

**EMERGENZA COVID-19. RIFLESSIONI A  
MARGINE DELLE RIVOLTE IN CARCERE:  
L'ENNESIMO CAMPANELLO D'ALLARME**



*Valeria Polimeni*

**SOMMARIO** 1. Le violente rivolte in carcere: le possibili cause, le prime (insufficienti) misure adottate dal Governo e le numerose proposte per prevenire e arginare la diffusione del COVID-19 in carcere. — 2. Il decreto-legge «cura Italia» nel binomio tra apertura o chiusura del carcere: disciplina e profili critici. — 3. Alcune considerazioni sulle sempre più intollerabili criticità del sistema penitenziario italiano.

**1. Le violente rivolte in carcere: le possibili cause, le prime (insufficienti) misure adottate dal Governo e le numerose proposte per prevenire e arginare la diffusione del COVID-19 in carcere**

Il presente contributo vuole cogliere l'occasione, scaturita dalle recenti rivolte che hanno interessato numerose carceri italiane a seguito dell'emergenza COVID-19, per svolgere qualche riflessione su alcune criticità del sistema penitenziario italiano.

Ci si riferisce alle violente sommosse, verificatesi a partire dallo scorso 7 marzo in diversi istituti penitenziari di tutta Italia, tra cui, in particolare, la casa circondariale di Milano San Vittore e gli istituti di Poggioreale (Napoli), Modena e Rieti<sup>1</sup>, che hanno visto coinvolti in totale circa seimila detenuti (il 10% della popolazione penitenziaria). Nel bilancio complessivo presentato in Parlamento dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede si è riferito di dodici detenuti morti e diversi feriti – circa una quarantina – tra la polizia penitenziaria. Il Ministro ha poi relazionato anche sulla critica situazione nel carcere di Foggia, da cui sono evasi settantadue detenuti: di questi cinquantasei sono stati prontamente tradotti nuovamente in carcere, rimanendo così allo stato sedici detenuti latitanti appartenenti al regime di media sicurezza<sup>2</sup>. Da altre fonti

---

<sup>1</sup> Quelli di Modena e Rieti sono gli istituti penitenziari in cui sono stati registrati dodici decessi di detenuti «per cause che dai primi rilievi sembrano per lo più riconducibili ad abuso di sostanze sottratte alle infermerie durante i disordini». Cfr. l'intervento ufficiale del Ministro della Giustizia Bonafede nella seduta n. 317 del Parlamento in data 11 marzo 2020: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

<sup>2</sup> Ibidem.

si apprende che anche il bilancio economico – non solo, dunque, quello umano – è grave: si stimano circa 35 milioni di euro di danni agli istituti penitenziari (a causa della devastazione e degli incendi di diversi locali e suppellettili), molte centinaia di posti letto distrutti e 150 mila euro di psicofarmaci rubati<sup>3</sup>.

Rivolte dunque caratterizzate da atti di violenza particolarmente gravi e sulle quali attualmente la magistratura sta indagando, soprattutto al fine di comprendere se dietro a esse vi sia stato, in realtà, un piano criminale ben ordito da soggetti esterni, destinato fin dalla sua origine a comprendere il maggior numero possibile di carceri italiane. Al di là di queste ipotesi – che peraltro non trovano accoglimento da parte di autorevoli figure che operano nel sistema penitenziario<sup>4</sup> –, deve evidenziarsi che gli operatori e gli studiosi che da sempre si occupano di carcere, come si esporrà di seguito, hanno interpretato queste ribellioni come l'estrema ed esasperata manifestazione della sempre più intollerabile situazione del sistema penitenziario italiano<sup>5</sup>.

Prima di avanzare, dunque, alcune riflessioni, come anticipato, su queste problematiche è bene ricostruire brevemente gli antefatti di queste rivolte.

Le recenti sommosse sembrano infatti aver costituito aggressive reazioni alle prime limitazioni con cui, dietro indicazioni dell'amministrazione penitenziaria finalizzate a prevenire il contagio nelle carceri, si cominciarono a sospendere i permessi premio *ex art. 30-ter o.p.*, a ridurre le uscite dei soggetti reclusi ammessi al lavoro all'esterno *ex art. 21 o.p.* e a sospendere le attività istruttive e rieducative, bloccando l'accesso in carcere agli educatori e ai volontari.

A queste prime restrizioni, dettate dall'evidente preoccupazione degli effetti devastanti che l'epidemia avrebbe potuto provocare nell'ambiente penitenziario, si è aggiunta poi l'emanazione di ulteriori misure restrittive da parte del Governo, sempre al fine di limitare la contaminazione da COVID-19 anche all'interno degli istituti penitenziari.

In particolare, con il d.l. 2 marzo 2020, n. 9 – successivo all'iniziale d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 – si è prevista, per ciò che interessa il sistema carcerario, fino al 31

---

<sup>3</sup> I dati sono stati reperiti dal sito di informazione e cultura del carcere «Ristretti Orizzonti». Cfr. L. MILELLA, *Dodici i morti, altre rivolte dei detenuti. Ma c'è un piano per liberarne 5mila*, pubblicato in data 11 marzo 2020 in <http://www.ristretti.org/>.

<sup>4</sup> Il riferimento è al Garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, Dott. Mauro Palma, che sollecita a non ignorare «i problemi veri» che possono aver determinato queste rivolte, tra cui, anzitutto, il sovraffollamento carcerario. Cfr. L. MILELLA, *Dodici i morti, altre rivolte dei detenuti. Ma c'è un piano per liberarne 5mila*, cit.

<sup>5</sup> Cfr. M. PALMA, *Il carcere nello specchio di un'emergenza*, in *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*, pubblicato il 25 marzo 2020 su [https://dirittopenaleuomo.org/contri-buti\\_dpu/il-carcere-nello-specchio-di-un'emergenza/](https://dirittopenaleuomo.org/contri-buti_dpu/il-carcere-nello-specchio-di-un'emergenza/).

marzo 2020, la sospensione dei colloqui a vista e, *laddove possibile*, il loro svolgimento a distanza mediante corrispondenza telefonica con i congiunti e altre persone<sup>6</sup> a cui hanno diritto i detenuti collocati nei comuni appartenenti alle originarie «zone rosse» (alcuni comuni della Lombardia e del Veneto)<sup>7</sup>.

Ora, si può facilmente immaginare quanto queste misure possano aver terrorizzato i soggetti reclusi, i quali hanno subito un drastico e repentino isolamento dal mondo esterno tramite restrizioni che, seppure dettate per tutelare la loro salute, hanno innegabilmente reso le condizioni detentive ancora più afflittive. Le rivolte sembrano infatti essere state animate – almeno prima di degenerare in veri e propri atti di violenza e devastazione gratuiti – tanto da sentimenti di disperazione di fronte all'impossibilità di vedere i propri famigliari e di preoccupazione per la loro salute, quanto da paura e rabbia per il pericolo di contagio del virus in carcere, nella consapevolezza che la vita in cella spesso non permette di mantenere la distanza di sicurezza di almeno un metro da ogni altra persona<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Per la dettagliata disciplina dei colloqui penitenziari v. artt. 18 ss. l. n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) e artt. 37 ss. D.P.R. n. 230/2000 (Regolamento ordinamento penitenziario).

<sup>7</sup> Questa disciplina è stata estesa peraltro anche ai partecipanti ai colloqui residenti nelle zone rosse o che lì prestano la loro attività lavorativa. Cfr. art. 10 co. 14 d.l. n. 9/2020, pubblicato in <https://www.gazzettaufficiale.it/>. Inoltre, quale sorta di compromesso, si è prevista la possibilità di introdurre eventuali deroghe agli ordinari limiti relativi alla durata e al numero di colloqui previsti dalla legge e ciò anche per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis o.p. Cfr. anche F. LAZZERI, *Emergenza "coronavirus": le disposizioni del decreto-legge 2 marzo su processo penale e colloqui in carcere*, pubblicato il 2 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/it>.

<sup>8</sup> Non è bastata – evidentemente – a placare questi sentimenti la previsione della corrispondenza a distanza con i famigliari, forse nella consapevolezza che questa disposizione fosse destinata a rimanere lettera morta nella gran parte degli istituti italiani. Inoltre, in molti hanno anche denunciato la mancanza di una adeguata e tempestiva informazione all'interno delle carceri che forse avrebbe potuto evitare confusioni e stroncare sul nascere le rivolte. E così – si è detto – molti detenuti si sono trovati ad apprendere la tragicità di questa emergenza dalle notizie diffuse tramite i programmi televisivi, senza che venissero spiegate loro le ragioni dei provvedimenti restrittivi adottati, né che fossero rassicurati circa l'impegno delle autorità a garantire l'adozione di misure per alleggerire la popolazione e la possibilità di mantenere contatti con le proprie famiglie attraverso modalità alternative. Cfr. G. GIOSTRA, *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, pubblicato il 22 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/>. Queste critiche sono state peraltro respinte con fermezza dal Ministro della Giustizia, il quale ha ribadito l'impegno del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nella tutela della salute e sicurezza dei detenuti e degli operatori penitenziari. Il Ministro ha riferito in particolare dell'emanazione, tra le altre, di una nota del 26 febbraio u.s. con cui veniva chiesto esplicitamente ai direttori di ogni istituto penitenziario di informare la popolazione detenuta dell'emergenza sanitaria del Paese, anche al fine di una collaborazione in caso di adozione di eventuali misure restrittive. Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

Successivamente, a seguito dell'aggravarsi dell'emergenza sanitaria, è stato emanato un nuovo decreto-legge (d.l. 8 marzo 2020, n. 11), che, estendendo la «zona rossa» a tutto il territorio nazionale, ha adottato misure specifiche in materia di attività giudiziaria e carcere destinate ad applicarsi fino al 31 maggio 2020. Ferme restando le precedenti disposizioni di cui al d.l. n. 9/2020, nel tentativo di allentare le tensioni che si stavano verificando negli istituti penitenziari, il d.l. n. 11/2020, oltre a prevedere, laddove possibile, la partecipazione del detenuto mediante videoconferenze nei casi in cui si debba procedere alla trattazione delle udienze anche nel periodo di rinvio previsto del decreto stesso, ha disposto la sospensione dei colloqui visivi e il loro svolgimento a distanza per tutti gli istituti penitenziari italiani (compresi quelli minorili) fino al 22 marzo 2020<sup>9</sup>. Inoltre, allo scopo di evitare possibili contaminazioni dall'esterno, il decreto ha attribuito alla magistratura di sorveglianza la facoltà di sospendere fino al 31 maggio 2020 alcuni importanti benefici penitenziari, tra cui i permessi premio *ex art. 30-ter o.p.* e il regime di semilibertà *ex artt. 48 ss. o.p.*, «tenuto conto delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria»<sup>10</sup>.

Ancora, il d.p.c.m. 8 marzo 2020<sup>11</sup>, seppur fonte normativa di natura subordinata rispetto ai decreti-legge, ha istituito presidi sanitari per evitare il diffondersi del virus all'interno degli istituti penitenziari sottoponendo a controlli i c.d. «nuovi giunti»<sup>12</sup>, ha disposto l'isolamento degli eventuali casi sintomatici, raccomandato la limitazione dei permessi e l'adozione di misure alternative di detenzione domiciliare soprattutto per quei detenuti sottoposti a regimi che consentano l'entrata e l'uscita dal carcere e, infine, in materia colloqui, ha previsto che «in casi eccezionali può essere autorizzato

<sup>9</sup> Cfr. art. 2 co. 8 d.l. n. 11/2020, pubblicato in <https://www.gazzettaufficiale.it/>.

<sup>10</sup> Cfr. art. 2 co. 9 d.l. n. 11/2020. Cfr. anche F. LAZZERI, *Il decreto-legge 11/2020 su "coronavirus", attività giudiziaria e carcere: le nuove misure a livello nazionale*, pubblicato il 9 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/it> e G. BATTARINO, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza da COVID-19*, in *Questione Giustizia*, pubblicato il 9 marzo 2020 su [http://questionegiustizia.it/articolo/misure-straordinarie-ed-urgenti-per-contrastare-l-emergenza-da-covid-19\\_09-03-2020.php](http://questionegiustizia.it/articolo/misure-straordinarie-ed-urgenti-per-contrastare-l-emergenza-da-covid-19_09-03-2020.php).

<sup>11</sup> Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020: *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Reperibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>.

<sup>12</sup> Intendendosi con tale termine i detenuti che, provenienti dalla libertà, fanno ingresso per la prima volta in carcere. Cfr. C. GARUTI, *Il Servizio nuovi giunti: un quarto di secolo di circolari, normative e attività dello Psicologo*, in *Psicologia e Giustizia*, anno XIII, n. 2, giugno-dicembre 2012.

il colloquio personale, a condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri»<sup>13</sup>.

Queste prime misure adottate dal Governo per circoscrivere la diffusione del COVID-19 in carcere a tutela dei detenuti e degli operatori sono state fortemente criticate, poiché non solo non sono state disposte adeguate misure sanitarie di protezione per il personale penitenziario e per la popolazione detenuta, ma si è anche sostenuto che quanto previsto, seppur necessario per la tutela della salute pubblica, non fosse certamente sufficiente per compensare il sacrificio che veniva così imposto ai detenuti<sup>14</sup>. In altre parole, il carcere senza possibilità di uscita, permessi o benefici e senza possibilità di coltivare gli affetti famigliari diventa ancora più invivibile.

Per questo, si è avvertita la necessità di utilizzare gli strumenti deflattivi già presenti nel nostro ordinamento che consentano a quella fetta di popolazione penitenziaria non condannata per delitti gravi di eseguire la pena in modalità alternative. Sono state così avanzate numerose proposte per prevenire e contrastare il coronavirus in carcere.

A titolo esemplificativo, da alcune note associazioni deriva la proposta di acquisto, da parte dell'amministrazione penitenziaria, di uno *smartphone* ogni cento detenuti in modo da consentire effettivamente i contatti telefonici con i famigliari; si è suggerita poi l'applicazione di misure alternative alla detenzione anche in via provvisoria (l'affidamento in prova terapeutico *ex art. 94 D.P.R. n. 309/1990* e, in deroga al limite di pena di quattro anni, la detenzione domiciliare *ex art. 47-ter co. 1 o.p.*) ai detenuti maggiormente vulnerabili con problemi sanitari tali da rischiare aggravamenti in caso di contagio del virus COVID-19<sup>15</sup>, l'estensione della misura di cui alla l. n. 199/2010 anche ai

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 2 lett. u, d.p.c.m. 8 marzo 2020, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>. Va peraltro precisato che l'isolamento per motivi sanitari è un istituto già disciplinato dall'art. 11 co. 11 o.p., che prevede, appunto, l'isolamento del detenuto in caso di «diagnosi, anche sospetta, di malattia contagiosa». Inoltre, sembra che il riferimento alla libertà vigilata operato dall'art. 2 lett. u del d.p.c.m. sia da intendersi come un refuso e che probabilmente l'intenzione fosse quella di indicare tutti quei regimi che più in generale prevedono l'entrata e l'uscita dal carcere. Infine, il generico riferimento alla limitazione dei permessi non specifica se sia da estendersi solo ai permessi premio *ex art. 30-ter o.p.* o anche ai ben differenti permessi di necessità previsti dall'art. 30 o.p.

<sup>14</sup> La nota associazione Antigone, ad esempio, pur consapevole degli effetti devastanti che possono derivare dal carattere ampiamente restrittivo di questi provvedimenti (che impediscono il contatto fisico con i famigliari e sospendono i benefici penitenziari che consentono di mantenere contatti con il mondo esterno), ha al contempo riconosciuto la necessità di tutelare la salute della popolazione e di limitare il più possibile la diffusione del virus. Cfr. <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3279-coronavirus-la-mappatura-di-antigone-dei-provvedimenti-assunti-nelle-carceri>.

<sup>15</sup> Cfr. le proposte contenute nel documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, pubblicato il 23 marzo 2020 su <https://www.aipdp.it/e> *Linee guida operative sulla formulazione*

detenuti con pena, anche residua, fino a 36 mesi, e, infine, l'ammissione alla detenzione domiciliare *ex art. 47-ter o.p.* per i detenuti che già godono del regime in semilibertà e per coloro che, essendo in libertà, sono attualmente destinatari di provvedimenti di esecuzione, evitandone così l'ingresso in carcere<sup>16</sup>. Ancora, c'è chi ha parlato di provvedimenti clemenziali quali amnistia e indulto, oppure di misure di detenzione domiciliare con strumenti tecnologici di sorveglianza (il braccialetto elettronico)<sup>17</sup>; chi ha suggerito un piano per liberare cinque mila detenuti – la metà dei circa dieci mila in eccedenza, come si esporrà, rispetto alla capienza regolamentare – attraverso lo strumento della liberazione anticipata speciale<sup>18</sup> e il potenziamento delle misure alternative soprattutto per le pene brevi<sup>19</sup>. Inoltre, dal Garante dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale del Comune di Milano si è appresa l'esistenza di alcune possibili ipotesi di soluzione, quali la concessione automatica delle licenze ai detenuti in semilibertà in deroga all'obbligo di rientro per l'orario notturno e la collocazione dei detenuti ammessi al regime di lavoro all'esterno di cui all'*art. 21 o.p.* – quando non sia possibile ammetterli all'affidamento in prova provvisorio *ex art. 47 o.p.* – in apposite zone isolate degli istituti penitenziari al fine di evitare possibili contagi dall'esterno<sup>20</sup>.

---

*dei programmi terapeutici provvisori domiciliari per i detenuti ristretti presso le carceri milanesi finalizzate alla gestione dell'emergenza sanitaria relativa al COVID-19*, redatte dal Ser.D. e dalla magistratura di sorveglianza di Milano e pubblicate il 12 marzo 2020 su <http://www.camerapenalemilano.it/>.

<sup>16</sup> Cfr. <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3282-carceri-5-proposte-di-antigone-per-af-frontare-l-emergenza>; cfr. anche *Il focus di Antigone sulla situazione emergenza Coronavirus nelle carceri italiane*, in *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*, pubblicato il 16 marzo 2020 su <https://dirittopenaleuomo.org/argomenti/carcere-2/>.

<sup>17</sup> M. BRUCALE, *Coronavirus. Rivolte in carcere: dalla violenza la violenza*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 3.

<sup>18</sup> Cfr. art. 4 d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 («Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria»), che, nei due anni successivi all'entrata in vigore del decreto, innalzava da 45 a 75 giorni la detrazione di pena scontata per ogni semestre. A favore della reintroduzione di tale strumento ai fini dell'ammissione alla semilibertà e alla misura della detenzione domiciliare si è espressa l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): cfr. *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

<sup>19</sup> Al 13 gennaio 2020 circa 8.700 detenuti devono scontare una pena residua inferiore a un anno e vi sono più di 8.100 ristretti con una pena residua inferiore ad anni due di reclusione, come emerge dai dati riportati dal Garante nazionale dei detenuti e delle persone private della libertà personale, pubblicati su <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>. Cfr. anche L. MILELLA, *Dodici i morti, altre rivolte dei detenuti. Ma c'è un piano per liberarne 5mila*, cit. e la lettera inviata al Ministro della Giustizia dall'Unione delle Camere Penali Italiane: *Emergenza giustizia ed emergenza carceri: la lettera al ministro Bonafede*, pubblicata in data 11 marzo 2020 su <https://www.camerepenali.it/>.

<sup>20</sup> Nell'intervista, pubblicata in data 11 marzo 2020 sul blog *L'Asterisco, conversazioni corsare sulla giustizia penale*, il Garante dei diritti dei detenuti ha affermato che in questa difficile situazione sono

Dal canto suo la magistratura di sorveglianza della Regione Lombardia, con una segnalazione del 15 marzo 2020 inviata al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 69 o.p.<sup>21</sup>, a fronte del «gravissimo collasso» in cui versano gli istituti penitenziari lombardi, ha evidenziato la necessità di immediati provvedimenti in grado di alleggerire la popolazione, tali da non richiedere un giudizio della magistratura, incapace di operare con tempestività a causa delle serie difficoltà riscontrate anche dagli uffici giudiziari a seguito del diffondersi del coronavirus. In particolare, in tale segnalazione si richiedeva, vista l'elevata percentuale di detenuti con pene brevi, l'estensione automatica della detenzione domiciliare c.d. «speciale» per i detenuti con pena, anche residua, inferiore ad anni quattro di reclusione con contestuale accompagnamento della Polizia Penitenziaria al fine di verificare l'idoneità del domicilio. Ancora, si prospettava la possibilità di una licenza «speciale» ai semiliberi ai sensi dell'art. 52 o.p., lo sconto di pena di 75 giorni ai detenuti senza rilievi disciplinari e, nei pendenti procedimenti ordinari aventi a oggetto istanze di ammissione alle misure alternative in via provvisoria, valutare l'emergenza coronavirus come presupposto rientrante nel «grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione» richiesto dalla legge ai sensi dell'art. 47 co. 4 o.p.<sup>22</sup>.

A queste posizioni si sono invece poste in netto contrasto le reazioni provenienti da gran parte del mondo politico, che continua a ribadire con fermezza il diniego assoluto a provvedimenti mascherati «svuota carceri» di amnistia o indulto che portino *delinquenti, ladri e spacciatori* fuori dal carcere, individuando così nella durezza la giusta via per reagire a tali violenze.

Con riferimento poi alle misure da adottare più specificamente in ambito sanitario, è necessario anzitutto essere coscienti del quadro assai critico della salute della popolazione penitenziaria: elevata presenza di disturbi mentali, scarsa igiene e cura della persona, tossicodipendenze e alcolodipendenze, malattie infettive quali HIV e

---

necessari provvedimenti deflattivi «equilibrati e sensati» quali l'adozione di misure alternative in via provvisoria, poiché solo queste ultime – a differenza di provvedimenti di amnistia e indulto – rappresentano «una misura di giustizia equilibrata che tenga conto della comparazione necessaria tra gli artt. 13, 27 e 32 della Costituzione». Cfr. il video integrale dell'intervista pubblicato su <https://lasterisco.net/carcere-emergenza-e-responsabilita/> e su *Provvedimenti, prospettive e soluzioni nell'emergenza in ambito carcerario*, in *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*, pubblicato in data 11 marzo 2020 su <https://www.dirittopenaleuomo.blog>.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 69 co. 1 o.p., rubricato «funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza», quest'ultimo «vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo».

<sup>22</sup> Cfr. *Carcere e coronavirus: la segnalazione inviata dai Tribunali di Sorveglianza di Milano e Brescia al Ministro della Giustizia*, pubblicato il 22 marzo 2020 su *Giurisprudenza Penale Web*, <https://www.giurisprudenzapenale.com>.



AIDS – tipiche soprattutto dei detenuti stranieri –, uso di droghe in carcere e problemi respiratori o cardiaci<sup>23</sup>.

Nella consapevolezza, dunque, del devastante impatto che il virus potrebbe provocare a fronte delle già precarie condizioni di salute di gran parte della popolazione detenuta, alcune proposte hanno riguardato la sanificazione dei locali penitenziari, l'adozione di dispositivi di protezione individuale per il personale penitenziario, l'istituzione di unità di crisi per la gestione dell'emergenza composte da rappresentanti di tutte le categorie di operatori penitenziari (compresi i volontari) e un piano immediato per l'assunzione straordinaria di personale medico, socio-sanitario e penitenziario da destinare agli istituti penitenziari<sup>24</sup>.

Sul punto, è intervenuta recentemente anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) indicando alcune linee-guida essenziali da seguire per prevenire una crisi sanitaria nelle carceri, considerate fonti di contagio perché luoghi in cui le persone (detenuti e agenti penitenziari) vivono a stretto contatto tra loro. Tra queste linee-guida, oltre l'implemento di misure non detentive soprattutto per i soggetti in attesa di giudizio e non considerati pericolosi, si indica l'adozione di forme di supporto psicologico e di sostegno emotivo della popolazione detenuta, tenuto conto della particolare fragilità che caratterizza le persone private della libertà personale. Inoltre, considerato che la sanità penitenziaria è parte della sanità pubblica e, dunque, che garantirne la tutela è compito dello Stato, si afferma che è necessario promuovere una corretta e completa informazione circa l'evolversi della malattia nel territorio nazionale, garantire in modo effettivo contatti telefonici continui con le famiglie, riservare particolare attenzione ai detenuti che mostrano sintomi simili a quelli da COVID-19 e, in caso di effettivo contagio, collocarli in isolamento tale da garantire comunque il rispetto della dignità umana, effettuare opere di sanificazione dei locali penitenziari, registrare e mantenere sotto controllo il numero di entrate e uscite dal carcere e dotare lo staff e la popolazione di adeguati dispositivi di protezione individuale<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> M. ESPOSITO (a cura di), *Malati in carcere: analisi dello stato di salute delle persone detenute*, F. Angeli, Milano, 2007, pp. 328 ss. Cfr. sul punto anche il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

<sup>24</sup> Cfr. <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3282-carceri-5-proposte-di-antigone-per-af-frontare-l-emergenza> e il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

<sup>25</sup> Sulla necessità di prevenire l'ingresso, la trasmissione e il diffondersi del virus in carcere cfr. *L'OMS invita i governi a implementare misure per prevenire l'epidemia di coronavirus nelle carceri*, in



## 2. Il decreto-legge «cura Italia» nel binomio tra apertura o chiusura del carcere: disciplina e profili critici

Nell'appena descritto variegato contesto di opinioni tra loro discordanti – riconducibili per lo più al binomio apertura o chiusura del carcere –, da ultimo, in data 17 marzo 2020 è stato emanato il decreto-legge «cura Italia»<sup>26</sup>, che in materia penitenziaria ha stabilito specifiche disposizioni per il ripristino degli istituti penitenziari danneggiati durante le insurrezioni<sup>27</sup> e alcune misure per prevenire e contrastare il contagio del virus in carcere.

In particolare, per far fronte al gravoso problema del sovraffollamento carcerario e nella consapevolezza che esso rappresenta un fattore di enorme rischio per la salute dei detenuti, del personale e degli operatori penitenziari, all'art. 123 del suddetto decreto è prevista la possibilità di applicare, su istanza del detenuto, fino al 30 giugno 2020, la misura della detenzione domiciliare sulla falsa riga dell'esecuzione domiciliare della pena prevista dalla l. n. 199/2010<sup>28</sup> ai detenuti con pena detentiva da espiare, anche residua, non superiore ai diciotto mesi, a eccezione però, come si esporrà di seguito, di alcuni reati tassativamente elencati dalla norma. Inoltre, ai sensi dell'art. 124 del decreto, sempre fino al 30 giugno 2020 è possibile estendere l'istituto delle licenze di cui all'art. 52 o.p. disposto per i detenuti in regime di semilibertà oltre i limiti previsti dalla legge e dunque oltre la durata complessiva di massimo 45 giorni

---

*Antigone. Per i diritti e le garanzie nel sistema penale*, pubblicato il 24 marzo 2020 su <http://www.antigone.it/news/antigone-news/3286-l-oms-inventa-i-governi-a-implementare-misure-per-prevenire-l-epidemia-di-coronavirus-nelle-carceri>; cfr. il report ufficiale, *Preventing COVID-19 outbreak in prisons: a challenging but essential task for authorities*, pubblicato il 23 marzo 2020 su <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities> e la guida completa *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. Interim guidance*, 15 marzo 2020, pubblicata su <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention-2020>.

<sup>26</sup> D.l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), pubblicato in <https://www.gazzettaufficiale.it/>.

<sup>27</sup> Cfr. art. 86 d.l. n. 18/2020 (Misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19), in cui è stato disposto lo stanziamento di 20 milioni di euro; cfr. anche G. L. GATTA, *Emergenza COVID-19. Il testo del decreto "cura Italia": detenzione domiciliare (con braccialetto elettronico) per pene anche residue non superiori a 18 mesi (fino al 30 giugno), licenze straordinarie per i semiliberi e rinvio delle udienze dopo il 15 aprile (salve eccezioni)*, pubblicato il 18 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/it>.

<sup>28</sup> Cfr. art. 1 l. 26 novembre 2010, n. 199, «Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi».

all'anno (c.d. «licenze premio straordinarie»). Infine, l'art. 83 co. 16 e 17 del decreto richiama la disciplina già prevista dal precedente d.l. n. 11/2020 in materia di sospensione dei colloqui (fino al 22 marzo) e dei benefici penitenziari (fino al 31 maggio)<sup>29</sup>.

Nell'alternativa tra chiusura o apertura del carcere, il governo sembra quindi – almeno per ora – aver optato per un'apertura dei cancelli in modo estremamente limitato, posto che le numerose proposte sopra riportate solo in minima parte sono state recepite dall'ultimo provvedimento governativo<sup>30</sup>.

Numerose sono infatti le critiche avanzate da più fronti alle misure adottate dal d.l. n. 18/2020 per contenere l'epidemia in carcere.

Anzitutto, con riferimento all'art. 83 co. 16 del decreto-legge è sembrato troppo breve il termine massimo di sospensione dei colloqui visivi fissato al 22 marzo 2020 (oltre che mal coordinato con la disciplina prevista dal comma 17 della medesima disposizione per la sospensione dei permessi premio e degli altri benefici penitenziari, il cui termine è stato fissato, come esposto, al 31 maggio 2020), con la conseguenza, scaduto il termine – salvo che non intervenga una proroga<sup>31</sup> –, di attribuire alla discrezionalità dei direttori degli istituti penitenziari italiani la decisione circa la ripresa o meno dei colloqui pur nella consapevolezza del continuo propagarsi dell'epidemia<sup>32</sup>.

Circa poi la citata norma di cui all'art. 123 d.l. n. 18/2020 (disposizioni in materia di detenzione domiciliare), sono stati prospettati diversi profili critici.

In primo luogo la disposizione, al co. 1 – stabilendo che fino al 30 giugno 2020 la pena detentiva può essere espiata presso il proprio domicilio o in un altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza qualora la pena da espiare, anche

<sup>29</sup> Cfr. art. 123 (Disposizioni in materia di detenzione domiciliare), art. 124 (Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà) e 83, co. 16 e 17 d.l. n. 18/2020, in <https://www.gazzettaufficiale.it/>.

<sup>30</sup> Sulla insufficienza e inadeguatezza delle misure varate con il decreto «cura Italia», v. E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto "cura Italia": a mali estremi, timidi rimedi*, pubblicato il 20 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/>; G. GIOSTRA, *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, cit.; cfr. anche *Coronavirus. Sulle carceri insufficienti le norme previste nel decreto del governo. Sono necessari altri provvedimenti, altrimenti a rischio la salute pubblica*, pubblicato il 18 marzo 2020 su *Antigone. Per i diritti e le garanzie nel sistema penale*, <http://www.antigone.it> e O. FAVERO, *Carcere: briciole di libertà, briciole di salute*, in *Ristretti Orizzonti*, pubblicato il 20 marzo 2020 su <http://www.ristretti.org/>.

<sup>31</sup> Cfr. sul punto l'art. 2 lett. u) del d.p.c.m. 8 marzo 2020, nella parte in cui si è previsto che i colloqui si svolgeranno in modalità video o telefonica «anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti».

<sup>32</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *La longa manus del Coronavirus sulla giustizia penale e sulle carceri*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 3.

residua, non sia superiore a diciotto mesi – prevede una serie di ipotesi tassativamente elencate in cui non è possibile applicare la suddetta misura, alcune delle quali coincidenti con quelle previste dalla l. 199/2010 e altre aggiunte *ad hoc*: si tratta dei condannati per i reati di cui all’art. 4-*bis* o.p., per maltrattamenti in famiglia *ex art.* 572 c.p. e atti persecutori *ex art.* 612-*bis* c.p., i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, i detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare *ex art.* 14-*bis* o.p., i detenuti che nel corso dell’ultimo anno hanno attuato infrazioni disciplinari, i soggetti che hanno partecipato alle rivolte del 7 marzo 2020 nei cui confronti sia stato redatto un rapporto disciplinare<sup>33</sup> e i detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo anche a fronte delle esigenze di tutela della persona offesa.

Sembra quindi che tale disposizione preveda una sorta di detenzione domiciliare sul modello di quella di cui alla l. n. 199/2010, alla quale però – ed è qui il profilo critico – sono state aggiunte alcune delle preclusioni, appena elencate<sup>34</sup>, che ne hanno reso ancora più complessa e restrittiva l’adozione, attenuando di fatto la portata del provvedimento<sup>35</sup>.

Inoltre, quanto alla presenza di reati ostativi *ex art.* 4-*bis* o.p. nel provvedimento di cumulo delle pene in espiazione, si pone anche la delicata questione della possibilità o meno, ai fini dell’applicazione della misura, di procedere allo scioglimento del cumulo e cioè all’enucleazione della parte di pena irrogata per i reati ostativi da quella inflitta per i restanti reati ordinari: si tratta di capire se la misura possa essere concessa

---

<sup>33</sup> Chiaro risulta quindi l’intento del Governo: nessuna concessione verrà accordata a coloro che hanno partecipato alle violente rivolte delle scorse settimane.

<sup>34</sup> Pertanto, alla peculiare detenzione domiciliare di cui all’art. 123 d.l. n. 18/2020, proprio perché costruita sulla struttura di quella di cui alla l. n. 199/2010, sembrano trovare applicazione anche le restrizioni previste per quest’ultima dall’art. 1 co. 8 l. n. 199/2010, consistenti nel divieto *ex art.* 58 *quater* o.p. di concedere misure alternative alla detenzione e benefici penitenziari al detenuto che sia stato condannato per evasione *ex art.* 385 c.p. Non trovano invece applicazione alla misura prevista dal decreto «cura Italia» gli elementi preclusivi indicati dall’art. 1 co. 2 lett. d (pericolo di fuga o di recidiva), così come espressamente riportato nella relazione illustrativa del d.l. n. 18/2020 in cui si afferma che «la ragione di questa scelta è che si tratta di due presupposti che limitano l’utilizzo dell’istituto e che in questa fase di urgenza sono di complesso accertamento». Cfr. *D.l. Cura Italia. Relazione illustrativa*, in *Giurisprudenza Penale web*, pubblicato su <https://www.giurisprudenzapenale.com>.

<sup>35</sup> Con sfavore è stata accolta anche la previsione, ai fini dell’applicazione della misura, della soglia massima di diciotto mesi di reclusione da espiaire, posto che, visto soprattutto il suo carattere temporaneo, la misura poteva essere estesa a soglie di pena più ampie e ricomprendere così un maggior numero di destinatari. Cfr. E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto “cura Italia”: a mali estremi, timidi rimedi*, cit.; il documento dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell’AIPDP sull’emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

o meno qualora, a seguito di tale scioglimento, risulti che la parte di pena espiata fino a quel momento comprenda per intero quella inflitta per i reati ostativi<sup>36</sup>.

Ebbene, sul punto, la questione è destinata, almeno per il momento, in assenza di alcuna previsione nel decreto n. 18/2020, a rimanere aperta. Nell'attesa della conversione in legge del decreto, nemmeno un'indicazione in tal senso può derivare dalla giurisprudenza, in quanto si registrano orientamenti diversi. Invero, la giurisprudenza di legittimità assume una posizione negativa rispetto alla possibilità, ai fini dell'applicazione della misura di cui alla l. n. 199/2010, di scioglimento del cumulo in caso di reato ostativo «pur quando la pena ad esso relativa sia stata interamente espiata e sia in corso di esecuzione la pena riferibile alla condanna per un reato estraneo al predetto art. 4-*bis*». L'argomentazione della Corte di Cassazione risiede nella *ratio* deflattiva ed emergenziale della misura, istituita per far fronte (anche allora) all'elevato sovraffollamento penitenziario, a differenza invece delle misure alternative, le quali rispondono infatti a una *ratio* differente perché nascono anche come istituti di favore per il detenuto<sup>37</sup>. Tuttavia, la giurisprudenza di merito in alcuni casi ha assunto una posizione ben differente, applicando lo scioglimento del cumulo e concedendo così la misura dell'esecuzione domiciliare della pena anche nei casi di condanna per reati ostativi<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. il parere del Consiglio Superiore della Magistratura: *Decreto "cura Italia" (Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18): il parere del CSM*, pubblicato il 27 marzo 2020 in *Giurisprudenza Penale Web*, <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/27/decreto-cura-italia-il-parere-del-csm/>.

<sup>37</sup> Cfr. sentenza Cass. Pen., sez. I, 13 gennaio 2012 - 22 giugno 2012, n. 25046, in *CED*. L'impossibilità di effettuare lo scorporo dei reati ostativi presenti nel cumulo è da attribuire anche, stando a quanto emerge dalla motivazione della sentenza, al medesimo orientamento in relazione alla sospensione condizionata dell'esecuzione della pena inferiore ad anni due di reclusione (c.d. "Indultino") ai sensi della legge 207/2003. Ritenendo che i due istituti fossero analoghi, nel caso di specie la Cassazione ha dunque rigettato il ricorso avanzato dal detenuto avverso il provvedimento di rigetto del Tribunale di Sorveglianza avente a oggetto l'ammissione alla misura perché, appunto, nel cumulo dei reati in espiatione era compresa anche la condanna per un reato ostativo (associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti *ex art.* 74 D.P.R. n. 309/90).

<sup>38</sup> A titolo esemplificativo cfr. ordinanza Trib. Sorveglianza di Torino, 19 marzo 2013, in *Diritto Penale Contemporaneo*, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>. Nel caso di specie il Tribunale di Sorveglianza ha accolto il reclamo del detenuto avverso il provvedimento di rigetto del magistrato di sorveglianza avente a oggetto l'ammissione alla misura di cui alla l. n. 199/2010, sull'assunto che il principio giurisprudenziale di scioglimento del cumulo deve applicarsi ogniqualvolta ciò comporti un risultato più favorevole al reo e che tale soluzione appare la «più aderente alla prospettiva di ripudio del "tipo di autore" quale modello di riferimento per gli istituti penali, nonché per la accentuazione del carattere personale della responsabilità in ambito penale». Inoltre, il Tribunale ha motivato la sua decisione ritenendo che la misura di cui alla l. n. 199/2010, pur presentando caratteristiche che la differenziano dalle misure alternative alla detenzione (quali, ad esempio, la mancanza di riferimenti alla meritevolezza del condannato e l'efficacia rieducativa della misura), deve annoverarsi nel *genus* di queste ultime poiché con esse condivide alcuni elementi essenziali (quali il giudizio di pericolosità del

Ancora, ulteriori perplessità ha destato la previsione (art. 123 co. 6 d.l. n. 18/2020) dell'adozione della misura (oltre che dietro iniziativa del Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 1 co. 3 l. n. 199/2010 che non ha subito deroghe dal d.l. «cura Italia») su istanza del detenuto, inviata dalla Direzione del carcere senza la trasmissione della relazione comportamentale, in deroga all'art. 1 co. 4 l. n. 199/2010, ma con necessario verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio da parte della polizia penitenziaria, attestazione della presenza dei requisiti richiesti dalla disposizione ed eventuale documentazione ai fini dell'applicazione dell'affidamento in prova terapeutico previsto dall'art. 94 D.P.R. n. 309/90.

Sul punto si è ritenuto che, sebbene sia da apprezzare la non sussistenza della relazione comportamentale tra i requisiti della misura in quanto ciò certamente semplifica e velocizza la procedura, tuttavia di fatto la Direzione è gravata dal compito di effettuare una vera e propria istruttoria. Inoltre, oltre al concreto problema della verifica del domicilio da parte del personale di polizia penitenziaria – attualmente impegnato principalmente nel ristabilire l'ordine all'interno degli istituti – si pone anche la questione legata all'ampia discrezionalità attribuita dall'art. 123 co. 2 d.l. n. 18/2020 al magistrato di sorveglianza, laddove richiede che egli disponga la misura dopo aver ricevuto la suddetta istruttoria e «salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura». Ora, pare evidente che questa disposizione, così come scritta, si ponga in netto contrasto con le citate richieste di misure di immediata e automatica applicazione, tali da non necessitare valutazioni da parte della magistratura di sorveglianza<sup>39</sup>. In particolare, si è ritenuto che tramite la suddetta formula si è voluto così attribuire al magistrato – in evidente antitesi con le ragioni di carattere emergenziale che avrebbero dovuto ispirare il provvedimento – quel giudizio di meritevolezza che,

---

detenuto e il coinvolgimento dei servizi sociali per gli interventi di sostegno e controllo ai sensi dell'art. 1 co. 6 l. n. 199/2010).

<sup>39</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *La longa manus del Coronavirus sulla giustizia penale e sulle carceri*, cit. Dalla menzionata relazione illustrativa del decreto si evince infatti che il magistrato di sorveglianza provvede secondo le modalità del procedimento in materia di liberazione anticipata *ex art. 69-bis* o.p. (con ordinanza adottata in camera di consiglio e senza la presenza delle parti) entro il più ristretto termine però di cinque giorni dalla ricezione dell'istanza ai sensi di quanto già previsto dall'art. 1 co. 5 l. n. 199/2010; entro 48 ore l'Ufficio di sorveglianza dovrà poi notificare l'ordinanza all'istituto e all'U.E.P.E. Sarà inoltre dato avviso al condannato o al difensore e al procuratore generale della Repubblica, i quali entro dieci giorni possono proporre reclamo al Tribunale di Sorveglianza avverso l'ordinanza. Cfr. *D.l. Cura Italia. Relazione illustrativa*, cit.

come esposto, si era voluto escludere e consistente di fatto nelle valutazioni sul pericolo di fuga, recidiva e pericolosità sociale *ex art.* 203 c.p. in capo al detenuto<sup>40</sup>.

Vi è infine la spinosa questione dei braccialetti elettronici come mezzi di controllo di questa misura. Va anzitutto precisato che ai commi 3 e 4 dell'art. 123 del decreto è previsto che, nei casi in cui la pena da espiare, anche residua, sia inferiore ai sei mesi la misura può essere concessa senza la necessità di utilizzare mezzi di controllo. Qualora invece la pena detentiva da espiare, anche residua, sia superiore a tale soglia (fino a un massimo ovviamente di diciotto mesi) deve attivarsi la procedura di controllo tramite i braccialetti elettronici o altri strumenti disponibili per il controllo.

Al di là delle critiche che si potrebbero muovere a tale disposizione circa l'irragionevole disparità di trattamento tra i detenuti con pena da espiare inferiore o superiore a sei mesi che, *laddove residua*, non implica certo la minore o maggior gravità del fatto, si è ritenuto che in primo luogo queste misure di controllo non sono più semplicemente da utilizzare se ve ne sia la disponibilità, ma la loro adozione costituisce un requisito essenziale e integrante della misura, con la conseguenza che, in caso di mancato reperimento, la stessa non potrà essere concessa. In secondo luogo vi è il problema, appunto, del concreto reperimento di questi strumenti elettronici: sul punto l'art. 123 co. 6 del decreto dispone che sarà il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ad adottare, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del d.l., un provvedimento volto a individuare il numero di mezzi elettronici da utilizzare, tenuto conto ovviamente dei limiti delle risorse finanziarie disponibili e delle emergenze sanitarie<sup>41</sup>.

Ebbene, critica è non solo l'attribuzione a un successivo provvedimento amministrativo dell'individuazione di un requisito essenziale per l'applicazione della misura (il cui termine – dieci giorni – sembra peraltro da intendersi come non perentorio),

<sup>40</sup> Cfr. nota n. 34 del presente contributo. Per un primo esame del decreto-legge n. 18/2020, cfr. *Il danno-Covid e la beffa-braccialetto*, pubblicato il 18 marzo 2020 su <https://lasterisco.net/il-danno-covid-e-la-beffa-braccialetto/>; E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto "cura Italia": a mali estremi, timidi rimedi*, cit.; M. PASSIONE, *"Cura Italia" e carcere: prime osservazioni sulle (poche) risposte all'emergenza*, in *Questione Giustizia*, pubblicato il 19 marzo 2020 su <http://www.questionegiustizia.it>.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Per ovviare a questo problema in dottrina si è avanzata l'ipotesi che, in sede di conversione del decreto, venga modificato da obbligatorio a facoltativo l'utilizzo dei dispositivi di controllo, alla stregua peraltro di quanto previsto dall'art. 58-*quinquies* o.p. per la misura della detenzione domiciliare, in cui, appunto, tale modalità di controllo rappresenta una prescrizione facoltativa rimessa alla discrezionalità del giudice. Inoltre, si è evidenziato che in mancanza di questa modifica la disposizione potrebbe essere oggetto di un'eccezione di illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza *ex art.* 3 Cost. Sul punto cfr. anche il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

ma anche la questione della reale attuazione della disposizione, difficile nella pratica tanto a causa delle ben note limitate risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione penitenziaria, quanto alla luce delle oggettive complessità di tale misura, non rispondenti alle esigenze emergenziali che attualmente caratterizzano le nostre carceri. Ci si interroga dunque su quanti detenuti potranno realmente usufruire di questa misura, tenuto conto del fatto che la popolazione penitenziaria è spesso composta da immigrati e «outsider sociali»<sup>42</sup> privi di una dimora stabile e che l'attuale emergenza sanitaria non permette neppure di utilizzare a tal fine enti territoriali, comunità o altri luoghi di accoglienza: a subirne le conseguenze saranno soprattutto i detenuti emarginati sociali spesso portatori di situazioni sanitarie già compromesse.

Quanto poi all'art. 124 del decreto, esso è stato accolto con favore poiché ha recepito la prassi della magistratura di sorveglianza di concedere ai detenuti in semi-libertà *ex artt.* 48 e ss. o.p. le licenze di cui all'art. 52 o.p. in via straordinaria al fine di evitare l'andirivieni dal carcere. Tuttavia, deve anche sottolinearsi che manca qualsiasi riferimento ai detenuti che godono di permessi premio *ex art.* 30-*ter* o.p. e del regime di lavoro all'esterno *ex art.* 21 o.p., che pure sono ammessi all'entrata e uscita dal carcere e nei confronti dei quali, in luogo della sospensione dei benefici, si sarebbero invece potuti applicare alcuni strumenti già previsti dall'ordinamento penitenziario per evitare il pernottamento in carcere, quali la concessione di più giorni consecutivi di permessi premio e, ad esempio, una sorta di allargamento del regime di lavoro all'esterno, tale da consentire, laddove vi siano i presupposti (assenza di pericolosità sociale e idoneità di un domicilio), il rientro nel domicilio dopo la giornata lavorativa.

Infine, un'ulteriore grave mancanza del d.l. n. 18/2020 è stata ravvisata nella circostanza che il provvedimento non si occupa minimamente dei detenuti in custodia cautelare in carcere *ex art.* 285 c.p.p., nei confronti dei quali sarebbe stato invece necessario, ai fini di ridurre il sovraffollamento carcerario e al contempo far fronte al contagio, disporre la sostituzione della custodia cautelare in carcere in arresti domiciliari *ex art.* 284 c.p.p. e ciò soprattutto a ragione del fatto che tra i citati provvedimenti governativi per combattere l'emergenza coronavirus sono state previste anche misure di sospensione delle udienze e dei termini di custodia cautelare<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. L. EUSEBI, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto fra riforma penale e rifondazione della politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, pp. 76-115.

<sup>43</sup> In particolare, si è proposta l'introduzione di una disciplina temporanea che, prevedendo espressamente la sua efficacia anche ai detenuti già in custodia cautelare in carcere al momento della sua entrata in vigore, attribuisca al giudice, nel momento della scelta circa il tipo di misura cautelare da adottare, l'obbligo di tenere conto dell'attuale emergenza sanitaria dovuta al coronavirus in modo da



A fronte dunque dell'insufficienza anche dell'ultimo provvedimento governativo adottato, è auspicabile che vengano emanate nuove misure di prevenzione e contrasto all'emergenza COVID-19 in carcere o che, quantomeno, vengano apportate le necessarie modifiche in sede di conversione del decreto.

Partendo dagli strumenti che il nostro ordinamento offre, si potrebbe, ad esempio, implementare, come già proposto da molti, il ricorso ad alcune misure alternative da applicare in via immediata, quali il differimento dell'esecuzione della pena nelle forme della detenzione domiciliare, ai sensi degli artt. 146, 147 c.p. e 47-ter o.p., per i detenuti portatori di patologie fisiche e/o psichiche<sup>44</sup>. Oppure, ancora, si potrebbe applicare la misura dell'esecuzione domiciliare della pena ex l. n. 199/2010 che, paradossalmente, appare di più ampia e semplice applicazione rispetto a quella delineata dall'art. 123 d.l. n. 18/2020 anzitutto perché non richiede l'adozione dei dispositivi di controllo. Inoltre, sono state avanzate ulteriori ipotesi: evitare l'entrata in carcere dei nuovi giunti differendo l'emanazione degli ordini di esecuzione ex art. 656 co. 1 c.p.p. per quei reati di bassa gravità nei confronti dei quali sarebbe già applicabile la sospensione dell'ordine medesimo ai sensi dell'art. 656 co. 6 c.p.p.<sup>45</sup>. Oppure, come alternativa alla concessione di misure alternative che, richiedendo la valutazione della magistratura di sorveglianza, rischierebbero di intasare gli uffici giudiziari, prevedere una

---

favorire la misura degli arresti domiciliari. Ancora, è stata avanzata la possibilità di introdurre all'interno dell'art. 275 c.p.p. (rubricato «criteri di scelta delle misure [cautelari]») una disciplina *ad hoc* attraverso l'istituzione di una presunzione di adeguatezza della misura degli arresti domiciliari. Cfr. il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.; E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto "cura Italia": a mali estremi, timidi rimedi*, cit.; il comunicato stampa della Camera Penale di Milano: *Milano e le sue carceri sull'orlo del baratro*, pubblicato il 31 marzo 2020 su <http://www.camerapenalemilano.it/>; E. MARZADURI, *Le sorti dei detenuti sottoposti a custodia carceraria ai tempi del coronavirus*, in *La Legislazione penale*, pubblicato il 24 marzo 2020 su <http://www.la legislazione penale.eu/>.

<sup>44</sup> V. l'ordinanza n. 2206/2020 del Tribunale di Sorveglianza di Milano, con cui è stato accolto il ricorso del detenuto avverso il provvedimento di rigetto del Magistrato di Sorveglianza avente a oggetto l'ammissione alla misura del differimento della pena anche nelle forme della detenzione domiciliare ex artt. 147 c.p. e 47-ter co. 1-ter o.p. Il Tribunale ha ritenuto che le patologie del detenuto fossero gravi ai sensi dell'art. 147 co.1 n. 2) c.p. «con specifico riguardo al correlato rischio di contagio attualmente in corso per COVID 19, che appare – contrariamente a quanto ritenuto dal MdS – più elevato in ambiente carcerario, che non consente l'isolamento preventivo». Cfr. *Tribunale di Sorveglianza: rischio di contagio da Covid-19 più elevato in carcere*, pubblicato il 5 aprile 2020 su <https://www.giurisprudenzapenale.com>.

<sup>45</sup> Cfr. *Decreto "cura Italia" (Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18): il parere del CSM*, cit. e il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

riduzione di pena a chi è stato destinatario della liberazione anticipata *ex art. 54 o.p.* o accordare la monetizzazione degli ultimi mesi di detenzione per i detenuti prossimi alle dimissioni che abbiano aderito al programma rieducativo nel corso della loro detenzione, mantenendo così, insieme all'immediatezza, anche il carattere della meritevolezza dei provvedimenti<sup>46</sup>. Dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, oltre alle già citate proposte di modifica in sede di conversione del decreto-legge n. 18/2020, deriva poi l'invito a monitorare anche le condizioni sanitarie e detentive degli internati nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), dei soggetti presenti nei centri di detenzione per il rimpatrio e dei migranti nei centri di accoglienza, prevedendo la disposizione, laddove necessario, di efficaci misure al fine di ridurre il sovraffollamento e garantire adeguate condizioni igienico-sanitarie<sup>47</sup>.

### **3. Alcune considerazioni sulle sempre più intollerabili criticità del sistema penitenziario italiano**

La scelta – concretizzatasi, come esposto, nel decreto «cura Italia» – di concedere timide aperture del carcere perfino in un'emergenza sanitaria a livello mondiale riflette la tipica gestione securitaria del mondo penitenziario, in cui nell'accostamento salute-sicurezza spesso sembra prevalere quest'ultima<sup>48</sup>. Ne deriva, come inevitabile conseguenza, che le suddette misure restrittive, adottate dal Governo per limitare eventuali possibili contagi in carcere, seppur aventi carattere temporaneo e finalizzate alla tutela della salute della popolazione penitenziaria, non essendo state accompagnate da altrettanti provvedimenti di effettiva apertura delle mura del carcere, stanno paradossalmente provocando un maggior allontanamento del carcere dal resto della società e l'aggravamento delle condizioni di detenzione, già di per sé

---

<sup>46</sup> G. GIOSTRA, *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, cit.

<sup>47</sup> Cfr. il documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP): *Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo dell'AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus*, cit.

<sup>48</sup> La prevalenza delle esigenze di sicurezza interna ed esterna su quelle sanitarie della popolazione reclusa traspare soprattutto nelle valutazioni che la magistratura di sorveglianza è chiamata a svolgere, nel giudizio di compatibilità tra condizioni di salute e regime detentivo, quando è destinataria di istanze di ammissione alle misure alternative. Cfr. F. CECCHINI, *La tutela del diritto alla salute in carcere*, in A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS, e CPR*, Roma TrE-Press, Roma, 2017, pp. 237 ss.

afflittive, con il rischio di una violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti)<sup>49</sup>.

A dimostrazione di ciò, è recentemente intervenuto il CPT (Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle punizioni e dei trattamenti inumani e degradanti) del Consiglio d'Europa, che, con un documento ufficiale rivolto agli Stati membri contenente dieci raccomandazioni, ha voluto ricordare la vigenza del divieto assoluto di tortura e trattamenti disumani e degradanti *ex art. 3 CEDU* anche in situazioni emergenziali come quella che stiamo vivendo<sup>50</sup>. Inoltre, a fronte di quanto accaduto nelle carceri italiane, il CPT tramite questo documento ha voluto inviare un chiaro messaggio al nostro Paese, laddove ha individuato nel ricorso a misure diverse dall'espiazione in carcere lo strumento più idoneo per contemperare le esigenze di contenimento dettate dal coronavirus da una parte e quelle del rispetto della dignità umana dall'altra, soprattutto nei casi di sovraffollamento penitenziario<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> «[...] qualcuno potrebbe dire che il carcere ce lo siamo meritato. Per la stragrande maggioranza è vero, ma ci siamo meritati una pena non una tortura. Ci dovrebbe essere tolta la libertà, non la dignità, il diritto alla salute, il diritto a vivere». Cfr. la lettera inviata da alcuni detenuti del carcere di Padova e della Giudecca al Presidente della Repubblica, pubblicata su <https://www.pianetacarcere.it/carceri/la-risposta-del-presidente-mattarella-alla-lettera-appello-dei-detenuti-del-carcere-di-padova-e-dell-938.asp>.

<sup>50</sup> In particolare la raccomandazione n. 4 statuisce che le misure restrittive adottate per prevenire il contagio da coronavirus devono pur sempre rispettare il principio di legalità, la dignità umana e avere carattere limitato nel tempo: «*Any restrictive measure taken vis-à-vis persons deprived of their liberty to prevent the spread of COVID-19 should have a legal basis and be necessary, proportionate, respectful of human dignity and restricted in time. Persons deprived of their liberty should receive comprehensive information, in a language they understand, about any such measures.*»; e, ancora, nella raccomandazione n. 7 si ribadisce l'importanza di non abbandonarsi a un totale sacrificio dei diritti dei detenuti a favore di esigenze di sicurezza: «*[...] the fundamental rights of detained persons during the pandemic must be fully respected. This includes in particular the right to maintain adequate personal hygiene (including access to hot water and soap) and the right of daily access to the open air (of at least one hour). Further, any restrictions on contact with the outside world, including visits, should be compensated for by increased access to alternative means of communication (such as telephone or Voice-over-Internet-Protocol communication)*». Cfr. *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*, pubblicato il 20 marzo 2020 su <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/covid-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty->; G. GATTA, *Coronavirus e persone private della libertà: l'Europa ci guarda. Le raccomandazioni del CPT del Consiglio d'Europa, in Sistema Penale*, pubblicato il 21 marzo 2020 su <https://sistemapenale.it/>.

<sup>51</sup> V. raccomandazione n. 5: «*As close personal contact encourages the spread of the virus, concerted efforts should be made by all relevant authorities to resort to alternatives to deprivation of liberty. Such an approach is imperative, in particular, in situations of overcrowding. Further, authorities should make greater use of alternatives to pre-trial detention; commutation of sentences, early release and probation; reassess the need to continue involuntary placement of psychiatric patients; discharge or release to community care, wherever appropriate, residents of social care homes; and refrain, to the maximum extent*

Ciò posto, le vicende che hanno interessato nelle ultime settimane le nostre carceri italiane hanno certamente destato preoccupazione, ma anche scontento tra chi da sempre promuove e sostiene – anche a livello accademico – la difficile opera di umanizzazione del carcere<sup>52</sup>. Non si può negare, infatti, che le violenze (su persone e cose) caratterizzanti queste rivolte rischiano di alimentare in modo negativo l'opinione pubblica, offuscando tutto ciò che di positivo viene conseguito in carcere, a partire dalla maggior restante parte di detenuti che, seppur anch'essi preoccupati dell'impatto del coronavirus sulle proprie condizioni di salute e di detenzione, non ha preso parte a queste sommosse, rispettando le regole e prestando la propria collaborazione in un momento così delicato<sup>53</sup>.

Tanto premesso, si vuole allora chiarire con fermezza che l'intento di questo contributo non risiede affatto nel ricercare possibili giustificazioni alle aggressioni perpetrate nelle carceri. È infatti necessario disapprovare ogni atto di violenza, anche qualora questo fosse animato da intenti ragionevoli. Tuttavia, va anche precisato che la violenza che ha caratterizzato queste insurrezioni non può fungere da comodo alibi per continuare a non occuparsi della questione carceraria e delle sue principali criticità.

Sembra fuori di dubbio, infatti, che quanto accaduto rappresenta l'ennesimo campanello d'allarme circa la gravità in cui versa il sistema penitenziario italiano: le rivolte verificatesi nelle scorse settimane hanno infatti riportato in evidenza alcuni problemi con cui ogni giorno la maggior parte dei detenuti deve scontrarsi e su cui è utile – per evitare quantomeno che questo campanello continui a rimanere inascoltato – tornare a riflettere brevemente.

Anzitutto, uno dei principali problemi del nostro sistema penitenziario è costituito dall'elevato sovraffollamento carcerario: al 29 febbraio 2020, a fronte di una ca-

---

*possible, from detaining migrants».* Cfr. *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*, cit.

<sup>52</sup> G. L. GATTA, *Carcere e coronavirus: che fare?*, pubblicato il 12 marzo 2020 in *Sistema Penale*, <https://sistemapenale.it/>. Non minor preoccupazione ha destato poi l'evasione di massa dal carcere di Foggia, a dimostrazione – evidentemente – della fragile capacità del nostro sistema penitenziario di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico dentro e fuori le mura del carcere.

<sup>53</sup> Questa distinzione è stata rimarcata fra l'altro dallo stesso Ministro della Giustizia nel suo discorso ufficiale in Parlamento, laddove ha affermato che «l'immagine dei disordini e gli episodi più gravi sono ascrivibili ad una ristretta parte dei detenuti, la maggior parte di essi, infatti, ha manifestato la propria sofferenza e le proprie paure con responsabilità e senza ricorrere alla violenza». Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

pienza regolamentare di 50.931 posti, sono presenti 61.230 detenuti, con un'eccedenza, quindi, di oltre dieci mila reclusi<sup>54</sup>. Un numero che aumenta in maniera costante<sup>55</sup> e che desta forti preoccupazioni legate a una nuova condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: è stata infatti raggiunta la temuta soglia dei 60.000 detenuti, che non era più stata superata dopo l'anno 2013 in cui l'Italia, nella famosa sentenza Torreggiani, venne condannata per l'invivibilità delle sue carceri<sup>56</sup>.

Ci si limita qui a sottolineare che il sovraffollamento carcerario rappresenta una carenza strutturale del nostro sistema penitenziario di cui si ha ormai piena consapevolezza<sup>57</sup> e a cui si è cercato infatti di porre rimedio tramite il susseguirsi di diversi interventi legislativi, evidentemente finora di poco successo<sup>58</sup>. Ciò, in effetti, è ascrivibile

<sup>54</sup> I dati riportati sono quelli ufficiali registrati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia, cfr. <https://www.giustizia.it>. Cfr. anche G. L. GATTA, *Carcere e coronavirus: che fare?*, cit. di cui si riporta una frase emblematica del sovraffollamento carcerario: «[...] Con quale coerenza si vietano assembramenti nella società dei liberi quando, in carcere, si affastellano i detenuti?».

<sup>55</sup> Al 31 ottobre 2018 sono stati registrati 59.803 detenuti (mentre erano circa 57.500 nei primi mesi del 2018), a fronte di una capienza regolamentare di 50.616 detenuti, cfr. <https://www.giustizia.it>.

<sup>56</sup> E. DOLCINI, *Carcere, surrogati del carcere, diritti fondamentali ricordando Vittorio Grevi*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc. 1, 2012, p. 33; F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte Edu sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 gennaio 2013; C. MAZZUCATO, *Opinioni a confronto: sovraffollamento carcerario e differimento dell'esecuzione penale*, in *Criminalia*, 2014, pp. 462 ss.; G. FORTI, *Dignità umana e persone soggette all'esecuzione penale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2013, vol. 7, fasc. 2, pp. 237 ss. Si segnala inoltre che sull'obbligo dello Stato di garantire un sistema sanzionatorio penale rispettoso della dignità umana, ancora prima di tale famosa sentenza, è stata emanata un'altra pronuncia della Corte di Strasburgo: Corte EDU, sez. II, causa Sulejmanovic c. Italia, 16 luglio 2009; cfr. L. EUSEBI, *Ripensare le modalità di risposta ai reati traendo spunto da C. Eur. Dir. Uomo 19 giugno 2009, Sulejmanovic c. Italie*, in *Cass. Pen.*, 2009, vol. 49, fasc. 12, pp. 4938 ss. In particolare, già allora, cogliendo l'occasione di tale sentenza, si prospettavano alternative concrete al modello sanzionatorio monodetentivo italiano, non solo nel tentativo di offrire utili soluzioni al problema del sovraffollamento e rispondere così a esigenze umanitarie, ma anche allo scopo di delineare più efficaci e razionali strategie preventive.

<sup>57</sup> Lo stesso Guardasigilli nel citato discorso ufficiale in Parlamento del 11 marzo u.s. ha affermato che queste rivolte «si collocano all'interno della drammatica emergenza che sta sottoponendo il Paese a una prova durissima ed è evidente che tanti detenuti, soprattutto in una situazione di sovraffollamento, siano effettivamente preoccupati dell'impatto del Coronavirus sulla propria salute e sulle condizioni detentive». Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

<sup>58</sup> Si pensi alle ultime riforme in materia di sistema sanzionatorio penale, tra cui la l. n. 67/2014, scaturita dai lavori della Commissione Palazzo, che ha introdotto l'istituto di messa alla prova anche per gli adulti con i nuovi artt. 168-*bis*c.p. e 464-*bis*c.p.p. e ss. (cfr. sul punto F. PALAZZO, *Fatti e buone intenzioni. A proposito della riforma delle sanzioni penali*, 2014, in *Diritto Penale Contemporaneo*, disponibile su <https://www.penalecontemporaneo.it/d/2827>); ancora, la depenalizzazione – salve le espresse eccezioni – dei reati puniti con la sola pena pecuniaria (d.lgs. n. 7/2016 e d.lgs. n. 8/2016), l'introduzione dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex* art. 131-*bis*c.p. (d.lgs. n. 28/2015) e, da ultimo, la

anche a un'attività ambigua e schizofrenica del legislatore, che, accanto a provvedimenti deflattivi, ha nel contempo continuato – spinto da una sempre più resistente concezione retributiva della pena – a inasprire le sanzioni penali, incentrate rigorosamente sul modello detentivo<sup>59</sup>.

A questo modello retributivo della pena è da attribuirsi anche la delicata questione della massiccia presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere (nel 2019 circa un quarto della popolazione reclusa ha problemi di tossicodipendenza<sup>60</sup>), il che è oggetto di forti critiche da parte della dottrina, vista la particolare vulnerabilità di questi soggetti, mediamente condannati per reati di per sé di media o bassa gravità (e ciò anche nei casi di reati droga-correlati) e tuttavia reclusi perché recidivi o ritenuti tipici soggetti socialmente pericolosi<sup>61</sup>. In particolare, nel nostro Paese la disciplina prevista per i reati in materia di stupefacenti (Testo Unico in materia di stupefacenti, D.P.R. n. 309/1990) è causa di elevata carcerazione poiché, a fronte della configurazione tanto del reato di spaccio *ex art. 73 D.P.R. n. 309/90* quanto del reato associativo finalizzato al traffico illecito di sostanze stupefacenti *ex art. 74 D.P.R. n. 309/90*, di fatto spesso accade che uno spacciatore – che potrebbe essere a sua volta un tossicodipendente o un emarginato sociale e, in quanto tale, bisognoso di interventi di sostegno e recupero – venga riconosciuto l'ultimo anello della catena tra i membri di un'associazione e dunque condannato, per entrambi i reati, a pene detentive molto elevate<sup>62</sup>.

Pertanto, in quest'ottica, a chi si occupa della questione carceraria forse potrebbe

---

l. n. 103/2017 (c.d. riforma Orlando) che ha introdotto modifiche in materia penale, processuale penale e penitenziaria (per quel che concerne l'ordinamento penitenziario v., in attuazione della legge n. 103/2017, i tre decreti di riforma in materia di esecuzione penale minorile nel d.lgs. n. 121/2018, assistenza sanitaria nel d.lgs. n. 123/2018, vita detentiva e lavoro nel d.lgs. n. 124/2018).

<sup>59</sup> F. PALAZZO, *Crisi del carcere e culture di riforma*, in *Diritto Penale Contemporaneo, Rivista Trimestrale* 4/2017, pp. 4 ss.: «[...] quella inveterata politica della “doppia faccia” per cui il legislatore fa largo uso della pena carceraria mentre al magistrato di sorveglianza vengono date in mano misure alternative di sempre più largo uso. Fermo così restando il paradigma carcerocentrico». Cfr. anche L. EUSEBI, *L'insostenibile leggerezza del testo: la responsabilità perduta della progettazione politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 4, pp. 1668 ss.

<sup>60</sup> Cfr. il XV rapporto sulle condizioni di detenzione realizzato dall'Associazione Antigone: *Spaccio, traffico e dipendenze. Il motore primo della carcerazione*, pubblicato il 14 maggio 2019 su <http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/il-lavoro-2/>.

<sup>61</sup> Cfr. il XV rapporto sulle condizioni di detenzione realizzato dall'Associazione Antigone: *Spaccio, traffico e dipendenze. Il motore primo della carcerazione*, cit.; S. ROMICE, *Quando il carcere non è più carcere*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 3. Sulla consistente composizione della popolazione penitenziaria di «outsider sociali» cfr. L. EUSEBI, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto fra riforma penale e rifondazione della politica criminale*, cit.

<sup>62</sup> L. EUSEBI, *La riforma ineludibile del sistema sanzionatorio penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, LVI, 2013, 3, pp. 1307-1328.



non stupire più di tanto la circostanza che i decessi dei detenuti registrati durante le rivolte delle scorse settimane siano legati all'abuso di sostanze quali il metadone<sup>63</sup>, posto che, purtroppo, si tratta di una tematica ben evidenziata dalle statistiche in materia di morti in carcere<sup>64</sup>.

Inoltre, la preoccupazione dei detenuti circa gli effetti delle misure anti COVID-19 investe, non solo, come esposto, la propria salute visto l'elevato pericolo di possibili contagi a causa della promiscuità della popolazione reclusa, ma anche il peggioramento delle condizioni detentive a causa dell'interruzione dei rapporti con i propri famigliari.

Ebbene, quello dell'affettività in carcere è un tema molto importante che non sembra aver ricevuto ancora la giusta attenzione da parte del legislatore<sup>65</sup>. Visto, infatti, il ruolo fondamentale che la famiglia e gli affetti assumono nel percorso rieducativo del detenuto<sup>66</sup>, numerose sono state le proposte avanzate in sede di riforma

---

<sup>63</sup> Si ribadisce infatti che, come riportato nella relazione ufficiale del Ministro della Giustizia, la causa delle morti avvenute negli istituti penitenziari di Rieti e Modena sembra essere ricollegata all'abuso di sostanze – il metadone appunto – sottratte ai locali di infermeria: cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>. Nel trattamento terapeutico-riabilitativo dei detenuti tossicodipendenti, in alternativa alla terapia c.d. «secca», il metadone è una sostanza utilizzata come antagonista per contrastare gli effetti di quelle assunte dal tossicodipendente. Cfr. M. P. SCARCI-GLIA, A. OLEANDRI, *Soffia il vento proibizionista: calano le misure alternative concesse ai tossicodipendenti e aumentano i detenuti per reati di droga*, in *Associazione Antigone: Torna il carcere. XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione*, pubblicato su <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/03-droga-e-carcere/>.

<sup>64</sup> Tra le cause di morti in carcere vi rientrano, ad esempio, anche i gesti autolesionistici che, commessi per le più svariate ragioni (tra cui sofferenza per la durezza delle condizioni detentive o per la mancanza degli affetti famigliari e, ancora, atti di autolesionismo con finalità manipolatorie, dimostrative o di protesta), vengono effettuati con diverse modalità tra cui anche l'avvelenamento. Cfr. [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it), Sito di cultura e informazione dal carcere, dossier *Morire di carcere 2009-2016*. Per un maggiore approfondimento sul punto cfr. tra gli altri: L. BACCARO, F. MORELLI, *Morire di carcere*, in *Criminalia: Annuario di Scienze Penalistiche*, 2009, pp. 435-447; P. BUFFA, *Alcune riflessioni sulle condotte auto aggressive poste in essere negli istituti penali italiani (2006-2007)*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, n. 3, 2008, pp. 7-64; Comitato Nazionale per la Bioetica, *Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici*, 25 giugno 2010, <http://bioetica.governo.it/it/documenti/pareri-e-risposte/il-suicidio-in-carcere-orientamenti-bioetici/>.

<sup>65</sup> Il senso di solitudine e la lontananza dai propri cari spesso rappresenta la causa principale di crisi psico-fisiche dei detenuti. Proprio per questo i colloqui con la famiglia e i permessi premio rappresentano un importante strumento per rendere meno traumatica l'esperienza detentiva. Cfr. C. BARGIACCHI, *Esecuzione della pena e relazioni familiari. Aspetti giuridici e sociologici*, 2002, pubblicato in *L'altro diritto: Centro di documentazione su Carcere, Devianza e Marginalità*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

<sup>66</sup> Il mantenimento dei rapporti con la famiglia costituisce infatti un elemento fondamentale del trattamento rieducativo del condannato, nel senso che il recupero del detenuto non può prescindere dal contatto con la rete familiare, così come previsto dall'art. 15 co. 1 o.p., rubricato «elementi del



dell'ordinamento penitenziario volte a rafforzare i contatti con la famiglia e tuttavia solo alcune di esse sono state recepite dalla recente riforma Orlando (l. n. 103/2017)<sup>67</sup>.

Quelle appena descritte costituiscono quindi criticità che riflettono fondate paure e che però, come esposto, non possono certamente essere strumentalizzate per giustificare la violenza posta in essere da alcuni nelle recenti rivolte<sup>68</sup>.

Ciò esposto, l'inadeguatezza delle misure varate in materia penitenziaria con l'ultimo d.l. n. 18/2020 è imputabile, oltre alle circostanze già esaminate, anche al fatto che esse, dettate esclusivamente dalla necessità di arginare una situazione che rischiava di divenire incontrollabile, rientrano nel novero di quegli interventi normativi unicamente di tipo settoriale che, finora, hanno interessato il sistema penitenziario. I segnali di queste sempre più gravi criticità delle nostre carceri, da tempo avvistati in dottrina, richiedono invece interventi di tipo organico<sup>69</sup> che, in un'ottica anticipata, non aspettino violenti rivolte per rendere il carcere più umano. In altre parole, al fine di trarre

---

trattamento», dall'art. 18 co. 3 o.p. in materia di colloqui con i famigliari e dall'art. 28 o.p., rubricato «rapporti con la famiglia». Cfr. P. CORSO (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Monduzzi Editore, VI ed., Milano, 2015, pp. 140 ss.

<sup>67</sup> Ci si riferisce alla previsione del criterio dell'assegnazione dei detenuti in istituto secondo la vicinanza alla residenza familiare e alla disposizione che statuisce la necessità di favorire una dimensione riservata nei colloqui con i famigliari: cfr. gli artt. 18 co. 3 e 42 co. 2 o.p., così come modificati dal d.lgs. n. 123/2018 («vita detentiva e lavoro»), emanato in attuazione della l. n. 103/2017, disponibile su [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it). Oltre a queste, vi sono state poi anche altre proposte che invece non sono state recepite dalla riforma Orlando, aventi ad oggetto una maggiore flessibilità nei limiti previsti per i colloqui telefonici e il potenziamento dei momenti di affettività per i detenuti. Sul punto, v. il documento finale degli Stati Generali dell'esecuzione penale, in cui si proponeva di introdurre un «permesso di affettività» che si caratterizzasse nell'attribuire un numero di permessi con durata prestabilita diversi da quelli già previsti dall'ordinamento penitenziario (*ex artt. 30 e 30-ter o.p.*), allo scopo di consentire di trascorrere maggior tempo con il coniuge, il convivente e con i congiunti. Si proponeva poi di incentivare soprattutto i rapporti tra detenuti e figli, consentendo l'erogazione di permessi per partecipare a momenti importanti della vita di questi ultimi (quali matrimoni, cresime o comunioni). Cfr. Stati Generali dell'esecuzione penale - Documento finale, *Il diritto al mantenimento dei rapporti con il mondo esterno*, p. 18 ss., pubblicato il 18 aprile 2016 su <https://www.giustizia.it/>.

<sup>68</sup> In questo senso ha espresso la sua comprensione e vicinanza alla popolazione detenuta anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il quale, in risposta alla già citata lettera indirizzata dai detenuti del carcere di Padova e della Giudecca, riconoscendo di aver colto in loro una «sincera preoccupazione per la gravissima epidemia che sta interessando il nostro Paese», ha affermato di essere ben consapevole della «difficile situazione delle nostre carceri, sovraffollate e non sempre adeguate a garantire appieno i livelli di dignità umana». Per questo il Capo dello Stato, ricordando che i detenuti sono parte integrante della nostra società, ha ribadito il suo impegno per garantire migliori condizioni di vita per i reclusi e per il personale di polizia penitenziaria. Cfr. *Mattarella ai detenuti: «Colpito dalla vostra solidarietà»*, in *Il Gazzettino*, pubblicata il 23 marzo 2020 su <https://www.ilgazzettino.it>.

<sup>69</sup> Numerosi sono infatti i contributi in dottrina circa la necessità di interventi di tipo strutturale in grado di determinare una revisione dell'interno sistema sanzionatorio, ancora incentrato su un modello

qualche insegnamento utile da questi recenti episodi di violenza, non sembra davvero che fosse necessario attendere una pandemia per ridurre il numero della popolazione penitenziaria, rendere le carceri più dignitose, introdurre la tecnologia in carcere (colloqui a distanza in via telematica) ed estendere il ricorso alle misure alternative<sup>70</sup>.

Un'opera di umanizzazione del carcere che richiede quindi ancora molti sforzi, a partire da un maggiore coinvolgimento della società, forse tanto più sorpresa delle violenze di queste rivolte quanto più ignara delle carenze strutturali del nostro sistema penitenziario<sup>71</sup>.

Se, dunque, la più idonea soluzione invocata, come esposto, da più parti, per sopperire a queste mancanze è quella di ricorrere al carcere secondo un principio di *extrema ratio*, sarebbe bene cominciare quantomeno con l'adozione di provvedimenti deflattivi e con il potenziamento di modalità di espiazione della pena alternative al carcere per le pene brevi e di media o bassa gravità.

Se infatti deve essere chiaro che «non è più il tempo in cui con la protesta si ottenevano benefici»<sup>72</sup> e che «lo Stato italiano non indietreggia di un centimetro di fronte all'illegalità»<sup>73</sup>, deve essere altrettanto chiaro che in un Paese civilizzato la concessione di misure – laddove vi siano i requisiti di legge – che consentano di eseguire la pena in condizioni più idonee a garantire la tutela della salute e della dignità della

---

carcerocentrico, possibile solo laddove si sia disposti ad abbandonare la visione retributiva della pena. Cfr., tra gli altri L. EUSEBI, *La riforma ineludibile del sistema sanzionatorio penale*, cit.; ID., *Prevenzione e garanzie: promesse mancate del diritto penale o paradigmi di una riforma penale «umanizzatrice»?», in Criminalia*, 2016, pp. 285-301; ID., *Ripensare le modalità di risposta ai reati traendo spunto da C. Eur. Dir. Uomo 19 giugno 2009, Sulejmanovic c. Italie*, cit.; ID., prefazione a S. CECCHI - G. DI ROSA - T. E. EPIDENDIO, *Partire dalla pena. Il tramonto del carcere*, Liberilibri, Macerata, 2015, pp. 13 ss.

<sup>70</sup> Al riguardo emblematico è il pensiero di E. Dolcini e G.L. Gatta: «La situazione sanitaria è drammatica e reclama misure straordinarie, anche in termini di riduzione della popolazione carceraria: rischiamo proprio adesso di pagare un prezzo elevatissimo per non aver mai davvero risolto il problema del sovraffollamento delle carceri, un problema strutturale che comporta la sistematica violazione di diritti fondamentali». Cfr. E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto «cura Italia»: a mali estremi, timidi rimedi*, cit.

<sup>71</sup> È lo stesso Ministro della Giustizia ad affermarlo in Parlamento lo scorso 11 marzo: «Stiamo parlando di rivolte portate avanti, praticamente contemporaneamente, da almeno sei mila detenuti su tutto il territorio nazionale, che di fatto hanno messo in evidenza le già note carenze strutturali del sistema penitenziario». Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

<sup>72</sup> Rivolgendosi all'attuale particolare periodo storico del nostro Paese, lo ha detto il Garante dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale del Comune di Milano in un'intervista pubblicata su <https://lasterisco.net/carcere-emergenza-e-responsabilita/> e in *Provvedimenti, prospettive e soluzioni nell'emergenza in ambito carcerario*, in *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*, pubblicata in data 11 marzo 2020 su <https://www.diritto penale uomo.blog>.

<sup>73</sup> Lo ha detto il Ministro della Giustizia nella sua relazione al Parlamento circa le rivolte in carcere; cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0317&tipo=stenografico>.

popolazione penitenziaria, soprattutto se particolarmente vulnerabile<sup>74</sup>, non può essere interpretata come una resa<sup>75</sup>, né come un immeritato atto di clemenza<sup>76</sup>.

Ciò è tanto più necessario quanto più consideriamo che, purtroppo, si è verificato ciò che si è tanto cercato di evitare: sono infatti stati registrati alcuni primi casi di contagio nelle carceri lombarde e un decesso per coronavirus tra i detenuti di un istituto penitenziario bolognese (in cui sono risultati positivi al COVID-19 anche un agente di polizia penitenziaria e altri due detenuti)<sup>77</sup>. Recente è poi la notizia di un

---

<sup>74</sup> Ci si riferisce ai detenuti tossicodipendenti, con malattie fisiche e/o psichiche, ai soggetti emarginati e agli immigrati: quella fetta di popolazione carceraria che è sempre più in crescita e che, rendendo di fatto il carcere una sorta di discarica sociale, dovrebbe invece essere destinataria di più adeguati interventi assistenziali all'esterno. Cfr. S. ROMICE, *Quando il carcere non è più carcere*, cit.

<sup>75</sup> A chiederlo, d'altronde, è la stessa magistratura di sorveglianza lombarda con la già citata segnalazione inviata al Ministro Bonafede il 15 marzo u.s.: «[...] Le rappresentiamo quindi la necessità di deflazionare i reparti con forti interventi normativi e di immediata applicabilità. La Magistratura di Sorveglianza è preposta alla tutela delle condizioni di salute della popolazione detenuta e con questa nota si fa carico nuovamente di segnalare la prioritaria esigenza di assicurare il rispetto del diritto alla salute, in un momento nel quale la proiezione del pericolo di diffusione del contagio è un dato, oltre che assolutamente ragionevole, purtroppo prevedibile». Cfr. *Carcere e coronavirus: la segnalazione inviata dai Tribunali di Sorveglianza di Milano e Brescia al Ministro della Giustizia*, cit.

<sup>76</sup> Cfr. E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Carcere, coronavirus, decreto "cura Italia": a mali estremi, timidi rimedi*, cit.; G. GIOSTRA, *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, cit.: «[...] Bisogna, infatti, almeno riportare la popolazione detenuta nei limiti della capienza ordinaria dei nostri penitenziari. [...] E se non si vuole farlo per un atto di giustizia, lo si faccia a tutela della sicurezza sociale, poiché se il virus comincia a circolare nelle vene penitenziarie sarà impossibile fermarlo alle mura del carcere». Cfr. anche quanto affermato dal Presidente dell'Associazione Antigone in *Coronavirus. Sulle carceri insufficienti le norme previste nel decreto del governo. Sono necessari altri provvedimenti, altrimenti a rischio la salute pubblica*, cit.: «Le carceri rischiano di diventare una bomba sanitaria che si può ripercuotere sulla tenuta stessa del sistema sanitario nazionale [...]. La grande promiscuità in cui sono costretti a vivere i detenuti può facilmente far degenerare il numero di contagi. Inoltre lo stato di salute di chi vive in carcere, con il 67% dei reclusi che ha almeno una patologia pregressa, potrebbe rendere necessario il ricorso al ricovero nei reparti di terapia intensiva. Senza contare che un contagio in carcere può oltrepassare quelle mura con il personale penitenziario a far da veicolo tra il dentro e il fuori. Intervenire urgentemente non è quindi un regalo ai detenuti, ma una logica e irrimandabile necessità a tutela della salute pubblica».

<sup>77</sup> Alla data del 22 marzo 2020 si ha notizia di circa trenta agenti e dieci detenuti positivi al covid-19, cfr.: *Trenta agenti e dieci detenuti positivi al Covid-19*, pubblicato su Rainews24 il 22 marzo 2020, <http://www.ristretti.org/>; *Nel carcere di Bologna c'è il primo detenuto morto per coronavirus*, pubblicato su Lastampa il 2 aprile 2020, <https://www.lastampa.it/>. Da parte di alcuni si è peraltro sottolineata la mancanza di trasparenza e di precisa comunicazione sul numero di tamponi effettuati e sullo specifico ammontare di contagi tra la popolazione e gli operatori penitenziari: cfr. il documento dell'Unione delle Camere Penali Italiane: *Emergenza carcere: basta con i silenzi e le reticenze indegne di un Paese democratico. Le 10 domande dei penalisti italiani*, pubblicato il 2 aprile 2020 su <https://www.camerepenali.it/>; G. FORTI, F. CENTONZE, *Trasparenza, sovraffollamento, misure sanitarie urgenti: le priorità per*

caso di coronavirus accertato nel carcere di Santa Maria Capua Vetere (Caserta), circostanza che ha innescato una rivolta – sedata dopo poche ore – che ha visto coinvolti circa 150 detenuti dell’istituto penitenziario<sup>78</sup>.

Per evitare, dunque, la degenerazione della situazione sanitaria fuori e dentro le mura del carcere sono davvero urgenti provvedimenti in grado di alleggerire la popolazione penitenziaria e di garantire così il pieno rispetto del diritto alla salute e della finalità rieducativa della pena ai sensi degli artt. 32 e 27 Cost. tanto nei confronti dei detenuti contagiati ai quali deve essere garantito il periodo di quarantena, quanto nei confronti della restante parte della popolazione reclusa e del personale penitenziario.

E nonostante queste esigenze così note a chi – è chiaro – è disposto a conoscerle, la reazione di gran parte delle forze politiche – in linea d’altronde con l’attuale indirizzo politico-criminale, attraversato da un sempre più risoluto populismo penale<sup>79</sup> – continua a essere quella di chi in modo ostinato rivolge la propria attenzione unicamente all’identificazione e punizione dei responsabili.

L’accertamento delle responsabilità di queste violente insurrezioni, come esposto, è certamente legittimo, oltre che doveroso per mantenere l’ordine all’interno degli istituti. Tuttavia, una volta individuato il colpevole, è auspicabile che la ricerca non si arresti, ma si estenda anche ai fattori che possono aver assunto un ruolo determinante nei comportamenti illeciti. È necessario che il mondo penitenziario con le sue fragilità

---

*combattere il Covid 19 nelle carceri*, in *La Stampa*, pubblicato il 31 marzo 2020 su <https://www.la-stampa.it/> e F. CORLEONE, *Morire di carcere nell’epoca del coronavirus*, in *Ristretti Orizzonti*, pubblicato il 20 marzo 2020 su <http://www.ristretti.org/>.

<sup>78</sup> Cfr. *Coronavirus, rivolta in carcere per la notizia di un detenuto positivo al Covid-19*, pubblicato su Ansa.it il 6 aprile 2020, <https://www.ansa.it>.

<sup>79</sup> Sulla strumentalizzazione del diritto penale come alibi per giustificare l’assenza di un razionale approccio politico-criminale cfr. L. EUSEBI, *Prevenzione e garanzie: promesse mancate del diritto penale o paradigmi di una riforma penale «umanizzatrice»?», cit., p. 287: «[...] quel diritto penale – rendendo per molti versi non razionali (e, a fortiori, non garantistici) i criteri del suo intervento, secondo prospettive demagogiche di populismo che finiscono per trasformare l’autore di reato in un capro espiatorio funzionale a tali esigenze – fa sì che il diritto penale stesso possa continuare a fare da alibi per l’assenza di un approccio meditato e organico alla prevenzione della criminalità, cioè per la mancanza di una progettazione, necessariamente interdisciplinare, della politica criminale». Sulla necessità, quindi, di una politica criminale fondata su una prevenzione «positiva» o «reintegratrice», incentrata cioè sull’adesione dei cittadini alla legalità non per timore ma per «scelta personale» cfr. ID., *La colpa e la pena: ripensare la giustizia*, in *Paradoxa*, 2017, vol. XI (4), pp. 43 ss.; ID., *Riforma penitenziaria o riforma penale? Considerazioni in margine al disegno di legge delega sulla riforma dell’ordinamento penitenziario*, in *Diritto Penale e Processo*, 2015, vol. XXI (11), pp. 1333 ss. e ID., *«Gestire» il fatto di reato. Prospettive incerte di affrancamento dalla pena «ritorsione»*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. GATTA, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 223- 250.*

non sia oggetto delle prime pagine dei giornali solo quando desta grande scalpore nei suoi momenti più bui e violenti (quali sono state le recenti sommosse)<sup>80</sup>. Si avverte invece l'esigenza che esso divenga finalmente parte integrante di una costante informazione pubblica finalizzata a un maggiore sensibilizzazione della società.

I tempi sembrano davvero maturi ora per riflessioni più approfondite sulle reali cause sottese al disagio che caratterizza l'attuale questione carceraria. Solo così possono costruirsi, infatti, la basi per un sistema penitenziario che rispetti davvero la dignità umana e garantisca il finalismo rieducativo della pena.

---

<sup>80</sup> A titolo esemplificativo, v. «Coronavirus, rivolta nelle carceri: Situazione pericolosa, svuotare le celle, ma Bonafede non cede» in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2020; «Coronavirus, rivolte nelle carceri, sette i detenuti morti a Modena», in *La Repubblica*, 9 marzo 2020; «Le rivolte nelle carceri sono il frutto di crisi vecchie e nuove», in *Internazionale*, 11 marzo 2020; «Coronavirus, rivolte dei detenuti: 10 vittime di overdose, ripartono i colloqui», in *Il Messaggero*, 10 marzo 2020.