



## REGIME DETENTIVO EX ART. 41 BIS ORD. PENIT.: IL RAPPORTO DEL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DEI DETENUTI

### Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario (2016 – 2018)

*Per leggere il testo del rapporto, clicca in alto su "visualizza allegato".*

**1.** Il 5 febbraio 2019 il **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute** o private della libertà personale ha reso pubblico il **rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex art. 41-bis** dell'ordinamento penitenziario.

Tale rapporto è frutto della visita alle **dodici Sezioni a regime detentivo speciale** presenti in Italia (presso le case circondariali di Viterbo, Tolmezzo, L'Aquila, Novara, Opera, Bancali, Parma, Terni, Ascoli Piceno, Roma Rebibbia, Cuneo e la casa di reclusione di Spoleto).

Al **3 gennaio 2019** il Garante ha riscontrato la presenza di **748 persone (di cui 10 donne) detenute secondo il regime speciale previsto dall'art. 41-bis o.p. e 5 persone internate in Casa di lavoro** sottoposte allo stesso regime.

Di tutti costoro, **solo 363 – e delle 10 donne, solo 4 –** avevano una **posizione giuridica definitiva**, versando i rimanenti in posizione mista o in misura cautelare.

**Infine, 18 persone detenute** risultavano **ricoverate nei reparti ospedalieri interni agli Istituti** (cd. Servizi multiprofessionali integrati di assistenza intensiva).

La **Casa circondariale di L'Aquila** è risultata essere quella **con più persone detenute in regime speciale (153 uomini e 10 donne)**, seguita da **Milano-Opera (97 uomini**, di cui 9 ricoverati) e **Sassari-Bancali (87 uomini)**.

Rispetto al totale, **51 persone sono detenute nelle 14 cd. "Aree riservate"** istituite ai sensi dell'art. 32 D.p.r. n. 230/2000 e oggetto di speciale attenzione per il Garante. Risultano, invece, **impiegati lavorativamente** all'interno dei rispettivi istituti **60 persone**: 6 a Cuneo, 27 a L'Aquila, 4 a Parma, 15 a Spoleto, 6 a Tolmezzo (di cui 5 sono internati), nessuno negli altri istituti.

Partendo da tali dati, oltre che dai resoconti delle visite alle singole sezioni a regime detentivo speciale, il **Garante ha formulato diciotto raccomandazioni** volte al miglioramento delle condizioni di attuazione della privazione della libertà in regime di 41-bis. Regime che lo stesso Garante invita a non definire mai quale "carcere duro", concetto che "*implica in sé la possibilità che alla privazione della libertà – che è di per sé il contenuto della pena detentiva – possa essere aggiunto qualcos'altro a fini maggiormente punitivi o di deterrenza o di implicito incoraggiamento alla collaborazione. Fini che porrebbero l'istituto certamente al di fuori del perimetro costituzionale*".

\*\*\*

**2. Uno.** Il Garante raccomanda di **porre fine** alla previsione delle apposite sezioni di "**Area riservata**" all'interno delle sezioni speciali di cui all'art. 41-bis o.p. Tali luoghi risultano fisicamente separati dagli altri riservati ai detenuti in regime speciale e sono destinati a figure di spicco delle organizzazioni criminali. Sono settori in cui, scrive il Garante, "*si applica un regime detentivo di ancor maggiore rigore*" arrivando, talvolta, a un sostanziale isolamento della persona detenuta. Il Garante ritiene che tale situazione – anche (e soprattutto) quando scongiurata dalla presenza di un altro detenuto "*di compagnia*", che anzi determina l'applicazione di un regime particolare e ingiustificato a una seconda persona – **non trovi adeguato fondamento legittimante nell'art. 32 del Dpr. 230/2000[1]**, esponendo così l'Italia al rischio di censure da parte degli Organi sovranazionali.

**Due.** Parallelamente devono urgentemente essere **riviste le situazioni di persone detenute in regime speciale in situazione di continuato isolamento**, provvedendo a una diversa collocazione e a una diversa gestione della quotidianità. La detenzione protratta per mesi (o anni) in regime di totale isolamento determina il rischio di **violazione dell'art. 3 Cedu**, anche quando legalmente applicata con più provvedimenti restrittivi o disciplinari.

**Tre. Abolizione delle sezioni o raggruppamenti costituiti da meno di tre persone detenute.** La preoccupazione del Garante, in particolare, riguarda la condizione delle donne trattenute nell'unica **sezione speciale femminile dell'Istituto di L'Aquila** dove a causa della provenienza territoriale e, in un caso, all'indisponibilità a partecipare a tali gruppi, la composizione degli stessi è limitata a due persone con evidenti **effetti di desocializzazione**.

**Quattro.** Il regime di 41-bis trova applicazione anche nei confronti di **persone che hanno concluso l'espiazione della propria pena e nei cui confronti è applicata la misura di sicurezza della casa di lavoro**. Il regime è identico a quello delle persone detenute, in **condizioni materiali spesso deteriori** e senza alcuna attività lavorativa in grado di giustificare la denominazione della misura.

A queste perplessità – oltre alla **dubbia coerenza con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo[2]** – si aggiunge l'inadeguatezza di una siffatta misura di sicurezza "*a sanare il gap che separa l'assoluta incomunicabilità con l'epifania della libertà*". Occorre, pertanto, una seria **rivalutazione della possibilità di prevedere l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive in regime speciale** al termine di esecuzione della pena.

**Cinque.** La l. n. 94/2009 ha portato a quattro anni la durata del primo provvedimento di applicazione del regime speciale, stabilendo altresì la **prorogabilità** dello stesso per bienni successivi **fino al permanere dei presupposti che avevano legittimato la prima applicazione**. Tale previsione, tuttavia, rischia di disattendere le prescrizioni della Corte costituzionale che dal 1993, in più riprese, ha rimarcato l'**indispensabilità di una adeguata motivazione** anche per ogni decreto di proroga.

Il Garante nazionale, pertanto, riscontrata la **presenza di persone sottoposte al 41-bis da oltre 20 anni** e verificata la ricorrenza nei provvedimenti di proroga di motivazioni inadeguate (*“assenza di ogni elemento in senso contrario al mantenimento di collegamenti con l’organizzazione criminale operante all’esterno”*), raccomanda che il regime speciale non si protragga fino al termine dell’esecuzione di una pena temporanea e che, al contrario, quando possibile, si eviti la reiterazione progettando *“percorsi che gradualmente accompagnino alla dimissione, utili al positivo reinserimento sociale nonché maggiormente efficaci per la tutela della sicurezza esterna”*.

**Sei.** Già nel 2016 il Dipartimento per l’Amministrazione penitenziaria (DAP) aveva posto in evidenza l’**esigenza di unificare le modalità di attuazione del regime detentivo speciale** ex art. 41-bis o.p., così evitando incongrue diversificazioni a livello locale. Tali aspirazioni sono confluite nella **circolare n. 3676/612 del 2 ottobre 2017** che, tuttavia, ha destato alcune perplessità per la tendenza a una omogeneità al ribasso che **ha determinato, in generale, applicazioni più restrittive**. Proprio in tale circolare, infatti, si nota una **definizione eccessivamente dettagliata di norme regolatrici della vita quotidiana** quali, a titolo d’esempio, *“il diametro massimo di pentole e pentolini (rispettivamente 25 e 22 cm), il numero di matite o colori ad acquarello detenibili nella sala pittura (non oltre 12), il numero di libri che si possono tenere nella camera (4), le misure delle fotografie (di dimensione non superiore a 20/30 cm e in numero non superiore a 30)”*. O ancora, *“la fruizione del televisore consentita solo in orari stabiliti, con accensione alle ore 07.00 e spegnimento non oltre le ore 24.00”* con una selezione di canali già di per sé molto limitata dove, a discapito dell’assenza di alcuni destinati a un pubblico non infantile, sono invece fruibili Rai Gulp e Rai YoYo.

Alla luce di ciò, il Garante chiede una revisione della circolare DAP n. 3676/6126 che **assicuri l’accesso all’informazione** e, quindi, la fruizione dei canali televisivi, senza il limite temporale in esso previsto. Più in generale, si auspica la **riconduzione a omogeneità dell’applicazione del regime speciale nei diversi istituti**, in particolare **riducendo le limitazioni non discendenti dalla necessità di prevenire e impedire collegamenti** con la criminalità organizzata.

**Sette.** Il Garante nazionale raccomanda all’Amministrazione penitenziaria di dare indicazioni affinché si **consolidi la pratica di ottemperare senza indugio alle ordinanze della Magistratura di sorveglianza**. Parimenti viene evidenziata la necessità di **potenziamento dei Garanti locali** prevedendo che il tempo dei loro colloqui con i detenuti non venga scalato dal numero complessivo di colloqui cui la persona detenuta ha diritto, evitando così la lesione, da un lato, del diritto al mantenimento delle proprie relazioni affettive e, dall’altro, del diritto all’esercizio pieno ed effettivo di reclamo al Garante.

Le raccomandazioni da otto a quattordici riguardano, in particolare, le condizioni materiali del trattamento.

**Otto e nove.** Il regime speciale imposto dal 41-bis impone alcune restrizioni anche sotto il profilo dell’**organizzazione dello spazio** volte ad impedire forme di comunicazione tra gli appartenenti alle organizzazioni criminali sia all’interno che all’esterno dell’istituto. Il raggiungimento di questo obiettivo di prevenzione, tuttavia, **non deve aumentare la sofferenza** intrinseca alla privazione della libertà né tantomeno comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche dei detenuti.

Nel corso delle visite ai singoli istituti il Garante ha riscontrato situazioni in contrasto con tali principi, in particolare con riferimento alla **schermatura delle finestre** (giunte fino a cinque strati) e all’**accesso di aria e luce naturale**.

Ecco allora che il Garante raccomanda che simili stratificazioni di schermature siano eliminate, in ossequio alle Regole penitenziarie europee che prevedono che *“le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l’apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato”*.

Altresì deve essere prestata **maggiore attenzione a livello di progettazione generale**, così da garantire sempre nelle sezioni di regime speciale: adeguato passaggio di aria fresca e di luce naturale, appropriata dimensione delle aree di passeggio tale da consentire l’estensione dello sguardo, una stimolazione visiva ai colori e l’effettivo svolgimento di attività fisiche.

**Dieci.** Quanto ai pur esigui **rapporti con il mondo esterno**, il Garante nazionale raccomanda che le sale per i colloqui per le persone detenute in regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p. siano idoneamente attrezzate al fine di consentire un agevole e dignitoso passaggio ai minori di 12 anni, autorizzati al colloquio senza vetro di separazione (in uno degli istituti visitati tale passaggio avveniva attraverso una finestra).

**Due gli elementi positivi** in materia. Il primo riguarda i **colloqui visivi con i familiari** che, grazie alla l. 20 maggio 2016, n. 76, sono stati **estesi ai civilmente uniti (anche dello stesso sesso)**. Il secondo attiene all’**accesso allo studio anche a livello universitario**, possibilità presente in Italia e non sempre garantita in altri paesi per analoghi regimi di sicurezza.

**Undici.** Particolare criticità suscita l’**accesso all’area aperta**, spesso interpretato in modo errato e restrittivo. Onde evitare ingiustificate restrizioni, il Garante nazionale raccomanda, dunque, che in tutte le sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p. siano **garantite ogni giorno a ogni persona detenuta due ore di permanenza all’aria aperta** (diverse, quindi, dalla mera apertura della cella), salvo motivi eccezionali e giustificati. Inoltre, l’eventuale riduzione di tali ore non potrà mai derivare dalla possibilità di accedere alla prevista ora di socialità o di svolgimento di altra attività consentita.

È anche sulla base di tali possibilità, infatti, che si valuta la **qualità della vita detentiva** alla quale sono inscindibilmente legati i casi di **suicidio e autolesionismo**.

Con riferimento ai detenuti in 41-bis tali criticità risultano essere minori in proporzione alle cifre del regime ordinario: **dal 1 gennaio 2018 al 2 gennaio 2019 non vi sono stati suicidi, 15 persone hanno tentato il suicidio** (9 delle quali nel medesimo istituto). Numerose, tuttavia, sono state le **manifestazioni di protesta**: più di duecentocinquanta quelle individuali (più della metà delle quali nel solo Istituto di L’Aquila), e più di quattrocento quelle collettive (i due terzi delle quali sempre a L’Aquila).

**Dodici e tredici.** Benché l’art. 39 dell’ordinamento penitenziario preveda l’**isolamento disciplinare** (ossia l’esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni) come più severa forma di sanzione e le Regole penitenziarie europee raccomandino la sua adozione solo in casi eccezionali e benché **le persone in 41-bis siano già di fatto ‘isolate’ per la gran parte della giornata**, tale misura è **adottata, in alcuni Istituti, in maniera ampia**.

A L’Aquila, ad esempio, viene sanzionata con tale misura la violazione del divieto di comunicazione anche quanto consistita nel mero saluto seguito dal nome della persona. Il Garante, ricordando la differenza sussistente tra il divieto di possibile comunicazione e il divieto di parola, raccomanda che sia dismessa la pratica constatata in alcuni Istituti di sanzionare con l’isolamento disciplinare il saluto, a meno che non vi siano validi motivi per ritenere attribuibile a tale gesto un significato diverso.

Più in generale, si raccomanda che *“le procedure disciplinari siano sempre usate come meccanismi di ultimo impiego e l’isolamento solo in casi eccezionali”*, così come richiesto anche dalle Regole penitenziarie europee.

**Quattordici.** I controlli sulle persone detenute in regime speciale sono maggiori rispetto a quelli effettuati sui detenuti normali: vi sono perquisizioni con il *metal detector* ogni volta che entrano o escono dalla cella, accompagnato dal controllo delle suole delle scarpe. In alcuni istituti, poi, è stata rilevata la prassi della **perquisizione con denudamento (e talvolta anche con flessioni)** non motivata da alcuna specifica situazione o provvedimento. Tale pratica era già stata criticata dalla Corte costituzionale che ne aveva censurato l’utilizzo consuetudinario di tale misura, considerandolo illegittimo quando attuato in

maniera sistematica e consuetudinaria[3]. A riguardo il Garante raccomanda che tali controlli con denudamento “*siano effettuati solo ed esclusivamente in casi di eccezionalità quando vi sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto e non rilevabili altrimenti e non in maniera sistematica e di garantire sempre il diritto alla riservatezza e al pudore, evitando di esporre la persona coinvolta agli sguardi di operatori penitenziari che non sono tenuti a essere presenti*”.

Le ultime raccomandazioni riguardano “*ulteriori diritti*”.

**Quindici e sedici.** “*L'esercizio pieno dell'inalienabile diritto di difesa non può prescindere dall'accesso diretto, da parte della persona detenuta, agli atti processuali e dalla loro completa conoscenza*”. Con tale affermazione il Garante, partendo dalla considerazione che è **prassi di alcuni istituti limitare tale diritto per mancanza di idonee apparecchiature di lettura** (computers) **o di tempo** (sottratto dalle ore di socialità o di accesso all'area aperta), invita ad interrompere ogni pratica atta a limitare la consultazione degli atti processuali, al contempo fornendo loro la strumentazione adeguata e comunque escludendo ogni concorrenza del tempo destinato alla lettura per mezzo del computer fisso con quello riservato alle altre attività che si svolgono fuori della camera detentiva.

L'esercizio del **diritto all'informazione** del detenuto è parso in altri casi essere limitato dalla mancata consegna di articoli di stampa o pubblicazioni che, pur estranee alla vicenda del detenuto, facevano generale riferimento al contrasto alla criminalità organizzata. Condotta che il Garante ha ritenuto – nei casi non strettamente necessari – idonea a compromettere l'effettivo accesso all'informazione.

**Diciassette.** Quanto al **diritto alla salute** dei detenuti in regime speciale, il Garante si sofferma sulla necessaria realizzazione di **condizioni generali di salubrità della vita detentiva** soffermandosi sulla indispensabile dotazione delle sezioni speciali – ove sprovviste – di **adeguati servizi di assistenza intensiva** (Sai) destinati a rispondere alle esigenze di tutela della salute delle persone detenute in regime *ex* articolo 41-bis o.p. Ove tali servizi non dovessero bastare per garantire la salute del detenuto, dovrà essere rigorosamente rispettata l'attuazione di **traduzioni in luoghi esterni di cura**.

**Diciotto.** Da ultimo, il Garante volge lo sguardo al **diritto alla riservatezza** dei detenuti invitando a coniugare con quest'ultimo le esigenze di vigilanza dettate dallo speciale regime del 41-bis. In particolare, viene chiesto di **preservare alcuni ambienti delle camere detentive** dal diretto sguardo di altre persone (es. telecamere nel locale del bagno) e di osservare i principi di riservatezza e di tutela del **rapporto tra medico e paziente nel corso delle visite mediche**, escludendo la presenza o la vicinanza del personale di Polizia penitenziaria se non in casi circostanziati, prevedendo alternative modalità di controllo esterno ed esclusivamente visivo.

**3.** Dopo aver diffuso il rapporto alle Amministrazioni coinvolte il 7 gennaio 2019, il Garante ha chiesto che venisse data risposta a tali raccomandazioni, sia indicando le azioni intraprese e quelle previste, sia argomentando quelle non avviate, entro trenta giorni dalla ricezione di tale rapporto. Pertanto, il 5 febbraio 2019 sono stati resi pubblici – come anticipato dallo stesso Garante – anche commenti e risposte ricevuti in seguito alla diffusione del Rapporto. In particolare, **si segnalano la risposta del DAP e del Gabinetto del Ministro della Giustizia**.

Il **Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria** (DAP) riprende alcune delle questioni sollevate dal Garante evidenziando come “*tutte le misure adottate nei confronti dei sottoposti a regime differenziato sono in rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale e aderenti alla ratio preventiva di recisione delle comunicazioni tra le organizzazioni criminali e il soggetto recluso e fra sodali reclusi, oltre che ad evitare affiliazioni o la nascita di nuove alleanze in carcere*”. Quanto alle **Aree riservate**, quindi, il DAP ricorda che tali semisezioni rispondono a una **logica strutturale idonea ad assicurare l'attuazione della normativa** e che, in ogni caso, per i soggetti ivi reclusi non è prevista alcuna differenziazione di regime rispetto agli altri detenuti in 41-bis o.p. Alle segnalazioni del Garante circa **casì di sostanziale isolamento** della persona detenuta, il DAP risponde che **tutti gli attuali casì di isolamento sarebbero da ascrivere a una libera scelta dei detenuti** (quale ad esempio l'unico caso di detenzione individuale femminile).

Quanto alle raccomandazioni circa la **definizione eccessivamente dettagliata delle norme regolatrici della vita quotidiana** dei detenuti, il DAP ha ritenuto che, salvo diverso intervento del legislatore, tali misure – dalla dimensione del pentolame a quella delle fotografie ostensibili in cella, dal cd. Modello 72 agli orari di accensione e spegnimento del televisore, dal controllo delle suole al controllo del vestiario dei familiari in visita, dal numero di libri consentiti alle effettive ore di passeggio – **rispondono tutte alla funzione preventiva** che anima il regime del 41-bis.

Viene ripreso anche il tema delle **visite mediche** alle quali presenza personale della Polizia penitenziaria, affermando che “*i detenuti sottoposti a regime differenziato sono di default ad elevata pericolosità*” e che pertanto il mero controllo visivo non sarebbe sufficiente ad evitare eventuali minacce od offerte rivolte al medico.

Il **Gabinetto del Ministro della Giustizia**, invece, si è limitato a fare **rinvio alle osservazioni** contenute nella nota del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, rammentando, in ogni caso, che il rapporto tematico “*è stato inviato al Direttore del Gruppo Operativo Mobile al fine di stimolare opportune riflessioni sulle modalità operative di lavoro del personale di Polizia penitenziaria preposto alla custodia dei detenuti in regime di 41-bis, a testimonianza dell'elevato livello di attenzione che questo Dicastero, per il tramite del competente Dipartimento, riserva al tema*”.

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

[2] In particolare, i casì: M. v. Germania (2009), Kallweit v. Germania (2011), Mauter v. Germania (2011), Schummer v. Germania (2011).

[3] Corte costituzionale, sent. 15 novembre 2000, n. 256; nello stesso senso anche la Corte di cassazione, sez. I pen. sent. 20355 del 23 aprile 2014.