



## UFFICIO DI SORVEGLIANZA

### NOVARA

N. SIUS 2018/1379

ORD. n° 639/2018

#### IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

nel procedimento di Sorveglianza relativo al reclamo presentato dal detenuto [REDACTED] nato in [REDACTED] attualmente detenuto presso la Casa C.le di Novara, sottoposto al regime di cui all'art. 41bis O.P., avverso le disposizioni della circolare DAP n. 3676/6126 del 2.10.2017 - recepite nell'ordine di servizio della Direzione della Casa C.le di Novara n. 808/2017 - nella parte in cui stabiliscono lo spegnimento del televisore dalle ore 24,00 alle ore 07,00 chiedendo l'intervento del Magistrato di Sorveglianza al fine di eliminare le conseguenze dannose derivanti da provvedimenti, che vengono denunciati come illegittimi;

Visti gli atti del procedimento sopra specificato instaurato a seguito del combinato disposto degli artt. 35, 35bis e 69 O.P.;

Verificata preliminarmente, la regolarità delle comunicazioni relative ai prescritti avvisi al rappresentante del P.M., all'interessato, al difensore e al Ministro della Giustizia tramite l'Avvocatura Distrettuale di Torino;

Considerate le risultanze delle documentazioni acquisite, delle investigazioni e degli accertamenti svolti della trattazione e della discussione di cui a separato processo verbale;

Sentito il parere del PM, che ha chiesto accogliere il reclamo, e del difensore, che ha insistito per il suo accoglimento;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 31 maggio 2018;

emette la seguente

#### ORDINANZA

Ritenuto in fatto

1. Il detenuto ha attivato la procedura del reclamo ex art. 35bis O.P., chiedendo l'intervento del Magistrato di Sorveglianza al fine di eliminare le conseguenze dannose derivanti dal provvedimento, con il quale è stata preclusa ai ristretti in regime differenziato della casa C.le di Novara la visione della televisione dalle ore 24.00 alle ore 07.00, che viene

denunciato come illegittimo, assunto con ordine di servizio n. 808/2017 dalla Direzione del carcere di Novara, ove è detenuto e sottoposto al regime di rigore di cui all'art. 41 bis O.P., che si è uniformata a quanto disposto dalla della circolare DAP n. 3676/6126 del 2.10.2017 nell'art. 14 in cui è previsto che *“La fruizione del televisore sarà consentito solo in orari stabiliti, con accensione alle ore 07.00 e spegnimento non oltre le ore 24.00, al fine di non disturbare il riposo degli altri detenuti/internati”*.

2. Il detenuto ha proposto ricorso davanti a questa giudice, ravvisando l'illegittimità delle predette disposizioni, non ostando ragioni di ordine e sicurezza e ritenendo che la visione della televisione anche in orario notturno non fosse in contrasto con le finalità di prevenzione proprie del regime differenziato a cui è sottoposto, ma avrebbe favorito l'informazione e lo svago, tenuto conto altresì delle particolari restrizioni del regime, che comportano la permanenza in camera detentiva per 22 ore al giorno su 24.
3. In particolare il detenuto, come altri ristretti presso l'istituto di Novara che hanno avanzato analogo reclamo, lamenta che lo spegnimento del televisore alle ore 24.00 comporta un sacrificio eccessivo alla posizione soggettiva del detenuto non motivata da esigenze di ordine e sicurezza pubblica, essendo disposizione meramente afflittiva, tenuto conto che i detenuti ristretti in regime differenziato sono allocati in camera detentiva singola e che la maggior parte dei programmi di intrattenimento, di dibattito politico e sportivo vanno in onda in seconda serata e si protraggono dopo la mezzanotte e che, pertanto, non sono da loro più fruibili, come invece nel recente passato prima della circolare dell'ottobre 2017, circostanza che non aveva mai creato disturbo agli altri detenuti né disservizi per l'Amministrazione Penitenziaria.
4. Sono stati acquisiti in atti la circolare ministeriale ed il conseguente ordine di servizio n. 808/2017 della Direzione della Casa C. le di Novara. E' stata fissata udienza con la notifica alle parti e l'avviso al Ministero della Giustizia, presso l'Avvocatura distrettuale di Torino. L'udienza si è svolta alla presenza del difensore e del Pubblico Ministero. Nessuno si è costituito in giudizio per il Ministero della Giustizia. Le parti concludevano come da verbale in atti.

#### Considerato in diritto

Preliminarmente occorre evidenziare in via generale che il potere di vigilanza e controllo che, ai sensi dell'art. 69 O.P., spetta al Magistrato di Sorveglianza sugli Istituti Penitenziari, consiste nella possibilità, riconosciuta a detto Magistrato, di registrare o riscontrare eventuali

mancanze nell'organizzazione degli Istituti di Pena e di segnalarle, eventualmente, al Ministro, nella sua qualità di responsabile politico dell'intero sistema punitivo, **consentendo**, dunque, e imponendo al Giudice di prendere le distanze rispetto a scelte di politica penitenziaria cui non partecipa.

Il potere riconosciuto al Magistrato di Sorveglianza dalla Legge lungi dal consentire un concreto ed effettivo intervento sull'attività di organizzazione della vita carceraria all'interno degli Istituti di Pena (intervento che il nostro Ordinamento riconosce solo ed esclusivamente all'Amministrazione Penitenziaria, l'unica concretamente deputata ad emanare regole per disciplinare la vita carceraria all'interno del carcere) consente solo di verificare se l'Amministrazione Penitenziaria, nell'esercizio del potere che le è proprio, ha leso i diritti soggettivi, costituzionalmente garantiti, del detenuto, ma non di sostituirsi all'Amministrazione stessa, impartendo disposizioni la cui eliminazione compete ad altro potere dello Stato. La Legge consente soltanto la disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi illegittimi, fermo restando il dovere dell'Amministrazione di conformarsi alle eventuali disposizioni impartite dall'Autorità Giudiziaria "*il cui carattere vincolante è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue*" (Corte Cost. 266/09). Tale dovere è ancor più imposto dalla recente novella legislativa laddove consente al Magistrato di Sorveglianza, accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, di ordinare all'amministrazione di porre rimedio. In caso di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto ad impugnazione, l'interessato può richiedere l'ottemperanza al magistrato di sorveglianza (art. 35bis O.P.).

La Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 1999 interpretativa degli artt. 69 e 35 O.P. ha sostanzialmente introdotto il principio che devono assumersi come tutelabili tutte le posizioni soggettive dei detenuti che siano in qualche modo riconosciute dall'ordinamento penitenziario ovvero che siano comunque riconoscibili in capo ad un uomo libero.

Deve dunque in questa sede valutarsi se la disposizione impartita limitativa della visione della televisione in orario notturno (dalle 24.00 alle 07.00) sia o meno modalità legittima o invece **integri** la fattispecie di vizio dell'atto amministrativo che viene nominata "*eccesso di potere*", in quanto imporrebbe un sacrificio eccessivo alle posizioni soggettive del detenuto non motivata da esigenze di ordine e sicurezza pubblica e dell'ordinata esecuzione della pena.

Tale posizione soggettiva del detenuto appare tutelabile in questa sede, conformemente sia ai principi dell'ordinamento interno sia Costituzionale (art. 21) che legislativo (L. 354/75) che a quello europeo (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Trattato di Lisbona), che



riconoscono nel detenuto un “soggetto debole” destinatario di norme di **salvaguardia** della sfera di facoltà personali, qualora le modalità di esecuzione della pena non siano conformi agli standard minimi che assicurino il rispetto della dignità della persona. Del resto, già la sentenza della Corte Costituzionale 26/99, imponeva che fosse assicurata la tutela giurisdizionale sia ai diritti di rango costituzionale, che alle posizioni soggettive che trovano il loro fondamento in norme giuridiche di grado subordinato.

Le doglianze proponibili mediante tale rimedio devono consistere in pretese astrattamente riconducibili ad una posizione soggettiva meritevole di tutela e non possono investire, dunque, questioni di mera opportunità rimesse a valutazioni discrezionali dell'amministrazione. In tal senso si sono univocamente espresse sia la giurisprudenza interna (la Corte Costituzionale e le Sezioni Unite); sia la stessa Corte europea, secondo la quale (con rinvio ad un principio già affermato nella decisione Bellet contro Francia del 4.12.1995), l'effettività del diritto di accesso alla giurisdizione richiede che un individuo goda di una possibilità chiara e concreta di contestare un atto che costituisce un'ingerenza nei suoi diritti (Cass., Sez. I, 3.2/24.3.2004, Paziienza, in CED Cass.; Cass., Sez. I, 24.10/12.12.07 n. 46269, Musumeci, in CED Cass.).

Alla luce dei principi di matrice giurisprudenziale sopra richiamati, il comportamento o il provvedimento amministrativo nel quale si oggettivizza la scelta **discrezionale** dell'Amministrazione Penitenziaria, ove non ecceda la funzione tipica che gli è propria non è in sé suscettibile di ledere posizioni soggettive dei detenuti e si sottrae quindi al controllo del Magistrato di Sorveglianza; mentre possono costituire ammissibile oggetto di reclamo le singole disposizioni o atti esecutivi che siano in concreto lesivi dei diritti **incomprimibili** del soggetto ristretto. Affidato al Magistrato di Sorveglianza è il vaglio di legittimità sulla corretta gestione, da parte degli organi dell'amministrazione penitenziaria, dell'esecuzione della pena detentiva ai sensi degli artt. 35 e 35bis; il coordinato disposto di tali norme consente al Magistrato di Sorveglianza di impartire alla direzione dell'istituto, *“nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati”*. La detta attività magistratuale di tutela dei diritti delle persone detenute non può, infatti, non esplicarsi soprattutto laddove siano compressi diritti costituzionalmente garantiti, quale incontestabilmente è il diritto all'informazione, sancito e tutelato, come è noto, dalla Costituzione, e dalle norme sovranazionali (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo).

Da tale premessa, deve ritenersi in via preliminare che, nella fattispecie, il reclamo del detenuto riguarda la violazione di una posizione soggettiva inerente al diritto all'informazione.

Va precisato che l'invocato art. 21 della Costituzione prevede in primo luogo **garanzie** a tutela della stampa che a ben vedere non riguardano il lettore ma l'autore e l'editore (*"la stampa non può essere sottoposta ad autorizzazioni o censure"*), tutelano cioè la possibilità di diffondere un'opera e non quella, del singolo, di procurarsela; in secondo luogo l'art. 21 cit., nel tutelare la libertà di manifestazione del pensiero garantisce comunque non solo il diritto dell'autore di *"informare"*, ma anche quello dei cittadini di *"informarsi"*, diritto quest'ultimo che trova fondamento anche in altre norme, quali quelle che riconoscono facoltà e diritti che presuppongono una scelta consapevole e, più in generale, nei *"principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale"* (Corte Cost. n. 112 del 1993). La Corte Costituzionale ha specificato che l'art. 21 della Costituzione *"colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi del detenuto, di carattere assoluto"* (sentenza n. 112 del 1993). Per quanto passivo possa essere l'atteggiamento del soggetto di fronte alla fonte notiziale (si pensi proprio alla *"libertà di essere informato"* dell'utente televisivo ... particolarmente pigro), egli conserva pur sempre la sua possibilità di scelta in ordine alla ricezione o meno di quella notizia o di quel tipo di notizie, come tali rivolte alla generalità dei soggetti. Il diritto ad informarsi (art. 21 Cost.), per il quale non è previsto un sistema particolare di **garanzie**, va temperato e bilanciato con gli altri beni e valori costituzionalmente rilevanti (tra cui la potestà punitiva dello Stato e l'ordine e la sicurezza pubblica).

Giova ricordare che la Direzione della Casa C.le di Novara ha disciplinato secondo la suddetta circolare ministeriale la fruizione del televisore per i detenuti ristretti nel reparto 41bis. Tali disposizioni ministeriali hanno inibito la visione della televisione dalle ore 24.00 alle ore 07.00 *"al fine di non disturbare il riposo degli altri detenuti/internati"*.

Va premesso che il DAP – Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento – con provvedimento del 31.01.2012, aveva limitato la visione di alcuni canali televisivi e consentito la ricezione delle emittenti inserite nel pacchetto Rai (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rai 4, Rai 5, Rai Sport 1, Rai Sport 2, Rai Movie, Rai Premium, Rai YoYo, Rai Gulp, Rai Storia, Rai News) nonché Canale 5, Italia 1, Rete 4 e LA7, poiché, a seguito di segnalazioni, era emerso che i detenuti sottoposti al regime differenziato continuavano ad avere la concreta possibilità di ricevere via sms messaggi illeciti attraverso alcune emittenti televisive che

fornivano il relativo servizio, eludendo le restrizioni imposte dal regime speciale. La problematica si era accresciuta con l'avvento del digitale terrestre, che aveva notevolmente ampliato il numero di reti televisive, soprattutto locali, che mandavano in onda durante le trasmissioni i messaggi ricevuti tramite sms. Il DAP quindi aveva ritenuto opportuno e necessario inibire la ricezione di emittenti televisive diverse dai canali a più ampia diffusione nazionale. La circolare ministeriale del 2.10.2017 ha confermato la limitazione, consentendo la visione dei principali canali della rete nazionale, cioè del pacchetto RAI (Rai1, Rai2, Rai 3, Rai 4, Rai 5, Rai Sport 1, Rai Sport 2, Rai Movie, Rai Premium, Rai YoYo, Rai Gulp, Rai Storia, Rai News, Rai Scuola) e di Canale 5, Italia 1, Rete 4, LA7, Cielo, Iris e TV 2000.

La stessa circolare all'art. 14 prevede a fini di prevenzione che *“Le camere detentive sono dotate di televisioni fornite dall'Amministrazione prive di televideo o munite di sistemi che ne inibiscono la funzionalità”*.

L'art. 41bis O.P., oltre ad aver introdotto un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, prevede anche che l'Amministrazione Penitenziaria può comunque imporre ulteriori *“misure di elevata sicurezza interna ed esterna”* necessarie per interrompere i contatti con le organizzazioni criminali di appartenenza. Come sopra precisato i provvedimenti dell'Amministrazione Penitenziaria possono essere sottoposti al vaglio del Magistrato di Sorveglianza affinché verifichi in concreto le ragioni giustificative delle ulteriori restrizioni non tipizzate da individuare, nella fattispecie con riferimento alla limitazione della visione della televisione, esclusivamente nell'esigenza di non consentire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento.

L'art. 41bis O.P. prevede infatti l'adozione di norme di sicurezza atte ad escludere la possibilità di contatti con sodali della medesima organizzazione criminale o di attuale riferimento. Detta norma consente all'Amministrazione Penitenziaria di limitare diritti soggettivi purché con limitazioni funzionali all'esigenza di prevenire i suddetti contatti. Ulteriori limitazioni che esorbitino dai limiti stabiliti dalla Legge e che non appaiano strettamente necessarie rispetto alle esigenze di sicurezza che si vogliono garantire devono ritenersi ingiustificate secondo i parametri della ragionevolezza, congruità e proporzionalità, alla luce della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le restrizioni imposte dall'Amministrazione Penitenziaria devono essere sempre congrue e proporzionate rispetto alle finalità di sicurezza e di ordine pubblico che il regime differenziato tende a perseguire e tali comunque da non comprimere i diritti minimi, afferenti ai bisogni primari della persona



detenuta, che di essi resta titolare anche se sottoposta al regime del carcere “duro” e la cui tutela costituisce il limite invalicabile alla potestà punitiva dello Stato.

Ciò premesso, attraverso i criteri di ragionevolezza, congruità e proporzionalità devono essere esaminati e valutati disposizioni ministeriali recepite nell’ordine di servizio n. 808/2017 della Direzione della Casa C.le di Novara, oggetto di doglianza.

Nel merito il reclamo va accolto.

E’ notorio che su alcuni canali tv ci sono trasmissioni in cui il pubblico interviene via sms e i vari messaggi scorrono in una sorta di rullo durante la trasmissione. I detenuti in regime di 41 bis non possono avere contatti con l’esterno ed anche con i familiari al di fuori dei colloqui previsti e della corrispondenza sottoposta a censura. E’ evidente che se familiari e/o amici sanno che il parente detenuto sta vedendo o può vedere quel canale tv, possono fargli arrivare le informazioni che vogliono attraverso i loro sms che appaiono nel rullo (una trasmissione che consentendo ai telespettatori l’invio di sms durante le trasmissioni, lascia aperta la possibilità di inviare comunicazioni ai detenuti in regime speciale, così come le emittenti locali che, riguardando specificamente le zone di influenza criminale dei detenuti medesimi, potrebbero fornire informazioni preziose e favorire l’indebita veicolazione di messaggi).

La prevalenza data alla tutela delle esigenze di prevenzione appare quindi nella fattispecie del tutto giustificata.

La situazione attuale appare comunque conforme al quadro normativo, in quanto garantisce l’accesso ai detenuti ad un numero di canali televisivi che consente un’ampia informazione, così come per le stazioni Radio già sintonizzate sugli apparecchi televisivi.

Si rammenta che invece l’ascolto della radio è consentito senza limitazioni orarie dalle attuali disposizioni ministeriali in materia. Gli apparecchi radio, a sola frequenza media (AM), sono acquistabili tramite l’impresa di mantenimento e devono possedere caratteristiche tali da non rendere possibile la manomissione o l’occultamento di oggetti vietati o pericolosi.

Ciò posto ritiene questa giudice che il divieto di vedere la televisione in orario notturno (dalle 24.00 alle 07.00) sia ingiustificato e incongruo sia rispetto agli obiettivi di prevenzione, mancando la prova che la visione della stessa anche in detto orario possa costituire l’occasione per un contatto tra i detenuti e l’esterno, avendo l’Amministrazione provveduto preventivamente al vaglio ed alla selezione dei canali e delle relative trasmissioni, che sono fruibili dal detenuto nell’arco dell’intera giornata sia con riferimento alla sproporzione del sacrificio imposto al diritto del detenuto, costituendo il diritto di informarsi una imprescindibile estrinsecazione di un diritto della personalità tutelato dall’art. 2 della

Costituzione, in cui confluisce qualsiasi interesse collegato alla realizzazione della personalità dell'individuo, evolutivamente influenzato dalle esigenze e dai processi storico-sociali della collettività, che si esplicano indubbiamente anche nel corso dei programmi di intrattenimento e di dibattiti politici televisivi, che, come evidenziato nel reclamo vanno in onda spesso in seconda serata e non sono più fruibili dai ristretti in regime differenziato, stante il divieto di accensione del televisore dalle ore 24.00 alle ore 07.00. Tale divieto appare irragionevole specie in un'ottica di comparazione con la disciplina in materia prevista per i detenuti comuni, che al contrario dei ristretti in regime ex art. 41bis O.P., sono allocati in camere detentive con altri detenuti e non in camere singole, e nei loro confronti non vige analogo divieto, ma anche in un'ottica di comparazione con la disciplina prevista per l'ascolto della radio, per la quale non è previsto analogo divieto e che di fatto potrebbe ugualmente disturbare il riposo degli altri ristretti se ascoltata ad alto volume.

Come premesso, oltre ad aver operato una selezione di canali televisivi di cui è consentita la visione, l'Amministrazione ha provveduto a dotare le camere detentive dei ristretti in regime differenziato di televisori privi di televideo. Il telecomando è "sigillato e piombato" nonché "frequentemente controllato dal personale di polizia penitenziaria" (cfr. o.d.s. n. 808/2017 della Direzione della Casa C.le di Novara) al fine di evitare manomissione e quindi la sintonizzazione sul televisore di altri canali di cui non è consentita la visione.

I detenuti ristretti in regime differenziato sono allocati in camera detentiva singola; la porta blindata resta chiusa durante tutta la notte, inibendo la diffusione della luce proveniente dallo schermo del televisore ed attenuando notevolmente il volume audio, che, secondo le regole di comune convivenza (come per gli abitanti in condominio) durante gli orari destinati al riposo non deve comunque superare un determinato livello che permetta l'ascolto da parte dell'interessato e nel contempo la non diffusione del suono al difuori (come del resto avviene anche nel reparto 41bis durante il riposo pomeridiano).

Non risulta quindi giustificata la limitazione temporale della fruizione della televisione, che va disapplicata, trattandosi di disposizione sproporzionata ed incongrua al perseguimento dell'obiettivo di evitare contatti e comunicazioni tra i soggetti detenuti esponenti della criminalità organizzata, e tra questi ultimi e gli affiliati che ancora operano all'esterno, apparendo altresì ingiustificata anche in relazione ad aspetti organizzativi dell'Amministrazione Penitenziaria, che non appaiono pregiudicati dalla fruizione del televisore anche nella fascia oraria notturna.



P. Q. M.

Visti gli artt. 2 e 21 Cost.; artt. 35, 35bis, 69 O.P.; artt. 666, 677, 678, c.p.p.;

su conforme parere del p.m.;

**ACCOGLIE il reclamo**

**e per l'effetto**

**DISPONE** disapplicarsi la circolare ministeriale n. 3676/6126 del 2.10.2017 contenente disposizioni relative alla organizzazione del circuito detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P. e l'ordine di servizio n. 808/2017 della Direzione della Casa C.le di Novara nella parte in cui vietano la fruizione del televisore dalle ore 24.00 alle ore 07.00

**DISPONE** conseguentemente che venga consentita la fruizione del televisore tutti i giorni 24h/24 dalla notifica della presente ordinanza, non essendo necessario alcun adempimento tecnico o oneroso da parte dell'Amministrazione.

**DISPONE** che i competenti Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed in particolare la Direzione della Casa C.le di Novara diano pronta comunicazione della tempestiva ottemperanza di quanto disposto da questo magistrato.

**D I S P O N E** che copia della presente decisione sia comunicata al Ministero della Giustizia - D.A.P. di Roma - Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento – per opportuna conoscenza.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di rito, ivi compresa l'archiviazione.

Novara, così deciso il 31 maggio 2018

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

01 GIU. 2018

IL .....

IL CANCELLIERE  
(dott.ssa Sabrina Signini)

*Spaw*



IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

(Dott.ssa Lina Di Domenico)

*fo*  
Il Procuratore della Repubblica  
dott.ssa Mariela MINEGGIO  
dott.ssa Francesca Cello