



21120-21

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
PRIMA SEZIONE PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ADRIANO IASILLO  
Dott. VINCENZO SIANI  
Dott. DOMENICO FIORDALISI  
Dott. ROSA ANNA SARACENO  
Dott. TERESA LIUNI

- Presidente - UDIENZA CAMERA DI  
CONSIGLIO  
- Rel. Consigliere - DEL 15/02/2021  
- Consigliere - SENTENZA  
N. 580/2021  
- Consigliere - REGISTRO GENERALE  
N. 25017/2020

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

N. 19

sul ricorso proposto da:

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
nei confronti di:

(omissis) N. IL (omissis)

avverso l'ordinanza n. 1521/2019 TRIB. SORVEGLIANZA di  
PERUGIA, del 11/06/2020

sentita la relazione fatta dal Consigliere Dott. VINCENZO SIANI;  
lette/~~sentite~~ le conclusioni del PG, Dott. LUCIA ODELLI, CHE

HA CHIESTO L'AMMOLLAMENTO CON  
RINVIO DEL PROVA D'IMPUTATO.

~~Udit i difensor Avv.;~~

## RITENUTO IN FATTO

1. Con l'ordinanza in epigrafe, resa in data 11 giugno 2020, il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha rigettato il reclamo proposto dal Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, avverso il provvedimento emesso il 1° luglio 2019 dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con cui era stata accolta l'istanza di (omissis), detenuto sottoposto al regime differenziato ex art. 41-*bis* Ord. pen., ed era stato ordinato alla direzione della Casa di reclusione di Spoleto di emettere nuovo ordine di servizio con il quale, disapplicate le circolari ministeriali contrastanti, fosse consentito all'interessato di acquistare a "modello 72" gli stessi cibi acquistabili presso le altre sezioni dell'istituto penitenziario e di cucinare i cibi stessi senza previsione di fasce orarie particolari, ad eccezione del limite già previsto per la restituzione dei relativi oggetti, alle ore 20:00 fino alle ore 07:00 di ogni giorno.

2. Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso il Ministro della Giustizia chiedendone l'annullamento sulla scorta di un unico, articolato motivo, con cui lamenta, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. b) ed e), cod. proc. pen., l'inosservanza o erronea applicazione degli artt. 35-*bis*, 41-*bis* e 69, comma 6, lett. b), Ord. pen.

La difesa del Ministero, svolta dall'Avvocatura erariale, ha sostenuto, in via preliminare, l'insussistenza dei presupposti per il reclamo giurisdizionale da parte del detenuto, non ricorrendo alcuna inosservanza, da parte dell'Amministrazione, di disposizioni dell'ordinamento penitenziario o del relativo regolamento di attuazione, né un grave pregiudizio all'esercizio di un diritto del detenuto stesso.

Dopo aver premesso che, a seguito della sentenza n. 186 del 2018 della Corte costituzionale, l'Amministrazione aveva proceduto alla revisione delle disposizioni di circolare, che ora consentono ai detenuti in regime differenziato di riscaldare liquidi e cibi già cotti nonché di preparare bevande e cibi di facile e rapido approntamento, il ricorso evidenzia che il "modello 72", contenente i generi alimentari acquistabili tramite sopravvitto, è stato integrato con l'inserimento di una serie di generi non contemplati in tempo antecedente, con riserva di inserirne altri in caso di richiesta generalizzata da parte della popolazione ristretta.

In ogni caso, nemmeno con riferimento a tale profilo potrebbe parlarsi – secondo l'Amministrazione ricorrente – di un vero e proprio diritto soggettivo del detenuto ad acquistare qualsiasi tipo di cibo.

La regolamentazione di ciò che è concretamente acquistabile da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* cit., non sarebbe, in questo

senso, irragionevole, in quanto viene finalizzata a impedire che il detenuto sottoposto a regime differenziato possa acquistare in carcere quantità e qualità di cibi tali da dimostrare o anche a imporre il suo carisma, o il suo spessore criminale, al resto della popolazione carceraria, con gli effetti conseguenti.

Del resto - evidenzia l'Avvocatura dello Stato - la Corte costituzionale ha colpito soltanto il divieto assoluto di cuocere i cibi lasciando integra la potestà regolamentare dell'Amministrazione in materia, così come non ha minimamente inciso sulla questione relativa alla limitazione dei cibi acquistabili, permanendo le esigenze di sicurezza giustificatrici di un trattamento differenziato in materia.

In ordine alla fissazione di determinate fasce orario per la cottura dei cibi, inoltre, il Ministero richiama l'orientamento di legittimità già maturato nel senso che, in questo settore, non si tratta di un intervento dell'Amministrazione penitenziaria teso a incidere sul diritto soggettivo del detenuto, bensì dell'emanazione della disciplina volta a prescrivere una mera modalità del suo esercizio, in una logica di ragionevole bilanciamento tra le differenti esigenze.

In definitiva, in relazione a entrambi gli aspetti, per il Ministero, non si verte affatto in tema di irragionevole esercizio del potere discrezionale conferito all'Amministrazione, ma di ordinaria disciplina delle attività all'interno dell'istituto per l'organizzazione della vita quotidiana della popolazione detenuta o internata, in tal senso l'Amministrazione avendo specificamente previsto le due fasce orarie per la cottura dei cibi in guisa da temperare tutte le concorrenti esigenze.

Questo assetto, per la difesa dell'Amministrazione, non produce alcun contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il differente regime previsto per i detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* Ord. pen. si giustifica proprio per la pericolosità dei soggetti allo stesso assoggettati, ritenuta così intensa da giustificare la sospensione delle regole ordinarie, pericolosità che è alla base del trattamento differenziato, per cui permettere l'impiego del fornello per cuocere i cibi in qualsiasi ora della giornata e l'acquisto illimitato dei generi alimentari in sopravvitto sarebbe antinomico con il fine di contenere e contrastare, all'interno del carcere, la cerchia dei detenuti connotati dalla particolare pericolosità per la quale rileva il regime ex art. 41-*bis* Ord. pen.

3. Il Procuratore generale ha chiesto l'annullamento con rinvio dell'ordinanza impugnata, non avendo la motivazione del provvedimento dimostrato che l'Amministrazione penitenziaria era andata al di là della legittima organizzazione delle modalità con le quali i detenuti potevano esercitare i loro diritti, in modo non confligente con la possibilità per gli stessi - anche per quelli assoggettati al regime di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen. - di svolgere i gesti di normalità quotidiana, quali erano l'acquisto del sopravvitto e la cottura dei cibi, secondo i

limiti congruamente stabiliti dalle circolari.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. L'impugnazione – che è ammissibile soltanto per violazione di legge a norma dell'art. 35-*bis*, comma 4-*bis*, Ord. pen. (aggiunto dall'art. 3, comma 1, lett. *b*), d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 10 del 2014) – è fondata e va accolta.

2. Va in premessa puntualizzato che il Tribunale – esaminate le ragioni poste dal primo giudice alla base del provvedimento di accoglimento dell'istanza-reclamo avanzata da (omissis) – ha a sua volta valorizzato il rilievo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 186 del 2018, ha stabilito che il divieto di cuocere cibi di cui all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *f*), Ord. pen. determina una limitazione, non contemplata per i detenuti comuni, contraria al senso di umanità della pena e, quindi, una deroga irragionevole all'ordinario regime detentivo, estranea alle finalità proprie del regime differenziato e avente un effetto meramente e ulteriormente afflittivo.

Fatta tale premessa, il Tribunale ha ritenuto consequenziale garantire che i detenuti in regime differenziato siano assimilati, sotto l'aspetto relativo all'alimentazione, ai detenuti delle sezioni comuni e di Alta Sicurezza: in particolare, la mancata omologazione dei generi alimentari presenti nel "modello 72" dei detenuti appartenenti ai vari circuiti è stata reputata tale da configurare un'ingiustificata disparità di trattamento, giacché determina la sottoposizione dei soggetti in regime differenziato a un trattamento ulteriormente afflittivo, privo di qualunque giustificazione e quindi meramente dimostrativo.

Si è anche considerato che, non individuandosi ragioni di sicurezza per un trattamento diverso, non possa trovare giustificazione una restrizione dell'orario in cui i detenuti hanno titolo a dedicarsi alla cottura dei cibi, non apparendo funzionale alle finalità del regime differenziato la limitazione a determinate fasce orarie, peraltro coincidenti con quelle di alcune attività trattamentali, quali le ore all'aperto, il colloquio mensile con i familiari, l'utilizzazione della doccia, la partecipazione alla funzione religiosa della messa.

3. I punti rilevanti per lo scrutinio delle questioni affrontate dal Tribunale specializzato sono stati di recente presi in esame in sede di legittimità con esito che – condiviso e riaffermato dal Collegio – determina la necessità di pervenire all'annullamento dell'ordinanza impugnata (si richiamano, fra le altre, anche per ogni dettaglio argomentativo, Sez. 1, n. 4030 del 04/12/2020, dep. 2021

Ministero della Giustizia c. Gallo, Rv. 280532 - 01; Sez. 1, n. 8560 del 17/12/2019, dep. 2020, Attanasio, non mass.).

3.1. Va, in premessa, ritenuto che, in linea di principio, la posizione giuridica soggettiva relativa all'ambito di accesso del detenuto all'attività di cottura dei cibi e all'acquisto di generi alimentari, anche in sopravvitto, rientri nell'esplicazione del suo diritto di alimentarsi: le relative facoltà, infatti, costituiscono aspetti aventi immediato riflesso su quel diritto del detenuto, il cui esercizio rileva per preservare, pure sotto tale profilo, la propria salute, di guisa che limitazioni non dipendenti da esigenze ragionevoli, anche di natura organizzativa, sono suscettibili di dare luogo a forme di trattamento contrario al senso di umanità.

Resta, per converso, fermo il rilievo che la condizione detentiva comporta necessariamente limitazioni anche di natura non secondaria al novero dei diritti del soggetto ristretto, in corrispondenza dei provvedimenti organizzativi che l'Amministrazione penitenziaria ha il potere/dovere di adottare - nel rispetto delle regole date e dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità - per regolare l'attività e il funzionamento degli istituti di pena: presupposto necessario per assicurare che tali istituti possano attendere alle primarie funzioni trattamentali con efficienza e in condizioni di ordine e sicurezza interna.

3.2. Di conseguenza, quando le misure di natura organizzativa abbiano, nella prospettiva del detenuto, ecceduto connotandosi per deliberati illegittimi, anche incidendo in modo irragionevole o sproporzionato sui suoi diritti fondamentali, egli è legittimato a proporre il reclamo giurisdizionale, salva ovviamente la verifica della sussistenza della lamentata lesione: verifica che i giudici di sorveglianza hanno titolo a effettuare delibando i corrispondenti atti in relazione, appunto, ai vizi di legittimità, ivi inclusa la lesione dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, ma senza sconfinare in valutazioni di puro merito organizzatorio, appannaggio del competente plesso amministrativo.

4. Nella cornice così disegnata, va precisato, con riferimento al primo dei punti controversi, che - in ordine alla possibilità di cucinare cibi anche al di fuori delle fasce orarie stabilite con il regolamento di istituto - la corrispondente disciplina integra, in via di principio, un atto di esercizio del potere attribuito all'Amministrazione penitenziaria ex art. 36, lett. b), d.P.R. n. 230 del 2000.

Tale norma, infatti, dispone che il regolamento interno disciplina gli orari relativi all'organizzazione della vita quotidiana della popolazione detenuta o internata. E' in questo alveo che è intervenuta la decisione dell'Amministrazione di non consentire a determinati detenuti la cottura dei cibi al di fuori di determinate fasce orarie.

Il Tribunale non ha fornito, al riguardo, una motivazione effettiva circa la

ragione per la quale l'aver definito le fasce orarie nel corso delle quali è consentito cucinare ai detenuti assoggettati al regime differenziato abbia costituito una scelta esorbitante dal ragionevole temperamento tra il riconoscimento della possibilità di riscaldare liquidi e cibi già cotti e di preparare cibi di facile e rapido approntamento nella camere detentiva, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.P.R. n. 230 del 2000 (all'esito della pronuncia della Corte costituzionale n. 186 del 2018), e le ulteriori, evidenti esigenze di organizzazione interna degli istituti penitenziari.

Non sono state offerte ragioni concrete tali da condurre alla conclusione che la fissazione di ambiti orari nei quali i detenuti sottoposti al regime differenziato possono procedere alla cottura dei cibi - funzionale al mantenimento della salubrità degli ambienti, alla salvaguardia dell'ordinata convivenza all'interno degli spazi detentivi e consentanea alle esigenze lavorative del personale penitenziario, anche per rendere compatibile quell'attività di cottura con il rispetto del calendario e del proficuo svolgimento delle attività, anche trattamentali di varia natura (fra le quali la cura dell'igiene, i colloqui, i passeggi), sull'ovvia premessa che le altre attività siano collocate in orari armonizzati con quelli relativi all'attività di cottura dei cibi - finisca per condizionare o limitare in modo sproporzionato o irragionevole l'esercizio del suindicato diritto dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

In tal senso non è determinante in contrario il richiamo della già citata sentenza n. 186 del 2018 del Giudice delle leggi, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f), Ord. pen. limitatamente al divieto di cuocere cibi per i detenuti sottoposti al suddetto regime: questa decisione ha riconosciuto il corrispondente diritto a tali detenuti, senza che, però, ciò abbia implicato la necessaria conseguenza che questi detenuti non possano essere destinatari di regole penitenziarie disciplinanti le modalità di esercizio del diritto stesso (susceptibile di fruizione in fasce orarie deputate, che siano di durata adeguata e non irrisoria).

E' in questa prospettiva - ossia esaminando in modo effettivo anche la necessità di assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica nell'intero istituto e tenendo conto anche delle particolari esigenze riconosciute all'applicazione del regime di cui all'art. 41-bis Ord. pen., necessità pure segnalata dal Ministero ricorrente nel giudizio di merito - che i giudici di sorveglianza avrebbero dovuto chiarire, per esplicito e all'esito di un'analisi specifica, se la previsione di fasce orarie stabilita, nell'istituto stesso, solo per i detenuti assoggettati al regime differenziato fosse in concreto esorbitante dall'esercizio del potere organizzatorio da parte dell'Amministrazione penitenziaria (in quanto atto, *in thesi*, del tutto avulso dal perseguimento delle esigenze connotanti il regime differenziato) così

da comportare una diversificazione di disciplina priva di giustificazioni e, in tal caso, avente carattere irragionevole, perché discriminatorio.

In ordine alla prima questione, pertanto, deve pervenirsi all'annullamento del provvedimento impugnato, rinviando al Tribunale per nuovo giudizio nel quale andrà operata, con libertà valutativa ma nel solco dei principi tracciati, un'ulteriore verifica, inerente in modo effettivo anche al punto da ultimo indicato.

5. Per ciò che concerne, poi, la seconda questione, afferente all'individuazione dei generi alimentari acquistabili al sopravvitto, nemmeno risulta scrutinata con discorso giustificativo effettivo la prospettazione dell'Amministrazione nel senso che il divieto di acquisto di determinati cibi è stato funzionalizzato all'obiettivo di evitare, in via preventiva, il pericolo che il detenuto sottoposto a regime differenziato consegua la disponibilità di quantità e qualità di cibi tali da consentirgli di dimostrare, se non di imporre il suo carisma o anche il suo spessore criminale ai componenti della comunità carceraria.

In sede di legittimità, su tale versante, si è già avuto modo di evidenziare che la Corte costituzionale ha dato atto che l'ordinaria disciplina penitenziaria stabilisce, ai sensi dell'art. 14, d.P.R. n. 230 del 2000, limiti specifici alla ricezione, all'acquisto e al possesso di oggetti e generi alimentari da parte di tutti detenuti, mentre poi il regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen. non consente il possesso, da parte del detenuto, di generi alimentari pregiati che risultino motivo di discriminazione fra detenuti, tali da distinguere la sua posizione, pur all'interno del limitato gruppo di socialità di appartenenza: *ratio* che evoca quella posta alla base dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. c), Ord. pen., lì dove è fissata l'ulteriore limitazione alla possibilità, per il detenuto, di ricevere dall'esterno somme, beni e altri oggetti.

Corollario di questi rilievi è la considerazione che, laddove risulti riconducibile alla necessità di evitare - anche prevenendone le epifanie concretamente realizzabili nella condizione data, mediante l'accesso a una determinata sfera di sopravvitto chiaramente eccedente - l'acquisizione da parte del detenuto sottoposto al regime differenziato di quella posizione di potere che l'istituzione di tale regime mira ad evitare, la previsione di determinate limitazioni alla possibilità di acquisto e di detenzione dei generi suindicati non sarebbe l'esito di un esercizio irragionevole o sproporzionato del potere organizzatorio dell'Amministrazione.

D'altronde, il provvedimento impugnato non ha offerto elementi tali da far desumere la puntuale indicazione dei beni esclusi dall'elenco di cui al "modello 72": quindi, l'ordinanza, affermando il principio della necessaria parificazione del trattamento applicabile a tutti i detenuti, ha sostanzialmente espunto dal suo

orizzonte valutativo la necessità logico-giuridica di tenere conto della specificità del regime penitenziario a cui tali detenuti possono essere assoggettati.

Su tale versante, anche la previsione del regime differenziato in relazione ai beni acquistabili, se si accerta essere avulsa da qualunque possibilità di utilizzo strumentale dell'oggetto dell'acquisto, risulta di certo ingiustificata, in quanto è destinata a risolversi in una limitazione afflittiva irragionevole.

Ma in pari tempo non va obliato che l'Amministrazione ha titolo a verificare se, in relazione all'acquisto di determinati beni, possa concretamente emergere il pericolo del loro impiego strumentale da parte del detenuto stesso e può conseguentemente determinarsi per imporre le corrispondenti limitazioni, tenuto anche conto che (all'esito della pronuncia di Corte cost. n. 97 del 2020) deve ritenersi consentito lo scambio di oggetti tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità: e tale rilievo esclude la possibilità che i beni in sopravvito siano necessariamente fruiti dal detenuto all'interno della propria camera detentiva in modo da prevenire, almeno in parte, lo sviluppo di impropri rapporti di prestigio e di potere criminale e le correlative affermazioni di *status* che l'acquisto indiscriminato di quei beni potrebbe agevolare.

Non è, dunque, irrilevante verificare di quali beni si tratti, pena la genericità e la carenza di effettività della motivazione resa sull'argomento.

Per tale ragione anche in merito alla seconda questione l'ordinanza impugnata va annullata con rinvio affinché il Tribunale, all'esito di una rinnovata valutazione, anzitutto faccia emergere in modo preciso di quali beni si è chiesta l'inclusione nel "modello 72" e - anche alla luce dell'oggetto della diversificazione dei trattamenti - verifichi se sussiste o meno la ragionevolezza della scelta, contemplando l'interesse primario inerente al perseguimento da parte dell'Amministrazione delle finalità proprie del regime differenziato.

6. Nei sensi man mano specificati, in accoglimento del ricorso, l'ordinanza impugnata va annullata, con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di sorveglianza di Perugia.

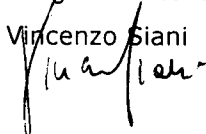
**P.Q.M.**

Annulla l'ordinanza impugnata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di sorveglianza di Perugia.

Così deciso il 15 febbraio 2021

Il Consigliere estensore

Vincenzo Siani



Il Presidente

Adriano Iasillo

