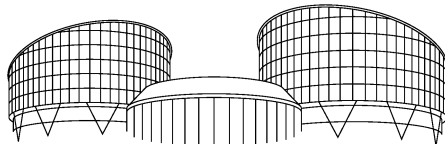


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA GULLOTTI c. ITALIA

(Ricorso n. 64753/14)

SENTENZA

STRASBURGO

10 luglio 2025

La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Gullotti c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,
Erik Wennerström,
Alena Poláčková,
Raffaele Sabato,
Davor Derenčinović,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *giudici*,

e Ilse Freiwirth, *Cancelliere di Sezione*,

visto il ricorso (n. 64753/14) presentato contro la Repubblica italiana, con il quale in data 20 settembre 2014 un cittadino italiano, il Sig. Giuseppe Gullotti ("il ricorrente") ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo italiano ("il Governo") le doglianze relative all'articolo 8 e all'articolo 13 della Convenzione concernenti il provvedimento giudiziario dell'8 gennaio 2013 e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni delle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 17 giugno 2025,
pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1La causa riguarda la limitazione del diritto del ricorrente alla corrispondenza durante la sua detenzione e l'effettività di un reclamo contro le decisioni che avevano rinnovato tale limitazione. Il ricorrente solleva doglianze ai sensi degli articoli 8 e 13 della Convenzione.

IN FATTO

2Il ricorrente è nato nel 1960 ed è attualmente ristretto nel carcere di Parma. È stato rappresentato dall'avvocato T. Autru Ryolo, del Foro di Messina.

3Il Governo è stato rappresentato dal suo Agente, Sig. L. D'Ascia.

4I fatti della causa possono essere riassunti come segue.

5Il ricorrente è stato condannato per reati di tipo mafioso, tra cui la partecipazione a un'organizzazione di tipo mafioso, l'omicidio, l'estorsione, la detenzione abusiva di armi e la violazione di misure di prevenzione personali nei confronti di un soggetto socialmente pericoloso. Fu arrestato nel 1998 e successivamente incarcerato ai sensi del regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354 ("Norme

sull'ordinamento penitenziario"). Le restrizioni imposte dal regime dell'articolo 41-*bis* prevedono colloqui limitati con i familiari e nessun colloquio con persone diverse dai familiari; il divieto di usare il telefono; limiti alla ricezione di denaro e pacchi dall'esterno del carcere; il divieto di partecipare alle elezioni dei rappresentanti dei detenuti; e un massimo di due ore all'aperto al giorno e in gruppi di non più di quattro persone. Inoltre, la corrispondenza in entrata e in uscita deve essere sottoposta a visto di censura previo provvedimento giudiziario da adottare ai sensi dell'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario.

6Conseguentemente, la corrispondenza del ricorrente fu sottoposta a visto di censura, anche, secondo la documentazione disponibile, tra il 5 luglio 2012 e il 27 maggio 2013. Inoltre, almeno dal 4 dicembre 2012, il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia limitò il diritto di corrispondenza del ricorrente, ai sensi dell'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario, ai soli congiunti ammessi ai colloqui con i familiari.

7A seguito di richiesta presentata dal direttore dell'istituto penitenziario in data 7 gennaio 2013 e sulla base della documentazione contenuta nel "fascicolo riguardante il ricorrente", in data 8 gennaio 2013 il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia prorogò per tre mesi (ossia, fino al 7 aprile 2013) la limitazione del diritto di corrispondenza del ricorrente ai soli congiunti ammessi ai colloqui con i familiari. La decisione fu giustificata dal mantenimento da parte del ricorrente di un ruolo di spicco all'interno dell'organizzazione mafiosa Cosa Nostra, nonostante la sua detenzione si protraesse dal 1998. Tale conclusione era emersa da fonti investigative e dalle dichiarazioni di altri detenuti che avevano collaborato con l'autorità giudiziaria. La decisione rinviava anche a un parere favorevole emesso dalla Direzione Distrettuale Antimafia.

8In data ignota, il ricorrente propose reclamo contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia ai sensi degli articoli 14-*ter* e 18-*ter* (comma 6) delle Norme sull'ordinamento penitenziario. Secondo quest'ultima disposizione, il reclamo può essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento (si veda il paragrafo 19*infra*).

9In data 12 marzo 2013 il provvedimento fu confermato dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, il quale ribadì che, secondo le fonti sopra menzionate, il ricorrente faceva ancora parte dell'organizzazione criminale. A suo avviso, la medesima conclusione poteva essere desunta dal fatto che durante la detenzione il ricorrente non avesse preso le distanze dall'organizzazione.

10In data 21 marzo 2014 la Corte di cassazione dichiarò inammissibile il ricorso per violazione di legge proposto dal ricorrente, ritenendo che la limitazione del suo diritto fosse giustificata.

11Mentre era ancora pendente il procedimento di reclamo avverso il provvedimento dell'8 gennaio 2013, il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia prorogò tre volte la limitazione in questione, per una durata di tre mesi

ciascuna. I provvedimenti furono emessi in data 8 aprile, 9 luglio e 7 ottobre 2013. Il primo e l'ultimo provvedimento, forniti alla Corte, erano fondati sulle medesime argomentazioni menzionate nel provvedimento dell'8 gennaio 2013 (si veda il paragrafo 7*supra*).

12In data 30 ottobre 2013 il Ministro della Giustizia emise un decreto che prorogava l'applicazione del regime dell'articolo 41-*bis* per un periodo di due anni. I motivi addotti dal Ministro della Giustizia per giustificare la proroga del regime speciale si basavano su informazioni fornite da magistrati della Direzione distrettuale antimafia, secondo le quali il ricorrente era stato e continuava a essere il capo di un clan mafioso nell'area di Barcellona Pozzo di Gotto, con forti legami con altri clan. Il ruolo di spicco del ricorrente all'interno dell'organizzazione era dimostrato, tra l'altro, da conversazioni intercettate tra membri dell'organizzazione risalenti al 2003, che facevano riferimento all'impossibilità di comunicare con il ricorrente di persona o per posta.

13In data 21 novembre 2013 il Tribunale di sorveglianza di Bologna accolse un reclamo del ricorrente, nel quale egli aveva sostenuto che il provvedimento dell'8 aprile 2013 (si veda il paragrafo 11*supra*) fosse inadeguatamente motivato. Secondo il Tribunale di Bologna, il provvedimento menzionava genericamente fonti investigative, senza fornire un resoconto dettagliato del loro contenuto. Il tribunale sottolineò inoltre che il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia non aveva tenuto conto di altre informazioni rilevanti, tra cui una decisione del Tribunale di sorveglianza di Torino del 21 luglio 2009, che aveva accolto una richiesta di liberazione anticipata del ricorrente, e le relazioni emesse dalle carceri di Parma e Cuneo rispettivamente del 20 febbraio e del 19 marzo 2013, che menzionavano la buona condotta del ricorrente e l'impegno nelle attività formative durante la detenzione. Il tribunale rinviò inoltre a procedimenti disciplinari avviati dalle autorità penitenziarie nei confronti del ricorrente, ma sottolineò che riguardavano violazioni comportamentali di lieve gravità.

14Alla luce di tale decisione, in data 27 novembre 2013 il ricorrente chiese che i provvedimenti del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 9 luglio e del 7 ottobre 2013 (si veda il paragrafo 11*supra*) fossero dichiarati illegittimi in quanto fondati sulle medesime argomentazioni del provvedimento dell'8 aprile 2013.

15In data 22 gennaio 2014 il Tribunale di sorveglianza di Bologna dichiarò la richiesta inammissibile in quanto non prevista dalle Norme sull'ordinamento penitenziario.

16Il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, dopo avere preso atto del provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 21 novembre 2013 (si veda il paragrafo 13*supra*), respinse la richiesta del direttore del carcere del 4 dicembre 2013 di prorogare per ulteriori tre mesi la limitazione del diritto di corrispondenza del ricorrente ai soli congiunti ammessi ai colloqui con i familiari.

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

17. L'articolo 41-*bis* delle Norme sull'ordinamento penitenziario, come modificato dalla legislazione successiva, conferisce al Ministro della Giustizia il potere di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti condannati per diversi gravi reati, tra cui l'appartenenza a un'organizzazione criminale di tipo mafioso e i reati connessi, al fine di impedire ulteriori contatti con l'organizzazione criminale. Le sue caratteristiche principali sono state delineate nella sentenza *Provenzano c. Italia* (n. 55080/13, §§ 83-90, 25 ottobre 2018). Come sottolineato sopra (si veda il paragrafo 5*supra*), le restrizioni previste dal regime dell'articolo 41-*bis* comprendono il visto di censura della corrispondenza, sebbene tale restrizione sia applicata concretamente mediante un provvedimento giudiziario ai sensi dell'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario.

18L'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario, introdotto dalla legge n. 95 del 2004 ed entrato in vigore il 15 aprile 2004, disciplina le limitazioni e il controllo del diritto di corrispondenza. Esso prevede che possano essere stabiliti limitazioni o controlli della corrispondenza, mediante un provvedimento motivato, per un periodo massimo di sei mesi al fine di impedire la commissione di reati, mantenere la sicurezza in carcere e assicurare la riservatezza delle indagini (comma 1). Tali limitazioni non si applicano alla corrispondenza intrattenuta dal detenuto con rappresentanti, autorità giudiziarie, membri del Parlamento, rappresentanze diplomatiche dello Stato di origine o organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti dell'uomo (comma 2). Il provvedimento deve essere adottato su richiesta dell'autorità giudiziaria o del direttore del carcere e non deve avere una durata superiore a sei mesi, ma le misure possono essere prorogate ripetutamente per ulteriori periodi non superiori a tre mesi ciascuno (comma 3). Contro tali provvedimenti può essere proposto reclamo, secondo la procedura prevista dall'articolo 14-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario (comma 6).

19L'articolo 14-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario stabilisce che i detenuti possono proporre reclamo avverso, tra l'altro, un provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 18-*ter* e stabilisce un termine di dieci giorni per la decisione del tribunale di sorveglianza. Successivamente, il provvedimento del tribunale di sorveglianza può essere impugnato per violazione di legge dinanzi alla Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 71-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario, entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

20 Il ricorrente ha lamentato, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, che la limitazione del suo diritto di corrispondenza non era “necessaria in una società democratica”, in quanto il provvedimento del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia dell'8 gennaio 2013 e le successive decisioni nazionali nei procedimenti di reclamo non erano state adeguatamente motivate. L'articolo 8 recita come segue:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto (...) della propria corrispondenza.

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

A. Sulla ricevibilità

21 La Corte rileva che il Governo non ha contestato la ricevibilità della doglianza. Essa ritiene che la doglianza non sia manifestamente infondata e non incorra in alcun altro motivo di irricevibilità elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. I rilievi delle parti

22 Il ricorrente ha sostenuto che il provvedimento del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia dell'8 gennaio 2013 (si veda il paragrafo 7 *supra*) non era stato adeguatamente motivato. Ha affermato che esso si basava su una motivazione insufficiente e stereotipata. A tale proposito, ha fornito gli analoghi provvedimenti dell'8 aprile e del 7 ottobre 2013, basati sui medesimi rilievi (si veda il paragrafo 11 *supra*). Ha inoltre sottolineato che il 21 novembre 2013 il Tribunale di sorveglianza di Bologna aveva accolto il suo reclamo avverso il provvedimento dell'8 aprile 2013, ritenendolo inadeguatamente motivato (si veda il paragrafo 13 *supra*), e ha inoltre sostenuto che, conseguentemente, in data 31 dicembre 2013 il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia aveva respinto la richiesta di proroga della limitazione del suo diritto di corrispondenza (si veda il paragrafo 16 *supra*).

23 Il Governo ha sostenuto che il provvedimento dell'8 gennaio 2013 era stato adeguatamente motivato, in quanto aveva rinviato al decreto ministeriale che prorogava il regime dell'articolo 41-*bis*. Ha inoltre sottolineato che il provvedimento del 30 ottobre 2013 che prorogava il

regime, emesso mentre era ancora pendente il reclamo avverso il provvedimento dell'8 gennaio 2013 (si veda il paragrafo 12^{supra}), faceva riferimento a conversazioni intercettate, avvenute nel 2003, tra il ricorrente e membri dell'organizzazione criminale, durante le quali era stata lamentata l'impossibilità di contattare il ricorrente di persona o per posta. Il Governo ha inoltre prodotto la richiesta di proroga del direttore del carcere datata 29 marzo 2013 e un documento di accoglimento della richiesta datato 8 aprile 2013 (si vedano i paragrafi 11 e 22^{supra}). Ha sottolineato che da tale richiesta risultava che in data 5 marzo 2012 era stata bloccata una lettera indirizzata dal ricorrente a un'associazione, in quanto contenente frasi che potevano essere interpretate come un tentativo di far trapelare informazioni dal carcere.

2. La valutazione della Corte

(a) Principi generali

24 La Corte ribadisce che la detenzione, come qualsiasi altra misura che priva una persona della libertà, comporta intrinseche limitazioni per la vita privata e familiare (si veda *Khoroshenko c. Russia* [GC], n. 41418/04, § 106, CEDU 2015). La necessità di tali limitazioni implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale imperativa e, in particolare, che sia proporzionata al fine legittimo perseguito. Nel determinare se un'ingerenza sia "necessaria in una società democratica", si può tenere conto del margine di discrezionalità dello Stato (si veda, tra gli altri precedenti, *Campbell c. Regno Unito*, 25 marzo 1992, § 44, Serie A n. 233).

25 A tale riguardo, la Corte ha affermato più volte che considerazioni di ordine pubblico possono indurre uno Stato a introdurre regimi carcerari di elevata sicurezza per particolari categorie di detenuti. Tali disposizioni, finalizzate a prevenire il rischio di evasione, aggressione o disturbo della comunità carceraria, si basano sulla separazione di tali detenuti dalla comunità carceraria, unitamente a controlli più rigorosi (si vedano, tra altri precedenti, *Epure c. Romania*, n. 73731/17, § 73, 11 maggio 2021, e *Horych c. Polonia*, n. 13621/08, § 88, 17 aprile 2012). Con specifico riguardo al regime dell'articolo 41-bis, la Corte ha riconosciuto le sue finalità preventive e di sicurezza - piuttosto che punitive - e il suo obiettivo di recidere i rapporti tra i detenuti e le loro reti criminali (si veda *Provenzano c. Italia* n. 55080/13, § 150, 25 ottobre 2018). La Corte ha osservato anche che, prima dell'introduzione del regime speciale, i mafiosi incarcerati erano in grado di mantenere le loro posizioni all'interno dell'organizzazione criminale, scambiare informazioni con altri detenuti e con il mondo esterno e organizzare e fare eseguire gravi reati sia all'interno che all'esterno delle loro carceri (*Messina c. Italia* (n. 2), n. 25498/94, § 66, CEDU 2000-X).

26 Con specifico riguardo alla limitazione del diritto di corrispondenza, è stato riconosciuto che un certo grado di controllo sulla corrispondenza dei detenuti sia necessario e non sia di per sé incompatibile con la Convenzione,

tenuto conto delle ordinarie e ragionevoli esigenze della detenzione. Nel valutare la portata ammissibile di tale controllo in generale, non si dovrebbe tuttavia trascurare il fatto che la possibilità di scrivere e ricevere lettere costituisce talvolta l'unico collegamento del detenuto con il mondo esterno (si veda *Campbell*, sopra citata, § 45). Inoltre, se sono adottate misure che interferiscono nella corrispondenza dei detenuti, è essenziale che siano forniti i motivi dell'ingerenza, affinché il ricorrente e/o i suoi consulenti possano assicurarsi che la legge sia stata applicata nei suoi confronti correttamente e che le decisioni adottate nel caso non siano irragionevoli o arbitrarie (si veda *Onoufriou c. Cipro*, n. 24407/04, § 113, 7 gennaio 2010).

27La Corte ha già avuto la possibilità di valutare il diritto di corrispondenza dei detenuti ristretti ai sensi del regime dell'articolo 41-*bis* in un notevole numero di casi quando il procedimento pertinente era disciplinato dall'articolo 18 delle Norme sull'ordinamento penitenziario. Tale disposizione stabiliva che il giudice poteva disporre, con decisione motivata, il visto di censura della corrispondenza di un detenuto, senza specificare i casi in cui era possibile adottare tale decisione. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto che le decisioni basate sull'articolo 18 delle Norme sull'ordinamento penitenziario violassero l'articolo 8 della Convenzione in quanto non erano "previste dalla legge", poiché non stabilivano norme sulla durata della validità delle misure di controllo della corrispondenza del detenuto o sui motivi che potevano giustificarle e non indicavano con ragionevole chiarezza la portata e le modalità di esercizio della inerente discrezionalità conferita alle autorità pubbliche (si vedano *Enea c. Italia* [GC], n. 74912/01, § 143, CEDU 2000; *Labita c. Italia* [GC], n. 26772/95, §§ 176-180, CEDU 2000-IV; *Messina c. Italia* (n. 2), sopra citata, §§ 75-83; *Calogero Diana c. Italia*, 15 novembre 1996, §§ 29-33, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V; e *Domenichini c. Italia*, 15 novembre 1996, §§ 29-34, *Reports* 1996-V).

28Per conformarsi alle sentenze della Corte, la legge n. 95 del 2004 introdusse l'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario (si veda il paragrafo 18*supra*; e vedano *Enea*, sopra citata, §§ 40 e 147; *Zara c. Italia*, n. 24424/03, § 34, 20 gennaio 2009; e *Bagarella c. Italia*, n. 15625/04, § 54, 15 gennaio 2008).

(b) L'applicazione dei summenzionati principi al caso di specie

29Le parti non hanno contestato che, sebbene il provvedimento dell'8 gennaio 2013 consentisse al ricorrente di mantenere i rapporti con i suoi stretti congiunti (si veda il paragrafo 7*supra*) e la legge garantisse il suo diritto a mantenere una corrispondenza con i suoi rappresentanti e con altri organi pubblici (si veda il paragrafo 18*supra*), limitare il numero delle persone con le quali poteva intrattenere una corrispondenza costituiva un'ingerenza nel suo diritto di cui all'articolo 8 della Convenzione. La Corte non ravvisa alcun motivo per discostarsi dalla conclusione delle parti (si raffronti, *mutatis mutandis*, *Hagyó c. Ungheria*, n. 52624/10, § 84, 23 aprile 2013).

30Tuttavia, tale ingerenza può essere giustificata solo se era prevista dalla legge, perseguiva un fine legittimo ed era necessaria in una società democratica per conseguire tale fine.

31La Corte osserva che le parti non hanno contestato che l'ingerenza fosse prescritta dalla legge. Conseguentemente, essa ammette che l'ingerenza lamentata dal ricorrente avesse una base giuridica nel diritto interno, vale a dire l'articolo 18-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario. Riconosce inoltre che, diversamente dall'articolo 18 (si veda il paragrafo 27*supra*), l'articolo 18-ter prevede che la misura sia adottata dall'autorità giudiziaria mediante decreto motivato in circostanze specifiche (in particolare per prevenire la commissione di reati, mantenere la sicurezza in carcere e garantire la riservatezza delle indagini) e per un periodo di tempo limitato (si veda il paragrafo 18*supra*). Pertanto, alle autorità non è più concessa una discrezionalità illimitata.

32La Corte osserva inoltre che l'ingerenza perseguiva fini legittimi ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, vale a dire la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale nonché la prevenzione di disordini e di reati, garantendo che la corrispondenza non fosse utilizzata come mezzo per trasmettere messaggi proibiti. Il fine principale della misura sembra essere quello di impedire all'organizzazione criminale a cui apparteneva il ricorrente di ottenere istruzioni per compiere attività criminali, data la sua posizione in seno dell'organizzazione.

33Quanto alla necessità dell'ingerenza, al fine di determinare se nel caso di specie l'ingerenza nel diritto di corrispondenza del ricorrente fosse giustificata in modo convincente, la Corte deve valutare, in conformità alla sua giurisprudenza, se i motivi forniti dalle autorità nazionali per giustificare l'ingerenza fossero "pertinenti e sufficienti" e se la misura adottata fosse "proporzionata al fine legittimo perseguito".

34La Corte rileva che, nel provvedimento dell'8 gennaio 2013, il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, tenuto conto delle informazioni contenute nel fascicolo del ricorrente e della richiesta presentata dal direttore del carcere in data 7 gennaio 2013, ha prorogato le restrizioni alla corrispondenza del ricorrente sulla base del ruolo di spicco del ricorrente nell'organizzazione criminale (si veda il paragrafo 7*supra*). A tale riguardo, la Corte ribadisce che non è in questione se il ricorrente fosse socialmente pericoloso, ma solo se il provvedimento in questione fosse adeguatamente motivato.

35La Corte osserva che l'articolo 18-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario stabilisce che sia il visto di censura che le limitazioni della corrispondenza dei detenuti siano disposte dall'autorità giudiziaria (si veda il paragrafo 18*supra*). Il visto di censura della corrispondenza del ricorrente è stato disposto nel contesto dell'applicazione del regime dell'articolo 41-bis (si vedano i paragrafi 5 e 17*supra*; e si raffronti *Enea*, sopra citata, § 141).

Inoltre, il ricorrente è stato anche sottoposto alla limitazione giudiziaria della sua corrispondenza.

36La Corte osserva che, sebbene il provvedimento dell'8 gennaio 2013 rinviasse ampiamente al mantenimento da parte del ricorrente di un ruolo di spicco in seno all'organizzazione (si vedano i paragrafi 7e 34*supra*), non sembra che nel testo di tale provvedimento vi sia alcun indizio discernibile di una valutazione esplicita e autonoma della necessità di limitare la corrispondenza del ricorrente ai soli congiunti ammessi ai colloqui con i familiari, come sarebbe richiesto dall'articolo 18-*ter* delle Norme sull'ordinamento penitenziario (si veda il paragrafo 6*supra*; e, *mutatis mutandis*, Provenzano, sopra citata, § 156).

37Dato il contesto, la Corte ha difficoltà ad appurare se i rinvii contenuti nel provvedimento dell'8 gennaio 2013 soddisfino il requisito di una motivazione adeguata.

38In primo luogo, la Corte prende atto del rilievo del Governo secondo il quale il provvedimento dell'8 gennaio 2013 rinviava al preesistente decreto ministeriale in vigore all'epoca dei fatti, che prorogava il regime dell'articolo 41-*bis*.

39A tale riguardo, la Corte osserva che, alla luce dello stretto legame tra il decreto ministeriale che applicava il regime dell'articolo 41-*bis* e il provvedimento giudiziario che imponeva il visto di censura della corrispondenza, le motivazioni di quest'ultimo possono essere chiaramente ricondotte a quelle addotte dal Ministro della Giustizia. Tuttavia, poiché limitare il numero delle persone con le quali un detenuto può intrattenere una corrispondenza costituisce un'ulteriore limitazione del diritto del ricorrente (si veda il paragrafo 35*supra*), la Corte non è convinta che un rinvio generico al decreto ministeriale sia di per sé sufficiente a giustificare ulteriori restrizioni. L'autonomia del provvedimento dell'8 gennaio 2013 lascia piuttosto intendere la necessità di motivi individualizzati, o almeno di una spiegazione dei motivi per cui il controllo generale della corrispondenza del detenuto, senza limitazioni quanto ai mittenti o ai destinatari, è stato ritenuto insufficiente (si veda il paragrafo 36*supra*).

40In ogni caso, il provvedimento dell'8 gennaio 2013 non rinvia al decreto ministeriale che prorogava il regime dell'articolo 41-*bis*, ma in generale al "fascicolo del ricorrente" (si veda il paragrafo 7*supra*). Sebbene sia ragionevole presumere che il fascicolo di cui disponeva il magistrato di sorveglianza comprendesse il decreto ministeriale, la Corte non è in grado di valutare di quali documenti abbia *in concreto* tenuto conto il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia. Inoltre, il Governo non ha fornito copia del decreto ministeriale vigente all'epoca. Le parti hanno fornito solo il decreto ministeriale del 30 ottobre 2013 che prorogava il regime dell'articolo 41-*12supra*), che, come sottolineato dal Governo, rinviava a conversazioni intercettate tra il ricorrente e membri dell'organizzazione criminale cui egli apparteneva, durante le quali era stata discussa l'impossibilità di contattare il

ricorrente di persona o per posta (si vedano i paragrafi 12 e 23^{supra}). Anche supponendo che tali informazioni fossero contenute anche nel decreto ministeriale vigente all'epoca dei fatti e che la loro gravità giustificasse ulteriori limitazioni del diritto di corrispondenza del ricorrente, le autorità nazionali non hanno spiegato l'importanza di tali informazioni, soprattutto considerando che sembra che le conversazioni intercettate in questione avessero avuto luogo circa dieci anni prima (*ibid.*).

41La Corte osserva che il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia ha rinviato alla richiesta presentata dal direttore del carcere in data 7 gennaio 2013. Ciononostante, il Governo non l'ha prodotta. Ha invece presentato la richiesta di proroga datata 29 marzo 2013 e accolta in data 8 aprile 2013 (si veda il paragrafo 11^{supra}). Sebbene dalla richiesta di proroga sembrano emergere informazioni potenzialmente rilevanti ai fini dell'applicazione di ulteriori limitazioni al diritto di corrispondenza del ricorrente (si veda il paragrafo 23^{supra}), non è possibile determinare se tali informazioni fossero contenute anche nella richiesta del direttore del carcere del 7 gennaio 2013.

42Infine, la Corte osserva che le autorità nazionali non hanno sollevato rilievi supplementari per giustificare le limitazioni del diritto del ricorrente nei procedimenti di ricorso (si vedano i paragrafi 9e 10^{supra}); che nel procedimento di reclamo avverso il successivo provvedimento dell'8 aprile 2013, fondato sui medesimi rilievi di cui al provvedimento dell'8 gennaio 2013, il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha ritenuto la motivazione insufficiente per prorogare la limitazione in questione (si vedano i paragrafi 11e 13^{supra}); e che la motivazione del Tribunale di sorveglianza di Bologna è stata successivamente ribadita dal magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, il quale, in data 31 dicembre 2013, ha rigettato la domanda di proroga della restrizione (si veda il paragrafo 16^{supra}).

43L'assenza di qualsiasi esplicito rinvio a circostanze specifiche che giustificano l'ulteriore limitazione del diritto di corrispondenza del ricorrente ai sensi dell'articolo 18-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario e la mancata fornitura, da parte del Governo, della documentazione che avrebbe potuto integrare la motivazione del provvedimento dell'8 gennaio 2013 rendono difficile per la Corte accertare quali circostanze, in quale modo e in quale misura siano state ponderate nel valutare se prorogare la restrizione (si raffronti *Čiapas c. Lituania*, n. 4902/02, § 25, 16 novembre 2006). Conseguentemente, la Corte non può che concludere che nella motivazione del provvedimento dell'8 gennaio 2013 non vi sono prove sufficienti che sia stata effettuata un'autentica valutazione.

44Alla luce di quanto sopra, la Corte non ritiene che il Governo abbia dimostrato in modo convincente che, nelle particolari circostanze del caso di specie, la proroga della limitazione del diritto di corrispondenza del ricorrente dell'8 gennaio 2013 fosse giustificata. Vi è pertanto stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

45 Il ricorrente ha inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, l'inefficacia del reclamo avverso il provvedimento dell'8 gennaio 2013 in ragione del ritardo nella sua decisione. L'articolo 13 della Convenzione recita come segue:

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

A. I rilievi delle parti

46 Il Governo ha sostenuto che l'articolo 18-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario prevedeva un ricorso effettivo contro le misure che limitavano il diritto di corrispondenza di un detenuto. Ha sostenuto che il Tribunale di sorveglianza di Bologna aveva adottato una decisione sul merito del reclamo del ricorrente quando il provvedimento dell'8 gennaio 2013 era ancora in vigore e che il diritto di ricorso dinanzi alla Corte di cassazione per violazione di legge costituiva un'ulteriore garanzia, e che il suo eventuale ritardo non aveva compromesso l'efficacia del procedimento.

47 Il ricorrente ha sostenuto di non aver ottenuto una decisione tempestiva dalla Corte di cassazione, la quale aveva esaminato il suo ricorso per violazione di legge, quando la validità del provvedimento dell'8 gennaio 2013 era già scaduta e le limitazioni del suo diritto di corrispondenza erano già state prorogate mediante successivi provvedimenti identici.

B. La valutazione della Corte

1. Principi generali

48 Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il ricorso effettivo richiesto dall'articolo 13 della Convenzione è un ricorso nel quale l'autorità nazionale che esamina la causa deve considerare il merito della doglianza ai sensi della Convenzione. Nei casi concernenti l'articolo 8 della Convenzione, ciò significa che l'autorità deve compiere un bilanciamento ed esaminare se l'ingerenza nei diritti del ricorrente rispondesse a un'impellente esigenza sociale e fosse proporzionata ai legittimi fini perseguiti; ovvero, se costituisse una giustificabile limitazione di tali diritti (si vedano *Voynov c. Russia*, n. 39747/10, § 42, 3 luglio 2018, e *Gorlov e altri c. Russia*, nn. 27057/06 e altri 2, § 108, 2 luglio 2019).

49. La Corte ha già avuto la possibilità di valutare l'effettività di un reclamo contro il decreto ministeriale che prorogava il regime dell'articolo

41-bis. In tale occasione, ha ritenuto che la sistematica inosservanza del termine legale di dieci giorni aveva ridotto, e anzi aveva praticamente annullato, l'impatto del riesame giurisdizionale dei decreti emessi dal Ministro della Giustizia (si veda *Messina (n. 2)*, sopra citata, § 96). Al medesimo tempo, ha rilevato anche, dal punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione, che l'assenza di una decisione sul merito dei reclami aveva vanificato l'effetto del riesame dei decreti emessi dal Ministro della Giustizia compiuto dai tribunali di sorveglianza (si veda *Ganci c. Italia*, n. 41576/98, § 31, CEDU 2003-XI).

2. L'applicazione dei summenzionati principi al caso di specie

49La Corte osserva, in primo luogo, che gli articoli 14-ter, 18-ter e 71-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario stabilivano le procedure di reclamo avverso i provvedimenti che limitavano il diritto di corrispondenza del ricorrente (si veda il paragrafo 19*supra*) e che il ricorrente si è avvalso di tale via di ricorso (si veda il paragrafo 8*supra*). La Corte ritiene che tale ricorso abbia le stesse caratteristiche di quello previsto dall'articolo 41-bis delle Norme sull'ordinamento penitenziario in relazione al reclamo avverso il provvedimento che proroga il regime dell'articolo 41-bis (si veda *Provenzano*, sopra citata, §§ 87-90). Pertanto, al fine di valutare l'effettività del ricorso in esame, la Corte ritiene opportuno seguire lo stesso approccio già adottato in casi riguardanti un reclamo presentato ai sensi dell'articolo 41-bis.

50Il provvedimento dell'8 gennaio 2013 era valido per tre mesi, fino all'8 aprile 2013 (si veda il paragrafo 7*ha* presentato reclamo avverso il provvedimento. Il Tribunale di sorveglianza di Bologna non ha dichiarato il reclamo inammissibile in quanto tardivo e il Governo non ha sostenuto che il ricorrente non avesse presentato reclamo entro il termine di dieci giorni previsto dall'articolo 14-ter delle Norme sull'ordinamento penitenziario (si veda il paragrafo 8*supra*). Mentre il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha respinto il reclamo del ricorrente in data 12 marzo 2013, mentre il provvedimento era ancora in vigore, la Corte di cassazione ha pubblicato la sua decisione definitiva in data 21 marzo 2014, successivamente alla sua scadenza (si vedano i paragrafi 8e 9*supra*).

51La Corte rileva che il ricorrente non ha fornito alcuna prova di una sistematica inadempienza da parte del giudice nazionale di pronunciarsi tempestivamente sui suoi reclami avverso i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 18-ter. Sebbene non possa essere escluso che il Tribunale di sorveglianza di Bologna non avesse rispettato il termine di dieci giorni, esso ha pronunciato una sentenza sul merito del reclamo mentre il provvedimento era ancora in vigore (si veda il paragrafo **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.***supra*). Il fatto che il provvedimento della Corte di cassazione fosse stato pronunciato in data 21 gennaio 2014 e pubblicato in data 21 marzo 2014, vale a dire successivamente alla scadenza del provvedimento che

imponere la restrizione, non è sufficiente per dichiarare che il ricorso in questione fosse inefficace.

52 Dato il contesto, la Corte ritiene che un reclamo al tribunale di sorveglianza costituisca un ricorso effettivo in relazione alla doglianza sostenibile del ricorrente relativa alla violazione del diritto di corrispondenza e che la doglianza ai sensi dell'articolo 13 debba essere respinta in quanto manifestamente infondata in applicazione dell'articolo 35 §§ 3, lettera a) e 4 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

53 L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non consente se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”.

A. Il danno

54 Il ricorrente ha chiesto 15.000 euro (EUR) per il danno non patrimoniale.

55 Il Governo ha sostenuto che, vista la natura e la portata dell'asserita violazione, la constatazione di violazione costituiva una sufficiente equa soddisfazione.

56 Tenuto conto delle circostanze del caso di specie e della sua giurisprudenza (si veda *Enea*, sopra citata, § 159), la Corte ritiene che la constatazione di violazione sia sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subito.

B. Le spese

57 Il ricorrente ha inoltre chiesto 5.000 euro per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

58 Il Governo ha sostenuto che il ricorrente non aveva fornito prove delle spese asseritamente sostenute.

59 Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese soltanto nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole (si veda *Merabishvili c. Georgia* [GC], n. 72508/13, §§ 370-72, 28 novembre 2017). Nel caso di specie, il ricorrente non ha presentato alcun documento che dimostrasse che aveva pagato o che era legalmente tenuto a pagare gli onorari richiesti dal suo rappresentante o le spese sostenute da essi. In assenza di tale documentazione, la Corte non riscontra alcuna base per concludere che le spese rivendicate dal

ricorrente siano state effettivamente sostenute da quest'ultimo. Ne consegue che la richiesta deve essere respinta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile la doglianza relativa all'articolo 8 e il ricorso irricevibile per il resto;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Ritiene* che la constatazione di violazione costituisca di per sé una sufficiente equa soddisfazione dell'eventuale danno non patrimoniale subito dal ricorrente;
4. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione formulata dal ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 10 luglio 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Ivana Jelić
Presidente