

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**  
**Il Direttore Generale**

Prot. n. 149885/4-1 (41 bis)

CIRCOLARE N. 3470/5920

OGGETTO: organizzazione delle sezioni di assegnazione detenuti in regime di cui all'art. 41 bis ord. Pen. - nuove disposizioni su tale regime

§1. Com'è noto, il 21 P.v. entrerà in vigore la legge 7 gennaio 1998 n. 11, che disciplina la partecipazione al procedimento a penale a distanza e l'esame dei collaboratori di giustizia, nonché la competenza sui reclami in tema di articolo 41bis dell'ordinamento penitenziario.

Si tratta di una normativa che è senz'altro destinata - quanto meno nella sua formulazione attuale, e nell'interpretazione che appare allo stato più corretta - ad incidere profondamente sulla qualità del regime custodiale applicato nelle sezioni cui i detenuti in regime di *41bis* sono assegnati, soprattutto per quanto concerne il raggiungimento dei fini tipici di tale istituto.

La volontà del legislatore, secondo quanto ricostruito da attenta e diffusa giurisprudenza, è, infatti quella di *"utilizzare il regime di sospensione delle regole trattamentali non come mezzo indirizzato ad assicurare la tranquilla vita carceraria ... bensì come strumento per combattere situazioni di grave pericolo per la sicurezza collettiva..."*, ciò che appare manifesto *"Laddove si esamini, da un lato, il secondo comma dell'art. 41bis con particolare riferimento all'utilizzo della locuzione - motivi di ordine e sicurezza pubblica - nonché alla possibilità da parte del Ministro dell'Interno di sollecitare l'adozione del provvedimento di sospensione delle regole trattamentali, e, dall'altro, la diversa collocazione legislativa degli artt. 14bis e 41bis legge 1975/354, giacché la prima norma è inserita nel capo III, concernente le modalità di trattamento, la seconda nel capo IV, relativa al regime penitenziario"*.

§2. E' ben noto che due circostanze impedivano che lo strumento esplicasse concretamente le sue potenzialità di tipo interdittivo sull'esercizio di poteri d'indirizzo, gestione e controllo delle attività criminali da parte di detenuti di Spicco appartenenti a consorterie mafiose:

- la continua mobilità cui i suddetti detenuti sono stati in questi anni sottoposti per motivi di giustizia;

- la diversificazione nella concreta applicazione del regime differenziato causato dalla eterogeneità degli orientamenti giurisprudenziali - alla cui ovvia legittimità non è nemmeno necessario far cenno - sulla materia.

In particolare, la prima circostanza da un lato faceva in modo che nelle sezioni che avrebbero dovuto ospitare questa categoria di detenuti non ne fossero effettivamente presenti che una percentuale stimata fra il 45 ed il 55%; dall'altro moltiplicava la possibilità di contatti, incontrollata ed incontrollabile, fra questi soggetti e fra loro ed altri: si pensi alle occasioni offerte dalla preparazione per la partenza di una traduzione, dalla gestione della traduzione medesima, dalla collocazione in celle di sicurezza presso i Tribunali, dalla permanenza nelle gabbie d'udienza, dalla collocazione in istituti non sempre attrezzati - oggettivamente e soggettivamente - per la trattazione di una così delicata custodia, ecc.

Né può esser dimenticato il problema dell'attitudine all'esercizio del proprio potere criminale costantemente manifestata dall'appartenente a consorterie mafiose allorché, per motivi di giustizia, fosse detenuto sul territorio *controllato* dalla sua organizzazione; attitudine immediatamente ridimensionata allorché ristretto lontano da quei territori.

La seconda circostanza, dal canto suo, ha prodotto strane situazioni per cui, nella medesima sezione, o addirittura in celle contigue, e senza che esistessero oggettive differenze di pericolosità, due detenuti potevano subire trattamenti fra loro profondamente differenziati quanto al numero dei colloqui, a quello dei "pacchi", e così via.

§3. Su un piano di effetti sull'istituto, ovviamente, completamente diverso si sono posti i reiterati interventi della Corte costituzionale fra il 1993 ed il 1997.

Le sentenze principali al riguardo sono quelle n° 349/93, 410/93, 351/96 e la recentissima 376/97 dell'1/10-5/12/1997.

Si citano alcuni passi essenziali dell'ultima sentenza pronunciata.

*" L'art. 41 bis, comma 2, 0. P., introdotto dal legislatore per apprestare uno strumento di intervento efficace di fronte a ben noti e pericolosi caratteri della criminalità organizzata, ha dato luogo sin dall'inizio a incertezze in sede applicativa, derivanti anche dalla sua formulazione. Questa Corte ha più volte chiarito che esso non è costituzionalmente illegittimo, in quanto sia interpretato nei sensi dalla stessa Corte precisati .....*

*" In particolare, questa Corte ha ribadito la piena sindacabilità, ad opera del giudice ordinario, e precisamente del Tribunale di sorveglianza adito col reclamo di cui all'art.14ter dell'O.P., dei provvedimenti ministeriali di applicazione dell'art. 41bis, comma 2, sia sotto il profilo della esistenza dei presupposti per tale **applicazione e della congruità della relativa motivazione, sia sotto il profilo** del rispetto - nel contenuto delle misure restrittive disposte - dei limiti del potere ministeriale: tanto quelli "esterni", collegati, cioè, al divieto di incidere sul residuo di libertà personale spettante al detenuto, e dunque pure sugli aspetti dell'esecuzione che toccano, anche indirettamente, la qualità o la quantità della pena detentiva da scontare o i presupposti per la applicazione delle misure c.d. extramurali, quanto quelli "interni", discendenti dal necessario collegamento funzionale fra le restrizioni concretamente disposte e le finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza cui devono essere rivolti i provvedimenti applicativi del regime differenziato, nonché dal divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e dall'obbligo di non vanificare la finalità rieducativa della pena".*

Più oltre la sentenza citata chiarisce la lettura costituzionale che deve essere data delle esigenze di ordine e di sicurezza di cui parla la norma in questione. Tali esigenze devono essere *"essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali*

*organizzazioni ancora in libertà... Le restrizioni apportate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere ... solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e di sicurezza; e anche di tale congruità alfine è garanzia ex posi il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali".*

Nella sentenza 351/96 questi punti erano già stati chiariti e veniva specificato in particolare che le restrizioni non devono avere contenuto afflittivo e vessatorio. Ciò che la norma in questione non autorizza è una maggiore severità o durezza del regime penitenziario: le restrizioni saranno legittime solo se congrue rispetto alle finalità indicate.

Va ricordato che, nella stessa sentenza 351/96, si chiariva che, per valutare legittimità e congruità delle restrizioni, poteva essere utilizzato come dato di riferimento l'art. 14quater, comma 4, che prevede le materie in cui non possono essere apportate restrizioni quando sia applicato il regime di sorveglianza particolare: alla normativa relativa a tale regime ha fatto costante riferimento la Corte Costituzionale per individuare le regole mancanti nell'art. 41bis, comma 2.

Un altro aspetto significativo nella sentenza più recente riguarda l'illegittimità di restrizioni in materia di osservazione e trattamento. Si legge nella sentenza in questione: *"L'applicazione del regime differenziato ex art. 41bis, comma 2, non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 0. P., né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso Ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare."*

Da siffatta giurisprudenza - tesa ad assicurare le esigenze di praticabilità di un percorso di recupero e di tutela della dignità del detenuto, di qualunque gravità fossero le colpe di cui egli si fosse macchiato, in linea con la difesa di quei valori fondamentali della persona umana che costituiscono il cardine della nostra carta costituzionale e dell'intero ordinamento - è nato dunque l'obbligo cogente, per l'amministrazione, di assicurare le condizioni perché le attività di trattamento ed osservazioni potessero effettivamente esplicarsi, pena la definitiva declaratoria d'incostituzionalità dell'istituto. Ciò tanto più ove si consideri che la presenza di una non insignificante quota di detenuti sottoposti al regime diversificato fin dalla sua entrata in vigore (orsono ormai 6 anni) non consentiva più alla Corte di identificare nella temporaneità del regime medesimo l'elemento chiave della sua legittimazione.

L'amministrazione dunque, con le *lettere circolari* n. 531938 del 7 febbraio 1997 e 543884 del 6 febbraio 1998, ha inteso adeguare alle prescrizioni costituzionali il contenuto del regime detentivo speciale in esame.

§4. La situazione così determinatasi, com'è ben noto alle SS.LL., era tale da incidere fortemente sulla sostenibilità dell'istituto, sotto i due profili della sua razionalità (trattamenti diversi senza effettiva giustificazione, severità di alcuni periodi di detenzione alternati ad improvvisi allargamenti delle maglie, ecc.) e della sua efficacia (si è vista la moltiplicazione dell'occasione di contatti, derivante anche dall'elevatissima mobilità per motivi di giustizia, destinata ad aumentare a seguito di interventi normativi e di giurisprudenza costituzionale).

L'intervento normativo ex legge 11/98 - che costituisce una solida conferma sull'identificazione *dell'intentio legis* con quella sopra indicata in apertura di questa circolare - ha inteso dare un'adeguata e forte risposta a tali problemi. E' facile prevedere che, con l'effettiva concentrazione di tali detenuti nelle sedi già individuate dall'amministrazione, con l'omogeneizzazione del loro trattamento, con la fine di pendolarismi e spostamenti continui di sedi, si ridarà consistenza ad un istituto, che pareva compromesso da slabbature ed irrazionalità.

In conseguenza di tutto quanto detto, l'assoluta novità della situazione detentiva che dal 21 febbraio p.v. si verificherà nelle sezioni cui sono destinati i detenuti in regime di 41bis impone di rideterminare le direttive di base, portando a sintesi quelle contenute nelle lettere circolari che nel tempo hanno trattato la materia.

### **1) per quanto concerne la permanenza all'aperto:**

nell'ambito delle sezioni destinate al regime speciale, è consentita ai detenuti la permanenza all'aperto di 4 ore giornaliere, di cui due nelle sale di biblioteca, palestre, ecc., al fine di consentire l'osservazione ed il trattamento.

A questo fine, i gruppi contemplati dall'art. 10, 2° co. ord. pen. dovranno essere preferibilmente costituiti piccoli gruppi (composti, in casi particolari, quanto meno da due persone) nei limiti della compatibilità fra soggetti.

Va accuratamente evitato - a tal fine utilizzando tutte le conoscenze desumibili da qualsivoglia legittima fonte - che possano esser componenti dello stesso gruppo soggetti costituenti il vertice della medesima organizzazione, o comunque in essa inseriti; ovvero componenti di rilievo di organizzazioni operanti in alleanza fra loro, o su territori confinanti.

A tali fini, si utilizzeranno anche le compatibilità (inteso tale termine in senso ampio) desumibili dalle scelte compiute dall'A.G. nella distribuzione dei detenuti nelle *gabbie* delle aule d'udienza.

Si coglie l'occasione per richiedere ai sigg. Direttori di rammentare ai responsabili del servizio traduzioni che tali ultime scelte costituiscono oggetto dell'attività di disciplina dell'udienza, e, ai sensi dell'art. 470, vanno insindacabilmente compiute o ratificate - secondo i casi - dal Presidente della Corte o del Tribunale o dal G.U.P. ovvero, in sua assenza, dal P.M.

Ovviamente, con l'entrata in vigore della già ricordata L. 11/98, con il termine aula d'udienza" vanno anche intese le alette che con l'aula colloquiano con il sistema della multivideoconferenza; sicchè sarà assicurata anche l'osservanza di qualsiasi disposizione espressa dal Giudice o dal P.M. anche per la distribuzione degli'imputati fra le varie salette, ove tale osservanza sia tecnicamente e praticamente realizzabile.

Altrettanto ovviamente. anche di tali indicazioni si terrà conto nel formare i gruppi di osservazione e per l'aria in comune.

In ogni caso, si valuterà anche l'opportunità di disporre periodiche rotazioni nella formazione dei gruppi. con intervalli compatibili con l'efficacia di un serio periodo di osservazione.

## **2) per quanto concerne le attività in comune:**

in ogni sezione destinata all'assegnazione definitiva o per ragioni sanitarie di detenuti sottoposti al regime special devono essere obbligatoriamente predisposte una o più sale per attività in comune di tipo culturale ricreativo e sportivo.

L'adeguamento in questi sensi del regime detentivo trova la sua motivazione anche nel rispetto dell'esplicito dettato della giurisprudenza costituzionale.

La sala o le sale dovranno esser all'uopo attrezzate e potranno altresì contenere la biblioteca di sezione. I detenuti della sezione potranno accedere alla sala o alle sale predette secondo i medesimi gruppi costituiti per la permanenza all'aperto, e per due ore giornaliere (da ricomprendersi, naturalmente, nelle quattro di cui al punto che precede)

## **3) per quanto concerne le attività sportive:**

anche qui, si tratta di uno degli elementi di trattamento e rieducazione esplicitamente indicati come essenziali dalla giurisprudenza costituzionale; d'altra parte va anche rilevato che l'uso di strutture sportive e lo svolgimento delle relative attività si prestano particolarmente ad eludere limitazioni nelle comunicazioni fra detenuti.

Ove all'interno della sezione non sia possibile attrezzare locali per le attività previste dall'art. 12 ord. pen., dovranno esser utilizzati locali di altre sezioni cui i detenuti sottoposti al regime speciale dovranno accedere con modalità - disciplinate con appositi ordini di servizio - tali da evitare contatti di ogni tipo con la restante popolazione detenuta.

In ogni caso, l'uso del campo sportivo potrà essere consentito per un'ora la settimana, da computarsi nel tempo delle attività in comune di cui al punto che precede.

Resta fermo il potere del Direttore di precludere l'esercizio di tale utilizzo a quei detenuti che abbiano manifestato tendenza a ricercare occasioni e pretesti per comunicazioni incontrollate con altri soggetti, ovvero per i quali tale preclusione sia consigliata da motivi di ordine e sicurezza dell'istituto.

## **4) per quanto concerne i colloqui visivi:**

Tale limitazione rappresenta lo strumento essenziale con il quale viene assicurata la riduzione delle possibilità offerte al detenuto di trasmettere all'esterno le proprie determinazioni, e quindi di continuare ad esercitare il proprio potere criminale.

La fruizione dei colloqui visivi continuerà ad esser effettuata in appositi locali muniti di vetri o altre separazioni a tutta altezza, che non consentano il passaggio di oggetti di qualsiasi natura, tipo o dimensione.

Il chiaro ascolto reciproco da parte dei colloquianti deve esser garantito con gli opportuni ed idonei meccanismi quali pannelli isofonici, microfoni, citofoni o altri idonei sistemi.

L'effettuazione dei colloqui con tale strumento, ovviamente, comporta l'opportunità di evitare incongrui eccessi nell'attività di perquisizione dei familiari dei detenuti, che potrebbero esser intesi solo come atti meramente vessatori.

In caso di ospedalizzazione ex art. 11 ord. pen. o 17 reg. esec. ord. pen. saranno consentiti i colloqui visivi che il detenuto può effettuare; ove manchi il locale con vetro divisorio, con ordine di servizio saranno individuate le modalità atte a garantire la sicurezza ed evitare il passaggio di oggetti. In tali casi, la telefonata alternativa di cui al punto seguente, sarà consentita solo se esistano idonei meccanismi di registrazione.

Resta fermo che il numero dei colloqui visivi sarà fissato in uno o due mensili, secondo quanto stabilito negli specifici decreti di sottoposizione al regime speciale.

Per quanto concerne i colloqui visivi con i figli minori, a precisazione e parziale modifica - opportuna a seguito dell'entrata in vigore della L. 11/98, nel frattempo intervenuta, e nelle conseguenti modifiche dell'ordinario funzionamento delle sezioni -di quanto stabilito dal p. 6 della *lettera circolare* n. 543884 del 6.2.98, si dispone:

- i colloqui del detenuto in regime di 41bis che si svolgano esclusivamente con i propri figli minori degli anni 12 potranno avvenire senza vetro divisorio, dal momento in cui saranno allestiti nelle sale colloquio idonei impianti di video-registrazione (con ovvia esclusione del sonoro);
- sempre da tale momento, nel caso di colloquio con più persone, ex art. 35, 12° co. reg. esec. ord. pen., il colloquio senza vetro divisorio sarà limitato ai soli figli minori di anni 12, e non eccederà 1/6 della durata complessiva del colloquio.

#### **5) per quanto concerne i colloqui telefonici:**

Valgono, quanto alla natura della limitazione, le osservazioni già formulate in ordine al punto che precede.

Resta fermo che l'effettuazione della telefonata mensile con i familiari e conviventi sottoposta a registrazione, prevista nel caso in cui il detenuto nel corso del mese non svolgerà alcun colloquio visivo, sarà permesso con le seguenti modalità:

- il detenuto che nei primi quindici giorni del mese non abbia svolto alcun colloquio visivo potrà, nel medesimo termine, richiedere di effettuare la telefonata;
- la telefonata avverrà nella seconda quindicina del mese, nella giornata indicata dal detenuto, sempre ch  fino a quel giorno non si sia svolto alcun colloquio visivo;
- dopo l'effettuazione della telefonata non potr  pi  esser svolto nel mese alcun colloquio visivo.

Restano altres  ferme tutte le precedenti disposizioni per quanto concerne le modalit  di esecuzione delle telefonate.

#### **6) Per quanto concerne le traduzioni:**

Si richiamano e si confermano le circolari n. 418 del 16.5.95 e 698 del 9.9.95.

Si conferma in particolare che, nello spirito di quanto disposto dall'art. 78 del reg. di esce. dell'ord. pen. nessuna attivit  di natura trattamentale viene effettuata durante l'esecuzione della traduzione da un istituto ad altro ovvero ad aula Giudiziaria: deve pertanto escludersi che durante la traduzione il detenuto possa usufruire di colloqui personali o telefonici, ricevere o inoltrare corrispondenza epistolare o telegrafica, partecipare a pratiche religiose.

Per quanto riguarda la limitazione delle comunicazioni, e premesso che in ogni caso deve ritenersi vietato il trasporto cumulativo dei detenuti in regime speciale con altri a regime ordinario, va detto che, salvo materiale impossibilit  dovuta ad assenza di mezzi o personale, e salvo che la tipologia dei mezzi ed il numero delle unit  di personale impiegati consentano di garantire l'assenza di comunicazioni con altri soggetti, il detenuto dovr  esser tradotto da solo. L'eventuale traduzione cumulativa, imposta da circostanze oggettivamente insuperabili, deve comunque esser specificamente autorizzata dal Direttore, che valuter  l'assenza sia di cause di incompatibilit , sia di motivi di sicurezza derivanti da collegamenti di natura criminale esistenti fra i detenuti da tradurre ed emergenti dagli atti. Ove si realizzino siffatte situazioni, sar  cura del Direttore interessare direttamente questo Dipartimento.

**7) Per quanto concerne il sopravvitto e per quanto concerne i fornelli personali:**

è fatto divieto al detenuto di acquistare al sopravvitto o ricevere dall'esterno generi alimentari che secondo l'uso richiedano cottura, è consentita l'utilizzazione dei fornelli personali autoalimentati esclusivamente per la preparazione di bevande e per riscaldare liquidi nonché cibi già cotti forniti dall'Amministrazione (secondo quanto previsto dall'art. 13. 2° co. reg., esec. ord. pen.). si richiamano, sul Punto, le considerazioni contenute nella *lettera circolare 7.2.97 cit.*

**8) per quanto concerne gli apparecchi radio:**

I limiti sul punto sono strettamente strumentali a garantire la riduzione delle occasioni di comunicazione fra l'esterno ed il detenuti, e quindi sono destinati al raggiungimento del fine tipico dell'istituto.

Va mantenuto il divieto per i detenuti sottoposti al regime speciale di detenere apparecchi radio a modulazione di frequenza, nonché registratori a cassette o lettori di compact disk o di altro tipo.

Si conferma che, ove non risulti possibile escludere altrimenti il sistema di modulazione di frequenza, gli apparecchi già in uso o eventualmente già acquistati nuovi devono esser sottoposti a punzonatura e periodicamente controllati per evitare manomissioni. Le disposizioni impartite sul punto vanno evidenziate nel fascicolo personale, per consentire successivi controlli nell'istituto in cui il detenuto sia successivamente trasferito.

In ogni caso, gli apparecchi consentiti continueranno ad esser scelti fra quelli di fermato più ridotto e tali da non rendere possibile l'occultamento nella **carcassa di oggetti proibiti o comunque pericolosi.**

**9) per quanto concerne i pacchi:**

Vale, per la natura e le finalità di questo limite, quanto indicato al punto che precede.

Come indicato nei singoli decreti applicativi del regime speciale, i pacchi *ordinari* (cioè quelli non stagionali) possono contenere "generi ed oggetti", e quindi anche

generi alimentari: i quali ultimi, peraltro, sono quelli previsti dalle disposizioni vigenti in ciascun istituto (ferme restando le limitazioni sopra richiamate al p.7).

Si rammenta che ove, a seguito di reclamo, il Tribunale di sorveglianza renda inefficace la limitazione relativa ai pacchi, il provvedimento non potrà riguardare se non il numero degl'invii, essendo la determinazione dei generi rimessa al potere auto-organizzativo dell'amministrazione, come già detto al p.7).

**10) per quanto concerne il trattamento:**

gli operatori procedono all'esecuzione delle attività di osservazione e trattamento, secondo quanto previsto dall'art. 27 e segg. dell'ord. pen. e dalle disposizioni della presente circolare. Gl'interessati possono richiedere colloquio con gli operatori al fine di sollecitare le attività indicate o nell'ambito delle medesime.

I sigg. direttori degl'Istituti che ospitano detenuti in regime di 41bis vorranno far conoscere, non appena possibile, le disposizioni interne emesse sulla materia.

Resta fermo quanto disposto in tema di consegna del vitto e pulizia delle sezioni dalla nota riservata n. 284/92 del 28.7.92; e in tema di colloqui con i difensori dal fono dell'Ufficio centrale detenuti n. 4829 dell'1.2.93.

Ogni disposizione in contrasto con quelle contenute nella presente circolare deve ritenersi superata.

Si raccomanda di segnalare a questo Dipartimento le problematiche che dovessero insorgere per gli aspetti gestionali non disciplinati dalla presente.

In ogni caso, si vorrà confermare entro quindici giorni dal ricevimento della presente che sono state predisposte le strutture, le apparecchiature e le altre forniture idonee a dare esecuzione a quanto previsto.

La presente circolare verrà trasmessa via fax ai sigg. Direttori degl'istituti di Cuneo, Parma, Spoleto, Ascoli Piceno, Viterbo, L'Aquila, Roma Rebibbia, Napoli Secondigliano e Pisa; con i quali sarà entro il mese di Marzo organizzata riunione presso questo Dipartimento al fine di uniformare il trattamento, chiarire eventuali dubbi interpretativi e colmare eventuali lacune.

IL DIRETTORE GENERALE

Roma, 20 FEB. 1998