma caratterizzata dalla temporaneità del suo operato, volto a dare una risposta forte alla comunità mafiosa, a seguito delle stragi del 1992. La sua efficacia, inizialmente prevista per tre anni dall'entrata in vigore della legge di conversione, fu prorogata fino al 31 dicembre 1999, successivamente fino al 31 dicembre del 2000 ed infine sino al 31 dicembre del 2002.

1.6 - La legge 23 dicembre 2002, n. 279: modifiche all'articolo 4-bis e stabilizzazione dell'articolo 41-bis nell'Ordinamento Penitenziario.

L'articolo 41-bis è una disposizione che doveva avere un'efficacia temporanea, alla scadenza del termine venne sottoposta dal legislatore a varie proroghe, che ne hanno protratto la validità sino al 2002.

Nello stesso anno, con la legge n. 279, questa disposizione viene definitivamente introdotta nell'Ordinamento Penitenziario. La legge n. 279 del 2002 provvede anche a modificare il testo dell'articolo 4-bis e quello dell'articolo 41-bis, secondo comma, O.P..

La più grande innovazione, in riferimento all'articolo 4-bis, consiste nell'estensione delle fattispecie criminose che impediscono l'accesso ai benefici penitenziari, a meno che non si sia in presenza di certe condizioni. Per quanto riguarda le ipotesi delittuose della prima fascia il legislatore mantiene quelle già previste dall'Ordinamento Penitenziario, aggiungendo “i delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza”, i reati di riduzione in schiavitù (articolo 600 c.p.), di tratta e commercio di schiavi (articolo 601 c.p.) e di alienazione e acquisto di schiavi (articolo 602 c.p.).

Gli autori di questi reati possono accedere al lavoro all'esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, solo se collaborano con la giustizia, secondo quanto previsto all'articolo 58 ter.

Nella seconda fascia di reati il legislatore, mantiene quanto già previsto dall'articolo 4-bis, ed aggiunge nuove fattispecie di reato, tra cui i delitti in materia di immigrazione clandestina e il reato di corruzione di minorenni, per questi l'ammissione ai benefici penitenziari è sottoposta alla prova positiva dell'inesistenza di legami con la criminalità organizzata.

La riforma interviene anche sul problema della collaborazione irrilevante; nel testo originario dell'articolo 4-bis si affermava che i soggetti che avevano commesso reati legati alla criminalità organizzata e che avevano usufruito delle attenuanti del risarcimento del danno ex articolo 62, sesto comma, c.p., della minima partecipazione o del reato più grave di quello voluto ex articoli 116, secondo comma e 114 c.p., potevano godere dei benefici penitenziari, anche se la loro collaborazione fosse stata irrilevante. L'elemento discriminante, per l'accesso ai benefici, era che la collaborazione fosse presente, seppur in forma irrilevante, e che fossero stati acquisiti elementi atti a dimostrare, in modo certo, l'inesistenza dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Nella nuova legge le possibilità di accedere ai benefici risultano ampliate, si prevede, infatti, che, nei casi di collaborazione irrilevante, gli autori dei reati rientranti nella prima fascia possono essere ammessi ai benefici penitenziari al verificarsi di tre situazioni²⁷:

- se essi hanno avuto una limitata partecipazione al fatto criminoso, come statuito dalla sentenza di condanna;
- se l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità con sentenza irrevocabile rendano impossibile un'utile collaborazione con la giustizia;
- se nei loro confronti sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste ex articolo 62, sesto comma c.p. ovvero all'articolo 114 e 116, secondo comma c.p..

Tra i limiti previsti dal legislatore per la concessione dei benefici, quello della "probatio diabolica", rappresenta il punto critico del procedimento di ammissione; data la difficoltà, che nella maggior parte dei casi sfocia nell'impossibilità, di fornire la prova di qualcosa che non esiste più, ovvero l'attualità dei legami con la criminalità organizzata.

Su questo punto l'unica innovazione riportata è stata l'eliminazione del riferimento ad una dimostrazione "certa" dell'inesistenza di legami con la criminalità organizzata.

²⁷ www.altrodiritto.unifi.it, *La seconda proroga della normativa di cui all'art. 41-bis comma 2 o.p.*

In riferimento all'articolo 41-bis, invece, la legge n. 279 del 2002, mantiene gli originari presupposti generici di applicazione, rappresentati dai "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica"; anche il procedimento di applicazione risulta immutato, resta, infatti, nella competenza del Ministro della Giustizia che può agire anche su istanza del Ministro dell'Interno. In questo ambito, è introdotta l'obbligatorietà, da parte del Ministro, di assumere alcuni pareri per l'emanazione del decreto di applicazione del regime ex articolo 41-bis. La legge stabilisce, infatti, al comma 2-bis che "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 quello presso il giudice che procede ed acquista 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".

Il ministro deve quindi motivare l'adozione del regime speciale, tenendo conto del grado di pericolosità del soggetto in rapporto ai legami dello stesso con la criminalità organizzata, della posizione rivestita all'interno dell'organizzazione criminale e del nesso teleologico che lega le restrizioni imposte con lo scopo dell'istituto. Il legislatore, nella riforma dell'articolo 41-bis O.P., ha poi precisato la durata dei provvedimenti ministeriali, che non può essere inferiore ad un anno e superiore a due.

Questa innovazione rende effettivo un eventuale controllo giurisdizionale sul provvedimento applicativo, in passato, infatti, molti ricorsi sui provvedimenti di rigetto dei reclami da parte del tribunale di sorveglianza, erano dalla Corte di Cassazione dichiarati inammissibili per carenza di interesse, quando il tempo di durata del provvedimento era ormai trascorso.

Con l'attuale impostazione normativa questo approccio non è più ammissibile; la Suprema Corte ha decretato, infatti, che, anche decorso il termine di durata del provvedimento, l'interesse del ricorrente alla propria impugnazione non si può considerare venuto meno, "l'assenza di decisione di merito viola la garanzia riconosciuta dalla Costituzione e dal diritto internazionale convenzionale ad un effettivo, non meramente formale ed astratto controllo giurisdizionale sulla legalità della misura, esponendo così l'Italia a probabili condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo"²⁸.

²⁸ Cit. Cass. Sez. I, sent. 5 febbraio 2004, n. 4599, pag. 72.

La nuova norma ha ristretto il campo di applicazione del regime speciale a coloro che rispondono per i delitti previsti dal primo comma dell'articolo 41-bis. E', altresì, necessario, ai fini dell'applicazione dell'articolo 41-bis, che ci siano "elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva", eliminando, così, l'automatica applicazione del regime carcerario differenziato in presenza di una condanna, o di un'imputazione per un certo titolo di reato e subordinandola alla prova della sussistenza di legami con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

1.7 - L'articolo 4-bis nelle riforme del 2009.

Il legislatore ha sempre considerato l'articolo 4-bis O.P. come una norma da poter modellare per rispondere alle varie emergenze sociali, riprova di questo atteggiamento è l'ulteriore riforma a cui questa disposizione è stata sottoposta nel 2009, al fine di limitare l'ammissione ai benefici penitenziari di soggetti che avevano commesso delitti a sfondo sessuale.

Nel 2009 il legislatore interviene sull'articolo 4-bis con uno specifico provvedimento d'urgenza, l'articolo 3 del d.l. n. 11/2009, successivamente convertito nell'articolo 3 della legge n. 38 del 2009 e successivamente, a fini di un corretto coordinamento normativo, regolato anche nel "pacchetto-sicurezza" (articolo 2, legge 94 del 2009). Le conseguenze di questa riformulazione dell'articolo 4-bis furono innanzitutto il trasferimento, nel primo periodo del primo comma, dei reati di:

- induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-bis, primo comma c.p.);
- quelli in materia di pornografia minorile (articolo 600-ter, primo e secondo comma c.p.);
- delitti in materia di violenza sessuale ad esclusione di quella attenuata (articolo 609-bis e 609-ter c.p.);
- atti sessuali con minorenne (articolo 609-quarter c.p.);
- violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies c.p.).

Tutte queste fattispecie di reato erano già elencate nell'articolo 4-bis, ma nel terzo periodo, tra i reati per i quali l'ammissione ai benefici penitenziari era subordinata all'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

Il d.l. n. 11 del 2009 inserisce, nella previsione, anche le fattispecie di reato di prostituzione minorile e pornografia minorile attenuate (articoli 600-bis, secondo e terzo comma, 600-ter, terzo comma, 600-quinquies, 609-quarter, secondo comma c.p.), fino a quel momento escluse dalla disposizione dell'articolo 4-bis O.P..

Inoltre, la legge di conversione n. 38 del 2009, modifica l'articolo 4-bis O.P. sotto il punto di vista strutturale, dividendo l'unico comma originario in quattro commi, l'ultimo dei quali introduce, nel sistema, novità di notevole rilievo.

Il comma di cui trattasi introduce delle importanti novità, ovvero stabilisce, che, per i delitti:

- commessi per finalità di terrorismo anche internazionale;
- di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di atti di violenza;
- di associazione di tipo mafioso anche straniera (articolo 416-bis c.p.);
- delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p. al fine di agevolare l'attività di associazione di tipo mafioso;
- di sequestro di persona a scopo di estorsione (articolo 630 c.p.);

- di riduzione o mantenimento in schiavitù (articolo 600 c.p.);
- di tratta di persone (articolo 601 c.p.);
- di acquisto e alienazione di schiavi (articolo 602 c.p.);
- di induzione alla prostituzione minorile, il suo favoreggiamento e il suo sfruttamento (articolo 600-bis, primo comma c.p.);
- alcune ipotesi di pornografia minorile (articolo 600-ter, primo e secondo comma c.p.);
- di violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies c.p.);
- di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (articolo 291-quarter d.P.R. n.43 del 1973);
- di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (articolo 74 d.P.R. 309 del 1990);

l'ammissione al lavoro all'esterno, la concessione dei permessi premio e delle misure alternative previste al capo VI, esclusa la liberazione anticipata, sia vietata almeno che il condannato non collabori con la giustizia come previsto dall'articolo 58-ter O.P.

Il nuovo articolo 4-bis O.P. conferma la possibilità di concessione dei benefici anche in caso di collaborazione oggettivamente irrilevante e di collaborazione impossibile; nel primo caso è necessario che sia applicata almeno una delle circostanze attenuanti previste dagli articoli 62, sesto comma, 114 e 116 secondo comma c.p., e che ci siano elementi tali da escludere ogni collegamento con la criminalità organizzata, condizione il cui onere della prova è a carico del detenuto.

Si viene così a creare una *probatio diabolica*, essendo molto difficile, ovvero impossibile, dimostrare la cessazione di collegamenti esistenti molto tempo prima. Viceversa, nel caso di collaborazione impossibile, ai fini dell'ammissione ai benefici penitenziari è sufficiente la prova negativa della sussistenza dei legami con il gruppo criminale di provenienza da parte del detenuto²⁹.

Altre modifiche rilevanti, introdotte dal d.l. n. 11 del 2009, sono intervenute sul comma 1-ter dell'articolo 4-bis O.P., prevedendo che, per i condannati per i seguenti delitti:

- omicidio (articolo 575 c.p.);
- prostituzione minorile (articolo 600-bis, primo e secondo comma c.p.);
- distribuzione, divulgazione o diffusione di materiale pedopornografico (articolo 600-ter, terzo comma c.p.);

²⁹ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 188.

- iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-quinquies c.p.);
- rapina aggravata (articolo 628, terzo comma c.p.);
- estorsione aggravata (articolo 629, secondo comma c.p.);
- contrabbando di tabacchi e lavorati esteri aggravato (articolo 291-ter d.P.R. n. 43 del 1973);
- traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope (articolo 73 d.P.R. n. 309 del 1990, limitatamente alle ipotesi aggravate ex articolo 80 dello stesso testo unico);
- associazione per delinquere (articolo 416, primo e terzo comma c.p.) finalizzata al delitto di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi o brevetti, modelli e disegni (articolo 473 c.p.);
- introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (articolo 474 c.p.);
- associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la personalità individuale previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I), nonché contro la libertà sessuale (articoli 609-bis, 609-quarter, 609-octies c.p.);
- associazione a delinquere finalizzata alla commissione di delitti concernenti l'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998);

la concessione dei benefici penitenziari sia vietata, se il pubblico ministero dimostra la sussistenza di legami con la criminalità organizzata.

La più grande innovazione del d.l. n. 11 del 2009 è stata l'introduzione del comma 1-quarter, nell'articolo 4-bis O.P., di una nuova condizione per poter usufruire dei benefici penitenziari.

Alla luce di questa innovazione normativa, i condannati per i delitti ivi elencati di violenza sessuale (articolo 609-bis c.p.), violenza sessuale aggravata (articolo 609-ter c.p.), atti sessuali con minorenni (articolo 609-quarter c.p.) e di violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies c.p.), possono essere ammessi ai vantaggi penitenziari solo a seguito di un periodo di osservazione della durata di almeno un anno, svolta da un gruppo composto da professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica³⁰.

In relazione a questa prescrizione è prevista, dallo stesso comma, un'eccezione per i condannati per violenza sessuale a cui sia stata applicata l'attenuante della minore gravità ex articolo 609-bis, ultimo comma c.p.; analogamente, si ritiene non necessaria l'osservazione scientifica, ai fini della concessione dei benefici, per i medesimi reati, perché già indicati nel comma 3-bis dell'articolo 4-bis O.P..

Si ritiene, pertanto, sufficiente, a tale scopo, l'inesistenza di elementi che facciano ritenere la sussistenza di legami con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

³⁰ R. Del Coco, Manuale della esecuzione penitenziaria, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 189.

Si evidenzia, peraltro, che l'osservazione scientifica è presente anche all'articolo 13 O.P., e come sia prescritta, nei confronti di tutti i condannati e gli internati, per la determinazione del trattamento personale individualizzato, mentre, nel comma 1-quarter, è indicata quale pre-requisito di ammissibilità della domanda di concessione dei benefici penitenziari.

L'introduzione dell'osservazione della personalità, quale requisito per essere ammessi al godimento dei benefici penitenziari, risolve una questione già sollevata in riferimento alla norma previgente; la cui applicazione, per i reati di natura sessuale, risultava piuttosto problematica, laddove diveniva eccessivamente complesso dimostrare, come questa tipologia di reati, traesse origine dalla criminalità organizzata, essendo piuttosto individuabili in comportamenti monosoggettivi, da ricollegare a disturbi della personalità.

Per il reato di violenza sessuale di gruppo, vista la sua menzione sia nella prima che nella terza fascia, per l'ammissione ai benefici è necessaria sia la collaborazione ex articolo 58-ter O.P., sia l'osservazione scientifica della personalità; la legge n. 94 del 2009 ha però modificato l'articolo 4-bis, eliminando l'inciso "qualora ricorra anche la condizione di cui" ed inducendo a ritenere che, per il reato in questione, i due requisiti siano alternativi, ma, data la natura associativa del delitto e le devianze di cui è affetta la personalità del reo, e, quindi, la conseguente pericolosità sociale del soggetto, si preferisce, comunque, l'interpretazione più rigorosa³¹.

³¹ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 190.

Capitolo secondo

La sicurezza all'interno dell'istituto di pena

2.1 - La sorveglianza particolare, l'articolo 14-*bis* O.P.

Negli anni Ottanta, sia a livello nazionale che Europeo, erano, oggetto di discussione in dottrina e giurisprudenza, la sicurezza all'interno delle carceri e la gestione dei detenuti ritenuti particolarmente pericolosi. Sull'argomento, il Comitato Europeo per i problemi criminali, si esprime a favore di un trattamento differenziato, da applicare ai detenuti più pericolosi, o all'interno un unico carcere dove destinare tutti i soggetti da sottoporre a trattamento speciale, oppure creando, all'interno dei carceri, dei settori specifici, di massima sicurezza, nei quali rinchiudere i detenuti pericolosi. Il Comitato preferisce quest'ultima soluzione, perché le conseguenze derivanti dalla reclusione di soggetti pericolosi in unico carcere potrebbero essere molto gravi, infatti, un'elevata concentrazione di detenuti, riconducibili ad un certo livello di pericolosità, in un unico istituto, può incrementare i problemi connessi alla sorveglianza, alla sicurezza e al funzionamento stesso del carcere³².

³² www.altrodiritto.unifi.it, *La sorveglianza particolare e la legislazione antimafia*.

Peraltro, i possibili benefici gestionali derivanti da una più semplice attuazione del trattamento differenziato, sono messi in ombra da una oggettiva categorizzazione negativa del detenuto, difficilmente superabile ai fini del reinserimento sociale.

Inoltre, il regime di sorveglianza particolare deve costituire un misura preventiva per garantire la sicurezza e l'ordine nelle carceri, perciò un'ulteriore punizione non può esserne l'effetto.

Inoltre, il Comitato dispone, nei confronti dell'amministrazione penitenziaria, l'onere di effettuare una verifica, con cadenza periodica, al fine di determinare la sussistenza o meno della necessità di continuare a procedere con l'applicazione del regime speciale; ciò in quanto il trattamento deve tendere al reinserimento sociale del detenuto, per cui un affievolimento delle sue disposizioni, conseguente all'adozione del regime differenziato, per un periodo di tempo eccessivo, potrebbe annientare la personalità del detenuto, eliminando la possibilità di recuperare il reo. A livello nazionale era sentita l'esigenza di disciplinare il regime differenziato da adottare all'interno dei singoli istituti, in modo da sottrarre all'amministrazione penitenziaria la completa discrezionalità nell'individuazione dei soggetti da sottoporvi e nella determinazione delle prescrizioni da attuare.

Un progetto di legge, che si muoveva in tal senso, venne approvato nel 1986 e prese il nome di legge Gozzini; si trattava di una norma molto innovativa, che abrogava il vecchio articolo 90 O.P. e introduceva nuove disposizioni.

Tra queste l'articolo 14-*bis*, che introduce il regime di sorveglianza particolare, ovvero restrittivo e mirato alle caratteristiche del singolo detenuto, in rapporto al suo grado di pericolosità penitenziaria (riferita a comportamenti accertati all'interno del carcere, che siano in contrasto con le condizioni minime di sicurezza previste dal legislatore come necessarie per realizzare il trattamento dei detenuti e degli internati).

In secondo luogo, lo stesso articolo, introduce un elenco di casistiche comportamentali, rappresentative di una specifica pericolosità penitenziaria, che costituiscono il presupposto necessario per l'adozione di tale regime di sorveglianza. In tal modo, viene ad essere eliminata la discrezionalità, che caratterizzava i presupposti applicativi dell'articolo 90 O.P. Il legislatore del 1986, ha poi tipizzato i contenuti del trattamento da adottare nei confronti dei detenuti più pericolosi, superando così una lacuna normativa della precedente disposizione; la nuova norma ha poi accantonato la pratica di assegnare i detenuti ad istituti di massima sicurezza, privilegiando l'adozione di un regime speciale negli stessi istituti che recludono detenuti "ordinari".

Nonostante la riforma, il rischio, che gli adempimenti più onerosi, non vengano compiutamente attuati dall'amministrazione penitenziaria è sempre presente, per la possibilità, ad essa riconosciuta, di disporre il trasferimento del detenuto in regime di rigore, laddove l'istituto in cui si trova non sia idoneo all'attuazione di questo trattamento speciale, arrecando però il minimo pregiudizio alla difesa e ai familiari, avvisando preventivamente il magistrato di sorveglianza (articolo 14-*quarter*, quinto comma, O.P.).

Il punto critico di questa previsione, consiste nel fatto che il trasferimento si configura come uno strumento ad alto grado di discrezionalità per l'amministrazione, con inadeguate garanzie per il detenuto.

Infatti, anche se l'amministrazione prima di disporre il trasferimento deve redigere un provvedimento motivato da comunicare al magistrato di sorveglianza, questo atto non è suscettibile di reclamo, ma, semplicemente, il magistrato potrà riferire, al Ministro, circa l'infondatezza dei motivi. Questa criticità non viene risolta neanche dalla caratteristica "idoneo", indicata all'articolo 33, nono comma del regolamento esecutivo, riferita, negativamente, all'istituto di partenza e, positivamente, a quella di arrivo; in questo ambito, neanche il richiamo al "minimo pregiudizio" della difesa e dei familiari, risolve la questione, si tratta, infatti, di una garanzia formale, ovvero di una semplice raccomandazione rivolta all'amministrazione penitenziaria.

Inoltre, la norma non indica in quali istituti il regime di rigore dovrebbe attuarsi, confermando ancora, nonostante la riforma del 1986, l'esistenza di un regime differenziato rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione.

2.2 - Presupposti applicativi.

La sorveglianza particolare è uno strumento individualizzato, che può essere adottato solo in presenza di alcuni presupposti stabiliti all'articolo 14-bis O.P.. Le misure attuative di questo regime speciale sono restrittive dei diritti del detenuto, ma, nonostante questa caratteristica, la sorveglianza particolare non integra gli estremi delle misure disciplinari; a tal proposito si segnala la sua collocazione nel capo III della legge di Ordinamento Penitenziario, rubricato "modalità di trattamento", invece che nel capo IV dedicato al "regime penitenziario", nel quale sono collocate le sanzioni disciplinari. La differenza tra le due previsioni è riconducibile al carattere non punitivo, ma preventivo-cautelare della sorveglianza³³, volto a mantenere la sicurezza e l'ordine in istituto, mentre le sanzioni disciplinari non sono idonee a contrastare la pericolosità di nessun soggetto.

In considerazione della sua caratteristica di regime preventivo-cautelare, la sorveglianza particolare può essere applicata anche agli imputati, per i quali vige la presunzione di non colpevolezza fino a sentenza di condanna definitiva³⁴. I presupposti applicativi della sorveglianza particolare sono i comportamenti reiterati e abituali del soggetto, requisito non richiesto per le misure disciplinari, data la loro minore pesantezza³⁵.

³³R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag.169.

³⁴L. Cesaris, *ORDINAMENTO PENITENZIARIO, Commento articolo per articolo*, III edizione, pag. 175.

³⁵R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag.169

Al riguardo, l'articolo 14-bis opera una distinzione tra soggetti già reclusi in istituto e soggetti provenienti da istituti diversi o dallo stato di libertà, in riferimento ai primi sono individuate tre situazioni, ovvero:

1. Coloro che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza, ovvero turbano l'ordine in istituto;
2. Coloro che con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati;
3. Soggetti che nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

Si tratta di presupposti vaghi e indeterminati, soltanto il secondo è definito in modo più preciso, e sembra riferirsi a condotte penalmente rilevanti a titolo di violenza privata, che possono essere realizzate con una singola violenza o minaccia rivolta a più detenuti, oppure con condotte più frequenti.

L'ultimo presupposto è il più difficile da accertare, si tratta, infatti, di verificare se il detenuto in questione utilizzi il prestigio di cui dispone, in un'ipotetica gerarchia carceraria, al fine di intimidire ed esercitare pressioni sugli altri reclusi. Si tratta, quindi, di valutare, non senza oggettive difficoltà, l'effettivo stato di soggezione delle vittime.

La prima situazione, contemplata dal legislatore come presupposto applicativo della sorveglianza particolare, è la più generica e si riferisce a comportamenti idonei a compromettere la sicurezza, o a turbare l'ordine in istituto, conseguentemente si ritiene che la situazione abbia carattere sussidiario rispetto alle altre due.

Sull'argomento, è stato precisato che, con il verbo "compromettere", sono indicate, sia condotte già perfezionate, sia situazioni di pericolo per la sicurezza interna ed esterna (rapporti epistolari o colloqui in previsione di un'evasione). Ad aumentare le perplessità circa l'ambito di applicazione del primo presupposto è il fatto che, molte delle condotte elencate all'articolo 77 del regolamento esecutivo ai fini dell'adozione di sanzioni disciplinari, sono suscettibili di essere inquadrare nella prima situazione ex articolo 14-bis. Ciò integra il pericolo che la sorveglianza particolare, nata come *extrema ratio*, applicabile solo in casi eccezionali, finisca per sostituire le sanzioni disciplinari.

Diversamente, in rapporto ai soggetti che provengono da un altro istituto o dallo stato di libertà, il presupposto di applicazione del regime di sorveglianza particolare consiste nella valutazione ancor più complessa di comportamenti tenuti prima dell'ingresso in istituto, che siano penitenziari o tenuti in stato in stato di libertà, svincolati dal titolo di reato per cui il soggetto è imputato.

Tra le due situazioni, la prima è di più semplice accertamento, prendendo in considerazione comportamenti tenuti in un precedente istituto, che possono riflettere una situazione di pericolosità nella nuova detenzione. Viceversa, risulta completamente indeterminato, il riferimento ai comportamenti tenuti dal soggetto in stato di libertà, indipendentemente dalla natura dell'imputazione³⁶. Per quanto riguarda i primi, essi “non devono essere molto antecedenti rispetto alla nuova incarcerazione per evitare un giudizio prognostico arbitrario”³⁷.

Questa previsione sembra, peraltro, postulare una presunzione di pericolosità e di non rieducabilità, il quinto comma, infatti, dà per scontato il perdurare della pericolosità ed esclude un possibile ripensamento sui comportamenti passati. Per queste ragioni, il regime di sorveglianza particolare è stato applicato in caso di mancata evoluzione dell'atteggiamento del recluso verso le istituzioni³⁸.

La giurisprudenza ritiene inoltre, che data la diversità dei presupposti, il regime di sorveglianza particolare sia compatibile con la sospensione delle regole ordinarie di trattamento ex articolo 41-*bis*, ciò rende i due istituti applicabili contestualmente³⁹.

³⁶ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 171.

³⁷ Cit. L. Cesaris, *ORDINAMENTO PENITENZIARIO, Commento articolo per articolo*, III edizione, pag. 177.

³⁸ Grevi-Giostra-Della Casa, *ORDINAMENTO PENITENZIARIO, Commento articolo per articolo*, III edizione, pag. 177.

³⁹ M. Canepa-S.Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 201.

2.3- Il contenuto del regime

Il contenuto del regime di sorveglianza particolare è delineato all'articolo 14-*quarter* O.P; laddove, nel primo comma, sono individuate, genericamente, le misure restrittive che possono essere applicate al detenuto, mentre, al terzo comma, sono precisate le attività che devono essere escluse dalle limitazioni.

Relativamente alle restrizioni, la norma precisa che devono essere “strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario”. La formulazione della disposizione legislativa appare alquanto indeterminata, ancorché frutto di una precisa volontà del legislatore, affinché le restrizioni possano essere adattate alla pericolosità del detenuto, nel rispetto del concetto di individualizzazione del trattamento⁴⁰.

Per quanto attiene le limitazioni concernenti la corrispondenza, la disposizione si limita a rimandare alle prescrizioni ex articolo 18-*ter*, per il quale l'amministrazione penitenziaria può eseguire il visto sulla corrispondenza dei detenuti solo con atto motivato del magistrato di sorveglianza.

⁴⁰R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag 172.

Le restrizioni non possono interessare i diritti incompressibili del detenuto, tassativamente indicati al quarto comma, poiché riguardano esigenze primarie, tra cui:

- l'igiene;
- la salute;
- il vitto;
- il vestiario;
- il corredo;
- la permanenza all'aria aperta per almeno due ore al giorno, che può essere ridotta al massimo di un'ora per motivi eccezionali indicati all'articolo 10, secondo comma O.P.;
- le pratiche di culto;
- i colloqui con i difensori, coniuge, figli e genitori;

Si tratta di diritti volti a garantire al recluso uno stile di vita dignitoso e la cui limitazione contrasterebbe con il principio dell'umanità del trattamento, dettato dall'articolo 27 della Costituzione⁴¹.

⁴¹ M. Canepa-S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 205.

Ci sono poi attività, che vengono consentite in quanto non contrastano con l'ordine e la sicurezza, come la lettura di libri e periodici ed altre, invece, che sono suscettibili di essere limitate e che concernono rapporti con l'esterno, come colloqui con soggetti diversi dai familiari, la ricezione e detenzione di oggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza, la corrispondenza telefonica o epistolare, per la quale l'amministrazione penitenziaria può richiedere al magistrato di sorveglianza l'autorizzazione al visto, le attività culturali e ricreative⁴².

Per quanto riguarda le attività che solitamente in istituto vengono svolte collettivamente, come i corsi scolastici o professionali, il vitto, le pratiche religiose sono escluse dalle restrizioni previste per il regime di sorveglianza particolare, il rischio in cui si incorre è che questo sfoci in un vero e proprio isolamento. Sull'argomento l'articolo 33 del regolamento di esecuzione, prescrive i casi tassativi in cui l'isolamento può essere predisposto e la sorveglianza particolare non è inclusa tra questi. In considerazione di ciò, la giurisprudenza sembra orientata a garantire un livello sebbene minimo di socializzazione, che eviti di trasformare il regime di sorveglianza particolare nella sanzione disciplinare dell'isolamento⁴³.

Per quanto riguarda il beneficio del lavoro all'esterno, l'articolo 20, sesto comma, O.P. ne dispone l'esclusione per i sottoposti a sorveglianza particolare, misura, quest'ultima, da considerarsi molto severa⁴⁴.

42 R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, Piermaria Corso, pag. 172.

43 R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, Piermaria Corso, pag. 173.

44 R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 172.

2.4 - Procedimento di adozione

L'articolo 33 del regolamento esecutivo, dispone che, competente all'emanazione di un provvedimento di adozione o di proroga del regime di sorveglianza particolare, è il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il provvedimento in questione, della durata massima di sei mesi, prorogabile un numero di volte indeterminato, per non più di tre mesi ogni volta, può nascere direttamente dall'iniziativa del Ministero oppure su sollecitazione degli istituti penitenziari o dell'autorità giudiziaria.

A questo punto è possibile individuare due procedimenti diversi per l'adozione del provvedimento di sorveglianza particolare.

Uno di natura ordinaria, in cui è necessario acquisire preventivamente il parere del consiglio di disciplina, integrato da due esperti in sociologia, psicologia o psichiatria, nonché dall'autorità giudiziaria procedente per gli imputati. Nel caso in cui l'istituto disponga di un solo esperto, l'amministrazione può usufruire della prestazione di un altro professionista, che operi in un istituto contiguo, oppure può designare un altro esperto che operi nel singolo caso.

Con queste due soluzioni viene però trascurato un rilievo importante, ovvero che il lavoro di valutazione tecnica sarà effettuato da un soggetto che non conosce l'ambiente specifico, né il detenuto che si vuol subordinare a regime di sorveglianza particolare. In tal modo, è possibile che il risultato della valutazione non rispecchi completamente la personalità e la pericolosità del soggetto.

Il parere in questione è obbligatorio, ma non vincolante, e in caso di mancata risposta del consiglio di disciplina non saranno integrati gli estremi del silenzio assenso⁴⁵, nei confronti degli imputati il parere deve essere espresso entro lo stesso termine anche dall'autorità giudiziaria procedente.

Nel caso di mancata acquisizione dei pareri, l'adozione del provvedimento è illegittima⁴⁶.

L'Amministrazione, a seguito dell'emanazione del parere, decide con provvedimento motivato, in riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'adozione del regime differenziato e all'idoneità delle restrizioni applicate a raggiungere il risultato voluto. In secondo luogo, il provvedimento viene trasmesso al magistrato di sorveglianza, il quale, in presenza di irregolarità, si limiterà a comunicarle al Ministro competente, ma non potrà sospendere l'esecuzione del provvedimento, che sarà anche comunicato al diretto interessato dalla direzione dell'istituto. Il secondo procedimento di adozione, indicato all'articolo 14-*bis*, è di tipo abbreviato, ed è previsto per rispondere a situazioni di necessità ed urgenza.

In queste circostanze, l'Amministrazione può disporre un provvedimento provvisorio, senza la preliminare acquisizione del parere obbligatorio del consiglio di disciplina e dell'autorità giudiziaria procedente.

⁴⁵ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 174.

⁴⁶ M. Canepa-S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 202.

Il provvedimento in questione ha durata massima di dieci giorni, entro cui devono pervenire i pareri prescritti e termine da cui decorrono ulteriori dieci giorni, entro i quali l'Amministrazione dovrà decidere definitivamente del destino del provvedimento; diversamente, scaduto il termine indicato, il provvedimento provvisorio decade.

Il procedimento speciale di adozione della sorveglianza particolare suscita alcune perplessità, perché dà all'Amministrazione il potere di sottoporre il detenuto al regime di sorveglianza speciale con provvedimento provvisorio per un periodo complessivo di venti giorni, senza alcuna tipologia di controllo, oltre quello del magistrato di sorveglianza, tra l'altro limitato alle gravi violazioni dei diritti del detenuto.

Questa procedura riduce la portata garantistica dell'articolo 14-*bis*, tenendo anche conto del fatto che il soggetto sottoposto a provvedimento provvisorio non può proporre reclamo, strumento utilizzabile solo avverso il provvedimento definitivo⁴⁷.

⁴⁷ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 175.

2.5 - Il reclamo

Il reclamo consiste in una procedura giurisdizionale atipica, che garantisce all'interessato il diritto di sottoporre, a controllo del tribunale di sorveglianza, ogni provvedimento dell'amministrazione penitenziaria diretto ad adottare, o prorogare, il regime di sorveglianza particolare.

Ai sensi dell'articolo 14-ter O.P., il detenuto, o il suo difensore, entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento ex articolo 14-bis, può proporre questo rimedio al direttore dell'istituto, che, entro il giorno successivo all'iscrizione in apposito registro ai sensi dell'articolo 123 c.p.p., viene trasmesso al tribunale di sorveglianza, unitamente a copia della cartella personale del detenuto e del provvedimento che dispone il regime di sorveglianza particolare.

In situazione di urgenza si provvede mediante comunicazione telegrafica ex articolo 44 del regolamento esecutivo.

La previsione di un termine così breve (solo dieci giorni) per proporre questo rimedio, riflette l'intenzione del legislatore di creare una procedura rapida e snella; a ciò avrebbe dovuto corrispondere una certa tempestività nella decisione finale, tenuto conto della delicatezza della questione, in modo da bilanciare l'esclusione dell'effetto sospensivo conseguente alla proposizione del reclamo ex articolo 14-ter, primo comma, O.P., (norma inserita anche allo scopo di evitare la proposizione di domande pretestuose)⁴⁸.

La mancanza di una previsione delle conseguenze, derivanti dal mancato rispetto del termine il questione, lo ha reso ordinario, con svuotamento, nella pratica, delle esigenze di tempestività.

Il reclamo può essere proposto solo nei confronti di un provvedimento definitivo, e non anche nei confronti di un provvedimento adottato in via d'urgenza, di conseguenza un regime restrittivo potrà essere applicato per venti giorni senza riconoscere alcuna tutela al detenuto.

La presentazione del reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Il procedimento si svolge in camera di consiglio, con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria non partecipano al rito, avendo la possibilità unicamente di presentare memorie.

⁴⁸L. Marafioti, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 321.

Il procedimento può concludersi con un'ordinanza di inammissibilità, di rigetto o di accoglimento, con la quale si dispone la revoca del provvedimento impugnato. L'ordinanza è soggetta a ricorso presso la Corte di Cassazione.

Dalla disposizione non è possibile desumere la portata complessiva dell'intervento; infatti, sul provvedimento in questione, da parte del tribunale di sorveglianza, vi era sia la tendenza a riconoscere l'originaria connotazione amministrativa di questo rimedio, che l'esigenza di un effettivo controllo dotato di caratteri giurisdizionali.

Peraltro, al di là del semplice potere di disapplicare i provvedimenti amministrativi, i tribunali manifestavano anche una tendenza all'annullamento più che alla disapplicazione, ciò in quanto, l'acquisizione di atti e la possibilità di integrare l'istruttoria dei giudici di sorveglianza, assicuravano un sindacato sia di legittimità, che di merito del provvedimento, conseguentemente viene ad essere consentito non solo l'annullamento, ma anche la modifica dello stesso in caso contenesse prescrizioni in contrasto con il dettato legislativo⁴⁹.

Un'anomalia del procedimento, rispetto all'articolo 678 c.p.p., rileva già dall'individuazione dei soggetti legittimati ad istaurare il reclamo, infatti, in base alla disposizione citata, il procedimento di sorveglianza ordinario può essere istaurato anche su richiesta del pubblico ministero e d'ufficio.

⁴⁹ L. Marafioti, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 320.

Nell'articolo 14-ter, la possibilità di istaurare questo procedimento è riservata solo al detenuto interessato. Appare logico accordare questo potere al detenuto, garantendogli la possibilità di contestare il provvedimento discrezionale dell'amministrazione penitenziaria, la quale non rimane così svincolata da ogni controllo su decisioni che di fatto hanno ad oggetto ulteriori restrizioni rispetto a quelle connesse alla normale condizione del detenuto.

Diversamente, le previsioni per cui il rito si svolge in udienza camerale e si conclude con un'ordinanza del giudice, indicate all'articolo 14-ter O.P. costituiscono soltanto una ripetizione di quanto stabilito all'articolo 666 c.p.p. a cui rinvia l'articolo 678 c.p.p.

Altra deviazione, rispetto allo schema tipico del procedimento di sorveglianza, è la previsione, secondo cui "il procedimento si svolge con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero", i quali formulano le rispettive conclusioni, dopo aver esposto le proprie ragioni. L'interessato e l'amministrazione penitenziaria non possono partecipare all'udienza, ma hanno soltanto la facoltà di presentare memorie, potere che il ministero può delegare all'ispettore distrettuale o al direttore dell'istituto.

Nel procedimento di sorveglianza ordinario, invece, oltre alla presenza necessaria del pubblico ministero e del difensore, è prevista la possibilità dell'interessato di partecipare all'udienza.

In questo ambito, questa facoltà dell'interessato è solo eventuale, infatti la presenza dell'interessato all'udienza è sottoposta alla presentazione di un'espressa richiesta nella circoscrizione del giudice precedente se libero o detenuto.

Terzo capitolo

Le situazioni di emergenza: l'articolo 41-bis O.P.

3.1 Nascita ed evoluzione dell'articolo 41-bis.

Con la legge Gozzini del 1986 n. 663, il legislatore si pone l'obiettivo di superare l'eccessiva discrezionalità riservata all'amministrazione nell'adozione di provvedimenti⁵⁰, finalizzati a garantire il mantenimento dell'ordine e della sicurezza nell'istituto penitenziario. A tal proposito, da un lato, venne introdotto un regime di sorveglianza particolare ex articolo 14-bis O.P, al fine di fronteggiare la pericolosità penitenziaria del singolo detenuto; dall'altro lato si procedette all'abrogazione dell'articolo 90 O.P e alla sua sostituzione con l'articolo 41-bis primo comma, per la regolazione di condizioni eccezionali ed imprevedibili. Mettendo a confronto queste due disposizioni, non emergono differenze apprezzabili, infatti, sia i presupposti giustificanti l'intervento (situazioni gravi ed eccezionali) che il contenuto dello stesso (sospensione delle regole di trattamento), sono identici; l'unico distinguo attiene al fatto che l'amministrazione potrà adottare il regime di trattamento differenziato solo in presenza di una specifica situazione di emergenza, riscontrata in un istituto o in parte di esso; è, inoltre, esclusa la possibilità di estendere il regime a più sedi penitenziarie.

⁵⁰R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 176.

La gravità richiesta ai fini dell'applicazione del trattamento differenziato, in caso di sommosse, rivolte ed altre situazioni di emergenza, deve essere tale da esigere l'intervento della forza pubblica come previsto dall'articolo 93 del regolamento esecutivo.

Questa connessione, tra il primo comma dell'articolo 41-*bis* e l'articolo 93, è fondamentale al fine di evitare che l'intervento dell'amministrazione penitenziaria sfoci verso generiche "gravi situazioni".

La sospensione delle normali regole di trattamento è disposta dal Ministro di Grazia e Giustizia, con motivazione attinente alla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e con "durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto".

L'articolo 41-*bis*, originariamente, prevedeva un unico comma; successivamente, con le leggi n. 356 del 7 agosto 1992, n. 11 del 7 gennaio 1998 e la legge n. 272 del 23 dicembre 2002, vennero inseriti i commi due e due-*bis*⁵¹ e si riformò il regime carcerario differenziato, uniformandolo agli insegnamenti e ai moniti, nel frattempo intervenuti, della Corte Costituzionale e della Corte di Strasburgo⁵². L'esigenza di introdurre un nuovo comma, il secondo, nasce dalla necessità di fronteggiare la criminalità eversiva, che nell'estate del 1992 aveva commesso fatti gravissimi, quali l'omicidio dei magistrati Falcone e Borsellino e degli uomini della loro scorta.

⁵¹ L. Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 413.

⁵² R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 198.

La nuova disposizione mira, contrariamente a quanto previsto dal primo comma dell'articolo 41-*bis* e dal regime di sorveglianza particolare, a fronteggiare situazioni di ordine e sicurezza pubblica esterne al carcere, attraverso la sospensione delle regole di trattamento che possono porsi in contrasto con l'obiettivo della norma.

Il legislatore del '92 aveva stabilito che il regime ex articolo 41-*bis* avrebbe avuto un'efficacia temporanea, di soli tre anni, tale previsione non venne rispettata e il provvedimento sospensivo si stabilizzò dopo tre proroghe nel 2002.

Destinatari di questo regime sono detenuti o internati per uno dei delitti previsti al primo comma dell'articolo 4-*bis*, oppure per un qualsiasi delitto, "commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso"; lo scopo del legislatore era quello di isolare il detenuto/internato, recidendo i suoi contatti con l'organizzazione di provenienza, spezzando così ogni legame tra carcere e mondo esterno, al fine di evitare che il reo, avvalendosi degli strumenti trattamentali, riuscisse dall'interno dell'istituto a dirigere attività delittuose contro lo Stato⁵³, che avrebbero compromesso l'ordine e la sicurezza pubblica.

⁵³ L. Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 417.

Nel rispetto dei presupposti richiesti, il Ministro della Giustizia, anche su sollecitazione del Ministro dell'Interno, con decreto motivato, dopo aver sentito il pubblico ministero che procede alle indagini preliminari o il giudice procedente, e dopo aver acquisito le informazioni necessarie dalla direzione nazionale antimafia, dalla direzione investigativa antimafia e dagli organismi centrali delle forze di polizia specializzati nell'azione di contrasto al crimine organizzato, ha la facoltà di sospendere le normali regole di trattamento che si pongono in contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza.

Le restrizioni devono essere necessarie al raggiungimento dell'obiettivo (impedire i collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva). Il provvedimento ha una durata di quattro anni, se, allo scadere del termine, le condizioni che hanno giustificato l'applicazione del regime sono ancora presenti, esso è prorogabile nelle stesse forme per periodi di due anni.

Il provvedimento potrà poi essere revocato con decreto motivato, a seguito di reclamo del detenuto/dell'internato o d'ufficio dal Ministro della giustizia, se, prima della scadenza del termine, risultano venute meno le cause che lo hanno presupposto.

Il provvedimento di rigetto dell'istanza presentata dal detenuto o dall'internato è reclamabile; inoltre, si considera non accolta, la richiesta dei suddetti nel caso in cui, decorsi trenta giorni dalla stessa, il provvedimento da loro richiesto non sia stato ancora adottato.

3.2 I destinatari e i presupposti del “carcere duro”.

L’ambito di operatività del carcere duro è delineato al secondo comma dell’articolo 41-*bis*, come modificato dalla legge n. 279 del 2002 e, successivamente, dalla legge n. 94 del 2009.

Nella tabella seguente sono riportati i dati storici 2009 – 2013 di applicazione del regime ex articolo 41-*bis*.

Tabella n. 1 – *Applicazione regime ex articolo 41-bis* –

Anno ⁵⁴	DM emessi	DM di prima applicazione	DM di riapplicazione	DM di rinnovo	DM annullati dal Tribunale di Sorveglianza	Collaboratori di giustizia	Totale detenuti 41-bis a fine anno
1992	1075	1075	0	0	0	12	1041
1993	543	147	6	390	55	28	481
1994	856	74	22	760	62	14	445
1995	892	124	16	752	22	20	485
1996	914	56	13	845	24	22	476
1997	857	76	11	770	31	4	422
1998	827	108	15	704	8	6	461
1999	1516	163	23	1330	12	7	582
2000	1179	62	12	1105	25	3	564
2001	1185	142	20	1023	29	7	645
2002	1434	102	27	1305	53	9	659
2003	636	68	22	546	72	10	623
2004	622	49	13	560	34	3	604
2005	597	52	21	524	53	2	577
2006	561	69	14	478	89	5	526
2007	624	128	27	469	66	10	586
2008	532	90	18	424	68	7	587

⁵⁴ Dati dal 1992 al 2011 ministero della Giustizia, Direzione del DAP, al primo giugno 2012; 2012 *Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2012 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*; 2013 *Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*.

Anno ⁵⁴	DM emessi	DM di prima applicazione	DM di riapplicazione	DM di rinnovo	DM annullati dal Tribunale di Sorveglianza	Collaboratori di giustizia	Totale detenuti 41-bis a fine anno
2009	594	116	27	451	37	12	646
2010	349	91	13	245	33	8	680
2011	364	68	14	282	27	15	673
2012	-	-	-	-	14	3	697
2013	-	44	15	257	12	9	706

Dalla disposizione rileva che si tratta di un provvedimento individualizzato⁵⁵, da adottare nei confronti di singoli detenuti o internati, per uno dei delitti previsti al primo comma dell'articolo 4-*bis* O.P, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni, o al fine di agevolare, l'associazione di tipo mafioso, in rapporto al grado e all'intensità delle esigenze e alla pericolosità del soggetto.

Questa previsione di individualizzazione del provvedimento si distacca nettamente dall'ipotesi contemplata nell'abrogato articolo 90 O.P, a cui il legislatore si era ispirato, e dal primo comma dell'articolo 41-*bis*, queste disposizioni, infatti, erano entrambe rivolte ad interi istituti o a sezioni di essi.

⁵⁵ L. Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 420.

Il riferimento generale ai detenuti, e non ai singoli condannati, introdotto al secondo comma, estende l'applicabilità del regime anche ai soggetti in custodia cautelare⁵⁶, fattispecie che trova conferma nelle previsioni successive, dove si fa riferimento al termine "imputati", all' "ufficio del pubblico ministero che svolge le indagini preliminari" e alla "custodia cautelare".

Al riguardo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 376/1997, ha precisato che l'estensione del regime di rigore anche agli imputati in attesa di giudizio, non fosse contrastante con il principio della presunzione di non colpevolezza, in quanto trattasi di limitazioni che non anticipano la sanzione penale, ma rispondono ad esigenze di ordine e sicurezza, ricollegate alla detenzione di condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata⁵⁷.

Al fine di inasprire il regime in questione, l'articolo 41-*bis*, secondo comma, include tra i destinatari di questo provvedimento, come già previsto all'articolo 4-*bis*, anche i detenuti e gli internati che hanno commesso un delitto avvalendosi delle condizioni, o al fine di agevolare, l'associazione di tipo mafioso.

La recente riforma del regime di rigore è intervenuta con l'obiettivo di risolvere una questione interpretativa, circa la possibilità di adottare il provvedimento in caso di cumulo giuridico o materiale di pene.

⁵⁶ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 199.

⁵⁷ L. Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 423.

Al riguardo si schieravano due orientamenti giurisprudenziali diversi: il primo sosteneva che, essendo il cumulo giuridico scindibile in fase di esecuzione al fine di concedere benefici penitenziari, allora potesse essere sciolto anche in relazione al regime detentivo speciale, con la conseguenza che il detenuto potesse essere sottoposto a regime sospensivo fin quando non avesse scontato la pena prevista per uno dei reati ex articolo 4-*bis*, secondo comma O.P; diversamente, il secondo orientamento, in riferimento al principio dell'unicità della pena e delle ragioni di sicurezza del regime differenziato, sosteneva che fosse del tutto irrilevante il fatto che un soggetto avesse già espiato parte della pena relativa ai reati legittimanti l'applicazione del carcere di rigore.

Con la novella del 2009, la questione viene risolta in favore dell'inscindibilità del cumulo, in particolare, si prevede che la sospensione possa essere disposta anche quando sia stata scontata la parte di pena, o di misura cautelare, relativa ai delitti previsti all'articolo 4-*bis*⁵⁸.

Ai fini dell'applicazione del regime di massima sicurezza, non è sufficiente che il soggetto in questione sia un detenuto o un internato per i delitti indicati nel primo comma dell'articolo 4-*bis*, ma è necessaria la presenza di altri due presupposti, quali i “gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica”, si tratta di concetti vaghi da accertare e la “sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva”.

⁵⁸ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 201.

A tal proposito, nell'articolo 41- *bis*, a differenza di quanto accade nell'articolo 4-*bis*, non è presente alcun riferimento alla condotta collaborativa⁵⁹, inoltre, gli elementi da cui desumere questi collegamenti non sono evidenti, il rischio è quello di incorrere in valutazioni meramente indiziarie. Al riguardo rileva che, l'emanazione del provvedimento sospensivo è sottoposta a parere del p.m. che svolge le indagini preliminari o del giudice precedente, lascia però perplessi il fatto che la figura del referente informativo coincida proprio con quella del p.m., che nel processo assume la qualità di parte⁶⁰.

⁵⁹ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 201.

⁶⁰ L. Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 424.

3.3 Il procedimento applicativo del regime sospensivo.

L'adozione del provvedimento sospensivo delle normali regole di trattamento avviene con decreto motivato del Ministro della Giustizia, tale provvedimento può anche essere disposto su iniziativa del Ministro dell'Interno. Questa previsione sembra rinunciare ad una piena giurisdizionalizzazione del regime sospensivo, auspicata da molti in dottrina, in ragione delle rigide restrizioni, che l'adozione del provvedimento apporta alla libertà personale del detenuto.

Al riguardo, la Corte Costituzionale si è espressa con sentenza n. 348/1993, rigettando le eccezioni di incostituzionalità del secondo comma dell'articolo 41-*bis*, che prevedevano un contrasto dello stesso con il principio di riserva di legge e di giurisdizione.

La consulta ha precisato che la disposizione non incide “*in peius* sulla pena e sul grado di libertà del detenuto”, poiché il potere del ministro è limitato “alla sola sospensione di quelle medesime regole che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto”⁶¹.

⁶¹ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 202.

L'adozione del regime di rigore, essendo indirizzata al raggiungimento di un obiettivo estraneo al sistema penitenziario, è preceduta da un'attività istruttoria, volta a far acquisire agli uffici del ministro tutte le informazioni relative all'organizzazione criminale di appartenenza e alle caratteristiche di pericolosità del destinatario del regime differenziato, in particolare in relazione alla posizione rivestita da quest'ultimo all'interno del gruppo criminale, alla capacità di mantenere contatti con l'esterno, di ricevere informazioni e di dare ordini, pur se in stato di detenzione.

A tal proposito il secondo comma dell'articolo 41-*bis*, dispone che, prima di adottare il provvedimento restrittivo, il ministro debba acquisire un parere dal p.m. che procede nelle indagini preliminari o di quello presso il giudice precedente e di ogni altra informazione dalla Dna, dalla Dia e dagli organismi centrali delle forze di polizia.

In riferimento all'acquisizione preventiva del parere del p.m., in dottrina non vi sono dubbi circa l'obbligatorietà della stessa, in giurisprudenza invece si è affermata la tesi opposta, ma fondata su due ordini di ragioni differenti. Da un lato viene esclusa la necessità di sentire il p.m. ogni qualvolta le informazioni ricevute dalla Dia, dalla Dna o da altri organi di polizia siano tali da sostituire l'intervento del p.m..

Dall'altro lato, viene esclusa la necessità di richiedere un parere al p.m., quando il regime restrittivo deve essere applicato ad un condannato definitivo in esecuzione di pena, poiché le conoscenze del pubblico ministero, risulterebbero non più attuali, dunque inidonee a consentire un accertamento dell'esistenza di rapporti con la criminalità organizzata.

Questi orientamenti non convincono, poiché è proprio l'esegesi del comma *due-bis* a richiedere l'acquisizione cumulativa degli elementi di valutazione, quindi, prima di decidere, il ministro deve necessariamente richiedere il parere del p.m., diversamente, non osservare questo passaggio dell'iter procedimentale, renderebbe il decreto ministeriale viziato per violazione di legge⁶².

Il *punctum dolens* di questa disciplina è ricollegato al fatto che non è prevista alcuna forma di contraddittorio, infatti, il diretto interessato, non essendone previsto il deposito, non ha la possibilità di conoscere né il contenuto delle informazioni, né quello del parere, rimanendo, quindi, impossibilitato nel presentare elementi a lui favorevoli.

Sul punto sembra realizzarsi una violazione del diritto alla difesa, delle garanzie del "giusto processo" e, in particolare, del diritto al contraddittorio, sanciti dalla Costituzione⁶³.

⁶²L. Cesaris, *ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag.432.

⁶³R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 203.

Il mancato deposito delle informative, incide anche sulla proposizione del reclamo da parte soggetto sottoposto a regime di rigore, comprimendone il diritto alla difesa e creando una disparità di trattamento tra le parti, essendo presumibilmente il p.m. nel procedimento di reclamo, informato sulla situazione del soggetto⁶⁴.

⁶⁴ L. Cesaris, *ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag.434.

3.4 Il contenuto delle restrizioni.

Il provvedimento sospensivo delle ordinarie regole di trattamento è approvato dal ministro della Giustizia con decreto motivato.

Originariamente l'articolo 41-*bis* O.P. non indicava quali regole ed istituti potessero essere oggetto del regime speciale, lasciando alla discrezionalità del ministro l'individuazione delle misure da applicare⁶⁵; era previsto solo un limite di natura funzionale, che subordinava l'adozione del regime alla presenza di un'emergenza di ordine pubblico e di difesa sociale.

Nel silenzio del legislatore, la Corte Costituzionale era intervenuta con le sentenze n. 349/1993, n. 410/1993 e n. 351/1996, con l'obiettivo di delimitare i poteri dell'amministrazione.

Con il primo intervento, la Consulta aveva precisato che i provvedimenti adottabili dall'amministrazione non possono "eccedere il sacrificio della libertà, già potenzialmente imposto al detenuto dalla sentenza di condanna", la Corte aveva poi stabilito che i provvedimenti adottabili dovessero essere conformi ai limiti e alle garanzie previste dalla Costituzione, in particolare al divieto di ogni violenza fisica e morale o di trattamenti contrari al senso di umanità o al diritto di difesa.

⁶⁵ R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 203.

Conseguenza di questa pronuncia, fu quella di far ritenere suscettibili di sospensione quegli istituti già di competenza dell'amministrazione penitenziaria, facendo con ciò coincidere parzialmente le restrizioni dell'articolo 41-*bis*, secondo comma, con quelle previste all'articolo 14-*quarter* (Corte Cost, n. 410/1993).

Con la sentenza n. 351/1996, la Corte aveva precisato che “le misure di natura sostanziale, le quali incidono sulla qualità e quantità della pena, quali quelle che comportano un sia pur temporaneo distacco, totale o parziale dal carcere” e che, quindi, “modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto” non possano essere adottate violando la riserva di giurisdizione e di legge, introducendo così un limite di competenza funzionale all'amministrazione, che si pone accanto al limite per cui le misure adottate devono essere collegate strutturalmente alla finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica a cui sono indirizzate.

Nel 2002 il legislatore è intervenuto, nel rispetto degli insegnamenti della Consulta, introducendo il comma 2-*quarter*, con il quale indicava gli ambiti entro i quali il provvedimento di rigore poteva incidere.

Nonostante lo sforzo, il legislatore sembra non aver raggiunto l'obiettivo di limitare entro rigidi confini il potere dell'amministrazione⁶⁶.

⁶⁶ R. Del Coco, *manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 205.

Infatti, non sono individuate le posizioni soggettive del detenuto ritenute inviolabili, a differenza di quanto accade nell'articolo 14-*quarter* O.P, nel quale il legislatore, di fronte alla natura afflittiva del regime di sorveglianza particolare, individua i cosiddetti diritti carcerari, intangibili e irrinunciabili, soprattutto in una situazione di ulteriore restrizione, come quella del regime di sorveglianza particolare⁶⁷. In aggiunta il rischio è di applicare misure vaghe, il cui contenuto non è stato precisato, al solo scopo di soddisfare le esigenze giustificanti il regime speciale e vanificando la tipizzazione delle singole restrizioni, con l'obiettivo di non escludere la possibilità di adottare regimi particolarmente rigorosi, che possano, in caso di necessità, incidere sui diritti fondamentali del detenuto.

Da questa situazione emerge il problema dello squilibrio tra la necessità di tutela dei diritti del detenuto e l'esigenza di ordine e sicurezza all'interno e all'esterno dell'istituto di pena, in situazioni di emergenza, con la soggezione della prima esigenza alla seconda. In tal direzione, l'unico riferimento garantistico, che pone dei limiti alla compressione dei diritti del detenuto, è il dettato costituzionale e in particolar modo il principio di umanità e risocializzazione, che caratterizzano la pena all'articolo 27⁶⁸.

⁶⁷ N. De Rienzo, *Il regime penitenziario previsto dal secondo comma dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario: una rilettura del sistema della sicurezza in Criminalità organizzata e politiche penitenziarie*, 1994 volume unico, a cura di A. Presutti, pag. 104.

⁶⁸ N. De Rienzo, *Il regime penitenziario previsto dal secondo comma dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario: una rilettura del sistema della sicurezza in Criminalità organizzata e politiche penitenziarie*, 1994 volume unico, a cura di A. Presutti, pag. 104.

Nel 2009 con la legge n. 94, il legislatore è di nuovo intervenuto sull'articolo 41-*bis*, comma 2-*quarter*, non curandosi di questo profilo critico, ma cercando di irrigidire ulteriormente il regime.

A tal proposito, si è proceduto alla modifica dell'incipit della disposizione, eliminando la formulazione, secondo cui la sospensione delle ordinarie regole di trattamento “può comportare” e sostituendola con l'imperativo “prevede”; questo intervento sembra eliminare ogni discrezionalità dell'amministrazione nella scelta delle misure oggetto del provvedimento.

La disposizione elenca i contenuti del regime e in particolare prevede:

- l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna, al fine di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di provenienza e di evitare contrasti con organizzazioni contrapposte e con gli altri detenuti;
- la limitazione dei colloqui ad uno soltanto a settimana, per mantenere i rapporti con la famiglia, sono infatti esclusi quelli con soggetti diversi dal convivente e dai familiari, ad eccezione di casi speciali, individuati volta per volta dal direttore dell'istituto, ovvero per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente.

In riferimento alle modalità, i colloqui con i familiari devono svolgersi in locali attrezzati, allo scopo di impedire il passaggio di oggetti, inoltre previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente, possono essere sottoposti a controllo auditivo e a registrazione. Per quanto riguarda la corrispondenza telefonica con i familiari è vietata per i primi sei mesi di applicazione del regime. Decorso tale termine, può essere autorizzata per gli imputati fino a sentenza di primo grado dall'autorità giudiziaria competente, ovvero per gli altri detenuti, dal direttore dell'istituto, un solo colloquio mensile, sottoposto a registrazione, della durata massima di dieci minuti, con familiari e conviventi, solo per i detenuti che non abbiano avuto un colloquio *de visu* con i suddetti soggetti. Queste disposizioni non si applicano ai colloqui con i difensori, i quali sono autorizzati nel numero massimo di tre a settimana, di una telefonata o di un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari;

- la limitazione delle somme di denaro e dei beni, che non possono essere percepiti dall'esterno, ma possono solo essere inviati verso l'esterno, la norma non precisa però i criteri entro i quali opera questo divieto, conseguentemente è lasciato alla discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria⁶⁹;
- l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati, la ratio di questa previsione è volta a limitare il contatto con gli altri detenuti e con il mondo esterno, al fine di evitare la possibilità per il soggetto di creare contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza;
- la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con membri del Parlamento o quella con autorità europee o nazionali, competenti in materia di giustizia, a riguardo il legislatore non indica le modalità operative di questa restrizione, l'opinione prevalente ritiene di poter applicare la disciplina prevista agli articoli 18 e 18-ter O.P., per i quali la libertà della corrispondenza può essere limitata per ragioni investigative, di prevenzione dei reati, per motivi di sicurezza o di ordine in istituto, con decreto motivato adottato dal magistrato di sorveglianza, per gli imputati fino a sentenza di primo grado adottato dal giudice precedente, su richiesta del direttore o del p.m.;

⁶⁹R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 206.

- la limitazione della permanenza all'aperto ad un massimo di due ore al giorno, in gruppi di non più di quattro persone.
- Allo scopo di tutelare le esigenze di ordine e sicurezza, l'amministrazione ha poi la facoltà di "adottare le opportune misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali della detenzione, per garantire che sia assicurata l'assoluta impossibilità di comunicare tra appartenenti a diversi gruppi, scambiare oggetti, cucinare, cibi"⁷⁰.

La riforma del 2009 ha introdotto importanti novità anche in riferimento all'allocazione dei detenuti "speciali", infatti, al fine di rendere effettive le restrizioni del regime di rigore, tali soggetti possono essere reclusi in istituti a loro destinati, o all'interno di sezioni speciali e separate dal resto dell'istituto.

In conclusione il comma 2-*quarter* prevede un'elencazione di misure da adottare nei confronti dei detenuti sottoposti a regime speciale, si tratta di interventi che incidono sulla possibilità di avere contatti con l'esterno, sulle occasioni di socialità interna e sulle attività tipiche della permanenza in istituto.

⁷⁰ Cit. R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 207.

Si tratta di provvedimenti che pongono due tipi di problemi. Innanzitutto alcune limitazioni non sembrano giustificate da un'esigenza di tutela preventiva⁷¹, ad esempio alla lettera f) del suddetto comma, si prevede il divieto di cuocere cibi, condotta la cui pericolosità deve essere adeguatamente motivata e che appare evidente nell'utilizzo di fornelli a gas, ma non per quelli elettrici. In secondo luogo alcune previsioni, presentano contenuti vaghi ed indeterminati, generando interrogativi nella attuazione pratica delle stesse, un esempio è l'adozione di misure di elevata sicurezza.

⁷¹M. Canepa-S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 214.

3.5 La durata del provvedimento sospensivo e il regime delle proroghe.

Originariamente la durata del provvedimento di rigore non era prestabilita da nessuna norma ed era affidata alla discrezionalità del giudice.

La situazione cambia con l'emanazione della legge n. 279 del 2002, con la quale, al fine di colmare questa lacuna, era stato fissato un limite massimo di due anni e minimo di un anno, a cui avrebbe dovuto conformarsi il regime di sospensione delle ordinarie regole di trattamento; la norma introduceva anche la possibilità di prorogare il regime per periodi di un anno ciascuno.

Successivamente la legge n. 94 del 2009 interviene in materia con lo scopo di inasprire il carcere duro, infatti, introduce un'estensione della durata temporale del provvedimento di rigore a quattro anni e la possibilità di prorogare il regime sospensivo per periodi di durata massima di due anni ciascuno, inoltre, il legislatore non precisa un limite massimo di proroghe consentite⁷².

⁷² R. Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 208.

La proroga viene disposta quando risulta che la capacità di mantenere contatti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva, non sia venuta meno, tenendo conto anche del profilo criminale del soggetto, della posizione rivestita da quest'ultimo all'interno dell'associazione, degli esiti del trattamento penitenziario, del perdurare del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, dei rapporti tra l'organizzazione criminale e la famiglia del detenuto, in riferimento al tenore di vita dei familiari.

La proroga risulta, quindi, connessa ad una *probatio diabolica*, non essendo possibile fornire la prova di qualcosa che non esiste, come la capacità di mantenere contatti con l'associazione criminale di provenienza⁷³.

In conclusione, poiché il mero decorso del tempo, non è sufficiente ad escludere la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione di provenienza⁷⁴, il regime sospensivo delle ordinarie regole di trattamento, può essere sottoposto a proroga, solo se il Ministro della Giustizia prova la sussistenza della capacità del detenuto ristabilire contatti con l'organizzazione criminale di provenienza, attraverso l'iter procedimentale previsto per l'adozione del primo provvedimento sospensivo.

⁷³ Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag 434.

⁷⁴ Canepa-Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 216.

Il decreto di proroga, deve essere inoltre adeguatamente motivato in riferimento al pericolo per l'ordine e la sicurezza, derivante dalla persistente capacità del detenuto di mantenere collegamenti con la criminalità organizzata.

3.6 Il reclamo.

Il legislatore con le leggi n. 279 del 2000 e n. 94 del 2009, disciplina il procedimento di reclamo avverso il provvedimento, che dispone il regime di massima sicurezza.

A tal proposito, il comma due-*quinquies* dell'articolo 41-*bis*, afferma che il detenuto o l'internato nei cui confronti è stata disposta o prorogata l'applicazione del regime di rigore, o il difensore, possano proporre reclamo contro il provvedimento applicativo, entro venti giorni dalla comunicazione dello stesso. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento. La competenza a decidere spetta inderogabilmente al Tribunale di Sorveglianza di Roma.

Questa scelta nasce dall'esigenza di ridurre il tasso di difformità tra le decisioni e di concentrare le risorse necessarie per la trattazione di procedimenti complessi, come quelli ex articolo 41-*bis*, in un solo ufficio giudiziario. La prima ragione non sembra condivisibile poiché la difformità degli orientamenti dei giudici è un indice di vitalità dell'ordinamento giuridico, quindi è un elemento positivo; inoltre, della garanzia di uniformità si occupa già la Corte di Cassazione, diversamente, la seconda finalità, è condivisibile, poiché trattando tutti i fascicoli in una stessa sede, si creano vantaggi in termini di efficienza e risparmio delle risorse⁷⁵.

⁷⁵ Canepa-Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX edizione, pag. 217.

Il tribunale decide in camera di consiglio, entro dieci giorni dal ricevimento del ricorso, il termine è considerato in giurisprudenza ordinatorio e la sua violazione non comporta nessuna nullità⁷⁶.

La decisione, a differenza di quanto avveniva in passato, non ha più ad oggetto la congruità del suo contenuto rispetto alle esigenze indicate dall'articolo 41-*bis*, ma i presupposti per l'adozione del provvedimento.

Le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte dal procuratore nazionale antimafia o da un rappresentante dell'ufficio che procede alle indagini. Questi organi, insieme al procuratore generale presso la Corte di Appello, al detenuto, all'internato ed ai relativi difensori, possono, entro dieci giorni dalla decisione, proporre ricorso in Cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento. Nel caso in cui il reclamo venga accolto, se il ministro della giustizia intende adottare un nuovo provvedimento ex articolo 41-*bis*, deve evidenziare elementi nuovi, non valutati nella fase di reclamo. La partecipazione all'udienza dell'interessato, che ne abbia fatto richiesta, dovrebbe realizzarsi a distanza, mediante collegamenti audiovisivi, al fine evitare che il *turismo* giudiziario incida sul regime differenziato.

⁷⁶ Marafioti, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 335.

La disciplina della partecipazione a distanza è stata introdotta definitivamente nel nostro ordinamento con la legge n. 279 del 2002, con questa disposizione, il legislatore ha voluto differenziare il trattamento dei detenuti sottoposti a regime di rigore anche sul piano processuale, facendo prevalere le esigenze di ordine e sicurezza pubblica sul diritto alla difesa del soggetto.

In realtà tale modalità di partecipazione non ha ancora trovato pratica attuazione, per cui se l'interessato è recluso in un istituto situato nella circoscrizione del giudice, potrà partecipare personalmente all'udienza. Nel caso in cui il soggetto sia stato trasferito e faccia richiesta di essere sentito, a ciò provvederà il magistrato di sorveglianza del luogo dove è stato recluso, altrimenti potrà esserne disposta la traduzione.

Quest'ultima ipotesi è di difficile realizzazione per cadenze temporali incompatibili e perché si correrebbe il rischio di vanificare il regime differenziato⁷⁷.

⁷⁷ Cesaris, *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, III edizione, a cura di Franco Della Casa, pag. 438-439.

Questo modello procedimentale scelto dal legislatore, suscita dei dubbi sulla garanzia del diritto alla difesa, in particolar modo a causa della previsione del termine ordinario di dieci giorni per la decisione, che consente al tribunale di differire nel tempo la propria pronuncia. La criticità di questo aspetto, è ricollegabile al fatto che la mancata pronuncia in tempi brevi, vanifica il diritto ad un controllo effettivo su un regime così limitativo dei diritti dei soggetti ad esso sottoposti, inoltre, la tardività delle decisioni sul reclamo, rende il reclamo stesso vano.

Questa situazione è stata negli anni oggetto di alcune pronunce della Corte EDU, la quale si è espressa riconoscendo, che un'inosservanza del termine di dieci giorni non costituisce violazione del diritto ad un ricorso effettivo ex articolo 13 CEDU, ma che la ripetizione di questa condotta comporta una riduzione dell'incidenza del controllo del tribunale di sorveglianza sul decreto ministeriale di applicazione del regime sospensivo.

Successivamente la Corte ha, con la sentenza Ganci, n. 41576 del 1998, condannato l'Italia per violazione dell'articolo 6 CEDU, poiché i reclami erano stati dichiarati inammissibili per carenza di interesse alla decisione, dovuta alla decadenza dei provvedimenti ministeriali.

Il nostro legislatore non è ancora intervenuto introducendo un termine più lungo, si è limitato a prevedere una durata maggiore del decreto ministeriale con la legge n. 279 del 2002, per evitare che perdano efficacia prima della pronuncia del tribunale di sorveglianza.

Tale situazione ha destato l'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che, nel luglio 2005, ha adottato una Risoluzione interinale, affinché, lo Stato italiano, nel termine di un anno, rimuovesse gli elementi della legislazione interna in contrasto con i principi della CEDU, garantendo un ricorso effettivo ed una modificazione del termine previsto, poiché "oggettivamente non rispettabile", dato l'eccessivo carico di lavoro del tribunale di sorveglianza.

Quanto affermato dalla Corte EDU, è stato recepito dal nostro ordinamento, infatti, è stata riconosciuta la sussistenza di un interesse ad una decisione sul reclamo anche dopo che sia terminata l'efficacia del provvedimento di rigore.

Quarto capitolo

I regimi di rigore e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

4.1- Premessa

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è stata predisposta dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950, successivamente è entrata in vigore il 3 settembre 1953⁷⁸.

Si tratta di un trattato di diritto internazionale, redatto in due lingue, inglese e francese, che vincola al suo rispetto tutti i Paesi sottoscrittori, in particolare, i quarantasette Stati membri del Consiglio d'Europa. L'obiettivo che si voleva raggiungere con questo accordo, era quello di garantire universalmente il rispetto dei diritti umani in essa sanciti, considerato che il fine del Consiglio d'Europa è quello di creare un'unione più stretta tra i suoi membri ed uno dei modi per raggiungere questo scopo è proprio la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti e delle libertà fondamentali⁷⁹.

Alla Convenzione sono stati nel corso degli anni aggiunti quattordici protocolli, che hanno aumentato i diritti in essa tutelati e ne hanno modificato il meccanismo giurisdizionale di tutela.

⁷⁸ www.treccani.it enciclopedia italiana, *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

⁷⁹ www.echr.coe.int, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

Ogni singolo individuo che ritiene di aver subito una violazione dei diritti in essa tutelati può adire la Corte europea dei diritti dell'uomo, da essa istituita, la quale si esprimerà a maggioranza del collegio giudicante, con una sentenza vincolante per le parti.

Ogni giudice avrà la possibilità di allegare la propria opinione dissenziente, inoltre, oltre ad accertare la violazione, la Corte potrà concedere alla parte lesa un'equa soddisfazione nel caso in cui il Paese responsabile, non possa, in ragione del proprio ordinamento, procedere ad una rimozione completa delle conseguenze della violazione⁸⁰. In ordine ai ricorsi, di particolare rilevanza, sono quelli proposti dai detenuti sottoposti ad un regime di rigore. In generale i regimi di detenzione speciale, applicati in numerosi ordinamenti europei, prevedono l'adozione di trattamenti penitenziari più rigidi rispetto a quelli ordinari.

In Italia rientrano in questa categoria il regime ex articolo 41-*bis* ed alcuni circuiti penitenziari ad elevato indice di vigilanza (EIV). Quest'ultimi, talvolta prevedono l'inflizione di forme di isolamento più o meno severe dal resto dei reclusi e dal mondo esterno. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato, che tali trattamenti di rigore siano conformi ai principi della Convenzione ad eccezione di quelli che prevedono un isolamento sociale e sensoriale totale⁸¹.

⁸⁰ www.treccani.it enciclopedia italiana, *Ricorsi individuali alla Corte europea dei diritti umani*.

⁸¹ E. Nicosia, *Libertà dal carcere libertà nel carcere*, 2013, Torino; pag. 15.

Tuttavia nella loro applicazione concreta e nella loro configurazione normativa astratta, tali regimi possono incorrere in violazioni degli articoli tre, sei, otto della normativa in esame.

4.2- La compatibilità dell'articolo 3 della CEDU con i regimi di rigore in Italia.

In relazione all'articolo tre, che introduce la prescrizione per cui nessuno può essere sottoposto a pene o trattamenti inumani o degradanti, la Corte afferma che, per essere qualificato come tale, un maltrattamento deve raggiungere un "minimo di gravità".

La valutazione di questo elemento è relativa per definizione, poiché dipende dai dati specifici di ogni caso e in particolar modo è connessa alla durata del trattamento, ai suoi effetti fisici, mentali, al sesso, all'età e allo stato di salute della vittima.

La Corte non ha precisato quali criteri di valutazione devono essere utilizzati, ma, da alcune delle sue pronunce, è emerso che la soglia minima di gravità possa essere raggiunta quando, indipendentemente dalla durata del trattamento, le conseguenze dello stesso, si sostanzino in uno stato di sofferenza fisica e morale superiore a quella normalmente riconducibile all'esecuzione di una pena.

In conclusione, le violenze fisiche, le umiliazioni, le minacce, un assoluto isolamento sensoriale e morale, risultanti da validi elementi di prova, con ogni probabilità giungerebbero ad una declaratoria di violazione dell'articolo tre della Convenzione⁸².

⁸² P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 325

Al riguardo, la Corte ritiene che la corretta applicazione del regime di detenzione speciale, adottato dallo Stato italiano, nonostante sia fortemente limitativo dei diritti del detenuto, sia compatibile con il dettato della normativa in questione. Le restrizioni relative ai contatti e alle comunicazioni dei detenuti sottoposti al regime di rigore ex 41-*bis*, con gli altri detenuti e con l'esterno, secondo la Corte non integrano gli estremi di un trattamento inumano o degradante, poiché comportano un isolamento sociale relativo e non totale.

In riferimento invece alla durata del regime, data l'oggettiva difficoltà di individuare un periodo di tempo, che comporti un grave maltrattamento, la Corte ha disposto che, una violazione dell'articolo tre della Convenzione, sia integrata solo in presenza di gravi disfunzioni applicative del regime, che sfocino in situazioni patologiche comprovate.

A conferma di quanto affermato è possibile citare alcune sentenze della Corte, emesse negli ultimi anni, tra queste c'è la pronuncia del 19 marzo 2013, in risposta al ricorso n. 43575 del 2009, presentato da Salvatore Riina.

Il ricorrente, condannato all'ergastolo per aver commesso reati gravissimi come quello di associazione a delinquere e numerosi omicidi, dal 15 gennaio del 1993 era stato incarcerato e sottoposto al regime di detenzione speciale previsto dall'articolo 41-*bis*.

Quest'ultimo lamentava tra le varie violazioni, una relativa all'articolo 3 CEDU, sostenendo che il suo mantenimento in regime di rigore, costituisse un trattamento inumano e degradante, con conseguenze negative sul suo stato di salute, denunciava, inoltre, l'illuminazione notturna e la videosorveglianza costante nella sua cella compreso il bagno.

A tal proposito la CEDU ha dichiarato che il trattamento a cui il detenuto è stato sottoposto non avesse superato il livello di sofferenza minima collegato allo stato di detenzione, in quanto non è possibile stabilire una durata precisa, a partire dalla quale, si ritiene raggiunta la soglia di gravità minima, che integra una violazione dell'articolo 3. Inoltre, è stato anche constatato che il ricorrente, nel corso dell'applicazione del provvedimento ministeriale di sospensione, avesse beneficiato di cure mediche adeguate al suo stato di salute.

In riferimento all'illuminazione notturna, il ricorso è stato dichiarato infondato, poiché non costituendo il regime ex articolo 41-*bis* un isolamento sociale o sensoriale completo, tale illuminazione non raggiunge un livello di gravità da rientrare nel settore di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione e non lo raggiunge neanche valutando le ripercussioni che tale illuminazione potrebbe avere sul sonno del detenuto.

Su quest'ultimo punto la Corte si era già espressa nel ricorso n. 59450 del 2000, nel quale il ricorrente, Ramirez Sanchez, sottoposto a detenzione speciale in Francia, lamentava disfunzioni del ciclo del sonno, poiché veniva, tra mezzanotte e le sei del mattino, continuamente svegliato rumorosamente dalle guardie.

In questo caso, la Corte non aveva riconosciuto un'incompatibilità con i diritti sanciti dalla Convenzione; con tutta evidenza, nel caso in esame, le ripercussioni sul sonno sono state di minor rilievo.

Il motivo di ricorso connesso alla videosorveglianza costante delle cella e del bagno è stato comunicato al governo convenuto, non ritenendo la Corte di essere in grado di pronunciarsi sulla sua ricevibilità⁸³.

⁸³ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 marzo 2013-Ricorso 43575/2009-Salvatore Riina contro l'Italia.

4.3- La compatibilità dell'articolo 8 della CEDU con i regimi di rigore in Italia.

La valutazione della compatibilità del così detto carcere duro con i principi della Convenzione, va al di là del regime nel suo complesso, fino a toccare le conseguenze che lo stesso imprime sui diritti inviolabili della persona.

Molti ricorsi di detenuti sottoposti al provvedimento ex articolo 41-*bis*, riguardano, infatti, la disciplina dei controlli sulla corrispondenza del recluso prevista all'articolo 18 O.P, che originariamente permetteva un controllo sulla corrispondenza dei detenuti con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza.

La Corte aveva più volte riconosciuto, in questo caso, una violazione dell'articolo 8 della CEDU, che garantisce il rispetto della vita familiare e privata, del domicilio e della corrispondenza di ogni persona, ammettendo un'ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di questi diritti, solo se previsto dalla legge e se costituente una misura indispensabile per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine, per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

La violazione era connessa al fatto che la censura fosse prevista dalla legge di ordinamento penitenziario, come dispone la Convenzione, ma che, nella pratica, l'articolo 18 non precisasse né la durata del controllo, né i motivi che lo giustificano, né le modalità di valutazione utilizzate dall'autorità competente⁸⁴.

In relazione all'incompatibilità dell'articolo 18 O.P. con la CEDU, è possibile citare alcune pronunce della Corte, come quella relativa al ricorso n. 24418 del 2003, che vede come ricorrente Raffaele Stolder.

Quest'ultimo era stato condannato alla pena della reclusione per trentun anni, per i reati di associazione a delinquere ed altri, al momento dell'arresto era stato assegnato ad un settore penitenziario ad alto livello di vigilanza ai sensi dell'articolo 14-bis. Nel 1992, il soggetto veniva considerato estremamente pericoloso e quindi sottoposto al provvedimento sospensivo per una durata iniziale di sei mesi, prorogato poi fino al 2006.

Nel ricorso il ricorrente lamenta di aver subito una violazione della corrispondenza, non fondata su una "sufficiente base legale".

La Corte si è pronunciata riconoscendo una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in quanto la censura della corrispondenza in esame si era concretizzata nel periodo 2000/2001 e fino al 15 aprile 2004 era regolata dall'articolo 18 O.P.

⁸⁴ P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 326-327.

Quest'ultimo risulta incompatibile con la normativa in esame, in quanto omette la durata delle misure di controllo, i motivi che le giustificano e non indica in modo chiaro "l'ampiezza e le modalità di esercizio della discrezionalità delle autorità competenti in quest'ambito"⁸⁵.

La situazione è, nel corso del tempo, cambiata e questo in ragione di due interventi, il primo del 2002, con il quale viene inserito, tra le misure restrittive del carcere duro, una censura della corrispondenza ad esclusione di quella con i membri del Parlamento, con autorità europee e nazionali aventi competenza in materia di giustizia.

Il secondo intervento, conseguente all'emanazione della legge n. 95 del 2004, diretto ad adeguare la disposizione in materia di censura della corrispondenza alla Convenzione, modifica la disciplina dei controlli e delle limitazioni sulla corrispondenza con l'introduzione dell'articolo 18-ter, che costituisce una previsione ad hoc.

La nuova norma individua i soggetti sottoponibili a tale controllo, l'organo legittimato ad adottare il provvedimento, previa richiesta del p.m. o del direttore dell'istituto, il contenuto del provvedimento.

⁸⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1 dicembre 2009-Ricorso n. 24418/03-Raffaele Stolder contro l'Italia.

Con questo intervento legislativo, la limitazione della corrispondenza non sembra contrastare con l'articolo 8 della CEDU, tale normativa però rimane comunque improntata al carattere della genericità, in particolare nell'indicazione dei presupposti in presenza dei quali la censura della corrispondenza risulta legittima, inoltre, l'articolo 18-*ter* non specifica la durata massima della misura restrittiva (il controllo è fissato per un periodo di sei mesi, prorogabile per ulteriori tre mesi un numero non precisato di volte) nè è possibile dedurla indirettamente dalla norma. Infine, per essere legittima l'ingerenza pubblica nella sfera privata di un individuo, deve essere necessaria al conseguimento di uno degli obiettivi elencati all'articolo 8 CEDU, come l'esigenza di prevenzione di reati, indicato anche all'articolo 18-*ter*.

Tale restrizione segue l'obiettivo di recidere i collegamenti del detenuto con il gruppo criminale, terroristico o eversivo da cui proviene, inoltre, è volta a perseguire esigenze di ordine e sicurezza pubblica, privilegiando queste ultime e comprimendo il diritto al rispetto della corrispondenza.

4.4 La compatibilità dell'articolo 6 CEDU con i regimi di rigore in Italia.

Di particolare rilevanza è anche l'impossibilità dei detenuti sottoposti al regime ex 41- *bis* di partecipare direttamente alle udienze che li vedono protagonisti, se non attraverso una videoconferenza.

Con questa previsione il legislatore ha voluto evitare una vanificazione del regime di rigore in questione, infatti, nella traduzione del detenuto alle udienze si correrebbe il rischio di permettere allo stesso di avere contatti con il gruppo criminale di appartenenza, contemporaneamente ha voluto garantire all'interessato la possibilità di esercitare il suo diritto alla difesa.

Il problema di questa previsione si pone in rapporto all'articolo 6 CEDU, il quale garantisce il diritto ad un equo processo, in particolare si è messo in dubbio che la partecipazione a distanza consenta all'interessato di partecipare realmente al dibattimento, di essere assistito da un difensore di fiducia e di poter parlare con questo in via riservata.

La Corte ha affermato la conformità di questa previsione all'articolo 6 della Convenzione, ciò è giustificato dalla finalità della difesa dell'ordine pubblico, la prevenzione di reati, la tutela del diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza dei testimoni e delle vittime, l'esigenza di una durata ragionevole del processo.

La traduzione dei detenuti risulta molto onerosa date le misure di sicurezza da adottare, inoltre la situazione offre al soggetto un'occasione per ristabilire i contatti con l'organizzazione criminale, di intimidire i testimoni in aula, di fuga o di attentato.

Non si può, comunque, negare che, la partecipazione alle udienze tramite le videoconferenze, non comprime l'esercizio del diritto alla difesa; infatti, la partecipazione a distanza, ovviamente, non equivale ad una partecipazione della persona fisica, il diritto alla difesa è assicurato quando l'interessato ha la percezione completa delle attività processuali e un contatto diretto con il difensore, che potrà essere assicurato solo se, quest'ultimo, limiterà l'esercizio della sua attività seguendo il rito in videoconferenza con l'interessato.

Questa compressione del diritto alla difesa, entro i limiti previsti dalla Costituzione, risulta giustificata dalla necessità di salvaguardare interessi preminenti, come l'incolumità e la sicurezza collettiva⁸⁶.

La Corte europea si è espressa anche in relazione alla disciplina delle impugnazioni previste come strumento di tutela dei detenuti sottoposti a regime di rigore ex articolo 41-bis.

⁸⁶ P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 332.

La contestazione che veniva mossa allo stato italiano riguarda la violazione dell'articolo 6 CEDU (laddove precisa che ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole"), come conseguenza della previsione di un termine troppo breve (dieci giorni) e non perentorio, di decisione dei reclami. Un eventuale ritardo nella declaratoria del tribunale di sorveglianza era sprovvisto di ogni sanzione processuale, andando a compromettere l'efficacia dello strumento di controllo.

Prima delle ultime riforme, la Corte EDU si è espressa sull'argomento censurando le disfunzioni di questo meccanismo, in quanto il ritardo nella decisione del tribunale di sorveglianza vanificava la proposizione del ricorso in Cassazione.

A causa della breve durata del decreto ministeriale, la delibera del tribunale giungeva in prossimità della scadenza dello stesso e la questione arrivava all'attenzione della Suprema Corte solo quando il provvedimento era già scaduto e sostituito con un altro (spesso contenente le medesime restrizioni)⁸⁷.

La riforma del 2009 è intervenuta sul problema allungando la durata del provvedimento ministeriale a quattro anni con la possibilità di prorogarlo ulteriormente per periodi di due anni.

⁸⁷ P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 333.

In questo modo il legislatore ha voluto scongiurare il rischio di portare all'attenzione della Cassazione il ricorso quando era scaduto il termine di efficacia del provvedimento di applicazione o proroga del regime detentivo speciale, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse del ricorrente.

Nonostante ciò il legislatore non è intervenuto modificando la natura ordinatoria del termine⁸⁸, ma la giurisprudenza di legittimità ha affermato, che anche in caso di decadenza del decreto ministeriale, l'interesse ad una decisione all'impugnazione permane⁸⁹.

In questa situazione molte volte al fine di rispondere alle esigenze di sicurezza pubblica, si giunge a sacrificare “qualcosa in termini di garantismo”, questo non può giustificare un totale abbandono della tutela dei diritti a vantaggio di un'efficiente giustizia⁹⁰.

⁸⁸ Del Coco, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, V edizione, a cura di Piermaria Corso, pag. 208.

⁸⁹ P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 334.

⁹⁰ P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, 2010, pag. 346.

4.5 - La compatibilità dei regimi speciali previsti negli ordinamenti europei con la CEDU.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo presenta negli ultimi anni una ricca casistica in materia di regimi speciali di detenzione⁹¹.

Nei paragrafi seguenti, sono analizzate alcune delle più significative pronunce in riferimento alla compatibilità degli stessi con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁹¹ E. Nicosia, *Libertà dal carcere libertà nel carcere*, 2013, Torino, pag. 15.

4.5.1- Il ricorso n. 59450/00 – Ramirez Sanchez v Francia.

Uno dei ricorsi più rilevanti è quello di Ramirez Sanchez, un detenuto condannato nel 1997 all'ergastolo per atti terroristici e per l'omicidio di due agenti di polizia e un conoscente.

In conseguenza della sua pericolosità, per ragioni di ordine e sicurezza nell'istituto di pena e per il pericolo di evasione, al soggetto era stata applicata una detenzione in isolamento, che si protrasse per otto anni e due mesi.

La misura in questione prevedeva l'esecuzione della pena nella prigione di La Santé, in una cella singola di 6,84 metri quadrati, l'eliminazione di ogni contatto con la comunità carceraria e con le guardie, il divieto di ogni attività fuori dalla cella ad esclusione di una passeggiata quotidiana di due ore; erano, inoltre, previste limitazioni alle visite ed infine, al recluso, era consentita la lettura di giornali e l'intrattenimento davanti alla televisione.

Per quanto riguarda le condizioni di detenzione, egli non era stato posto né in isolamento sensoriale completo, né in isolamento sociale totale, infatti, anche se il signor Ramirez, nel suo ricorso presentato nel 2000 alla Corte EDU, lamentava di essersi visto proibire ogni contatto con gli altri detenuti e con le guardie carcerarie, in realtà egli aveva ricevuto molte visite durante il suo stato di detenzione, come quelle bisettimanali del suo medico, una mensile da parte di un sacerdote, visite frequenti dai suoi avvocati (860 in sette anni e otto mesi) e quelle della moglie, suo rappresentante nel procedimento dinnanzi al tribunale (640 in quattro anni e dieci mesi).

Da questo stato di isolamento non erano nati problemi né alla salute fisica né a quella psichica del soggetto, a conferma di ciò ci sono il rifiuto da parte del signor Ramirez di entrare in terapia con uno psicologo. Inoltre ci sono i certificati medici, che sottolineano l'idoneità del soggetto ad essere sottoposto a tale regime di isolamento, questi documenti sono stati utilizzati per prorogare la relegazione solitaria per otto anni e due mesi.

In relazione al suo stato di detenzione il detenuto aveva lamentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo, una violazione degli articoli 3 e 13 della CEDU.

La Corte si è espressa su questo ricorso nel 2006 non riconoscendo nell'applicazione di questo trattamento speciale, una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non trattandosi, infatti, di isolamento totale sensoriale o sociale⁹², in quanto il soggetto nel corso di questo regime aveva ricevuto molte visite.

Inoltre la Corte rileva che le sue condizioni fisiche erano adeguate rispetto alle regole penitenziarie europee adottate nel 2006, tali condizioni erano state anche considerate “globalmente accettabili” dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura a seguito di una visita svolta nel 2000 nella prigione di La Santé.

Per quanto riguarda le sue condizioni psichiche sono state certificate dai medici competenti come adeguate all'isolamento.

La Corte ha quindi concluso riconoscendo il regime di detenzione speciale in questione compatibile con il principio sancito all'articolo 3 della CEDU, in quanto non integra per le sue caratteristiche il “minimo di gravità” richiesto affinché il trattamento possa essere considerato inumano e degradante.

⁹² E. Nicosia, *Libertà dal carcere libertà nel carcere*, 2013, Torino, pag. 15.

In relazione alla lunga durata del regime di isolamento (otto anni e due mesi) la Corte precisa che tale trattamento non può essere applicato in modo indefinito nei confronti dei detenuti, ma nel caso specifico del signor Ramirez, la lunga relegazione solitaria, viste le condizioni del soggetto nello stato di relegazione solitaria, la sua pericolosità e la totale assenza di rimorso verso le vittime dei suoi atti (espressa in un'intervista) non integrano il “minimo di gravità” richiesto per costituire un’infrazione dell’articolo 3 CEDU⁹³.

Nella seconda parte del ricorso, il signor Ramirez lamentava la violazione dell’articolo 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo.

In questo caso la Corte conclude riconoscendo la sussistenza di questa infrazione.

Il ricorrente aveva infatti presentato ricorso nel 1996 contro il suo regime di isolamento, il quale era stato respinto nel 1998, in quanto l’ordine di relegazione solitaria, misura interna, non poteva essere riesaminato dai tribunali amministrativi.

⁹³ Nota informativa sulla giurisprudenza della Corte, case-law No. 88, Ramirez Sanchez v Francia - 59450/00

La Corte rileva inoltre un'inversione di rotta sull'argomento da parte del Consiglio di Stato nel 2003, riconoscendo la possibilità del detenuto in regime di isolamento di far riesaminare il suo caso ai giudici amministrativi. Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo, data l'assenza di rimedi di diritto interno con i quali contestare le decisioni di proroga del suo regime di detenzione speciale, riconosce all'unanimità la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

4.5.2- Il ricorso numero 50901/99 – Lorsè e Van der Ven v Paesi Bassi.

Il ricorso dei signori Lorsè e Van der Ven contro i Paesi Bassi si è concluso con una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 febbraio del 2003.

I due ricorrenti erano imputati in un procedimento penale, il primo per reati di droga e armi da fuoco e il secondo per omicidio colposo, lesioni gravi, per reati di droga e stupro; il rito si era concluso con una sentenza che irrogava una pena per entrambi di quindici anni di reclusione.

I detenuti erano stati sottoposti ad un regime di massima sicurezza negli istituti E.B.I (extra security institution). Poiché, secondo i giudici nazionali, c'era una forte probabilità che, i soggetti in questione, avrebbero tentato un'evasione da un regime detentivo meno rigoroso, mettendo così in pericolo la società, essendo presente la probabilità che gli stessi avrebbero compiuto nuovamente i gravi reati per cui si trovavano reclusi.

In questo regime speciale le visite sono autorizzate solo con un vetro divisorio, al fine di non consentire un contatto con i visitatori. Le visite aperte, cioè senza divisorio, sono ammesse una volta al mese soltanto con il coniuge, i genitori ed i figli, l'unico contatto fisico autorizzato è una stretta di mano all'inizio e alla fine della visita.

I detenuti sono sottoposti a perquisizione personale, prima e dopo ogni visita aperta, dopo ogni visita in clinica, dal parrucchiere o dal dentista, inoltre, sono, indipendentemente dalle visite, sottoposti a strip-search (perquisizione personale, realizzata da un funzionario, quando c'è il sospetto che il soggetto nasconda oggetti di contrabbando, facendolo spogliare e procedendo ad un controllo anche delle cavità del corpo) una volta a settimana, comprendente anche un'ispezione anale. In conseguenza di ciò i ricorrenti lamentavano una violazione degli articoli 3, 8 e 13 della CEDU.

I richiedenti avevano argomentato il proprio ricorso affermando, che la detenzione speciale gli aveva creato problemi psicologici, tesi confermata da alcuni specialisti, i quali avevano riconosciuto il signor Van der Ven capace di compiere atti di disperazione, e, per quanto riguarda il signor Lorse, gli erano stati diagnosticati disturbi dell'orientamento e della memoria e segni di spersonalizzazione.

La Corte EDU prende atto delle rigide misure a cui i ricorrenti erano stati sottoposti nell'E.B.I, ritenendo che la limitazione dei loro contatti sociali non costituisca isolamento sensoriale totale e sociale totale.

Inoltre, la Corte si è espressa riconoscendo la violazione dell'articolo 3 della CEDU.

La pratica dello strip-search è, infatti, consentita solo se non eccessivamente invasiva e lesiva della dignità umana⁹⁴.

⁹⁴ E. Nicosia, *Libertà dal carcere libertà nel carcere*, 2013, Torino, pag. 15.

Nel caso specifico le relazioni psicologiche presentate dai ricorrenti, dimostravano la difficoltà dei due soggetti di fronteggiare questo tipo di perquisizioni.

Inoltre, la Corte rileva che si trattava di perquisizioni ingiustificate, non conseguenza di reali esigenze di sicurezza, quanto piuttosto costituenti una pratica di routine (durante questi controlli, non era mai stato trovato niente di sospetto).

In ragione di ciò, i giudici europei concludono riconoscendo una violazione dell'articolo 3, in quanto questo trattamento ha diminuito la dignità dei due detenuti, dando origine a sentimenti di angoscia e umiliazione⁹⁵, che superano i limiti imposti dalla Corte.

In relazione all'articolo 8 della Convenzione, la Corte non ne riconosce l'infrazione, poiché le restrizioni dei ricorrenti, relative al diritto alla vita privata e familiare, non vanno oltre quanto previsto in una società democratica come necessario per ottenere gli obiettivi di ordine e sicurezza.

I signori Van der Ven e Lorse allegavano nel loro ricorso anche una violazione dell'articolo 13 della Convenzione, i giudici europei non riconoscono questa infrazione, poiché i due ricorrenti avevano proceduto con un rito di fronte alla Commissione di ricorso, rimedio efficace previsto dal diritto interno, il quale non aveva avuto esito positivo per i due detenuti.

⁹⁵ Netherlands institute of human rights, Van der Ven e Lorse v Paesi bassi.

La sussistenza di un rimedio efficace di diritto interno, esclude l'infrazione dell'articolo 13, in quanto ciò che rileva è l'esistenza di un rimedio e non il suo risultato.

4.5.3- Il ricorso n. 15018/11 – Harakchiev v Bulgaria.

Il ricorso in esame vede come protagonista il ricorrente Harakchiev, condannato nel 2004 all'ergastolo e sottoposto automaticamente, per diritto interno, a regime di rigore, per i reati di rapina a mano armata di veicoli a motore e due omicidi.

Nel 2011, aveva lamentato una violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il ricorrente affermava che tale regime speciale lo aveva tenuto costantemente bloccato nella cella, ad eccezione di un'ora d'aria al giorno, senza acqua corrente, senza poter accedere ai bagni, inoltre criticava l'assenza di ventilazione, di riscaldamento, la mediocrità dei servizi igienici, del cibo e delle cure mediche.

La Corte riconosce, in questo caso, una violazione dell'articolo 3, come conseguenza del cumulo tra l'isolamento e le condizioni di detenzione inadeguate dei ricorrenti, inoltre l'adozione di questo regime era il risultato di una applicazione automatica di diritto interno e prescindeva da una valutazione di pericolosità del ricorrente⁹⁶.

⁹⁶ Comunicato stampa del cancelliere della Corte, *Il regime carcerario dei detenuti condannati a vita in Bulgaria deve essere riformato*, 8/07/2014.

La detenzione speciale risultava così inumana e degradante in relazione alle condizioni a cui il detenuto era sottoposto, risultava inoltre priva di motivazione. In relazione all'articolo 13, la Corte ne riconosce l'infrazione, in quanto in Bulgaria non erano previsti ricorsi interni effettivi in relazione allo stato di detenzione denunciato dal ricorrente, se non una domanda di indennizzo, che non poteva offrire un risarcimento adeguato, non potendo migliorare le condizioni di detenzione dell'interessato.

4.5.4- Il ricorso n. 56054/12 – Khider v Francia

Il ricorso preso in esame in questo paragrafo è quello del signor Christofer Khider contro la Francia, n. 56054 del 2012, conclusosi con una dichiarazione di irricevibilità.

Il ricorrente a seguito di numerose condanne, per rapina, omicidio, sequestro di persona e possesso di beni rubati, nel 1995 era stato recluso in un istituto penitenziario in Francia ed a seguito di diversi tentativi di evasione, tra cui uno ben organizzato, che prevedeva l'utilizzo di un elicottero e di armi da guerra, venne iscritto dall'amministrazione penitenziaria nel registro dei detenuti particolarmente pericolosi.

Il regime detentivo ad esso applicato era molto duro, prevedendo lunghi soggiorni in isolamento, la strip-search e lo spostamento periodico del recluso in altri istituti di pena.

Questi trasferimenti da carcere a carcere erano motivati da ragioni pratiche e non dalla volontà di umiliare il detenuto, ma da motivi di sicurezza, sorti a seguito delle azioni violente commesse dal signor Khider.

Quest'ultimo aveva adito la Corte EDU, lamentando una violazione dell'articolo 3 e 8 della Convenzione.

La Corte si è pronunciata escludendo l'incompatibilità del trattamento in questione con l'articolo 3, poiché la privazione della libertà inevitabilmente comporta uno stato di sofferenza⁹⁷ ed in questo caso non si ritiene raggiunto il livello minimo di gravità necessario per costituire un trattamento inumano e degradante.

In particolare, le traduzioni, motivate da ragioni di sicurezza, non avrebbero raggiunto il livello minimo di gravità per costituire un trattamento inumano e degradante, inoltre l'isolamento subito dal ricorrente era relativo e non sociale totale, infatti il signor Khider aveva la possibilità di parlare con il suo medico, ricevere visite dai familiari, frequentare la mensa, e, anche se non aveva potuto partecipare alle attività organizzate collettivamente, aveva potuto effettuare un'ora e mezzo di sport al mattino e due il pomeriggio.

Per quanto riguarda le perquisizioni corporali (ammesse solo se non eccessivamente invasive e se non eccessivamente lesive della dignità umana⁹⁸), i giudici europei, affermano la loro necessità in alcuni casi al fine di prevenire la commissione di reati, per difendere l'ordine pubblico e per garantire la sicurezza nel carcere.

Sull'argomento, il ricorrente non ha fornito nessuna indicazione su quanto da lui affermato né in relazione alla frequenza, né alle date, né all'istituto in cui sarebbe stato sottoposto a questi controlli.

⁹⁷ Comunicato stampa del cancelliere della Corte, *Il trattamento subito da Christofer Khider durante la detenzione non è contrario alla Convenzione*, 23/10/2013.

⁹⁸ E. Nicosia, *Libertà dal carcere libertà nel carcere*, 2013, Torino, pag. 15.

Conseguentemente la Corte dichiara la conformità del trattamento all'articolo 3 della CEDU. In relazione alla violazione dell'articolo 8, lamentata dal signor Khider, la Corte rileva che le visite familiari non sono state limitate dall'amministrazione penitenziaria, ma tali limitazioni sono piuttosto un effetto delle continue traduzioni del ricorrente.

Al riguardo, quest'ultimo non aveva apportato le conseguenze concrete che questi trasferimenti avrebbero avuto sulle sue visite familiari. I giudici europei respingono, quindi, questa parte del ricorso.

4.6 Considerazioni conclusive

La recrudescenza della criminalità, sia organizzata che di matrice terroristica, ha rappresentato una sfida alla tenuta assoluta dei principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, perché è concreto il rischio che si verifichi una reazione non commisurata degli stati, nell'adozione di regimi di detenzione speciale, che sospendono, in virtù dello stato emergenziale, le ordinarie regole di trattamento del detenuto.

In proposito, la Corte EDU, ha riconosciuto, a più riprese, l'esigenza di trovare un adeguato punto di equilibrio, tra la necessità di adottare provvedimenti maggiormente restrittivi per combattere i fenomeni criminali e la tutela dei diritti dei reclusi.

Dopo questa breve rassegna della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'articolo 3 della Convenzione risulta la norma maggiormente utilizzata per sindacare le violazioni dei diritti.

Infatti, il divieto di tortura, pena o trattamento inumano o degradante, è, nella sostanza, il parametro preso a riferimento per valutare le condizioni di vita in carcere. In altri termini, le condizioni di sovraffollamento, lo stato di relegazione in totale isolamento (sociale o sensoriale), l'insufficienza delle condizioni d'igiene, le perquisizioni, anche corporali, troppo invasive e frequenti, sono condizioni che possono integrare trattamenti inumani e degradanti, violando così il già menzionato articolo 3.

Tuttavia, è bene ricordare la difficoltà incontrata dai ricorrenti nel dimostrare il maltrattamento subito.

In proposito, è possibile fare riferimento al caso *Khider v Francia* del 2012, dichiarato irricevibile dalla Corte, in quanto il ricorrente, lamentando la violazione dell'articolo 3, conseguente anche alla pratica delle perquisizioni corporali, non è riuscito a dimostrare né la frequenza, né le date, né l'istituto dove era sottoposto ai predetti controlli.

Per ciò che concerne l'articolo 8, i casi principali di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare consistono nelle illegittime restrizioni ai colloqui e alla corrispondenza. Rileva, in proposito, il caso *Raffaele Stolder v Italia* del 2003, nel quale la Corte riconosce la violazione dell'articolo 8 CEDU, in quanto era stato sottoposto a visto della corrispondenza ex art. 18 O.P.. La norma in questione è stata ritenuta lacunosa e vaga, in quanto attribuiva il potere di controllare la corrispondenza all'Amministrazione, omettendo la durata delle misure di controllo, i motivi che la giustificano, non indicando, in modo chiaro, l'ampiezza e le modalità di esercizio della discrezionalità delle autorità competenti in questo ambito.

Sul punto è rilevante, nel 2004, l'introduzione di una norma *ad hoc*, l'articolo 18-ter, che individua i soggetti sottoponibili a tale controllo, l'organo legittimato ad adottare il provvedimento ed i casi di applicabilità, sostanzialmente sovrapponibili a quanto previsti dall'articolo 8 della CEDU.

Da segnalare, peraltro, anche la violazione dell'articolo 13 della CEDU, spesso lamentata, per l'assenza di specifiche modalità di ricorso di diritto interno.

In ultimo, preme sottolineare la presenza di situazioni carcerarie tipiche, più ricorrenti e diffuse, con grado di gravità diverso, nei vari Paesi europei, che integrano una compressione più o meno forte dei diritti fondamentali dei detenuti. Situazione questa ad alto rischio di lesione degli stessi. La detenzione in isolamento, la pratica delle perquisizioni corporali, la limitazione delle visite familiari ne sono un esempio. Nel merito è possibile rilevare un atteggiamento piuttosto cauto ed equilibrato della Corte, tendenzialmente poco propenso a riscontrare violazioni dei diritti a favore dei soggetti in regime di detenzione speciale. Ne emerge, quindi, un quadro di sostanziale ammissibilità, laddove, per ciascun caso, ad esempio, non sia integrato il limite di maltrattamento di minima gravità previsto dall'articolo 3 della CEDU, ovvero, laddove la "sofferenza", inflitta dal trattamento, non sia superiore a quella normalmente derivante dall'esecuzione di una pena detentiva, introducendo, comunque, l'accettabilità di un *certo* livello di sofferenza. Peraltro, quale ulteriore esempio, il diritto ad un equo processo, sancito dall'articolo 6 della CEDU, sembra collocarsi sul medesimo piano per il soggetto sottoposto al regime speciale ex art. 41 - bis, per il quale è consentita un'effettiva limitazione del diritto di difesa, consentendo all'interessato di partecipare al dibattimento solo attraverso la videoconferenza.

In questo ambito, peraltro, non possiamo che registrare, sia l'assenza di oggettività, nella valutazione del limite, oltre il quale un trattamento prefigura la violazione di un diritto fondamentale, ma anche quanto, nel concreto, sembra rilevarsi un'effettiva compressione dei diritti del detenuto. Il quale, comunque, viene ad essere sottoposto alla specialità di un trattamento di rigore, lasciando intravedere la possibilità che sussistano, *de facto*, regimi di tutela diversi per detenuti, che sono imputati o condannati per un determinato titolo di reato, ciò, presumibilmente, in ragione della sussistenza di un preminente interesse dettato dalla sicurezza della collettività.

Quanto è rilevante questo interesse?

Quanto è possibile, anche dinnanzi a importanti situazioni emergenziali, accettare ulteriori restrizioni dei diritti?

Ed in questa dinamica, quanto possono incidere fattori esterni, quali la vicinanza a consultazioni elettorali, le campagne mediatiche o il verificarsi di episodi efferati?

Si tratta di interrogativi cui non è possibile dare una risposta definitiva; restano, in proposito, le parole di una figura di spicco dell'illuminismo italiano, Cesare Beccaria, che riguardo allo scopo di una pena sosteneva che "Il fine delle pene non è di tormentare ed affliggere un essere sensibile. Il fine non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali."⁹⁹.

⁹⁹ C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764).

Bibliografia e sitografia

Bibliografia

Brunetti-Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza, 2005.

Calamandrei, *Bisogna aver visto*, in “Il ponte” 1949.

Campesi, *Michel Foucault. Le istituzioni giuridiche tra produzione del sapere e sistemi di potere in Diritto e teoria sociale*, Roma, 2014.

Canepa-Merlo, *Gli strumenti di rigore*, in *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2004.

Cesaris, *Regime di sorveglianza particolare in Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, 2006, Padova.

Cesaris, *Situazioni di emergenza in Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, Padova, 2006.

Corso, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Milano, 2013.

Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Milano, 2010.

Daga, *Trattamento penitenziario* in *Enciclopedia del diritto XLIV*, 1992.

De Rienzo, *Il regime penitenziario previsto dal secondo comma dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario: una rilettura del sistema della sicurezza in Criminalità organizzata e politiche penitenziarie*, a cura di A. Presutti, Milano, 1994.

Filippi, Spangher, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2011.

Napoli, *Il regime penitenziario*, Milano, 2012, p. 215-257

Nicosia, *Trattamento penitenziario e diritti fondamentali alla luce del diritto sovranazionale in Libertà dal carcere libertà nel carcere*, Torino, 2013.

Pavarini, *Lo scambio penitenziario*, Bologna, 1996.

Ruaro, *La magistratura di sorveglianza*, Milano, 2009.

Sitografia

www.altrodiritto.unifi.it

www.camera.it

www.diritto.it

www.dirittoegiustizia.it

www.il diritto.it

www.echr.coe.int

www.fuoriluogo.it

www.gazzettaufficiale.it

www.giustizia.it

www.ilsole24ore.com

www.progettoinnocenti.it

www.rassegnapenitenziaria.it

www.ristretti.it

www.senato.it

www.treccani.it