

## IL “CARCERE DURO” E GLI INTERNATI IN MISURA DI SICUREZZA: QUALCHE RIFLESSIONE A MARGINE DI UN’IMPORTANTE SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nota a [Corte cost., sent. 21 ottobre 2021, n. 197, Pres. Coraggio, Red. Zanon](#)

di Fabio Fiorentin

*Il contributo analizza la sentenza costituzionale n. 197 del 2021, con cui la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 41-bis, commi 2 e 2-quater, della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), sollevate dalla Corte di Cassazione in riferimento agli articoli 3, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 7 e 4, prot. n. 7, CEDU, nella parte in cui le evocate disposizioni penitenziarie prevedono la possibilità di applicare il regime detentivo speciale anche nei confronti degli internati sottoposti a misura di sicurezza detentiva. L’analisi si sofferma, in particolare, sulle ricadute applicative del dictum e sui possibili riflessi de jure condendo, prospettando la “messa a regime costituzionale” della casa di lavoro, attraverso il riconoscimento della liberazione anticipata ai sensi dell’art. 54 ord. penit., e la concessione di licenze sperimentali, innescando un “circolo virtuoso” di sviluppo positivo sul recupero sociale degli internati, alla luce del principio che la compressione dei diritti fondamentali della persona deve rispondere a rigorosi criteri di necessità e di proporzione e non può mai tradursi in limitazioni tali da violare la dignità della persona umana, che rimane valore imprescindibile e baricentrico nel bilanciamento degli interessi in gioco.*

SOMMARIO: 1. Una sentenza “di principi” e un importante *persuasive precedent*. – 2. Le questioni sottoposte al vaglio di costituzionalità: la connotazione afflittiva dell’internamento aggravato dal “41-bis” e il contrasto con il principio di legalità costituzionale e convenzionale. – 3. La prolungata durata della misura di sicurezza e la lesione del principio di proporzionalità. – 4. Una misura di sicurezza privata della sua essenziale funzione risocializzante, ridotta a mero duplicato della pena detentiva. – 5. Le prospettazioni delle parti. – 6. La risposta del Giudice delle leggi: i principi di adeguatezza e proporzionalità le *guidelines* nell’applicazione delle misure limitative. – 7. Le misure limitative non possono integrare trattamenti contrari al senso di umanità o vanificare la finalità rieducativa. – 8. Lo “statuto differenziale” degli internati impone un’applicazione peculiare delle limitazioni. – 9. Il disconoscimento della premessa logico-giuridica apre la strada all’interpretativa di rigetto. – 10. La congruità della risposta “sanzionatoria” è assicurata dalla valutazione “individualizzata” del giudice (e del ministro della giustizia). – 11. Uno sguardo oltre il *dictum* costituzionale. – 12. La “messa a regime costituzionale” della casa di lavoro.

## 1. Una sentenza “di principi” e un importante *persuasive precedent*.

Con la pronuncia n. 197 del 2021, la Consulta dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 41-*bis*, commi 2 e 2-*quater*, della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), sollevate dalla Prima Sezione della Corte di Cassazione con ordinanza 2 novembre 2020, n. 30408<sup>1</sup>, in riferimento agli articoli 3, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 7 e 4, prot. n. 7, CEDU, nella parte in cui le evocate disposizioni penitenziarie prevedono la facoltà di sospendere l’applicazione delle ordinarie regole di trattamento e degli istituti previsti dalla stessa legge, con adozione obbligatoria delle misure enunciate nel comma 2-*quater*, anche nei confronti degli internati, assoggettati a misura di sicurezza detentiva.

Non sempre – viene da dire – il “dialogo tra le Corti” si traduce in una sinfonica convergenza verso l’auspicato risultato di messa a regime costituzionale della materia oggetto dello scrutinio di costituzionalità.

Benché l’esito non abbia premiato gli auspicci della rimettente, la sentenza n. 197/21, pur scontando la natura di interpretativa di rigetto e dunque non direttamente novativa del quadro giuridico-normativo, riveste tuttavia una non trascurabile valenza di *persuasive precedent*, giacché consolida sul piano sistematico una rete di principi garantistici già elaborati dalla Consulta<sup>2</sup> che involgono delicate tematiche – e altrettanti nervi scoperti – attorno alla sempre attuale questione della compatibilità del regime speciale del “41-*bis*” con l’assetto costituzionale e convenzionale<sup>3</sup>.

La pronuncia in rassegna, per questa ragione, va considerata un tassello importante di una giurisprudenza alla perenne ricerca del difficile equilibrio tra le esigenze preventive connesse alla repressione del fenomeno mafioso – triste realtà che la stessa Corte edu ha definito “un flagello” – e l’imperativo, altrettanto forte in uno Stato di diritto, a che tale fermo contrasto avvenga sempre nel rispetto dei principi di civiltà giuridica che affondano salde radici nei principi costituzionali e convenzionali<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Per una prima lettura all’ordinanza della Prima Sezione della Cassazione, v. GIANFILIPPI (2020).

<sup>2</sup> Una recente analisi esaustiva della giurisprudenza costituzionale sul regime penitenziario differenziale di cui all’art. 41-*bis* ord. penit. è stata condotta da DELLA BELLA (2016b); cfr. anche il fascicolo monotematico *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, fascicolo 12-*bis*, in *Giur. Pen. Web*, 2019.

<sup>3</sup> Come si dirà nel prosieguo, la *quaestio* è prospettata con riferimento all’art. 7 CEDU. E tuttavia appare di tutta evidenza come il tema del “carcere duro”, nella misura in cui incide sulla finalità rieducativa della pena (e, come afferma ora la Corte costituzionale con la pronuncia in rassegna, anche della misura di sicurezza), chiama in causa il valore di tutela della dignità umana e il divieto di trattamenti, appunto, “inumani e degradanti” iscritto nell’art. 3 della Convenzione. Della dignità tratta il Titolo I del più recente elenco dei diritti fondamentali, la c.d. “Carta di Nizza”, che in base all’art. 6, § 1, del Trattato dell’Unione Europea è collocata dal 2007 tra le norme di rango primario per l’Unione e, dal 2009 (Trattato di Lisbona) ha lo stesso effetto giuridico vincolante dei Trattati.

<sup>4</sup> La Corte edu ha, invero, affermato che il regime detentivo di cui all’art. 41-*bis* ord. penit., pur rappresentando una limitazione di alcuni diritti fondamentali del detenuto, non integra, di per sé, una violazione dell’art. 3 CEDU, atteso che tali deroghe sono giustificate da «evidenti ragioni di sicurezza pubblica»: Corte edu, 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, ric. n. 26772/85. In tema cfr. MINNELLA (2004), p. 211. La giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. 1, 19 aprile 2016 n. 44149, CED 268294) ritiene non esservi alcuna incompatibilità strutturale tra l’adozione di un regime carcerario differenziato (dettato dalla necessità di

## 2. Le questioni sottoposte al vaglio di costituzionalità: la connotazione afflittiva dell'internamento aggravato dal "41-bis" e il contrasto con il principio di legalità costituzionale e convenzionale.

La Prima Sezione riprende e sviluppa, nella prospettazione alla Consulta, la questione di costituzionalità già affacciata in sede di legittimità dalla difesa dell'internato, sottoposto alla misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro in costanza di applicazione del regime penitenziario differenziato di cui all'art. 41-bis, ord. penit.

La dedotta *quaestio* si sviluppa su tre fronti argomentativi principali.

Viene, anzitutto, denunciata la distorsione provocata dalla cumulativa applicazione della casa di lavoro e del regime detentivo speciale, tale da rendere *de facto* indistinguibile sul piano esecutivo la pena detentiva (pure scontata in "41-bis") e la misura di sicurezza, con appiattimento di quest'ultima su una dimensione quasi esclusivamente afflittiva e segregativa, stante l'impossibilità di praticare, in favore degli internati, un effettivo trattamento risocializzante (soprattutto di tipo extramurario) a motivo del vincolo giuridico costituito, appunto, dallo speciale regime detentivo contestualmente imposto.

Ad avviso della rimettente, un tale assetto connoterebbe il compendio in esame (casa di lavoro + "41-bis") quale meccanismo irrazionale e privo di proporzionalità – dunque in contrasto con l'art. 3 Cost. – poiché nel sistema del c.d. "doppio binario" alle misure di sicurezza, orientate alla prevenzione speciale attraverso la risocializzazione, dovrebbero rimanere estranei i profili retributivi propri della esecuzione della pena.

Nella fattispecie, la ravvisata omogeneità in sede applicativa tra pena e misura di sicurezza si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio di legalità (art. 25 Cost.) e con il contesto convenzionale (art. 7 CEDU), come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che esige, con riguardo alla misura di sicurezza, "contenuti specifici del trattamento degli internati rispetto al regime esecutivo della pena."

Proprio a causa delle incisive limitazioni poste dal contestuale regime differenziale del "41-bis" – osserva il giudice *a quo* – l'esecuzione della casa di lavoro rappresenta a tutti gli effetti una "seconda pena", eseguita successivamente a quella detentiva principale, per di più connotata dall'assenza del contenuto risocializzante

---

neutralizzare l'allarme sociale derivante dal mantenimento da parte del detenuto di relazioni con l'esterno del carcere) e i contenuti della citata norma convenzionale, attesa la natura temporanea della misura, l'esistenza per il detenuto di spazi minimi e incompressibili di relazionalità e il controllo giurisdizionale sulle ragioni giustificatrici del provvedimento originario e delle eventuali sue proroghe e sulla tipologia delle limitazioni imposte, che "rassicura circa la permanenza di un margine di flessibilità del trattamento derivante dalla verifica giurisdizionale del rapporto tra contenuto della prescrizione ed esigenze di tutela dei diritti del soggetto recluso". La previsione di un sindacato giurisdizionale per l'eventuale lesione di diritti soggettivi derivante dalle singole disposizioni rende, inoltre, il regime differenziale conforme ai principi costituzionali (così FIORIO, 2019c, p. 105). Cfr. anche, per altri riferimenti alla giurisprudenza CEDU, *infra* nota 13.

proprio della prima e dalla durata incerta, dal momento che gli internati al “41-bis”, a differenza di altri soggetti, nella medesima posizione giuridica ma sottratti al regime differenziato, non sono ammessi alla vita in comune nella sezione detentiva di assegnazione, né sono destinatari di proposte trattamentali alla stessa stregua degli altri reclusi e non possono neppure aspirare a forme di sperimentazione extramuraria, quali le licenze e la semilibertà, andando così fatalmente incontro – a motivo della assenza di elementi di riscontro favorevoli – a una serie continua di proroghe della misura di sicurezza, la cui durata non è neppure mitigata dall’applicazione della liberazione anticipata.

Tale presa d’atto spinge la Prima Sezione a interrogarsi sul rapporto tra pena e misura di sicurezza nell’ambito del c.d. “doppio binario sanzionatorio”, che vede assegnato alle pene la finalità prioritaria della risocializzazione del reo (art. 27, comma 3, Cost.)<sup>5</sup>, laddove al sistema delle misure di sicurezza è essenzialmente riservata la funzione specialpreventiva in rapporto alla concreta e attuale pericolosità sociale del soggetto.

Il comune punto di fuga di pene e misure di sicurezza è costituito dall’obiettivo della risocializzazione (quest’ultima, infatti, consente di prevenire il pericolo di recidiva del soggetto)<sup>6</sup>, che viene perseguito, nel caso dell’esecuzione della casa di lavoro applicata a soggetti imputabili, attraverso percorsi rieducativi intramurari a stretto contatto con le varie figure professionali di riferimento (educatori, psicologi, docenti) che sono incaricate di seguire gli internati, gli interventi di sostegno dell’UEPE e l’ammissione ai benefici esterni (licenze di cui all’art. 53, ord. penit. e semilibertà) che fungono da verifiche e sperimentazioni del soggetto, in vista del periodico riesame del magistrato di sorveglianza sulla perdurante pericolosità sociale dell’interessato.

Tale meccanismo di inceppa, tuttavia, quando la casa di lavoro è applicata agli internati sottoposti anche al “41-bis”: la misura di sicurezza – deprivata delle componenti trattamentali – si riduce soltanto alla componente afflittiva riconducibile alla dimensione puramente segregativa della misura stessa, assumendo, quindi, connotati non dissimili da una vera e propria pena e incorrendo dunque – a parere della Sezione rimettente – in profili di incostituzionalità alla luce degli artt. 3 e 25 Cost., nonché 117, Cost in relazione all’art. 7, Cedu, sotto i medesimi profili già censurati dalla Corte di Strasburgo in rapporto all’istituto tedesco della *Sicherungsverwahrung*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> La Corte richiama la propria sentenza n. 149 del 2018, su cui v. *ex multis* DOLCINI (2018); PUGIOTTO (2018c), p. 1651 ss.

<sup>6</sup> La Corte richiama le proprie sentenze n. 19 del 1974, n. 168 del 1972 e n. 68 del 1967 e n. 291 del 2013.

<sup>7</sup> La *Sicherungsverwahrung*, istituto cardine del sistema del c.d. “doppio binario” tedesco – *System der Zweispurigkeit* – introdotta per la prima volta nel 1933, attualmente prevista ai sensi dei §§ 66 e seguenti dello *Strafgesetzbuch* (StGB), così come modificata dalla recente legge del 5 dicembre 2012 (BGBl. I S. 2425, costituisce una misura di sicurezza custodiale applicata obbligatoriamente ogni qualvolta essa appaia necessaria alla tutela della collettività nei confronti di un soggetto imputabile pericoloso: la sua comminazione è subordinata alla sussistenza di requisiti formali relativi alla carriera criminale pregressa del soggetto, nonché alla valutazione della sua pericolosità rispetto alla commissione di ulteriori reati. Lo scopo della misura viene individuato nella neutralizzazione dell’autore pericoloso, mentre la sua durata è indeterminata nel massimo e dipende dal raggiungimento di tale finalità (sulle analogie tra l’evocato istituto

### **3. La prolungata durata della misura di sicurezza e la lesione del principio di proporzionalità.**

Un secondo motivo di contrasto con l'assetto costituzionale è ravvisato dalla Cassazione nell'effetto distorsivo che la cumulativa applicazione della misura di sicurezza e del regime detentivo speciale induce sulla durata della misura stessa (effetto che, al contrario, non si verifica con riguardo alla pena espiata pur in regime di "41-bis" che può in concreto ridursi per effetto della liberazione anticipata).

Si determinerebbe, precisamente, una sorta di circolo vizioso tra mancanza di offerta risocializzante e perdurare della diagnosi di pericolosità in capo all'internato: per un verso, infatti, l'assenza di attività trattamentali rieducative – dovuta alle pesanti limitazioni del regime speciale – impedirebbe l'acquisizione di elementi dai quali desumere l'eventuale diminuzione (o cessazione) della pericolosità dell'internato; per l'altro verso, tale carenza indurrebbe alla proroga del regime differenziale, perdurando la valutazione di pericolosità soggettiva. Si verificherebbe, in definitiva, un'alterazione del rapporto di proporzionalità tra durata della restrizione e gravità del fatto, a motivo dell'obliterazione della funzione risocializzante della misura di sicurezza, con violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 25, 27, 111 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

### **4. Una misura di sicurezza privata della sua essenziale funzione risocializzante, ridotta a mero duplicato della pena detentiva.**

In terzo luogo, discenderebbe dalla dedotta natura sostanziale di "pena" della misura di sicurezza eseguita contestualmente al "41-bis" la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, che pone il principio del *ne bis in idem* in sede esecutiva. Tale divieto sarebbe, invero, violato proprio dalla sostanziale omologazione nel momento esecutivo tra pena e misura di sicurezza applicata in concomitanza con la sottoposizione allo speciale regime detentivo.

La sostanziale assimilazione tra misura di sicurezza detentiva applicabile ai soggetti imputabili e pena eseguita per il medesimo fatto-reato induce, inoltre, la Prima Sezione a ritenere non manifestamente infondata la *quaestio* anche con riferimento anche agli artt. 27 e 111 Cost. e art. 4, comma 1, Protocollo n. 7 CEDU: l'imposizione del regime differenziato in costanza di applicazione della casa di lavoro, sterilizzandone di fatto le peculiari modalità esecutive rispetto alla pena, fa venir meno quell'elemento differenziale che costituisce garanzia di compatibilità del "doppio binario" nello spazio giuridico europeo rispetto al divieto del *bis in idem* nella fase dell'esecuzione della pena.

---

tedesco e il regime detentivo del "41-bis", cfr. MANCA (2018b), p. 20 ss.).

Osserva, al proposito, la Corte rimettente che il regime del “41-bis” ha una ben diversa incidenza sulla pena piuttosto che sulla misura di sicurezza. Mentre l’esecuzione della prima, pur fortemente compromessa nella possibilità di accesso ai benefici extramurari, resta comunque caratterizzata dalla possibilità di concessione della liberazione anticipata in rapporto all’adesione del soggetto al trattamento penitenziario e, per tale ragione, non appare quindi contrastare con il disposto costituzionale (art. 27, comma 3, Cost); nel caso della misura di sicurezza, la pratica impossibilità di accesso a benefici inibisce totalmente la possibilità di apprezzare eventuali progressi dell’internato, alimentando una spirale che vede – in una sorta di spirale senza uscita – il susseguirsi di proroghe del regime detentivo speciale e della misura di sicurezza.

Ad avviso della Cassazione, un tale perverso effetto si pone in collisione con il disposto costituzionale (artt. 3 e 27, Cost.) sotto il profilo della lesione del principio di proporzionalità, dal momento che la misura di sicurezza detentiva viene, appunto, prorogata fino al suo termine massimo di durata<sup>8</sup>, realizzando, di fatto, una duplicazione della pena detentiva che, nella pratica, può arrivare a determinare una durata massima della misura di sicurezza addirittura superiore a quella della pena irrogata in concreto (il massimale di durata della misura di sicurezza è – come noto – parametrato al massimo della pena detentiva edittale).

Si genera, in altri termini, una distorsione – così opina la rimettente – della funzione tipica della misura di sicurezza (la prevenzione speciale attraverso la risocializzazione del soggetto pericoloso) determinata dalla sottoposizione dell’internato al regime detentivo di rigore che finisce, per un verso, per omologare, nel momento esecutivo, pena e misura di sicurezza detentiva (entrambe connotate dal profilo retributivo, che invece non dovrebbe caratterizzare l’esecuzione della misura di sicurezza); per l’altro verso, preclude allo sviluppo esecutivo della casa di lavoro quei momenti di sperimentazione (quali il lavoro in comune, le licenze e la semilibertà) indispensabili alla verifica, da parte del giudice di sorveglianza, della positiva modificazione della personalità dell’internato ai fini della modifica *in melius* e della revoca del vincolo giudiziario.

Tale negativo effetto risulterebbe amplificato, secondo la Cassazione, dall’assenza di discrezionalità in capo all’autorità amministrativa nella modulazione del corredo prescrizionale, il cui contenuto è stato cristallizzato e reso obbligatorio dalle modifiche intervenute con la legge n. 94 del 2009, così che, nel caso dei soggetti destinatari del “41-bis”, il trattamento di condannati e internati sarebbe identico con riguardo sia al regime della vita intramuraria che alla fruizione di trattamenti risocializzanti. Una tale omologazione sul piano esecutivo porrebbe, pertanto, in contrasto la disciplina censurata con il principio di legalità (artt. 3 e 25 Cost.) e con la CEDU, art. 7, alla luce della giurisprudenza di Strasburgo (Corte edu, 17 dicembre 2009,

---

<sup>8</sup> Come è noto, infatti, l’art. 1, comma 1-*quater*, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, ha disposto che “Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva [massima] prevista per il reato commesso”.

M. c./ Germania) che ha stigmatizzato – come si è già ricordato – una misura di sicurezza tedesca avente contenuto analogo ad una pena.

Le rilevate antinomie portano, in definitiva, la Prima Sezione a ravvisare una radicale incompatibilità *in executivis*, sul piano dei valori costituzionali, tra il regime speciale del “41-bis” e la misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro.

Giova precisare che, nella prospettazione del giudice *a quo*, la rilevata incostituzionalità non tocca il tema della necessità di approntare le opportune e necessarie misure di contenimento della pericolosità di soggetti giudicati colpevoli dei gravi reati presupposto dell’applicazione del regime detentivo speciale o della casa di lavoro, quanto, piuttosto, la deprivatione del contenuto risocializzante della misura di sicurezza per effetto della contestuale applicazione del “41-bis”.

## 5. Le prospettazioni delle parti.

L’Avvocatura dello Stato, pur condividendo le premesse enunciate dalla rimettente circa la preminenza della rieducazione quale finalità principale della pena e strumento per la sterilizzazione della pericolosità sociale rileva, per contro, che nessuna funzione retributiva può ascrivere al regime penitenziario differenziato del “41-bis” istituito per contenere la pericolosità di chi, detenuto o internato per reati di criminalità organizzata non abbia reciso i vincoli con il sodalizio criminale di riferimento: a identica pericolosità corrisponderebbe, dunque, la sovrapposibilità delle restrizioni applicabili sia agli uni (i detenuti) che agli altri (gli internati).

Peraltro, osserva ancora il foro erariale, non vi sarebbe totale coincidenza sul piano esecutivo tra le due fattispecie, poiché agli internati è pur sempre predisposta l’esecuzione in appositi istituti o sezioni di istituti e la possibilità di prestare attività lavorativa.

Sotto altro profilo, nessun contrasto si porrebbe, nel caso in esame, con il diritto convenzionale, atteso che la CEDU ha sempre ritenuto compatibile il “41-bis” con la Convenzione, alla luce dell’art. 5 della medesima.

Nessuna frizione con il principio rieducativo, inoltre, sussisterebbe in rapporto alla eventuale proroga reiterata dalla misura di sicurezza (dal momento che tutte le attività trattamentali verrebbero proseguite) e neppure in relazione alla contestuale imposizione del regime detentivo speciale, poiché fondato sulle condizioni di grave pericolosità che ne costituiscono il presupposto.

Nella prospettiva opposta, la parte ricorrente nel procedimento di legittimità, pone l’accento sull’effetto – incompatibile con il modello costituzionale – che si genera a fronte della contemporanea applicazione della misura di sicurezza e del regime detentivo speciale, che escluderebbe in concreto ogni possibilità di recupero sociale dell’internato (nelle case di lavoro, sottolinea il ricorrente, la permanenza in cella può protrarsi fino a 21/22 ore al giorno e non vi sono concrete opportunità trattamentali), trasformandosi in una “pena” senza termine finale, destinata a protrarsi fino al limite

generale di durata massima<sup>9</sup>, non potendo l'internato dimostrare in modo concreto – attraverso la fruizione di benefici extramurari – la cessazione della propria pericolosità sociale.

Rammenta al proposito il ricorrente che già nel 2017, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale aveva sollecitato le autorità responsabili ad evitare che le misure di sicurezza eseguite dopo la fine della pena fossero accompagnate da provvedimenti *ex art. 41-bis* ord. penit.

## **6. La risposta del Giudice delle leggi: i principi di adeguatezza e proporzionalità le *guidelines* nell'applicazione delle misure limitative.**

La Consulta, nel delibare le questioni di costituzionalità del compendio normativo sottoposto allo scrutinio di costituzionalità, prende le mosse dalla constatazione dell'erroneità del presupposto interpretativo posto dalla Cassazione a fondamento della *quaestio*, laddove esso assume quale premessa assodata che agli internati per l'esecuzione della casa di lavoro e, contestualmente, al regime differenziale, debbano immancabilmente essere applicate tutte le misure previste dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere a) – f), ord. penit.

Posta, infatti, la pacifica applicabilità, ai sensi del comma 2, art. 41-*bis* ord. penit., dello speciale regime detentivo a «detenuti o internati» per taluni particolari delitti indicati dalla evocata disposizione penitenziaria e ferma, dunque, la preclusione per gli internati dell'accesso alle licenze *ex art. 53*, ord. penit., ed alla semilibertà, il contenuto prescrittivo del trattamento differenziale varia, invece, tra detenuti e internati.

L'innovativo assunto si poggia – nel ragionamento della Corte – sul dato letterale desunto dal comma 2 dell'art. 41-*bis*, ord. penit., a cui mente il regime di sospensione delle regole ordinarie di trattamento penitenziario comporta «le restrizioni necessarie» per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza e per impedire collegamenti con le associazioni criminali operanti sul territorio. Tale riferimento alla (stretta) “necessità” – chiosa ancora la Corte – suggerisce che l'applicazione delle prescrizioni debba obbedire a criteri di rigida proporzionalità e congruità, e dunque che esse siano modulate in rapporto alle concrete esigenze preventive del singolo caso ovvero – come si esprime testualmente il Giudice delle leggi – «nella situazione considerata, in relazione alla specifica condizione del soggetto».

Non inficia tale principio, secondo la Consulta, la modifica del comma 2-*quater*, art. 41-*bis*, ord. penit., introdotta con la legge n. 94 del 2009 che ha “cristallizzato” i contenuti del decreto ministeriale prevedendo, con riguardo ai detenuti, l'applicazione “obbligatoria” di tutte le misure indicate nell'evocato comma 2-*quater*<sup>10</sup>. La ricordata novella – chiosa la Corte – non ha, invero, posto in predicato la regola della (stretta)

<sup>9</sup> V. nota prec.

<sup>10</sup> Tra le più incisive, si possono ricordare la restrizione qualitativa e quantitativa dei colloqui, sorveglianza dei medesimi, i gruppi ristretti di socialità, la ridotta incidenza percentuale del tempo da trascorrere all'esterno, il sistema di controlli (visti) di censura sulla corrispondenza.

“necessità” delle restrizioni imposte lasciando, quindi, impregiudicato l’obbligatorio riferimento, in sede di concreta applicazione delle singole misure, ai criteri di proporzionalità e congruità.

Posto tale principio, il Giudice delle leggi ne declina, altresì, le ricadute applicative, affermando che il bilanciamento tra le esigenze di prevenzione speciale e quelle rieducative alla luce dei ricordati criteri di proporzionalità e congruità compete, secondo le relative attribuzioni e competenze, al legislatore, all’autorità amministrativa e all’autorità giudiziaria.

Per tali soggetti, è sempre doveroso verificare, nel singolo caso, se le restrizioni imposte in forza del “41-bis” siano legittimate da quella che la Corte definisce «una duplice e determinante condizione»: la attuale e concreta necessità del regime differenziale e la «miglior scelta possibile», quanto alle misure prescrittive, al fine di assicurare comunque un efficace programma individuale di recupero sociale.

Sul piano delle garanzie, la questione che principalmente si pone, a fronte della modulazione di una competenza connotata da non minimi margini di apprezzamento, riguarda i limiti entro i quali, sull’esercizio di tale discrezionalità amministrativa, può esercitarsi il sindacato giurisdizionale.

L’elaborazione giurisprudenziale ha costantemente affermato la cognizione piena del giudice di sorveglianza sui decreti applicativi del “41-bis” in quanto incidenti sulla libertà personale<sup>11</sup>, estendendo l’ambito del relativo controllo non solo alla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti la grave misura penitenziaria, ma anche al corretto esercizio della discrezionalità, sotto il profilo tanto della scelta delle misure, quanto nella congruità delle medesime in rapporto alle esigenze preventive del singolo caso<sup>12</sup>, secondo il noto schema del sindacato di legittimità “esterno” e “interno”.

Nulla di nuovo, sotto tale profilo, dacché nella giurisprudenza della Corte (si ricorda al proposito la sentenza n. 376 del 1997), già si era consolidata l’affermazione del principio – oggi ribadito dalla sentenza in commento – che le restrizioni applicate con il regime detentivo speciale dovessero essere paramtrate alle specifiche esigenze preventive accertate nel caso concreto, con un apprezzamento discrezionale «pienamente sindacabile dall’autorità giudiziaria».

## **7. Le misure limitative non possono integrare trattamenti contrari al senso di umanità o vanificare la finalità rieducativa.**

Il Giudice delle leggi ribadisce, altresì, che restano vietate, in via generale, misure restrittive che integrino un trattamento contrario al senso di umanità, o «tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena». Tale ultimo asserto, ovviamente riferibile *in primis* al regime differenziale applicato ai detenuti in esecuzione di pena, non può che estendersi agli internati sottoposti ad analogo regime speciale<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Corte cost., 5-23 novembre 1993, n. 410.

<sup>12</sup> Corte cost., 14-18 ottobre 1996, n. 351.

<sup>13</sup> Analoga posizione, come è opportuno ricordare, esprime la giurisprudenza convenzionale che, pur

L'applicazione del "41-bis" non può, infatti, equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che "sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione"», esigendosi l'adozione di un trattamento individualizzato anche per l'internato, adottato all'esito dell'osservazione della personalità<sup>14</sup>.

La Corte, richiamando sempre la propria precedente elaborazione, afferma, quindi, che l'esecuzione del regime differenziale non può precludere la partecipazione della persona internata alle varie attività di valenza risocializzante che, lungi dall'essere obliterate, vanno, anzi, organizzate «con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare.

Questo, sia pur essenziale, patrimonio di "diritti trattamentali" non è stato del tutto obliterato dal ricordato irrigidimento del corredo prescrizionale dei decreti "41-bis" intervenuto con la novella di cui alla legge n. 94 del 2009, poiché è sempre rimasta ferma la possibilità di una verifica giudiziale sulla effettiva congruità di alcune delle restrizioni in esame rispetto all'obiettivo della prevenzione di contatti tra il prevenuto e le organizzazioni criminali sul territorio, sempre con un accertamento parametrato in termini di concretezza e attualità<sup>15</sup>.

In tale prospettiva, la Corte già in passato ha operato un'*actio finium regundorum* delle limitazioni legalmente applicabili, espungendo da tale novero alcuni divieti giudicati incongrui rispetto allo scopo preventivo cui essi avrebbero dovuto essere preordinati<sup>16</sup>.

ritenendo, in astratto, il regime differenziale compatibile con il disposto di cui all'art. 3 CEDU, ha affermato, per converso, che il medesimo possa in concreto porsi in contrasto con il detto presidio convenzionale in ragione della sua applicazione concreta al singolo caso (Corte edu, 24 settembre 2015, *Paolello c. Italia*, ric. n. 37648/02, con nota di NICOSIA (2009), p. 1240 ss. Vd. anche nota 4. Per una estesa disamina della giurisprudenza della Corte edu si rinvia a CHIODO (2019), p. 43 ss.

<sup>14</sup> La pronuncia in commento rimarca – sotto tale profilo – come, in seguito alla riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018 decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante «Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione delle deleghe di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u) della legge 23 giugno 2017, n. 103», sia stata resa più stringente l'esigenza di alcune attività prodromiche al percorso di risocializzazione dell'interessato, quali primariamente l'osservazione della personalità e la redazione di un programma individualizzato di trattamento.

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost., sent. 17-20 giugno 2013, n. 143, ove il Giudice delle leggi ha confermato l'asserto per cui «non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango», dato che «l'estensione e la portata dei diritti dei detenuti non può subire restrizioni di vario genere unicamente in vista di esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, co. 3 Cost.». In tema cfr. MANES e NAPOLEONI (2013) e, volendo, FIORENTIN (2013), p. 2180 ss. V. anche nota 24.

<sup>16</sup> Si è ribadito, in particolare, che «in base all'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit., è possibile sospendere solo l'applicazione di regole e istituti dell'ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le richiamate esigenze di ordine e sicurezza» e si è negata la legittimità di «misure che, a causa del loro contenuto, non siano riconducibili a quelle concrete esigenze, poiché si tratterebbe in tal caso di misure palesemente incongrue o inidonee rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato». In base a queste considerazioni è intervenuta, con la sentenza n. 97 del 2020, una dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della norma in esame, nella parte in cui non limitava il divieto di scambiare oggetti a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità. Un provvedimento analogo, *mutatis mutandis*, era stato preso con la sentenza n. 186 del 2018, relativamente al divieto di cuocere

In definitiva, secondo il Giudice delle leggi, anche la pur “obbligatoria” applicazione del corredo prescrizionale previsto *ex lege* non può sottrarsi – pena il contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. – alla concreta modulazione in rapporto alle effettive esigenze preventive del singolo caso e deve comunque conservare all’esecuzione tanto della pena quanto della misura di sicurezza una connotazione risocializzante. In difetto, le misure limitative possono essere annullate dall’autorità giudiziaria cui è, altresì, conferito il potere/dovere di interpretare le dette restrizioni nel senso “costituzionalmente orientato” sopra indicato<sup>17</sup>.

### **8. Lo “statuto differenziale” degli internati impone un’applicazione peculiare delle limitazioni.**

Non è tutto. La Corte rileva – giovandosi ancora una volta dell’esegesi letterale – che la disposizione dell’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, ord. penit. (che si apre con un riferimento esclusivo ai “detenuti”, a differenza di altri commi contenuti nella medesima norma, in cui detenuti e internati compaiono sempre menzionati insieme) non possa ritenersi, quanto alle misure che possono essere imposte, integralmente applicabile agli internati quali “necessari destinatari” delle medesime.

Agli internati sono, pertanto, applicabili le sole restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, alla luce dei criteri di proporzionalità e congruità, in un contesto che preservi, nel resto, la finalizzazione risocializzante del trattamento.

È di significativo il riferimento della sentenza in commento all’analogia interpretazione offerta dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, contenuta nel Rapporto tematico del 7 gennaio 2019, che viene –

---

cibi, posto dall’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera f), ord. penit., su cui v. DOLSO (2019), p. 27 ss.

<sup>17</sup>Si tratta di una classica declinazione del principio di ragionevolezza, che appunto consiste nella situazione in cui una norma non risulta in alcun modo strumentale a raggiungere l’obiettivo ad essa sotteso ( G.P. DOLSO, 2019, cit., p. 30). Una tale traiettoria interpretativa già patrimonio della giurisprudenza della Corte, tracciata inizialmente con la sentenza n. 376 del 26 novembre 1997, ove si affermava che la compatibilità costituzionale delle misure previste dal regime differenziale va parametrata alla finalità di interruzione dei contatti tra il ristretto e il clan mafioso operante all’esterno, escludendo un’ intenzione meramente afflittiva ed escludendo, altresì, la possibilità di tenere la pena (e la misura di sicurezza) che in concreto tale regime struttura al di fuori del solco previsto dall’art. 27, comma 3, Cost. Come scrive A. PUGIOTTO, «Il fine dichiarato del 41-*bis* (cito dal documento conclusivo approvato il 18 luglio 2002 dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e similare) è quello di impedire che «i capi e i gregari delle associazioni criminali» possano continuare a svolgere, benché in stato di detenzione, «funzioni di comando e direzione in relazione ad attività criminali eseguite all’esterno del carcere, ad opera di altri criminali in libertà». In una logica di bilanciamento tra diritti individuali del detenuto ed esigenze collettive di ordine e sicurezza, solo tale finalità dichiarata è in grado di giustificare costituzionalmente il regime differenziato del 41-*bis*. (...) Da qui un corollario obbligato: le limitazioni introdotte mediante il 41-*bis* che sfuggono alla *ratio* dell’istituto sono da considerarsi meramente afflittive, contrarie ai principi di umanità cui la pena è costituzionalmente vincolata. Sono, in altre parole, misure illegittime» (PUGIOTTO, in CORLEONE e PUGIOTTO, 2013a, p. 200).

per così dire – sussunto nelle fonti di *soft law* cui il Giudice delle leggi attinge per corroborare il proprio incedere argomentativo.

La Corte, evidentemente ben conscia delle difficoltà pratiche connesse alla traduzione in pratica dei criteri direttivi enunciati, ravvisa l'opportunità di qualche esemplificazione: nel caso di internati assegnati ad una casa di lavoro, le restrizioni del "41-bis" dovranno tener conto dell'esigenza di organizzare un programma di lavoro; quest'ultima dovrà adattarsi alle restrizioni strettamente necessarie della socialità e della possibilità di movimento nella sezione. E ancora: dovranno identificarsi attività professionali «compatibili con gli effettivi spazi di socialità e mobilità a disposizione degli internati soggetti al regime differenziale», modulando altresì la limitazione della permanenza all'aperto.

## **9. Il disconoscimento della premessa logico-giuridica apre la strada all'interpretativa di rigetto.**

Venuta meno la premessa interpretativa che la Cassazione ha posto a fondamento della *quaestio*, la Consulta si avvia speditamente alle conclusioni, dichiarando «facilmente» infondate le questioni sollevate, alla luce della lettura costituzionalmente orientata del compendio normativo sottoposto al vaglio di costituzionalità.

Non fondate, invero, le censure relative al dedotto contrasto con l'art. 3 Cost., poiché in concreto le modalità restrittive del regime differenziale devono risultare "congrue" e "proporzionate" alla natura della misura di sicurezza, differenziandosi, dunque, rispetto alle restrizioni imposte ai condannati nella misura necessaria ad assicurare, attraverso il lavoro, la specifica vocazione risocializzante della casa di lavoro, al netto delle cautele necessarie a evitare che l'accesso all'attività lavorativa possa incidere, vanificandole, le prescrizioni giustificate dalla peculiare pericolosità degli interessati.

Parimenti non fondata è la dedotta lesione dell'art. 27, comma 3, Cost. Al proposito, il Giudice delle leggi richiama la propria elaborazione (è ricordata, ancora una volta, la sentenza n. 376 del 1997) che, affrontando la questione relativa all'applicabilità della liberazione anticipata in favore dei condannati sottoposti al "41-bis", non aveva ravvisato sussistente l'antinomia dedotta dal rimettente (la pur astratta concedibilità del beneficio *de quo* sarebbe stata, in concreto, negata per l'assenza di una seria offerta trattamentale cui il condannato possa aderire dimostrando così integrato il presupposto di cui all'art. 54 ord. penit.) poiché, anche in costanza di regime differenziale, non è affatto preclusa l'offerta trattamentale e lo svolgimento di un'attività rieducativa ed anzi: «il giudizio sulla partecipazione all'opera di rieducazione non può che essere formulato sulla base della risposta alle opportunità di risocializzazione concretamente offerte al detenuto nel corso del trattamento, poche o tante che siano [...] non potendosi richiedere la partecipazione a un'opera rieducativa che non venga di fatto intrapresa, né far gravare sul detenuto le conseguenze della mancata offerta, in concreto, di strumenti di risocializzazione».

I medesimi principi vanno ora applicati – afferma la Corte – con riferimento alla fattispecie dell'internato sottoposto al “41-bis”, così che, nella valutazione della persistenza della pericolosità sociale, il giudice di sorveglianza dovrà tenere conto dell'offerta trattamentale di cui l'internato abbia potuto concretamente fruire (e, dunque, anche dei limiti oggettivi di essa).

In tale prospettiva, non sussiste la paventata “spirale” fra assenza del trattamento risocializzante e diagnosi di persistente pericolosità sociale, con violazione degli artt. 3, 25, 27 Cost., dell'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7 CEDU), nonché dell'art. 111 Cost. Sotto tale ultimo profilo, anzi, la Consulta ritiene la censura inammissibile, non essendo stata la medesima assistita da una esaustiva motivazione quanto alla allegata lesione del principio del «giusto processo» quale fondamento per la legittima inflizione di una “pena”.

Cade, parimenti, sotto la scure dell'inammissibilità la questione affacciata sotto il profilo della violazione del *ne bis in idem*, determinata dalla asserita trasformazione in “pena” della misura di sicurezza eseguita in costanza applicativa del regime detentivo speciale, non solo perché non è posto in predicato il fondamento costituzionale del c.d. “doppio binario”, saldamente ancorato al disposto dell'art. 25, comma 3, Cost.; ma anche per l'assenza dell'*idem factum*, nel senso che la pena è correlata al fatto di reato; la misura di sicurezza alla pericolosità soggettiva dell'interessato (rispetto alla quale il reato stesso costituisce – per usare le parole del Giudice delle leggi – una mera “occasione” di manifestazione della pericolosità sociale, che deve tuttavia essere valutata in termini di concretezza e attualità).

Quanto, infine, alla dedotta violazione convenzionale, la Consulta osserva che la Corte di Strasburgo con la evocata sentenza *M. c./ Germania*, non aveva affatto ravvisato una incompatibilità radicale della c.d. “custodia di sicurezza” tedesca con il principio convenzionale di legalità, neppure sotto i profili della indeterminatezza della durata della misura e del difetto di «prevedibilità» di tale profilo al momento della condotta anti-giuridica, trovando, per converso, le misure di sicurezza un fondamento di legittimità convenzionale nell'art. 5, paragrafo 1, lett. a) della Convenzione edu.

#### **10. La congruità della risposta “sanzionatoria” è assicurata dalla valutazione “individualizzata” del giudice (e del ministro della giustizia).**

La Corte prende, altresì, posizione sulla asserita «incongruenza della complessiva risposta «sanzionatoria» rispetto al fatto di reato», dedotta sotto il profilo della “duplicazione di pena” che in concreto si determinerebbe per il fatto che all'esecuzione di una pena (proporzionata alla gravità del reato commesso) si aggiungerebbe, nella fattispecie disaminata, una ulteriore, in tutto analoga restrizione della libertà in seguito all'applicazione della misura di sicurezza.

Ad avviso del Giudice delle leggi, i diversi presupposti applicativi impongono di considerare in modo differente anche i parametri in base ai quali valutare la proporzionalità in sede esecutiva: la dosimetria della pena dipenderà, infatti, dalla valutazione degli elementi del fatto-reato; l'applicazione della misura di sicurezza,

invece, «da un complessivo giudizio di congruità e non eccessività rispetto allo scopo di prevenire ulteriori attività criminali dell'interessato (sentenza n. 250 del 2018)».

Deve, quindi, escludersi qualunque connotato retributivo nell'applicazione della misura di sicurezza che, parametrata esclusivamente sulla diagnosi di pericolosità sociale in termini di concretezza e attualità, dovrà essere «immediatamente revocata» al venir meno di tale presupposto e tale regola – soggiunge la Corte – non deve soffrire eccezioni neppure nell'ipotesi che si tratti di internato sottoposto allo speciale regime detentivo.

Come, poi, sia possibile un serio percorso di risocializzazione all'interno del regime differenziale è profilo che la Corte lascia in ombra, alimentando i dubbi, già espressi da autorevole voce, sulla compatibilità in concreto della finalità di risocializzazione costituzionalmente additata alla pena (e ora alla misura di sicurezza) con il regime detentivo speciale<sup>18</sup>, anche perché già la Consulta, con una precedente decisione, aveva prescritto che le attività trattamentali rieducative, nel caso di soggetti sottoposti al "41-bis", debbano essere organizzate «con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare», lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione l'adozione delle soluzioni organizzative più idonee<sup>19</sup>.

È importante sottolineare, in tale prospettiva, che l'esigenza di individualizzazione delle misure applicabili coinvolge prima di tutto – come afferma la pronuncia in analisi – la stessa valutazione del ministro della giustizia sulla congruità e adeguatezza delle misure applicabili. In altri termini, la compatibilità del "41-bis" con il disposto costituzionale (art. 27, comma 3, Cost.) in tanto può riconoscersi, in quanto l'adozione, la proroga e la modifica dei decreti applicativi del regime differenziale da parte del ministro rispondano a criteri di dinamicità, flessibilità, proporzione e, appunto, individualizzazione.

Appare fin troppo evidente – anche da questa prospettiva di analisi – l'attuale iato che intercorre tra le indicazioni dettate dal Giudice delle leggi e l'attuale *modus procedendi* in materia di applicazione e proroga del regime differenziale, caratterizzato da un alto tasso di staticità, ripetitività e quasi esclusivo riferimento al profilo criminologico afferente al reato commesso, secondo una logica francamente afflittiva e orientata prioritariamente alla difesa sociale.

## 11. Uno sguardo oltre il *dictum* costituzionale.

Come si è accennato in apertura, la pronuncia in commento si caratterizza per l'importanza dei principi enunciati e per le soluzioni applicative che essa pare schiudere.

Una riflessione a tutto campo che comprenda anche il profilo sistematico, peraltro, non può che partire dalla premessa che il *dictum* non tocca la criticità di fondo

---

<sup>18</sup> Cfr. PUGIOTTO (2013a), cit., p. 205.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 376/1997, cit.

che incombe – vero convitato di pietra – nella materia in disamina, vale a dire la problematica compresenza, in capo ad un soggetto, di una misura di sicurezza (in questo caso, la casa di lavoro) e di una misura di prevenzione (il regime detentivo speciale del “41-bis”), entrambe ancorate, in ultima analisi, ad una affine, se non identica, valutazione di pericolosità concreta e attuale della persona che ne è destinataria<sup>20</sup>.

Si tratta, infatti, a ben considerare, di una duplicazione di strumenti preventivi che – pur formalmente distinta quanto a presupposti formali di applicabilità e prescrizioni limitative – nella sostanza mira a neutralizzare la medesima “minaccia” per la collettività, rappresentata dal pericolo che il soggetto possa mantenere viva la propria pericolosità soggettiva, mantenendo o ricostituendo i legami con la consorteria mafiosa operante sul territorio di provenienza, ponendosi quindi nella condizione di compiere nuovi fatti di reato<sup>21</sup>.

Su tale presa d’atto s’innesta l’ulteriore dato – evidenziato anche dalla Cassazione rimettente – che il combinarsi dei due strumenti preventivi sopra menzionati ben difficilmente consente lo sviluppo fisiologico della misura di sicurezza, che necessariamente deve procedere attraverso la somministrazione nei confronti dell’internato di un trattamento risocializzante comprensivo anche di eventuali esperienze di contatto con la società libera, per quanto gradualmente e concesse in rapporto ai progressi evidenziati dall’interessato, così rispondendo all’obiettivo di neutralizzazione della pericolosità sociale attraverso il recupero sociale del prevenuto.

Non appare, quindi, affatto irrealistico lo scenario evocato dalla rimettente quando mette in guardia dal rischio di una spirale inesorabile che si autoalimenta nel circuito che fa seguire alla proroga del regime speciale quella della misura di sicurezza, fino al termine massimo di durata della stessa<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulle problematiche di tenuta costituzionale dei regimi differenziali, cfr. LEO (2011); GREVI (1994).

<sup>21</sup> Da tempo è stata evidenziata l’affinità tra le misure di prevenzione, il “41-bis” e le misure di sicurezza: «Non può dirsi esaustiva, quindi, l’interpretazione tradizionale che colloca il regime del 41-bis all’interno delle sole misure di prevenzione personale: tale collocazione dogmatica non convince, peraltro, nemmeno la Corte di cassazione, che ritiene l’istituto del 41-bis un “ibrido” che si colloca a metà strada tra le misure di prevenzione personali, con cui condivide, senza alcun dubbio, le istanze preventive di sicurezza e difesa sociale, e le misure di sicurezza, dato che – secondo la Cassazione – l’applicazione del regime differenziato è subordinata alla ricorrenza di *condizioni oggettive di emergenza e sicurezza pubbliche ed altre soggettive riguardanti il detenuto*, derivanti non tanto dal suo stile di vita, come nel caso delle misure di prevenzione personale – anche se con riferimento ai delitti di mafia il confine è molto sottile –, quanto dalla condanna o dalla sottoposizione a misura coercitiva custodiale per reati di particolare gravità e motivo di allarme sociale, in sintesi, dalla pericolosità sociale dell’autore, indice della permanenza di collegamenti con la consorteria criminale di appartenenza» (cfr. MANCA, 2018b, cit., p. 12-13. VD. anche RONCO (2012), p. 217 ss.). Una dottrina ritiene che il regime del “41-bis” integri una pena accessoria: pur condividendo che il regime detentivo speciale finisce in concreto per tramutarsi in una sanzione (sia essa definibile come misura di prevenzione, in senso tradizionale, o misura di sicurezza *sui generis*, avendo in comune le caratteristiche sia delle misure di prevenzione personali sia delle misure di sicurezza personali detentive), incidendo sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto (DELLA BELLA (2016b), cit., p. 403).

<sup>22</sup> Su tali profili cfr. CESARIS (2019), p. 546, che rileva il circuito per cui le decisioni in merito all’esecuzione o proroga della misura di sicurezza e quelle inerenti all’imposizione o proroga del regime differenziale finiscano per alimentarsi reciprocamente; nello stesso senso, FIORIO (2009a), p. 406.

Ben vero – come subito si dirà – che la Consulta ha prescritto che l'amministrazione si attivi a garantire i necessari spazi per consentire agli internati (quantomeno) l'esercizio dell'attività lavorativa; è di tutta evidenza, tuttavia, come da tale unica attività risocializzante ben difficilmente il giudice di sorveglianza potrà trarre elementi positivi di rilevanza tale da superare la diagnosi di pericolosità sociale e mitigare o revocare la misura di sicurezza, soprattutto tenendo conto della gravità del quadro criminologico di partenza, che imporrebbe, per il suo superamento, un approfondito esame dell'evoluzione della personalità fondato non solo sui dati ricavabili dall'osservazione intramuraria, ma anche – e soprattutto – dai ben più pregnanti elementi di valutazione che si possono trarre dalla sperimentazione della persona mediante benefici extramurari (quali, nel nostro caso, le licenze): proprio quelle esperienze che, invece, il "41-bis" inevitabilmente preclude in radice<sup>23</sup>.

Al netto di tali considerazioni, la pronuncia in rassegna, riaffermando la compatibilità tra la casa di lavoro e il regime detentivo speciale, detta una serie di indicazioni operative di tutto interesse, anche per il ricordato carattere innovativo che esse rivestono.

Anzitutto, la Corte stabilisce il principio che agli internati non si applicano obbligatoriamente tutte le misure preventive che formano il compendio del "41-bis", bensì soltanto quelle effettivamente necessarie a neutralizzare il concreto *periculum*, giudicato sussistente sulla base di una valutazione individualizzata. Una dosimetria così strutturata evidentemente presuppone che, in sede di prima applicazione o di proroga del regime speciale, l'autorità amministrativa ponderi opportunamente gli elementi valutativi nel caso concreto e applichi, all'esito, un corredo prescrizionale quanto più possibile attagliato alle effettive esigenze preventive, desumibili in particolare dalla gravità oggettiva e soggettiva dei reati commessi, dall'esame della condotta penitenziaria del soggetto, dalle informazioni delle DDA e delle forze dell'ordine sulla persistente capacità dell'interessato di mantenere i contatti con le organizzazioni mafiose operanti sul territorio.

Una tale ponderazione comparativa deve, inoltre, riflettersi in una esaustiva motivazione del decreto applicativo del regime differenziale, che dia conto delle

---

<sup>23</sup> La povertà dell'offerta trattamentale disponibile per i "41-bis" è stata stigmatizzata anche nel Report del CPT dell'8 settembre 2017 (Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016), ove si evidenzia la scarsità di attività giornaliere (par. 48), auspicandone l'implementazione (par. 53) e rilevando, altresì, che la decisione di prorogare il regime speciale sia assunta automaticamente sulla sola base della persistente attività del clan all'esterno ("It was evident that, for most, if not all, of the "41-bis" prisoners the application of this detention regime had been renewed automatically and justified usually on the basis of "the existence of ongoing criminal activities of the clan in the region of origin of the prisoner"). Il CPT su questa premessa già allora segnalava possibili profili di contrasto del regime differenziale con i principi costituzionali ("As already mentioned by the CPT in the reports on the 2004, 2008 and 2012 visits, the restrictions imposed upon "41-bis" prisoners in order to induce them to co-operate with the justice system as well as the "suspension of their plan" by the prison administration raise serious issues under Article 27, paragraph 3 of the Italian Constitution and may well amount to inhuman and degrading treatment if applied for a prolonged period of time). Sul "41-bis" dal punto di vista della Convenzione edu, vd. PALMA (2013), p. 171 ss.

risultanze istruttorie e delle ragioni per le quali la (ogni) singola misura è stata ritenuta necessaria, in un'ottica di *extrema ratio*, ai fini preventivi che il regime del "41-bis" mira a conseguire.

Sui provvedimenti assunti dall'amministrazione si eserciterà la giurisdizione di legittimità del giudice di sorveglianza, in relazione alla ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità della scelta effettuata<sup>24</sup>, con una disamina necessariamente estesa ai profili di legittimità che attingono i profili esterni del merito amministrativo e che, tradizionalmente, si iscrivono nel c.d. "eccesso di potere" rilevato attraverso il concreto riscontro dei relativi elementi sintomatici<sup>25</sup>. All'esito dello scrutinio di legittimità, il giudice di sorveglianza annullerà le misure non riconosciute in linea con i parametri costituzionali, ovvero fornirà di esse una lettura "costituzionalmente orientata" nel senso sopra indicato.

Tale ricostruzione appare, effettivamente, la naturale conseguenza sul piano delle garanzie della rigorosa applicazione del principio, affermato dalla Consulta, per cui l'amministrazione è tenuta ad applicare soltanto quelle restrizioni strettamente orientate, sotto il profilo funzionale, a raggiungere agli obiettivi del regime differenziale, così che l'imposizione di misure sotto l'indicato aspetto incongrue, configurano un «cattivo uso del potere» discrezionale attribuito al ministro della giustizia, censurabile davanti al giudice di sorveglianza<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Da tempo, invero, la giurisprudenza costituzionale ha consolidato il principio che la limitazione dei diritti del detenuto per esigenze preventive deve avvenire nel rispetto della dignità umana dello stesso e sulla base di uno scrupoloso e attento giudizio di «congruità» tra la finalità perseguita e gli strumenti utilizzati. Cfr. Corte cost., sent. n. 349/1993, 410/1993, 351/1996, n. 190/2010; ord. n. 56/2011.

<sup>25</sup> La casistica giurisprudenziale è ricchissima anche sul versante convenzionale, ove la Corte di Strasburgo ha censurato, per contrasto con l'art. 3 della Convenzione edu, singole prescrizioni applicate a detenuti sottoposti a regimi detentivi speciali per un lungo periodo di tempo in uno stato di totale inattività, esclusi dalla partecipazione a qualsiasi attività di tipo fisico o trattamentale (Corte EDU, 30 giugno 2015, *Khoroschenko c. Russia*; Corte EDU, *Glowacki c. Polonia*, 30 ottobre 2013; Corte EDU, *Horych c. Polonia*, 17 aprile 2012; Corte EDU, *Ramirez Sanchez c. Francia*, 4 luglio 2006). In definitiva, per la Corte alsaziana, le prescrizioni che non superano il test di congruità rispetto all'obiettivo perseguito (prevenzione e sicurezza pubblica), vengono considerate «inutili» e «gratuite», nella misura in cui si traducono, di fatto, in limitazioni meramente afflittive e retributive (es., le perquisizioni corporali mediante completo denudamento, il divieto di detenere fotografie, orologi o bustine di the). In dottrina, cfr. CORVI (2008), p. 1189; MARCHESELLI (2008).

<sup>26</sup> La Corte era già intervenuta, con la sentenza 3-7 giugno 2013, n. 135, in materia di ampiezza del sindacato giurisdizionale nella materia *de qua*, affermando tra l'altro: «non possono disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento. Mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale». E ancora: «L'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può [...] subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, co. 3 Cost.». In dottrina, cfr. DELLA BELLA (2013a), secondo cui la Consulta «accoglie l'idea che la mancanza di congruità rispetto all'obiettivo di prevenzione trasforma automaticamente la restrizione imposta al detenuto (nel caso in esame, l'oscuramento di canali televisivi "innocui") in una

Vengono qui in particolare rilievo le parole della Corte, che attenuano l'assolutezza della "obbligatoria" imposizione del corredo prescrizionale previsto *ex lege* per lasciare spazio, invece, ad una somministrazione costituzionalmente ispirata alle coordinate costituzionali – artt. 3 e 27, comma 3, Cost. – alla cui stregua è necessaria, pertanto, una prudente modulazione in rapporto alle concrete esigenze preventive del singolo caso, fermo che deve comunque essere conservata all'esecuzione della misura di sicurezza una connotazione risocializzante.

La giusta attenzione a tali profili non deve, comunque, porre in ombra un dato spesso trascurato: si intende alludere al fatto che una componente necessaria del bilanciamento che deve caratterizzare l'esercizio della discrezionalità amministrativa e il relativo scrutinio giurisdizionale è costituita dalla valutazione delle condizioni soggettive e dello stato di salute dell'interessato, sotto il duplice profilo dell'incidenza dello stato fisio-psichico del soggetto sulla peculiare pericolosità che il regime del "41-bis" mira a neutralizzare e dell'impatto delle misure limitative eventualmente applicate sulla salute della persona, quale valore costituzionale che deve essere sempre salvaguardato<sup>27</sup>.

E ancora. L'autorevole indicazione promanante dalla Consulta, laddove prescrive all'amministrazione di effettuare l'osservazione della personalità, predisponendo un conseguente programma di trattamento individualizzato e di organizzare, in generale, l'esecuzione della misura di sicurezza in termini tali da garantire lo svolgimento (quantomeno!) dell'attività lavorativa, disegna inequivocabilmente in favore degli internati i contorni di uno *status* che comprende un fascio di diritti (diritto al trattamento e diritto alla risocializzazione *in primis*) suscettibili

---

compressione illegittima dell'esercizio di un suo diritto: così facendo, la Corte sostanzialmente reintroduce il sindacato del giudice sulla congruità del contenuto del provvedimento *ex art. 41-bis*, per lo meno nello spazio lasciato "scoperto" dalla tipizzazione legislativa»; v. anche NAPOLI (2012), p. 251 e FIORIO (2010), p. 2271, il quale osserva che: «almeno sino a quando la norma penitenziaria conterà deleghe "in bianco" a favore del ministro della giustizia, la giurisdizione di sorveglianza, quale giudice dei diritti del detenuto, sarà chiamata a verificare il rispetto di tali limiti da parte dell'esecutivo. Interpretazioni di segno diverso saranno inevitabilmente, ricondotte a Costituzione». Con un'altra importante sentenza (n. 143 del 2013, cit.), la Corte ha ribadito l'assunto per cui «non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango».

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sent. 20 giugno 2013, n. 279, con nota di PUGIOTTO (2014b), p. 129 ss. Cfr., sul punto, cfr. DELLA BELLA (2016b), *cit.*, p. 320. Nella prospettiva evidenziata dall'A., si pone la questione della violazione dell'art. 3 CEDU, in tutti i casi di isolamento sociale e sensoriale «relativo», in cui, pure in presenza di condizioni detentive considerate adeguate, il rigore del regime detentivo non risponda a effettive esigenze di prevenzione oppure sia stato applicato secondo un meccanismo automatico, in assenza, cioè di un accertamento della concreta e attuale pericolosità del soggetto. Nella sentenza *Riina c. Italia* 19 marzo 2013, la Corte edu ricorda come, a fronte di un regime comunque temporaneo, diventa importante verificare la giustificazione ragionevole del provvedimento in rapporto alla concreta condizione del soggetto recluso e la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. 1, 23 febbraio 2017, n. 32405, CED 270585) afferma la necessità che il giudice di sorveglianza valuti l'incidenza delle condizioni patologiche sopravvenute, unitamente all'età molto avanzata del ricorrente, nel valutare la legittimità della proroga, al di là della mera ricognizione di una patologia psichica, operando una prognosi circa l'incidenza dello stato patologico eventualmente insorto, ponderando la tipologia di limitazioni imposte al margine di rispetto insopprimibile dei diritti individuali.

di tutela giurisdizionale mediante lo strumento del reclamo ai sensi dell'art. 35-*bis*, ord. penit.

Si deve sottolineare che la tutela di un tale compendio di diritti è meritevole di una tutela intransigente, tanto più limitato e povero è lo spazio consentito – nella fattispecie connotata dalla contestuale applicazione della misura di sicurezza e del regime detentivo speciale – allo sviluppo del percorso trattamentale<sup>28</sup>.

Il controllo del magistrato di sorveglianza, secondo il *dictum* della Corte, si eserciterà, inoltre, ai sensi dell'art. 69, ord. penit., sul contenuto del programma di trattamento, nel senso che quest'ultimo dovrà – secondo le parole del Giudice delle leggi – essere “individualizzato” sulle specifiche esigenze trattamentali dell'internato.

Oggetto di verifica saranno, in particolare, necessariamente, le misure organizzative e le modalità con cui l'amministrazione, esercitando un potere/dovere che rientra nell'ambito delle proprie attribuzioni istituzionali, dovrà garantire «la concreta attuazione all'attività che caratterizza la misura di sicurezza della casa di lavoro»<sup>29</sup>.

## 12. La “messa a regime costituzionale” della casa di lavoro.

*De jure condendo*, la “messa a regime costituzionale” della casa di lavoro dovrebbe ricomprendere la possibilità di concessione della liberazione anticipata ai sensi dell'art. 54 ord. penit., quale tangibile riconoscimento dell'adesione dell'internato al trattamento risocializzante. Tale beneficio, sistematicamente giustificato dalla natura restrittiva della misura e dalla vocazione risocializzante della stessa come acclarata dalla pronuncia costituzionale in analisi, opererebbe sia sul termine di fase, consentendo un riesame anticipato (rispetto alla naturale scadenza) della pericolosità sociale dell'internato; sia sul termine finale della misura stessa, valendo quale misura di sicurezza eseguita “a tutti gli effetti”, analogamente a quanto accade, con riferimento alla condanna, per la pena detentiva.

Si osserva, inoltre, che il riconoscimento (o il diniego) della liberazione anticipata rappresenta un ulteriore elemento che il giudice di sorveglianza potrebbe valutare ai fini della verifica del grado di recupero sociale raggiunto dall'internato, che verrebbe dunque verificato sulla base di un più ampio compendio istruttorio, assicurando al relativo giudizio un migliore approfondimento<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., 24 giugno 1993 (dep. 28 luglio 1993) n. 349, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2740 ss. ove si legge: “Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale”. Sull'esigenza che il regime differenziale rispetti l'equilibrio dei diritti fondamentali, v. FIORIO (2010b), *cit.*, p. 2256; nello stesso senso, anche PAVARINI (2007), p. 265.

<sup>29</sup> Per una compiuta disamina di alcuni particolari profili di criticità legati alle circolari con cui l'Amministrazione penitenziaria incide direttamente sulla libertà personale e limita l'area di operatività dei diritti soggettivi della persona sottoposta al regime del “41-bis” si rinvia a FIORIO (2019c), *cit.*, p. 71 ss. V. anche gli interessanti spunti in MANCA (2017a).

<sup>30</sup> Dal punto di vista sistematico, la soluzione appare praticabile: la possibile riduzione del termine massimo di durata della misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro è stata, infatti, ritenuta legittima per effetto

A normativa vigente, si potrebbe riflettere, inoltre, sulla possibilità di arricchire l'esigua offerta trattamentale oggi disponibile, configurando le licenze sperimentali per gli internati sottoposti al "41-bis" con modalità tali da superare – per usare le parole della Consulta – quella «vistosa incompatibilità logico-pratica tra la condizione di quasi completa libertà tipica della licenza e le restrizioni dei movimenti e dei contatti imposte dal comma 2-*quater* del medesimo art. 41-*bis*». Non potendo uscire dalla struttura in cui sono collocati, gli internati potrebbero essere ammessi a fruire di licenze (anche molto brevi o *ad horas*) nell'ambito di appositi spazi creati all'interno delle sezioni loro dedicate negli istituti penitenziari, con modalità tali da assicurare l'assenza di contatti con soggetti non autorizzati ma, al contempo, tali da poter fungere da volano di recupero sociale. Ovviamente, tali pur limitati benefici dovrebbero essere subordinati all'ordinario vaglio di meritevolezza che connota l'accesso a tali esperienze trattamentali e strutturati, quanto alle concrete modalità organizzative, sulla base di protocolli adottati di concerto tra l'autorità giudiziaria e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Sulla base di tale arricchito compendio trattamentale, verrebbe assicurata in sede di riesame della pericolosità soggettiva un apporto di elementi che potrebbero controbilanciare, se di segno positivo, lo stigma di pericolosità che viene dalla gravità oggettiva e soggettiva del quadro criminologico, così consentendo, per un verso, al ministro di modificare il numero e il contenuto delle misure preventive che connotano il regime detentivo speciale a fronte del mutamento del quadro personologico e, per l'altro verso, al magistrato di sorveglianza di modificare il tempo e il contenuto della misura di sicurezza. Quest'ultima si riapproprierebbe, in tal modo, del suo ruolo costituzionale di progressivo accompagnamento del soggetto verso il rientro nella società civile, restituendo dignità all'essere umano sottoposto all'esecuzione di misure restrittive della libertà personale<sup>31</sup>.

Si innescherebbe, in definitiva, un "circolo virtuoso" di sviluppo positivo sul recupero sociale degli internati, stante la parziale sovrapposizione dei giudizi: infatti, la valutazione sulla pericolosità sociale dell'internato ai fini della proroga della misura di sicurezza, se anche solo parzialmente positiva per l'interessato influenzerà inevitabilmente quello sulla legittimità delle singole misure preventive applicate in forza del "41-bis" e viceversa.

Non va, infine, dimenticato, in questa prospettiva, il lascito forse più importante che la sentenza n. 197/21 consegna all'interprete e all'operatore: la riaffermazione solenne del principio per cui la compressione dei diritti fondamentali della persona deve

---

della riduzione sulla stessa operata, a titolo di indennizzo *ex art. 35-ter*, ord. penit., dal magistrato di sorveglianza: cfr. Corte cost., sent. sent. 7 marzo – 13 aprile 2017, n. 83, in *Dir. pen. cont.* con commento di DELLA BELLA (2017c).

<sup>31</sup> La stretta connessione tra il rispetto della dignità della persona umana sottoposta a restrizioni – pur necessarie nell'ottica di *extrema ratio* – e il tema del recupero alla società della persona stessa trova il suo riconoscimento più saldo nelle Carte fondamentali. Come ricorda anche PALMA (2013), *cit.*, p. 172, ove scrive: «Questo concetto di dignità come *bene intrinseco della persona*, da tutelare in ogni situazione, come "dote" di ciascun *human being* ha un'intima connessione con la libertà di ciascuno, di chi è privato della libertà fisica e di chi non lo è».

rispondere a rigorosi criteri di necessità e di proporzione e non può mai tradursi in limitazioni tali da violare la dignità della persona umana, che rimane valore imprescindibile e baricentrico nel bilanciamento degli interessi in gioco, così che la sua intangibilità si erge a limite invalicabile, tanto per il legislatore che per l'amministrazione e il giudice, anche – preme sottolineare – quando un interesse pubblico presenti un grado di intensità tale da prevalere sull'interesse dell'individuo alla integrale tutela di taluno dei suoi diritti fondamentali<sup>32</sup>.

## Bibliografia

ALBERTI, Giulia (2018), *“Caso Provenzano: la Corte Edu riconosce una violazione dell'art. 3 Cedu con riferimento all'ultimo decreto di proroga del 41-bis”*, in *Diritto penale contemporaneo*, online, 29 ottobre 2018

ALEXY, Robert (2012), *Teoria dei diritti fondamentali* (Bologna, Il Mulino), p.131.

CESARIS, Laura (2019), sub Art. 41-bis, in DELLA CASA Franco e GIOSTRA Glauco (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato* (Padova, WKI), p. 546

CHiodo, Giuseppe (2019), *“Il regime detentivo speciale e le fonti sovranazionali: una tensione costante”*, in *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 12-bis, p. 43 ss.

CORVI, Paola (2008), *“La Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime detentivo speciale”*, in *Diritto penale e processo*, 2008, p. 1189

DELLA BELLA, Angela (2013a), *“La Corte costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti”*, in *Diritto penale contemporaneo online* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 13 giugno 2013

DELLA BELLA, Angela (2016b), *Il “carcere duro” tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali* (Milano, Giuffrè)

DELLA BELLA, Angela (2017c), *“La Corte costituzionale si pronuncia nuovamente sull'art. 35 ter o.p.: anche gli internati, oltre agli ergastolani, hanno diritto ai rimedi risarcitori in caso di detenzione inumana”*, in *Diritto penale contemporaneo online* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2 maggio 2017

---

<sup>32</sup> ALEXY (2012), p. 131. Come osserva una dottrina, invero: «Anche alla luce del recente arresto della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso “Provenzano”, il livello dell'asticella forse dovrà essere oggetto di rimediazione non tanto con riguardo all'istituto in sé, che pure la Corte europea non contesta, quanto con riguardo proprio al profilo della compatibilità dei suoi vari corollari con il principio di dignità dell'uomo, non a caso nella pronuncia della Corte di Strasburgo evocato (il riferimento è a Corte Edu, *Provenzano c. Italia*, 25 ottobre 2018, ric. n. 55080/13)». Vd. in tema ALBERTI (2018).

DOLCINI, Emilio (2018), *“Dalla Corte costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato)”*, in *Diritto penale contemporaneo online* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 18 luglio 2018

DOLSO, Gian Paolo (2019), *“Corte costituzionale, 41-bis O.P. e sindacato di ragionevolezza. Note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2018”*, in *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 12-bis, p. 27 ss.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2017), *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016*, 8 settembre 2017

FIorentin, Fabio (2013), *“Regime speciale del 41.bis e diritto di difesa: il difficile bilanciamento tra i diritti fondamentali”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2180 ss.

FIORIO, Carlo (2009a), *“La stabilizzazione delle “carceri-fortezza”: modifiche in materia di ordinamento penitenziario”*, in MAZZA, Oliviero e VIGANÒ, Francesco (a cura di), *Il “pacchetto sicurezza” 2009*, 2009, p. 406

FIORIO, Carlo (2010b), *“Il carcere “duro” tra giurisdizione ed amministrazione: ancora un intervento della Corte costituzionale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2271

FIORIO, Carlo (2019c), *“Le prescrizioni trattamentali e le fonti normative, dalla legge alla circolare amministrativa 2 ottobre 2017”*, in *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 12-bis, p. 105

GIANFILIPPI, Fabio (2020), *“Al vaglio della Consulta la legittimità costituzionale del regime differenziato in pejus di cui all’art.4-bis nei confronti del sottoposto a misura di sicurezza detentiva”*, in *Sistema Penale*, 24.11.2020

GREVI, Vittorio (1994), *Verso un regime penitenziario progressivamente differenziato: tra esigenze di difesa sociale ed incentivi alla collaborazione con la giustizia*, in *L’ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza*, a cura di Vittorio GREVI (Padova CEDAM)

LEO, Guglielmo (2011), *“Gli statuti differenziali per il delinquente pericoloso: un quadro della giurisprudenza”*, in *Diritto penale contemporaneo online*, 15 settembre 2011

MANCA, Veronica (2017a), *“Il DAP riorganizza il 41-bis O.P.: un difficile bilanciamento tra prevenzione sociale, omogeneità di trattamento ed umanità della pena”*, in *Diritto penale contemporaneo online*, 6 novembre 2017

MANCA, Veronica (2018b), *“La finalità preventiva del 41-bis O.P. tra misure di prevenzione e custodia di sicurezza: suggestioni de iure condendo”*, in *Archivio Penale*, 2018, 1, p. 20 ss.

MANES, Vittorio e NAPOLEONI, Valerio (2013), *“Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di “carcere duro”: nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, 2013, p. 336 ss.

MARCHESELLI, Alberto (2008), *“Regimi penitenziari di rigore, tutela della sicurezza e diritti fondamentali”*, in *www.europarights.eu*.

MINNELLA, Carmelo (2004), *“La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’Uomo sul regime carcerario ex art. 41-bis ord. pen. e la sua applicazione nell’ordinamento italiano”*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2004, n. 3, p. 211 ss.

NAPOLI, Giuseppe Melchiorre (2012), *Il regime penitenziario*, (Milano, Giuffrè), p. 251

NICOSIA, Emanuele (2009), *“Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?”*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, p. 1240 ss.

PALMA, Mauro (2013), *“Il regime del 41-bis visto da Strasburgo (e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura)”*, in *Volti e maschere della pena - Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, CORLEONE Franco e PUGIOTTO Andrea (a cura di), (Roma, Ediesse), p. 171 ss.

PAVARINI, Massimo (2007), *“Il «carcere duro» tra efficacia e legittimità. Opinioni a confronto”*, in *Criminalia*, 2007, p. 265

PUGIOTTO, Andrea (2013a), *“Quattro interrogativi (e alcune considerazioni) sulla compatibilità costituzionale del 41-bis”*, in *Volti e maschere della pena - Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, CORLEONE Franco e PUGIOTTO Andrea (a cura di), (Roma, Ediesse), p. 200

PUGIOTTO, Andrea (2014b), *“L’urlo di Munch della magistratura di sorveglianza”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1, 2014, p. 129 ss.

PUGIOTTO, Andrea (2018c), *“Il “blocco di costituzionalità” nel sindacato della pena in fase esecutiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 4, p. 1651 ss.

RONCO, Mauro (2012), *“Riflessioni su una “nuova” sanzione: l’art. 41 bis dell’ordinamento penitenziario”*, in *Persona, pena, processo. Scritti in memoria di Tommaso Sorrentino*, GALLO M. (a cura di), (Napoli, ESI), p. 217 ss.