

ORDINAMENTO PENITENZIARIO

FEDERICO FALZONE, FRANCESCO PICOZZI

L'organizzazione della vita penitenziaria delle sezioni speciali (art. 41-bis ord. penit.)

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di indagine. - 2. La specializzazione degli istituti penitenziari. - 3. La peculiare conformazione delle sale-colloquio. - 4. Criteri generali sottesi all'assegnazione e al raggruppamento dei detenuti - 5. (*Segue*) Camere detentive necessariamente singole. - 6. Le "aree riservate" e il loro discusso inquadramento giuridico. - 7. L'utilizzo della videosorveglianza. - 8. Un apparato di custodia specializzato.

1. È piuttosto nota, e ormai «pacifica in giurisprudenza e dottrina»¹, la distinzione fra "circuito" e "regime" penitenziario.

La prima definizione viene normalmente impiegata per indicare una «entità di tipo logistico [...] rappresentata da un insieme di ambienti (istituti, ovvero, sezioni di istituto) ai quali vengono destinati particolari tipologie di detenuti»² «che, dal punto di vista delle esigenze connesse alla loro custodia, presentano connotati di omogeneità»³.

L'articolazione del sistema penitenziario in circuiti ha, quindi, la funzione di garantire «specializzazioni» ulteriori, rispetto «alla classificazione legislativa» degli istituti penitenziari⁴, rese necessarie dalla «esistenza di categorie di detenuti fortemente diversificate, nei confronti delle quali dovrebbero essere predisposti idonei programmi di trattamento ovvero peculiari misure di sicurezza»⁵. Dunque, tale forma di organizzazione sembra porsi «in linea» tanto con le previsioni dell'art. 14 ord. penit. - relative «all'assegnazione e ai raggruppamenti della popolazione carceraria»⁶ - quanto con il razionale utilizzo delle risorse a disposizione dell'amministrazione - in ossequio al principio costituzionale del buon andamento⁷.

¹ Così ROTUNDO, *Problemi di trattamento e declassificazione*, in *Procedura penale*, a cura di A. Gaito, Milanofiori Assago, 2015, 1461.

² ARDITA, *Le disposizioni sulla sicurezza penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007, 3, 43.

³ DELLA CASA, *Sub art. 59*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Giostra, Della Casa, Padova, 2015, 570.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Così, NEPPI MODONA, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. Pen.*, Torino, 1995, 64.

⁶ Cfr. DEL COCO, *La sicurezza e la disciplina penitenziaria*, in *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di Corso, Monduzzi, 2013, 212. Si veda altresì la circolare 21 aprile 2009, n. 3619/6069, *Nuovo circuito penitenziario per detenuti Alta Sicurezza*, 1 e 2, che - riecheggiando l'art. 14, co. 2, ord. penit. - puntualizza la finalizzazione dei circuiti all'esigenza «di evitare influenze nocive» sugli altri detenuti da parte dei ristretti «appartenenti alla criminalità organizzata».

⁷ Sul punto v. le parole dell'allora direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti, GIANFROTTA, *Gli obiettivi*

L'istituzione di un circuito e l'individuazione dei detenuti da assegnarvi sono rimesse alla discrezionalità amministrativa che viene esercitata, in via generale, mediante circolari di contenuto organizzativo, nei confronti dei singoli, con provvedimenti individuali denominati di "classificazione" o per converso di "declassificazione"⁸.

Ciò in quanto l'inserimento in un determinato circuito - per l'«uniforme orientamento interpretativo seguito dalla giurisprudenza di legittimità, costituzionale e convenzionale»⁹ - di per sé, non comporta alcuna *deminutio* nella titolarità dei diritti da parte del detenuto¹⁰, ma implica soltanto l'allocatione in istituti o sezioni che, per le loro caratteristiche strutturali, offrono maggiori livelli di sicurezza e nelle quali viene esercitato un più attento controllo¹¹. Ne consegue che i provvedimenti in discorso possono essere contestati in sede giurisdizionale - tramite reclamo *ex art. 35-bis* ord. penit. - soltanto se, e nella misura in cui, siano accompagnati o seguiti da «atti esecutivi che siano in concreto lesivi di diritti»¹².

Invece, con l'espressione regime (differenziato, speciale o particolare) si fa riferimento ad un insieme di regole di vita penitenziaria che, pur senza incidere sulla qualità e quantità della pena, derogano - anche per rilevanti profili - alle «norme che regolano la vita quotidiana all'interno degli istituti»¹³ e a

dell'Amministrazione penitenziaria, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1999, 35, secondo il quale «risponde ad una esigenza di razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili la politica dell'Amministrazione penitenziaria concernente la definizione della tipologia delle sezioni e degli Istituti, con riferimento alle caratteristiche di pericolosità della popolazione ristretta ed alle commesse differenze dei moduli secondo i quali organizzare la vita dei detenuti».

⁸ Per una più ampia trattazione dell'argomento sia consentito rinviare a FALZONE, *Il circuito detentivo dell'alta sicurezza e il procedimento di declassificazione*, in *questa Rivista* online, 2015, 2.

⁹ Così, NAPOLI, *Dal principio alle regole: la proporzionalità come indefettibile criterio guida dell'azione dell'Amministrazione penitenziaria*, in www.penalecontemporaneo.it.

¹⁰ Concetto espresso sin dalla circolare 21 aprile 1993, n. 3359/5809, *Regime penitenziario. Impiego del personale di polizia penitenziaria. Gestione democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria*, 5, che recita: «la differenziazione [...] non implica [...] una differenza nel regime penitenziario sotto il profilo dei diritti e dei doveri dei detenuti e sotto il profilo della possibilità, in linea di principio, di applicare le regole e gli istituti del trattamento penitenziario».

¹¹ V. la lettera-circolare 9 gennaio 2007, n. 20, *Circuito penitenziario per detenuti A.S.*, 5, ove si afferma che le differenziazioni del circuito "alta sicurezza" sono volte «solo a garantire nei confronti degli interessati un livello superiore di sicurezza». Perplesità riguardo a tale impostazione sono state espresse in dottrina, tra gli altri, da DEL COCO, *La sicurezza e la disciplina penitenziaria*, cit. 213, secondo la quale le direttive amministrative in materia, nonostante affermino in linea di principio il contrario, si sarebbero «spesso tradotte in restrizioni idonee ad incidere sensibilmente su posizioni soggettive riconosciute dall'ordinamento penitenziario in modo eguale a tutti i detenuti» nonché da GIUNCHEDI, *Esecuzione e modalità di espiazione della pena*, in *questa Rivista* online, 2014, 24, che parla di «notevoli ripercussioni sulla vita quotidiana del detenuto» nonché di «possibile compressione dei diritti».

¹² Cass., Sez. I, 24 novembre 2009, *Lo Piccolo*, *Mass. Uff.* n. 245969.

¹³ Così definisce il «regime penitenziario» in generale, NAPOLI, *Il regime penitenziario*, Milano, 2013, 15.

quelle che disciplinano il trattamento della generalità dei detenuti. Si pensi, ad esempio, alla consistente riduzione del numero dei colloqui visivi e telefonici (ed alle loro particolari modalità di fruizione) che discendono dalla sottoposizione al regime di cui all'art. 41-*bis*, co. 2 e ss., ord. penit., oppure alle restrizioni concernenti la ricezione dei pacchi o la detenzione di oggetti che possono essere imposte con la sorveglianza particolare ex art. 14-*bis* ord. penit. o con il regime sospensivo di cui all'art. 41-*bis*, co. 1, ord. penit.

Nel rispetto del principio di legalità, la sottoposizione a uno speciale regime, vista la sua natura derogatoria della disciplina penitenziaria ordinaria, può essere disposta dall'autorità amministrativa soltanto nei casi e modi indicati dalla legge e avverso tali provvedimenti è possibile proporre reclamo in sede giurisdizionale.

Concettualmente, dunque, "regime" e "circuito" sono termini ben distinti e non sovrapponibili fra loro.

Accade, talvolta, che la concreta attuazione di uno regime derogatorio renda necessaria anche l'istituzione di un apposito circuito penitenziario, destinato ad ospitare soltanto i detenuti ad esso sottoposti.

È questo il caso della detenzione differenziata per gli appartenenti alla criminalità organizzata o terroristica ai sensi dell'art. 41-*bis*, co. 2 e ss., ord. penit. In tale ipotesi, infatti, il Legislatore, in ragione della peculiare funzione preventiva di tale regime¹⁴ ha ritenuto necessario prevedere espressamente la costituzione di uno specifico e distinto circuito penitenziario per dare ad esso esecuzione. Ciò significa che determinati istituti o sezioni sono dedicati in via esclusiva ad ospitare i detenuti cui è applicato il regime in questione, senza che sia lasciato alcun margine di discrezionalità all'Amministrazione.

È proprio l'esame di questo "circuito" a costituire l'oggetto del presente scritto. Dunque, non si intende operare una disamina del contenuto normativo del regime speciale - tema già ampiamente trattato da numerosi e autorevoli contributi dottrinali - ma si mira a descrivere le disposizioni e le prassi concernenti le caratteristiche di questa entità di tipo logistico e delle relative attrezzature nonché ad analizzare i criteri di assegnazione e di raggruppamento dei detenuti all'interno di questo ramo del sistema carcerario.

2. La norma-cardine in materia è rappresentata dal co. 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ord. penit. Tale disposizione, infatti, istituisce a livello di fonte primaria il circuito penitenziario in discorso, prevedendo che «i detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione» siano «ristretti all'interno di istituti a loro

¹⁴ Funzione confermata di recente dalla suprema Cass., Sez. I, 29 aprile 2014, Polverino, in *Mass. Uff.*, n. 261809.

esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto...». In tal modo viene recepita e, soprattutto, resa assolutamente inderogabile la prassi amministrativa che, sin dai primi anni novanta, era orientata nel senso di allocare in apposite e selezionate strutture penitenziarie i detenuti in questione¹⁵.

La necessità di una separazione fisica dai restanti circuiti penitenziari è strettamente correlata all'attuazione della peculiare *ratio* del regime detentivo speciale che, lo si ricorda, è quella di «prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza, contrasti con le organizzazioni contrapposte, interazioni con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate» (art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, lett. a, ord. penit.). Si tratta, dunque, di una peculiare e, a suo modo, raffinata «funzione preventiva» che consiste, in via diretta, nell'impedire «le comunicazioni ed ogni forma di collegamento con l'esterno», in via indiretta, nello «scongiurare la commissione di reati» sul territorio, possibile conseguenza del mantenimento di contatti fra i boss detenuti e i loro gregari o sodali in stato di libertà¹⁶.

Sembra evidente che una tale funzione possa essere più agevolmente perseguita, innanzitutto, se si creano adeguate condizioni di separazione dei detenuti sottoposti al regime rispetto alla restante popolazione ristretta. Infatti, la generalità dei detenuti, almeno di regola, non è sottoposta a particolari controlli nel momento in cui si avvale di uno degli strumenti per comunicare con il mondo esterno¹⁷. Pertanto, ove vi fossero contatti fra le persone sottoposte al regime speciale e quelle appartenenti ad altri circuiti (ad es., alta e media sicurezza), le prime - grazie anche alla loro posizione di «supremazia» criminale¹⁸ - potrebbero agevolmente avvalersi delle seconde per veicolare all'esterno illeciti messaggi, il che vanificherebbe in radice l'applicazione del regime stesso.

¹⁵ Si consideri, infatti, che già la circolare 21 aprile 1993, cit., 19 e s. prevedeva che - soltanto «di regola» - i «detenuti soggetti ad articolo 41-*bis* ord. penit.» venissero «assegnati alle apposite sezioni degli istituti di Asinara, Pianosa, Cuneo, Ascoli Piceno e Spoleto» e che - sempre «di regola - non dovessero «essere custoditi insieme con» individui «non soggetti allo stesso regime».

¹⁶ In tal senso v. ARDITA, *Il regime detentivo speciale 41-bis*, Milano, 2007, 87-88.

¹⁷ Ad esempio, i colloqui non sono sottoposti a controllo auditivo (art. 18, co. 2, ord. penit.), le telefonate non sono registrate né ascoltate, salvo le eccezioni di cui all'art. 39, co. 7, reg. penit. e anche la corrispondenza epistolare viene sottoposta a controlli nei soli casi e modi indicati dall'art. 18-*ter* ord. penit.

¹⁸ Infatti, come posto in evidenza da CORVI, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Padova, 2010, 136-137, anche se la legge non lo afferma esplicitamente, l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 41-*bis*, co. 2, non si estende a qualsivoglia affiliato o gregario di un'associazione criminale di tipo mafioso o terroristico, ma è limitato «a quei soggetti che hanno rivestito posizioni di vertice o che» siano comunque «in grado di inviare ordini o [...] disposizioni dirette a gestire e pianificare l'attività dell'organizzazione».

Per tale ragione, le sezioni del circuito “41-*bis* ord. penit.” devono risultare del tutto separate e il più possibile autonome dalle altre, proprio perché ciò consente, di evitare, o comunque minimizzare, indebiti contatti con detenuti appartenenti a differenti circuiti.

La regola della separazione logistica delle sezioni può riguardare anche alcuni servizi la cui istituzione è prevista dalle norme dell’ordinamento penitenziario. Si pensi, ad esempio, alla biblioteca, presente in ogni istituto ai sensi dell’art. 12, co. 2, ord. penit., nell’ambito della quale «è attrezzata una sala lettura» (art. 21, co. 5, reg. penit.).

Alla luce di quanto sin qui detto, sono intuitive le ragioni per le quali, ove possibile, sono previste dai regolamenti degli istituti penitenziari biblioteche appositamente dedicate ai detenuti “41-*bis* ord. penit.”, distinte da quelle messe a disposizione della generalità dei ristretti, così da evitare ogni occasione di contatto o di scambio di volumi.

Non sembra pienamente in linea con tali accorgimenti organizzativi, volti a contrastare le comunicazioni fraudolente, una recente giurisprudenza di merito che, disapplicando le norme regolamentari interne, ha affermato il diritto di un detenuto, sottoposto al regime speciale, di prendere in prestito i libri della biblioteca “generale” dell’istituto, sia pure senza potervi accedere direttamente¹⁹.

A garanzia dell’effettiva impossibilità di comunicare tra le sezioni del circuito speciale e le restanti parti degli istituti penitenziari, vengono adottate soluzioni di tipo strutturale quali l’apposizione alle finestre delle gelosie, cioè serramenti che limitano la possibilità di far passare oggetti, o di comunicare con gesti, senza però impedire l’ingresso nella cella di luce ed aria naturali. Per fare sì che tali accorgimenti di sicurezza non pregiudichino la vivibilità degli ambienti detentivi vengono seguiti dall’Amministrazione penitenziaria criteri obiettivi tesi ad assicurare costantemente un adeguato passaggio di luce e aria.

Nell’ottica di garantire un più elevato livello di sicurezza, intesa in un senso ampio come prevenzione non solo delle comunicazioni ma anche delle evasioni, va sottolineata la previsione che gli istituti del circuito siano preferibilmente situati in aree insulari²⁰. Sembra interessante interrogarsi circa il significato storico-politico di tale esplicito riferimento alla collocazione delle struttu-

¹⁹ In tal senso Mag. sorv. Macerata, (ord.) 24 settembre 2015, Agrigento, inedita, la quale ha precisato che il rischio della veicolazione di messaggi occultati nei libri può essere evitato mediante attenti controlli di questi da parte del personale penitenziario.

²⁰ Per contro, quantomeno ad oggi, appare assai poco realistico il rischio - paventato in dottrina da L. CESARIS, Sub Art. 41-*bis*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Grevi, Giostra, Della Casa, Padova, 2011, 466 - che la formula usata dal Legislatore, «per la sua estrema genericità» possa essere utilizzata per legittimare l’apertura di sezioni 41-*bis* ord. penit. anche in Sicilia, regione «da cui provengono in larga misura i destinatari del regime particolare».

re detentive; in particolare ci si potrebbe chiedere se il legislatore del 2009 abbia voluto indicare la necessità di rivalutare la decisione che, nel 1998, portò alla chiusura degli istituti penitenziari collocati nelle isole di Pianosa ed Asinara²¹, nonostante tali stabilimenti si fossero mostrati «particolarmente idonei allo scopo di isolare i detenuti dall'esterno»²².

Senza entrare ulteriormente nel merito di tali complesse e controverse²³ scelte di politica penitenziaria, ci si limita a constatare il fatto che, attualmente, il disposto normativo è pienamente attuato nella parte in cui tassativamente prevede che i detenuti 41-*bis* ord. penit. siano «comunque ristretti all'interno di» strutture «speciali e logisticamente separate», mentre non lo è del tutto laddove prescrive, sia pure in maniera solo tendenziale, l'ubicazione di queste ultime in territori isolani.

3. Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, le limitazioni previste dall'art. 41-*bis* ord. penit. «sono dirette ad incidere su due fronti, quello dei rapporti con il mondo esterno e quello relativo alla vita interna all'istituto penitenziario»²⁴.

Infatti, la configurazione, da parte della legge, di un circuito speciale, composto da istituti e sezioni detentive dislocati su un'ampia parte del territorio nazionale, mira a impedire i contatti con detenuti non sottoposti al regime differenziato.

Invece, le specifiche disposizioni concernenti la struttura e l'organizzazione delle sale-colloquio sono volte a prevenire il passaggio di comunicazioni illecite con persone libere. Il che pare pienamente logico, posto che il momento dell'incontro con i familiari costituisce il più significativo contatto diretto con il mondo esterno per il detenuto e non prevedere speciali accorgimenti architettonici per il luoghi ove tali contatti si realizzano, rischierebbe di vanificare i

²¹ Parla, sia pure in tono critico, di «*remake delle c.d. carceri-fortezza*» FIORIO, Sub art. 41-*bis* ord. penit., in *Comm. c.p.p.*, a cura di Giarda, Spangher, Milanofiori Assago, 2010, 10456.

²² Così la *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014*, 396.

²³ Tra le molte voci critiche riguardo all'esperienza delle prime applicazioni del regime speciale negli istituti dell'Asinara e di Pianosa cfr. DELLA BELLA, *Il regime detentivo speciale ex art. 41-bis, co. 2, O.P.: alla ricerca di un compromesso tra le esigenze di prevenzione speciale e la tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Libertà dal carcere - libertà nel carcere - Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, a cura di Gaboardi, Gargani, Morgante, Presotto, M. Serraino, Torino, 2013, la quale parla di «pagina buia della nostra democrazia». Assai diverso il giudizio di ARDITA, *Ricatto allo Stato*, Sperling & Kupfer, 2011, in part. 37, che esclude che tale esperienza possa essere considerata «una sorta di Guantánamo ante litteram».

²⁴ Cass., Sez. I, 4 giugno 2014, Montani, inedita.

sacrifici che il regime speciale impone²⁵.

In particolare, l'art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, lett. b), ord. penit. stabilisce che i colloqui visivi debbano tenersi «in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti» «cioè in sale divise con vetro a tutta altezza che tiene separati ospiti e detenuto»²⁶.

Come per altri profili dell'attuale formulazione dell'articolo in esame, si è di fronte ad un recepimento, da parte del Legislatore, di accorgimenti in precedenza adottati nella prassi amministrativa²⁷. Tale elemento strutturale differenzia nettamente – oggi ancor più che in passato²⁸ – le sale colloquio destinate alle persone sottoposti al regime speciale rispetto a quelle dedicate alla restante popolazione detenuta.

La previsione di presidi di sicurezza quali i vetri divisorii, per quanto rigorosa, sembra pienamente coerente con la stessa ragion d'essere del regime – e, quindi, del circuito – detentivo speciale, perciò ad essa vengono consentite deroghe soltanto in casi limitati e per ragioni strettamente umanitarie, come – ad esempio – quando partecipano al colloquio figli o nipoti dei detenuti di età inferiore ai dodici anni²⁹. La suprema Corte ha mostrato apprezzamento per tale regolamentazione amministrativa *praeter legem*³⁰ e, al contempo, ha respinto con fermezza i tentativi di una parte della giurisprudenza di merito di allargarne le maglie³¹.

Oltre alla presenza dei divisorii – i quali, come detto, svolgono la funzione di

²⁵ Si consideri, invero, che il co. 2-*quater*, lett. b) dell'art. 41-*bis* determina «nel numero di uno al mese» i colloqui visivi con i familiari, «da svolgersi ad intervalli di tempo regolari», con ciò imponendo una disciplina fortemente restrittiva rispetto a quella di generale applicazione.

²⁶ Così Trib. Sorv. Roma, (ord.) 19 giugno 2015, n. 3921, inedita.

²⁷ Il che non deve stupire, poiché – come evidenziato in dottrina da ARDITA, *Il regime carcerario differenziato ex art. 41-bis*, o.p. in *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di Romano, Tinebra, Milano, 2013, 353, – per i primi anni di applicazione l'articolo in esame consisteva di un solo comma, dunque le concrete «regole del regime erano [...] di pura creazione amministrativa» e solo con le novelles del 2002 e del 2009 furono introdotte e precisate a livello di norme primarie.

²⁸ Si consideri il recente comunicato stampa del 30 luglio 2015 del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con il quale è stato reso noto che «per il miglioramento delle condizioni detentive, in linea con le prescrizioni dettate dalla sentenza Torreggiani, [...] si è provveduto all'abbattimento di tutti i banconi divisorii ancora presenti nelle sale colloqui di alcuni istituti penitenziari». Peraltro, i pochi residui divisorii di recente rimossi, non erano comunque paragonabili a quelli «a tutta altezza» tipici delle sale colloqui del circuito «41-*bis*».

²⁹ Sul punto si sono succedute numerose circolari che hanno via, via precisato e meglio definito le concrete modalità di attuazione di tali deroghe. Da ultimo, la nota 28 aprile 2014, n. 0151557, «Detenuti sottoposti al regime detentivo speciali di cui all'art. 41-*bis* ord. penit.», ha stabilito che al minore è concessa la possibilità di recarsi al di là del divisorio, dunque a diretto contatto con il proprio congiunto, per un sesto della complessiva durata del colloquio, cioè dieci minuti.

³⁰ Cfr., in part. Cass., Sez. I, 11 giugno 2014, Panico, inedita, ove si afferma che le circolari dell'Amministrazione penitenziaria rappresentano una «apprezzabile apertura nei confronti delle esigenze dei minori».

³¹ V., da ultimo, Cass., Sez. I, 25 marzo 2015, Aprea, inedita.

«accorgimenti stabili, tali da ostacolare in senso fisico il trasferimento di oggetti» - i parlati del circuito speciale, ai sensi dal penultimo periodo del co. 2-*quater*, lett. *b*), sono attrezzati con strumenti per la registrazione audio e video degli incontri, i quali hanno il diverso scopo di controllare la «comunicazione verbale o gestuale»³².

4. L'analisi della speciale disciplina concernente gli aspetti logistici e architettonici, tendenti a garantire un'efficace separazione dal mondo esterno e dalla restante popolazione carceraria, deve essere affiancata all'esame delle specifiche disposizioni e prassi amministrative riguardanti la strutturazione interna del circuito speciale, con particolare riferimento all'assegnazione e al raggruppamento dei ristretti.

Il perseguimento dell'obiettivo cui è volto il regime detentivo "41-*bis* ord. penit.", infatti, richiede l'utilizzo di specifici criteri per l'allocatione delle persone detenute nelle strutture penitenziarie del circuito nonché, successivamente, per la formazione dei «gruppi di socialità» previsti dal co. 2-*quater*, lett. *f*), dell'art. in esame. Può dirsi, in altri termini, che il delicato lavoro di assegnazione e raggruppamento dei detenuti, nel caso dei soggetti sottoposti al regime speciale, si conforma a criteri ulteriori e diversi rispetto a quelli sanciti dall'art. 14 ord. penit. per la generalità dei ristretti.

Infatti, deve tenersi presente che «i detenuti "di mafia" [...] sfruttano tutte le occasioni di contatto con altri detenuti per far circolare informazioni, scambiarsi favori, allacciare nuovi rapporti tra gruppi e "cementare" quelli esistenti, concludere affari [...] o comunque consolidare il proprio potere»³³.

Pertanto, all'atto della notifica del decreto ministeriale applicativo viene disposta l'assegnazione del detenuto, in una delle strutture del circuito, soltanto dopo attenta consultazione del fascicolo personale, volta ad individuare eventuali criticità sorte nel corso della carcerazione attuale o di quelle pregresse nonché problematiche di natura sanitaria.

Poiché il più efficace perseguimento della funzione preventiva «presuppone la conoscenza e la valutazione di atti aventi natura investigativa»³⁴, è facile comprendere come anche l'individuazione dell'istituto penitenziario idoneo sia effettuata sulla base delle informazioni fornite dalle competenti Direzioni distrettuali antimafia, dalla Procura nazionale antimafia e dagli organi di poli-

³² Sul punto v., tra le altre, Cass., Sez. I, 11 giugno 2014, Pariente, *Mass. Uff.* n. 260357, ove si sottolinea la non equipollenza dei vetri divisorii e dei mezzi di video e audio registrazione. Dal che discende la necessità di contestuale utilizzo di entrambe le categorie di strumenti previste dalla legge.

³³ Così DELLA BELLA, *Il regime detentivo speciale del 41-bis: quale prevenzione speciale nei confronti della criminalità organizzata?*, Milano, 2013, 263.

³⁴ Così ARDITA, *Il regime*, cit., 71.

zia. Viene esaminata la presenza di detenuti provenienti dalla stessa area geografica nei vari istituti e, in particolare, appartenenti alla stessa organizzazione criminale o a quelle alleate. In particolare, si ha cura di evitare contatti fra detenuti che non hanno già avuto codetenzioni, o fra nuovi ascritti al circuito e soggetti da più tempo sottoposti al regime speciale. Si evitano altresì contatti tra i personaggi di maggior spicco o che facciano parte della medesima, o contrapposta, organizzazione criminale.

Effettuata la scelta della struttura dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, è la direzione dell'istituto a provvedere all'ubicazione del detenuto all'interno della sezione, tenendo conto delle indicazioni dipartimentali sulla costituzione dei gruppi di socialità. Occorre, infatti, tenere presente che in materia di raggruppamento nelle sezioni dei detenuti in discorso, vige la peculiare e stringente regola di cui al co. 2-*quater*, lett. f), ord. penit., per la quale sono «adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire [...] la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi».

Occorre tenere presente che, allo stato, non tutte le sezioni del circuito 41-*bis* ord. penit. presentano caratteristiche atte a garantire «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» richiesta dal co. 2-*quater*, lett. f), ord. penit. Anzi, talune di queste, essendo, ricavate da cellule in passato destinate alla detenzione femminile presentano caratteristiche diametralmente opposte, poiché concepite in modo da «promuovere la socialità tra le detenute»³⁵.

Anche laddove non si tratta di *ex padiglioni* femminili - se non si è ancora proceduto ad incisivi lavori di ristrutturazione, tali da operare la suddivisione della struttura in semi-sezioni ciascuna idonea ad ospitare al massimo quattro persone - si incontrano non poche difficoltà ad applicare correttamente la legge. Un'ordinaria sezione detentiva, infatti, è concepita di regola da un numero di camere assai superiore a quelle sufficienti ad ospitare un gruppo di socialità. Pertanto, si viene a creare un'intuitiva difficoltà gestionale, poiché il concreto rispetto del divieto di comunicazione fra detenuti appartenenti a diversi gruppi è garantito essenzialmente dall'attento e costante lavoro di vigilanza dei poliziotti penitenziari che elevano rapporti disciplinari ai soggetti che contravvengono al divieto in discorso.

5. I detenuti sottoposti al regime speciale sono assegnati in camere ad uso

³⁵ *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia*, cit., 396-397.

singolo, a differenza di quanto normalmente accade per il resto della popolazione detenuta.

Tale prassi, a prima vista, sembra prestare il fianco a critiche fondate su opposte ragioni: da un lato, si potrebbe sostenere che l'uso di camera detentiva singola sia di fatto un privilegio riservato ai detenuti 41-*bis* ord. penit.; d'altro lato, si potrebbe ritenere tale condizione maggiormente affittiva, a causa della riduzione dei momenti di socialità che comporta nella pratica.

Questi dubbi, talvolta affioranti fra gli operatori e gli esperti, non sembrano cogliere nel segno, in quanto la scelta di distribuire le persone appartenenti al circuito detentivo speciale è dovuta soltanto alla vigente formulazione della legge.

Infatti, attualmente perviene dal Legislatore una chiara indicazione sul punto, tale da ridurre al minimo la discrezionalità amministrativa. Invero, il co. 2-*quater*, lett. f), ord. penit., sopra citato stabilisce che «la permanenza all'aperto» – che viene svolta con il “gruppo di socialità” – ha «una durata non superiore a due ore al giorno».

Tale disposizione è, dunque, chiara e tassativa nel delimitare – tanto dal punto di vista del numero di persone quanto dal punto di vista della durata – i momenti di vita in comune dei detenuti. Ne deriva una stringente limitazione alla discrezionalità dell'Amministrazione la quale non potrà assegnare due o più detenuti alla medesima camera detentiva, poiché ciò darebbe luogo, di fatto, ad un gruppo di socialità della durata di ventiquattro ore al giorno.

Sono lo spirito e la lettera della legge, dunque, a non consentire l'assegnazione di detenuti “41-*bis* ord. penit.” in camere multiple, a meno che non vi siano particolarissime ragioni di deroga, quali, ad esempio, l'opportunità di affiancare un c.d. piantone ad un detenuto parzialmente impossibilitato per ragioni di salute a provvedere alle proprie necessità quotidiane. D'altronde, la coabitazione per l'intero arco della giornata – rispetto ad una collocazione in camere distinte – potrebbe rappresentare un *vulnus* alla tenuta del regime, agevolando notevolmente la possibilità per i co-detenuti di concordare e realizzare condotte elusive delle finalità preventive del regime speciale.

Deve, infatti, tenersi presente che le deroghe previste dall'art. 41-*bis* ord. penit. alle ordinarie regole penitenziarie acquistano forza e coerenza nella loro applicazione congiunta. La limitazione (temporale e numerica) ai contatti con altri detenuti del medesimo circuito rappresenta una componente ineliminabile di questo articolato sistema preventivo.

Dunque, il contemperamento fra il diritto del detenuto a non subire un disumano stato di isolamento prolungato e le finalità di pubblica sicurezza del regime è stato operato direttamente dal Legislatore con la disciplina del quo-

tidiano momento di socialità. Non sembra legittimo mettere in discussione tale ponderato e delicato bilanciamento con provvedimenti amministrativi di assegnazione dei detenuti in camere multiple.

6. Quanto osservato nei precedenti paragrafi, si correla strettamente alla delicata tematica delle “aree riservate”. Queste ultime sono sostanzialmente sottoripartizione, di piccole dimensioni, delle sezioni per detenuti “41-bis” che presentano «una struttura con logistica e sicurezza rafforzate»³⁶.

La loro origine risiede nella necessità di trovare un’adeguata allocazione per i grandi capi delle consorterie mafiose. Esse pertanto rispondevano, innanzitutto, al criterio di garantire il massimo livello di sicurezza, da intendersi tanto nel senso di scongiurare evasioni, quanto soprattutto nell’evitare contatti fraudolenti con l’esterno, anche per il tramite di codetenuti.

Alla base dell’istituzione delle aree riservate vi è stata dunque la volontà di garantire che i soggetti meritevoli del massimo livello possibile di vigilanza venissero adeguatamente controllati, senza però far perdere loro completamente la possibilità di contatti con altri ristretti che il regime 41-bis ord. penit. consente. Infatti, l’altissima pericolosità dei soggetti in questione avrebbe potuto indurre a trascurare il profilo dei contatti umani, ponendo in essere di fatto forme di detenzione sostanzialmente non dissimili da un prolungato e, per questo, inumano isolamento³⁷.

Con l’istituzione di queste particolare semi-sezioni si sono potute contemperare le esigenze appena descritte³⁸.

Nonostante ciò, forse anche a causa del fatto che le strutture in discorso non erano disciplinate espressamente da fonti normative né da circolari amministrative³⁹, si sono talvolta posti dubbi, in dottrina e giurisprudenza, sulla legittimità dei provvedimenti di assegnazione in tali aree detentive.

Tali perplessità, sono state sollevate non tanto nell’interesse dei “boss” - per i quali l’eccezionale livello di pericolosità sembra fare premio su altre considerazioni - quanto nell’ottica dei soggetti, di minor rilievo criminale (ma comunque sottoposti al regime speciale), allocati nell’area riservate al fine di costituire il gruppo di socialità con il principale destinatario dell’assegnazione⁴⁰.

³⁶ Così ARDITA, *Le disposizioni*, cit., 51, il quale parla in proposito di «semi-sezioni».

³⁷ *Contra v. DELLA BELLA, Il regime detentivo speciale del 41-bis: quale prevenzione speciale*, op. cit., 208, ad avviso della quale la collocazione in “area riservata” «assomiglia molto a quello che l’ordinamento penitenziario definisce “isolamento continuo”».

³⁸ Cfr. sul punto DELLA CASA, *sub Art. 59*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Grevi, Giostra, Della Casa, Padova, 2011, II, 888.

³⁹ Sottolinea tale aspetto DELLA CASA, *sub Art. 59*, cit., 761.

⁴⁰ Cfr. ARDITA, *Le disposizioni*, cit. 51 *Ibidem*, il quale riferisce che «[a]llcuni magistrati di sorveglianza [...] hanno accolto la questione della assegnazione in area riservata, ritenendola pregiudizievole della

Però, a seguito della novella intervenuta con la legge n. 94 del 2009 in tema di gruppi di socialità, la realtà di fatto delle “aree riservate” sembra avere trovato una più adeguata e puntuale copertura normativa.

Invero, per le loro contenute dimensioni, le semisezioni in discorso, diversamente dalle restanti parti del circuito 41-*bis* ord. penit., consentono l’allocazione di non più di quattro persone; numero che – secondo le attuali previsioni di legge – è il massimo consentito per la costituzione di un gruppo di socialità.

Solo in tal modo, può essere effettivamente garantito anche l’effettivo rispetto dell’art. 41-*bis*, co. 2, lett. f), ord. penit. laddove prevede che «sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» e che a tal fine si debbano adottare «accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione».

Pertanto, se in passato si poteva affermare che l’assegnazione ad un’area riservata non comportasse alcuna differenziazione quanto al regime giuridico del trattamento penitenziario dell’interessato e, dunque, avesse «una valenza puramente logistico-strutturale»⁴¹, oggi si deve addirittura ritenere che una tale sistemazione costituisca l’unica forma di corretto raggruppamento dei detenuti 41-*bis* ord. penit.⁴².

In altri termini, siffatta allocazione non preclude alcuna delle opportunità trattamentali ordinariamente previste per tale categoria di detenuti, non avendo né natura né finalità punitive, ma unicamente lo scopo di corrispondere alle esigenze di prevenzione proprie del sistema speciale esclusivamente per gli aspetti strutturali. Non si configura neanche una condizione di isolamento, poiché ai soggetti costà assegnati è sempre offerta la possibilità di fruire dei momenti di socialità con altri detenuti del medesimo circuito opportunamente individuati, secondo le precise indicazioni normative del co. 2-*quater* del novellato art.41-*bis* ord. penit.

Sul punto, la Suprema Corte è tornata di recente ad esprimersi⁴³. In particolare, confermando la propria precedente giurisprudenza, la Cassazione ha ritenuto che l’assegnazione ad area riservata sia da qualificare come «provvedimento di distribuzione interna dei detenuti, rispondente ad esigenze di organizzazione e sicurezza in ambito penitenziario». Il che, salvo che non emerga

qualità della vita penitenziaria, e non giustificata da ragioni personali di sicurezza, ma unicamente dalla necessità di garantire la socialità ad altri detenuti».

⁴¹ Così, ARDITA, *Le disposizioni*, cit., 51.

⁴² *Contra* v. la non condivisibile opinione di BOCCHINI, *Diritto alla privacy*, cit., 2, la quale – nonostante la novella del 2009 – parla di «trattamento penitenziario di maggior rigore rispetto a quello tipico del regime 41-*bis*».

⁴³ Cass., Sez. VII, 15 ottobre 2013, Cesarano, *Mass. Uff.*, n. 259687.

«lesione di diritti soggettivi» - la quale lesione non può consistere soltanto nella mancata indicazione del limite temporale di assegnazione - impone di considerare la questione «di esclusiva rilevanza amministrativa». Forse in maniera ancor più netta, in una pronuncia coeva, la Corte di legittimità ha qualificato l'assegnazione ad area riservata quale «determinazione interna dell'Amministrazione carceraria resa ai meri fini organizzativi della complessa gestione della popolazione» detenuta, come tale «non suscettibile di violare diritti soggettivi del detenuto né di essere sindacabile in sede giurisdizionale»⁴⁴. Anche la Corte EDU, in precedenza, si era pronunciata sul tema in discorso, ritenendo che, analogamente al «regime speciale previsto dall'articolo 41bis» la «assegnazione ad un'area riservata» del carcere» non dia luogo «di per sé un trattamento inumano o degradante», poiché non comporta «alcuna restrizione supplementare comparabile con il regime 41-*bis* ord. penit. fatta eccezione per il divieto di entrare in contatto con i detenuti degli altri settori del carcere»⁴⁵. Per quanto sin qui osservato, non si possono condividere talune recenti pronunce di merito con le quali sono stati accolti reclami volti ad ottenere lo spostamento da un'area riservata ad una sezione ordinaria per 41-*bis* ord. penit.⁴⁶. Tali ordinanze paiono non tenere conto del mutato quadro normativo che trova proprio nella distribuzione della popolazione ristretta in piccoli gruppi la sua più piena attuazione. In altri termini, la giurisprudenza di merito testé richiamata non considera che a non essere più conformi alla *ratio legis* sono le sezioni di ampie dimensioni che, con il tempo, dovrebbero subire delle incisive ristrutturazioni volte a suddividerle in semisezioni, ognuna delle quali dotata di una capienza massima di quattro posti. A quel punto, nel pieno rispetto del volere del Legislatore, l'intero circuito in questione conterà esclusivamente di «aree riservate» e anche l'utilizzo di tale definizione perderà ogni utilità.

7. I sistemi di videosorveglianza rientrano tra i presidi tecnologici normalmente utilizzati per rendere maggiormente efficace l'attività di vigilanza e controllo sulle strutture detentive. È chiaro, quindi, che di tali strumenti si faccia un significativo uso nel circuito in esame.

È altrettanto chiaro, però, che diversamente da altri mezzi tecnologici - ad es. allarmi anti-scavalcamiento - le videocamere possano, a seconda delle loro modalità di impiego, essere considerate lesive di posizioni giuridicamente tutelate.

⁴⁴ Cass., Sez. VII, 15 ottobre 2013, Abbruzzese, in *questa Rivista* online.

⁴⁵ Cfr. Corte eur. dir. uomo, 13 novembre 2007, Attanasio c. Italia, ric. n. 15619/04, § 55.

⁴⁶ In tal senso v. Mag. sorv. Novara, ord. 16 ottobre 2014, n. 1689, Audino, inedita.

Orbene, mentre non risultano controversie circa la sottoposizione a videosorveglianza continua delle aree comuni delle sezioni, ampio contenzioso è sorto riguardo al controllo a distanza svolto all'interno delle camere di pernottamento e dei bagni di pertinenza di queste.

Infatti, proprio con riferimento a quest'ultima modalità di utilizzo delle video riprese, la suprema Corte ha espresso alcuni principi di diritto che sono stati poi recepiti e attagliati alle singole situazioni concrete da parte della magistratura di sorveglianza.

In particolare, la Corte di legittimità, pronunciandosi sul caso di un detenuto sottoposto a video-controllo per l'intero arco delle 24 ore, ivi compresi i momenti di utilizzo della *toilette*, ha rilevato un duplice profilo di violazione della Convenzione EDU (artt. 3 e 8) e della Costituzione (divieto di «trattamenti contrari al senso di umanità» di cui all'art. 27, co. 2, Cost.)⁴⁷. Ad avviso della Corte di cassazione, infatti, una simile forma di controllo è talmente invasiva da risultare idonea «a determinare nel tempo pesantissime conseguenze sulla [...] psicologia del detenuto». Dunque, può essere disposta dall'Amministrazione soltanto «quando v'è ragionato pericolo di atti di autolesionismo» oppure «in presenza di evidenziate e motivate necessità».

A latere dell'affermazione di tali principi, però, la Corte ha correttamente lasciato impregiudicata la questione se la video-sorveglianza possa essere considerata meno invasiva di altre forme di controllo, quale la stretta sorveglianza a vista operata da un agente di Polizia penitenziaria⁴⁸.

Sulla scia di tale insegnamento, la giurisprudenza di merito ha avuto modo di puntualizzare alcuni aspetti delle garanzie che devono accompagnare il ricorso alla videosorveglianza nella camera di pernottamento. In particolare, si è chiarito che le motivazioni del suo utilizzo devono essere puntuali e strettamente ancorate «ad elementi personologici» riguardanti l'interessato⁴⁹. Pertanto, tale esposizione «non potrà che essere contenuto/a in un provvedimento *ad hoc*», non essendo sufficienti al riguardo direttive amministrative generali ed astratte⁵⁰. Neppure il fatto che le immagini siano sfuocate, così da tutelare almeno parzialmente l'intimità della persona controllata, consentirebbe all'Amministrazione di derogare a tali garanzie.

⁴⁷ Cass, Sez. I, 24 novembre 2009, Lo Piccolo, cit.

⁴⁸ Cass, Sez. V, 15 marzo 2011, Lo Piccolo, inedita.

⁴⁹ Cfr. Mag. sorv. Spoleto, ord. 24 febbraio 2015, n. 331, Contini.

⁵⁰ Cfr. Trib. Sorv. Sassari, ord. 21 maggio 2015, n. 83, Bagarella. Ancora oltre ci si è spinti in dottrina, BOCCHINI, *Diritti alla privacy e detenuti in regime 41-bis ord. penit.: un duetto consacrato dalla cassazione*, in *questa Rivista* online, 2011, 2, 7, ove si è affermato che la video-registrazione non è legittima in assenza di «una legge che la regoli dettagliatamente» fissando «modi, forme presupposti applicativi, conservazione dei dati e nondimeno tempistiche per l'eventuale stralcio degli stessi».

Di particolare interesse, infine, appare anche il fatto che alcune pronunce, per garantire la più completa tutela dell'integrità psichica del detenuto, si siano spinte sino a precisare che la disattivazione delle telecamere illegittimamente utilizzate deve realizzarsi con una «schermatura idonea», consistente, ad esempio, nell'«avvolgimento in un tessuto scuro, scatola di cartone o altro»⁵¹. Soltanto così, infatti, l'interessato può avere la certezza, e la conseguente serenità, di non «essere ripreso»⁵².

8. Come detto in apertura, uno degli aspetti che differenziano tra loro i circuiti penitenziari consiste nella maggiore o minore attribuzione di personale di sorveglianza. È chiaro come tale scelta amministrativa possa incidere sul livello di sicurezza concretamente assicurato in una determinata sezione. Per il circuito 41-*bis* ord. penit., il legislatore ha ritenuto di procedere oltre, non limitandosi a demandare all'Amministrazione penitenziaria valutazioni di tipo meramente quantitativo, ma dettando un'importante norma concernente la qualità degli operatori addetti a tale delicatissimo compito di controllo.

Può pertanto affermarsi che la disciplina sin qui descritta trova il suo completamento nella previsione dell'art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, ord. penit. il quale prevede che «i detenuti sottoposti al regime speciale» siano «custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria». Tale è il Gruppo operativo mobile (Gom).

Si tratta di un'articolazione del Corpo di polizia penitenziaria inizialmente configurata, in via meramente amministrativa, «nel 1997 con un provvedimento dell'allora Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Michele Coiro», successivamente disciplinata con decreto del Ministro della giustizia 19 febbraio 1999, poi abrogato e sostituito dal d.m. 4 giugno 2007⁵³.

Il GOM opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e - ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. a) del citato d.m. 4 giugno 2007 - tra l'altro «provvede, di regola, al servizio di custodia dei detenuti sottoposti al regime speciale». Il direttore del Gruppo ha sede a Roma, ma i reparti operativi sono dislocati su tutto il territorio nazionale.

La particolare delicatezza della funzione svolta ha imposto l'adozione di severe regole concernenti il personale.

In primo luogo, per quanto riguarda l'accesso al Gruppo; questo, infatti, è riservato agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria in possesso dei

⁵¹ V., tra gli altri, Mag. sorv. L'Aquila, ord. 9 maggio 2013, Vitale.

⁵² In tal senso CESARIS, *Diritti dei detenuti e garanzie costituzionali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2013, 2, 177.

⁵³ Cfr. www.giustizia.it.

requisiti previsti dall'art. 6 del d.m. 4 giugno 2007, a domanda dell'interessato e previo superamento «di una selezione attitudinale e di un corso di formazione» (art. 5, co. 2, d.m. cit.).

Inoltre, «per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti [...] il personale che lavora nei reparti operativi periferici ruota tra i vari reparti ogni quattro mesi»⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. *www.giustizia.it*.