



*Ministero della Giustizia*  
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
Segreteria Generale

Prot. n. -166302/4-1

Roma, 16 FEB. 2001

CIRCOLARE N. 3542/5992

Ai Signori Direttori degli  
istituti penitenziari per adulti  
(comprese le case mandamentali)

L O R O S E D I

e p.c.

Ai Signori Provveditori Regionali  
dell'Amministrazione Penitenziaria

L O R O S E D I

**OGGETTO:** Sentenza della Corte Costituzionale in data 15.11.2000.  
Perquisizioni personali e ispezioni corporali a carico del  
detenuto.

La sentenza in oggetto, in data 15 novembre 2000, depositata il 22 novembre 2000, Pres. MIRABELLI, Rel. ONIDA, in tema di perquisizioni personali e ispezioni corporali a carico di detenuti, già peraltro diramata per opportuna informativa, contiene importanti affermazioni che sviluppano la ricostruzione dei principi regolatori dei rapporti tra detenuto e Amministrazione penitenziaria su cui la Corte ha avuto modo di soffermarsi anche di recente (in particolare sentenza n. 26/1999).

La presente circolare detta le disposizioni operative (paragrafo 4) conseguenti alla lettura della sentenza (paragrafi da 1 a 4).



# Ministero della Giustizia

## § 1 - La salvezza dell'art. 34 O.P.

La Corte costituzionale conclusivamente afferma che la disciplina dell'art. 34 O.P. - sospettata di illegittimità dal remittente Magistrato di Sorveglianza di Bologna per contrasto con gli artt. 3, 13, secondo e terzo comma, 24, primo e secondo comma, 97, primo comma, 113, primo e secondo comma, della Costituzione - non confligge con le richiamate disposizioni costituzionali, atteso che "lo stato di detenzione comporta per definizione una limitazione della libertà personale", la quale consente o impone all'A.P. l'adozione di tutti i provvedimenti inerenti alle modalità di esecuzione della detenzione, comprendenti le "modalità concrete, rispettose dei diritti del detenuto (ivi compreso il diritto "residuo" di libertà personale), di attuazione del regime carcerario" e, dunque, in quanto tali "non eccedenti il sacrificio della libertà personale già discendente dallo stato di detenzione".

Vanno sottolineati i passaggi secondo cui "la restrizione della libertà personale in cui si sostanzia lo stato di detenzione dà luogo all'applicazione di un regime - risultante dalla complessiva disciplina dell'ordinamento penitenziario, nel rispetto dell'art. 13, quarto comma, della Costituzione - al quale sono intrinseche le ragioni di ordine e sicurezza che consentono o impongono un controllo della persona da parte degli operatori amministrativi". La previsione delle perquisizioni, dunque, fa parte del legittimo regime carcerario (*id est*, il regime come risulta definito dalle norme coerenti con il dettato costituzionale).

Con la conclusione che <<le perquisizioni personali disposte nei confronti dei detenuti, nei casi previsti dai regolamenti, sono comprese fra le "misure di trattamento, rientranti nella competenza dell'amministrazione penitenziaria, attinenti alle modalità concrete [...] di attuazione del regime carcerario in quanto tale" (sentenza n. 351 del 1996). Esse non incidono, di per sé, sul "residuo" di libertà personale di cui sono titolari i detenuti, bensì rientrano nell'ambito delle restrizioni alla libertà personale implicate dallo stato di detenzione. Non v'è pertanto luogo, in questi limiti, ad applicare le regole dell'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione>>.

La Corte, nel liquidare l'eccezione di illegittimità proposta sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza o ragionevolezza, osserva che altro sono le ipotesi di perquisizioni previste da speciali norme di legge nei confronti di soggetti in libertà (come nei casi di ricerca di armi



# Ministero della Giustizia

o di sostanze stupefacenti), ed altro le perquisizioni nei confronti di detenuti, talché la diversità di situazioni non consente alcun utile confronto tra le due diverse situazioni.

## § 2 - Limiti, requisiti e condizioni di legittimità

La Corte sottolinea che la conclusione di rigetto dell'eccezione regge in forza di una lettura della richiamata disposizione dell'O.P. conforme al contenuto della motivazione della sentenza in oggetto. Occorre quindi percorrere i principali passaggi di detta motivazione per cogliere il significato del rigetto della questione di costituzionalità.

Secondo la motivazione il rispetto di talune condizioni è richiesto affinché l'attività di perquisizione personale del detenuto sia legittima.

### A)

Anzitutto è sempre richiesta una forma di documentazione dell'avvenuta perquisizione, documentazione che consenta di conoscere:

- 1) l'identità di chi vi è stato sottoposto;
- 2) l'identità di chi ha proceduto alla perquisizione e di chi vi ha assistito;
- 3) le circostanze di luogo e di tempo in cui l'atto è stato compiuto;
- 4) il fondamento giustificativo dell'atto;
- 5) le modalità con le quali la perquisizione è avvenuta.

### B)

Circa il punto 4) che precede - ossia quanto al fondamento giustificativo della perquisizione - la Corte precisa che il presupposto generale che legittima l'effettuazione delle perquisizioni è esclusivamente la sussistenza di "motivi di sicurezza" ai sensi dell'art. 34 O.P.

Tale presupposto si articola, di volta in volta, come segue:

- nella esigenza di sicurezza generica, che legittima le perquisizioni ordinarie;



# Ministero della Giustizia

- in una esigenza puntuale e specifica, apprezzata singolarmente, che richiede l'ordine del direttore, il quale, a sua volta, dev'essere provvedimento motivato (art. 74, comma 5, D.P.R. n. 230/2000);

- o, ancora, e infine, in una esigenza di sicurezza specialissima, la quale, per ragioni di particolare urgenza, consente al personale di procedere di propria iniziativa. In tali casi il personale che ha proceduto alla perquisizione deve non soltanto motivare specificamente le ragioni dell'urgenza (art. 74, comma 7, nuovo Reg. Pen.), ma altresì dare IMMEDIATA comunicazione al direttore dell'atto compiuto.

La Corte ha cura di sottolineare che *“Il potere di perquisizione non può dunque essere esercitato ad libitum dell'amministrazione o della polizia penitenziaria, ma solo nei casi in cui è previsto dalle norme che definiscono il regime carcerario. Al di fuori di questi presupposti, esso sarebbe esercitato arbitrariamente, esulando dalla applicazione del regime carcerario per sconfinare nell'indebita incisione della libertà personale del detenuto, onde le relative misure e attività sarebbero contrarie al diritto”*.

c)

Circa il contenuto del punto 5) – ossia le modalità della perquisizione – la Corte richiama alcune limitazioni assolute, di carattere contenutistico, tratte dall'art. 13, quarto comma, della Costituzione, che vieta ogni violenza fisica o morale sul detenuto, nonché dall'art. 27, terzo comma, della stessa, relativo al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

Da tali limitazioni, peraltro recepite nell'O.P. (che nell'art. 34, secondo comma, stabilisce che la perquisizione personale deve essere effettuata nel pieno rispetto della personalità del detenuto), la Corte ricava come corollario il dovere (definito *“stretto”* nella motivazione) dell'amministrazione di *“curare e sorvegliare che le circostanze ambientali in cui le perquisizioni si svolgono e i comportamenti del personale che vi*



# Ministero della Giustizia

procede siano in concreto rispettosi della persona e della sua inviolabile dignità" (1).

D)

Un ulteriore presupposto di legittimità delle perquisizioni, anch'esso di carattere assoluto, viene identificato dalla Corte nella "sussistenza in concreto, nell'ordinamento penitenziario, di garanzie effettive di tutela giurisdizionale dei diritti suscettibili di essere incisi dalle perquisizioni" (2).

Sul punto la Corte, affermata l'insufficienza di controlli indiretti (tra cui quello del giudice penale in sede di accertamento della violazione dell'art. 609 c.p. ovvero in sede di applicazione della esimente di aver reagito ad un atto arbitrario del pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 14 settembre 1944, n. 288, e quello derivante dal sindacato sulla legittimità dell'ordine di sottoporsi a perquisizione che il magistrato di sorveglianza compie in sede di giudizio disciplinare su reclamo del detenuto avverso la sanzione irrogatagli per il rifiuto di ottemperarvi), sostiene che <<Occorre che vi sia una sede giurisdizionale nella quale l'eventuale illegittimità della misura possa essere direttamente e pienamente fatta valere ex se, come motivo di impugnazione della misura medesima, per garantire l'osservanza sia dei limiti "esterni" del potere esercitato, sia dei limiti "interni" inerenti alla congruità dell'atto rispetto al fine cui è diretto>>.

Tale "sede giurisdizionale" viene esplicitamente identificata dalla Corte nel rimedio previsto dagli artt. 35 e 69 dell'O.P., rimedio che, in attesa dell'intervento del legislatore, già sollecitato con la sentenza n. 26 del 1999, il giudice è tenuto, *medio tempore*, ad attuare individuando

(1) Al riguardo la Corte aggiunge che "Quanto più, infatti, la persona, trovandosi in stato di soggezione, è esposta al possibile pericolo di abusi, tanto più rigorosa deve essere l'attenzione per evitare che questi si verifichino."

(2) Al riguardo la Corte aggiunge che "Sarebbe infatti vano rinvenire nel sistema legislativo il riconoscimento dei diritti del detenuto, se non sussistessero forme di tutela giurisdizionale degli stessi, o queste non risultassero efficaci per mancanza dei presupposti necessari all'esercizio del controllo giurisdizionale".



# Ministero della Giustizia

“nell’ordinamento in vigore lo strumento per concretizzare il principio affermato”<sup>(3)</sup>.

In altri termini, “in assenza di intervento legislativo sarà il giudice a individuare nel complessivo sistema normativo la regola idonea a disciplinare la fattispecie in conformità dei principi indicati” (così testualmente nella richiamata sent. n. 270/99).

## § 3 – Conclusioni

La Corte conclude nel senso che le modalità procedurali applicabili alle perquisizioni dei detenuti debbono essere “sufficienti ed idonee a consentire un effettivo controllo giurisdizionale degli atti dell’amministrazione”, ciò che implica la necessità che l’attività dell’amministrazione sia “sempre documentata e verificabile”<sup>(4)</sup> “al fine di consentire il controllo del giudice sul rispetto dei limiti ad essa posti”.

Ne consegue:

I° - che i presupposti dell’atto debbono essere documentati;

II° - che le modalità della perquisizione debbono essere conformi alla previsione regolamentare<sup>(5)</sup>;

III° - e, in particolare, che la perquisizione può non essere eseguita quando è possibile compiere l’accertamento con strumenti di controllo (art. 74 cit., comma 2).

<sup>(3)</sup> La Corte richiama, sul punto, quanto analogamente affermato nella sentenza 24-30/06/1999, n. 270.

<sup>(4)</sup> E ciò, aggiunge la Corte, “in conformità del resto anche ai principi di trasparenza e buon andamento che la governano”.

<sup>(5)</sup> Secondo cui la perquisizione deve avvenire alla presenza di un appartenente al corpo di polizia penitenziaria, di qualifica non inferiore a quella di vice sovrintendente (art. 74 cit., comma 1, primo periodo). Si ricordi, altresì, che nella stessa linea, il regolamento penitenziario specifica che “il personale che effettua la perquisizione e quello che vi presenza deve essere dello stesso sesso del soggetto da perquisire” (art. 74, primo comma, del d.P.R. n. 230 del 2000).



# Ministero della Giustizia

Va qui ribadito che la documentazione dell'atto deve ricomprendere anche la descrizione delle modalità con le quali la perquisizione è avvenuta, e ciò, "in particolare nel caso in cui si ritenga di dover ricorrere a modalità diverse da quelle ordinarie o che comportino una ispezione corporale".

Nel caso di ispezione corporale "l'obbligo di motivazione, e la conseguente possibilità di sindacato giurisdizionale, si debbono ritenere estesi anche alla scelta delle modalità, che debbono essere, oltre che sempre rispettose della personalità del detenuto, adeguatamente giustificate, e ciò sia che si tratti di una iniziativa assunta nell'ambito dell'istituto, sia che sussistano istruzioni o segnalazioni dell'amministrazione penitenziaria centrale, a loro volta pienamente sindacabili da parte del giudice".

## § 4 - DISPOSIZIONI OPERATIVE

### A)

La sentenza in oggetto induce a disporre che il ricorso alle ispezioni personali "con flessioni" (ossia quella modalità attuativa dell'ispezione corporale che ha dato origine alla questione di costituzionalità e che, nonché ritenersi normale, pone interrogativi sulla compatibilità con il rispetto della dignità della persona che vi viene sottoposta) venga per il futuro limitato allo stretto indispensabile.

E ciò sotto due profili:

1) anzitutto sotto il profilo della frequenza, nel senso che non dovrà più, per il futuro, farsi ricorso a detta forma di ispezione corporale, anche con il semplice denudamento, quando ragionevolmente la si debba ritenere superflua o, peggio, soltanto vessatoria, per essere il detenuto uscito da un colloquio con personale penitenziario o giudiziario, dalla saletta nella quale si è svolta udienza in videoconferenza alla quale egli ha preso parte (sempre che nella saletta non abbiano presenziato anche altre persone



# Ministero della Giustizia

estranee all'Amministrazione penitenziaria) o, comunque, da un ambiente che risulti con certezza essere stato bonificato;

2) in secondo luogo sotto il profilo della sussistenza di strumenti di controllo alternativi, nel senso che quando il ricorso a tali strumenti è possibile e conduce ragionevolmente a un livello di sicurezza sufficiente, in relazione al possesso di oggetti metallici o comunque lesivi per la sicurezza, dovrà per il futuro omettersi il ricorso alla modalità di ispezione suindicata.

## B)

Più in generale, la direzione nella quale l'Amministrazione intende muoversi è quella di ricorrere a sempre più adeguati strumenti di controllo (*metal detector* e simili) che consentano la progressiva riduzione del ricorso alle perquisizioni ordinarie, sino alla loro completa sostituzione.

Solo in tal modo sarà possibile l'osservanza delle modalità operative indicate dalla Corte costituzionale, in quanto pretese da una interpretazione adeguatrice delle vigenti norme, senza compromettere le essenziali esigenze di sicurezza degli istituti.

1) Non si può tacere, infatti, che l'osservanza dei contenuti motivazionali di detta sentenza determinerebbe per gli istituti non piccole difficoltà di ordine pratico, ove non si faccia ricorso a strumenti di snellimento delle operazioni e di sostituzione delle perquisizioni ordinarie con una forma di controllo analoga a quella in uso negli aeroporti, negli stadi e nelle strutture sportive, e simili: basti pensare che nelle molteplici occasioni nelle quali, durante le giornate, i detenuti vengono sottoposti a perquisizione ordinaria, queste ultime dovrebbero essere documentate con modalità piuttosto laboriose. E' allora evidente il vantaggio rappresentato dal ricorso, in linea ordinaria, a sistemi di controllo alternativi, che dovranno progressivamente sostituire il ricorso alle perquisizioni ordinarie.

2) Nell'immediato, al fine di ovviare alle difficoltà operative inerenti alle perquisizioni ordinarie, si indicano le seguenti soluzioni:



# Ministero della Giustizia

I° - drastica riduzione del ricorso a dette perquisizioni utilizzando in alternativa gli strumenti di controllo già oggi disponibili (art.74, c. 2, cit. D.P.R.);

II° - in relazione alle perquisizioni ordinarie alle quali nondimeno non si possa rinunciare per ragioni di sicurezza:

a) occorre istituire per ogni posto di servizio ove i detenuti vengano sottoposti alle perquisizioni un registro ove segnare per iscritto, in relazione ad ogni perquisizione, gli elementi essenziali indicati dalla Corte. Tale annotazione sarà effettuata subito dopo il termine dell'operazione e cioè non in presenza del detenuto o dei detenuti sottoposti a perquisizione;

b) non sembra necessario indicare in detto registro, in ogni singolo caso, la motivazione del ricorso alla perquisizione ordinaria, tenuto conto che la stessa è sempre da identificare in quelle "ragioni di sicurezza", la cui sussistenza è stata valutata, in via preventiva e generale, nel momento in cui, in sede regolamentare (per le ipotesi di cui agli artt. 23, c. 1, e 83, c. 2, cit. D.P.R.) ovvero di redazione ed approvazione dei regolamenti interni degli istituti (in tutti gli altri casi), si sono individuate le situazioni in cui tali perquisizioni ordinarie debbono essere effettuate. Va osservato, al riguardo, che la Corte costituzionale nella sentenza in oggetto ha riconosciuto che l'esigenza di garantire la sicurezza negli istituti di detenzione inerisce alle caratteristiche dell'esecuzione della detenzione stessa, nell'interesse degli stessi reclusi, della cui incolumità l'Amministrazione penitenziaria può essere chiamata a rispondere. In buona sostanza, in adesione alle indicazioni fornite dalla Corte basterà specificare nel registro, con menzione della norma in riferimento, l'ipotesi di cui al regolamento di esecuzione o interno - se approvato e vigente -, che si è ritenuta ricorrente nel caso concreto;

c) non sembra neppure necessario indicare le modalità di effettuazione delle perquisizioni ordinarie ove tali modalità siano quelle preventivamente stabilite o nel regolamento interno dell'istituto o in un ordine di servizio di carattere generale del direttore dell'istituto.



# Ministero della Giustizia

3) Così operando, nei casi di sottoposizione di detenuti a perquisizione ordinaria, andrebbero, in realtà, registrati solamente i nominativi di chi vi è stato sottoposto e di chi vi ha proceduto o assistito, con un evidente alleggerimento delle incombenze gravanti sugli operatori penitenziari.

4) Nessun problema dovrebbe sorgere, invece, in relazione alle perquisizioni personali disposte dal direttore "fuori dei casi ordinari" (art. 74, c.5, D.P.R. n. 230/00), ovvero a quelle eseguite dal personale di custodia di propria iniziativa in caso di comprovata "particolare urgenza", personale che, come si è sottolineato sopra, dovrà informare immediatamente il direttore "specificando i motivi che hanno determinato l'urgenza" (art.74, c. 7, citato D.P.R.). In questi casi già ora, come riconosciuto dalla stessa Corte, "non manca la garanzia di motivazione dell'atto". Si tratterà, allora, di far sì che nell'ordine del direttore o nell'informativa al direttore siano contenuti tutti gli elementi indicati dalla Corte.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
IL VICE CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Cons. PAOLO MANCUSO