



UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO  
N. SIUS 2011/6209

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

ha pronunciato, a scioglimento della riserva di cui al verbale d'udienza in data 31.01.2012, sentiti P.M. e difesa, la seguente

ORDINANZA

Letto il reclamo proposto da XXXXXXXXXXXXXXX, detenuto presso la Casa Circondariale di Terni in regime differenziato ex art. 41 bis ord. pen., con il quale ci si duole delle limitazioni impostegli dalla Casa Circondariale a seguito di circolare DAP in materia di divieto di ricezione libri ed altro;

OSSERVA

Il XXXXXX, con reclamo pervenuto il 31.12.2011, si duole dei divieti impostigli dall'istituto penitenziario in ottemperanza a circolare DAP di cui non conosce gli estremi, comunicata ai detenuti il 26.11.2011.

In particolare il reclamante si duole delle limitazioni impostegli nella ricezione di libri e stampa dall'esterno, nonché del divieto di passaggio di tali beni tra componenti del medesimo gruppo di socialità ed ancora dei limiti al numero di testi che si possono tenere presso la propria camera detentiva.

Il reclamante sottolinea la lesione al sistema di controlli previsti dalla legge e lasciati alla competenza del Magistrato di sorveglianza e chiede che siano rimossi tutti i divieti imposti, in particolare quelli che militano contro "il principio di reale progresso civile", limitando il numero dei libri a disposizione dei detenuti che studiano.

A fronte delle doglianze sin qui ricordate, agli atti sono stati acquisiti circolare del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria in data 16.11.2011 n. 8845/2011 e note della Casa Circondariale in cui si espone come l'istituto penitenziario si sia adeguato alle richieste pervenute dal Dipartimento.

Nella circolare, dopo un preambolo sulla fattispecie concreta che ha

generato la necessità di rivedere alcune limitazioni imposte ai detenuti in regime differenziato in senso restrittivo per esigenze di prevenzione, si dispone che:

1 siano eliminati dalle biblioteche degli istituti penitenziari libri contenenti tecniche di comunicazione criptata;

2 sia vietato l'acquisto di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) al di fuori dell'istituto penitenziario, compresi abbonamenti, da sottoscrivere direttamente da parte della Direzione o dell'impresa di mantenimento per la successiva distribuzione ai detenuti richiedenti, per impedire che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione dei detenuti;

3 sia vietata la ricezione di libri e riviste da parte dei familiari, anche tramite pacco consegnato al colloquio o spedito per posta, così come l'invio del predetto materiale ai familiari da parte del detenuto;

4 sia vietato l'accumulo di un numero eccessivo di testi, anche al fine di agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria;

5 sia vietato lo scambio di libri e riviste tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

La circolare si conclude poi rammentando che tali disposizioni non incidono sulle "possibilità offerte" ai detenuti dall'ordinamento penitenziario, poiché "vengono cambiate le modalità di acquisirne ma rimane garantito il diritto all'informazione".

Come predetto è pervenuta inoltre nota della Direzione della Casa Circondariale di Terni in cui si dà atto dell'emanazione di ordine di servizio 965/2011, a seguito della detta circolare, e se ne allega copia, unitamente ad avviso alla popolazione detenuta con cui si precisano alcune puntuali limitazioni.

In particolare, si prevede che possano essere detenuti presso la propria cella un codice penale, un testo religioso ed un dizionario, tre libri di lettura, compresi quelli eventualmente in prestito dalla biblioteca, due riviste periodiche e tre quotidiane.

Circa gli studenti, è consentito detenere cinque libri di studio presso la cella e cinque all'interno di un armadietto esterno, da prelevare secondo necessità.

---

Al punto 5, infine, si aggiunge che “non sarà più possibile lo scambio di quotidiani, riviste e libri o altra stampa in generale”.

Occorre preliminarmente dichiarare l'ammissibilità dell'istanza proposta dal XXXXX ed infatti, alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale e dalle Sezioni Unite della cassazione, i provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria che incidano su diritti soggettivi della persona detenuta sono sindacabili in sede giurisdizionale mediante reclamo al magistrato di sorveglianza che decide con ordinanza ricorribile per cassazione secondo la procedura indicata nell'art. 14-ter ord. pen. (cfr. S.U. Cass 26.02.2003 n. 25079 e successive conformi), avente carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria, intrinseco alle finalità di tutela che l'art. 69 ord. pen. persegue (cfr. sul punto sent. Corte Cost. 266/2009).

Nel merito occorre accogliere il reclamo del XXXXX.

La Casa Circondariale di Terni ha recepito sostanzialmente le indicazioni contenute nella circolare ministeriale 8845/2011, che incide in massima parte, per dichiarate ragioni di prevenzione connesse alla tipologia di reati per i quali si trovano ristretti i detenuti in regime differenziato, sulla possibilità di ricevere dall'esterno, di detenere e di ritrasmettere a propria volta libri e riviste, periodiche e quotidiane.

Viene dunque in rilievo innanzitutto una incisione del diritto costituzionale alla libertà della corrispondenza, sancito nell'art. 15 della Carta fondamentale, e presidiato da riserva di legge rinforzata dalla garanzia giurisdizionale.

In particolare, per i detenuti e gli internati, qualsiasi limitazione in tale materia è regolata dall'art. 18 ter ord. pen., come è noto introdotto con L. 95/2004 anche a seguito di alcune condanne della Corte Europea dei Diritti dell'uomo, che avevano censurato l'assenza di un puntuale controllo giurisdizionale e di precisi limiti temporali circa le limitazioni imposte in materia di corrispondenza alle persone detenute.

Nel predetto articolo si esplicita come tanto le limitazioni quanto la sottoposizione a visto di controllo possono avvenire con decreto motivato emesso dall'autorità giudiziaria competente, in presenza di richiesta da parte della Direzione dell'istituto penitenziario o del Pubblico Ministero procedente, per esigenze attinenti le indagini o investigative

o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto, per periodi non superiori a mesi sei, prorogabili, con provvedimento motivato, per ulteriori periodi non superiori ciascuno a mesi tre.

La corte di cassazione è intervenuta più volte a ribadire la portata dei precetti contenuti nell'art. 18 ter ord. pen., tra l'altro evidenziando come in presenza di sottoposizione a visto di censura qualsiasi scritto rientri nella nozione ampia della norma e come anche i testi che siano inseriti all'interno di pacchi contenenti beni di altro genere non possono essere trattenuti dall'amministrazione se non mediante le indicate procedure e sulla base della sussistenza dei presupposti esplicitati dalla norma.

Nel caso, dunque, di detenuto sottoposto, come il reclamante, a visto di controllo sulla corrispondenza, "il trattenimento di libri, ivi compresi i testi universitari o di altro tipo, spediti al detenuto, può ritenersi consentito se i testi celano al loro interno qualcosa o contengono scritti pericolosi per la sicurezza o l'ordine interno dell'istituto o che ne rendono necessario il sequestro probatorio o preventivo, in relazione ad ipotesi specifiche e secondo le regole generali del codice di rito. In questi casi il trattenimento o il sequestro possono essere emessi, però, esclusivamente dall'autorità giudiziaria." (cfr. sent. cass. 16926/2010).

In forza dei principi sin qui riassunti, non può quindi essere imposta mediante circolare ministeriale nessuna limitazione alla ricezione della stampa ed alla sua trasmissione all'esterno, dovendo la stessa essere vagliata, in casi singoli e per periodi di tempo determinati, soltanto dall'autorità giudiziaria.

Deve dunque disapplicarsi la circolare ministeriale in tutte le parti in cui impone alla Casa Circondariale di Terni di limitare, mediante divieti, il diritto del detenuto a ricevere tramite corrispondenza qualsiasi stampato, o a ritrasmetterlo all'esterno, salva la necessità di provvedere al controllo dei contenuti per come disposto dall'autorità giudiziaria competente con il provvedimento ex art. 18 ter ord. pen..

In conseguenza di ciò devono ritenersi da disapplicarsi anche i provvedimenti conseguenti assunti dall'istituto penitenziario.

Quanto alla doglianza circa l'obbligo di contrarre gli abbonamenti alle riviste mediante l'istituto penitenziario e non invece anche tramite

i familiari dall'esterno, in grado di manlevare l'interessato degli oneri economici legati all'abbonamento, la circolare ministeriale appare priva di adeguata motivazione e perciò illegittima, poiché non precisa quali rischi per l'ordine e la sicurezza, o quali vantaggi di prevenzione, derivino da tale limitazione.

Viene unicamente citato un generico riferimento al pericolo che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione dei detenuti, circostanza che si verifica comunque ordinariamente, posto che della ubicazione degli stessi sono a conoscenza i familiari e la difesa.

Appare inoltre non credibile che tale strumento consenta ai familiari di veicolare informazioni fraudolente, intanto perchè la stampa deve comunque essere sottoposta a visto di controllo e poi perchè la sottoscrizione di abbonamento da parte dei familiari non prevedrebbe la consegna diretta delle riviste (comunque consentita tramite posta) ma il mero pagamento del costo relativo.

Anche sotto tale profilo occorre dunque disapplicare la circolare 8845/2011 e le disposizioni derivatene.

Quanto all'accumulo di testi all'interno della camera detentiva, la circolare DAP fornisce un utile parametro elastico riferibile ad "un numero eccessivo", che deve essere evitato anche per agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria.

In tal senso occorre censurare la scelta compiuta dalla Casa Circondariale di Terni, dovendo darsi rilievo nella materia *de qua* a diritti soggettivi che corrono il rischio di essere pretermessi mediante imposizioni restrittive come quelle adottate.

Il numero dei libri e delle riviste incide infatti sul diritto allo studio del detenuto, che non può vedersi limitato nella consultazione dei testi richiestigli per il corso di formazione cui attende.

Dovrà dunque disapplicarsi l'ordine di servizio nella parte in cui limita il numero di testi di studio che il detenuto studente può tenere presso la camera detentiva, mentre occorre sollecitare la Direzione ad elaborare comunque disposizioni di maggior ampiezza anche per quanto concerne il numero di testi in materia religiosa e giuridica, incidendo tale limite sul diritto all'espressione della propria fede e alla piena informazione circa i propri diritti.

Dovrà inoltre conservarsi comunque la facoltà di detenere nella camera detentiva un congruo numero di testi di mera lettura, anche in ossequio ad un principio generale, evincibile dall'ordinamento penitenziario tutto, di *favor* per la lettura come strumento essenziale di trattamento (si pensi, tra l'altro, al cristallino disposto dell'art. 18 comma 6 ord. pen. o all'impossibilità di limitare la lettura di libri e periodici anche in costanza di sorveglianza particolare ex art. 14 quater ord. pem.).

Quanto al divieto di scambio di riviste, la disposizione contenuta nell'avviso comunicato ai detenuti, facendo riferimento ad una sopravvenuta impossibilità, non può che riferirsi, univocamente, allo scambio tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità (essendo da sempre vietato lo scambio tra appartenenti a gruppi di socialità diversi).

Occorre affermare che la Casa Circondariale si è in questo discostata dalla circolare DAP che ribadiva il comprensibile divieto di passaggio tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

In tal senso l'ordine di servizio dell'istituto penitenziario va censurato, e quindi disapplicato, poiché non sorretto da adeguate ragioni di ordine e sicurezza.

Il legislatore del novellato 41 bis ha infatti limitato espressamente le dimensioni dei gruppi di socialità, ponendo particolare attenzione alla loro composizione, con ciò di fatto distinguendo le possibilità di comunicazione tra i membri del gruppo e tutti gli altri detenuti in regime differenziato.

La novella normativa ha inteso rendere più accorta la vigilanza sui flussi comunicativi al di fuori dei gruppi, forieri di pericolo per l'ordine e la sicurezza, ma nulla ha disposto per chi già svolge, seppur con i limiti propri del regime, i momenti di socialità in comune.

In tal senso, lo scambio di generi pervenuti dal colloquio con i familiari (è infatti ormai vietata la cottura di cibi in sezione) o di riviste quotidiane o periodiche o di altri oggetti di modico valore (sempre salva la normativa specifica in materia – vedi la censura e le limitazioni imposte ai singoli per la stampa o per una singola rivista - ed i necessari controlli al momento del passaggio dei cibi) non sembra comportare alcun pericolo di scambio di flussi informativi ulteriori, alla luce della socialità in comune già svolta dai detenuti appartenenti al medesimo gruppo.

P.Q.M.

Visti gli art. 35, 69 ,14 ter O.P. e 127 c.p.p. ;

### ACCOGLIE

il reclamo proposto dal detenuto XXXXXX sopra generalizzato, e per l'effetto:

dispone che la circolare DAP n. 8845/201 sia disapplicata nella parte in cui inibisce ai detenuti in regime differenziato la ricezione dall'esterno e la trasmissione all'esterno di libri e riviste ed impone loro di acquistare gli stessi soltanto mediante l'istituto penitenziario invece di poterli ricevere anche mediante abbonamenti sottoscritti dai familiari;

dispone che siano disapplicati gli ordini di servizio emessi dalla Casa Circondariale di Terni in conseguenza delle disposizioni DAP sopra richiamate, nonché quelli che limitano il numero di testi di studio che il detenuto in regime differenziato può tenere presso la propria camera detentiva e che impediscono il passaggio, salvo visto di controllo, di libri e riviste tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità;

sollecita la Casa Circondariale di Terni a rielaborare, per come meglio indicato in parte motiva, la disposizione di servizio concernente il numero di testi differenti da quelli di studio che il detenuto può tenere presso la propria camera detentiva;

ordina che siano restituiti, in conformità alle disposizioni sopra impartite, i testi già nella disponibilità del detenuto.

Comunicazioni come per legge.

Così deciso in Spoleto il 31.01.2012

Il Cancelliere

Il Magistrato di Sorveglianza  
Fabio GIANFILIPPI



# LA RICEZIONE DI PUBBLICAZIONI DA PARTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE AL REGIME DETENTIVO SPECIALE 41-BIS

di FEDERICO FALZONE\* e FRANCESCO PICOZZI\*\*

## 1. Il caso

L'ordinanza in commento si presenta di particolare interesse<sup>1</sup>, sia per le questioni giuridiche affrontate che per il suo essere rappresentativa di un recente filone giurisprudenziale di merito, critico verso alcune scelte dell'Amministrazione penitenziaria.

In particolare, nel caso *de quo*, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha accolto un reclamo - presentato da un detenuto sottoposto al regime ex art. 41-*bis*, commi 2 e ss., della legge 26 luglio 1975, n. 354 (in seguito o.p.) -, con il quale si contestavano i provvedimenti della Direzione dell'istituto in materia di ricezione e trasmissione di libri e periodici nonché di possesso di volumi nella camera di pernottamento. Provvedimenti adottati in adempimento di una circolare dell'Amministrazione centrale, che regola le modalità di acquisizione di libri e pubblicazioni in genere da parte dei ristretti sottoposti a regime speciale.

## 2. La ragion d'essere del regime detentivo speciale ex art. 41-bis

Per meglio sottolineare l'importanza della questione affrontata dal Magistrato Spoletino occorre - sia pur brevemente - ricordare quale sia la *ratio* del regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis*, o.p., per come venutasi a configurare all'esito di una lunga serie di riforme legislative e interventi giurisprudenziali a vario livello.

Infatti, nonostante l'istituto in discorso venga frequentemente definito, anche in testi giuridici, "carcere duro", la sua funzione non è

---

\* Magistrato ordinario.

\*\*Commissario penitenziario.

<sup>1</sup> V.la anche in <http://www.personaedanno.it/>, con nota di F Fiorentin, *Diritti fondamentali e accesso all'informazione*.

certo quella di ulteriore retribuzione; la sua ragion d'essere, vero, non risiede in un puro e semplice inasprimento delle condizioni detentive, volto ad aggravare l'afflittività della privazione delle libertà<sup>2</sup>.

Al contrario la misura in discorso, pur comportando indubbiamente un "rafforzamento della funzione custodialistica del carcere"<sup>3</sup> - e pur prestandosi ad essere vista come un "deterrente nei confronti degli associati ancora operanti in libertà"<sup>4</sup> - è applicabile "[q]uando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica ...", al fine di "impedire i collegamenti" fra il detenuto e l'associazione criminale della quale egli fa parte.

La sua, pertanto, è una funzione preventiva, da intendersi in un'accezione molto specifica, concretizzantesi "nell'approntamento di misure volte, in via diretta, ad impedire le comunicazioni ed ogni forma di collegamento con l'esterno". "Soltanto in modo indiretto e conseguente l'inibizione delle comunicazioni serve a scongiurare la commissione di reati"<sup>5</sup>.

A tal fine l'art. 41-bis, comma 2-quater, - oltre a prevedere, alla lett. a), "l'adozione di misure di elevata sicurezza [...] con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza" - elenca una serie di specifiche misure, tipiche del regime detentivo in discorso. Tra queste, in particolare, vi è la riduzione dei colloqui con i familiari a non più di uno al mese - con la peculiarità che tali incontri sono sottoposti a registrazione e che durante gli stessi non è consentito il passaggio diretto di oggetti fra i

---

2 Dunque, il decreto applicativo del regime, non solo non può incidere sulla "qualità e quantità della pena" o sul "grado di libertà personale del detenuto" (Corte costituzionale, sent. 28 luglio 1993, n. 349), ma neppure può avere "una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione" ad esso "attribuita dalla legge" (Corte costituzionale, sent. 18 ottobre 1996, n. 351).

3 V. L. Cesaris, *sub Art. 41-bis*, in V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario - commento articolo per articolo*, IV ed. a cura di F. Della Casa, Padova, Cedam, 2011, p. 455.

4 M. Canepa - S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 210; in senso analogo S. Giambruno, in *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, p. 153.

5 Così S. Ardita, *Il regime detentivo speciale 41 bis*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 87 - 88. In argomento cfr., fra gli altri, F. Fiorentin, *Il controllo giurisdizionale sulla proroga del regime penitenziario differenziato di cui all'art. 41-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, n. 7-8, p. 2054, che riconosce il "carattere marcatamente preventivo" della misura nonché E. Fontanelli, *L'art. 41-bis l. n. 354/75 come strumento di lotta contro la mafia*, in *L'altro diritto*, <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/>, la quale pur condividendo "la finalità preventiva" del regime speciale, ritiene che ciò non significhi che la sua "reale natura giuridica" sia "quella propria delle misure di prevenzione". In giurisprudenza v., per tutte, Corte di cassazione, sent. 20 ottobre 2005, n. 40220, Pariente, ove si chiarisce che "la specifica, mirata funzionalità preventiva [...] dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario mira ad impedire" l'attualità del collegamento con l'organizzazione esterna malavitosa.

partecipanti (lett. b); inoltre, sono previste la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno (lett. c), nonché la sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza (lett. e).

In sintesi può, dunque, affermarsi che la *ratio* dell'istituto giuridico in esame risiede essenzialmente nella necessità di interrompere il flusso di comunicazioni che, come è dimostrato dalla nostra storia penitenziaria, ha consentito agli esponenti della criminalità organizzata di continuare a esercitare un ruolo di rilievo nelle consorterie mafiose anche dall'interno del carcere<sup>6</sup>. E tutto l'apparato amministrativo deputato alla quotidiana applicazione del regime detentivo speciale è stato organizzato, negli anni, proprio per perseguire tale fondamentale obiettivo<sup>7</sup>.

### **3- Il divieto di ricevere libri, riviste e giornali posto dall'Amministrazione penitenziaria.**

Fatta tale premessa, è agevole comprendere quale sia stato l'obiettivo della direttiva ministeriale, e dei conseguenti provvedimenti amministrativi delle direzioni degli istituti, impugnati dai reclamanti.

Come riconosciuto da diverse delle ordinanze intervenute sul tema, è la stessa nota ministeriale a indicare la fattispecie concreta che ha reso necessaria la sua adozione<sup>8</sup>; fattispecie consistente nell'elusione dei controlli sulle comunicazioni con l'esterno, avvenuta mediante voluminosi pacchi di libri, riviste e giornali, consegnati al ristretto al momento dei colloqui, oppure inviati tramite posta, e da lui restituiti ai soggetti esterni con analoghe modalità, spesso con lassi temporali tali da non consentire la materiale lettura di quanto scambiato.

L'Amministrazione centrale, tra le altre determinazioni organizzative, ha pertanto invitato le direzioni penitenziarie a non consentire ai detenuti di ricevere e di ritrasmettere - tanto via posta quanto

---

6 Cfr. P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Cedam, Padova, 2010, p. 35, la quale definisce il regime ex 41-bis "istituto mediante il quale si cerca di decapitare l'organizzazione criminale, impedendo ai vertici del sistema che si trovino in stato di detenzione, di mantenere i contatti con i membri dell'organizzazione che agiscono liberi sul territorio [...]".

7 Dunque non un carcere "duro", ma un carcere "intelligente", così S. Ardita, *Ricatto allo Stato*, Sperling e Kupfer, Milano, 2011, p. 57.

8 V., tra le altre, Magistrato di sorveglianza di Spoleto, ord. n. 345 del 2012, inedita.

tramite consegna *brevi manu* al momento del colloquio - qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste e libri), garantendo l'acquisto di tali pubblicazioni mediante l'impresa di mantenimento o personale all'uopo delegato dalla direzione.

#### **4- Considerazioni sui rilievi del Magistrato di sorveglianza:**

**a) la possibilità di ricevere pubblicazioni senza limiti e il rischio di elusione della normativa penitenziaria sulla "corrispondenza epistolare" e sulla ricezione dei "pacchi".**

Il Magistrato spoletino, investito dal reclamo del detenuto, premette di ritenere la direttiva amministrativa "lesiva del diritto costituzionale alla libertà di corrispondenza" - poiché non rispettosa delle riserve di legge e di giurisdizione di cui all'art. 15 della Costituzione -; prosegue precisando che il trattenimento e il sequestro di libri spediti al detenuto "possono essere emessi [...] esclusivamente dall'autorità giudiziaria"<sup>9</sup>; conclude affermando che - ai sensi dell'art. 18-ter o.p. - "non può [...] essere imposta mediante circolare ministeriale nessuna limitazione alla ricezione della stampa ed alla sua trasmissione all'esterno, dovendo la stessa essere vagliata, in casi singoli e per periodi di tempo determinati, soltanto dall'autorità giudiziaria".

Sembra, innanzitutto, necessario riflettere su di un aspetto della motivazione sopra riassunta. Questa, infatti, inizia affermando la lesione della libertà di corrispondenza (art. 15 Cost.) e, però, conclude imputando all'Amministrazione di avere illegittimamente posto limitazioni alla ricezione della stampa, dunque alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa nella sua accezione passiva di libertà di essere informati<sup>10</sup>.

L'ordinanza sembra non porsi il problema dei confini fra le due posizioni giuridiche soggettive, forse per la ragione che comunque il reclamante è già sottoposto al controllo della corrispondenza, dunque

---

<sup>9</sup> In proposito richiama l'insegnamento della Corte di cassazione, sent. 22 aprile 2010, n. 16926, Attanasio.

<sup>10</sup> In proposito v., fra gli altri, R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 438, ad avviso dei quali "[n]on vi è dubbio [...] che la libertà di manifestazione del pensiero comprenda anche la *libertà di informazione*; ed è ormai accettato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che la **libertà di informazione** abbia anche un profilo "passivo", cioè il *diritto di essere informati*."

non è in questione la tutela di alcuna segretezza. In tal modo però omette di considerare un aspetto rilevante ai sensi della normativa penitenziaria.

È necessario tenere presente che i detenuti, per il loro *status*, sono sottoposti ad alcune limitazioni nella possibilità di comunicare con l'esterno<sup>11</sup>, non potendo avvalersi di mezzi di comunicazione diversi da quelli espressamente indicati dalla legge penitenziaria<sup>12</sup> e al di fuori dei limiti da questa previsti<sup>13</sup>.

Per quanto qui di interesse, l'art. 18, comma 1, o.p. riconosce senza limiti - quantitativi o di categorie di persone - il diritto dei detenuti ad avere corrispondenza, da intendersi esclusivamente come "corrispondenza epistolare" (nonché telegrafica)<sup>14</sup>. In tal senso, sono espliciti tanto l'art. 18-ter, comma 1, lett. a) quanto i commi 1 e 2 dell'art. 38 reg. Quest'ultima disposizione, in particolare è molto chiara nel fare riferimento alla "lettera" - che necessita della sola "affrancatura ordinaria" - quale strumento per realizzare il diritto alla corrispondenza ai sensi della normativa penitenziaria<sup>15</sup>.

È, dunque, normativamente precluso ai detenuti di avere corrispondenza per altri mezzi, quali, ad esempio, la posta elettronica, skype, le radio trasmettenti o i piccioni viaggiatori.

Orbene, pare ragionevole dubitare della natura di "corrispondenza epistolare" nei riguardi di involucri contenenti esclusivamente libri, giornali o, addirittura, "un catalogo di articoli sportivi per l'acquisto per corrispondenza"<sup>16</sup>. Invero, in tali ipotesi sembra mancare

11 F. Donati, *sub* Art. 15, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. I, p. 369.

12 In tal senso E. Bertolotto, *sua* Art. 18, in V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 243. In senso analogo v. F. Fiorentin, *Garanzie e controlli sulla corrispondenza dei detenuti*, in *La giustizia penale*, 2004, I, col. 207; secondo tale Autore "l'elencazione precisa e dettagliata contenuta nella legge e nel regolamento [...] deve considerarsi esaustiva [...]. Ne consegue il divieto di utilizzabilità, da parte dei reclusi, di mezzi di comunicazione diversi da quelli previsti e autorizzabili".

13 Si pensi, ad esempio, alla **corrispondenza telefonica che è consentita, ma entro limiti numerici** e solo con determinate categorie di soggetti esterni.

14 Dunque il termine "corrispondenza" ha un'estensione minore nella legge penitenziaria, rispetto a quanto non sia nella legge penale, ai sensi dell'art. 616, comma 4, c.p., poiché la prima non si riferisce ad "ogni [...] forma di comunicazione a distanza".

15 La disposizione, infatti, recita: "[a]l fine di consentire la corrispondenza, l'amministrazione fornisce gratuitamente ai detenuti e agli internati, che non possono provvedervi a loro spese, settimanalmente, l'occorrenza per scrivere una lettera e l'affrancatura ordinaria".

16 Come, invece, ha ritenuto **Magistrato di sorveglianza di Spoleto**, ord. n. 345 del 2012, cit.

“un rapporto psichico tra il mittente ed il destinatario”<sup>17</sup>, consistente in una comunicazione tra loro<sup>18</sup>.

Dunque, colli di tale tipologia devono essere considerati, anche ai sensi della normativa postale generale, “pacchi” e non corrispondenze epistolari<sup>19</sup>.

Inoltre, ove si ragioni ai sensi della normativa penitenziaria, deve tenersi presente che quest’ultima contempla e disciplina ai propri fini il concetto di “pacco”<sup>20</sup>, tenendolo ben distinto da quello di “corrispondenza epistolare”. I pacchi, infatti, non solo non godono delle medesime tutele della corrispondenza epistolare - poiché debbono sempre essere aperti e controllati dagli operatori penitenziari - ma soggiacciono a precisi limiti quantitativi, al contrario delle lettere (art. 14, comma 6, reg.); limiti quantitativi che, come accennato, divengono ancor più stringenti ai sensi dell’art. 41-bis, comma 2-*quater*, lett. c), o.p.

È, dunque, rilevante tenere distinti i due concetti e, anche a voler concedere che l’inserimento in una busta di alcune pagine di uno stampato non ne alteri la natura giuridica di “epistola”, altrettanto non può dirsi per un involucri contenente numerosi volumi che, necessariamente, dovrà essere considerato “pacco” ai sensi della normativa penitenziaria. Altrimenti opinando si consentirebbe un sin troppo facile aggiramento dei limiti quantitativi normativamente previsti.

È per tale ragione che si esprime perplessità riguardo

---

17 V. A. Lago, sub *Art. 616*, in *Codice penale commentato*, a cura di E. Dolcini - G. Marinucci, vol. II, Milano, Ipsoa, 2006, pp. 4346-4347, nonché la giurisprudenza e la dottrina ivi citate. In senso analogo v. L. Monaco, sub *Art. 616*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di A. Crespi - G. Forti - G. Zuccalà, Cedam, Padova, 2008, p. 1733.

18 Cfr. autorevole dottrina, P. Caretti, *I diritti fondamentali – Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 344, ad avviso della quale la distinzione fra le comunicazioni riconducibili all’art. 21 Cost. “e quelle invece rapportabili al disposto dell’art. 15 Cost.”, deve essere operata alla luce delle due caratteristiche fondamentali della corrispondenza: “quella della *intersoggettività* e dell’*attualità*”.

19 In proposito, va rammentato l’art. 24 del d.P.R. 29 maggio 1982, n. 655 (regolamento di esecuzione del codice postale), a mente del quale “*si considera corrispondenza epistolare qualsiasi invio chiuso, ad eccezione dei pacchi [...] e qualsiasi invio aperto che contenga comunicazioni aventi carattere attuale e personale*”.

20 Come chiarito dalla circolare del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria 12 febbraio 2012, n. 3540/5990, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 6 dell’art. 14 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, (in seguito reg.), i detenuti possono ricevere con i pacchi beni “finalizzati alla cura della persona e all’espletamento delle attività trattamentali, culturali, ricreative e sportive”. La generalità della popolazione detenuta può ricevere fino a “quattro pacchi al mese complessivamente di peso non superiore a venti chili”. Nello stesso senso, in dottrina, v. D. Verrina, sub *Art. 9*, in *Ordinamento penitenziario - commento articolo per articolo*, a cura di V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, cit., p. 134.

all'eccessiva ampiezza della disapplicazione della circolare, contenuta nell'ordinanza in commento, poiché anche a voler ritenere che, laddove si tratti di libri, si possano autorizzare deroghe ai limiti quantitativi sulla ricezione dei pacchi - stante l'indubbio *favor* legislativo per lo studio e l'istruzione dei reclusi -, ciò non pare possa avvenire *sic et simpliciter* nei confronti della peculiare categoria detentiva di cui trattasi.

### **5- segue: b) le “limitazioni” nella ricezione della stampa disposte dall'Amministrazione.**

Occorre, inoltre, chiedersi se davvero i provvedimenti amministrativi contestati siano da considerarsi illegittimi, in quanto invasivi di prerogative riservate, ex art. 18-*ter* o.p., all'autorità giudiziaria.

In altre parole, ci si domanda se la mancata consegna di libri, riviste e giornali - provenienti tramite pacchi - sia da considerarsi “*limitazion[e]... nella ricezione della stampa*”, ai sensi dell'art. 18-*ter* o.p., tenendo conto della *ratio* di tale disposizione e del complessivo impianto della normativa penitenziaria.

L'art. 18-*ter* - in combinato disposto con l'art. 18, comma 6, o.p.<sup>21</sup> -, costituisce un'attuazione dell'art. 21 Cost. per lo specifico ambito penitenziario e, dunque, contiene il divieto per l'autorità amministrativa di impedire ai detenuti di accedere a determinate pubblicazioni, in ragione del contenuto di queste<sup>22</sup>. Ove ciò si verificasse, infatti, si comprimerebbe il diritto dei ristretti a conoscere liberamente le manifestazioni del pensiero che circolano nella società esterna. Sembra, dunque, ragionevole ritenere che la tutela - costituzionale e legislativa - sia riferita alla facoltà del ristretto di scegliere con piena libertà i testi mediante i quali informarsi, restando indifferenti i mezzi mediante i quali gli viene garantito il diritto di entrare in possesso delle pubblicazioni da lui desiderate.

Le disposizioni amministrative impugnate, lungi dal limitare il

---

21 Norma che riconosce il diritto dei ristretti a “*tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno [...]*”.

22 V. G. Bellantoni, *Il trattamento dei condannati*, in *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, Monduzzi, Bologna, 2006, p. 100, che sottolinea come l'amministrazione non possa operare alcuna “*censura preventiva o preclusione*”, riguardo alle pubblicazioni in libera vendita all'esterno che i ristretti possono tenere presso di sé.

diritto all'informazione, comportano soltanto che l'acquisto di libri e pubblicazioni - liberamente scelti dai detenuti - avvenga per mezzo di determinati canali "sicuri" e non per il tramite di invii dall'esterno. E' evidente che, in tale seconda ipotesi, si può temere l'inserimento nei volumi di comunicazioni vietate, assai difficili da individuare da parte degli addetti al visto di controllo (si pensi al caso di scambi di piccole enciclopedie o dizionari).

In altri termini, non vi è alcuna limitazione del diritto ad informarsi per il tramite della stampa "in libera vendita all'esterno", ma soltanto l'indicazione di una modalità pratica di acquisizione di questa, in modo da garantire che le pubblicazioni non diventino un improprio mezzo di trasporto di messaggi da sottrarre al visto di controllo. Il tutto senza dare spazio alcuno a forme di sindacato dell'amministrazione sul merito o il contenuto dei testi acquistati all'esterno.

Vi è, inoltre, da svolgere una riflessione sulla natura dell'atto amministrativo di mancata consegna dei volumi provenienti tramite pacchi postali.

Tale provvedimento non ha ovviamente alcuna pretesa di essere un vero e proprio "trattenimento" definitivo, la cui adozione è - senza dubbio - riservata all'autorità giudiziaria<sup>23</sup>, ma, soprattutto, non mira neppure a produrre effetti equiparabili a quelli di un trattenimento amministrativo provvisorio, adottabile, ai sensi dell'art. 38, comma 6, reg., nelle more della decisione dell'autorità giudiziaria sul trattenimento definitivo<sup>24</sup>. Tali provvedimenti comportano, infatti, il primo in via definitiva il secondo solo in via interinale, la sottrazione dei volumi trattenuti alla giuridica disponibilità sia del destinatario che del mittente.

Il provvedimento di cui trattasi, invece, produce il solo effetto di non consentire l'ingresso dei volumi nella sezione detentiva 41-bis, senza incidere in alcun modo sulla giuridica disponibilità degli stessi da parte del mittente che, in qualunque momento, può pretendere la restituzione. In altri termini, si tratta di un provvedimento che potrebbe

---

<sup>23</sup> *Amplius* sul punto F. Fiorentin - A. Marcheselli, *L'ordinamento penitenziario*, Utet, Torino, 2005, p. 61-63.

<sup>24</sup> Sul punto, Corte di cassazione, sent n. 16926/2010, cit. chiarisce che "un provvedimento interinalmente preso dalla direzione dell'istituto ai sensi dell'art. 38 reg. può [...] ritenersi consentito negli stretti limiti in cui è funzionale alla "immediata segnalazione" all'autorità giudiziaria".



definirsi di “respingimento”<sup>25</sup>, sostanzialmente analogo a quello che può adottarsi, ad esempio, nel caso in cui un pacco - o alcuni degli oggetti in esso contenuti - non siano conformi alla normativa in materia.

## 6- Conclusioni.

Per quanto sin qui esposto, sembra che l’Amministrazione si sia limitata ad adottare scelte organizzative volte, da un lato, a minimizzare le possibilità di aggiramento dei controlli, dall’altro, ad evitare l’ingolfamento delle attività di apposizione del visto di controllo.

Certo, ci si potrebbe chiedere se le obiezioni giurisprudenziali appena esaminate sarebbero venute meno ove, anziché procedere tramite circolare, le disposizioni in discorso fossero state previste - ai sensi dell’art. 41-bis, comma 2-quater, lett. a) -direttamente dal decreto ministeriale individualizzato, applicativo del regime detentivo speciale,.

La pronuncia in commento, dal canto suo, se intesa in maniera estensiva - ovvero nel senso di consentire l’illimitata ricezione e ritrasmissione di libri, riviste e giornali -, non pare tenere nel dovuto conto le specifiche esigenze di prevenzione che sono alla base del vigente art. 41-bis o.p., vanificate le quali il regime speciale si ridurrebbe semplicemente ad essere “carcere duro”.

E’ evidente, infatti, che “il controllo sugli oggetti [...] costituisce un deterrente all’occultamento [...] di corrispondenze o di materiali vietati, ma non conferisce certo la garanzia assoluta della loro non introduzione, come ben dimostra l’esperienza penitenziaria”. D’altronde, “la possibilità di introdurre messaggi [...] non consentiti, cresce in modo proporzionale rispetto all’aumento delle quantità di oggetti che vengono introdotti, ed al numero delle spedizioni [...]”<sup>26</sup>.

---

25 Cfr. Magistrato di sorveglianza di Vercelli, ord. 26 maggio 2005, in *Giurisprudenza di merito*, 2006, p. 523, con nota di C. Fiorio, *Ancora verso la “giurisdizionalizzazione” del procedimento per reclamo*, che ha ritenuto legittimo il provvedimento di respingimento di un libro - contenuto in un pacco - pervenuto in difformità a quanto previsto da un ordine di servizio interno dell’istituto. In tale ipotesi, il Giudice ha considerato legittime le disposizioni amministrative che, senza comportare alcuna “valutazione sul merito e sul contenuto delle pubblicazioni”, “ne disciplinano semplicemente le modalità di ricezione”.

26 Così S. Ardita *il regime detentivo speciale*, op. cit., p. 213.