

**SULLA QUESTIONE DELL'INOTTEMPERANZA DEI PROVVEDIMENTI GIUDIZIALI
DEL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA CONCERNENTI I DIRITTI DEI DETENUTI.**

Corte Costituzionale, 7 Giugno 2013, sentenza n°135.

Scheda ricostruttiva

a cura dell'Ufficio del Garante delle persone private della libertà personale, Regione Emilia-Romagna

La sintesi

Il Magistrato di Sorveglianza di Roma, con ricorso dell'11.11.2011, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della Giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di Sorveglianza, assunto a norma degli artt. 14 *ter*, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, con il quale sia stato dichiarato che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.

IL FATTO.

Oggetto del ricorso è un provvedimento assunto dal Ministro della Giustizia, in data 14 luglio 2011, con il quale era stato disposto che non fosse data esecuzione ad una ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma deliberata il 9 maggio 2011 (e non impugnata dall'Amministrazione penitenziaria).

La decisione giudiziale aveva accolto il reclamo di un detenuto, con cui si denunciava l'asserita illegittimità di un provvedimento che aveva precluso, riguardo alle persone soggette al regime di cui all'art. 41 *bis* O.P., la possibilità di assistere a programmi televisivi trasmessi dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia».

Il Magistrato di Sorveglianza, con riferimento alle due emittenti in questione, aveva ritenuto ingiustificato il provvedimento assunto dall'Amministrazione, mancando la prova dell'esigenza di cautela che avrebbe dovuto giustificarlo (cioè la trasmissione, nel corso dei programmi televisivi, di messaggi scritti inviati dal pubblico, con la possibilità che si trattasse di comunicazioni dirette ai detenuti in regime speciale di reclusione).

Per altro verso, il giudice del reclamo aveva ritenuto che il provvedimento implicasse una compressione – illegittima per le ragioni appena indicate – del pieno esercizio di un diritto soggettivo, cioè quello all'informazione, presidiato dall'art. 21 Cost. e ribadito dagli artt. 18 e 18 *bis* O.P.

Per quanto non avesse impugnato l'ordinanza giudiziale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva proposto al Ministro di non dare esecuzione all'ordine di ripristinare il segnale televisivo fruibile dal reclamante, sulla base di argomenti critici circa il merito della decisione: ed in tal senso il Ministro aveva disposto.

Secondo il Magistrato di Sorveglianza di Roma, ricorrente, il decreto impugnato postula in capo al Ministro della Giustizia ed all'Amministrazione Penitenziaria il potere di non dare corso alle decisioni assunte dal Magistrato di Sorveglianza a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti. L'attribuzione di tale potere, tuttavia, priverebbe la tutela giudiziale dei diritti di ogni effettività, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

Alla Corte Costituzionale viene dunque richiesto di dichiarare che l'inottemperanza dei provvedimenti giudiziari concernenti i diritti dei detenuti finisce per menomare le attribuzioni costituzionali del potere giudiziario, e conseguentemente di annullare il decreto ministeriale in questione.

LA DECISIONE.

Il ricorso viene dichiarato fondato nel merito.

A più riprese, la Corte Cost. si è pronunciata sulla necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione Penitenziaria ritenuti lesivi dei *diritti* dei detenuti (cfr. sentenza n°26/1999 e n°526/2000).

Se il procedimento e la conseguente decisione del Magistrato di Sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità.

In tal senso si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella famosa sentenza *Torreggiani v. Italia*, che ha censurato la prassi italiana di non rendere *"effettivo nella pratica"* il reclamo rivolto al Magistrato di Sorveglianza, ai sensi degli artt. 35 e 69 O.P.

Del resto, anche il Governo italiano ha sostenuto, davanti alla Corte di Strasburgo, che *"il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata"* (punto 41 della sentenza sopra citata).

Si deve osservare in proposito che la Corte Costituzionale aveva già riconosciuto alle "disposizioni" adottate dal Magistrato di Sorveglianza ex art. 69, comma 5 O.P. (il Magistrato di Sorveglianza può impartire "disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati") la natura di "prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue" (sentenza n°266/2009).

Il reclamo proposto ai sensi dell'art. 14 *ter* O.P. assume pertanto "il carattere di rimedio generale", esperibile anche da detenuti assoggettati a regimi di sorveglianza particolare, "quale strumento di garanzia giurisdizionale": così si esprime la sentenza n°190/2010, sulla scia della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 26 febbraio 2003, n°25079.

Quest'ultima, rispondendo ad una sollecitazione della stessa Corte Costituzionale ad individuare all'interno dell'ordinamento penitenziario il rimedio per *"concretizzare il principio affermato"* nella sentenza n°26/1999, aveva individuato proprio nel reclamo avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare ex art. 14 *ter* O.P. il procedimento giurisdizionale utilizzabile dal Magistrato di Sorveglianza per l'accertamento di eventuali lesioni dei diritti dei detenuti da parte dell'Amministrazione Penitenziaria: e questa soluzione era stata riconosciuta anche da una successiva pronuncia della Corte Costituzionale, la n°2666/2009.

Nella pronuncia in esame, la Corte Costituzionale prosegue il suo ragionamento dichiarando che il rimedio giurisdizionale di cui all'art. 14 *ter* O.P. non risulta uno strumento giurisdizionale idoneo solo nel caso di coinvolgimento di terzi estranei all'organizzazione carceraria (quali i datori di lavoro, nell'ipotesi di insorgenza di controversie con detenuti-lavoratori) perché in tal modo verrebbe estromessa indebitamente dal contraddittorio davanti al Magistrato di Sorveglianza una delle parti del rapporto sostanziale.

Del resto, proprio per questa ragione e considerata l'insussistenza di esigenze di sicurezza che impediscano l'applicazione del rito del lavoro (che presenta specificità e garanzie legate alla particolare natura dei soggetti e dei rapporti coinvolti anche alle controversie di cui sono parte i detenuti), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto

comma, lettera a), dell'O.P., che stabiliva proprio l'applicabilità della procedura ex art. 14 *ter* O.P. ai reclami dei detenuti e degli internati in materia di *"attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali"* (cfr. sentenza n°341/2006).

Alla luce delle norme e della giurisprudenza prima ricordate, la Corte Costituzionale conclude che le decisioni del Magistrato di Sorveglianza – rese su reclami proposti da detenuti a tutela dei propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14 *ter* O.P. – devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione Penitenziaria o di altre autorità.

Poiché il reclamo ex 14 *ter* O.P. è stato riconosciuto come *generale* strumento di garanzia dei diritti dei detenuti, questa sentenza è evidentemente è destinata a produrre effetti anche al di fuori della materia del 41 *bis* O.P. e contribuisce a dare effettività a quel rimedio.

In trasparenza, tuttavia, l'articolato della sentenza lascia in consegna un problema non risolto: *"quando il reclamo diretto al Magistrato di Sorveglianza riguarda la pretesa lesione di un diritto e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale..."*.

In particolare, non risulta chiara la linea di demarcazione tra *"lesione di un diritto"* e *"semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario"*. Come selezionare – dando ad esse una riferibilità pratica – le ipotesi di doglianze sul funzionamento dell'istituto penitenziario che non si traducano in lesioni di diritti dei detenuti? Si tratta di una questione che, se non risolta, rischia di appesantire ulteriormente l'attività della Magistratura di Sorveglianza.