

**UN'IMPORTANTE DECISIONE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO IN TEMA DI SPECIALE REGIME
DETENTIVO DI CUI ALL'ARTICOLO 41 BIS O.P.**

GIOVANNA PALMIERI *

CONSEIL DE L'EUROPE - COUNCIL OF EUROPE
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
TERZA SEZIONE

CAUSA ARGENTI c. ITALIA
(Ricorso n° 56317/00)
SENTENZA STRASBURGO
10 novembre 2005

Nella causa Argenti c. Italia,
La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (terza sezione), riunita in una
camera composta da:

Sigg. B.M. ZUPANČIČ, *presidente*,
J. HEDIGAN,

Sig.ra M. TSATSA-NIKOLOVSKA

Sigg. V. ZAGREBELSKY

E. MYJER,

DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

Sig.ra I. ZIEMELE, *giudici*,

e dal sig.

M. VILLIGER, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Dopo averne deliberato in camera di consiglio il 13 ottobre 2005,

Rende la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data:

* Magistrato

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n° 56317/00) proposto avverso la Repubblica italiana e di cui un cittadino di questo Stato, E. A. ("il ricorrente"), ha investito la Corte il 29 ottobre 1999 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali ("la Convenzione").

2. Il ricorrente è rappresentato dall'avvocato G. Dominici del foro di Roma. Il Governo italiano ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, I. M. Braguglia, F. Crisafulli, coagente, e da N. Lettieri, coagente aggiunto.

3. Il 9 settembre 2003, la Corte (prima sezione) ha deciso di trasmettere il ricorso al Governo. Avvalendosi delle disposizioni dell'articolo 29 § 3, essa ha deciso di esaminare contemporaneamente la ricevibilità ed il merito della causa.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE

4. Il ricorrente è nato nel 1956 ed è detenuto nel carcere di Terni.

1. Le azioni giudiziarie in ambito penale

5. Detenuto dal 19 novembre 1991, il ricorrente fu condannato all'ergastolo il 23 giugno 1997 dalla corte d'assise di Caltanissetta per omicidio aggravato, furto con scasso, estorsione aggravata, violazione della legge sulle armi, associazione per delinquere di stampo mafioso. Questa decisione venne confermata dalla Corte d'assise d'appello di Caltanissetta il 28 maggio 1999.

2. Il regime speciale di carcerazione previsto dall'articolo 41 bis della legge sull'ordinamento penitenziario

6. Il 20 luglio 1992, tenuto conto del pericolo che il ricorrente rappresentava, il Ministro della Giustizia adottò un decreto con il quale gli imponeva, per il periodo di un anno, il regime della carcerazione speciale previsto dall'articolo 41 bis, comma 2, della legge sull'ordinamento penitenziario - n° 354 del 26 luglio 1975 ("la legge n° 354/1975"). Questa norma, modificata dalla legge n° 356 del 7 agosto 1992, permetteva la sospensione totale o parziale dell'applicazione del normale regime di carcerazione quando ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza lo richiedevano.

7. Questo decreto imponeva le seguenti restrizioni:

- divieto di utilizzare il telefono ;
- divieto di qualsiasi colloquio o corrispondenza con altri detenuti ;
- divieto di incontri con terze persone;
- limitazione degli incontri con i familiari (al massimo uno al mese per la durata di un'ora);
- divieto di ricevere o inviare somme di denaro superiori ad un determinato importo;

- divieto di ricevere dall'esterno pacchi contenenti cose diverse da biancheria;
- divieto di organizzare attività culturali, ricreative e sportive;
- divieto di eleggere un rappresentante dei detenuti e di essere letto come tale;
- divieto di esercitare attività artigianali;
- divieto di acquistare alimenti che richiedano la cottura;
- divieto di trascorrere più di due ore all'aperto.

8. L'applicazione del regime speciale è stata prorogata 21 volte per periodi successivi di sei mesi o di un anno, l'ultima decisione depositata in cancelleria è datata 23 dicembre 2003. Nel luglio 2005, il difensore del ricorrente ha informato la Corte del fatto che il 3 marzo 2005 era stata messa fine all'applicazione del regime speciale nei confronti del suo cliente.

9. Con una ordinanza del 16 novembre 1994, che accoglieva parzialmente il primo ricorso introdotto dal ricorrente, il tribunale di sorveglianza di Ancona dichiarò illegittima la norma secondo la quale la durata degli incontri con i familiari del ricorrente era limitata ad un'ora al mese. Il 30 novembre 1994, il procuratore generale presso la Corte di appello di Ancona propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza prima citata. L'esito di questo ricorso non è stato comunicato. Tuttavia, il decreto successivo a questo ricorso datato 4 febbraio 1995, nonché tutti i decreti posteriori, limitano sempre la durata degli incontri con i familiari ad un'ora al mese.

10. In seguito, il ricorrente propose 13 ricorsi davanti al tribunale di sorveglianza di Perugia o a quello di Caltanissetta, rispettivamente contro i decreti del 5 agosto 1995, 2 febbraio e 31 luglio 1996, 31 luglio 1997, 4 febbraio e 30 luglio 1998, 27 gennaio, 22 luglio e 23 dicembre 1999, 22 giugno e 22 dicembre 2000, 18 giugno 2001 e 28 dicembre 2002. Egli contestava l'applicazione del regime speciale nei suoi confronti e denunciava la mancanza di motivazione che ne giustificasse la proroga; si lamentava, inoltre, del controllo della sua corrispondenza telefonica e della ricezione di pacchi, della limitazione dei colloqui con i membri della sua famiglia ad un'ora al mese, del divieto di trascorrere più di due ore al giorno all'aperto e domandò di potere incontrare i membri della sua famiglia senza la separazione di una parete di vetro.

11. I primi tre ricorsi furono rigettati perché l'applicazione del regime speciale era giustificato dalle informazioni raccolte dalla polizia e dalle autorità giudiziarie sul conto del ricorrente. L'esito del quarto ricorso non è conosciuto; ora, nei decreti emessi successivamente a questo quarto ricorso, è stata soppressa la limitazione delle passeggiate a due ore al giorno. Il quinto, sesto, nono e dodicesimo ricorso del ricorrente furono parzialmente accolti, dal momento che il tribunale di sorveglianza di Perugia accettò il ricorso per quanto riguarda la limitazione relativa alla possibilità per il ricorrente di ricevere pacchi di biancheria e li rigettò per il resto. Tuttavia, nei decreti che hanno seguito queste decisioni, questo punto figurava sempre fra le limitazioni imposte al ricorrente. Quanto al

settimo, ottavo, decimo e undicesimo ricorso, il tribunale li dichiarò inammissibili per mancanza di interesse, in quanto il decreto impugnato nel frattempo era scaduto. Infine, l'esito del tredicesimo ricorso non è stato comunicato.

3. Il controllo della corrispondenza del ricorrente con la Corte

12. Alcune lettere inviate dal ricorrente alla Corte sono state aperte e lette, come provato dal timbro apposto su alcune pagine. Si tratta in particolare del modulo di ricorso del 22 marzo 2000, di una lettera ricevuta il 15 gennaio 2001 e del suo allegato, di una copia di una sentenza ricevuta il 15 giugno 2001 e della procura datata 10 gennaio 2002.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

13. Nella sua sentenza *Ospina Vargas*, la Corte ha riassunto il diritto e la prassi interni pertinenti per quanto riguarda il regime di carcerazione speciale applicato nella fattispecie ed il controllo della corrispondenza (*Ospina Vargas c. Italia*, n° 40750/98, §§ 23-33, 14 ottobre 2004). Essa ha anche menzionato le modifiche introdotte dalla legge n° 279 del 23 dicembre 2002 (*ibidem*).

14. Tenuto conto di questa riforma e delle decisioni della Corte (in ultimo luogo della sentenza *Ganci c. Italia* del 30 ottobre 2003, §§ 19-31), la Corte di cassazione si è scostata dalla giurisprudenza precedente ed ha ritenuto che un detenuto abbia interesse ad ottenere una decisione, anche se il periodo di validità del decreto impugnato sia scaduto, e questo in ragione degli effetti diretti della decisione sui decreti successivi al decreto impugnato (Corte di cassazione, prima sezione, sentenza del 26 gennaio 2004, depositata il 5 febbraio 2004, n° 4599, *Zara*).

IN DIRITTO

I. SULLA ADDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

15. Il ricorrente ritiene che l'applicazione prolungata del regime speciale previsto dall'articolo 41 bis della legge penitenziaria abbia comportato una violazione dell'articolo 3 della Convenzione, così formulato:

“Nessuno può essere sottoposto a (...) pene o trattamenti inumani o degradanti”

A. Sulla ricevibilità

16. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. La Corte rileva peraltro che questo non contrasta con nessun altro motivo di irricevibilità. È quindi opportuno a dichiararlo ricevibile.

B. Sul merito

17. Il Governo ritiene che le restrizioni previste dall'articolo 41 bis della legge penitenziaria non costituiscono un trattamento inumano che, a giusto titolo, non è ammesso dalla Costituzione, o non sono comunque di natura tale da determinare limitazioni ingiustificate alla libertà personale del detenuto.

18. Il ricorrente ricorda da parte sua che l'applicazione prolungata del regime speciale, da ben 12 anni, costituisce un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

19. Secondo la giurisprudenza della Corte, per ricadere nell'ambito dell'articolo 3, un cattivo trattamento deve raggiungere un minimo di gravità. La valutazione di questo minimo è relativa per natura; essa dipende da tutti gli elementi della causa, soprattutto dalla durata del trattamento e dai suoi effetti fisici o mentali nonché, talvolta, dal sesso, dall'età, dallo stato di salute della vittima, ecc. (*Irlanda c. Regno Unito*, sentenza del 18 gennaio 1978, serie A n° 25, p. 65, § 162).

20. In questa ottica, la Corte deve esaminare se l'applicazione prolungata del regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41 bis - che, peraltro, dopo la riforma del 2002, è divenuto una norma permanente della legge sull'ordinamento penitenziario - per più di 12 anni nel caso del ricorrente costituisca una violazione dell'articolo 3. Per far questo, essa deve tuttavia fare astrazione dalla natura del reato attribuito al ricorrente, perché la "proibizione della tortura o delle pene o trattamenti inumani o degradanti è assoluta, quali che siano i comportamenti della vittima" (*Labita c. Italia* [GC], n° 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV).

21. La Corte ammette che, in generale, l'applicazione prolungata di certe restrizioni può porre un detenuto in una situazione che potrebbe costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 3. Tuttavia, essa non può ritenere una durata precisa come il momento a partire dal quale è raggiunta la soglia minima di gravità per ricadere nel campo di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione. Al contrario, essa deve controllare se, in un determinato caso, il rinnovo e la proroga delle restrizioni si giustificassero o se, al contrario, esse costituissero la reiterazione di limitazioni che non si giustificavano più.

22. Ora, risulta che il Ministro della Giustizia, per giustificare la proroga delle restrizioni, ha fatto riferimento ogni volta alla persistenza delle condizioni che giustificavano la prima applicazione e i tribunali di sorveglianza hanno controllato la realtà di queste constatazioni.

Da parte sua, la Corte nota che gli argomenti invocati per giustificare il mantenimento delle limitazioni non erano sproporzionati rispetto ai fatti precedentemente attribuiti al ricorrente, che era stato condannato a pesanti pene per fatti molto gravi. Di conseguenza, la sofferenza o l'umiliazione che il ricorrente ha potuto provare non sono andate al di là di quelle che comporta inevitabilmente una determinata forma di trattamento - nella fattispecie prolungata - di una pena legittima (sentenza *Labita* prima

citata, § 120, *Bastone c. Italia* (dec.), n° 59638/00 del 18 gennaio 2005).

Inoltre, il ricorrente non ha fornito alla Corte elementi che le permettano di concludere che la proroga delle restrizioni fosse manifestamente ingiustificata nella fattispecie.

23. In conclusione, non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

II. SULLA SOSTENUTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

A. Limitazione alle visite familiari

24. Il ricorrente lamenta di aver avuto la possibilità di incontrare la sua famiglia soltanto per un'ora al mese e la modalità delle visite. Egli invoca l'articolo 8 della Convenzione, così formulato:

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita (...) familiare, (...) e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

1. Sulla ricevibilità

25. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. La Corte rileva peraltro che esso non contrasta con nessun motivo di irricevibilità. È opportuno quindi dichiararlo ricevibile.

2. Nel merito

26. Il Governo osserva che il decreto ministeriale di applicazione del regime speciale di carcerazione previsto dall'articolo 41 bis della legge penitenziaria è adottato sulla base di elementi nuovi e differenti rispetto a quelli che hanno determinato la misura precedente, dopo aver richiesto di volta in volta le informazioni alle autorità giudiziarie interessate ed agli organi della polizia e della magistratura. Esso dà luogo ad una misura autonoma rispetto alla precedente.

27. Per quanto riguarda il ricorrente, il Governo sottolinea che l'applicazione prolungata del regime speciale di carcerazione comporta un grave sacrificio per la sua vita familiare, tanto più se viene attuato sulla presunzione dei rapporti con l'associazione alla quale il detenuto apparteneva dodici o tredici anni prima e non sulla base del buon comportamento dimostrato durante questi lunghi anni passati in carcere.

28. La Corte ha già dovuto pronunciarsi sulla compatibilità del regime in questione con l'articolo 8. Essa si è così espressa (vedere, fra l'altre, la

sentenza *Messina c. Italia* (n° 2), n° 25498/94, § 66, CEDH 2000-X) :

“Ora, la Corte rileva che il regime previsto dall’articolo 41 bis mira a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate ed il loro ambiente criminale di origine, al fine di rendere minimo il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali. In effetti, la Corte nota in particolare, come indicato dal Governo, che prima dell’introduzione del regime speciale, i membri della mafia incarcerati riuscivano a mantenere la loro posizione all’interno dell’organizzazione criminale, a scambiare informazioni con gli altri detenuti e con l’esterno, e ad organizzare e fare eseguire crimini all’interno ed all’esterno degli istituti penitenziari interessati. In questo contesto, la Corte tiene conto della natura specifica del fenomeno della criminalità organizzata e soprattutto di quella di stampo mafioso, dove le relazioni familiari giocano spesso un ruolo principale. Peraltro, in numerosi Stati parti della Convenzione, esistono regimi di sicurezza rafforzati nei confronti dei detenuti pericolosi. Questi regimi sono basati anche sull’allontanamento dalla comunità penitenziaria, accompagnata da un rafforzamento dei controlli.”

29. La Corte nota che in ogni decreto, il Ministro della Giustizia, per giustificare il mantenimento delle restrizioni, ha sempre fatto riferimento alla situazione personale del ricorrente per come era evoluta dopo l’adozione del decreto precedente.

30. La Corte è del parere che devono essere qui invocate le ragioni che l’hanno indotta a concludere che l’applicazione prolungata delle restrizioni non costituiva un disconoscimento dell’articolo 3 e la inducono a statuire nello stesso senso.

31. Essa conclude quindi che non vi è stata violazione dell’articolo 8 della Convenzione.

B. Controllo della corrispondenza

32. Benché il ricorrente non abbia formalmente lamentato il controllo della sua corrispondenza, alcuni documenti indirizzati dal ricorrente alla Corte sono stati aperti e letti, come provato dal timbro apposto su alcune pagine. Pertanto, la Corte ritiene necessario esaminare l’ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto della sua corrispondenza così come previsto dall’articolo 8 della Convenzione.

1. Sulla ricevibilità

33. La Corte constata che questo motivo non è manifestamente infondato ai sensi dell’articolo 35 § 3 della Convenzione. La Corte rileva peraltro che esso non contrasta con nessun altro motivo di irricevibilità. È quindi opportuno dichiararlo ricevibile.

2. Nel merito

34. Il Governo ritiene che la base legale del controllo della corrispondenza sia l’articolo 18 della legge sull’ordinamento penitenziario. Esso constata che l’ispezione della posta del ricorrente si proponeva di

salvaguardare l'ordine e la sicurezza dello Stato. Questa restrizione, permessa dal fatto che essa rientra nelle restrizioni dell'applicazione del regime diversificato previsto dall'articolo 41 bis della legge sull'ordinamento penitenziario, intendeva impedire che la corrispondenza potesse divenire un mezzo di trasmissione di comunicazioni vietate.

35. Il ricorrente è del parere che il controllo della sua corrispondenza, esercitato in maniera quasi meccanica dalle autorità giudiziarie, costituisca una intrusione nella sfera individuale e privata del detenuto.

36. È evidente che vi è stata "ingerenza di una pubblica autorità" nell'esercizio del diritto del ricorrente al rispetto della sua corrispondenza garantito dall'articolo 8 § 1. Tale ingerenza disconosce questa disposizione salvo se, "prevista dalla legge", essa persegua uno o più scopi legittimi rispetto al paragrafo 2 e, inoltre, sia "necessaria, in una società democratica" per raggiungerli (sentenze *Silver e altri c. Regno Unito*, del 25 marzo 1983, serie A n° 61, p. 32, § 84, *Campbell c. Regno Unito*, del 25 marzo 1992, serie A n° 233, p. 16, § 34, *Calogero Diana c. Italia*, del 15 novembre 1996 *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 28, *Domenichini c. Italia*, del 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, § 28, *Petra c. Roumania* del 28 settembre 1998, *Recueil* 1998-VII, p. 2853, § 36, e *Labita c. Italia* [GC], del 6 aprile 2000, § 179, *Recueil* 2000-IV).

37. La Corte rileva che il controllo della corrispondenza del ricorrente è sempre stato ordinato dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario. Ora, la Corte ha già constatato più volte che il controllo della corrispondenza fondato su questa norma disconosce l'articolo 8 della Convenzione perché non è "previsto dalla legge" dal momento che non disciplina né la durata delle misure di controllo della corrispondenza dei detenuti, né i motivi che possono giustificarle, e non indica con sufficiente chiarezza l'ampiezza e le modalità di esercizio del potere di valutazione delle autorità competenti nel campo considerato (vedere, tra altre, *Labita* prima citata, §§ 175-185). Essa, nella fattispecie, non vede ragioni per discostarsi da una giurisprudenza che mira a permettere ad ogni detenuto di godere del grado minimo di tutela voluto dalla preminenza del diritto in una società democratica (*Calogero Diana* prima citata, § 33).

38. Alla luce di quello che precede, la Corte constata che il controllo della corrispondenza del ricorrente non era mai "previsto dalla legge" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Questa conclusione rende superfluo verificare nella fattispecie il rispetto delle altre esigenze del paragrafo 2 della stessa norma. La Corte prende atto, dopo tutto, dell'entrata in vigore della legge n° 95/2004 che modifica la legge sull'ordinamento penitenziario, ma sottolinea che la legge in questione non permette tuttavia di correggere le violazioni che si sono verificate precedentemente alla sua entrata in vigore.

39. Vi è stata quindi violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

III. SULLA ASSERTITA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE COMBINATO CON L'ARTICOLO 8

40. Il ricorrente lamenta il fatto che i suoi ricorsi avverso le decisioni del tribunale di sorveglianza non sono stati esaminati entro il termine dei dieci giorni previsti dalla legge interna e invoca una violazione dell'articolo 13 della Convenzione combinato con l'articolo 8. L'articolo 13 è così formulato:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

41. Secondo il Governo, il diritto di ricorrere contro l'atto che proroga il regime previsto dall'articolo 41 bis della legge sull'ordinamento penitenziario è garantito dall'articolo 14 ter di questa stessa legge, sotto forma di reclamo, senza effetti sospensivi, davanti al tribunale di sorveglianza entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento all'interessato. Il Governo constata che il ricorrente si è avvalso di questa possibilità. Esso aggiunge che è possibile proporre ricorso per cassazione avverso la decisione pronunciata dal tribunale di sorveglianza. Esso conclude che questo motivo di ricorso appare senza fondamento, poiché il ricorrente disponeva di vie di ricorso interne nel caso di specie.

42. Da parte sua, il ricorrente fa notare di aver proposto quattro ricorsi contro l'applicazione del regime speciale entro il termine di dieci giorni al tribunale di sorveglianza. Questi ricorsi sono stati dichiarati inammissibili per mancanza di interesse in quanto il termine per esaminare il ricorso era scaduto prima dell'esame da parte dell'autorità giudiziaria. Il ricorrente è del parere che questa situazione abbia comportato una violazione del diritto ad un ricorso effettivo.

43. La Corte ricorda che essa ha già esaminato questo tipo di situazione in altri ricorsi diretti contro l'Italia ed ha ritenuto che i ricorrenti si lamentassero in sostanza del disconoscimento del diritto ad un tribunale garantito l'articolo 6 § 1 della Convenzione (sentenze *Ganci c. Italia*, n° 41576/98, §§ 23-31, CEDH 2003-XI e *Bifulco c. Italia*, n° 60915/00, §§ 21-24, 8 febbraio 2005). Nella sentenza *Ganci*, la Corte ha concluso nella applicabilità e nella violazione dell'articolo 6 § 1 nei seguenti termini:

“23. In compenso, la Corte ha il dovere di controllare se alla fattispecie si applichi l'aspetto civile in quanto si trattava di una «contestazione su diritti ed obbligazioni di natura civile».

La Corte osserva che i procedimenti di reclamo riguardavano la contestazione della regolarità delle restrizioni ad una serie di diritti comunemente riconosciuti ai detenuti. Pertanto, la questione dell'applicabilità dell'articolo 6 § 1 si pone da due punti di vista: quello dell'esistenza di una «contestazione» su un «diritto» difendibile nel diritto interno; quello della «natura civile» o no di detto diritto.

24. Quanto alla prima condizione, la Corte ricorda che, secondo la sua costante giurisprudenza, l'articolo 6 § 1 della Convenzione trova

applicazione solo se esiste una «contestazione» reale e seria (*Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, sentenza del 23 settembre 1982, serie A n° 52, p. 30, § 81) relativa a «diritti ed obbligazioni di natura civile». La contestazione può riguardare sia l'esistenza stessa di un diritto sia la sua portata o le sue modalità di esercizio (si veda in particolare *Zander c. Svezia*, 25 novembre 1993, serie A n° 279-B, p. 38, § 22), e l'esito del procedimento deve essere direttamente determinante per il diritto in questione; infatti, l'articolo 6 § 1 non si accontenta, per entrare in gioco, di un legame tenue né di ripercussioni lontane (si vedano in particolare le sentenze *Masson e Van Zon c. Paesi Bassi*, 28 settembre 1995, serie A n° 327, § 44, e *Fayed c. Regno Unito*, 21 settembre 1994, serie A n° 294-B, pp. 45-46, § 56). Inoltre, «l'articolo 6 § 1 vale per le «contestazioni» relative a «diritti» [di natura civile] che si possano dire, almeno in modo difendibile, riconosciuti nel diritto interno, siano o no per giunta tutelati dalla Convenzione» (si vedano in particolare *Editions Périscope c. Francia*, 26 marzo 1992, serie A n° 234-B, § 35, e *Zander* prima citata).

Ora, la Corte costata che, in occasione dell'esame dei reclami presentati contro i decreti nn. 2 e 8 (...), gli organi giudiziari aditi hanno accolto in parte le domande del ricorrente. Peraltro, la Corte costituzionale, nella sua sentenza n° 26 del 1999 (...), si è pronunciata sulla necessità di garantire una tutela giudiziaria contro le restrizioni subite dai detenuti.

25. Quanto alla seconda condizione, la Corte osserva che almeno alcune delle serie limitazioni stabilite dai decreti del Ministro della Giustizia riguardo al ricorrente – come quelle riguardanti i suoi contatti con i familiari e quelle aventi conseguenze patrimoniali – rientrano sicuramente nella sfera dei diritti della persona e, di conseguenza, hanno natura civile.

26. Di conseguenza, la Corte costata che l'articolo 6 è applicabile alla fattispecie.

(...)

29. La Corte rileva che, per quanto riguarda il decreto del Ministro della Giustizia che impone il regime speciale, un detenuto dispone di dieci giorni a decorrere dalla data della comunicazione del decreto per presentare un reclamo senza effetto sospensivo innanzi al tribunale di sorveglianza. A sua volta, il tribunale deve pronunciarsi entro il termine di dieci giorni.

In questa circostanza, in base alle informazioni a disposizione della Corte, il ricorrente sarebbe stato oggetto di almeno nove decreti che gli imponevano un regime speciale, e ne ha impugnati otto. In quattro casi, non è intervenuta alcuna decisione durante il periodo di validità dei decreti (...) e, di conseguenza, i ricorsi sono stati successivamente dichiarati irricevibili, in quanto il ricorrente aveva perduto ogni interesse al loro esame.

30. Pertanto, la Corte deve verificare se, nell'esame dei quattro ricorsi presentati dal ricorrente, sia stato rispettato il diritto di questi a adire un tribunale.

(...) la Corte ha riconosciuto che il semplice superamento di un termine

di legge non costituisce una violazione del diritto garantito. Tuttavia, nella stessa sentenza, essa ha affermato anche che «il tempo necessario all'esame di un ricorso [poteva] metterne in discussione l'efficacia» (*ibidem*).

31. La Corte osserva innanzitutto che la presente causa presenta una caratteristica fondamentale che la differenzia dalla causa *Messina* (n° 2) (...). Nella fattispecie, infatti, gli organi giudiziari non si sono mai pronunciati nel merito dei quattro reclami del ricorrente mentre, nel caso del Sig. Messina, lo avevano fatto a termini scaduti.

Ora, la Corte non può che constatare che la mancanza di una qualsiasi decisione nel merito dei ricorsi ha annullato l'impatto del controllo esercitato dai tribunali sui decreti del Ministro della Giustizia.

Peraltro, se la legge applicabile prevede per la decisione il termine di soli dieci giorni è, secondo il parere della Corte, a causa, da un lato, della gravità dell'impatto del regime speciale sui diritti del detenuto e, dall'altro, della validità limitata nel tempo della decisione impugnata.

In queste circostanze, la Corte ritiene che la mancanza di una decisione da parte del tribunale di sorveglianza sui ricorsi depositati contro i decreti del Ministro della Giustizia abbia violato il diritto del ricorrente che la sua causa sia esaminata da un tribunale.

Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

44. Per quanto riguarda il presente ricorso, la Corte ritiene anche necessario controllare se il diritto del ricorrente ad un tribunale sia stato rispettato nell'esame del settimo, ottavo, decimo e undicesimo ricorso da lui esercitato avverso alcuni decreti del Ministro della Giustizia.

45. Risulta che le giurisdizioni non hanno mai statuito sul merito dei quattro reclami del ricorrente. La Corte, di conseguenza, non può che constatare che la mancanza di qualsiasi decisione sul merito dei ricorsi abbia annullato l'impatto del controllo esercitato dai tribunali sui decreti del Ministro della Giustizia.

Peraltro, se la legge applicabile prevede per la decisione un termine di soli dieci giorni è a causa, da un lato, della gravità dell'impatto del regime speciale sui diritti del detenuto e, dall'altro, della validità limitata nel tempo della decisione impugnata.

In queste circostanze, la Corte ritiene che la mancanza di una decisione da parte del tribunale di sorveglianza sui quattro ricorsi depositati contro i decreti del Ministro della Giustizia abbia violato il diritto del ricorrente che la sua causa venga esaminata da un tribunale.

Vi è quindi stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

IV. IN MERITO ALLA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

45. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Altra Parte contraente non permette

che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

A. Danni

46. Il ricorrente reclama 1 000 000 euro (EUR) a titolo di risarcimento del danno da lui subito "durante i dodici anni in cui è stato sottoposto al regime speciale di carcerazione".

47. Per quanto riguarda il danno morale, il Governo ritiene che la constatazione di violazione costituisca di per sé è un'equa soddisfazione.

48. La Corte non coglie nessi di causalità tra le violazioni constatate e un qualsiasi danno materiale. Quanto al danno morale, essa ritiene che nelle circostanze della fattispecie, la constatazione di violazioni della Convenzione sia sufficiente a compensarlo.

B. Spese processuali

50. Il difensore del ricorrente afferma che non è possibile quantificare le spese affrontate davanti alle autorità giudiziarie interne in quanto il suo cliente ha domandato e non ha ancora ottenuto il beneficio dell'assistenza giudiziaria.

49. Il Governo sottolinea la mancanza di complessità della causa e si rimette alla Corte per quanto riguarda le spese della procedura davanti a lei.

50. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese processuali da lui sostenute soltanto nella misura in cui esse siano provate nella loro realtà, necessità e nel carattere ragionevole del loro ammontare. Nella fattispecie, la Corte ritiene non necessario pronunciarsi sulle spese della procedura nazionale. Quanto alle spese per la procedura a Strasburgo, la Corte nota che il ricorrente non ha fornito nei termini fissati a tale scopo, ossia l'8 ed il 25 febbraio 2005, i documenti debitamente completati riguardanti la sua domanda di assistenza giudiziaria. La Corte ritiene che questo aspetto dell'applicazione dell'articolo 41 non richieda un esame d'ufficio (vedere, fra molte altre, *Cardarelli c. Italia*, sentenza del 27 febbraio 1992, serie A n° 229-G, p. 75, § 19).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
3. *Dichiara* che non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione per quanto riguarda il diritto del ricorrente al rispetto della vita familiare in ragione dell'applicazione continuata del regime speciale di carcerazione;
4. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione per quanto riguarda il diritto del ricorrente al rispetto della sua corrispondenza con la Corte;
5. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;

6. *Dichiara* che le constatazioni di violazione della Corte costituiscono di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale;

7. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione .

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 10 novembre 2005 ai sensi dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Mark VILLIGER
Cancelliere aggiunto

Boštjan M. ZUPANČIČ
Presidente

P.T.C. Il traduttore: Rita CARNEVALI

La parte relativa alla sentenza Ganci è stata tradotta dalla dott.ssa Rita PUCCI

1. Premessa

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è più volte occupata del regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41 bis. o.p., sotto diversi profili tra cui le presunte violazioni all' art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che proibisce i trattamenti inumani e degradanti e all'art. 8, che tutela il diritto alla vita privata. Altro aspetto esaminato dalla Corte sovranazionale è stato, nel corso degli anni, la compatibilità di tale regime con l'art. 6 §1 della Cedu, (diritto di accesso ad un Tribunale) in relazione alla mancanza di tempestività nella decisione di merito sui reclami presentati avverso i decreti ministeriali avanti ai Tribunali di Sorveglianza. In particolare se già in passato la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo aveva escluso la violazione dell'art. 3 Cedu per il singolo decreto ministeriale dispositivo del suddetto regime speciale, con la sentenza Argenti c/Italia la Corte Edu ha esaminato la possibile ricorrenza della violazione rispetto alla prolungata applicazione della sospensione delle regole del trattamento ordinario, avvenuta attraverso l'emissione di 21 decreti ministeriali di proroga. La Corte ha quindi inserito nel suo giudizio comparativo anche il fattore "durata" del regime di cui all'art. 41 bis o.p. e non ha mutato il suo precedente orientamento.

Sotto il profilo della meno grave violazione all'art. 8 della Cedu in relazione alle limitazioni inflitte agli incontri con i familiari, la Corte Europea ha incentrato il suo ragionamento sull'analisi del contenuto specifico di ogni singolo decreto ministeriale ed in particolare sulle motivazioni poste a fondamento, dando così particolare valenza all'esplicitato esame delle situazioni personali del ricorrente.

Infine la sentenza non presenta aspetti di novità rispetto a precedenti pronunce in argomento per quanto riguarda, sia la violazione dell'art. 8 Cedu ed il "vecchio" art. 18 o.p. che la violazione dell'art. 6 § 1 ; sotto entrambi i profili il Comitato dei Ministri degli Esteri, che controlla le modalità attraverso cui lo Stato adotta misure per eliminare le violazioni constatate, ha già avuto modo di richiedere al Governo l'adozione di interventi correttivi generali volti a emendare il sistema interno ed a evitare l'afflusso costante di ricorsi per medesime violazioni alla Corte Edu.

2. Le circostanze della fattispecie

Il ricorrente, è stato condannato dalla Corte di Assise di Caltanissetta, con sentenza del 23 giugno 1997 per omicidio aggravato ed associazione a delinquere di stampo mafioso alla pena dell'ergastolo. A partire dal 20 luglio 1992 e fino al 3 marzo 2005 il ricorrente è stato sottoposto, con Decreti del Ministero della Giustizia via via prorogati, al regime carcerario speciale previsto dall'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario. In particolare i Decreti via via emessi imponevano restrizioni concernenti, tra gli altri, divieti di utilizzo del telefono, di incontri con terzi ed altri detenuti, divieti di ricezione di pacchi e di corrispondenza con altri detenuti, limitazioni degli incontri con i familiari e all'esercizio di attività all'aperto.

Con ricorso presentato alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo il 29 ottobre 1999, il ricorrente ha prospettato la violazione degli artt. 3, 6 §1, 8, e 13 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione al regime detentivo particolarmente severo cui è stato sottoposto. In particolare, il ricorrente ha lamentato che l'applicazione prolungata del regime speciale previsto dall'art. 41 bis integri gli estremi di un trattamento inumano e degradante, vietato dall'art. 3 della Cedu, e con riguardo specifico alla limitazioni agli incontri con i familiari, previsti soltanto per un'ora al mese, ha prospettato la violazione dell'art. 8 della Cedu per il mancato rispetto del diritto alla vita familiare. Infine in relazione alla mancata tempestiva decisione da parte del Tribunale di Sorveglianza di quattro reclami presentati avverso i decreti di proroga del regime di cui all'art. 41 bis, il ricorrente ha prospettato la violazione dell'art. 6 della Cedu sotto il profilo del mancato accesso ad un Tribunale e dell'art. 13 della Cedu in relazione alla non effettività del rimedio giurisdizionale interno.

3. La sentenza della Corte

3.1. *Asserita violazione dell'art. 3 della Cedu.*

La Corte sovranazionale ha innanzitutto ricordato la sua giurisprudenza, applicativa dell'art. 3, in relazione alla quale per ricadere nell'alveo di tale norma è necessario che il trattamento assurga ad una soglia minima di gravità ; la valutazione di tale soglia è rimessa alle circostanze del caso concreto, tra cui rilievo è dato alla durata del trattamento in sé e ad altri fattori soggettivi esterni(ad. es. stato di salute della vittima, età, sesso). Nel caso concreto la Corte ha posto la sua attenzione sulla durata delle limitazioni connesse al trattamento, causate dalle prolungate applicazioni del regime di cui all'art. 41 bis, divenuto oltretutto norma permanente nell'ordinamento interno, dopo l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2002 n° 279.

All'esito di giudizio comparativo, espresso con riferimento sia alla gravità dei reati per cui il ricorrente era stato condannato che alle argomentazioni contenute nei decreti applicativi del regime speciale, la Corte ha escluso la violazione dell'art. 3 della Cedu.

3.2. *Asserita violazione dell'art. 8 della Cedu*

La Corte ha richiamato la sua giurisprudenza sulla ratio del regime penitenziario previsto dall'art. 41 bis (Messina c/Italia) e la compatibilità con l'art. 8 della Cedu, dando rilievo alle esigenze di tutela della sicurezza che giustificano l'ingerenza nella vita privata. Al contempo a seguito dell'esame dei singoli Decreti emessi dal Ministero della Giustizia e delle motivazioni via via emesse, ha escluso la violazione dell'art. 8 della Cedu.

Al contrario pur in assenza di un formale motivo di ricorso, la Corte ha accertato la violazione del diritto al rispetto della corrispondenza, sempre tutelato dall'art. 8 della Cedu, sulla semplice constatazione che alcuni documenti indirizzati dal ricorrente alla Corte Edu erano stati aperti ed apposto visto di controllo su alcune pagine. Anche in relazione a tale aspetto la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza sull'art. 18 dell'ordinamento penitenziario e sulle successive modifiche apportate dalla legge 95/2004 per concludere nel senso che la limitazione al diritto alla corrispondenza non è stata legittima. In particolare la Corte ha ribadito che il testo dell'art. 18 prima della novella, non soddisfaceva i requisiti della chiarezza e della precisione, demandando all'autorità giudiziaria la determinazione della durata e dei motivi del controllo della corrispondenza indirizzata al detenuto.

3.3. Asserita violazione degli articoli 6 §1 e 13 della Cedu in relazione ai ritardi del Tribunale di Sorveglianza nella decisione sui reclami.

La Corte ha richiamato la sua giurisprudenza in materia (fra le altre Ganci c/Italia) in relazione alla quale il mancato esame nel merito da parte del Tribunale di sorveglianza dei reclami presentati avverso decreti impositivi del regime di cui all'art. 41 bis o.p. integra la violazione dell'art. 6 §1 sotto il profilo del mancato accesso ad un Tribunale, privando il detenuto di un ricorso giurisdizionale effettivo. Poiché nel caso concreto il Tribunale di Sorveglianza non aveva deciso nei termini di scadenza di alcuni Decreto ministeriali di proroga, la Corte ha concluso per la violazione dell'art. 6 §1, ritenendo assorbita la violazione dell'art. 13.

4. Considerazioni finali

La sentenza presenta tre aspetti peculiari che meritano di essere evidenziati.

In primo luogo, la Corte sovranazionale per la prima volta ha affrontato la sollevata questione di compatibilità dei Decreti ministeriali di proroga del trattamento ex art. 41 bis o.p. con il sistema di protezione convenzionale dei Diritti Umani. Pur ammettendo che l'applicazione prolungata ai detenuti di certe limitazioni possa integrare in astratto un trattamento inumano e degradante, vietato dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, la Corte ha considerato nel caso concreto prevalenti le esigenze di ordine e sicurezza poste a fondamento dei Decreti ministeriali, che evidenziavano, di volta in volta un persistente pericolo di collegamenti con la criminalità organizzata. La Corte Edu ha, in sostanza, escluso sia l'esistenza di un qualche automatismo nella reiterazione dei provvedimenti, sia l'irragionevolezza delle misure limitative disposte sul detenuto, pervenendo alla conclusione che le restrizioni non hanno imposto un grado di sofferenza superiore a quella connaturata al trattamento penitenziario.

La sentenza, è destinata ad avere riflessi oltre il caso concreto in considerazione dell'attenzione posta nel corso degli anni sia dal Comitato per la Prevenzione Tortura che dal Commissario per i Diritti Umani al regime penitenziario ex art. 41 bis o.p., ritenuto tra i più duri in Europa: il vaglio di conformità al sistema di protezione dei Diritti Umani espresso dalla Corte Edu costituisce un importante tassello, di carattere sovranazionale, che va ad aggiungersi a quelli finora intervenuti, di matrice interna (tra le altre sentenza della Corte Costituzionale del 14 ottobre 1996 n. 351). Il comune

denominatore delle pronunce emesse può, in sintesi, rinvenirsi nell'espresso giudizio di proporzionalità tra le limitazioni imposte al detenuto ed il fine avuto di mira, nonché nella garanzia del controllo giurisdizionale esercitato, di volta in volta, dai Tribunali di Sorveglianza sull'attualità del pericolo di collegamenti del detenuto con la criminalità organizzata.

In secondo luogo la sentenza si pone sulla scia di precedenti pronunce (Messina c/Italia, Calogero Diana c/Italia e Ganci c/Italia), per ciò che concerne, rispettivamente, l'esclusa violazione dell'art. 8 della Cedu per le limitazioni ai colloqui familiari e le riscontrate violazioni, invece, al diritto alla segretezza della corrispondenza, tutelato dalla medesima norma, e al diritto ad un Tribunale, garantito dall'art. 6 § 1 della Cedu. In particolare la Corte sulle tre questioni si è limitata a richiamare il pregresso orientamento, senza esaminare nel dettaglio, soprattutto con riguardo alla prospettata violazione dell'art. 6 Cedu le diverse situazioni sottostanti. In particolare nel caso Ganci era accaduto che tutti i reclami presentati dal detenuto erano stati dichiarati inammissibili dai Tribunali di Sorveglianza per sopravvenuta decorrenza dei termini, ditalché la tutela giurisdizionale era stata sistematicamente negata; nel caso in esame, al contrario, dei quattordici reclami proposti soltanto quattro si erano conclusi senza esame di merito.

In terzo luogo e sotto il profilo della ritenuta violazione all'art. 6 § 1 della Cedu, la Corte non ha accolto l'eccezione sollevata dal Governo, ai sensi dell'art. 35 §1 Cedu, sul mancato esaurimento del rimedio interno, rappresentato dal ricorso in Cassazione, avverso i provvedimenti emessi dal Tribunale di Sorveglianza. Tenuto conto del richiamo, contenuto al § 14 della sentenza, alla pronuncia della Corte di Cassazione del 5 febbraio 2004 n° 4599 (imp. Zara), la Corte sembra tuttavia implicitamente ritenere non effettivo il ricorso in Cassazione, per i provvedimenti emessi dal Tribunale di Sorveglianza, in epoca anteriore al febbraio 2004. Con la nota sentenza, invero, la Suprema Corte, innovando il precedente orientamento, ha ritenuto sussistente l'interesse del detenuto ad ottenere una pronuncia giurisdizionale anche se decorsi, all'epoca della decisione del reclamo, i termini di efficacia del provvedimento ministeriale, in ragione sia del nuovo disposto di cui all'art. 2 sexies L.279/02, che della esposizione dello Stato a condanne da parte della Corte Edu.

La Corte dei diritti dell'Uomo in definitiva è sempre più orientata a attribuire un collegamento stretto tra l'art. 6 e l'art. 13 della Cedu, perché pur ritenendo assorbita la violazione di tale ultima norma

nella prima, interpreta tuttavia il diritto di accesso ad un Tribunale secondo il parametro di effettività di cui all'art. 13 Cedu e così dispensa il ricorrente dall'esperire ricorsi interni che sono destinati all'insuccesso, perché contrari ad orientamenti giurisprudenziali consolidati.