

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. XIX)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

—————

SEZ. XIX DELLA RELAZIONE FINALE

**« PROFILI DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
NEL CORSO DELL'EMERGENZA SANITARIA CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO ALL'ESECUZIONE PENALE »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **Presidente MORRA**)

—————

INDICE

Capitolo I: L'INCHIESTA PARLAMENTARE

1.1 INTRODUZIONE	Pag.	00
1.2 OBIETTIVI DELL'INCHIESTA	»	00
1.3 LE ATTIVITÀ ISTRUTTORIE	»	00

Capitolo II: IL DIRITTO ALLA SALUTE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

2.1 PRINCIPI GENERALI	»	00
2.2 RINVIO OBBLIGATORIO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA	»	00
2.3 RINVIO FACOLTATIVO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA	»	00
2.4 LA DETENZIONE DOMICILIARE PREVISTA DALL'ART. 47-TER COMMA 1-TER O.P.	»	00
2.5 L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO ALL'INTERNO DEGLI ISTI- TUTI PENITENZIARI (ART. 11 O.P.)	»	00

Capitolo III: LA NORMATIVA EMERGENZIALE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

3.1 NORME IN MATERIA DI EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19	»	00
3.2 IL DECRETO « CURA ITALIA »	»	00
3.3 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETENZIONE DOMICILIARE (ART. 123 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020)	»	00
3.4 LICENZE PREMIO STRAORDINARIE PER I DETENUTI IN REGIME DI SEMILIBERTÀ (ART. 124 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020) ...	»	00
3.5 LE PRIME REAZIONI ALLA NORMATIVA EMERGENZIALE	»	00
3.6 LE CRITICITÀ	»	00

Capitolo IV: LA CIRCOLARE DAP DEL 21 MARZO 2020

4.1 I CONTENUTI	»	00
4.2 I PRIMI APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE	»	00
4.3 I PRESUPPOSTI	»	00

4.4 LA GENESI E LE FINALITÀ: L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE <i>PRO TEMPORE</i> DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO, GIULIO ROMANO	Pag.	00
4.5 L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DAP, FRANCESCO BASENTINI	»	00
4.6 L'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA, ALFONSO BONAFEDE ..	»	00
4.7 L'IMPATTO DELLA CIRCOLARE SUI DETENUTI PER MAFIA	»	00
4.8 LE VALUTAZIONI DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI	»	00
4.8.a <i>Il consigliere del CSM, dott. Sebastiano Ardita</i>	»	00
4.8.b <i>Il consigliere del CSM, dott. Antonino Di Matteo</i>	»	00
4.8.c <i>Il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, dott. Giovanni Salvi</i>	»	00
4.8.d <i>Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dott. Federico Cafiero De Raho</i>	»	00

Capitolo V: LE « SCARCERAZIONI »

5.1 IL CASO DI PASQUALE ZAGARIA	»	00
5.2 L'ORDINANZA DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SASSARI	»	00
5.3 LE AUDIZIONI SUL CASO ZAGARIA	»	00
5.4 ANALISI DEI DATI SULLE SCARCERAZIONI	»	00
5.4.a <i>I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)</i>	»	00
5.4.b <i>I dati elaborati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)</i>	»	00
5.5 LE AUDIZIONI SULLE SCARCERAZIONI	»	00

Capitolo VI: GLI INTERVENTI SUCCESSIVI AL DECRETO « CURA ITALIA »

6.1 IL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2020, N. 28	»	00
6.2 LE VICENDE SUCCESSIVE ALLE 'SCARCERAZIONI'. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DAP, BERNARDO PETRALIA	»	00
6.3 IL DECRETO-LEGGE 10 MAGGIO 2020 N. 29 E LA MANCATA CONVERSIONE DELLO STESSO DECRETO	»	00
6.4 LA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 28 DEL 2020, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE N. 70 DEL 25 GIUGNO 2020	»	00
6.5 LE ECCEZIONI DI INCOSTITUZIONALITÀ	»	00
6.6 IL DECRETO-LEGGE 28 OTTOBRE 2020, N. 137	»	00
6.6.a <i>Le licenze premio ai condannati « semiliberi »</i>	»	00
6.6.b <i>I permessi premio di durata straordinaria</i>	»	00
6.6.c <i>L'esecuzione domiciliare delle pene non superiori a diciotto mesi</i>	»	00

Capitolo VII: LE RIVOLTE	<i>Pag.</i>	00
Capitolo VIII: IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	»	00
Capitolo IX: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL CIRCUITO PENITENZIARIO NEL SISTEMA ANTIMAFIA	»	00

SEZIONE XIX

Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel corso dell'emergenza sanitaria con particolare riferimento all'esecuzione penale

Capitolo I

L'INCHIESTA PARLAMENTARE

I provvedimenti che hanno modificato l'esecuzione della pena nei confronti di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o comunque ristretti per reati previsti dall'art. 4-*bis* O.P., rientrano nella competenza di questa Commissione.

Invero, la legge 7 agosto 2018, n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, anche straniere, prevede fra i compiti dell'organismo d'inchiesta, all'articolo 1, comma 1, lettera e), quello di verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n.279, relativamente all'applicazione del regime carcerario previsto dagli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario (di seguito O.P.) e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni.

1.1. INTRODUZIONE

La rapida diffusione del virus Covid-19 manifestatasi dal gennaio 2020 ha avuto ripercussioni anche sul mondo carcerario, facendo emergere ancor di più la complessità delle problematiche che affliggono il sistema dell'esecuzione penale nel nostro Paese.

Infatti fin dall'inizio della pandemia, la situazione carceraria si è manifestata come *l'emergenza nell'emergenza* ed ha raggiunto livelli elevati di criticità negli episodi di rivolta, occorsi nei giorni 7, 8 e 9 marzo 2020, in diversi istituti penitenziari ⁽¹⁾.

Le rivolte hanno portato all'attenzione la tragica situazione del sistema penitenziario italiano, per il quale il Covid-19 non ha fatto emergere problemi nuovi, bensì ha radicalizzato ed enfatizzato questioni che si

⁽¹⁾ Le proteste hanno riguardato gli istituti di Napoli Poggioreale, Salerno, Santa Maria Capua Vetere, Aversa, Avellino, Rebibbia N.C., Regina Coeli, Frosinone, Velletri, Rieti, Chieti, Isernia, Pescara, Viterbo, Larino, Campobasso, Teramo, Prato, Pisa, Livorno, Modena, Ferrara, Bologna, Ascoli Piceno, Pavia, Bergamo, Milano Opera, San Vittore, Como, Padova, Treviso, Rovigo, Verona, Ivrea, Trieste, Venezia S.M.M., Vicenza, Alessandria San Michele, Torino, Genova Marassi, Aosta, Foggia, Matera, Bari, Trani, Turi, Potenza, Melfi, Altamura, Lucera, San Severo, Siracusa, Palermo Pagliarelli, Trapani, Messina, Termini Imerese, Palermo Ucciardone, Castelvetro, Enna, Castrovillari e Nuoro. Dati riferiti nella Relazione del DAP *sullo stato delle carceri-Prevenzione contagio Covid-19-Rivolte negli Istituti penitenziari*, trasmessa alla Camera dei Deputati dal Ministero della Giustizia, inviata l'11 marzo 2020, a seguito dell'informativa urgente resa dal Ministro della Giustizia (cfr. *Infra*, Capitolo VII).

trascinano da anni, ben note alla Commissione, che ha costantemente monitorato sia lo stato dell'edilizia carceraria sia le presenze della popolazione detenuta, non solo nei circuiti dell'Alta Sicurezza e nei reparti dedicati al regime 41bis dell'Ordinamento Penitenziario (O.P.), ma anche negli altri circuiti di media sicurezza e di custodia attenuata⁽²⁾.

Sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza, determinato dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della Protezione civile)⁽³⁾, il Governo ha adottato, dal mese di febbraio 2020, misure per ridurre il contagio, con decreti di urgenza e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), dando il via ad una fase di vera e propria *legislazione di emergenza*, diretta a rafforzare le misure di contenimento nel tentativo di rallentare e ridurre la diffusione del contagio.

Sul versante carcerario, alle difficoltà degli istituti penitenziari si è tentato di offrire risposte su più piani, passando dal livello amministrativo e delle prassi, a quello giurisprudenziale ed a quello normativo.

⁽²⁾ Nella scorsa legislatura è stato seguito infatti lo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (è stata acquisita la documentazione relativa allo stato di attuazione del programma di costruzione ed adattamento di stabilimenti destinati al trattamento differenziato dei detenuti e disponibilità del personale necessario alla utilizzazione degli stabilimenti L. 23/12/1996 n. 652 -1 e II semestre 2014, nonché quella concernente lo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria ai sensi dell'art. 10 della legge 1 luglio 1977 n. 404 - Anno 2015) e sono state dedicate apposite sedute con cadenza periodica per le audizioni del Ministro della Giustizia (audizioni della Ministra Cancellieri in data 19.12.2013 e in data 30.01.2014 e del Ministro Orlando nelle sedute del 19.06.2014 e 30.06.2015) e dei Capi del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) che si sono avvicendati, anche per opportuni e doverosi accertamenti in particolare sull'attuazione del reparto 41bis O.P. presso la Casa Circondariale di Sassari in uno con l'attività di impulso per l'espletamento dei lavori per la costruzione di un ulteriore reparto dedicato al regime differenziato nella struttura penitenziaria di Cagliari Uta. Nel corso della presente legislatura, la Commissione ha provveduto a richiedere informazioni sulla capacità ricettiva degli istituti esistenti (come per l'apertura di nuovi padiglioni in occasione dell'audizione nella seduta del 29 maggio 2019 del dott. Piscitello, all'epoca direttore generale dei detenuti e del trattamento) ed in particolare sulla riconversione di caserme militari dismesse, da adibire a nuove strutture carcerarie (audizioni del 6 giugno 2019 e del 12 dicembre 2019 del dott. Basentini, Capo *pro tempore* del DAP). Sugli stessi temi in data 13.06.2019 ha audito il prof. Mauro Palma, Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, la cui relazione annuale al Parlamento 2020 sulle attività svolte dal Garante nel corso dell'anno 2019 è acquisita agli atti.

⁽³⁾ Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2018, entrata in vigore del provvedimento 6 febbraio 2018, art. 7, comma 1, « *Tipologia degli eventi emergenziali di protezione civile (Articolo 2, legge 225/1992) 1. Ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, gli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono in: a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati; mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione; comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24* ».

Tra i primi provvedimenti sono da annoverare tre circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (di seguito DAP)⁽⁴⁾ e di cui si parlerà, più diffusamente, nel Capitolo VIII della presente relazione.

La prima era rivolta esclusivamente agli operatori e alle «terze persone» residenti o comunque dimoranti nei comuni della c.d. «zona rossa»⁽⁵⁾: venivano, tra le altre disposizioni, sospese le traduzioni dei detenuti verso e dagli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze, ad esclusione di quelle dovute a sfollamenti, assegnazioni, trasferimenti a domanda; si vietava l'accesso in istituto al personale esterno (insegnanti, volontari, familiari).

Contestualmente veniva istituita una unità di crisi presso la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del DAP «per assicurare il costante monitoraggio dell'andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l'adozione tempestiva delle conseguenti iniziative».

Per quanto riguarda gli accessi e le visite dall'esterno, se nella seconda circolare veniva richiesta un'autocertificazione per l'ingresso di «persone terze» dall'amministrazione penitenziaria e dall'azienda sanitaria, successivamente, anche per l'aggravarsi della situazione, tenuto conto dell'alto tasso di trasmissibilità del virus per vie aeree, tali restrizioni venivano ulteriormente rimodulate, con la circolare del 26 febbraio 2020: si sostituivano i colloqui visivi con colloqui a distanza tramite video-chiamata, incrementando il numero di telefonate e successivamente anche tramite telefoni cellulari – dati in uso ai ristretti dall'Amministrazione Penitenziaria – e piattaforma Skype.

In termini analoghi alle richiamate circolari del DAP, il decreto legge 2 marzo 2020, n. 9⁽⁶⁾, prevedeva colloqui «da remoto» per gli istituti penitenziari ubicati in Lombardia e in Veneto fino al 31 marzo 2020.

In concomitanza con gli interventi governativi, come detto, iniziavano le rivolte negli istituti penitenziari, partendo da quello di Salerno il 7 marzo 2020 ed estendendosi a macchia di leopardo da nord a sud in tutto il territorio nazionale nei giorni seguenti.

Mentre le Autorità statali vietavano assembramenti e adottavano misure per evitare contatti ravvicinati tra le persone sull'intero territorio nazionale, imponendo il *lockdown*, si era invece ritenuto che il carcere, essendo un ambiente «chiuso», non avesse bisogno di interventi mirati.

Viceversa, dopo le rivolte, si era dovuto prendere atto che la lotta all'epidemia da *coronavirus* non poteva essere condotta semplicemente

(4) Circolari D.A.P., *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus* del 22 febbraio 2020, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus* del 25 febbraio 2020 e *Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid 19) presso le sedi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* del 26 febbraio 2020.

(5) Venivano indicati, come comuni in zona rossa: Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

(6) Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 «*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

chiudendo le porte degli istituti penitenziari e adottando qualche precauzione al suo interno in quanto la forzata convivenza a stretto contatto, in spazi ristretti a causa delle condizioni di affollamento, rendeva inattuabili le precauzioni prese all'esterno. La necessità e l'urgenza di intervenire sul carcere erano determinate per salvaguardare la salute sia dei detenuti e degli operatori penitenziari, sia dell'intera collettività, in quanto il *virus*, una volta entrato in carcere, non sarebbe rimasto confinato *dietro le sbarre* ma avrebbe contribuito al *carico* dei reparti ospedalieri, già in sofferenza. A ciò si aggiunga che, alla data del 29 febbraio 2020, nelle carceri italiane erano presenti n. 61.230 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di n. 50.931; con un affollamento pari a 10.299 detenuti ⁽⁷⁾.

Veniva, quindi, emanato il decreto « Cura Italia » ⁽⁸⁾, che poneva vincoli e norme anche sul sistema penitenziario, prevedendo deroghe, di durata temporanea, per la concessione della detenzione domiciliare e per la disciplina delle licenze per i detenuti in regime di semilibertà ⁽⁹⁾.

Tuttavia le associazioni in difesa della tutela della salute e dei diritti dei detenuti, gli operatori del diritto, il Garante nazionale delle persone private dalle libertà personale, rimarcavano le inadeguatezze del provvedimento per gli stringenti limiti posti alla detenzione domiciliare al fine di evitare il rientro di condannati pericolosi nei luoghi di residenza o in quelli dove avevano commesso delitti.

Da un lato si rilevava che le restrizioni erano tali da vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore, e cioè diminuire il sovraffollamento e garantire il distanziamento, dall'altro il decreto veniva ritenuto un *indulto mascherato* ed un segno di *cedimento* dello Stato alle richieste dei detenuti che avevano partecipato alle rivolte nelle carceri.

In tale contesto, la mattina di sabato 21 marzo 2020, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP provvedeva ad emanare una circolare, che sarà oggetto di un acceso dibattito politico e giuridico, atteso che il provvedimento non avrà una capillare diffusione, tanto che la stessa Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (di seguito DNAA) ne verrà a conoscenza ben un mese dopo.

Una lettera – circolare di una pagina, inviata a tutti i provveditori ed ai direttori degli istituti penitenziari, con la quale si chiedeva ai destinatari di stilare un elenco dei detenuti che presentano alcune patologie nonché dei detenuti con una « età superiore a 70 anni » (a prescindere se siano affetti o meno da eventuali patologie), da segnalare « *con solerzia all'Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza* ».

Tale atto, finalizzato a gestire l'emergenza sanitaria nelle carceri, destava preoccupazione in Commissione e negli ambienti giudiziari a conoscenza della gestione penitenziaria dei detenuti per reati di mafia, in

⁽⁷⁾ Cfr. Ministero della Giustizia: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2_7&facetNode_2=1_5_43&facetNode_3=1_5_43_19&contentId=SST250612&previousPage=mg_1_14

⁽⁸⁾ Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18: « *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* ».

⁽⁹⁾ Cfr. infra, Cap. III, § 2.

quanto non veniva fatta alcuna distinzione tra i detenuti comuni e quelli ristretti nei circuiti di Alta Sicurezza o sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., cioè i capimafia, i boss di cosa nostra, di 'ndrangheta e di camorra, i killer autori di stragi, tra i quali vi sono diversi soggetti *over 70*: dal boss di cosa nostra Leoluca Bagarella, *killer* dei corleonesi e cognato di Totò Riina, al cassiere della mafia Pippo Calò, a Nitto Santapaola e Raffaele Cutolo, passando per il capostipite della 'ndrangheta Umberto Bellocco, soggetti con più di 70 anni e con qualche patologia e, quindi, potenzialmente inclusi negli elenchi forniti dai direttori penitenziari alla magistratura, indipendentemente dalla loro pericolosità.

Una circolare che veniva emanata quattro giorni dopo l'approvazione del decreto « Cura Italia ».

Tale decreto, invero, escludeva esplicitamente i condannati per reati ex art. 4-*bis* O.P. dalla possibilità di beneficiare delle misure ivi previste, mentre la circolare, al contrario, non operava alcun distinguo relativamente ai detenuti di alta sicurezza, al 41-*bis* O.P., o al titolo dei reati ma si limitava ad un « *elenco di patologie/condizioni, cui è possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze* »: nove sono patologie, l'ultima è avere un'età « superiore a 70 anni ». Al ricorrere di una delle condizioni, la direzione dell'istituto doveva « *comunicare con solerzia all'Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, il nominativo del ristretto che dovesse trovarsi nelle predette condizioni di salute (o altre valutate di analogo rilievo dalla direzione sanitaria)* ».

Il 1° aprile 2020, il Procuratore generale della Corte di cassazione, dott. Giovanni Salvi, interveniva con una circolare ⁽¹⁰⁾, frutto di approfondite e articolate riflessioni svolte in una riunione telematica assieme ai procuratori generali presso le corti d'appello e di interlocuzioni svolte in seno alla Procura Generale della Cassazione e agli uffici di primo grado. Si trattava, come si legge nella premessa, di riflessioni riguardanti i provvedimenti di custodia cautelare in carcere ancora da emettere, quelli già emessi, le pene definitive di cui far iniziare l'espiazione, e quelle già in corso di esecuzione. L'Ufficio forniva, per ciascuna di tali categorie, indicazioni correlate all'emergenza in atto; e quindi affinché la custodia in carcere fosse limitata alla stretta necessità, l'esecuzione delle sentenze definitive per pene non elevate fosse procrastinata, e nella fase di esecuzione già in atto venissero facilitate le misure alternative alla detenzione, *in primis* l'affidamento in prova al servizio sociale. L'intervento del Procuratore generale della Cassazione puntava all'utilizzo nella estensione massima di istituti già presenti.

In meno di due mesi la popolazione carceraria diminuiva di 7.326 unità, passando dalle 61.230 persone presenti – come si diceva – al 29 febbraio alle 53.904 presenti il 30 aprile 2020 ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Circolare 1° aprile 2020 « Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus », (doc. n. 426.1)

⁽¹¹⁾ Su Ministero della Giustizia – statistiche: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2_7&facetNode_2=1_5_43&facetNode_3=1_5_43_17&contentId=SST271286&previousPage=mg_1_14

A fronte di tale diminuzione, emergeva, però, che tra le 7.326 unità, erano usciti dal carcere non solo i detenuti comuni ma anche detenuti di particolare pericolosità, come quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'O.P. o ristretti in alta sicurezza.

La Commissione ha, quindi, deciso di avviare un'inchiesta che si è svolta, compatibilmente con lo stato di emergenza nazionale, disponendo immediatamente l'acquisizione dei primi provvedimenti che avevano avuto particolare risalto, anche mediatico, emessi nei confronti di:

– Vincenzo Iannazzo, ritenuto capo dell'omonima cosca di *'ndrangheta*, attiva nel territorio di Lamezia Terme, detenuto a Spoleto in regime di 41-bis O.P. ⁽¹²⁾;

– Rocco Santo Filippone, detenuto per il reato di cui all'art. 416-bis c.p., tentato omicidio e omicidio aggravati dalla finalità di agevolare la mafia;

– Francesco Bonura, detenuto in regime di cui all'art. 41-bis O.P., in espiazione della pena di anni 18 e mesi 8 di reclusione con fine pena 12 marzo 2021 ⁽¹³⁾.

Tra le circa quaranta scarcerazioni segnalate dalla stampa nazionale, nove sono quelle più note: Francesco Bonura, Domenico Perre e Franco Cataldo a Milano; Pino Sansone a Palermo; Ciccio La Rocca a Catania; Vincenzino Iannazzo a Catanzaro; Rocco Santo Filippone a Reggio Calabria; Pasquale Zagaria a Sassari.

La Commissione ha svolto una specifica indagine sul caso di Pasquale Zagaria, ⁽¹⁴⁾ in quanto, pur avendo provveduto a richiedere tempestivamente al DAP già in data 22 aprile 2020 la documentazione relativa alle scarcerazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., venivano rese pubbliche, durante una trasmissione televisiva ⁽¹⁵⁾, le motivazioni per le quali era stata concessa la detenzione domiciliare allo stesso Zagaria suscitando un particolare clamore mediatico.

La Commissione ha inteso approfondire la vicenda, poiché, nel programma, erano emerse due versioni discordanti circa il comportamento

⁽¹²⁾ Il 1° aprile 2020 la Corte di Assise di Appello di Catanzaro, su istanza della difesa, sostituiva, ai sensi degli artt. 275, 275-bis, 284 e 299 c.p.p., la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari nei confronti di Vincenzino Iannazzo (ritenuto capo dell'omonima cosca di *'ndrangheta*, attiva nel territorio di Lamezia Terme, detenuto a Spoleto in regime di cui all'art. 41-bis O.P.) disponendo l'applicazione del cd. « braccialetto elettronico », subordinatamente all'acquisizione del consenso ex art. 275-bis c.p.p. ed alla disponibilità del dispositivo elettronico; ordinanza emessa dopo un precedente provvedimento del 24 marzo 2020 sulla base di CTU attestante la incompatibilità « in permanenza dello stato epidemico » trattandosi di soggetto a rischio per genere, età, pluripatologie e deficit immunitario (si noti, per inciso, che in detta ordinanza, nulla si dice sulla condanna in primo grado e per quali reati).

⁽¹³⁾ L'ordinanza del 20 aprile 2020 del Magistrato di sorveglianza di Milano, ai sensi degli artt. 147 c.p., 684, comma 2, c.p.p. 47-ter, comma 1-ter, O.P. disponeva il differimento della pena nelle forme della detenzione domiciliare nei confronti di Francesco Bonura, detenuto in regime ex art. 41-bis O.P., in espiazione della pena di anni 18 e mesi 8 di reclusione con fine pena 12 marzo 2021 per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. ed estorsione continuata in concorso, ritenendosi sussistenti i presupposti per il differimento facoltativo della esecuzione della pena per l'età, le patologie oncologiche e cardiache e « anche tenuto conto dell'attuale emergenza sanitaria e del correlato rischio di contagio », disponendosi la trasmissione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Milano « per il seguito di competenza ».

⁽¹⁴⁾ Cfr. *infra* Capitolo V.

⁽¹⁵⁾ Trasmissione televisiva « Non è l'Arena », in onda su La7, domenica 26 aprile 2020.

del DAP: da un lato il conduttore affermava che dalla lettura dell'ordinanza emergeva che il tribunale di sorveglianza di Sassari aveva chiesto al DAP se Pasquale Zagaria, affetto da patologie che necessitavano di monitoraggio e terapie non attuabili nell'istituto di Sassari, potesse essere curato, comunque, in ambito penitenziario, in altro luogo non solo sul territorio sardo ma nazionale e non aveva ricevuto tempestivo riscontro; dall'altra quella dell'allora Capo del Dipartimento dott. Basentini, che affermava, invece, che il DAP avesse provveduto a dare risposta.

In particolare, la Commissione ha esaminato il ruolo che il DAP ha avuto nella vicenda di Zagaria, soprannominato Bin Laden e ritenuto la mente economica del clan dei Casalesi, recluso in regime *ex art. 41 bis O.P.*, fratello del capo dei Casalesi, Michele Zagaria, poiché, dalla lettura dell'ordinanza del Tribunale di Sassari, acquisita da questa Commissione, emergeva che si trattava di un soggetto con reali problemi clinici e medici e per il quale lo Stato non era stato in grado di assicurare una idonea struttura detentiva e sanitaria al tempo stesso.

1.2. OBIETTIVI DELL'INCHIESTA PARLAMENTARE

La Commissione, a fronte, come detto, di circa quaranta pericolosi detenuti per reati di mafia, ammessi all'esecuzione penale extramuraria, ha approfondito le vicende per individuare eventuali profili problematici o lacune della normativa, fermo restando il rispetto per i provvedimenti assunti dalla magistratura di sorveglianza, in quanto le c.d. « scarcerazioni » avrebbero potuto vanificare anni di lotta alla mafia e alla criminalità organizzata.

Quindi, oltre allo studio delle ordinanze di scarcerazione, è stata analizzata anche la localizzazione degli istituti di pena da cui erano usciti i ristretti, nonché il domicilio presso il quale avrebbero eseguito le misure disposte dalla Magistratura, al fine di comprendere anche quali territori fossero interessati dal rientro di soggetti di tale caratura criminale sul posto dove erano nati, dove per anni avevano perpetrato i loro reati e dove era ancora operativo il clan di appartenenza, per cercare di capire se tali soggetti potessero riprendere il controllo e il presidio del territorio.

Si è, quindi, focalizzata l'attenzione, oltre che sul caso Zagaria, sul ruolo svolto dal DAP nel primo periodo dell'emergenza per fronteggiare l'emergenza Covid-19, in particolare sulla circolare del 21 marzo 2020 della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, benché in prima battuta lo stesso Dipartimento in un comunicato l'avesse definita come un atto funzionale ad un monitoraggio interno.

Pertanto, l'acquisizione dei provvedimenti è stata effettuata anche per valutare se le scarcerazioni erano dipese da criticità connesse alla legislazione, se erano scaturite per indicazioni connesse alla circolare del DAP o se erano state determinate dalle valutazioni prudenziali dei magistrati, non sindacabili in questa sede.

La Commissione ha, quindi, analizzato le norme vigenti, in ambito penitenziario, al sopraggiungere della pandemia e quelle successive, emanate per fronteggiare la stessa, per valutare la opportunità di provvedere ad eventuali modifiche normative.

Invero, non si può permettere che soggetti dalla pericolosità criminale particolarmente elevata traggano, in certa misura, profitto dall'emergenza sanitaria e dai suoi riflessi sul sistema carcerario. Lo Stato non può abbassare la guardia contro la delinquenza qualificata e più pericolosa, in particolar modo in un momento in cui la criminalità organizzata cerca di infiltrarsi nei gangli economici-amministrativi dell'ordinamento.

Riguardo al tema delle rivolte, si evidenzia che non spetta alla Commissione accertare direttamente le responsabilità penali, compito demandato alla Magistratura.

La Commissione, infatti, indaga su un piano diverso, politico, fondato sull'interesse pubblico della materia, in base a un mandato della legge istitutiva, la quale stabilisce altresì che i compiti e i poteri di inchiesta siano attribuiti alla Commissione medesima con riferimento a tutte le forme e le manifestazioni del fenomeno mafioso.

1.3. LE ATTIVITÀ ISTRUTTORIE

La Commissione, sin da aprile 2020⁽¹⁶⁾, ha chiesto al capo dell'Amministrazione penitenziaria di « *acquisire e trasmettere a questa commissione tutti i riferimenti, e se del caso, anche i fascicoli personali dei detenuti, a procedimenti esitati in decisioni della magistratura di sorveglianza incidenti sul regime detentivo di persone chiamate a scontare la pena per reati di cui al citato art. 4-bis dell'O.P.* », nonché « *di poter conoscere se vi siano state determinazioni di sorta che abbiano inciso su uno o più dei detenuti sottoposti a misure di cui all'art. 41-bis dell'O.P.* ».

In data 24 aprile 2020⁽¹⁷⁾ si è richiesto al Direttore del DAP « *di voler disporre la trasmissione degli atti relativi alle condizioni di detenzione di alcuni detenuti responsabili dei reati di cui all'art. 4bis dell' O.P. e di altri per i quali è in esecuzione il regime di cui all'art. 41bis dello stesso O.P.* », nonché « *di voler inviare a questa Commissione i dati di cui dispone il Dipartimento circa i seguenti detenuti, per i quali, secondo notizie di stampa, è stata disposta a vario titolo una modifica del regime di esecuzione penale: Pasquale Cristiano, Giuseppe Trubia, Giuseppe Marotta, Antonino Di Dio, Domenico Camillò, Salvatore Fiore, Giosuè Belgiorno, Antonino De Luca e Salvatore Carullo* ».

Il DAP, con nota del 27 aprile 2020, ha inviato una relazione della Direzione generale dei detenuti e del trattamento – ufficio V – con cui veniva data dettagliata risposta in merito ai nominativi di cui alla seconda richiesta del 24 aprile, classificata riservata, da cui si evince che solo due dei nominativi indicati erano stati dimessi dagli istituti ma non per ragioni sanitarie.

L'attività di inchiesta parlamentare si è estrinsecata attraverso numerose audizioni di soggetti che, a vario titolo, potevano fornire un contributo sulla materia oggetto di analisi.

In particolare, sono stati auditi, in plenaria, Alfonso Bonafede (21 maggio 2020); Assunta Borzacchiello (3 giugno 2020); Giulio Starnini (10

⁽¹⁶⁾ Cfr. nota prot. n. 2109/CommAnt. del 22 aprile 2020.

⁽¹⁷⁾ Cfr. nota prot. N. 2112/CommAnt. del 24 aprile 2020

giugno 2020); Caterina Malagoli (10 giugno 2020), Giulio Romano (16 e 17 giugno 2020); Sebastiano Ardita (17 giugno 2020); Antonio Di Matteo (18 giugno 2020); Giovanni Salvi (2 luglio 2020); Federico Cafiero De Raho (8 luglio 2020); Angelo D'Amico (22 luglio 2020); Francesco Basentini (5 agosto 2020); Bernardo Petralia (10 marzo 2021).

È stata acquisita una corposa documentazione – d'ufficio oppure di volta in volta depositata nel corso delle citate audizioni o fatta pervenire successivamente dagli auditi- per l'approfondimento di taluni temi.

In particolare, all'inizio dell'inchiesta, sono stati acquisiti, per ricostruire il quadro che ha condotto alla concessione di benefici a detenuti sottoposti a regime di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., e/o ristretti per reati *ex art. 4-bis* O.P. i seguenti dati:

- il numero totale dei detenuti in regime di cui all'art. 41-*bis* nonché quello dei detenuti in Alta Sicurezza e per ciascun sotto circuito di essa;
- il prospetto delle località di esecuzione della pena in conseguenza dei provvedimenti di dimissione e scarcerazione dei detenuti sottoposti al regime dell'art. 41 *bis* O.P. e di quelli appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza;
- una prima indicazione numerica delle istanze pendenti relative a benefici extramurari, sia quelle inerenti l'esecuzione penale esterna di misure cautelari, sia quelle riguardanti invece i detenuti con sentenza definitiva passata in giudicato.

La fase dell'inchiesta è stata caratterizzata da un continuo e costante collegamento con il DAP, per ottenere un aggiornamento periodico sulla presentazione delle istanze di sottoposizione alla misura del differimento pena e/o della detenzione domiciliare, sia dai detenuti sottoposti al regime *ex art. 41-bis* O.P. sia di quelli ristretti nei circuiti dell'Alta Sicurezza e sulle conseguenti decisioni della magistratura.

La Commissione ha costantemente seguito lo sviluppo delle indagini relative ai fatti occorsi negli istituti penitenziari nel marzo 2020, grazie alla fattiva collaborazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha fornito altresì un notevole contributo sul monitoraggio delle « scarcerazioni ».

Le polemiche insorte a seguito delle notizie di *scarcerazioni* di esponenti *eccellenti* della criminalità organizzata hanno provocato le dimissioni del Direttore del DAP dott. Francesco Basentini a cui sono seguite quelle del Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dott. Giulio Romano, dopo la mancata risposta dell'Ufficio III –Servizi Sanitari- della direzione generale da lui diretta alla Magistratura di Sorveglianza di Sassari, chiamata a decidere sulla compatibilità delle condizioni di salute del detenuto Pasquale Zagaria con il regime penitenziario.

Altra questione emersa incidentalmente nel corso dell'inchiesta è stata la mancata nomina del magistrato Nino Di Matteo come capo del DAP nel giugno 2018. Tale vicenda era venuta all'attenzione mediatica nel corso

della trasmissione televisione del 3 maggio 2020⁽¹⁸⁾, durante la quale il consigliere del CSM Di Matteo interveniva con una telefonata in diretta riportando dettagli sulle interlocuzioni preliminari avute con il ministro il quale lo aveva contattato telefonicamente per esplorare la sua eventuale disponibilità a ricoprire il ruolo di capo del DAP o, in alternativa, quello di Direttore generale degli affari penali (« *il posto che fu... di Giovanni Falcone* »), attendendosi una risposta del magistrato nel breve termine di quarant'otto ore.

Il dottor Di Matteo già il giorno successivo diede la sua disponibilità all'incarico come Capo DAP, ma il ministro Bonafede lo informò che nel frattempo aveva già provveduto alla nomina del dottor Basentini. Nella trasmissione televisiva, il magistrato ricordava che, sulla base di puntuali informazioni ottenute dal Gruppo Operativo Mobile (GOM) e trasmesse alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e al DAP e, quindi – riteneva il medesimo – note anche al Ministro, nel mondo del carcere da tempo circolava l'indiscrezione di una sua possibile nomina come Capo dell'Amministrazione penitenziaria e che vi era stata « *la reazione di importantissimi capimafia legati anche a Giuseppe Graviano e ad altri stragisti* » affermando emblematicamente « *se nominano Di Matteo è la fine* ».

Nella trasmissione televisiva, interveniva, quindi anche il ministro *pro tempore* Bonafede, confermando che proprio Di Matteo gli aveva comunicato l'esistenza di tali intercettazioni all'interno degli istituti penitenziarie delle quali era tuttavia già al corrente prima che il magistrato fosse da lui contattato.

Capitolo II

IL DIRITTO ALLA SALUTE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

2.1. PRINCIPI GENERALI

Appare opportuno inquadrare le norme esistenti prima della pandemia al fine di stabilire la valenza dei decreti legge e relative leggi di conversione nonché delle circolari emesse per far fronte allo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020, provvedimenti assunti per assicurare il diritto costituzionalmente garantito alla salute della popolazione carceraria e diminuire il numero dei detenuti, di gran lunga superiore alla capienza degli istituti penitenziari, nonché per garantire le esigenze di sicurezza e tutela della collettività.

Vanno quindi esaminati gli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale e dall'ordinamento penitenziario in tema di custodia cautelare ed in tema di esecuzione di pene definitive, atteso che « *la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività* » (art. 32 Cost.) e che le pene, per assolvere la finalità rieducativa prevista dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, non

⁽¹⁸⁾ Trasmissione televisiva « Non è l'Arena », in onda su LA7, domenica 3 maggio 2020

possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, istituti chiari agli operatori del diritto ma che spesso sono stati mediaticamente confusi.

Per i soggetti indagati o imputati, nei cui confronti non vi è stata una sentenza di condanna passata in giudicato, va premesso che condizione generale per l'applicabilità delle misure cautelari è la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari (pericolo di inquinamento probatorio, pericolo di fuga, pericolo di reiterazione di gravi delitti o della stessa specie di quello per cui si procede) e che la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo quando le altre misure coercitive o interdittive, risultino inadeguate.

È tuttavia previsto, dall'art. 275, comma 4-*bis* c.p.p. il divieto di custodia cautelare in carcere per indagati/imputati affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria ovvero da altra malattia particolarmente grave tale da determinare l'incompatibilità con lo stato di detenzione e da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere. Se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e non vi siano idonee strutture sanitarie penitenziarie il giudice dispone gli arresti domiciliari presso un luogo di cura.

Inoltre, sempre in linea generale, in caso di applicazione di misure cautelari coercitive, cioè, ai fini che qui rilevano, custodia cautelare in carcere e arresti domiciliari, è prevista la possibilità, *ex art. 299 c.p.p.*, per il pubblico ministero, per l'indagato e per l'imputato, di chiedere la revoca o la sostituzione della misura.

La revoca può essere disposta quando vengano meno i gravi indizi di colpevolezza o le esigenze cautelari; la sostituzione con misura meno grave quando le esigenze cautelari risultino attenuate ovvero la misura applicata non appaia più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata.

Avuto riguardo alle condizioni di salute, rappresentate dall'indagato e dall'imputato o segnalate dal servizio sanitario penitenziario, il giudice, se non ritiene di accogliere la richiesta di revoca o sostituzione della custodia cautelare in carcere, dispone con immediatezza gli accertamenti medici del caso, eventualmente nominando un perito che dovrà tenere conto del parere del medico penitenziario e riferire in termini brevissimi.

Per i soggetti condannati, il legislatore ha operato scelte costituzionalmente orientate, prevedendo il differimento – obbligatorio o facoltativo – dell'esecuzione della pena (art. 146 e 147 c.p.) o la detenzione domiciliare (art. 47-*ter* O.P. In tale sede, visto l'oggetto dell'inchiesta, saranno esaminati solo i profili dei suddetti istituti relativi alla salute dei detenuti.

Con riguardo all'istituto della detenzione domiciliare, la legge 26 luglio 1975, n. 354 prevedeva, nella sua originaria formulazione e nel titolo dedicato alle misure alternative alla pena detentiva, soltanto la liberazione anticipata, l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e non, anche, la detenzione domiciliare.

Prima di analizzare tale misura è necessario distinguere la detenzione domiciliare dagli arresti domiciliari. La prima rappresenta una forma alternativa al carcere di espiazione della pena, inflitta in via definitiva,

mentre gli arresti rappresentano una misura cautelare applicabile nel corso del procedimento penale.

Il nostro ordinamento giuridico prevede diverse tipologie di detenzione domiciliare, tra le quali si annoverano quella ordinaria, quella speciale e quella prevista per i soggetti affetti da AIDS conclamata o affetti da grave immunodeficienza. Per quanto concerne i presupposti di concessione, il comma 1 non contempla un limite di pena differentemente da quanto disciplinato per l'affidamento in prova al servizio sociale.

La *ratio* della previsione in esame è assicurare la possibilità di espiazione della pena con modalità meno afflittive a coloro che si trovano in istituti spesso carenti di strutture sanitarie.

Nel 1986, con l'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. « legge Gozzini »), è stato introdotto l'art. 47-ter O.P. (*detenzione domiciliare ordinaria*) che nel corso degli anni è stato più volte modificato.

Tale istituto permette al condannato di espiaire la pena detentiva, o residuo della stessa, non più nell'istituto penitenziario, bensì presso la propria abitazione, in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza.

L'art. 47-ter O.P. stabilisce quali soggetti possono accedere a questa forma alternativa alla detenzione carceraria. Il comma 1 prevede la concessione del beneficio in questione ai soggetti che abbiano compiuto i 70 anni di età, anche se recidivi, purché non siano stati condannati per reati cosiddetti a sfondo sessuale (*ex artt. 609-bis, 609-quater e 609-octies c.p.*) o non siano stati dichiarati delinquenti abituali o professionali⁽¹⁹⁾ e ad altre categorie (donne incinta, persone che versano in uno stato di salute particolarmente grave da necessitare di costanti contatti con i presidi sanitari del territorio, ultra sessantenni affetti da patologie gravi e con effetti invalidanti).

La competenza a decidere sulle istanze di detenzione domiciliare è del tribunale di sorveglianza. In caso di urgenza, derivante da un grave pregiudizio determinato dalla protrazione dello stato di detenzione carceraria, la richiesta può essere inoltrata al magistrato di sorveglianza, il quale può disporre l'applicazione provvisoria, che dovrà comunque essere confermata dal tribunale di sorveglianza. Per la concessione del beneficio è necessaria l'assenza di un concreto pericolo di commissione di reati.

In conclusione, si può affermare che la detenzione domiciliare, a seguito delle numerose modifiche apportate, oltre ad avere una funzione

⁽¹⁹⁾ La Corte Costituzionale, con sentenza 31 marzo 2021 n. 56, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 ter comma 1 O.P. limitatamente alle parole « *né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'art. 99 del codice penale* ». Quindi, gli ultrasessantenni condannati a una pena detentiva possono essere ammessi alla detenzione domiciliare anche se dichiarati recidivi. Cade dunque la preclusione assoluta stabilita nei loro confronti dall'ordinamento penitenziario. La Corte ha osservato che la detenzione domiciliare per gli ultrasessantenni è ispirata al principio di umanità della pena, sancito dall'articolo 27 della Costituzione ed ha sottolineato l'anomalia della disposizione esaminata: l'unica, nell'intero ordinamento penitenziario, che fa discendere conseguenze radicalmente preclusive di una misura alternativa a carico di chi sia stato condannato con l'aggravante della recidiva. La preclusione assoluta stabilita dalla norma è stata pertanto ritenuta irragionevole, anche in rapporto ai principi di rieducazione e umanità della pena, in conformità alla costante giurisprudenza che considera contrarie agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione le preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione.

umanitaria ed assistenziale, ha altresì contribuito al contrasto del fenomeno, sempre più grave, del sovraffollamento carcerario.

2.2. RINVIO OBBLIGATORIO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA

L'art. 146 c.p. prevede il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena, analogamente a quanto disciplinato per la fase cautelare, nei confronti di persone affette da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria ovvero da altra malattia particolarmente grave tale da determinare l'incompatibilità con la detenzione, quando il condannato sia in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative. Al verificarsi di dette condizioni, il giudice dispone che l'esecuzione della pena sia sospesa: il condannato pertanto viene rimesso in libertà e la sua posizione verrà riesaminata successivamente nei tempi stabiliti dallo stesso tribunale, tenuto conto della situazione concreta.

2.3. RINVIO FACOLTATIVO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA

L'art. 147, comma 1 lett. b) c.p. disciplina il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena nei confronti di chi si trovi in condizioni di grave infermità fisica. Il giudice in questo caso non sarà tenuto a disporre il differimento, ma è tenuto a valutare, di volta in volta, i seguenti parametri:

– le condizioni di salute del condannato, che, per dar luogo al rinvio dell'esecuzione della pena, dovranno essere connotate da una oggettiva gravità tale da determinare un trattamento contrario e collidente con il senso di umanità che sempre deve connotare la pena;

– le condizioni dell'ambiente carcerario in cui il condannato si trova, e, segnatamente, l'impossibilità o l'eccessiva difficoltà di fare ricorso, all'interno delle strutture dell'amministrazione penitenziaria, ai trattamenti sanitari necessari per fronteggiare adeguatamente i danni o i pericoli che la malattia stessa produce;

– la sussistenza o meno del concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti, requisito introdotto dall'art. 1, comma 4 della legge 8 marzo 2001, n. 40, che ha introdotto, nella norma in questione, l'ultimo comma⁽²⁰⁾. Invero, in tale legge, il Parlamento ha bilanciato il diritto alla salute del condannato e la tutela della collettività e dei diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce, all'art. 2 della Costituzione, e rispetto alla quale la pretesa punitiva dello Stato è uno strumento di azione. Invero, ad avviso della Commissione, il diritto alla salute del condannato dovrebbe essere assicurato all'interno della struttura carceraria.

Per legittimare il rinvio dell'esecuzione della pena per « grave infermità fisica » ai sensi dell'art. 147, comma primo, n. 2, c.p. devono ricorrere due autonomi requisiti. Il primo è costituito dalla gravità oggettiva della

⁽²⁰⁾ Legge 8 marzo 2001, n. 40 « Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori ».

malattia, implicante un serio pericolo per la vita del condannato o la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose. Il secondo consiste nella possibilità di fruire, in stato di libertà, di cure e trattamenti sostanzialmente diversi e più efficaci rispetto a quelli che possono essere prestati in regime di detenzione, eventualmente anche mediante ricovero in luoghi esterni di cura ai sensi dell'art. 11, comma 2, O.P.⁽²¹⁾

Il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena non può essere disposto o, se disposto, è revocato, se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti, dovendo il giudice tenere conto sia dei precedenti reati commessi sia della reiterazione degli stessi.

2.4. LA DETENZIONE DOMICILIARE PREVISTA DALL'ART. 47-TER COMMA 1-TER O.P.

Detto articolo prevede: « *Quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1 (anni quattro), può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare* ».

Dunque, la concessione del differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica ai sensi dell'art. 147 c.p. e della detenzione domiciliare ex art. 47-ter O.P. si fonda sul principio costituzionale di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, a p, rescindere dalla tipologia del reato commesso e dall'entità della pena residua, e dunque anche per i detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41-bis O.P., nonché sul divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, comma 3 Cost.) e sul diritto alla salute del condannato (art. 32 Cost.).

Quindi, una volta esclusa l'incompatibilità assoluta delle condizioni di salute del condannato col regime carcerario ex art. 147 c.p., a fronte di una richiesta di sospensione dell'esecuzione della pena o di detenzione domiciliare per grave infermità fisica, il giudizio di *gravità*, secondo la giurisprudenza, dovrà essere effettuato caso per caso, a seconda del diverso contemperamento tra condizioni di salute del condannato e ambiente carcerario.

E sul diritto alla salute dei detenuti, nel periodo preso in esame dalla Commissione, il legislatore, con l'art. 2 del decreto-legge n. 28 del 2020 « Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi », ha modificato la disciplina degli art. 30-bis e 47-ter O.P., in relazione ai permessi c.d. di necessità e alla detenzione domiciliare c.d. umanitaria o « in surroga » (ossia quella ex art. 47-ter comma 1-ter O.P., che si applica negli stessi casi in cui si potrebbe fare luogo al differimento obbligatorio o facoltativo della pena).⁽²²⁾

⁽²¹⁾ Articolo 11, comma 2, O.P.: « *Ove siano necessari cura o accertamenti diagnostici che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, i condannati e gli internati sono trasferiti, con provvedimento del magistrato di sorveglianza, in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura* ».

⁽²²⁾ Per entrambe le misure, la modifica consiste nella previsione di un parere obbligatorio sull'istanza che i giudici di sorveglianza devono richiedere al procuratore antimafia in ordine

Tali misure sono le uniche che, proprio per la finalità 'umanitaria' che le caratterizza, possono essere applicate anche ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale del 41-*bis* O.P., per il resto esclusi – come d'altra parte tutti i detenuti non collaboranti condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* O.P.⁽²³⁾ – dall'accesso a qualsiasi beneficio che consenta l'esecuzione extra-muraria della pena detentiva.⁽²⁴⁾

Ritiene la Commissione che, al di là delle scelte del legislatore, il DAP avrebbe avuto la possibilità di pianificare il trasferimento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis*, ove sussistenti ragioni cliniche, in strutture penitenziarie o in istituti ospedalieri attrezzati, così da garantirne la salute ed insieme assicurare la prevenzione delle esigenze di difesa sociale.

Un'operazione non impraticabile, stante l'esiguità del numero di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale in situazione di « gravi infermità fisica » di cui all'art. 147 c.p. (si consideri infatti che, complessivamente, la popolazione dei detenuti in 41-*bis* ammontava – e ammonta – a circa 700 soggetti).

2.5. L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (ART. 11 O.P.)

A differenza degli strumenti di tutela preventiva della salute previsti dagli artt. 5 e 6 O.P. circa le modalità di realizzazione delle nuove strutture edilizie penitenziarie, dall'art. 7 O.P. su vestiario e sul corredo da fornire a ciascun detenuto, dall'art. 8 O.P. sull'uso dei lavabi, docce e bagni per l'igiene e la pulizia personale, dall'art. 9 O.P. sulla somministrazione del vitto e dall'art.10 O.P. sulla permanenza all'aria aperta per un tempo di almeno due ore quotidiane, l'organizzazione del servizio sanitario all'interno degli istituti, disciplinato dall'art.11 O.P., così come modificato dall'articolo 1, comma 1, decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123⁽²⁵⁾, detta le disposizioni atte ad assicurare l'attuazione degli interventi terapeutici resi necessari dall'attualità della condizione del ristretto.

Questa norma, in applicazione dell'art. 32, secondo comma, della Costituzione, prevede l'obbligatorietà della sottoposizione a visita medica

all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto: quello distrettuale, se la decisione riguarda l'autore di uno dei gravi reati elencati nell'art. 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* c.p.p. ed anche quello nazionale, se riguarda un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale del 41-*bis* O.P.

⁽²³⁾ Con l'unica eccezione rappresentata dalla possibilità, anche per i condannati 'non collaboranti', di accedere ai permessi premio ex art. 30-*ter* O.P., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti, secondo quanto ora stabilito dalla Corte costituzionale, nella sentenza 22 ottobre 2019, n. 253.

⁽²⁴⁾ Sull'evoluzione più recente della giurisprudenza costituzionale, si veda la relazione, approvata da questa Commissione nella seduta del 20 maggio 2020, « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale* » approvata dalla Commissione nella seduta del 20 maggio 2020, doc. XXIII, n. 3 e la « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'Ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021* », approvata dalla Commissione nella seduta del 12 aprile 2022 doc. XXIII, n. 21 .

⁽²⁵⁾ Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 « *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i) m), o), r), t) e u) della legge 23 giugno 2017, n.103* ».

generale per tutti i soggetti al momento dell'ingresso in istituto e nei confronti dei soggetti che prestano la loro opera all'interno dell'istituto così da controllare, periodicamente, la loro idoneità al lavoro.⁽²⁶⁾

Non solo. Ogni singolo istituto deve essere dotato di servizio medico e farmaceutico per le eventuali esigenze dei detenuti. Da ciò si desume che l'attività terapeutica ordinaria è fornita dall'organizzazione di ogni istituto ed è sotto questo aspetto che la legge prevede l'obbligo di impiegare, in istituto, oltre ad un medico generico, anche uno specialista in psichiatria.

In radice, con d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230,⁽²⁷⁾ si è provveduto al riordino della medicina penitenziaria, con l'affermazione del principio della parità di diritti tra i detenuti ed i liberi cittadini, in relazione all'erogazione di prestazioni sanitarie.

Le competenze in materia sanitaria vengono suddivise tra il Ministero della Sanità (responsabile della programmazione, indirizzo e coordinamento del servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari), le Regioni (a cui sono affidate l'organizzazione e la programmazione dei servizi sanitari negli istituti penitenziari ed il relativo controllo) e le A.S.L. (cui vengono attribuite la gestione e il controllo dei servizi sanitari negli istituti). Al Ministero della Giustizia sono, invece, riservate le competenze in materia di sicurezza all'interno delle strutture sanitarie collocate negli istituti penitenziari e nell'ambito dei luoghi esterni di cura, dove siano ricoverati detenuti o internati. Nel caso in cui siano necessarie cure o accertamenti diagnostici che non possono essere forniti dai servizi sanitari degli istituti, i soggetti vengono trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura. L'istituto è applicabile anche per l'accesso a programma di procreazione medicalmente assistita⁽²⁸⁾. Il provvedimento con cui viene disposto questo ricovero esterno è di competenza, per gli imputati e fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (art. 240 disp. att. c.p.p., in relazione all'art.11 O.P.):

- del giudice per le indagini preliminari, prima dell'esercizio dell'azione penale;
- del giudice che procede, dopo l'esercizio dell'azione penale e fino alla pronuncia della sentenza di primo grado. Questi provvedimenti sono disposti con ordinanza, non impugnabile⁽²⁹⁾.

Per gli imputati, dopo la pronuncia della sentenza di primo grado (quindi per gli imputati appellanti o ricorrenti per cassazione) nonché per i condannati e per gli internati, il provvedimento concernente il ricovero esterno è adottato dal magistrato di sorveglianza. In caso di urgenza, il

⁽²⁶⁾ La Cassazione, con sentenza 14 giugno 1993, in *Cass. pen.*, 1994, p. 3111, ha ritenuto che le verificazioni mediche ed i relativi prelievi a scopo diagnostico su detenuti ed internati siano attività amministrative di controllo, legittimate dall'art.11 O.P., dovendosi, quindi, escludere l'adozione delle garanzie previste dal c.p.p.

⁽²⁷⁾ Decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230 « Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5, della legge 30 novembre 1998, n. 419 ».

⁽²⁸⁾ La Corte di Cassazione, Sez. I con sentenza del 20 febbraio 2008, n.7791, ha statuito che l'accesso a questi programmi corrisponda ad un diritto del detenuto, la cui attuazione va comparata con le esigenze di tutela della collettività; il Magistrato di Siracusa, con provvedimento 1° luglio 2008, in procedimento 1911/08, inedito, ha ritenuto applicabile l'istituto del ricovero in luogo esterno di cura.

⁽²⁹⁾ Cass. Sez. VI, 14 aprile 2009, n.15703.

ricovero può avvenire per disposizione della direzione, la quale ne dà immediato avviso al magistrato di sorveglianza o alle autorità giudiziarie suddette ai fini della ratifica (art.17 reg. esec.).

Si deve, in ogni caso, constatare che l'attuale formulazione dell'art.11 O.P. si incentra, in materia di custodia dei detenuti in ospedali civili o altri luoghi esterni di cura, su:

– il principio generale dell'obbligo di piantonamento, principio assolutamente vincolante ove non siano espressamente impartite diverse disposizioni;

– la facoltà, conferita al magistrato, di disporre l'esonero del piantonamento, in deroga al principio suddetto, sul presupposto che non vi sia pericolo di fuga o che la continua custodia non sia necessaria per la tutela dell'incolumità personale.

Le relative informazioni dovranno, poi, essere fornite dagli organi di polizia e dalle direzioni degli istituti penitenziari e la loro trasmissione non potrà mai ritardare l'esecuzione del provvedimento di ricovero sotto piantonamento.⁽³⁰⁾ Infine, una particolare tutela è prevista per le detenute madri, le quali devono fruire dell'assistenza di un ginecologo e possono tenere presso di sé i figli fino al compimento dei tre anni.

Mentre i detenuti e gli internati possono richiedere di essere visitati a proprie spese da un sanitario di fiducia, per gli imputati è necessaria l'autorizzazione del magistrato che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado. Occorre, tuttavia, rilevare che la giurisprudenza della Cassazione non ha ritenuto che questa facoltà integri gli estremi di un diritto.⁽³¹⁾

Va altresì richiamato per completezza, il disposto dell'art. 90 D.P.R. n. 309 del 1990⁽³²⁾, in materia di sospensione della pena detentiva inflitta a persona tossicodipendente per i reati connessi al suo stato particolare.

Riguarda, ancora, la tutela dell'integrità fisica l'istituto del differimento dell'esecuzione di pena detentiva o di sanzione sostitutiva in relazione alle ipotesi di cui agli articoli 146 e 147 c.p., di cui si è trattato nei precedenti paragrafi.

Problema molto dibattuto, attesa la carenza normativa sul punto, è, nel caso del c.d. sciopero della fame attuato dal detenuto, la liceità dell'alimentazione forzata del soggetto che rifiuta di nutrirsi e l'eventuale respon-

⁽³⁰⁾ Occorre mettere in evidenza che l'art.240 disp. att. c.p.p. ha previsto, al comma 2, l'espressa emanazione di un provvedimento di revoca del ricovero in luogo esterno di cura, da parte del giudice che lo ha disposto, non appena sono cessate le ragioni che lo hanno determinato.

⁽³¹⁾ La mancata coordinazione tra la normativa di cui alla legge n. 833/78, istitutiva del servizio sanitario nazionale, e l'ordinamento penitenziario è stata fonte di importanti difficoltà operative, cui il legislatore ha cercato di porre rimedio con l'introduzione del D.lgs. 22 giugno 1999, n.230. E' necessario, tuttavia, richiamare il disposto dell'art. 96 del D.P.R. n. 309 del 1990 (T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti) che prevede che chi si trovi in stato di custodia cautelare o di espiazione di pena per reati in relazione al proprio stato di tossicodipendenza o sia ritenuto, dall'autorità sanitaria, abitualmente dedito all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope o che comunque abbia problemi di tossicodipendenza, ha diritto di ricevere le cure mediche e l'assistenza necessaria all'interno degli istituti carcerari per la riabilitazione.

⁽³²⁾ Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 « *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* ».

sabilità penale dei sanitari e dei funzionari dell'Amministrazione penitenziaria in merito.

Occorre mettere in evidenza, da un lato, l'obbligo di garantire al ristretto l'incolumità personale, che grava sul personale direttivo e sanitario degli istituti penitenziari, visto che lo Stato, privando coattivamente della libertà personale l'individuo, ha assunto una piena responsabilità circa la sua tutela dell'integrità fisica, e, dall'altro, il fatto che la scelta di lasciarsi morire in carcere per fame è solo apparentemente libera, essendo il comportamento del soggetto, influenzato proprio dallo stato detentivo. Indispensabile, per completezza espositiva, sottolineare gli apporti modificativi e innovativi che, in materia di assistenza sanitaria in ambito penitenziario e di riordino della medicina penitenziaria, ha comportato il citato decreto legislativo n. 123 del 2018.

Tale decreto interviene sul testo dell'art. 11 O.P., soffermandosi sulla disposizione d'apertura dello stesso, ove si afferma che *il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria*: il chiaro riferimento al d.lgs. n. 230 del 1999 va inteso come il richiamo al principio della parità tra detenuti (e internati) e soggetti liberi nella tutela del diritto alla salute e quindi al pieno diritto di godere di prestazioni sanitarie efficaci, tempestive ed appropriate. Il nuovo comma 3 dell'art. 11 O.P. prescrive l'adozione, da parte dell'azienda sanitaria locale nel cui ambito sia ubicato un istituto penitenziario, di una carta dei servizi, che deve essere messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità.

Particolare è, invece, la nuova formulazione del comma 2 dell'art. 11 O.P. Ribadendo quanto già stabilito dalla previgente formulazione circa la predisposizione all'interno degli istituti penitenziari di un servizio sanitario « *rispondente alle esigenze della salute dei detenuti e degli internati* », si omette il riferimento al servizio psichiatrico: dunque, la nuova disposizione non solo non prevede il potenziamento di questo servizio (come richiesto nella legge delega), ma arriva ad eliminare la previsione, contenuta nel 'vecchio' comma 1, secondo cui ogni istituto deve disporre dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria.

Il d.lgs. n.123 del 2018 interviene, inoltre, sulla competenza a disporre il ricovero all'esterno: il decreto ha esteso la competenza del giudice che procede a discapito di quella del magistrato di sorveglianza (che è ora competente solo per condannati 'definitivi' ed internati) e ha escluso qualsiasi possibilità di delega dei provvedimenti in materia di salute al direttore dell'istituto, anche nei casi di assoluta urgenza.

Non è stata modificata la previsione regolamentare secondo cui il direttore può disporre il ricovero all'esterno laddove l'attesa del provvedimento giudiziale sarebbe pregiudizievole per la salute del detenuto o dell'internato (art. 17, comma 8, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), in una valutazione ispirata al ragionevole bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e la tutela del diritto alla salute.

Per quanto riguarda, poi, l'ingiustificato allontanamento del detenuto o internato dal luogo del ricovero, il sesto comma afferma l'applicabilità

dell'art. 385 c.p.⁽³³⁾ anche al caso di allontanamento in presenza di piantonamento, riformando rispetto alla disciplina previgente, che limitava l'ipotesi di evasione al solo caso di allontanamento da parte del detenuto ricoverato senza piantonamento. Altre sostanziali novità riguardano la disciplina della « *prima visita* », cioè la visita medica a cui il detenuto o l'internato è sottoposto all'atto dell'ingresso in istituto.

Il comma 7 dell'art. 11 O.P., come novellato, prevede che, fermo l'obbligo di referto, il medico che riscontri *segni o indici che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti* deve darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. La comunicazione al direttore e al magistrato di sorveglianza può certamente essere uno strumento importante per l'emersione di eventuali violenze che vi siano state in una fase precedente all'ingresso in istituto. Altresì, nel predetto comma 7, vengono stabiliti alcuni importanti principi, già contenuti nel d.lgs. n. 230/1999: il diritto a ricevere informazioni complete sullo stato di salute durante la detenzione al momento della rimessione in libertà, il principio di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d'integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e la garanzia della continuità terapeutica.

Altra innovazione è disciplinata dall'art. 11, comma 12, O.P., laddove introduce la possibilità per il detenuto e l'internato di essere visitato, a proprie spese, da un *esercente di una professione sanitaria di fiducia*, possibilità che, nella disciplina previgente, era prevista per il solo medico. Infine, va menzionata un'ultima rilevante modifica, ossia quella apportata al comma 11: prima la norma stabiliva che il sanitario *deve visitare (...) coloro che ne facciano richiesta, configurando quindi la visita del medico penitenziario come un diritto del detenuto*, ora è stato stabilito che, in caso di richiesta, il medico possa valutare la necessità della visita sulla base di criteri di appropriatezza clinica.

Capitolo III

LA NORMATIVA EMERGENZIALE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

3.1. NORME IN MATERIA DI EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 veniva decretato lo stato di emergenza⁽³⁴⁾; per contenere e gestire l'emergenza

⁽³³⁾ Art. 385 c.p.: *Chiunque, essendo legalmente arrestato o detenuto per un reato, evade è punito con la reclusione da uno a tre anni. La pena è della reclusione da due a cinque anni se il colpevole commette il fatto usando violenza o minaccia verso le persone, ovvero mediante effrazione; ed è da tre a sei anni se la violenza o minaccia è commessa con armi o da più persone riunite. Le disposizioni precedenti si applicano anche all'imputato che essendo in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato nel provvedimento se ne allontani, nonché al condannato ammesso a lavorare fuori dello stabilimento penale. Quando l'evaso si costituisce in carcere prima della condanna, la pena è diminuita.*

⁽³⁴⁾ Stato di emergenza determinato ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n.1 « Codice della protezione civile ».

epidemiologica da COVID-19, il Governo adottava, dal febbraio 2020, plurimi decreti legge⁽³⁵⁾ e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) che hanno interessato, come noto, tutta la popolazione italiana.

Con DPCM del 23 febbraio 2020 « *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* » veniva disposta la zona rossa in dieci comuni del lodigiano e nel comune di Vo' Euganeo con chiusura delle scuole, dei negozi, dei musei; con DPCM del 25 febbraio e del 1 marzo venivano estese, per far fronte alla crescita esponenziale dell'epidemia, le zone rosse in numerose zone del nord Italia e previste indicazioni per tutti i cittadini; con DPCM del 4 marzo e dell'8 marzo 2020 le misure erano applicate a tutto il territorio nazionale. Ulteriori inasprimenti con riferimento agli assembramenti ed alle attività sportive venivano assunte con DPCM del 9 marzo 2020; con DPCM dell'11 marzo 2020 si sospendevano, su tutto il territorio nazionale, le attività commerciali al dettaglio, di ristorazione e dei servizi alla persona; con l'ottavo DPCM del 22 marzo 2020, stante l'espansione dell'epidemia, si sospendevano le attività lavorative ad eccezione di quelle ritenute essenziali.⁽³⁶⁾

Alla data del 29 febbraio 2020, un mese dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, nelle carceri italiane, come già detto, erano presenti n. 61.230 detenuti a fronte di una capienza massima regolamentare di n. 50.931 posti, con camere di pernottamento *affollate*, ad eccezione di quelle riservate ai detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* O.P.

Lo stato di sovraffollamento delle carceri, per cui l'Italia è stata più volte sanzionata dalla CEDU, a partire dalla sentenza Torreggiani, il concreto rischio di rendere gli istituti penitenziari veri e propri focolai epidemici, non potendosi garantire distanziamento e/o isolamento, il rischio per la salute e la vita dei detenuti, del personale della polizia penitenziaria, degli operatori, dei magistrati di sorveglianza, ha determinato l'assunzione di disposizioni emergenziali.

La Commissione ritiene opportuno indicare, cronologicamente, gli interventi normativi adottati dal Parlamento e le principali circolari emesse dal DAP, per poi esaminare le eventuali carenze e le aporie riscontrate.

Ciò al fine di avere un quadro esaustivo anche se l'inchiesta svolta si è incentrata in modo specifico sui provvedimenti di modifica del regime carcerario relativi ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P ed al regime di alta sicurezza, in considerazione della maggior pericolosità sociale e gravità dei delitti commessi o contestati.

⁽³⁵⁾ Decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6; 17 marzo 2020, n. 18; 25 marzo 2020, n. 19; 30 aprile 2020, n. 28; 10 maggio 2020, n. 29; 16 maggio 2020, n. 33; 23 febbraio 2021, n.15; 28 ottobre 2020, n. 137.

⁽³⁶⁾ Si succedono plurimi DPCM in data 1° aprile, 10 aprile, 26 aprile; 17 maggio, 18 maggio, 11 giugno, 14 luglio, 7 agosto, 7 settembre, 13 ottobre, 18 ottobre, 24 ottobre, 3 novembre, 3 dicembre 2020, in attuazione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n.33; DPCM 14 gennaio 2021, in attuazione dei predetti decreti legge e del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2; DPCM 2 marzo 2021 « *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15* ».

I primi provvedimenti sono stati assunti dal DAP, come detto nella introduzione della presente relazione, con tre circolari emesse nel febbraio 2020.

La prima circolare⁽³⁷⁾, datata 22 febbraio 2021, era rivolta esclusivamente agli operatori e alle « terze persone » residenti o comunque dimoranti nei comuni della cd. « zona rossa »⁽³⁸⁾ disponendo:

– l’esonero dal servizio per gli operatori penitenziari residenti nei comuni della « zona rossa » presso le rispettive sedi e il divieto di accesso in istituto per il personale esterno (insegnanti, volontari, familiari);

– la sospensione delle traduzioni dei detenuti verso e dagli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze. Le traduzioni escluse erano quelle dovute a sfollamenti, assegnazioni, trasferimenti a domanda o per motivi di sicurezza, limitatamente ai luoghi maggiormente colpiti dalla prima fase dell’emergenza Covid-19, ad eccezione delle traduzioni per motivi di giustizia;

– l’istituzione di una unità di crisi presso la Direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP « *per assicurare il costante monitoraggio dell’andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l’adozione tempestiva delle conseguenti iniziative* ».

Il 25 febbraio 2020 il Dipartimento emanava una seconda circolare⁽³⁹⁾ con la quale impartiva istruzioni ai provveditori, ai direttori, ai comandanti ed al personale in servizio, in relazione ai contenuti di una circolare diramata dal Ministero della Salute il precedente 22 febbraio⁽⁴⁰⁾. Nella circostanza il DAP:

– indicava le misure di protezione da adottare per il prelievo dei tamponi, per predisporre spazi ove collocare i detenuti per la fase di isolamento sanitario nei casi di sospetto contagio, per effettuare i controlli sui cc.dd. « nuovi giunti » (utilizzando anche uno spazio di *pre-triage* in piccole tensostrutture), per la classificazione dei detenuti in tre diverse categorie in ragione del trattamento sanitario previsto⁽⁴¹⁾;

– invitava i provveditori a segnalare il fabbisogno di presidi sanitari (DPI) e di quantificare il numero di strutture mobili da installare nei diversi istituti penitenziari al fine di segnalare il dato complessivo al Comitato operativo della Protezione Civile;

– disponeva l’obbligo di autodichiarazione per l’accesso alle strutture penitenziarie e per le visite dall’esterno (obbligo esteso anche agli addetti ai rifornimenti ed approvvigionamenti);

– formulava avvertenze di carattere generale sulla salubrità degli ambienti di lavoro e sulla tutela della salute del personale;

⁽³⁷⁾ Circolare D.A.P. « *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus* » del 22 febbraio 2020.

⁽³⁸⁾ Codogno, Castiglione d’Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertinico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

⁽³⁹⁾ Circolare D.A.P. « *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus* » del 25 febbraio 2020.

⁽⁴⁰⁾ Circolare del Ministero della Salute n. 000543 del 22 febbraio 2020.

⁽⁴¹⁾ Detenuto sintomatico; detenuto paucisintomatico-contatto stretto negativo al test; detenuto riscontrato positivo al tampone per COVID-19 ed al momento asintomatico.

– richiedeva il supporto della videoconferenza per garantire la presenza del detenuto, in luogo delle traduzioni per motivi di giustizia.

Il giorno successivo, il 26 febbraio 2020, il DAP emanava, infine, una terza circolare con la quale, oltre a ribadire le misure igieniche da adottare al fine di prevenire e contenere il contagio (areazione frequente, disinfezione giornaliera degli ambienti, ecc.), veniva richiesto di avviare una specifica attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione detenuta.⁽⁴²⁾ Inoltre, in considerazione dell'aggravarsi della situazione e dell'alto tasso di trasmissibilità del virus per vie aeree, il Dipartimento disponeva l'adozione delle seguenti misure:

– la sospensione delle attività trattamentali, per le quali fosse previsto l'accesso alla comunità esterna;

– il contenimento delle attività lavorative esterne e interne che comportavano la presenza di persone provenienti dall'esterno;

– la sostituzione dei colloqui con i familiari o terze persone, diverse dai difensori, con colloqui a distanza tramite le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari (Skype e, successivamente cellulari) e con corrispondenza telefonica, da autorizzare senza limiti;

– la necessità di interloquire con gli organi giudiziari per valutare la possibilità, caso per caso, di sospendere temporaneamente i permessi e le concessioni della semilibertà.

In termini analoghi alle circolari del DAP, anche il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9⁽⁴³⁾, prevedeva colloqui « da remoto » per gli istituti penitenziari ubicati in Lombardia e in Veneto fino al 31 marzo 2020.

Il D.P.C.M. 8 marzo 2020⁽⁴⁴⁾, nel disciplinare le modalità del « *lock-down* » in tutti i settori, con riferimento alle carceri, all'art. 2, lettera u) disponeva: « *tenuto conto delle indicazioni fornite dal Ministero della salute, d'intesa con il coordinatore degli interventi per il superamento dell'emergenza coronavirus, le articolazioni territoriali del Servizio sanitario nazionale assicurano al Ministero della giustizia idoneo supporto per il contenimento della diffusione del contagio del COVID-19, anche mediante adeguati presidi idonei a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. I casi sintomatici dei nuovi ingressi sono posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti, raccomandando di valutare la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare. I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti. In casi eccezionali può essere autorizzato il colloquio personale, a*

⁽⁴²⁾ Circolare D.A.P. « *Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid 19) presso le sedi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* » del 26 febbraio 2020.

⁽⁴³⁾ Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 « *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* ».

⁽⁴⁴⁾ D.P.C.M. 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-192* », pubblicato in G. U. 8 marzo 2020, n. 59, Edizione straordinaria.

condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri. Si raccomanda di limitare i permessi e la libertà vigilata o di modificare i relativi regimi in modo da evitare l'uscita e il rientro dalle carceri, valutando la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare ».⁽⁴⁵⁾

Tali disposizioni venivano riprese nel decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11⁽⁴⁶⁾ che, all'art. 2, comma 8, provvedeva ad estendere fino al 22 marzo 2020, la medesima disciplina agli istituti penitenziari e agli istituti penali per minorenni sull'intero territorio nazionale. Si ribadiva che i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati « sono svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di cui all'articolo 39, comma 2, del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018 ». Il Governo aveva altresì previsto, al comma 9, che la magistratura di sorveglianza, sulla base « delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria », potesse sospendere la concessione dei permessi-premio e della semilibertà fino al 31 maggio 2020, al fine di evitare il rischio di contagio per gli altri detenuti al rientro in carcere.

Inoltre, sempre sino alla data del 31 maggio 2020, la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare, veniva assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia.

In concomitanza con gli interventi legislativi sulle carceri, iniziavano, come si dirà nel prosieguo della presente relazione⁽⁴⁷⁾, le violente rivolte negli istituti penitenziari a partire, il 7 marzo 2020, dal carcere di Salerno che si estendevano, nel fine settimana dell'8 e del 9 marzo, in circa trenta istituti penitenziari in tutta Italia, da Milano a Palermo a Foggia (con l'evasione di oltre 70 detenuti), con devastazione delle strutture e, purtroppo, causando la morte di dodici detenuti ed il ferimento di oltre venti persone.

3.2. IL DECRETO « CURA ITALIA »

Le prime norme di rango primario volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria nell'ambito carcerario venivano introdotte, come detto, con gli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 cosiddetto « Cura Italia ».⁽⁴⁸⁾

La *ratio* delle disposizioni in questione, rimaste pressoché invariate – se non per qualche limitato aspetto – in sede di conversione del decreto-

⁽⁴⁵⁾ L'articolo 2 del DPCM 8 marzo 2020 reca « Misure per il contrasto e il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19 ».

⁽⁴⁶⁾ Decreto- legge 8 marzo 2020, n. 11 « Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria »; la rubrica dell'art. 2 recita « Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia ».

⁽⁴⁷⁾ cfr. Capitolo VII

⁽⁴⁸⁾ Decreto-legge 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 ».

legge (operata con la legge 24 aprile 2020 n. 27), si coglie con immediatezza leggendo la Relazione illustrativa del decreto, nella quale veniva espressamente richiamata « *l'ampia concentrazione di personale di polizia penitenziaria, di detenuti e operatori* » e si indicava « *l'opportunità di percorrere moderate e accorte soluzioni volte ad alleggerire quella concentrazione e, al contempo, ad attenuare il cronico problema di sovraffollamento degli istituti* ».

Si coglieva in tal modo l'« occasione » offerta dalla drammatica emergenza sanitaria per fronteggiare non soltanto i cogenti problemi dalla stessa determinati, ma anche una risalente e ormai endemica criticità, quella del sovraffollamento carcerario ⁽⁴⁹⁾.

3.3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETENZIONE DOMICILIARE (ART. 123 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020)

Con la prima delle due disposizioni, contenuta nell'art. 123 del decreto-legge ⁽⁵⁰⁾, il legislatore sceglieva la strada del recupero di un modello operativo

⁽⁴⁹⁾ Peraltro, anche una successiva circolare del Ministero dell'Interno n. 1530/117(2)/Uff.Prot.Civ. del 18 marzo 2020 chiariva che « gli art. 123 e 124 recano disposizioni in materia, rispettivamente, di detenzione domiciliare e di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, finalizzate ad attenuare il cronico problema di sovraffollamento degli istituti penitenziari ».

⁽⁵⁰⁾ Si riporta di seguito il testo dell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 2020. Art. 123 Disposizioni in materia di detenzione domiciliare – 1. *In deroga al disposto dei commi 1, 2 e 4 dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2020, la pena detentiva è eseguita, su istanza, presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, ove non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, salvo che riguardi: a) soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni e dagli articoli 572 e 612-bis del codice penale; b) delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 105 e 108 del codice penale; c) detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-ter della medesima legge; d) detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 8, 19, 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230; e) detenuti nei cui confronti sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in quanto coinvolti nei disordini e nelle sommosse a far data dal 7 marzo 2020; f) detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.*

2. *Il magistrato di sorveglianza adotta il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura.*

3. *Salvo si tratti di condannati minorenni o di condannati la cui pena da eseguire non è superiore a sei mesi è applicata la procedura di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici resi disponibili per i singoli istituti penitenziari.*

4. *La procedura di controllo, alla cui applicazione il condannato deve prestare il consenso, viene disattivata quando la pena residua da espiare scende sotto la soglia di sei mesi.*

5. *Con provvedimento del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, d'intesa con il capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, adottato entro il termine di dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto e periodicamente aggiornato è individuato il numero dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici da rendere disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, che possono essere utilizzati per l'esecuzione della pena con le modalità stabilite dal presente articolo, tenuto conto anche delle emergenze sanitarie rappresentate dalle autorità competenti. L'esecuzione del provvedimento nei confronti dei condannati con pena residua da eseguire superiore ai sei mesi avviene progressivamente a partire dai detenuti che devono scontare la pena residua inferiore.*

6. *Ai fini dell'applicazione delle pene detentive di cui al comma 1, la direzione dell'istituto penitenziario può omettere la relazione prevista dall'art. 1, comma 4, legge 26 novembre 2010, n. 199. La direzione è in ogni caso tenuta ad attestare che la pena da eseguire non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, che non sussistono le preclusioni di*

già sperimentato, avente anch'esso finalità deflattive, e, segnatamente, quello introdotto dalla legge 26 novembre 2010 n. 199, c.d. « *svuota carceri* »⁽⁵¹⁾, che prevedeva la possibilità di eseguire le pene detentive di durata non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, in luoghi esterni al carcere, e segnatamente presso l'abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.

Quell'intervento, come si legge analogamente nella Relazione illustrativa dell'articolo 123 del decreto legge n. 18 del 2020, « *era mosso dalla necessità di ridurre la presenza di detenuti presso gli istituti penitenziari e alleggerire in tal modo, sia il carico gravante sull'amministrazione, sia la stessa esecuzione della pena, in favore dei soggetti destinati alla detenzione extracarceraria e per tutti coloro che presso la struttura carceraria devono continuare a permanere* ».

Le predette esigenze risultavano ancor più impellenti e anzi drammaticamente cogenti in conseguenza della emergenza sanitaria, apparendo concreto il rischio che il sovraffollamento carcerario trasformasse gli istituti penitenziari in veri e propri focolai epidemici.

Peraltro, in data 15 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva redatto linee guida applicabili in ambiente detentivo allo scopo di prevenire la diffusione del Sars-Covid 19 e, tra queste, quella di osservare la distanza fisica di un metro, raccomandazione assai difficile, se non impossibile, da osservare nelle carceri italiane. Da qui l'intervento normativo. La nuova disposizione, contenuta per l'appunto nell'art. 123 del decreto-legge « *Cura Italia* », riutilizzava il modello disciplinato dall'art. 1 della legge 199 del 2010⁽⁵²⁾, introducendo però una serie di deroghe alla predetta disciplina, valide nell'arco temporale compreso tra il 17 marzo e il 30 giugno 2020.⁽⁵³⁾

cui al comma 1 e che il condannato abbia fornito l'espresso consenso alla attivazione delle procedure di controllo, nonché a trasmettere il verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio, redatto in via prioritaria dalla polizia penitenziaria o, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, la documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

7. *Per il condannato minorene nei cui confronti è disposta l'esecuzione della pena detentiva con le modalità di cui al comma 1, l'ufficio servizio sociale minorenni territorialmente competente in relazione al luogo di domicilio, in raccordo con l'equipe educativa dell'istituto, provvederà, entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione dell'avvenuta esecuzione della misura in esame, alla redazione di un programma educativo secondo le modalità indicate dall'articolo 3 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, da sottoporre al magistrato di sorveglianza per l'approvazione.*

8. *Restano ferme le ulteriori disposizioni dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, ove compatibili.*

9. *Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.*

⁽⁵¹⁾ Legge 26 novembre 2010, n. 199, recante « *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno* », in seguito modificata e ampliata, e quindi stabilizzata nell'ordinamento con il decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146.

⁽⁵²⁾ Si riporta di seguito il testo dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010.

Art. 1 *Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi – 1. La pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, di seguito denominato « domicilio ». Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo sulla richiesta se già dispone delle informazioni occorrenti.*

2. *La detenzione presso il domicilio non è applicabile: a) ai soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni; b) ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 105 e 108 del codice*

La misura « eccezionale » aveva dunque una durata temporanea ed emergenziale, non era applicabile a tutti i condannati a cui rimaneva una pena residua di diciotto mesi, in quanto erano escluse un numero di fattispecie di gran lunga superiori rispetto a quello previsto dall'art. 1 della

penale; c) ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-ter della medesima legge; d) quando vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l' idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

3. *Nei casi di cui all'articolo 656, comma 1, del codice di procedura penale, quando la pena detentiva da eseguire non è superiore a diciotto mesi, il pubblico ministero, salvo che debba emettere il decreto di sospensione di cui al comma 5 del citato articolo 656 del codice di procedura penale e salvo che ricorrano i casi previsti nel comma 9, lettera a), del medesimo articolo, sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti senza ritardo al magistrato di sorveglianza affinché disponga che la pena venga eseguita presso il domicilio. La richiesta è corredata di un verbale di accertamento dell' idoneità del domicilio, nonché, se il condannato è sottoposto a un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, della documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.*

4. *Se il condannato è già detenuto, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita nei luoghi di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 656, comma 9, lettera b), del codice di procedura penale, non è consentita la sospensione dell'esecuzione della pena e il pubblico ministero o le altre parti fanno richiesta, per l'applicazione della misura, al magistrato di sorveglianza, secondo il disposto di cui al comma 5 del presente articolo. In ogni caso, la direzione dell'istituto penitenziario, anche a seguito di richiesta del detenuto o del suo difensore, trasmette al magistrato di sorveglianza una relazione sulla condotta tenuta durante la detenzione. La relazione è corredata di un verbale di accertamento dell' idoneità del domicilio, nonché, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, della documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.*

5. *Il magistrato di sorveglianza provvede ai sensi dell'articolo 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, ma il termine di cui al comma 2 del predetto articolo è ridotto a cinque giorni.*

6. *Copia del provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio è trasmessa senza ritardo al pubblico ministero nonché all'ufficio locale dell'esecuzione penale esterna per gli interventi di sostegno e controllo. L'ufficio locale dell'esecuzione penale esterna segnala ogni evento rilevante sull'esecuzione della pena e trasmette relazione trimestrale e conclusiva.*

7. *Nel caso di condannato tossicodipendente o alcolodipendente sottoposto ad un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, la pena di cui al comma 1 può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata ai sensi del testo unico di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. In ogni caso, il magistrato di sorveglianza può imporre le prescrizioni e le forme di controllo necessarie per accertare che il tossicodipendente o l'alcolodipendente inizi immediatamente o prosegua il programma terapeutico. Con decreto del ministro della giustizia, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro della salute, sentita la presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento per le politiche antidroga e d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è determinato il contingente annuo dei posti disponibili, nei limiti del livello di risorse ordinario presso ciascuna regione finalizzato a tale tipologia di spesa, sulla base degli accrediti già in essere con il servizio sanitario nazionale e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

8. *Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dagli articoli 47-ter, commi 4, 4-bis, 5, 6, 8, 9 e 9-bis, 51-bis, 58 e 58-quater, ad eccezione del comma 7-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché le relative norme di esecuzione contenute nel regolamento di cui al decreto del presidente della repubblica 30 giugno 2000, n. 230. Nei casi previsti dagli articoli 47-ter, commi 4 e 4-bis, e 51-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, tuttavia, il provvedimento è adottato dal magistrato di sorveglianza.*

⁽⁵³⁾ Appare opportuno evidenziare che l'art. 123 del decreto legge n. 18 del 2020 si differenziava anche dall'art. 47-ter della legge n. 354 del 1975. Sebbene entrambe le norme non fossero applicabili ai soggetti indicati all'art. 4-bis O.P., occorre osservare che le stesse si fondavano su presupposti applicativi ben diversi. Infatti, la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter O.P. può essere applicata a quei detenuti cui restano da scontare due anni di reclusione. Tale presupposto temporale si eleva a 4 anni per soggetti gravemente malati, minori degli anni 21 con comprovate esigenze di studio e salute, persone inabili con età superiore a 60 anni e per donne incinte o con prole convivente di anni inferiori a 10.

legge « *svuota carceri* ». La misura, inoltre, poteva essere adottata solamente su istanza dell'interessato o del difensore, o per iniziativa del direttore dell'istituto penitenziario o del Pubblico Ministero, e non, quindi, d'ufficio, dal magistrato di sorveglianza.

La nuova « *esecuzione pena presso il domicilio* » appariva subito, già a una prima lettura, complessivamente più restrittiva, carica di preclusioni soggettive, limitative della sua applicabilità (infatti, si stimava che potesse essere applicata a circa 3.000 unità).

Il catalogo delle preclusioni per « *tipi d'autore* » veniva ampliato, fino a comprendervi i condannati per i delitti di cui agli artt. 572 c.p. « *maltrattamenti contro familiari o conviventi* » e 612-bis c.p. « *atti persecutori* ». Alle lett. d) e) f) era disposta l'esclusione anche dei detenuti che fossero stati sanzionati per una serie di fattispecie di rilevanza disciplinare per comportamenti violenti, e dei detenuti nei cui confronti fosse stato redatto rapporto disciplinare in quanto coinvolti nelle sommosse iniziate il 7 marzo 2020, e, ancora, dei detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo, anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

Permanevano le preclusioni contenute nella disciplina previgente.

Rispetto alla misura 'ordinaria' di cui all'art. 1 della legge n. 199 del 2010, però, la disposizione emergenziale introduceva modifiche volte a semplificare l'istruttoria e a favorire applicazioni più celeri.

Veniva, infatti, eliminato il riferimento al più significativo accertamento che deve essere compiuto dal magistrato di sorveglianza nell'applicazione dell'art. 1 della legge « *svuota carceri* », e cioè, quale possibile elemento preclusivo, la valutazione che l'esecuzione domiciliare si palesasse misura inidonea e fronte di una concreta possibilità che il condannato potesse darsi alla fuga, oppure a fronte del rischio di recidiva nel delitto.

Nella Relazione illustrativa si motivava tale scelta adducendo che i due presupposti, di complesso accertamento, avrebbero impropriamente limitato e rallentato l'utilizzo dell'istituto nella fase emergenziale.

Il legislatore, al 2° comma dell'art. 123, aveva comunque inteso specificare che « *il magistrato di sorveglianza adotta il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura* », con cui si evidenziava la discrezionalità del magistrato di sorveglianza ad individuare ulteriori « *motivi ostativi* », legati al caso concreto, per il rigetto dell'istanza, ferma restando la *ratio* della legge, volta ad effettuare un accertamento minimale, da compiersi allo stato degli atti.

Le prescrizioni relative al profilo dell'esecuzione della misura, per un verso erano foriere di ulteriori restrizioni con la previsione dell'utilizzo di mezzi elettronici o altri strumenti tecnici – il c.d. « *braccialetto elettronico* » – per tutti coloro che accedessero alla nuova misura con un fine pena superiore ai sei mesi, nonostante la notoria carenza di tali dispositivi, prescrizione, nell'intento del legislatore, diretta ad elidere il rischio concreto di fughe e la reiterazione di condotte delittuose; per altro verso, alcune

deroghe al più generale istituto contemplato dall'art. 1 della legge n. 199 del 2010, erano volte a rendere più snella e semplice la procedura.⁽⁵⁴⁾

3.4. LICENZE PREMIO STRAORDINARIE PER I DETENUTI IN REGIME DI SEMILIBERTÀ (ART. 124 DEL DECRETO LEGGE N. 18 DEL 2020)

Tale norma⁽⁵⁵⁾, che si inseriva nel solco delle disposizioni già contenute nel decreto-legge n. 11 del 2020⁽⁵⁶⁾, stabiliva che, in deroga alla disciplina in materia di licenze di cui all'art. 52 O.P., i detenuti che già usufruivano del regime di semilibertà potessero essere ammessi a periodi di licenza « straordinaria », fino al 30 giugno 2020, anche in eccedenza al limite di quarantacinque giorni, prescindendo dal computo di quello eventualmente goduto, con l'intento di evitare frequenti rientri negli istituti penitenziari ove i percorsi trattamentali erano sospesi, senza compromettere percorsi rieducativi in corso, limitare le occasioni di contagio e favorire una riduzione della popolazione carceraria.

In sede di conversione del decreto-legge venne previsto che tale licenza straordinaria non venisse concessa nell'ipotesi in cui il magistrato di sorveglianza ravvisasse la sussistenza di gravi motivi ostativi.

« L'intervento intende contribuire, nell'attuale situazione di emergenza legata al rischio epidemiologico da COVID-19, a contenere le occasioni di contagio, che il regime di semilibertà può aumentare per effetto della connaturata spola del detenuto fra l'istituto e il mondo esterno, ma, al contempo, a favorire anche una riduzione della popolazione carceraria. Il tutto senza mettere a rischio la sicurezza pubblica, perché incrementa, solo sino al 30 giugno 2020, i giorni di licenza fruibili da detenuti il cui regime penitenziario si caratterizza proprio per una parziale espiazione della pena al di fuori delle mura carcerarie ».⁽⁵⁷⁾

3.5. LE PRIME REAZIONI ALLA NORMATIVA EMERGENZIALE

Il « nuovo » istituto dell'esecuzione domiciliare in deroga previsto dall'art. 123 del decreto-legge « Cura Italia », sin dal suo esordio, registrò, tuttavia, commenti prevalentemente negativi, non incontrando il favore neanche del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio Nazionale Forense.

⁽⁵⁴⁾ In tal senso la previsione della non necessità della trasmissione al magistrato di sorveglianza da parte della direzione dell'istituto penitenziario di una relazione sulla condotta tenuta durante la detenzione, ma solamente della indicazione del luogo esterno di detenzione, previa verifica della sua idoneità, e della attestazione di tutti i presupposti.

⁽⁵⁵⁾ Art. 124 (Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà) – « Ferme le ulteriori disposizioni di cui all'art. 52 della legge 26 luglio 1975 n. 354, anche in deroga al complessivo limite temporale massimo di cui al comma 1 del medesimo articolo, le licenze concesse al condannato ammesso al regime di semilibertà possono avere durata sino al 30 giugno 2020 ».

⁽⁵⁶⁾ L'art. 2, lett. u) del decreto-legge n. 11 del 2020 aveva consentito alla magistratura di sorveglianza di sospendere sino al 30 giugno 2020 la concessione di permessi premio e del regime di semilibertà.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. Relazione illustrativa del decreto-legge n. 18 del 2020.

Il Consiglio Superiore, infatti, rendendo il parere sul disegno di legge n. 1766 A.S. di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, osservava, con riferimento alle norme contenute negli artt. 123 e 124, come le stesse presentassero diversi profili di criticità e di scarsa chiarezza.⁽⁵⁸⁾

Si rilevava innanzitutto come la esclusione dalla misura della detenzione domiciliare per coloro che avessero riportato condanna anche per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis O.P., avrebbe riproposto la controversa e annosa questione, già sorta in occasione dell'entrata in vigore della legge n. 199 del 2010, concernente la possibilità di scioglimento del provvedimento di cumulo al fine di concedere la misura alternativa in questione.⁽⁵⁹⁾

Il Consiglio auspicava quindi che in sede di conversione del decreto-legge venissero in proposito fornite indicazioni più chiare, al fine di evitare interpretazioni difformi nell'applicazione della nuova disposizione che avrebbero potuto condurre a trattamenti disomogenei nella delicata materia della esecuzione penale.

Tuttavia, la formulazione normativa nella legge di conversione non apportava alcuna modifica. Soltanto dopo il clamore e le aspre polemiche suscitate dalle vicende delle cosiddette 'scarcerazioni', con l'intervento normativo effettuato con il decreto-legge n. 29, il legislatore ritenne di dover espressamente escludere la possibilità di scioglimento del cumulo.

Il Consiglio Superiore stigmatizzava altresì la mancata espressa inclusione del pericolo di fuga o di recidiva come condizioni 'normativamente' ostative alla fruizione della misura, che avrebbe potuto determinare pericolosi automatismi: tali circostanze sarebbero sì potute entrare nella valutazione del giudice dei « *gravi motivi ostativi alla concessione della misura* », imponendosi però in tal modo all'organo giudicante un onere di motivazione rafforzata.

Si sottolineava poi come l'incisività dell'intervento normativo sarebbe risultato fortemente depotenziato dalla indisponibilità degli strumenti di controllo elettronici, la cui carenza costituiva, e già da tempo, una delle maggiori criticità del sistema.

Osservava in conclusione il CSM come, a fronte della prevedibile inadeguatezza della misura della *detenzione domiciliare in deroga* per il contenimento del contagio, risultava indifferibile l'adozione di soluzioni ben più incisive atte a ridurre le condizioni di sovraffollamento carcerario, e rilevava come, in difetto di un significativo mutamento di prospettiva da parte del legislatore, la magistratura di sorveglianza si sarebbe trovata a svolgere un difficile ruolo di supplenza con l'assunzione di gravi responsabilità.

I giudici di sorveglianza, infatti, avrebbero dovuto ricercare soluzioni adeguate a contemperare la sicurezza collettiva con l'esigenza di garantire la massima tutela della salute dei detenuti e di tutti coloro che operano

⁽⁵⁸⁾ Delibera CSM del 16 marzo 2020.

⁽⁵⁹⁾ Nella delibera del CSM del 16 marzo 2020, con la quale venne reso il parere, si osservava infatti come fossero in proposito contrastanti l'orientamento della Corte di Cassazione, che escludeva la possibilità di scioglimento del cumulo, e quello di parte della giurisprudenza di merito che ammetteva invece la concedibilità della misura a coloro che avessero scontato una parte di pena corrispondente alla pena inflitta per i reati 'ostativi'.

all'interno degli istituti penitenziari: in tale difficile compito, per di più, si sarebbero dovuti muovere in un quadro normativo che non offriva strumenti per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento che, in considerazione dei gravi rischi che determinava per la salute collettiva, richiedeva « precise e urgenti scelte da parte del legislatore ».

Si rilevava, ancora, da una parte della dottrina,⁽⁶⁰⁾ come lo strumento dell'art. 123 si ponesse in contrasto con la riforma penitenziaria c.d. « Conte-Bonafede » – attuata dai decreti legislativi 2 ottobre 2018 numeri 121, 123 e 124 – che non aveva inteso in alcun modo valorizzare le misure alternative alla detenzione, e, al contrario, aveva opposto una netta chiusura alla modificabilità *in itinere* della pena detentiva, essendo espressamente indicato nella relazione illustrativa all'intervento di riforma che la 'finalità rieducativa' andasse intesa come « principio rieducativo per cui le pene irrogate debbono essere scontate ».

Si riteneva, peraltro, che la esclusione dalla misura alternativa in questione, in virtù del richiamo all'art. 4-bis O.P., dei soggetti che fossero stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019 n. 3 (la c.d. 'spazza corrotti'), fosse in contrasto con la appena emessa sentenza dalla Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2020.⁽⁶¹⁾

Si osservava, infine, che la deroga dallo schema di cui alla legge n. 199 del 2010 fosse troppo esigua e che la scarsa disponibilità degli strumenti tecnici di controllo (cd. « braccialetti elettronici ») da applicare ai condannati con un residuo pena superiore ai sei mesi, avrebbe vanificato la concreta portata della norma.

Tanto il legislatore era consapevole della scarsità di *braccialetti* disponibili da aver previsto, in sede di conversione del decreto, la necessità di un apposito provvedimento amministrativo per individuare il numero degli strumenti elettronici da poter utilizzare per l'esecuzione della pena. Si disponeva, infatti, la non attivazione qualora la pena residua fosse pari o inferiore a trenta giorni.⁽⁶²⁾

3.6. LE CRITICITÀ

Le disposizioni introdotte dal Governo con il decreto-legge n. 18 del 2020 si indirizzavano nella prospettiva di una diminuzione delle presenze di ristretti negli istituti penitenziari, con oltre diecimila persone detenute oltre la capienza regolamentare e, dunque, in una situazione di patologico e grave sovraffollamento.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. Giuseppe MURONE: « Cura Italia e detenzione domiciliare tra proclami ed effettività », in Penale – Diritto e Procedura, 2 aprile 2020.

⁽⁶¹⁾ In tale pronuncia si era affermata la incostituzionalità, con riferimento alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione successivo alla sentenza di condanna, della interpretazione secondo cui le modifiche peggiorative della disciplina sulle misure alternative alla detenzione potessero essere applicate retroattivamente.

⁽⁶²⁾ Cfr. art. 123, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 conv. con mod. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Vedi precedente nota 50.

Per raggiungere il risultato auspicato, il Governo aveva optato per disposizioni che favorissero un deflusso controllato ma consistente dagli istituti di pena.

Tuttavia, l'intervento adottato è risultato limitato nella sua realizzazione operativa:

- potenziali beneficiari della misura erano solo i detenuti il cui residuo pena non superasse i diciotto mesi di reclusione cioè tutti coloro che già avrebbero comunque potuto accedere ad una misura extramuraria;
- ulteriore limitazione era determinata dall'ampio « catalogo » delle esclusioni soggettive o oggettive;
- veniva altresì richiesta la disponibilità di un idoneo domicilio, così escludendo i detenuti stranieri o in condizioni di disagio economico, spesso non titolari di contratti di locazioni, o privi di familiari o amici in grado di ospitarli;
- l'intervento normativo non aveva considerato la cronica carenza dei dispositivi di controllo elettronici, obbligatori ai fini dell'accesso alla misura alternativa.

Inoltre, il provvedimento comportava ulteriori aggravii degli obblighi delle amministrazioni penitenziarie, sulle cui esigue finanze e sul cui impegno gravava l'onere di fornire i « braccialetti elettronici » per le procedure di controllo, nonché tutte le risorse finanziarie e umane volte a soddisfare le domande di tutela.

Si osserva come, stante la clausola di invarianza finanziaria prevista, il legislatore sembrava aver sottovalutato, come accaduto con la legge n. 69 del 2019 sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere⁽⁶³⁾, l'impatto economico dovendosi fornire le amministrazioni competenti delle risorse idonee per incrementare la dotazione degli strumenti elettronici di controllo e attuare le tutele ivi previste.

Capitolo IV

LA CIRCOLARE DAP DEL 21 MARZO 2020

4.1. I CONTENUTI

Dopo solo quattro giorni dall'entrata in vigore, il 17 marzo 2020, del decreto-legge « cura Italia », il DAP emanava una circolare in data 21 marzo 2020 che ha costituito, come già indicato nella parte introduttiva della presente relazione, uno dei temi più discussi e controversi del dibattito sviluppatosi in merito agli effetti della pandemia sulla realtà carceraria del nostro Paese e, in particolare, sulla gestione dei soggetti detenuti per reati di criminalità organizzata: da più parti, infatti, è stato individuato in tale atto dell'Amministrazione

⁽⁶³⁾ Legge 19 luglio 2019, n. 69 « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere ».

Penitenziaria il presupposto, se non addirittura la causa, delle impropriamente dette 'scarcerazioni', ovvero di quei provvedimenti giurisdizionali che hanno modificato il regime detentivo, disponendo la sostituzione della restrizione intramuraria con quella domiciliare, nei confronti anche di pericolosi esponenti di organizzazioni di tipo mafioso.

La Commissione ha quindi svolto un approfondimento, attraverso audizioni mirate ed acquisizione di documenti.

Prima di esporre i contenuti e gli esiti di tale segmento dell'inchiesta parlamentare, appare utile riportare qui di seguito l'atto in questione e descriverne il contenuto.



Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale Detenuti e Trattamento



m_dg.GDAP.21/03/2020.0095907,U

Ai Sigg. Provveditori
Ai sigg. Direttori degli istituti penitenziari
Loro sedi

Oggetto: segnalazione alla Autorità giudiziaria

Con nota del 19.3.20 il direttore della U.O.C. Medicina protetta - Malattie infettive del Presidio ospedaliero Belcolle di Viterbo, in comando presso questa Amministrazione - richiamato lo stato di emergenza sanitaria nazionale nonché fatto riferimento alle indicazioni del "Centers for Disease Control and Prevention CDC 24/7 Saving lives, Protecting people" ed al D.P.C.M. 8 marzo 2020 - ha trasmesso a questo Ufficio un elenco di patologie/condizione cui è possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze.

Si tratta di:

- Malattie croniche dell'apparato respiratorio che necessitino di continui contatti con le strutture sanitarie esterne
- Malattie dell'apparato cardio-circolatorio (scompenso cardiaco Classe II NYHA)
- Diabete mellito scompensato
- Insufficienza renale cronica
- Malattie degli organi emopoietici ed emoglobinopatie
- Neoplasie attive o in follow up
- Malattie congenite o acquisite che comportino carenza produzione di anticorpi
- immunosoppressione indotta da farmaci
- Malattia da HIV (con CD4 <200 cell/mm3)
- Persone di età superiore a 70 anni.

Dunque le Direzioni comunicheranno con solerzia alla Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, il nominativo del ristretto che dovesse trovarsi nelle predette condizioni di salute (o altre valutate di analogo rilievo dalla direzione sanitaria).

Ad ogni singola segnalazione, oltre alla relazione sanitaria, saranno allegate le informazioni, eventualmente disponibili, utili a permettere una pronta valutazione (relazioni comportamentali, informazioni di polizia, esistenza di familiari che effettuano colloqui, disponibilità di un domicilio ...).

Si ringrazia per la collaborazione

Roma 21.3.20

Per il direttore generale dott. Giulio Romano
Dott.ssa Assunta Borzacchello
Assunta Borzacchello

Come emerge dalla lettura del testo e come indicato nell' « oggetto », la Direzione generale dei detenuti e trattamento del DAP, il 21 marzo 2020,

disponeva che i Direttori degli Istituti Penitenziari segnalassero « con solerzia » all’Autorità Giudiziaria i nominativi dei detenuti che risultassero affetti da determinate patologie, specificamente elencate, ovvero che avessero superato i settanta anni di età.

A presupposto di tale disposizione era la nota del 19 marzo precedente con la quale il « *Direttore dell’U.O.C. Medicina Protetta-Malattie Infettive del Presidio Ospedaliero Belcolle di Viterbo* », indicato come « *in comando presso questa Amministrazione* », aveva trasmesso un elenco di dette patologie/condizioni cui era possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze.

Detta segnalazione doveva essere accompagnata, oltre che da una relazione sanitaria, dall’allegazione di tutte le informazioni, « *eventualmente disponibili* », riguardanti i detenuti di cui le Direzioni incaricate disponessero, « *utili a permettere una pronta valutazione* » esemplificativamente indicate nelle « *relazioni comportamentali, informazioni di polizia, esistenza di familiari che effettuano i colloqui, disponibilità di un domicilio* ».

Sin dall’emanazione di detta circolare, erano apparsi manifesti diversi profili di criticità.

Invero, nell’acceso dibattito sollevato da tale atto, si evidenziavano alcuni elementi per adombrare che l’Amministrazione Penitenziaria, a fronte del rischio che il contagio si diffondesse nelle carceri, stesse percorrendo in modo silente la strada di un anomalo 'sfollamento', diversa da quella intrapresa pochi giorni prima dal legislatore con il decreto-legge « Cura Italia ».

Anche la Commissione si era posta il problema delle ragioni per le quali la circolare, nel disporre l’obbligo di segnalazione, non operasse alcuna distinzione tra i detenuti oggetto della segnalazione medesima, laddove l’art. 123 del citato decreto « Cura Italia » escludeva dalla possibilità di eseguire presso il domicilio la residua pena detentiva diverse categorie di condannati ritenuti particolarmente pericolosi, e tra costoro, coloro che avessero riportato condanna per reati di criminalità organizzata.

Tra le sottolineate 'singolarità' dell’atto in questione la sottoscrizione da parte non già del Direttore della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, ufficio dal quale esso proveniva, ma da parte di soggetto che si apprese poi essere la funzionaria posta a capo dell’Ufficio del cerimoniale, nonché la sua emanazione nella giornata di sabato.

Ulteriore perplessità era costituita dalla menzione, quale suo presupposto, della nota di un sanitario che, benché qualificato, prestava servizio in un presidio ospedaliero periferico, laddove la cronaca di quei giorni vedeva il costante intervento, a fini di consulenza tecnica per l’adozione delle decisioni governative, di organi quali l’Istituto Superiore di Sanità o il Comitato Tecnico Scientifico, alle cui competenze avrebbe potuto fare certamente ricorso la Direzione Generale dei detenuti del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria; o ancora, si sarebbe potuto ricorrere alle competenze del direttore dell’Ospedale Spallanzani.

Pertanto, la circolare interveniva dopo che, nel giro di tre drammatici giorni, erano scoppiate le violente rivolte in numerosi istituti penitenziari e

proprio dopo la sua emanazione erano seguite alcune delle c.d. « scarcerazioni » di soggetti detenuti per reati di mafia.

La Commissione antimafia, con l'inchiesta svolta, ha inteso approfondire i molteplici profili della vicenda in questione, al fine di comprendere la genesi e le finalità della discussa 'circolare' del 21 marzo, i soggetti coinvolti nel processo decisionale, nonché la portata e gli eventuali effetti sui provvedimenti dell'autorità giudiziaria che apparivano come un pericoloso arretramento nell'attività di contrasto alla criminalità organizzata.

4.2. I PRIMI APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE

La prima tappa del percorso conoscitivo è stata volta a comprendere e verificare le circostanze e le ragioni per le quali un atto di tale rilievo venne sottoscritto da una funzionaria addetta a tutt'altro ufficio.

Sul punto è stata per prima audita, il 3 giugno 2020, la dirigente Assunta Borzacchiello, firmataria della 'circolare'.⁽⁶⁴⁾

La predetta, responsabile dell'Ufficio del cerimoniale e delle relazioni esterne del DAP, ha fatto presente che presso il Dipartimento è organizzato un servizio di turnazione di tutti i dirigenti, anche non incardinati nella Direzione generale dei detenuti e del trattamento, volto ad assicurare, qualora necessario per eventuali 'affari urgenti', la reperibilità ed eventualmente la presenza in ufficio di uno di essi nelle giornate festive e prefestive.

Per il giorno 21 marzo 2020, un sabato, secondo quanto stabilito dall'ordine di servizio predisposto già nel mese di gennaio, era prevista, appunto, la sua reperibilità.

La mattina, mentre stava per recarsi in ufficio, era stata contattata telefonicamente dal direttore della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, dottor Giulio Romano, che in quei giorni si trovava a casa in isolamento precauzionale, avendo avuto contatti con un soggetto risultato positivo al Covid-19, che le aveva comunicato che stava preparando un atto che, una volta inviatole, ella avrebbe dovuto firmare per il successivo inoltrato. Le aveva, quindi, trasmesso l'atto mediante posta elettronica, accompagnato da un messaggio del seguente tenore: « *Come da intese può essere sottoscritto ed inviato. Ha avuto assenso del C.D.* » L'audita ha chiarito che con la sigla « C.D. » viene indicato il Capo Dipartimento.

Si era quindi recata presso la segreteria della Direzione generale ed aveva provveduto a sottoscrivere, sotto la dicitura 'per il direttore generale' la nota in questione, che era stata inoltrata ai direttori degli istituti penitenziari e ai provveditori, a cui era diretta.

L'audita ha più volte ribadito, alla ripetute domande rivolte dai commissari nel corso dell'audizione, che il suo intervento, ritenuto dovuto in quanto funzionario di turno, si era limitato alla mera sottoscrizione dell'atto per conto del dottor Romano, che era ignara dei soggetti, diversi da quest'ultimo, che avevano partecipato al processo decisionale, e che

⁽⁶⁴⁾ Resoconto stenografico n. 73 del 3 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio VI Cerimoniale e relazioni esterne dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Assunta Borzacchiello.

provenendo dal vertice della Direzione generale dei detenuti, il quale le aveva peraltro comunicato per iscritto l'assenso del Capo del Dipartimento, non aveva ritenuto di dovere e potere in alcun modo sindacarne il contenuto o sottrarsi al dovere di sottoscriverlo.

Quanto riferito dalla dirigente è stato successivamente confermato alla Commissione dal direttore generale della Direzione generale dei detenuti, dottor Giulio Romano⁽⁶⁵⁾: questi, nel riferire che in quei giorni si trovava effettivamente in isolamento precauzionale – costretto a casa dove però lavorava ed esercitava integralmente le sue funzioni servendosi del telefono, della posta elettronica e delle videochiamate – si è assunto appieno la paternità della circolare, da lui emanata e sottoscritta dal funzionario di turno per suo conto, non essendo ancora egli dotato di firma digitale.⁽⁶⁶⁾

Ha poi dichiarato, quanto alle diverse possibilità di sottoscrizione prospettate dai Commissari nel rivolgergli insistenti domande sul punto (invio per posta elettronica dell'atto da lui personalmente sottoscritto e 'scannerizzato', consegna dell'atto a personale della Polizia Penitenziaria appositamente recatasi presso la sua abitazione), che la modalità scelta gli era sembrata per un verso la più semplice, e per altro verso quella che non comportava rischio di esposizione di altri soggetti a contagio.

4.3. I PRESUPPOSTI

In considerazione della circostanza che la circolare del 21 marzo 2020 fondava le determinazioni assunte dal DAP sulla base di una nota del precedente 19 marzo a firma del direttore dell'Unità operativa complessa di medicina protetta e malattie infettive dell'Ospedale Belcolle, Azienda sanitaria di Viterbo, dottor Giulio Starnini, la Commissione decideva di procedere alla sua audizione in data 10 giugno 2020.⁽⁶⁷⁾

L'audito, dopo aver specificato di essere infettivologo ed epidemiologo, di avere vinto nel 2000 il concorso pubblico, di essere docente di statistica ed epidemiologia all'Università « La Sapienza » e di avere lavorato presso l'ufficio sanitario della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, collaborando con i direttori generali *pro tempore* (Salvatore Cirignotta, Sebastiano Ardita) e con l'attuale direttore Giulio Romano, ha dichiarato di essere stato richiamato dalla Direzione generale, il 4 marzo 2020, a coordinare l'esecuzione dei tamponi nella provincia di Viterbo e di avere ripreso a recarsi al DAP un giorno alla settimana, collaborando con la dottoressa Paola Montesanti e, da aprile, con la *task force* del capo DAP *pro tempore* Basentini.

Nell'ambito di tale collaborazione, a seguito di richiesta informale di Giulio Romano di elencare le patologie che avrebbero potuto determinare

⁽⁶⁵⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano.

⁽⁶⁶⁾ *Idem*, pag. 29: « Romano. (...) *Quella circolare è firmata da me non dalla dottoressa Borzacchiello e, come ho detto, è una circolare condivisa – e con ciò rispondo all'altra domanda – con il presidente Basentini e con il capo della segreteria del Ministro.* »

⁽⁶⁷⁾ Resoconto stenografico n. 74 del 10 giugno 2020, audizione del direttore dell'Unità operativa complessa Medicina protetta « Azienda Sanitaria Viterbo » Ospedale Belcolle, dottor Giulio Starnini.

un aumento della mortalità negli istituti penitenziari, si era rifatto alla letteratura internazionale, tra cui il *Center for Disease Control (CDC)* di Atlanta, uno dei maggiori centri a livello mondiale di controllo delle pandemie, riprendendo in modo pedissequo le patologie ritenute ad alto rischio dal *CDC* ed aveva trasmesso il relativo elenco.

Nel corso della audizione, il dottor Starnini ha ricostruito la legislazione vigente in materia di sanità penitenziaria, tenendo a precisare che, con riguardo ai detenuti in Alta Sicurezza nonché quelli in regime differenziato ex art. 41-*bis* O.P., la competenza in ordine alla valutazione del loro trasferimento, anche per motivi sanitari, è rimessa al livello centrale del Dipartimento (ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento). Il singolo medico, infatti, « *non indica mai (...) la sede in cui trasferire* » il detenuto bisognoso di cure, bensì si limita ad indicare « *i requisiti che un istituto deve possedere per poter dare assistenza a quel detenuto* ».

L'auditore ha affermato di avere inviato una prima bozza tecnica, ufficiosa e da non divulgare, condividendola con la dottoressa Montesanti, direttore dell'ufficio sanitario, e con il dott. Giulio Romano; che il Ministero della salute aveva emanato norme, ritenute dal medesimo « *forse (...) troppo generiche* », a distanza di un mese dal primo *alert* legato ai cinesi e che la Regione Lazio aveva stipulato un protocollo con l'Ospedale Spallanzani che avrebbe dovuto farsi carico del ricovero dei detenuti, anche eventualmente ricoverandoli presso il reparto di malattie infettive di Viterbo.⁽⁶⁸⁾

Ha ricordato che in casi analoghi verificatisi in passato (il riferimento è ai casi dei mafiosi Bernardo Provenzano e Salvatore Riina ristretti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.), il decesso era avvenuto mentre i due detenuti si trovavano in cura presso reparti ospedalieri di medicina protetta. Nel marzo 2020, invece, in piena pandemia, la situazione era completamente diversa, caratterizzata, per esempio, da carenza di tamponi e di dispositivi individuali di protezione (mascherine, guanti, tende), dall'adozione di ripetuti urgenti provvedimenti di confinamento totale in varie aree del paese, e da altre misure volte a contrastare l'emergenza sanitaria.

Ha ribadito di avere indicato le patologie ad alto rischio di severa malattia sulla base delle raccomandazioni internazionali e del *CDC* di Atlanta, ove si parla addirittura di persone sessantacinquenni e che individuano nelle comunità chiuse un rischio specifico, di non avere mai interloquuto con il Ministro della giustizia né partecipato alla stesura del decreto « *Cura Italia* » che, peraltro, non precisava le categorie dei detenuti che potevano usufruire di benefici né di essersi occupato, essendo medico, dell'aspetto della pericolosità sociale.

Si era quindi limitato, su richiesta di Giulio Romano, a trasmettere un atto formale, con firma e timbro ufficiale, contenente « *un elenco oggettivo di patologie, in scienza e coscienza* »⁽⁶⁹⁾ dopo quello inviato informalmente, senza effettuare alcuna distinzione, non richiestagli, tra i diversi istituti penitenziari o all'interno di questi, nei reparti per detenuti comuni, in quelli

⁽⁶⁸⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽⁶⁹⁾ *Idem*, pag. 21-22.

del circuito di Alta Sicurezza o in regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., fermo restando che pur essendo i detenuti al 41-*bis* O.P. in un contesto più isolato e controllato, sono comunque presenti gli operatori. Ha affermato di non essere a conoscenza che sarebbe stata emanata una apposita circolare. Starnini ha infine ribadito che « *le carceri sono comunità a rischio perché raggiungono un sovraffollamento ed una promiscuità che non si riscontrano nel domicilio, (...) tutte le collettività, le RSA come gli istituti penitenziari erano e sono maggiormente a rischio* » e che fortunatamente, alla data dell'audizione, vi erano stati meno di 200 poliziotti penitenziari affetti da Covid e pochi deceduti.⁽⁷⁰⁾

« *Le carceri in tutti i documenti ufficiali del mondo e non solo italiani, erano e sono considerati luoghi a rischio per tutte le patologie* »⁽⁷¹⁾, ivi compreso HIV, HCV (rispettivamente dieci e quaranta volte più presente che non all'esterno), neoplasie, linfomi, diabete scompensato, tumori. La classe di età, ha poi precisato, non è una patologia ma è indicata come condizione a rischio da tutti gli organi internazionali a partire dai sessantacinque anni in poi né ha pensato che l'indicazione dell'età di 70 anni potesse avere implicazioni sui detenuti ristretti in Alta Sicurezza e su quelli sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., risolto non di competenza di un medico.

Declinando, dunque, qualunque responsabilità sugli effetti della nota circolare, l'auditore ha così concluso il suo intervento in Commissione antimafia: « *(...) ho fatto quello che ritenevo opportuno e ho indicato alcune patologie. Le decisioni di carattere politico o giudiziario, ovviamente, non mi competono e guai al medico che si cimenti in questi ambiti* ». ⁽⁷²⁾

4.4. LA GENESI E LE FINALITÀ: L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE *PRO TEMPORE* DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO, GIULIO ROMANO

Le circostanze relative alla genesi e allo scopo della circolare sono state oggetto della audizione del dott. Giulio Romano, protrattasi per due sedute, il 16 ed il 17 giugno 2020.⁽⁷³⁾

Questi, nel momento in cui è stato sentito in Commissione, aveva già presentato le dimissioni dall'incarico di Direttore della Direzione generale dei detenuti e del trattamento chiedendo il rientro nel ruolo organico della magistratura, ed era in attesa che il relativo *iter* si concludesse.

Nella sua relazione introduttiva ha innanzitutto cercato di delineare il difficile contesto complessivo in cui egli si era trovato a operare e la critica congiuntura in cui quell'atto così controverso era intervenuto.

Ha fatto preliminarmente presente di aver assunto l'incarico predetto, scoperto da sei o sette mesi, nel mese di febbraio 2020 inoltrato, contestualmente quindi all'inizio della pandemia, e che dopo pochi giorni si erano verificate le rivolte.

⁽⁷⁰⁾ *Idem*, pag. 23.

⁽⁷¹⁾ *Idem*, pag. 24.

⁽⁷²⁾ *Idem*.

⁽⁷³⁾ Resoconti stenografici n. 76 e 78 rispettivamente del 16 e del 17 giugno 2020, audizioni del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano.

La complessità del momento era per lui aggravata dalla sua condizione personale, essendo fonte di grande preoccupazione, per le condizioni di fragilità dei suoi familiari e l'aver avuto contatti con un soggetto positivo al Covid-19.

Il noto affollamento delle carceri costituiva certamente un rischio ulteriore di diffusione del contagio, comunque presente all'interno degli istituti carcerari che, pur essendo comunità chiuse, sono necessariamente aperte agli operatori.

La possibilità di disporre trasferimenti, al fine di spostare i detenuti lì dove vi fosse minore concentrazione, era limitatissima (tanto che era stato fortemente problematico collocare i detenuti provenienti dagli istituti resi inagibili dalle rivolte), per il timore, presente negli istituti di possibile destinazione, che i nuovi ingressi fossero fonte di contagio.

Per altro verso occorre tutelare la salute dei detenuti particolarmente fragili per i quali il rischio di contrazione dell'infezione poteva avere conseguenze anche fatali.

La situazione del circuito penitenziario dell'Alta Sicurezza non si distingueva dalle altre, ed anzi, per una scelta effettuata dal DAP poco prima della pandemia, i detenuti di tale circuito erano stati concentrati negli istituti del nord Italia, da dove non risultava possibile spostarli, sia per la ragione già indicata, sia perché si trattava di soggetti appartenenti per lo più ad aree criminali del meridione⁽⁷⁴⁾.

La genesi dell'emanazione della circolare è stata ricondotta dall'audit a un forte segnale di allarme lanciato dalla Magistratura di sorveglianza.

Il dottor Romano ha infatti riferito che lunedì 16 marzo 2020 la presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna gli aveva inoltrato una e-mail, contenente una nota a firma delle presidenti degli analoghi uffici di Milano e Brescia, inviata il giorno precedente al Ministro della Giustizia, con la quale le predette rappresentavano la drammatica situazione in cui versava il mondo carcerario.

Il dottor Romano nel corso dell'audizione ha letto alcuni stralci di detta segnalazione, che appare utile riportare qui di seguito: « *Gli istituti versano in situazione di gravissimo collasso. Abbiamo istituito sul territorio un gruppo di lavoro al nostro interno e profuso massimo impegno per incentivare la decisione di misure alternative. Le decisioni richiedono una tempistica non adeguata alla situazione di assoluta emergenza. Gli agenti della Polizia Penitenziaria sono allo spasimo, sfiniti da turni senza riposo ed esposti al rischio di contagio, laddove non già insistentemente colpiti dalla malattia. Gli UEPE⁽⁷⁵⁾* » – prosegue la nota a firma delle presidenti dei Tribunali di sorveglianza di Milano e Brescia – « *sono in parte chiusi e ridotti all'osso; le aree trattamentali in alcune zone sono decimate. I nostri uffici giudiziari, nei quali abbiamo dovuto provvedere ad adattare*

⁽⁷⁴⁾ Si ricorda che ai sensi dell'art. 14 O.P. i detenuti sono di regola destinati in istituti di pena prossimi « *al proprio centro di riferimento sociale* ». A tale principio di territorialità fa eccezione l'assegnazione del detenuto al circuito di Alta Sicurezza in base alle circolari del DAP.

⁽⁷⁵⁾ Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE)

l'organizzazione alla tutela della salute dei lavoratori, sono collasati. ».⁽⁷⁶⁾

Infine, la richiesta rivolta al Guardasigilli di valutare l'adozione di urgenti provvedimenti di « alleggerimento »: « (...) *gli enormi sforzi fatti fino ad ora e ad Ella rappresentati, devono essere orientati a provvedimenti che consentano immediatamente di alleggerire le presenze del carcere. Le prospettiamo una situazione emergenziale mai vista prima. Il sovraffollamento impedisce che vengano adottate le misure precauzionali che a tutta la popolazione non detenuta si raccomandano. Non sono naturalmente giustificate né giustificabili le rivolte che si sono verificate, occorre però considerare che non tutta la popolazione carceraria ha partecipato alle rivolte. (...) ».*⁽⁷⁷⁾

Più concretamente, le presidenti dei Tribunali di sorveglianza lombardi segnalavano al Ministro della Giustizia « *la necessità di deflazionare i reparti con forti interventi normativi e di immediata applicabilità, disposizioni di agile applicazione, come il momento richiede »*, interventi che però « *non richiedano il vaglio della magistratura di sorveglianza che già ora, per le condizioni dei propri uffici, non sarebbe in grado di provvedere ».*⁽⁷⁸⁾

Tra le misure deflative possibili da adottare con ogni urgenza, la magistratura lombarda proponeva la « *previsione di una normativa (...) che disponga la sottoposizione a una detenzione domiciliare per coloro che hanno pena residua inferiore ai 4 anni; uno sconto di pena di 75 giorni in assenza di rilievi disciplinari; una licenza speciale allo stato di 75 giorni ai semiliberi. ».*⁽⁷⁹⁾

Si suggeriva, altresì, « *di valutare l'inserimento del presupposto dell'emergenza Coronavirus come elemento valutativo per tutti gli istituti normativi riguardanti la concessione di benefici penitenziari. In assenza di automatismi e di immediata applicabilità non è possibile fronteggiare l'emergenza così drammaticamente insorta; il virus corre più veloce di qualunque decisione che, alle condizioni date, è certo perverrebbe fuori tempo massimo. ».*⁽⁸⁰⁾

Dal tenore della missiva si comprende che le misure straordinarie ed urgenti non dovevano avere necessariamente portata applicativa generale, ma limitata alle aree del Paese più duramente colpite dalla pandemia. Si legge, infatti, nella nota esibita dal dottor Romano in audizione: « *La Lombardia versa in una situazione che non è possibile assimilare al resto d'Italia per la sua gravità, ma che può costituire il dato esperienziale per evitare che il morbo si propaghi al resto d'Italia. Siamo consapevoli di lavorare in uno stato di guerra nel quale non è possibile ragionare per categorie ordinarie. Mentre scriviamo, giunge infatti notizia che, presso gli*

⁽⁷⁶⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. pag. 7 e ss.

⁽⁷⁷⁾ *Idem.*

⁽⁷⁸⁾ *Idem.*

⁽⁷⁹⁾ *Idem.*

⁽⁸⁰⁾ *Idem.*

ospedali civili di Brescia, i cadaveri sono accatastati nei corridoi e chiusi nei sacchi neri per mancanza di bare ». ⁽⁸¹⁾

L'auditore ha, inoltre, fatto presente come, ben prima dell'emanazione della circolare, l'autorità giudiziaria avesse concesso la detenzione domiciliare o gli arresti domiciliari, in considerazione delle gravi condizioni di salute di alcuni detenuti e della emergenza epidemiologica da coronavirus, a soggetti ristretti per gravi reati, anche di criminalità organizzata.

Pertanto, nella sua qualità di direttore generale dei detenuti e del trattamento nonché della sua precedente esperienza come magistrato di sorveglianza, aveva avanzato una proposta normativa confrontandosi con il capo del DAP e con i vertici ministeriali. Conseguentemente, il 17 marzo 2020, aveva inviato tale proposta al capo di gabinetto del Ministro Bonafede e al dottor Basentini, affinché valutassero di interessare il capo dell'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e quindi il Guardasigilli.

Quello stesso giorno – il 17 marzo – il capo di gabinetto gli aveva risposto con un messaggio, assicurando che egli e il capo del DAP *pro-tempore* convenivano con lui, e invitandolo a interloquire con il capo segreteria del Ministro, già da lui reso edotto del suo appunto.

L'auditore ha ancora riferito che, avviate tali interlocuzioni, aveva scritto al dottor Starnini – il medico virologo che gli aveva fornito qualche giorno prima un elenco delle patologie che esponevano i detenuti a particolare rischio nel caso in cui avessero contratto l'infezione da COVID – facendo presente la sua iniziativa con il Ministero, chiedendo di inviargli una nota formale di analogo contenuto.

La mattina del 19 marzo 2021 aveva quindi inviato una email al capo del DAP, informandolo di avere interloquito in merito alla sua proposta di modifica dell'art. 147 c.p. con il capo segreteria del Ministro, che gli aveva chiesto, a fini di approfondimento del tema, un « *elenco formale delle patologie in questione* »; aveva altresì informato il dottor Basentini di aver rivolto la richiesta a Starnini, che non gli aveva ancora risposto; aveva quindi proposto, anche in considerazione della eventualità che non fosse sufficiente la consultazione del predetto sanitario, la possibilità di porre un quesito all'Istituto superiore di sanità (anche della stampa di tale messaggio di posta elettronica l'auditore ha depositato copia). La nota del dottor Starnini sarebbe poi giunta quel pomeriggio, ed egli l'aveva immediatamente inoltrata al capo della Segreteria del Ministro.

Ed ancora, quello stesso giorno, aveva inviato una e-mail a un altro componente dello staff di segreteria del Ministro, l'avvocato Longo, al quale aveva fatto presente come dal dibattito coinvolgente la magistratura di sorveglianza e l'accademia, fosse emersa l'opinione dell'insufficienza, ai fini di ridurre il sovraffollamento carcerario, della norma contenuta nell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 2020; aveva quindi prospettato le diverse soluzioni che emergevano dal dibattito in questione.

Nel tardo pomeriggio dello stesso 19 marzo gli era pervenuta dal capo di gabinetto del Ministro della Giustizia la convocazione per una riunione

⁽⁸¹⁾ *Idem.*

in videoconferenza con il ministro *pro-tempore* Bonafede, da tenersi il giorno successivo. La nota di convocazione, copia della quale è stata depositata dall'auditore agli atti di questa Commissione d'inchiesta, recava quale oggetto « *Incontro con la magistratura di sorveglianza, a riguardo dell'esecuzione della pena nel generale contesto della pandemia di Covid-19* ». Dalla stessa nota emerge che alla riunione erano stati invitati a partecipare, oltre al dottor Romano, il presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM), il sottosegretario di Stato on. Vittorio Ferraresi, il capo del DAP *pro tempore* Francesco Basentini, e le presidenti dei tribunali di sorveglianza di Bologna, Milano e Brescia.

Nelle ore precedenti la riunione, ha riferito ancora l'auditore, era stata da lui elaborata una bozza di circolare. Essa differiva dal testo poi divenuto definitivo esclusivamente per il riferimento, presente nella bozza e poi espunto, alla riflessione apertasi in seno alla magistratura di sorveglianza, circa la possibilità di concedere la « detenzione domiciliare umanitaria » a coloro che versassero in condizioni di salute per le quali, in caso di contagio da Covid-19, il rischio sarebbe stato particolarmente elevato. Condivisa tale bozza con il dottor Basentini, avevano comunque convenuto di porla all'attenzione di tutti in occasione dell'incontro.

Il loro atteggiamento quindi – ha sottolineato l'auditore – era stato improntato ad apertura al confronto e a estrema prudenza.

Nel corso della riunione, in cui le presidenti dei tribunali di sorveglianza intervenute avevano ribadito la drammaticità della situazione, l'auditore aveva chiesto loro se poteva essere d'aiuto l'invio ai tribunali di una segnalazione dei detenuti le cui condizioni di salute li esponesse a particolare rischio, ottenendone risposta positiva anche se avevano manifestato una certa insoddisfazione a fronte delle ben diverse aspettative rappresentate.

Ha precisato l'auditore che in quella sede non aveva comunque fatto riferimento alcuno alla emanazione, ai predetti fini, di una circolare.

Rispondendo alle domande formulate da diversi componenti di questa Commissione d'inchiesta, il dottor Romano ha poi riferito che il Ministro aveva partecipato a una parte della riunione, ascoltando quanto esposto dai presenti.

Quella sera aveva dunque interloquito con messaggi con il dottor Tommaso Salvadori, capo della segreteria del Ministro (che non aveva potuto essere presente alla riunione), al quale aveva riportato l'esito dell'incontro, e comunicato il riscontro positivo alla sua nota « *asciugata come detto* ». Il dottor Romano ha spiegato che con tale espressione aveva inteso riferirsi all'eliminazione di ogni riferimento alla detenzione umanitaria, e ha quindi sottolineato che l'atto in questione era conseguentemente una mera segnalazione.

Ricevuto l'assenso del dottor Salvadori, nonché, la mattina successiva, quello del dottor Basentini, si era adoperato per la diramazione formale della circolare tramite la dirigente di turno, dottoressa Borzacchiello.

L'auditore ha fatto presente che il Ministro, non si era pronunciato in merito alla circolare né nel corso della riunione né nel periodo immediatamente successivo, ma aveva manifestato qualche tempo dopo, in occa-

sione di una videoconferenza tenutasi in data 24 aprile 2020, il suo apprezzamento per l'iniziativa.⁽⁸²⁾

Diversi gli argomenti addotti dal dottor Romano, sia nel suo intervento introduttivo, sia in risposta alle numerose domande e contestazioni rivoltegli dai membri della Commissione, per difendere il suo operato.

Ha ribadito che le decisioni dei giudici erano del tutto svincolate dalla circolare, come dimostrato dal fatto che alcune erano intervenute anche in precedenza e altre, intervenute successivamente, non vi facevano alcun riferimento ma rinviavano ad altre fonti.

A tal proposito ha voluto sottolineare che « *l'Amministrazione [ndr.: penitenziaria] non scarcerà, non ammette ai domiciliari; l'amministrazione collabora, con impegno proporzionale alla gravità della situazione, affinché l'autorità giudiziaria faccia al meglio e tempestivamente il proprio lavoro* ». ⁽⁸³⁾ Ha posto l'accento, circa l'emanazione della circolare in giornata di sabato e da parte della funzionaria di turno d'ordine suo, sulla situazione di urgenza (che aveva peraltro condotto in quei giorni all'emanazione da parte sua di altri atti con le stesse modalità), evidenziata anche dalla circostanza che la segnalazione al Ministro da parte delle presidenti dei tribunali di sorveglianza era stata inoltrata in giornata di domenica; l'urgenza, comunque, veniva rappresentata drammaticamente sia in detta segnalazione che nella riunione tenutasi in videoconferenza il giorno 20 marzo 2020.

A sostegno della decisione di emanare la circolare e a dimostrazione della straordinarietà del momento, l'audito ha richiamato anche quanto scritto dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione nella circolare del successivo 1° aprile 2020, laddove aveva affrontato il tema della riduzione delle presenze in carcere.

Ha poi richiamato, con riferimento all'istituto della detenzione domiciliare in luogo del differimento dell'esecuzione della pena (comunque esclusa in caso di pericolo di commissione di delitti), la previsione, contenuta negli artt. 23 comma 2 e 108 del d.p.r. n. 230 del 2000, dell'obbligo per i direttori degli istituti penitenziari, e anche per il pubblico ministero in base al citato art. 108, di comunicare all'autorità giudiziaria le circostanze che consentono il rinvio dell'esecuzione.

Il dottor Romano ha sostenuto che i provvedimenti giurisdizionali intervenuti prima della emanazione della circolare, dimostravano come i giudici si fossero già posti il problema, ritenendo che determinate patologie o condizioni, valutate in uno alla pandemia, potessero integrare, una ipotesi per disporre il rinvio dell'esecuzione (anche nella forma della detenzione domiciliare in luogo del differimento dell'esecuzione), e dovessero quindi essere vagliate a tali fini.

⁽⁸²⁾ Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. Pag. 56.

⁽⁸³⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. Pag. 14.

La circolare quindi, ha più volte ribadito l'auditore, lungi dall'essere la causa dei provvedimenti, aveva costituito un mero richiamo all'adempimento di un obbligo di segnalazione già previsto dalla legge, che riguarda non solo i singoli ma anche una pluralità di soggetti, ch  anzi la gravit  della situazione imponeva un obbligo rafforzato di collaborazione e organizzazione in capo all'Amministrazione penitenziaria.

Ha a tal proposito fatto presente come il Coordinamento nazionale magistrati di sorveglianza (CONAMS), con un comunicato stampa del 28 aprile 2020, aveva espresso apprezzamento per l'iniziativa assunta dall'Amministrazione penitenziaria, in ottemperanza a norme primarie e regolamentari, di segnalare all'autorit  giudiziaria i casi sanitari critici.⁽⁸⁴⁾

Peraltro, ha osservato il dottor Romano, la nota del 21 marzo si poneva in continuit  con quanto previsto dalla circolare del Capo del dipartimento del 14 novembre 2012⁽⁸⁵⁾ e risultava altres  in sintonia con quanto affermato nel documento emanato il 22 aprile dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanit  penitenziaria contenente « *Linee di indirizzo di gestione Covid all'interno degli istituti Penitenziari italiani* »⁽⁸⁶⁾.

La corretta prospettiva dalla quale affrontare il tema, a giudizio del dottor Romano, non   quella di giudicare se fu corretto emanare la circolare del 21 marzo, ma piuttosto, contestualizzando la valutazione nel drammatico momento dei mesi di marzo e aprile 2020 – e non gi  nel pi  tranquillizzante scenario presente nel momento dell'audizione (giugno 2020) – di stabilire se in quella fase fosse possibile garantire all'interno delle strutture penitenziarie, rispetto al rischio di contagio, la salute di coloro che sarebbero stati pi  esposti in caso di contrazione dell'infezione.

L'auditore ha affrontato il tema della inclusione, fra i fattori di rischio, del superamento dei 70 anni di et , anche in risposta alle domande rivoltegli su tale aspetto da diversi parlamentari della Commissione.

Costoro, in particolare, hanno sottolineato come, soltanto se caratterizzati da elevata pericolosit  in quanto rientranti nella previsione dell'art. 4-bis O.P. o dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., quindi responsabili di reati molto gravi, e tra questi quelli di criminalit  organizzata, gli ultrasessantenni sono detenuti in carcere.

L'auditore ha fatto presente a tal proposito come ci  corrispondesse ad una precisa indicazione sanitaria, oltre che normativa, trattandosi di un limite di et  previsto sia dall'art. 47-ter O.P. sia dall'art. 275, comma 4, c.p.p. Peraltro, alla data del 20 marzo 2020, erano presenti 688 detenuti ultrasessantenni che non erano n  ristretti a regime di cui all'art. 4-bis O.P., n  detenuti nei circuiti dell'Alta Sicurezza.

⁽⁸⁴⁾ *Idem*, pag. 16.

⁽⁸⁵⁾ L'auditore ha citato testualmente il seguente passo della circolare: « *Si rende necessario che le Direzioni degli istituti penitenziari, di concerto con i medici delle Aziende sanitarie locali, valutata l'offerta sanitaria interna e l'adeguatezza ambientale, sottopongano all'attenzione delle Autorit  giudiziarie, per le determinazioni di competenza, tutte le situazioni in cui il protrarsi dello stato di detenzione possa porre a repentaglio la sopravvivenza del detenuto o determinare, comunque, una situazione contraria al senso di umanit  della pena* ». *Idem*.

⁽⁸⁶⁾ L'auditore ha citato testualmente il documento richiamato nella parte in cui prevede che « *i servizi sanitari segnaleranno all'Autorit  Giudiziaria e alle Direzioni degli istituti penitenziari le persone detenute che per et  e/o patologie possono presentare un rischio per lo sviluppo di complicit  da Covid-19* ». *Idem*.

Quanto alla assenza di distinzione, nella circolare, dei detenuti in Alta Sicurezza o al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis* O.P. e alla mancata esclusione dei medesimi dall'obbligo di segnalazione, il dottor Romano ha osservato che tale esclusione avrebbe potuto incorrere in possibili censure della CEDU.

Per ciò che concerne in particolare i detenuti in Alta Sicurezza, ha fatto presente che la loro situazione 'allocativa' non sempre è migliore di quella degli altri detenuti, tale da ridurre i rischi di contagio, e che non tutti tali detenuti esprimono il medesimo grado di pericolosità; ancora, ha sottolineato che l'art. 47-*ter* O.P. non prevede una distinzione in tal senso e che, per tali ragioni, non sarebbe stato giuridicamente corretto escluderli dall'obbligo di segnalazione.

Alle ripetute richieste rivolte dai componenti di questa Commissione parlamentare in merito alla ricerca di soluzioni alternative che garantissero in condizioni di detenzione intramuraria una situazione di sicurezza per la salute dei detenuti (l'utilizzo, ad esempio, di caserme dismesse o di tensostrutture all'interno di istituti penitenziari per la collocazione di chi avesse contratto l'infezione o per 'quarantene precauzionali', o, ancora, la organizzazione di *triage*), il dottor Romano ha fatto presente che si erano tentate alcune strade: si era ad esempio pensato di aprire un padiglione 'dedicato' all'interno della casa circondariale di Parma, ma non si era riusciti a trovare il personale sanitario sufficiente per assistere i pazienti lì ricoverati.

Quanto al ricorso a forme massive di *screening* diagnostici tramite l'effettuazione di tamponi, ha riferito che tale soluzione era in quel periodo del tutto impraticabile, stante la totale mancanza di tali dispositivi, al punto che neanche lui aveva potuto farvi ricorso per ridurre il periodo di quarantena precauzionale e fare anticipatamente rientro in ufficio.

A chiusura di tali argomentazioni, ha ribadito come le norme prevedano in capo all'autorità giudiziaria un preciso potere di valutazione del rischio di recidiva e della pericolosità del detenuto – che è *in re ipsa*, e in grado elevatissimo in caso di soggetti detenuti secondo il regime dell'art. 41-*bis* O.P. e che, qualora sussistente, esclude la possibilità di concedere la detenzione domiciliare.

Il dato fondamentale per cui la decisione e il relativo giudizio competono ai magistrati, che conoscono bene gli istituti normativi, che hanno un potere di vigilanza e approfondimento e che decidono in piena autonomia, eliminava in radice, a giudizio dell'auditore, il rischio di applicazioni pedissequae e improprie della circolare, « *che aveva solo, e non poteva essere altrimenti, l'obiettivo di metterli in condizione di fare il loro lavoro e di farlo quanto prima, pur in una condizione di gravemente minorata operatività di tutto il sistema* ». ⁽⁸⁷⁾

Ha precisato che, avendo preso possesso dell'incarico di direttore della Direzione generale detenuti solo nel febbraio 2020, pochi giorni prima delle rivolte ed in piena situazione di emergenza pandemica, non aveva avuto il

⁽⁸⁷⁾ *Idem*, pag. 23.

tempo materiale di recarsi presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per ripristinare il meccanismo virtuoso di comunicazione tra l'Amministrazione penitenziaria, la DNAA e le Direzioni distrettuali.

Ha tenuto inoltre a specificare che, in quel momento, non era possibile distinguere i detenuti al regime di Alta Sicurezza dai detenuti « comuni », essendovi stata la direttiva del capo DAP *pro tempore*, dottor Basentini, di trasferire i primi nelle carceri del centro e del nord del Paese. Peraltro, ha aggiunto, vi erano difficoltà enormi nelle traduzioni e, comunque, non vi era disponibilità per ricoveri negli ospedali né, tantomeno, per piantonare i detenuti.

Ha poi indicato in 223, cui si aggiungerebbero altri 11, il numero di detenuti in Alta Sicurezza cui era stata concessa la detenzione domiciliare per ragioni collegate all'epidemia, ribadendo che la magistratura di sorveglianza, che ha un potere di vigilanza sugli istituti, è a conoscenza di quali siano le manchevolezze strutturali e sanitarie delle singole realtà penitenziarie.

Infine, rispondendo ai quesiti posti dai componenti della Commissione, ha rappresentato che il 31 maggio 2020 aveva inviato per email una bozza per il 'ritiro' della circolare, parlandone con i nuovi vertici del DAP (dott. Bernardo Petralia e dott. Roberto Tartaglia, rispettivamente capo e vice-capo del dipartimento), nominati dopo le dimissioni di Basentini, i quali, proprio il giorno precedente l'audizione, il 15 giugno 2020, avevano disposto la sospensione dell'efficacia dell'atto, mantenendo fermi gli obblighi dell'art. 23 comma 5 del d.p.r. n.230 del 2000 e della circolare emessa nel 2012 dall'allora capo DAP Giovanni Tamburino.

4.5. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA *PRO TEMPORE*, FRANCESCO BASENTINI

In merito alla genesi e alle ragioni che determinarono l'emanazione della circolare del 21 marzo, Francesco Basentini, al vertice del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sino alla data del 1° maggio 2020, e quindi nel periodo interessato dagli avvenimenti oggetto dell'inchiesta parlamentare, nel corso dell'audizione dinanzi a questa Commissione, svoltasi il 5 agosto 2020, si è riportato a quanto esposto dal dottore Romano.⁽⁸⁸⁾

Ha affermato, quindi, di non volersi soffermare su tali aspetti atteso che erano già stati « *dettagliatamente e puntualmente ricostruiti* » dinanzi alla Commissione dal Direttore generale detenuti e trattamento, precisando peraltro che la 'nota' in questione si limitava a riaffermare « *in termini senza dubbio più blandi* » quanto già previsto dalla norma contenuta nell'art. 23 comma 2 del d.p.r. n. 230 del 2000, e quindi a richiamare l'attenzione dei direttori degli istituti penitenziari sull'obbligo di segnalazione proveniente da detta fonte normativa regolamentare, in vigore da oltre venti anni.⁽⁸⁹⁾

⁽⁸⁸⁾ Resoconto stenografico n. 91 del 5 agosto 2020, audizione del dottor Francesco Basentini.

⁽⁸⁹⁾ *Idem*, pag. 10.

Ad avviso dell'auditore non avrebbe avuto senso o effetto alcuno intervenire sulla 'nota' una volta emessa, come pure suggerito da un dirigente della Direzione generale dei detenuti e del trattamento. Piuttosto, qualora si fossero temuti possibili effetti negativi con le 'scarcerazioni', sarebbe stato necessario modificare o abrogare detta norma, « e questo, com'è noto, non è uno dei compiti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ». ⁽⁹⁰⁾

Il dottor Basentini ha preliminarmente ricordato come il nostro Paese, e quindi anche il sistema penitenziario, abbia dovuto affrontare la più grave crisi umana, sociale ed economica dal dopoguerra ad oggi e che « a fronteggiare la pandemia nessuno Stato, nessuna istituzione e nessun apparato amministrativo era pronto ». Di questa impreparazione a combattere un'agente virale pandemico, a suo dire inevitabile, era necessario tener conto « poiché ragionando diversamente, qualsiasi valutazione dei fatti sarebbe irrispettosa della verità ». ⁽⁹¹⁾

Ha sottolineato che la posizione del nostro Paese, quindi anche del nostro sistema penitenziario, è stata ancora più grave rispetto a quella di altri paesi in quanto è stata la prima nazione dell'Occidente ad affrontare la pandemia, non avendo così « alcun riferimento organizzativo o dato di esperienza su cui poter fare affidamento ». Così – ha proseguito l'auditore – il DAP è stato di fatto la prima organizzazione pubblica del mondo occidentale ad affrontare il tema della prevenzione del rischio da contagio nelle carceri e a dover approntare rimedi idonei, con la complessità, tutta specifica del nostro sistema penitenziario, dell'ormai cronico stato di affollamento delle carceri. ⁽⁹²⁾

Ha richiamato, quindi, l'attenzione della Commissione sulla conseguente difficoltà nell'individuare e attuare « possibili misure di prevenzione e l'individuazione di piani di collaborazione con le autorità sanitarie locali che (...) erano alle prese con la gestione della pandemia, soprattutto fuori dalle carceri ». ⁽⁹³⁾

Nonostante le difficoltà, il capo del DAP *pro-tempore* Basentini ha rivendicato quindi di essere stato a capo del primo dipartimento del Ministero della giustizia ad aver adottato una circolare con linee guida specifiche per la prevenzione e il contrasto della pandemia, ovvero quella, già richiamata in altre parti della presente relazione, emanata il 22 febbraio 2020 ⁽⁹⁴⁾.

A questa era poi seguita il 25 febbraio una seconda circolare « in cui si suggeriva, ai provveditori delle Regioni maggiormente colpite dal virus, di verificare, informandone la popolazione detenuta, la possibilità, tra le altre cose, di sospendere le attività trattamentali e i colloqui con familiari o terze persone diverse dai difensori, sostituendoli con i video-colloqui ». Si trattava, a suo avviso, di una « coraggiosa quanto necessaria iniziativa », non autonoma, bensì « frutto di confronti, numerosi e costanti (...) con i

⁽⁹⁰⁾ *Idem*, pag. 11.

⁽⁹¹⁾ *Idem*, pag. 8.

⁽⁹²⁾ *Idem*.

⁽⁹³⁾ *Idem*.

⁽⁹⁴⁾ Capitolo III, § 3.1

vertici del Ministero » tramite video-conferenze che « *vedevano la costante presenza del Ministro, dei due Sottosegretari, del capo e dei due vice capi di gabinetto del Ministro, del Garante nazionale dei detenuti e di alcuni capi dipartimento (...)* ». ⁽⁹⁵⁾

Quanto alla bontà ed efficacia delle misure adottate sotto la sua direzione, l'audito ha ricordato che esse erano state prese ad esempio ed emulate da altre autorità, « *non solo in Italia, ma anche negli altri Paesi* ». In primo luogo, ha ricordato che la misura della sospensione dei colloqui fu poco dopo confermata dal Governo con DPCM dell'8 marzo 2020, mentre sul piano internazionale – ricorda l'audito – il DAP aveva ricevuto plurime « *richieste di informazione da parte degli altri Paesi, europei e non solo, in ordine al tipo e alla natura delle misure adottate, con particolare riferimento al tema dei colloqui* ». ⁽⁹⁶⁾

L'audito si è infine soffermato sulle rivolte negli istituti penitenziari, argomento trattato in altra parte della presente relazione ⁽⁹⁷⁾.

4.6. L' AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA *PRO TEMPORE*, ALFONSO BONAFEDE

Il Ministro *pro-tempore* Bonafede è stato audito dalla Commissione nella seduta del 21 maggio 2020 al fine di riferire in ordine alle iniziative del Governo sulla politica di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. Dopo aver riferito, in particolare, sulle prospettive di riforma dell'art. 4-*bis* O.P. a seguito delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo ⁽⁹⁸⁾, il Guardasigilli si è soffermato sull'emergenza coronavirus nelle carceri. L'azione del Ministero tramite il DAP – ha ricordato Bonafede – « *è stata indirizzata a 360 gradi, a copertura di ogni aspetto, per permettere la chiusura delle porte del carcere, per approntare tutte le misure per contenere e limitare gli eventuali contagi e per provvedere all'assistenza medica degli eventuali contagiati* ». ⁽⁹⁹⁾

Ha, quindi, elencato le circolari emesse dal febbraio 2020 finalizzate e funzionali alla implementazione dei decreti che via via venivano approvati dal Consiglio dei Ministri (istituzione di unità di crisi presso la Direzione generale dei detenuti, individuazione di spazi di isolamento sanitario, *pre-triage* per i detenuti nuovi giunti, corrispondenza telefonica, video-colloqui), fino alla circolare del 21 marzo, « *finalizzata a dare alla magistratura un quadro completo delle condizioni sanitarie dei detenuti all'interno degli istituti* ». ⁽¹⁰⁰⁾

Alla data del 19 maggio 2020 – ha dichiarato l'audito – su 53.458 detenuti risultavano 102 positivi di cui una ricoverata in struttura esterna. Quanto al personale in servizio, su 40.751 vi erano 154 dipendenti positivi,

⁽⁹⁵⁾ *Idem*, pag. 8.

⁽⁹⁶⁾ *Idem*, pag. 9.

⁽⁹⁷⁾ Capitolo VII

⁽⁹⁸⁾ Sul punto si fa rinvio alle Relazioni approvate dalla Commissione (doc. XXIII, n. 3 e n. 21), indicate nella nota 24

⁽⁹⁹⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 9.

⁽¹⁰⁰⁾ *Idem*, pag. 8-9.

di cui 150 tra gli agenti di polizia penitenziaria; due agenti erano deceduti a causa del Coronavirus.⁽¹⁰¹⁾

Le scarcerazioni di soggetti detenuti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o ristretti nel circuito di Alta Sicurezza, erroneamente indicate, in un primo momento, in 497, erano state, in realtà 256, determinate dalla applicazione della normativa contenuta nella legge n. 199 del 2010.⁽¹⁰²⁾

Il Ministro ha invece rivendicato la validità delle disposizioni dell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, in particolare la possibilità per i condannati, aventi una pena residua non superiore a diciotto mesi da scontare, di eseguire la pena detentiva presso la propria abitazione, detenzione domiciliare dalla quale erano stati esclusi i soggetti condannati per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* O.P., per i delitti *ex* artt. 572 e 612-*bis* c.p., i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e per coloro che nell'ultimo anno avessero riportato sanzioni disciplinari per evasione o per reati ai danni dei compagni, operatori penitenziari o visitatori o per avere partecipato a disordini o sommosse oppure nei cui confronti fosse stato redatto rapporto disciplinare per le rivolte avvenute dal 7 marzo 2020 in poi.⁽¹⁰³⁾

Alle molteplici domande formulate dai parlamentari membri di questa Commissione d'inchiesta sui temi dell'edilizia carceraria, del sequestro ai detenuti di cellulari introdotti nelle carceri, della predisposizione di un piano organico per contrastare le mafie e per ridurre l'affollamento carcerario, delle motivazioni della nomina e, dopo le scarcerazioni, delle dimissioni di Basentini, e, ancora, sul problema del cambio delle generalità per i testimoni di giustizia, l'audit, dovendo presenziare al Consiglio dei ministri, si riservava di continuare in una seduta successiva e di rispondere con nota scritta alle domande, facendo peraltro rinvio alle comunicazioni già fatte presso i due rami del Parlamento.⁽¹⁰⁴⁾ Nessuna risposta è pervenuta dal ministro Bonafede né è stato possibile fissare altra seduta plenaria per continuare l'audizione.

Con riguardo, al tema delle cosiddette « scarcerazioni », si fa rinvio a quanto riferito in audizione dal ministro Bonafede e riportato nel successivo capitolo.

4.7. L'IMPATTO DELLA CIRCOLARE SUI DETENUTI PER MAFIA

Come più volte detto, uno dei punti più contestati della 'circolare' in esame, è stata l'assenza di distinzione tra i detenuti oggetto della segnalazione, laddove l'art. 123 del decreto-legge « *Cura Italia* » escludeva dalla possibilità di eseguire presso il domicilio la residua pena detentiva non superiore a diciotto mesi, diverse categorie di condannati ritenuti particolarmente pericolosi e, tra costoro, coloro che avessero riportato condanna per reati di criminalità organizzata.

⁽¹⁰¹⁾ *Idem*, pag. 10.

⁽¹⁰²⁾ *Idem*.

⁽¹⁰³⁾ *Idem*, pag. 11.

⁽¹⁰⁴⁾ *Idem*, pag. 29 e ss.

Sul punto, la Commissione ha audito la dottoressa Caterina Malagoli, direttrice dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e del trattamento⁽¹⁰⁵⁾.

Nonostante il suo ufficio fosse competente sulla gestione di circa diecimila detenuti – tutti inseriti nei circuiti dell'Alta Sicurezza (AS1, AS2, AS3) o sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P., oltre ai collaboratori di giustizia – la dottoressa Malagoli ha riferito di non essere stata in alcun modo coinvolta né nella discussione propedeutica né nella preparazione di quella che – a suo avviso – era una « *nota interna* » e non già una circolare propriamente detta, e di avere appreso del tutto casualmente della sua emanazione.⁽¹⁰⁶⁾

Infatti, qualche giorno dopo la sua emissione, segnatamente il martedì successivo (24 marzo 2020), un dipendente del suo ufficio aveva sottoposto alla sua attenzione la lettera di un presidente di Corte di assise con la quale veniva criticata la segnalazione a lui pervenuta dalla direttrice di un istituto penitenziario che « *si era permessa di segnalare l'opportunità di una detenzione domiciliare per un ergastolano che aveva una malattia* ». ⁽¹⁰⁷⁾

Si era, quindi, recata dal direttore generale detenuti e trattamento, dottor Romano – rientrato in ufficio il 24 marzo dopo il periodo di quarantena fiduciaria – per sottoporgli la proposta di valutare l'adozione di un provvedimento disciplinare nei confronti della suddetta direttrice, responsabile, a suo avviso, di aver agito d'iniziativa senza conformarsi alle prassi. In quella circostanza, invece, aveva appreso dal dottor Romano che in effetti era stata diramata una circolare tesa a deflazionare gli istituti penitenziari per fronteggiare la diffusione della pandemia. Le fu riferito, ricorda l'audita, che si trattava di « *un'esigenza anche del Comitato tecnico-scientifico che aveva consigliato, appunto, di promuovere e favorire in tempi brevi delle linee guida per sfollare le carceri* ». ⁽¹⁰⁸⁾

La dottoressa Malagoli ha affermato di aver immediatamente rappresentato le proprie perplessità al dottor Romano, segnalando la necessità di distinguere i detenuti del circuito Alta Sicurezza che, stante il contenuto della nota, avrebbero potuto uscire e che quest'ultimo le aveva rappresentato che tale rischio non era ipotizzabile in quanto il magistrato di sorveglianza avrebbe dovuto sempre valutare la pericolosità del soggetto, come previsto dagli artt. 146 e 147 del codice penale. Pur avendo il dottor Romano, suo superiore, il potere di emanare direttive, l'audita si era lamentata di non essere stata interpellata nonostante le competenze attribuite al suo ufficio, al ché le era stato risposto che la circolare era già stata condivisa ai livelli più elevati e che comunque « *la vita dei detenuti e il diritto alla salute sono uguali per tutti, quindi non si sarebbero potute fare distinzioni tra detenuti di serie A e di serie B* ». ⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹⁰⁵⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli.

⁽¹⁰⁶⁾ *Idem*, pag. 31.

⁽¹⁰⁷⁾ *Idem*.

⁽¹⁰⁸⁾ *Idem*, pag. 32.

⁽¹⁰⁹⁾ *Idem*, pag. 35.

L'audita ha riferito, inoltre, di avere rappresentato le proprie riserve sulla circolare anche al dottor Basentini (« *Francesco, quella nota è pericolosa e può portare a conseguenze negative* »), il quale nella circostanza tuttavia minimizzò la portata delle eventuali conseguenze.⁽¹¹⁰⁾ Si prodigò altresì all'elaborazione di una bozza correttiva della circolare, di cui comunque ne chiese la revoca.

Come la dottoressa Malagoli, anche il generale Mauro D'Amico – direttore del Gruppo operativo mobile (GOM) – ebbe notizia della circolare solo diversi giorni dalla sua emanazione e in modo del tutto casuale.

Come riferito in audizione, intorno ai primi giorni del mese di aprile 2020 erano pervenuti al GOM due certificati medici relativi a due detenuti di elevatissimo spessore criminale. Il direttore del GOM, non comprendendo la ragione di tale invio, si era prontamente messo in contatto con i competenti uffici al fine di ottenere ulteriori elementi informativi. Gli fu riferito che la predetta documentazione sanitaria era stata richiesta dalla direzione generale retta dal dottor Romano per effetto del contenuto di una non precisata « *lettera* ». ⁽¹¹¹⁾

Richiesta e ricevuta la stessa, si mise in allarme atteso che tra i detenuti ristretti nel regime previsto dall'art. 41-bis O.P. vi erano oltre sessanta delinquenti ultrasessantenni. Non poté comunque che prenderne atto. Concludeva l'audizione il generale D'Amico segnalando la necessità che il progressivo invecchiamento della popolazione dei ristretti al carcere duro avrebbe reso ora più che mai indispensabile l'adeguamento delle strutture anche sanitarie all'interno del carcere: « *ora (...) dobbiamo attrezzarci per creare un settore in cui anche l'anziano viva la sua detenzione in 41-bis in maniera dignitosa. Lo dobbiamo fare.* ». ⁽¹¹²⁾

4.8. LE VALUTAZIONI DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI

4.8.a Il consigliere del CSM Sebastiano Ardita

Fortemente critico il giudizio espresso da parte del presidente della I Commissione del CSM, dottor Sebastiano Ardita – già a capo della Direzione generale dei detenuti e del trattamento⁽¹¹³⁾ - in merito all'emanazione dell'atto del 21 marzo.

Audito in data 17 giugno 2020, Ardita ha innanzitutto sottolineato come l'ufficio predetto è il « *cuore del DAP* », che ha come compito la gestione penitenziaria, cioè lo svolgimento di un'attività essenzialmente diretta a garantire condizioni di civiltà nelle carceri nel rispetto dell'ordi-

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. *idem* « (...) non sono stata coinvolta nella procedura gestionale della circolare. L'ho saputa direttamente a cose fatte e alla prima occasione (...) in cui sono andata dal presidente Basentini (...) ho detto subito: "Francesco, ma questa circolare è pericolosa". Lui stava lavorando al computer e mi ha risposto distrattamente: (...) "Ma quale circolare?". Gli ho detto: "Quella che avete fatto in riferimento alle patologie dei detenuti, di cui non sono stata proprio messa a conoscenza". Lui disse qualcosa tipo: "Oh, non ti preoccupare". Minimizzò. » pag. 42

⁽¹¹¹⁾ Resoconto stenografico n. 89 del 22 luglio 2020, audizione del direttore del GOM, generale Mauro D'Amico.

⁽¹¹²⁾ *Idem*, pag. 9.

⁽¹¹³⁾ Funzione ricoperta dal gennaio 2002 al novembre 2011.

namento penitenziario. Il DAP ha il compito di predisporre ed attuare un sistema di regole, rieducazione, trattamento e, infine, di sicurezza come conseguenza del rispetto di queste regole.⁽¹¹⁴⁾

Con riguardo all'attività di 'prevenzione antimafia' all'interno della realtà carceraria, l'auditore ha sottolineato l'importanza della Direzione dei detenuti e del trattamento che, come noto, con quella funzione, fu voluta e costituita dal generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.⁽¹¹⁵⁾

Proprio ispirandosi a tali finalità originarie l'auditore, nel periodo in cui era stato al vertice di detta direzione generale, aveva ritenuto prioritario instaurare un rapporto organico e sistematico con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le direzioni distrettuali, rapporto che era stato regolamentato anche con apposite circolari. Tale modello aveva contribuito efficacemente ad una configurazione razionale dei circuiti penitenziari grazie allo scambio costante di informazioni provenienti dagli organi inquirenti antimafia.

Con riguardo in particolare alla 'circolare del 21 marzo', l'auditore ha espresso articolate critiche non solo sul contenuto intrinseco ma anche sul valore simbolico che poteva rappresentare all'esterno e cioè « dare erroneamente l'idea che il carcere non [fosse] in grado di gestire questa emergenza ».⁽¹¹⁶⁾

Tanto premesso, il dottor Ardita ha rimarcato come sarebbe stato essenziale che una determinazione così rilevante del DAP come quella assunta il 21 marzo 2020, avrebbe dovuto essere condivisa con la DNAA e con le direzioni distrettuali. Il che non era avvenuto, come desumibile dalla lettura della circolare.

In secondo luogo, l'auditore ha evidenziato come, a fronte dell'emergenza determinata dalla pandemia, occorreva che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria elaborasse « un piano per il carcere ». Ha, infatti, affermato: « E' successo che (...), mentre il Paese si è preparato all'emergenza (...) l'universo penitenziario non sembra (...) che si sia attrezzato in modo analogo, mentre avrebbe dovuto farlo con priorità rispetto alla realtà esterna. Il carcere, infatti, è un luogo in cui c'è una dimensione di sotto-protezione sociale, per cui lì bisogna intervenire prima ancora che da altre parti »⁽¹¹⁷⁾. Un intervento efficace e mirato era infatti possibile, se adottato con prontezza, in quanto negli istituti penitenziari

⁽¹¹⁴⁾ Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del presidente della I commissione del Consiglio superiore della magistratura, Sebastiano Ardita.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. *idem*: « Mentre negli anni delle grandi latitanze il contrasto ai fenomeni criminali mafiosi si svolgeva sulle strade, nelle campagne dove c'erano le latitanze e sui territori più pericolosi, oggi esso si svolge in quella linea di confine tra Stato e mafia che è diventato appunto il carcere.... Il carcere è stato per lungo tempo un luogo in cui gestivano e si concertavano attività criminose. Si faceva proselitismo e si reclutava al suo interno. E di questo ci si è accorti quando è esploso in Italia il problema della criminalità organizzata terroristica e mafiosa....Il primo che si occupa della questione è il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che affronta il problema creando un ufficio presso il DAP, presso la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena (si chiamava così all'epoca), l'Ufficio X, la Sicurezza Penitenziaria....Questa cultura dell'attenzione alle questioni criminali è proseguita nel corso degli anni...in forme diverse, attraverso rapporti con organi di polizia e – ritengo – anche con i Servizi segreti ». pag. 6

⁽¹¹⁶⁾ *Idem*, pag. 40.

⁽¹¹⁷⁾ *Idem*, pag. 17.

« entrano poche persone molto controllate e, in questo contesto in cui si è già chiusi, basta stabilire poche regole e il virus non si diffonde ». ⁽¹¹⁸⁾

L'auditore ha censurato, invece, l'iniziativa assunta dal DAP con la circolare. Risulta efficace affidare alle dirette parole dell'auditore l'espressione del suo punto di vista: « Perché io affermo che quell'atto di impulso non doveva essere fatto? Perché il DAP ha una funzione strutturale, che è quella di garantire, in condizioni di sicurezza, il massimo dell'erogazione dei servizi sanitari, anche al fine di evitare che, strumentalmente, qualcuno ottenga una scorciatoia rispetto alla realtà che è l'esecuzione della pena. Questo è il suo compito ». ⁽¹¹⁹⁾

Del resto, ad avviso dell'auditore, è compito della magistratura assicurare il temperamento tra il diritto alla salute e quello alla sicurezza sociale, « mentre il DAP svolge un altro compito, quello di assicurare il massimo della sicurezza all'interno », cioè « garantire la gestione penitenziaria, la permanenza in carcere dei detenuti che scontano una pena, (...) tenere i detenuti in carcere in situazioni di sicurezza e di garanzia dei loro diritti individuali ». Per queste ragioni, ritiene che « non andava elaborata una nota del genere, perché essa contraddice alla funzione del carcere, che è invece l'opposto: è assicurare il massimo dei servizi ». ⁽¹²⁰⁾

Ha, inoltre, sottolineato la singolarità della procedura seguita e della forma dell'atto in questione che a stretto rigore, a suo avviso, non si tratterebbe tecnicamente di una circolare bensì di una nota. ⁽¹²¹⁾

In conclusione, il dottor Ardita ha affermato con estrema chiarezza che quanto « accaduto con riferimento alla circolare è un dato: non è stata solo la circolare, ma saranno state la paura del COVID e le scelte (...), eppure sono usciti 250 mafiosi, fatto senza precedenti nella storia del contrasto ai crimini di cosa nostra; non era mai accaduto prima ». ⁽¹²²⁾

4.8.b Il consigliere del CSM, dottor Antonino Di Matteo

Il dottor Antonino Di Matteo, auditore il 18 giugno 2020 ⁽¹²³⁾, ha riferito alla Commissione che, nel periodo in cui si erano verificate le scarcerazioni nella fase più acuta della pandemia, non era più alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ma era stato eletto consigliere del CSM. In quella

⁽¹¹⁸⁾ *Idem.*

⁽¹¹⁹⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽¹²⁰⁾ *Idem*, pag. 18-19.

⁽¹²¹⁾ Cfr. *idem*, l'auditore ha ricordato, sulla base della sua esperienza quale direttore generale dei detenuti e trattamento dal 2002 al 2011, quali fossero le procedure della comunicazione istituzionale all'interno del Ministero della giustizia: « Chi deve fare una scelta così importante prepara la scelta formando un appunto per il Capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia. L'appunto lo rivolge al vertice del DAP, al Capo del DAP che lo gira e, con la sua firma, lo trasmette. Quindi lo fa il direttore dei detenuti o chi per lui, chi lavora nello staff, lo trasmette al capo dell'Amministrazione penitenziaria che poi lo manda al Ministro della Giustizia, al capo di Gabinetto; a volte al Ministro in persona, a seconda dei casi ». Ha poi aggiunto: « Questo è il meccanismo che blinda tutti e li rende sicuri, perché è un modo trasparente di agire ... vi dico questo è il modo più normale. Ecco perché la prima cosa che uno cerca è l'appunto ... così normalmente si opera. Questa cosa che garantisce tutti, perché si rimettono le questioni alla parte tecnica, com'è giusto che sia ». pag. 43

⁽¹²²⁾ *Idem*, pag. 32.

⁽¹²³⁾ Resoconto stenografico n. 79 del 18 giugno 2020, audizione del consigliere del Consiglio superiore della magistratura, Antonino Di Matteo.

sede aveva avuto modo di confrontarsi con il collega Sebastiano Ardita commendando « *molto negativamente la circolare sia per il suo soggettivo contenuto, sia perché segue alle rivolte* », perché « *rischiava di apparire come un segnale di resa. D'altra parte le rivolte si erano improvvisamente placate, quindi, da questo punto di vista, eravamo preoccupati* ». ⁽¹²⁴⁾

Ha rilevato che la scarcerazione di un rilevante numero di mafiosi è stata devastante da un punto di vista simbolico « *e, purtroppo, dal punto di vista mafioso, sarà stato visto come un segnale di cedimento e di speranza per i mafiosi* » ma che non aveva mai considerato le scarcerazioni frutto di una « *trattativa stato-mafia* ». ⁽¹²⁵⁾

Sulla circolare del 21 marzo 2020 l'auditore ha affermato di aver pensato « *che fosse un gravissimo errore* », essendo già stato promulgato il decreto « *cura Italia* » per l'esigenza di sfolire le carceri, facendo uscire i detenuti condannati per reati minori ed essendovi state le rivolte.

Due sono gli aspetti di criticità evidenziati dal consigliere Di Matteo. Il primo, « *è il fatto che non veniva fatto nessun tipo di distinzione tra il condannato per reati meno gravi e il condannato per reati gravi (...)* », il secondo, è « *il fatto che si dovevano considerare in situazione di particolare rischio tutti gli ultrasessantenni, perché i capi (almeno di cosa nostra siciliana) in gran parte sono, appunto, ultrasessantenni* ». ⁽¹²⁶⁾ Ricordava, in proposito, che nella copia del cosiddetto *papiello* del 1992 consegnato da Massimo Ciancimino si richiedeva, oltre all'affievolimento del regime di cui all'art. 41-bis O.P. e l'abolizione dell'ergastolo, anche la non applicabilità del carcere dei detenuti oltre i settant'anni: così, tutti avrebbero fatto richiesta di scarcerazione, a partire, come avvenuto, dal mafioso Francesco Bonura.

In sintesi, non solo non avrebbe emanato la circolare ma avrebbe « *immediatamente avvertito il Ministro* » e comunque non l'avrebbe fatta entrare in vigore o l'avrebbe sospesa: « *l'avrei revocata il giorno dopo* ». Per i « *veri capi* » mafiosi è, infatti, fondamentale morire a casa. La concessione degli arresti domiciliari agli anziani detenuti di *cosa nostra* è sempre stato considerato un obiettivo simbolico.

Oltre al tema oggetto del presente capitolo, l'auditore si è soffermato altresì sui motivi per i quali, pur in presenza di una concreta offerta, esattamente due anni prima (18 giugno 2018) del ministro *pro-tempore* Bonafede di nominarlo capo del DAP o, in subordine, direttore generale degli affari penali (posto, peraltro, già ricoperto dalla dottoressa Donati e non più strutturato, come quando ricoperto dal giudice Falcone, quale capo dipartimento), non fu poi nominato capo del Dipartimento. Il giorno successivo, infatti, a fronte dell'accettazione della proposta di assumere la carica di capo del DAP ⁽¹²⁷⁾, il Ministro gli aveva comunicato di avere già

⁽¹²⁴⁾ *Idem*, pag. 53.

⁽¹²⁵⁾ *Idem*, pag. 29.

⁽¹²⁶⁾ *Idem*, pag. 40.

⁽¹²⁷⁾ Cfr., *idem*, pag. 36, dove l'auditore ricordava alla Commissione che la sua possibile nomina come capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria era stata osteggiata dai detenuti con varie forme di protesta – tra cui 51 detenuti in regime di cui all'art. 41-bis O.P. presso il carcere de L'Aquila che avevano chiesto contestualmente di essere sentiti dal magistrato di sorveglianza – ed oggetto di pubblicazioni giornalistiche, note anche al Ministro *pro tempore*.

nominato il dottor Basentini, rinnovandogli quindi la proposta alternativa di assumere il ruolo di direttore degli affari penali, profferendo una frase, ritenuta dall'auditore quantomeno ambigua: « *La prego di rifletterci, perché per questo altro incarico non ci sono dinieghi o mancati gradimenti che tengano* ». ⁽¹²⁸⁾

Alla domanda rivoltagli da uno dei commissari per capire se corrispondeva al vero che la sua mancata nomina quale capo del DAP sarebbe stato oggetto di « trattativa stato-mafia », secondo quanto riferito dal pentito Mutolo, Di Matteo si è limitato a riferire di avere trovato analogie con quanto successo nel 1992-1993 quando 334 decreti di 41-bis O.P. non erano stati rinnovati, e di ritenere che Mutolo non avesse conoscenze dirette ma che avesse piuttosto espresso una sua opinione.

4.8.c Il procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, Giovanni Salvi

Cronologicamente, la Commissione non può non richiamare la circolare emessa dal procuratore generale della Corte di cassazione, in data 1° aprile 2020, indirizzata ai procuratori generali presso le Corti d'appello, avente ad oggetto « *Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus* », all'esito delle riunioni svoltesi via web, delle interlocuzioni interne al suo ufficio ed estesa alle esperienze di uffici di primo grado. ⁽¹²⁹⁾

Come si legge nella premessa, non si tratta di linee-guida, bensì di « *riflessioni utili per le scelte che devono quotidianamente essere operate* » in rapporto alle misure cautelari e all'esecuzione della pena detentiva, dovendosi ritenere la custodia cautelare in carcere, stante l'emergenza sanitaria, l'ultima *ratio*.

L'idea di fondo che ha ispirato il documento era l'esigenza prioritaria di tutelare la salute pubblica, prevenendo la diffusione del contagio nelle sovraffollate carceri italiane, consentendo anche negli istituti un distanziamento sociale, bilanciando il diritto alla salute e la tutela della collettività e delle vittime. ⁽¹³⁰⁾

Si prospettava, quindi, l'opportunità di valutare le diverse opzioni che la legislazione vigente metteva a disposizione per ridurre la popolazione penitenziaria, anche attraverso l'interpretazione estensiva o analogica di disposizioni del codice di procedura penale o della legge sull'ordinamento penitenziario.

Le principali « riflessioni » della circolare sono sinteticamente le seguenti:

– in ordine alle misure precautelari dell'arresto e del fermo, si suggeriva una stringente valutazione dello stato di flagranza e del concreto

⁽¹²⁸⁾ *Idem*, pag. 10-11.

⁽¹²⁹⁾ Procura generale della Corte di cassazione del 1° aprile 2020. (doc. n. 426.1)

⁽¹³⁰⁾ Cfr. *idem*, pag. 2: « (...) *la situazione determinata dall'emergenza sanitaria ha, certamente, carattere eccezionale ma, come tale, comporta il ricorso a parametri valutativi ugualmente eccezionale in sede di applicazione e/o sostituzione delle misure cautelari* ».

pericolo di fuga, privilegiando la custodia presso il domicilio o altra struttura nella disponibilità della polizia giudiziaria;

– per quanto riguarda le misure cautelari ritenute a rischio di diffusione del contagio, si raccomandava, salvo casi di rilevante gravità, di richiedere gli arresti domiciliari ovvero, anziché l’obbligo di presentazione, l’obbligo di dimora, ovvero per quelle già disposte dal GIP la possibile richiesta di revoca, sostituzione o attenuazione con altre misure;

– in materia di esecuzione delle pene detentive, si invitava, in via interpretativa, alla sospensione o alla postergazione della fase esecutiva, in particolare dell’ordine di esecuzione delle pene detentive (art. 656 c.p.p.);

– in relazione alla fase penitenziaria, con specifico riferimento alla nuova misura alternativa della detenzione domiciliare « di emergenza » di cui all’art. 123 del decreto *Cura Italia*, si prospettava la « *autonoma attivazione del pubblico ministero* » che avrebbe potuto presentare istanza di detenzione domiciliare al magistrato di sorveglianza ricorrendone i presupposti, fornendo argomentazioni per sostenere che la misura potesse essere applicata anche in assenza di braccialetti elettronici;

– sempre con riguardo alla fase penitenziaria, si proponeva l’affidamento in prova al servizio sociale che, durante l’emergenza, avrebbe potuto prescindere dall’esercizio di una attività lavorativa ed attuata presso il domicilio.⁽¹³¹⁾

Il dottor Salvi, audito in data 2 luglio 2020, ha così rimarcato le differenze esistenti tra la predetta circolare della Procura generale e la controversa « *nota* » emanata dal DAP il 21 marzo 2020: « *Il nostro provvedimento mi pare chiaro. Abbiamo voluto che, per i reati minori e per quelli per i quali non vi fosse una pericolosità significativa, anche con una interpretazione orientata delle norme, non si procedesse alle carcerazioni (...) e comunque con l’esclusione dei reati più gravi e di quelli relativi al codice rosso. Se non ho compreso male, la circolare del DAP ha una nozione diversa perché di per sé non autorizza la non esecuzione di provvedimenti né legittima il fatto che vengano adottati provvedimenti di scarcerazione per ragioni di salute (...) il senso era quello di segnalare i casi, ma la responsabilità resta di chi adotta le misure. Da questo punto di vista, quindi, francamente, non mi pare che ci sia una qualche interferenza tra le due tipologie di provvedimenti* ». ⁽¹³²⁾

Nel ribadire che la circolare del DAP aveva la funzione di mettere in allarme i destinatari in presenza di situazioni particolari, il Procuratore generale della Cassazione ha precisato che le successive modifiche normative (scansioni temporali per il riesame delle posizioni, acquisizione obbligatoria di ulteriori e complete informazioni) non sono, a suo avviso, lesive dell’autonomia del giudice. Ha riconosciuto, tuttavia, che viene fornito alla magistratura di sorveglianza ulteriore materiale valutativo, pur rilevando che le leggi che ritengono di risolvere un problema dando dei termini « *hanno un limite di fondo perché se c’è un problema, non è*

⁽¹³¹⁾ *Idem*, pag. 3-13.

⁽¹³²⁾ Resoconto stenografico n. 82 del 2 luglio 2020, audizione del Procuratore generale della Corte di cassazione, Giovanni Salvi, pag. 13.

stabilendo che si deve deliberare entro dieci giorni avendo mille processi, che si risolve. Ciò che è importante è che vi sia una scansione di valutazione perché effettivamente vi sono stati dei casi singolari di applicazione, anche se non moltissimi». ⁽¹³³⁾

Ha proseguito affermando che, per le funzioni di vigilanza connesse alla sua funzione di procuratore generale, non poteva entrare nel merito dei provvedimenti ma che, nel complesso, i magistrati di sorveglianza avevano svolto un « *ottimo lavoro* », garantendo, pur tra enormi difficoltà, « *l'obiettivo fondamentale, che era garantire la salute come diritto primario anche del carcerato* ». ⁽¹³⁴⁾

Riconosceva, rispondendo alle domande dei parlamentari, la necessità di un progetto sistematico per rendere aggiornati, in tempo reale, i certificati dei carichi pendenti e del casellario giudiziale, stante l'importanza, ai fini della contestazione della recidiva, della esecuzione della pena e della valutazione della personalità del detenuto, di avere dati reali.

Avuto riguardo al sovraffollamento, pur riconoscendo l'esistenza della grave criticità, il dottor Salvi ha tenuto a precisare che solo in Italia vengono considerate in attesa di giudizio anche le persone non condannate in via definitiva. Ad avviso dell'audit, il vero problema, dunque, risiede nella « *sproporzione nella qualità dei detenuti* », essendovi una « *percentuale di detenuti per fatti minori che non possono accedere a misure gradate perché sono talmente emarginati che non sono in grado di offrire un domicilio dove poter scontare il resto della pena, per pericolo di fuga in quanto senza fissa dimora o non hanno permesso di soggiorno o altro* » ⁽¹³⁵⁾. In questo senso, la circolare della Procura generale ha invitato i pubblici ministeri a valutare anche le posizioni dei soggetti che non erano in grado, per le loro condizioni di marginalità, di avanzare richiesta di scarcerazione per il Covid.

In conclusione, il dottor Salvi ha ribadito con chiarezza le differenti finalità delle due circolari: la circolare della procura generale della Cassazione « *è indirizzata a chi esercita direttamente un potere ed è l'organo dell'esecuzione* », mentre « *quella del DAP è rivolta alle articolazioni territoriali che, a loro volta, dovranno poi segnalare a chi di dovere: la sorveglianza e il pubblico ministero. Sono cose diverse.* » ⁽¹³⁶⁾

4.8.d Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dottor Federico Cafiero De Raho

Il Procuratore nazionale, nel corso della audizione dell'8 luglio 2020 ⁽¹³⁷⁾, ha svolto ampia ed articolata relazione sul contrasto alla criminalità organizzata durante l'emergenza pandemica, stanti le mire economiche che i sodalizi possono sviluppare approfittando della situazione sani-

⁽¹³³⁾ *Idem*, pag. 14

⁽¹³⁴⁾ *Idem*.

⁽¹³⁵⁾ *Idem*, pag. 21

⁽¹³⁶⁾ *Idem*, pag. 22.

⁽¹³⁷⁾ Resoconto stenografico n. 84 dell'8 luglio 2020, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho.

taria emergenziale e della conseguente crisi economico-sociale, reimpiegando denaro illecito per l'acquisto dei presidi sanitari, utilizzando la vulnerabilità finanziaria degli imprenditori per acquisire società ed attività nei più svariati campi, incrementando il mercato usuraio ed il traffico illecito dei rifiuti.

Ha quindi rappresentato l'attività svolta dalla DNAA che ha potenziato i collegamenti investigativi con le direzioni distrettuali, ha realizzato nuove sinergie con l'UIF e l'Agenzia delle dogane, coinvolto lo SCICO della Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia, istituendo un tavolo tecnico permanente al fine di individuare indici di anomalia denotanti infiltrazioni criminali nel libero mercato e nell'economia. Ha fornito esempi di indagini svolte che hanno portato ad arresti per turbativa di asta o consentito di identificare soggetti che, senza titolo, hanno chiesto ed ottenuto i contributi previsti dalla normativa di emergenza per il sostegno alle imprese.

Sulle circolari emesse dal DAP il 21 marzo ed il 30 giugno 2020, Cafiero De Raho ha ricordato che nel corso della sua carriera ha sempre sostenuto che il DAP avrebbe dovuto creare nuove strutture dove ospitare soggetti ritenuti pericolosi per il ruolo ricoperto, per la capacità di mantenere i collegamenti con l'esterno, per la pericolosità accertata, non potendosi interpretare in modo meno rigoroso l'art. 41-*bis* O.P., norma di sistema dimostratasi efficace nel contrasto alle mafie.

Auspitava, cioè, strutture nuove, moderne, in grado di garantire la totale assenza di comunicazioni con l'esterno, con celle che possano impedire ai detenuti di parlare tra loro, ben potendo i messaggi essere veicolati da familiari di altri carcerati. Inoltre, riteneva che tali misure dovessero essere accompagnate e sostenute da efficaci controlli tesi ad ostacolare l'ingresso di telefoni cellulari negli istituti penitenziari o, come verificatosi in più di una occasione, il sorvolamento di droni. Tali esigenze erano state debitamente rappresentate dall'auditore sia all'allora capo del DAP, Francesco Basentini, sia al suo successore, Bernardo Petralia.

Cafiero De Raho ha affermato che la successiva circolare del 30 giugno 2020, emanata sotto la direzione del nuovo capo DAP Petralia, sembrava legittimare la precedente, quella del 21 marzo, ove non vi era alcuna distinzione tra detenuti. Senza entrare nel merito di disposizioni emanate in autonomia da una diversa amministrazione, l'auditore ha ricordato, tuttavia, che l'interesse della Direzione nazionale antimafia e anti-terrorismo risiedeva (e risiede) nel fatto che si assicurasse che i detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* « *restino nel carcere* », che la detenzione domiciliare sanitaria non sia concessa ai condannati socialmente pericolosi, secondo quanto previsto dell'art. 47-*ter* O.P., comunque salvaguardando il diritto alla salute con il ricovero in un luogo di cura all'interno delle strutture carcerarie o, in mancanza, in luogo esterno all'istituto penitenziario con piantonamento.

In merito, la Commissione ha acquisito la relazione annuale della DNAA pubblicata il 24 novembre 2020⁽¹³⁸⁾ dove è stata dedicata specifica attenzione al tema « *Emergenza sanitaria COVID-19 e sistema penitenziario* ». ⁽¹³⁹⁾

Vi si rappresenta come centinaia di detenuti di elevatissima pericolosità, come quelli sottoposti al regime di Alta Sicurezza o al regime differenziato dell'art. 41-*bis* O.P. siano stati destinatari di provvedimenti di scarcerazione e/o detenzione domiciliare motivati dal rischio, correlato a pregresse patologie o all'età avanzata, di contagio COVID –19 e di conseguenti gravi complicazioni in caso di malattia: tali 'scarcerazioni' sono considerate l'effetto dell'applicazione generalizzata di una « *interpretazione della disciplina dettata dagli artt. 146 e 147 c.p., sganciata dalla sussistenza effettiva e attuale dei presupposti normativi* », con conseguente concreto rischio di una « *gravissima compromissione dell'ordine e della sicurezza pubblica* ».

La DNAA – si legge nella relazione – era stata informata del « *rilevante numero di istanze di differimento della pena e/o di misure alternative alla detenzione e dei relativi provvedimenti di accoglimento, solamente in data 21 aprile [2020], e cioè molto dopo l'effettiva uscita dal carcere di oltre 350 detenuti in regime di Alta Sicurezza, in palese controtendenza con l'abituale e costante interlocuzione con il DAP* ». Prosegue la Direzione nazionale nella sua relazione puntualizzando di essere venuta a conoscenza della circolare del DAP del 21 marzo 2020 solo un mese dopo. ⁽¹⁴⁰⁾

Capitolo V LE « SCARCERAZIONI »

5.1. IL CASO DI PASQUALE ZAGARIA

La Commissione ha deciso di approfondire i fatti e le circostanze che avevano fatto sì che un detenuto, del calibro criminale di Pasquale Zagaria – noto esponente del *clan dei casalesi* – fosse stato « scarcerato » ed ammesso ad espiare la pena presso il proprio domicilio, nonostante, per la gravità dei reati commessi e per la non comune pericolosità sociale, fosse ristretto al regime di cui all'art. 41-*bis* O. P.

Sulla vicenda, di notevole rilevanza mediatica in piena emergenza pandemica, la Commissione ha eseguito un mirato ciclo di audizioni e richiesto copiosa documentazione al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e ai competenti uffici giudiziari.

In particolare, è stato acquisito il provvedimento emesso dal tribunale di sorveglianza di Sassari al fine di comprendere le motivazioni, in fatto ed

⁽¹³⁸⁾ Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche delle strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019, pubblicata il 24 novembre 2020. (doc n. 615.01)

⁽¹³⁹⁾ *Idem*, pag. 474-475.

⁽¹⁴⁰⁾ *Idem*, pag.474

in diritto, di una scarcerazione che appariva singolare, *icutu oculi* sotto il profilo giuridico, e inquietante nelle sue conseguenze concrete.

Peraltro destava non poche perplessità una prima ricostruzione dei fatti avvenuta sulla base di una inchiesta giornalistica di una nota trasmissione televisiva.⁽¹⁴¹⁾ Il conduttore, trattando il tema delle « scarcerazioni », mostrava in diretta televisiva l'ordinanza emessa il 23 aprile 2020 dal tribunale di sorveglianza di Sassari – provvedimento con il quale era stata disposta la detenzione domiciliare sanitaria nei confronti di Zagaria – e contestava al DAP di aver reso possibile la scarcerazione di un *boss* della camorra, fratello di Michele Zagaria, uno dei capi indiscussi del *clan dei casalesi*.

In particolare, il giornalista, nel dare lettura dei passi salienti dell'ordinanza, ricostruiva i fatti come segue.

Il 9 aprile 2020, il tribunale di sorveglianza di Sassari, una volta acquisita la documentazione sanitaria in cui si attestava la necessità di trasferire il detenuto presso un presidio ospedaliero, aveva richiesto al DAP di conoscere presso quale struttura trasferire Pasquale Zagaria, non ricevendone risposta. Il tribunale di sorveglianza, « *preso atto del silenzio del DAP* » disponeva che « *Zagaria potesse andare a casa* ». Il giorno dopo, 24 aprile, « *la beffa* ». Il DAP indicava il carcere di Viterbo « *ma ormai era troppo tardi* ».⁽¹⁴²⁾

Nel corso della trasmissione televisiva interveniva, poi, telefonicamente il dottor Basentini, allora capo del DAP, il quale nel respingere le accuse affermava che « *le indicazioni date dal tribunale di sorveglianza non corrispondono a quella che è la realtà documentale che è stata accertata presso il DAP* » e che comunque era « *stata aperta una pratica di tipo ispettivo* » per accertare più dettagliatamente lo svolgimento dei fatti.⁽¹⁴³⁾ Il dottor Basentini, inoltre, nel rispondere alla domanda sulle ragioni che avrebbero ostato al trasferimento in altro istituto di pena attrezzato per le esigenze sanitarie del detenuto oppure in un diverso carcere prossimo ad idonea struttura sanitaria, replicava che « *il trasferimento di un detenuto per motivi sanitari è oggetto di valutazione sanitaria da parte di personale sanitario* », personale questo « *che non fa parte dell'organico del DAP* ». Ribadiva, infine, che, comunque, il DAP aveva provveduto ad indicare una struttura sanitaria penitenziaria. Nuovamente veniva contestato al dottor Basentini che il suo ufficio avrebbe dovuto comunque prevedere, in via preliminare e indipendentemente dalle richieste della magistratura, il trasferimento dei detenuti nelle stesse condizioni di Zagaria presso istituti prossimi ai reparti di medicina penitenziaria, citato il noto caso del mafioso Salvatore Riina, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., che pur gravemente malato non era stato posto in detenzione domiciliare, ma curato in ambito penitenziario.

⁽¹⁴¹⁾ La7, *Non è l'arena*, di Massimo Giletti, trasmissione del 26 aprile 2020.

⁽¹⁴²⁾ *Idem*.

⁽¹⁴³⁾ *Idem*.

5.2. L'ORDINANZA DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SASSARI

Va premesso che Pasquale Zagaria era detenuto presso la casa circondariale di Sassari in regime differenziato *ex art. 41-bis O. P.*, in espiazione della pena di anni 21 mesi 7 giorni 1 di reclusione determinata con provvedimento di unificazione di pene concorrenti emesso in data 5 agosto 2016 dalla Procura generale di Napoli.⁽¹⁴⁴⁾

Il tribunale istruiva il procedimento acquisendo sia la documentazione riguardante lo stato di salute del condannato, presso l'istituto penitenziario o prodotta dalla difesa, sia « *informazioni delle forze dell'ordine e di documentazione inerente ai trascorsi giudiziari e di polizia* », nell'arco di quattro udienze, tutte svoltesi in piena emergenza pandemica (26 marzo, 9, 16 e 23 aprile 2020).⁽¹⁴⁵⁾

Il tribunale motivava in fatto la decisione riepilogando la storia clinica del detenuto⁽¹⁴⁶⁾ ed il contenuto del primo certificato medico del 25 marzo 2020 trasmesso dal responsabile del presidio « Tutela della salute » della casa circondariale di Sassari, dal quale emergeva che il detenuto aveva terminato il ciclo terapeutico il 27 febbraio 2020, che le sue condizioni psico-fisiche erano « *discrete e stazionarie* », che non necessitava « *di frequenti contatti con le strutture sanitarie del territorio* », che era « *in grado di compiere in maniera autonoma gli atti quotidiani della vita* », ma che non avrebbe potuto effettuare il controllo medico previsto il 27 marzo 2020 per valutare l'efficacia della terapia eseguita, in quanto la Clinica urologica dell'AOU di Sassari era stata individuata come Centro Covid-19 e, come tale, non poteva « *garantire interventi se non quelli di emergenza/urgenza* », e che pertanto era « *necessario individuare altre strutture ospedaliere* ».

Evidenziava che il successivo certificato medico del 31 marzo 2020 riteneva « *opportuno il trasferimento del paziente presso altro Istituto che possa garantire il prosieguo dell'iter diagnostico-terapeutico* ».

Considerate dette circostanze, il tribunale, nel corso dell'udienza del 9 aprile 2020, chiedeva « *ulteriori approfondimenti al responsabile sanitario del carcere – al fine di verificare se vi fossero ulteriori strutture ospedaliere in Sardegna ove poter effettuare il follow-up previsto – e al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per verificare l'eventuale possibilità di trasferimento in altro Istituto penitenziario attrezzato per quel trattamento o prossimo a struttura di cura nella quale poter svolgere i richiesti esami diagnostici e le successive cure* ».

Il collegio non otteneva risposta dal Dipartimento.⁽¹⁴⁷⁾ Il responsabile sanitario della casa circondariale di Sassari con ulteriore certificato medico

⁽¹⁴⁴⁾ Pena rideterminata in anni 20 di reclusione a seguito del riconoscimento del vincolo della continuazione tra quattro sentenze in esecuzione con ordinanza emessa in data 25.10.2018 dal Gip presso il Tribunale di Napoli, quale giudice dell'esecuzione, confermata dalla Corte di Cassazione con sentenza depositata il 23 marzo 2020.

⁽¹⁴⁵⁾ Ordinanza emessa in data 23 aprile 2020 dal Tribunale di Sorveglianza di Sassari, pervenuta a questa Commissione il 29 aprile 2020, prot. n. 2125/commant.

⁽¹⁴⁶⁾ Sottoposto nel dicembre del 2019 ad un intervento chirurgico e dal 16 gennaio 2020 ad una conseguente terapia da effettuarsi con cadenza settimanale.

⁽¹⁴⁷⁾ Si legge nella citata ordinanza: « *Dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria non è giunta risposta alcuna* ».

del 23 aprile 2020 confermava l'impossibilità degli accertamenti diagnostici e dell'esecuzione delle terapie sia all'interno del carcere sia presso i nosocomi di Sassari e Cagliari, ritenendo la « *indifferibilità del programma diagnostico-terapeutico previsto* ».

Così riepilogata la vicenda sanitaria del detenuto, il Tribunale di sorveglianza passava in rassegna i presupposti di cui all'art. 147 comma 1 n. 2 c.p., ai sensi del quale « *l'esecuzione di una pena può essere differita se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica* », richiamando la « *consolidata e approfondita giurisprudenza di legittimità* » in materia, applicabile anche in materia di regime detentivo speciale ai sensi dell'articolo 41-bis O.P.

Il tribunale, nel richiamare dunque il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), la tutela della salute (art. 32 Cost.), l'umanità della pena e il divieto di trattamento disumano e degradante (art. 27 Cost. e art. 3 CEDU), ha affermato che detti principi « *si coagulano in norme ordinarie – art. 1 ord. penit. – e nelle norme di c.d. soft law che governano la penalità penitenziaria, a partire dalle Regole minime sulla detenzione delle Nazioni Unite (c.d. Nelson Mandela Rules), la cui regola 24 stabilisce che “i detenuti dovranno godere degli stessi standard di assistenza sanitaria di cui si avvale la comunità”* ». Riteneva quindi integrati i presupposti di operatività dell'articolo 147, comma 1, n. 2 c.p., atti a giustificare il differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica, in quanto sussisteva « *una patologia grave e qualificata* » tale da necessitare, per il detenuto, un procedimento diagnostico e terapeutico delineato dai medici come « *indifferibile* ». La patologia, inoltre, richiedeva la fruizione di cure inattuabili nel circuito penitenziario: per l'impossibilità di poter eseguire le terapie non solo in ambiente carcerario ma, al contempo, nemmeno secondo il regime dell'art. 11 O.P., in virtù del fatto che i reparti ospedalieri in Sardegna erano stati adibiti a *centri Covid-19*.

Il collegio ribadiva, altresì, di aver anche richiesto al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria se fosse possibile individuare altra struttura penitenziaria sul territorio nazionale ove effettuare il *follow-up* diagnostico e terapeutico, ma che, come detto, non era pervenuta alcuna risposta, « *neppure interlocutoria* ».

Il tribunale, motivando la sua decisione, asseriva che « *lasciare il detenuto in tali condizioni equivarrebbe esporlo al rischio di progressione di una malattia potenzialmente letale, in totale spregio del diritto alla salute e del diritto a non subire un trattamento contrario al senso di umanità* », non essendovi dubbio che « *permanere in carcere senza la possibilità di effettuare ulteriore e “indifferibili” accertamenti equivale ad esporre il detenuto a un pericolo reale dal punto di vista oggettivo e a un'incognita di vita o morte del tutto intollerabile e immeritata per ogni essere umano* ».

Oltre a rappresentare la situazione di fatto – ovvero l'impossibilità ad effettuare i controlli previsti necessari per proseguire le cure nel circuito carcerario e negli ospedali di Cagliari e Sassari – il tribunale segnalava che la patologia di Zagaria rientrava, peraltro, tra quelle a cui era « *possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze legate all'infezione da*

Covid-19 secondo le indicazioni date dal Presidio ospedaliero Belcolle di Viterbo » facendo esplicito riferimento alla circolare emanata circa un mese prima (21 marzo 2020) dalla Direzione generale detenuti e trattamento del DAP.

Riteneva, inoltre, che « *benché il detenuto sia sottoposto a regime differenziato e dunque allocato in cella singola, ben potrebbe essere esposto a contagio in tutti i casi di contatto con personale della polizia penitenziaria e degli staff civili che ogni giorno entrano ed escono dal carcere (ed in questo senso è del tutto irrilevante, al fine della soluzione del caso di specie, accertare se ad oggi sussistano casi di contagio all'interno dell'Istituto)* ».

Si evidenziava come la tutela del diritto alla salute dovesse attenersi anche al profilo della prevenzione, così come stabilito dall'art. 1 del d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, recante disposizioni in materia di riordino della medicina penitenziaria, stabilendo che « *i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione* ».

Il tribunale esaminava i presupposti del differimento dell'esecuzione della pena, evidenziando che il differimento facoltativo, previsto ai sensi dell'articolo 147, comma 1, n. 2 c.p., a differenza del differimento obbligatorio, conferiva spazi di discrezionalità in capo al giudice, tenuto ad operare un bilanciamento fra due diritti fondamentali: il diritto alla salute del detenuto e l'interesse pubblico alla sicurezza sociale, valutazione, nel caso di specie, complessa in quanto relativa ad un detenuto di spessore criminale e sottoposto al regime differenziato.

Il collegio quindi considerava non solo la sussistenza di una patologia grave e l'impossibilità di seguire le terapie in carcere, ma vagliava altresì la pericolosità sociale del condannato. A tal fine riteneva « *rassicuranti* » le motivazioni sulla base delle quali con decreto in data 22 gennaio 2015 la Corte d'appello di Napoli aveva revocato la misura di prevenzione della sorveglianza speciale nei confronti di Pasquale Zagaria⁽¹⁴⁸⁾. Quanto ai due procedimenti penali ancora pendenti a suo carico, precisava che entrambi erano relativi a fatti-reato « *risalenti a periodi coevi o antecedenti quelli dei reati giudicati con le sentenze in esecuzione* ».

Valutava altresì la condotta processuale di Zagaria nel procedimento camerale davanti al tribunale stesso, finalizzata ad ottenere la fruizione di cure anche in altri istituti penitenziari e non esclusivamente a soluzioni che gli avrebbero permesso di uscire momentaneamente dal carcere.

Il collegio evidenziava, inoltre, che la pena residua da espiare avrebbe potuto sensibilmente ridursi a seguito della menzionata ordinanza di riconoscimento della continuazione in sede esecutiva.

⁽¹⁴⁸⁾ *Idem* « *A fronte di tale complesso di elementi non può ritenersi che l'appartenenza dello Zagaria alla associazione camorristica, certamente attuale all'epoca del decreto emesso nell'anno 2004, fosse tale anche nell'anno 2011, atteso che, coerentemente con le premesse, il prolungato periodo di detenzione, posto in correlazione con la circostanza che il detenuto si costituì spontaneamente in carcere e, nel corso del processo penale, rese confessione in ordine a gran parte dei reati contestati, condotta che rappresenta un inequivocabile sintomo di iniziale ravvedimento, inducono ad escludere la concreta operatività della presunzione di pericolosità perdurante al momento della formulazione del giudizio* ».

Nell'ordinanza veniva poi riportato il contenuto del rapporto informativo del Comando provinciale dei Carabinieri di Brescia del 15 aprile 2020, in cui si dava atto che la moglie dell'interessato aveva manifestato la disponibilità di accogliere il coniuge nell'abitazione di famiglia, dove vivevano anche i due figli minori, in regime di detenzione domiciliare.

Il tribunale motivava ritenendo, quindi, prevalente l'esigenza di tutela del diritto alla salute rispetto a quella dell'ordine e della sicurezza pubblica.⁽¹⁴⁹⁾

Veniva pertanto disposto il differimento dell'esecuzione della pena, in regime di detenzione domiciliare, per la durata di mesi cinque (fino al 22 settembre 2020) al fine di acquisire « *gli esiti degli approfondimenti diagnostici per capire evoluzione della patologia e possibili cure* ».

Il tribunale ingiungeva al condannato di non frequentare soggetti diversi dai conviventi, di prestare la più ampia collaborazione agli interventi dell'Ufficio dell'esecuzione penale esterna (UEPE), di astenersi dal frequentare pregiudicati e tossicodipendenti, nonché di assumere sostanze stupefacenti e di abusare di bevande alcoliche.

Sulla base dell'ordinanza assunta il 23 aprile 2020, il Tribunale di sorveglianza di Sassari concedeva al detenuto la misura del differimento facoltativo della pena, nella forma della detenzione domiciliare, perché sulla base del quadro clinico, già compromesso, da plurime patologie (attestate dall'area sanitaria carceraria), l'incidenza della possibile contrazione del Covid-19 avrebbe potuto essere letale per la vita del detenuto.

Va qui aggiunto che, alla scadenza della misura, Pasquale Zagaria, nonostante la richiesta di proroga del differimento della pena ai domiciliari da parte dei suoi legali (istanza rigettata per il venir meno delle condizioni che precedentemente avevano portato alla sua scarcerazione) ha fatto poi ritorno in carcere. Il sistema penitenziario, a settembre 2020, è riuscito a garantire gli standard di assistenza sanitaria che nel caso concreto la patologia ha richiesto.

5.3. LE AUDIZIONI SUL CASO ZAGARIA

Come già riferito in altre parti della presente relazione, la Commissione ha eseguito una serie di audizioni di interlocutori istituzionali al fine di approfondire i vari segmenti di indagine oggetto della presente inchiesta parlamentare. In tale contesto, ai vari auditi, in ragione del loro ruolo svolto nell'ambito della scarcerazione del detenuto in Alta Sicurezza Pasquale Zagaria, sono stati formulati precisi quesiti dai commissari al fine di far più chiara luce sulla vicenda e comprenderne gli eventuali profili di responsabilità dei diversi attori istituzionali.

⁽¹⁴⁹⁾ *Idem.* « Nel loro complesso, pertanto, gli elementi detti – non fronteggiabilità della patologia in ambiente carcerario, attenuata pericolosità sociale, condotta processuale e misura detentiva in ambiente non giudicato inidoneo – inducono a far prevalere le esigenze di tutela del diritto alla salute », le quali « potranno comunque ricevere copertura attraverso un adeguato sistema di traduzione del detenuto nel domicilio e un congruo regime di prescrizioni, che impedisca l'uscita dal domicilio se non per ragioni sanitarie e imponga la frequentazione delle sole persone conviventi ».

Una prima testimonianza è stata così offerta da Caterina Malagoli, dirigente l'ufficio del DAP competente sulla gestione dei detenuti nel circuito di Alta Sicurezza ed *ex art. 41-bis* O.P. (Ufficio V). Secondo l'audita la criticità del caso Zagaria risiedeva nel fatto che, ad avviso del tribunale, la risposta del DAP – e più precisamente dell'Ufficio III « servizi sanitari » della Direzione generale detenuti e trattamento – sull'indicazione di un luogo ove il detenuto poteva svolgere le cure, era giunta in ritardo ed il tribunale aveva deciso sull'istanza.⁽¹⁵⁰⁾

La dottoressa Malagoli ha, dunque, ricostruito l'*iter* previsto all'interno del DAP per istruire i casi di trasferimento temporaneo di un detenuto A.S. per motivi di salute. Le richieste di tale specie – ha precisato l'audita – confluiscono al citato Ufficio « servizi sanitari » del Dipartimento che, dopo aver acquisito dal carcere una relazione sanitaria aggiornata sullo stato effettivo di salute del richiedente, indica il tipo di prestazione sanitaria necessaria e l'istituto penitenziario dove è possibile procedere alle cure richieste.⁽¹⁵¹⁾ Successivamente la pratica, così istruita dall'Ufficio III « servizi sanitari », viene infine trasmessa al paritetico Ufficio V, retto dalla medesima dottoressa Malagoli, per la definitiva individuazione dell'istituto carcerario, considerata la pericolosità sociale e la storia criminale dell'interessato e valutati, quindi, i profili di compatibilità con il gruppo di detenuti presso cui inserirlo nel carcere di destinazione.

Nel caso specifico relativo alla vicenda Zagaria, la dottoressa Malagoli ha precisato di essere stata investita della pratica in data 21 aprile 2020 ricevendo la proposta formulata dalla collega Montesanti, dirigente del predetto Ufficio III, di trasferire il detenuto presso l'istituto di Cagliari. Ha ricordato di aver immediatamente evaso la richiesta dando parere favorevole nel corso della stessa giornata, così come attestato da una nota a firma della citata dirigente.⁽¹⁵²⁾

⁽¹⁵⁰⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del Direttore dell'Ufficio V – Direzione generale detenuti e trattamento e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli « È arrivato alla mia attenzione il fatto che Zagaria doveva fare delle analisi, anzi alla fine erano delle prestazioni e non delle analisi che poteva fare anche in day hospital; [...] la dottoressa Montesanti mi aveva chiesto se c'era la possibilità di farle a Cagliari ... anche se quello non è un istituto strutturato per i detenuti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Il problema è che alla magistratura di sorveglianza non è arrivata la risposta del DAP, per cui loro hanno deciso comunque », pag. 36.

⁽¹⁵¹⁾ *Idem*, « quando arriva una richiesta per un'esigenza di un detenuto, nel reparto c'è la dottoressa Altavista, chiedono relazioni sanitarie [...] Chiedono una relazione aggiornata al carcere, perché devono sapere come sta il detenuto; una volta che hanno la relazione aggiornata, questa dottoressa la studia e la esamina, quindi scrive in merito alla prestazione di cui, secondo lei, ha bisogno il detenuto e dove può essere curato. Solo alla fine di questa istruttoria sanitaria la dottoressa viene da me, dicendomi in quale degli istituti penitenziari con i servizi di assistenza intensificati (SAI) può andare, ad esempio a Rebibbia o a Opera, eccetera. Il mio compito è esaminare le compatibilità con gli altri detenuti e indicare quale sede penitenziaria preferisco, lo scrivo e lo siglo. È così che funziona » pag. 39.

⁽¹⁵²⁾ *Idem*: « (...) nel momento stesso in cui mi pongono il problema dò il riscontro. Si parla infatti di riscontro in pari data della dottoressa Malagoli con indicazione favorevole al trasferimento a Cagliari, assicurando la separazione dalla restante popolazione. Questo perché non era poi un carcere per detenuti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, quindi la mia esigenza è la sicurezza. Vi è poi una nota urgente a vista del 22 aprile con cui la dottoressa Montesanti chiede all'Azienda per la tutela della salute – area sociosanitaria di Cagliari (...) se l'iter diagnostico-terapeutico potrà essere assicurato all'ospedale di Cagliari, poi c'è tutta la ricostruzione in riguardo. Comunque il problema me lo hanno posto il 21 aprile e io l'ho riscontrato in quella data ». pag. 39-40

Ha, quindi, aggiunto di aver valutato favorevolmente la richiesta pur nella consapevolezza che il carcere di Cagliari non era, in effetti, idoneo ad ospitare detenuti nel circuito A.S. o sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'O.P. Tale soluzione, tuttavia, si rendeva necessaria in considerazione dello stato di emergenza pandemica che aveva indotto la Regione Sardegna ad emanare un'ordinanza che impediva qualsiasi trasferimento da/verso l'isola, anche si fosse trattato di traduzione di detenuti. In merito, ha così riferito alla Commissione: « *Non potevo trasferire nessuno in Sardegna, né far uscire nessuno dalla Sardegna nel periodo Covid (...), pertanto, quando la dottoressa [Montesanti] prospettò Cagliari, io dissi che andava bene. Però non c'è stato neanche il tempo* ». ⁽¹⁵³⁾

La vicenda è stata definitivamente chiarita dal dottor Giulio Romano che la considerava riconducibile senz'altro « *un grave errore* » commesso dal suo ufficio, errore tuttavia dovuto ad un « *difetto di email* ». ⁽¹⁵⁴⁾

In proposito, l'auditore ha ritenuto opportuno premettere alcune informazioni di carattere generale sul sistema di gestione della posta elettronica utilizzato dal DAP. Riferiva al riguardo che, nell'estate del 2019, poco prima di assumere le funzioni di direttore generale, il Dipartimento aveva introdotto un nuovo sistema di gestione ed archiviazione della posta elettronica, denominato « Calliope ». Tale piattaforma non prevede l'emissione di una ricevuta di consegna in caso di invio di un messaggio di posta elettronica ordinario (PEO), al contrario di quanto invece avviene per l'invio di una PEC.

Nel caso di specie, l'*e-mail* di risposta dell'Ufficio III al Tribunale di sorveglianza di Sassari era stata inviata, per un mero errore materiale, ad un indirizzo di posta elettronica non corretto. Trattandosi, dunque, di posta ordinaria, l'Ufficio emittente non era stato in grado di avvedersi immediatamente dell'errore in quanto, come sopra accennato, il sistema in questi casi non dà conferma dell'effettivo ricevimento da parte del destinatario. ⁽¹⁵⁵⁾

⁽¹⁵³⁾ *Idem*, pag. 38.

⁽¹⁵⁴⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del dottor Giulio Romano, direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, pag. 18, 22-23.

⁽¹⁵⁵⁾ *Idem*, Si riporta la ricostruzione fatta dallo stesso auditore alla Commissione: « *La vicenda Zagaria è stata oggetto di miei appunti al Capo dipartimento del 27 e del 30 aprile 2020. È stato accertato un errore nella indicazione dell'indirizzo di posta elettronica ordinaria di un dipendente del tribunale di sorveglianza di Sassari. L'errore ha in qualche misura avuto rilievo nella decisione. L'errore è imputabile a ufficio e personale della Direzione generale che in quel momento, sia pure da molto poco, io dirigevo. [...] A fine agosto, inizi settembre, da quanto io ho compreso – e non sono un tecnico quindi, come posso dire, mi assumo in parte la responsabilità di quello che dico – è entrato nel Dipartimento un sistema di archiviazione, di gestione delle mail che si chiama Calliope. È entrato quando non c'era già più l'altro direttore generale e [...] senza un'analisi approfondita del funzionamento. Si è scoperto che il sistema manda PEC e può mandarle a PEO e a PEC. Se le manda a PEC, non ci pone problema perché c'è la ricevuta di avvenuta consegna; se hai la ricevuta sei a posto, se non hai la ricevuta non sei a posto. Se invece mandi PEO, sostanzialmente quello che succede è che il tuo server comunica l'accettazione della PEO, ma tu non sai se è arrivata; puoi saperlo soltanto con un controllo successivo. Comunque quello che è successo è semplicemente questo: nel provvedimento di citazione del tribunale di sorveglianza di Sassari c'era in piccolissimo (...) il nome della dipendente addetta a ricezione di quel tipo di atto. È bastato che chi intestava il provvedimento con l'indirizzo di posta elettronica leggesse erroneamente quel nome da "ai" in "ia" perché quella mail non arrivasse mai. Questo è quello che, con i limiti delle mie capacità tecnologiche,*

Il dottor Romano, in quanto direttore generale, non aveva direttamente seguito l'istruttoria, atteso che le pratiche di tal genere sono di ordinaria competenza degli uffici dipendenti (nel caso specifico, degli uffici III e V della Direzione generale detenuti e trattamento). Tuttavia, ha precisato che, nonostante l'indubitabile errore commesso (« *l'errore c'è stato, è assolutamente pacifico* »), i competenti uffici alle sue dipendenze si erano adeguatamente adoperati per trovare una « *soluzione di ricovero ospedaliero all'interno della Sardegna* ». ⁽¹⁵⁶⁾ In sintesi, è venuta a mancare per errore la comunicazione formale al tribunale di sorveglianza, ma non i contatti interlocutori e la dovuta istruttoria della pratica.

Infatti l'auditò, nel ricordare come in quel frangente l'ufficio III « *servizi sanitari* » fosse in « *grandissima difficoltà* » in quanto doveva fronteggiare un « *sovraccarico di lavoro oberato dai compiti della task force Covid istituita a febbraio* » con un organico ridotto a solo quattro unità di personale ⁽¹⁵⁷⁾, ha sottolineato che pur in tali difficoltà la dirigente a ciò preposta si era adoperata a trovare un'adeguata collocazione ospedaliera all'interno della Sardegna, ma senza successo e che, probabilmente, sarebbe stato necessario disporre di un lasso temporale più lungo per provvedere in modo adeguato. Ha asserito, inoltre, che il tribunale di sorveglianza di Sassari non aveva saputo che il DAP stava cercando una soluzione alternativa e che probabilmente, invece, se fosse stato messo a conoscenza avrebbe concesso il tempo necessario per trovare una sistemazione sanitaria. ⁽¹⁵⁸⁾

Nel rispondere alle domande postegli dai membri della Commissione sulle difficoltà di trasferire Zagaria in un istituto attrezzato alle cure o prossimo ad una struttura ospedaliera in grado di fornire i necessari interventi sanitari, ha chiarito che, nel culmine della pandemia, era stato molto difficile operare trasferimenti mentre se ad un detenuto vengono concessi gli arresti domiciliari « *è molto più facile* », specificando che « *non è una ragione di scelta e di selezione del criterio. Questo è solo un dato di fatto* ». ⁽¹⁵⁹⁾

In conclusione, il dottor Romano con apprezzabile trasparenza, consapevolezza e rispetto del ruolo ricoperto si è assunto la responsabilità delle vicende che hanno interessato l'ufficio e destato notevole clamore mediatico: « *so di aver dato tutto quello che potevo, senza risparmio e con le migliori intenzioni (...), tuttavia, se la lotta alla mafia è una cosa su cui non*

chiedendo all'interno dell'ufficio, sono riuscito a comprendere e ricostruire. Ad ogni modo l'errore è certo », pag. 18 e pag. 19.

⁽¹⁵⁶⁾ *Idem*, pag. 23.

⁽¹⁵⁷⁾ *Idem*, pag. 60: « *Romano. (...) In quei giorni l'ufficio sanitario contava, al di là dell'organico teorico, in concreto quattro persone. Questo a fine febbraio. È scoppiato il Covid-19 e quell'ufficio ha subito un'accelerazione lavorativa, al pari di tutto il resto delle strutture sanitarie della nazione (...). In questi giorni, il personale addetto a quell'ufficio è di 18 unità* ».

⁽¹⁵⁸⁾ *Idem*, pag. 29: « *Romano. (...) Il problema non è che non ci fossero le interlocuzioni. È che per questo difetto di mail (...) il tribunale di sorveglianza di Sassari non ha proprio capito che noi stavamo interloquendo, quindi ha pensato che fossimo disattenti o altro. Credo che, se anche il tribunale di Sassari avesse ricevuto l'interlocutoria in cui si diceva che stavamo cercando a Cagliari o in altro posto, avrebbe aperto un canale di migliore comprensione.* »

⁽¹⁵⁹⁾ resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, seguito dell'audizione del dottor Giulio Romano, Direttore Generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, pag. 58.

si può transigere, e per me lo è, deve essere dato un messaggio netto: non sono ammessi errori e la responsabilità deve in qualche misura rifluire, sia pure a titolo oggettivo – dato che sono del tutto incolpevole – anche sul direttore generale ».⁽¹⁶⁰⁾

5.4. ANALISI DEI DATI SULLE SCARCERAZIONI

5.4.a I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)

La Commissione, come già più volte detto, avuta notizia, da fonti libere, che detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P. o in espiazione pena per gravi reati fossero stati scarcerati per continuare ad eseguire la pena presso il loro domicilio a causa dell'emergenza sanitaria in atto, ha acquisito informazioni al DAP.

Con una prima nota, in data 22 aprile 2020, si è richiesto l'elenco dei nominativi dei detenuti usciti dal carcere, le relative posizioni giuridiche, i provvedimenti in base ai quali erano stati posti in misure alternative o agli arresti domiciliari, nonché « *se vi siano state determinazioni di sorta che abbiano inciso su uno o più detenuti sottoposti alle misure di cui all'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario* »⁽¹⁶¹⁾.

La prima risposta del DAP⁽¹⁶²⁾ dava atto che dall'inizio dell'emergenza fino al 25 aprile 2020 il totale delle scarcerazioni di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P. e di quelli appartenenti al circuito Alta Sicurezza ammontava a 376 detenuti⁽¹⁶³⁾.

In particolare, con riferimento alla situazione in essere in data 25 aprile 2020, venivano segnalati i seguenti quattro detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P.⁽¹⁶⁴⁾:

– Francesco Bonura⁽¹⁶⁵⁾, in espiazione del delitto di associazione mafiosa ed estorsione continuata con fine pena 12 marzo 2021; con ordinanza del 20 aprile 2020 il magistrato dell'ufficio di sorveglianza di Milano disponeva, « *vista l'istanza* », il differimento della pena « *nelle forme della detenzione domiciliare* » in base agli artt. 147, comma 1, n. 2 c.p., 684 c.p.p. e 47-ter comma 1-ter O.P.;

– Pasquale Zagaria⁽¹⁶⁶⁾, in espiazione della pena determinata con provvedimento di cumulo con fine pena 19 luglio 2025; con ordinanza del 23 aprile 2020 il tribunale di sorveglianza di Sassari disponeva, su « *istanza* » il differimento « *sino al 22 settembre 2020* » della pena « *in*

⁽¹⁶⁰⁾ Idem, pag. 22 e 23

⁽¹⁶¹⁾ Lettera del Presidente della Commissione parlamentare antimafia, al Capo del DAP *pro-tempore*, prot. n.2109/CommAnt. del 22 aprile 2020

⁽¹⁶²⁾ Lettera del Capo del DAP *pro-tempore* dott. Francesco Basentini, prot. 2125/CommAnt del 29.4.2020.

⁽¹⁶³⁾ Come riferito dal DAP con successiva nota del 6 maggio 2020, in tale periodo negli istituti penitenziari erano ristretti 745 detenuti sottoposti al regime *ex art.* 41-bis O.P. e 9.069 detenuti appartenenti al circuito penitenziario dell'Alta Sicurezza, di cui 273 in AS-1, 80 in AS-2 e 8.716 in AS-3.

⁽¹⁶⁴⁾ I nomi dei detenuti sono stati pubblicati da numerosi mezzi di informazione.

⁽¹⁶⁵⁾ Nato a Palermo il 27 marzo 1942.

⁽¹⁶⁶⁾ Nato a S. Cipriano d'Aversa il 5 gennaio 1960.

regime di detenzione domiciliare » ai sensi degli artt. 147, comma 1, n. 2 c.p. e 47-ter, comma 1-ter, O.P.;

– Vincenzino Iannazzo⁽¹⁶⁷⁾, nei cui confronti, con ordinanza del 1° aprile 2020, la Corte di assise di appello di Catanzaro sostituiva, su istanza di parte, la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari;

– Vincenzo Di Piazza⁽¹⁶⁸⁾, in espiazione di condanna per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. con fine pena 24 dicembre 2021, nei cui confronti, con ordinanza del 27 marzo 2020, il magistrato dell'ufficio di sorveglianza di Milano, su « *istanza presentata dalla difesa* », disponeva « *il differimento della pena* » ai sensi dell'art. 146 comma 1, n. 3 c.p. e all'art. 684 c.p.p.

Inoltre, con riferimento al circuito Alta Sicurezza, il DAP riferiva che solo un detenuto⁽¹⁶⁹⁾ appartenente al sottocircuito AS-1⁽¹⁷⁰⁾ era stato ammesso alla detenzione domiciliare con ordinanza del 25 marzo 2020⁽¹⁷¹⁾, mentre, per quanto riguardava i detenuti AS-3⁽¹⁷²⁾, 21 erano stati ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale, 159 alla detenzione domiciliare e, infine, 196 posti (ovvero il 52% del totale ristretti nel sottocircuito) agli arresti domiciliari in sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere « *previo parere della competente Procura* ».

Nella stessa risposta il Dipartimento ricordava che la valutazione del giudice chiamato a pronunciarsi sul rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena (art. 146 c.p.) o il rinvio facoltativo (art. 147 c.p.) anche nelle forme della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, O.P., prescinde dalle preclusioni di cui all'art. 4-bis O.P. e che comunque la concessione dei suddetti benefici presuppone che il giudice « *abbia escluso la sussistenza del concreto pericolo della commissione di delitti* ». La concessione di misure alternative o sanitarie da parte della magistratura a detenuti appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza – continuava il DAP nella sua nota di risposta – « *fa verosimilmente ritenere che l'Autorità Giudiziaria abbia considerato la pena residua ancora da espiaire da riferire a reati non compresi tra quelli c.d. ostativi, ovvero previsti dall'art. 4-bis o.p.* ».⁽¹⁷³⁾

Il DAP, inoltre, richiamava il tema dello scioglimento del cumulo, ovvero della possibilità, quando sia in espiazione una pluralità di pene inflitte in conseguenza di almeno un delitto ostativo, di attribuire la parte di pena già espiaita al delitto cui sono collegate le conseguenze più gravi. Nel rimarcare l'esclusiva competenza della magistratura di sorveglianza sia sulla possibilità di scioglimento del cumulo, sia sulla valutazione della

⁽¹⁶⁷⁾ Nato a Lamezia Terme il 24 giugno 1954.

⁽¹⁶⁸⁾ Nato a Casteltermini il 5 aprile 1940.

⁽¹⁶⁹⁾ Antonino Sudato, nato ad Avola il 12 aprile 1953, condannato all'ergastolo.

⁽¹⁷⁰⁾ Detenuti non più sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis, O.P. in ragione del mancato rinnovo del decreto ministeriale o a seguito dell'annullamento del medesimo da parte del tribunale di sorveglianza di Roma.

⁽¹⁷¹⁾ Emessa dal magistrato dell'ufficio di sorveglianza de L'Aquila (procedimento iscritto d'ufficio) che ha applicato la misura ai sensi degli artt. 147 c.p. e 47-ter, comma 1-ter O.P.

⁽¹⁷²⁾ Detenuti in espiazione della pena per reati associativi di mafia e droga ed altri gravi reati.

⁽¹⁷³⁾ Lettera del Capo del DAP, dott. Francesco Basentini, prot. 2125/commant del 29.4.2020.

sussistenza dei presupposti per la concessione dei benefici penitenziari (comprensiva del bilanciamento tra esigenze della tutela della salute e della prevenzione del pericolo di recidiva), il Dipartimento ricordava che è altresì la stessa magistratura ad esercitare la vigilanza sull'organizzazione degli istituti – attraverso visite, colloqui, visione di documenti e di dirette informazioni – per cui è posta nelle condizioni di adottare decisioni su un determinato procedimento⁽¹⁷⁴⁾ anche sulla scorta delle risultanze di tali attività: « *la magistratura di sorveglianza 'può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno', tra le quali in ipotesi, alla competente autorità sanitaria, quelle in ordine alle misure adottate nell'istituto e nella sezione di appartenenza per la prevenzione del pericolo di contagio ed anche quelle relative ad un eventuale approfondimento sulla pericolosità del soggetto di cui, peraltro, sono già indice la sottoposizione allo speciale regime detentivo ex art. 41-bis, co. 2 o.p. o la assegnazione al circuito alta sicurezza* ». ⁽¹⁷⁵⁾

Si comunicava altresì che con successiva nota-circolare 24 aprile 2020, n. 136587, la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento aveva disposto che « *le direzioni degli istituti penitenziari, oltre alle informazioni già indicate nella nota 21 marzo 2020, n. 95907, provvedano tempestivamente a trasmettere direttamente alla Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo copia delle segnalazioni/istanze concernenti ristretti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis, co. 2 o.p., o assegnati al circuito alta sicurezza* ». ⁽¹⁷⁶⁾

Quanto alla nota circolare del 21 marzo 2020, il DAP si limitava a darne alla Commissione un rapido cenno, senza tuttavia ritenere opportuno fornire specifiche riflessioni sulla sua valenza e portata applicativa in merito alle intervenute numerose scarcerazioni.

Pochi giorni dopo, la Commissione, ritenendo impellente disporre di un quadro più approfondito della vicenda, ha inoltrato una nuova richiesta al Dipartimento⁽¹⁷⁷⁾, sollecitando l'acquisizione di un elenco aggiornato e puntuale di tutti i soggetti detenuti in alta sicurezza o sottoposti al regime differenziato, corredato dalle informazioni sulla tipologia analitica delle istanze presentate⁽¹⁷⁸⁾ e, al fine di monitorare i territori in cui gli stessi avrebbero potuto riprendere direttamente la gestione ed il controllo delle loro attività illecite, sui luoghi di esecuzione delle misure.

Il DAP dava dunque esito alla richiesta della Commissione comunicando, tra l'altro, il dato aggiornato del numero degli scarcerati alla data del 4 maggio⁽¹⁷⁹⁾. Nel giro di appena una decina di giorni altri 79 detenuti venivano scarcerati, giungendo così ad un totale di 455 unità, con un incremento del 21% rispetto ai 376 dimessi al 25 aprile 2020.

⁽¹⁷⁴⁾ Vedi artt. 69, 70 O.P. e art. del D.P.R. n. 230 del 2000.

⁽¹⁷⁵⁾ Lettera del Capo del DAP, dott. Francesco BASENTINI, prot. 2125/commant del 29.4.2020.

⁽¹⁷⁶⁾ *Idem.*

⁽¹⁷⁷⁾ Nota del Presidente della Commissione parlamentare antimafia, Sen. Nicola Morra al Capo del DAP, prot. 2128 Comm/Ant del 30 aprile 2020.

⁽¹⁷⁸⁾ Detenzione domiciliare ordinaria, detenzione domiciliare sanitaria, affidamento in prova, differimento dell'esecuzione della pena.

⁽¹⁷⁹⁾ Lettera del Vice-Capo del DAP, Roberto Tartaglia, del 6 maggio 202 (doc. 379.1).

Dall'esame del prospetto fornito sulle istanze accolte emergono alcuni dati particolarmente significativi ai fini della presente inchiesta.

Le 456 istanze⁽¹⁸⁰⁾ sono state esitate positivamente in misura pressappoco equivalente a beneficio di detenuti « definitivi » (225 unità, 49,3% del totale) e « non definitivi » (231 unità, 50,7%). Nella maggioranza dei casi (289, pari al 63%) le istanze sono state presentate direttamente dai detenuti (129) o dai difensori di fiducia (160). Solo 60 istanze (13%), invece, sono state avanzate su « segnalazione sanitaria trasmessa dalla direzione dell'istituto », in altri termini, per effetto diretto della nota circolare del 21 marzo 2020⁽¹⁸¹⁾. In realtà, come si vedrà nel prosieguo della presente relazione, gli effetti della circolare vanno ben oltre il dato statistico rappresentato dalle istanze *ex officio*, in quanto, a tacer d'altro, è ben nota la rapida diffusione delle notizie in ambito carcerario suscettibili di avere un diretto impatto, vero o presunto, sulle condizioni dei detenuti e sulle prospettive di liberazione.

Particolarmente d'interesse è la statistica delle « scarcerazioni » suddivise per regione, elaborata sulla base dei dati dei detenuti scarcerati ristretti in istituti di pena appartenenti al medesimo Provveditorato regionale del DAP (vedi Tabella n. 1).

TABELLA n. 1

Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria (PRAP)	Scarcerazioni
Calabria	96
Sicilia	68
Toscana- Umbria	53
Lombardia	49
Lazio - Abruzzo - Molise	48
Campania	44
Emilia Romagna - Marche	28
Piemonte - Valle d'Aosta - Liguria	24
Puglia - Basilicata	21
Veneto -Trentino Alto Adige - Friuli Venezia Giulia	13
Sardegna	11

Si rileva, infatti, che più del 45% delle istanze accolte sono state presentate in istituti di pena siti in regioni non particolarmente incise dalla prima ondata della pandemia da Covid-19.

⁽¹⁸⁰⁾ Tale numero (456) differisce lievemente rispetto a quello più sopra indicato (455) in quanto ricomprende anche l'istanza di un detenuto riassociato in carcere successivamente all'accoglimento dell'istanza. Si tenga conto, altresì, che il dato totale, secondo quanto riferito dal DAP, considera esclusivamente le istanze presentate tramite l'ufficio matricola dell'istituto di appartenenza, e non anche quelle avanzate direttamente dai detenuti all'autorità giudiziaria tramite il difensore di fiducia, i familiari o trasmesse in busta chiusa.

⁽¹⁸¹⁾ Le rimanenti 106 istanze sono state censite dal DAP sotto la voce « da verificare » omnicomprensiva di situazioni interlocutorie.

Spicca ad una prima lettura il numero delle scarcerazioni è maggiore in regioni come la Calabria (96) e la Sicilia (68) rispetto a Lombardia (49), Piemonte (24) e Triveneto (13), quest'ultime decisamente più colpite dalla diffusione del Covid-19 durante la « prima ondata ». Dato ancor più da evidenziare se si tiene conto della circostanza, particolarmente significativa, che il numero delle istanze su « segnalazione sanitaria trasmessa dalla direzione dell'istituto » sono 16 (su 60) avanzate dalle direzioni degli istituti della Sicilia a fronte di 4, 2 e 13 avanzate rispettivamente dalle direzioni delle carceri di Lombardia, Piemonte e Triveneto, nei cui territori sono state le prime « zone rosse » dell'emergenza sanitaria, mentre ancora ben 14 dalle direzioni degli istituti della Campania, seguita con 10 dagli istituti della regione Calabria.

Il 4 maggio 2020, ad esempio, la situazione dei contagi rilevata dal Ministero della Salute era la seguente:

TABELLA n. 2

REGIONE	Totale positivi (4.5.2020)	Casi totali (fino al 4.5.2020)
Lombardia	37.307	78.105
Piemonte	15.562	27.622
Emilia Romagna	8.984	26.175
Veneto	7.234	18.373
Toscana	5.279	9.601
Liguria	3.508	8.417
Lazio	4.385	6.847
Marche	3.206	6.363
Campania	2.711	4.498
Trento	1.165	4.258
Puglia	2.945	4.153
Sicilia	2.202	3.255
Friuli Venezia Giulia	1.050	3.076
Abruzzo	1.837	3.000
Bolzano	636	2.541
Umbria	181	1.394
Sardegna	653	1.317
Valle d'Aosta	110	1.143
Calabria	674	1.118
Basilicata	173	386
Molise	178	301
TOTALE	99.980	211.938

Sono stati così poste a confronto le scarcerazioni eseguite rispetto ai contagi verificatisi nei vari contesti territoriali, rilevando così un indice che

sinteticamente rappresenta quanti detenuti hanno ottenuto benefici penitenziari rispetto al livello di diffusione della pandemia. Ne deriva un dato interessante. Dove l'indice è molto basso, significa che vi sono state poche scarcerazioni in regioni ad alta intensità pandemica; al contrario, un indice elevato dimostrerebbe che vi sono state scarcerazioni di numero ben più elevato rispetto a quello atteso in ragione della bassa intensità pandemica.

TABELLA n. 3

Provvedito- rato Regionale Amministra- zione Peniten- ziaria (PRAP)	Regione	Casi totali fino al 4.5.2020	Scarcerazioni	Indice (n. scar- cerati su 1.000 positivi)
	<i>Calabria</i>	<i>1.118</i>		
PRAP Cala- bria		1.118	96	85
	<i>Sicilia</i>	<i>3.255</i>		
PRAP Sicilia		3.255	68	21
	<i>Toscana</i>	<i>9.601</i>		
	<i>Umbria</i>	<i>1.394</i>		
PRAP Tosca- na-Umbria		10.995	53	4,9
	<i>Lombardia</i>	<i>78.105</i>		
PRAP Lom- bardia		78.105	49	0,6
	<i>Lazio</i>	<i>6.847</i>		
	<i>Abruzzo</i>	<i>3.000</i>		
	<i>Molise</i>	<i>301</i>		
PRAP Lazio Abr. Molise		10.148	48	4,7
	<i>Campania</i>	<i>4.498</i>		
PRAP Campa- nia		4.498	44	9,7
	<i>Emilia Roma- gna</i>	<i>26.175</i>		
	<i>Marche</i>	<i>6.363</i>		
PRAP Emilia Romagna		32.538	28	0,8
	<i>Piemonte</i>	<i>27.622</i>		
	<i>Valle d'Aosta</i>	<i>1.143</i>		
	<i>Liguria</i>	<i>8.417</i>		
PRAP Pie- monte -Valle		37.182	24	0,6

Provvedito- rato Regionale Amministra- zione Peniten- ziaria (PRAP)	Regione	Casi totali fino al 4.5.2020	Scarcerazioni	Indice (n. scar- cerati su 1.000 positivi)
d'Aosta - Li- guria				
	<i>Puglia</i>	<i>4.153</i>		
	<i>Basilicata</i>	<i>386</i>		
PRAP Puglia Basilicata		4.539	21	4,6
	<i>Veneto</i>	<i>18.373</i>		
	<i>Prov. Trento</i>	<i>4.258</i>		
	<i>Prov. Bolzano</i>	<i>2.541</i>		
	<i>Friuli-V.Giulia</i>	<i>3.076</i>		
PRAP Veneto Friuli-V.G. Trento Bolzano		28.248	13	0,4
	<i>Sardegna</i>	<i>1.317</i>		
PRAP Sarde- gna		1.317	11	8,3
TOTALE		211.938	455	2,1

Dalla Tabella n. 3, si rileva così, ad esempio, che regioni con « zone rosse » o comunque ad elevata incidenza pandemica – come quelle ricomprese nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP) Veneto/Friuli V.G./Trentino A.A. (0,4), Lombardia (0,6), Piemonte/Valle d'Aosta/Liguria (0,6), Emilia Romagna (0,8) – hanno un indice bassissimo: ovvero, si è scarcerato molto meno rispetto a quanto avrebbe richiesto l'emergenza sanitaria. Al contrario, in Calabria (85), si registra un indice di 140 volte superiore rispetto alla Lombardia e 210 volte quello del PRAP Veneto/Friuli/Trentino.

Quanto ai benefici penitenziari concessi è possibile evincere che su 455 detenuti scarcerati: 223 erano stati posti agli arresti domiciliari; 187 in detenzione domiciliare; 5 in esecuzione pena presso il domicilio (l. 199/2010, c.d. « *svuota carceri* »); 35 in affidamento in prova; 5 in esecuzione pena presso il domicilio per il decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. *decreto Cura Italia*); 3 deceduti; 4 per fine pena.

Risulta infine che solo un detenuto su 455 aveva fatto rientro in carcere.

La Commissione nel corso della seduta del 6 maggio 2020 ha inteso avviare un'ulteriore fase di collaborazione con il DAP concernente la trasmissione dei dati e dei documenti rilevanti per una più completa e puntuale ricostruzione delle vicende che hanno condotto ad una non comune concessione di misure e benefici penitenziari nei confronti di

detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41bis o.p. o in esecuzione pena per gravi delitti *ex art. 4-bis O.P.*, provvedendo a richiedere, il giorno successivo, al Dipartimento « *un aggiornamento costante, il più possibile ravvicinato nel tempo* » rispetto alla presentazione delle istanze di applicazione di misure alternative alla carcerazione da parte dei detenuti per reati di mafia e all'adozione dei conseguenti provvedimenti della magistratura. Solo questi ultimi possono infatti consentire di comprendere le motivazioni, i reati in espiazione, eventuali operazioni di *scioglimento del cumulo* e gli effetti complessivi delle innovazioni legislative (v. decreti Bonafede) introdotte nell'ordinamento penitenziario.

A seguito di detta richiesta il DAP ha fornito una prima risposta l'11 maggio 2020, trasmettendo 375 provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria « *aventi ad oggetto quei detenuti sottoposti allo speciale regime di cui all'art. 41-bis O.P. o inseriti nel circuito della c.d. "alta sicurezza", già ricompresi nell'elenco "riepilogativo" trasmesso, da ultimo, in data 29 aprile u.s.* ». Viene allegato un ulteriore elenco aggiornato al 7 maggio 2020, nel quale sono riportati i dati e le informazioni divisi per PRAP e istituto penitenziario, nonché le date di emissione dei provvedimenti giudiziari che hanno concesso i benefici. Nell'elenco sono compresi anche i nominativi dei 375 già comunicati alla commissione a cui si aggiungono ulteriori casi che *medio tempore* avevano lasciato il carcere fino alla data del 7 maggio 2020, per un totale di 498.

Successivamente, il 13 maggio, il nuovo Capo dipartimento, insediato il giorno prima, ha comunicato di aver disposto alla Direzione generale detenuti e trattamento di trasmettergli con cadenza periodica l'elenco delle istanze presentate dai detenuti sottoposti al regime *ex art. 41-bis O.P.* e da quelli appartenenti al circuito dell'alta sicurezza, nonché copia dei provvedimenti di dimissione dagli istituti penitenziari adottati dalla magistratura al fine di trasmetterli a questa commissione « *con frequenza tendenzialmente quindicinale* ».

Va premesso che le prime risultanze documentali inviate dal DAP dalla Commissione non corrispondono a quanto emerso in sede di audizione del Ministro della giustizia *pro tempore*⁽¹⁸²⁾ e a quanto dichiarato dall'allora direttore generale dei detenuti e del trattamento, Giulio Romano,⁽¹⁸³⁾ e dalla direttrice dell'Ufficio V, Caterina Malagoli⁽¹⁸⁴⁾.

⁽¹⁸²⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 9.

⁽¹⁸³⁾ Resoconti stenografici n. 76 e 78 rispettivamente del 16 e del 17 giugno 2020, audizioni del dottor Giulio ROMANO, direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

⁽¹⁸⁴⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli.

5.4.b I dati elaborati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)

I dati acquisiti sono stati implementati anche dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, con relazione in data 3 settembre 2021,⁽¹⁸⁵⁾ nella quale ha richiamato quanto riportato nella sua relazione annuale – Sistema penitenziario – laddove afferma di essere stata informata dal DAP del rilevante numero di scarcerazioni solo in data 21 aprile 2020 « e cioè molto dopo l'effettiva uscita dal carcere di oltre 350 detenuti in regime di Alta sicurezza in palese controtendenza con l'abituale e costante interlocuzione con il DAP ».

Si riferisce, inoltre, che era stata immediatamente avviata una interlocuzione con le Direzioni distrettuali che erano state informate dei nominativi dei detenuti che fino ad allora avevano beneficiato dei provvedimenti di arresti domiciliari e/o di detenzione domiciliare, al fine di avviare le opportune attività di controllo e verifica sui soggetti interessati. Era stato contestualmente adottato un provvedimento organizzativo che aveva consentito alla DNAA di fornire tempestivamente informazioni aggiornate alla magistratura di sorveglianza in ordine alla pericolosità dei detenuti e dell'organizzazione di appartenenza, anticipando la disciplina introdotta dal decreto-legge n. 28 del 2020.

Dopo aver richiamato i provvedimenti emanati dal DAP all'inizio dell'emergenza sanitaria, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo si è soffermata sulla circolare del 21 marzo 2020, in particolare sulla parte conclusiva (dove cioè veniva disposto alle direzioni degli istituti penitenziari di provvedere a segnalare i detenuti alle autorità giudiziarie), ritenendola « una misura deflattiva rispetto al noto sovraffollamento carcerario » che « come conseguenza, in base ai dati forniti dal NIC [Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria], è stato registrato che i detenuti sottoposti al regime 41-bis o inseriti nel circuito Alta Sicurezza che sono usciti dai relativi Istituti, in quanto destinatari di misure alternative alla detenzione e di sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari, a far data dai primi giorni di aprile a oggi, ammontano a 1807 ».⁽¹⁸⁶⁾

In particolare, riferiva i seguenti dati:

- 1.104 soggetti destinatari degli arresti domiciliari;
- 330 della detenzione domiciliare;
- 47 ex legge n. 199 del 2010;
- 20 ex decreto-legge n. 18 del 2020;
- 1 differimento dell'esecuzione della pena;
- 113 dell'affidamento in prova ai servizi sociali.

Su un totale di 1.807 detenuti scarcerati, la Direzione Nazionale riferiva che solo 173 erano rientrati negli istituti di pena, « un numero decisamente esiguo rispetto al totale ». Definiva « rilevante » il numero di detenuti scarcerati appartenenti alle organizzazioni criminali di stampo

⁽¹⁸⁵⁾ Doc. n. 852.1.

⁽¹⁸⁶⁾ *Idem.*

mafioso (552 appartenenti alla *camorra*, 372 alla *'ndrangheta* e 246 a *cosa nostra*).⁽¹⁸⁷⁾

Affermava, altresì, che « *le gravi conseguenze determinate dalla detenzione domiciliare e/o arresti domiciliari e/o scarcerazione di pericolosi detenuti sono state oggetto di approfondito esame da parte di questo Ufficio che fin dal momento in cui è stato messo al corrente di quanto stava accadendo ha avviato un monitoraggio di tutti i provvedimenti riguardanti detenuti al 41-bis o detenuti AS3 e ASI al duplice fine di ricostruire la possibile “regia” del crimine organizzato e di mitigare gli effetti devastanti della presenza sui territori di origine di pericolosi esponenti mafiosi* ». ⁽¹⁸⁸⁾

La riferita attività di monitoraggio sui provvedimenti di scarcerazione ha portato a rilevare che « *in molti casi i provvedimenti adottati dalla magistratura di sorveglianza o anche dall’AG procedente non si fondavano su una istanza difensiva o su una richiesta del detenuto ma sulla segnalazione proveniente dalla stessa direzione del carcere per quei detenuti che presentavano le patologie indicate nella circolare DAP del 21 marzo 2020. In questi casi la DNAA solo occasionalmente ha avuto conoscenza della procedura in atto e solo in tali casi è riuscita a fornire informazioni sulla pericolosità del detenuto prima che l’AG provvedesse* ». ⁽¹⁸⁹⁾

La Direzione Nazionale, non appena venuta a conoscenza dell’emanazione della nota circolare, ha riferito di aver tempestivamente richiesto ed ottenuto dal DAP la comunicazione delle istanze di misure alternative fondate sull’emergenza sanitaria avanzate da detenuti in Alta Sicurezza o sottoposti al regime di cui all’art. 41-bis O.P., ancor prima della formulazione legislativa dell’obbligo informativo previsto dal citato decreto-legge n. 28 del 2020, al fine di fornire all’autorità giudicante « *ogni utile elemento di valutazione in ordine al contesto criminale di appartenenza e alla pericolosità del detenuto* ». ⁽¹⁹⁰⁾

Nella citata relazione la Direzione Nazionale concludeva affermando: « *Certo è che nonostante i provvedimenti governativi che hanno tentato di porre rimedio alla conseguente gravissima situazione di pericolosità e il costante aggiornamento che questo Ufficio assicura alle DDA in ordine ai detenuti ASI, AS3 e 41-bis per i quali non è stata ripristinata la detenzione in carcere, ad oggi, a pandemia cessata o comunque in via di definizione, risultano ancora presenti sul territorio centinaia di “mafiosi”, appartenenti alle diverse organizzazioni criminali (cosa nostra, 'ndrangheta e camorra) ai quale è stato consentito di riallacciare relazioni e contatti che indiscutibilmente rafforzeranno il potere della criminalità* ».

La Commissione, a fronte della comunicazione della Direzione nazionale antimafia sull’allarmante numero di soggetti pericolosissimi che avevano lasciato il carcere (ben 1.807), e dell’esiguo numero di quelli che erano rientrati – solo 173 –, ha richiesto alla stessa dati ancor più analitici relativamente al numero dei soggetti sottoposti al regime di cui all’art.

⁽¹⁸⁷⁾ *Idem.*

⁽¹⁸⁸⁾ *Idem.*

⁽¹⁸⁹⁾ *Idem.*

⁽¹⁹⁰⁾ *Idem.*

41-*bis* O.P. o inseriti nel circuito Alta Sicurezza destinatari di misure alternative o di sostituzione della custodia cautelare in carcere. Infatti al fine di una più compiuta e stringente analisi sui riflessi dell'emergenza sanitaria nel sistema carcerario, è necessario distinguere tra i benefici ottenuti dai suddetti detenuti, quelli puramente sanitari – e quindi collegabili alla diffusione del Covid-19 e alla gestione dell'emergenza – dagli altri, ritenendo che le misure alternative dell'affidamento in prova, della semilibertà e della detenzione domiciliare « ordinaria », esulino dall'oggetto dell'attività di inchiesta di questa commissione, seguendo la concessione delle stesse un diverso *iter* di valutazione legato alla progressione trattamentale e ai risultati raggiunti dal condannato, ai fini del giudizio di meritevolezza circa la misura richiesta. Pertanto, è stato chiesto alla Direzione Nazionale di conoscere: *a*) il numero dei detenuti che hanno ottenuto la sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari esclusivamente per ragione di salute collegate all'epidemia da Covid-19; *b*) il numero dei detenuti che hanno beneficiato della misura della detenzione domiciliare sanitaria; *c*) il numero dei detenuti ammessi alla misura dell'esecuzione pena presso il domicilio *ex lege* 199/2010; *d*) il numero dei detenuti ammessi all'esecuzione pena presso il domicilio ai sensi del decreto « Cura Italia ». ⁽¹⁹¹⁾

La DNAA ha comunicato, con relazione 17 novembre 2021, ⁽¹⁹²⁾ di avere verificato i provvedimenti di scarcerazione emessi dall'autorità giudiziaria fino al 21 luglio 2021, segnalati dal NIC, esaminandone 1.094 su 1.807.

Ha evidenziato le « *non poche difficoltà connesse alla estrapolazione del protocollo informatico ... di diverse centinaia di provvedimenti giudiziari concernenti le scarcerazioni in oggetto* » così come le criticità emerse nell'analisi richiesta in relazione al sistema informatico, AFIS, in uso all'Amministrazione penitenziaria, ove le direzioni degli istituti inseriscono i dati relativi ai detenuti che hanno in carico nel loro istituto. La DNAA ha spiegato che « *fra le possibili tipologie di dimissioni/uscita dall'istituto di un soggetto detenuto, figurano oltre 80 motivi (es. scarcerazione, arresti domiciliari, detenzione domiciliare, traduzione in udienza, permesso, decesso, rientro in istituto, varie tipologie di trasferimento), che vengono selezionati, tramite un menu a tendina, dall'operatore di Polizia Penitenziaria addetto all'AFIS che in quel momento sta inserendo la scarcerazione, in relazione al motivo di uscita dall'istituto indicato nel provvedimento dell'A.G* ». ⁽¹⁹³⁾

Ha, altresì, riferito che « *la lettura ed analisi dei provvedimenti giudiziari relativi alle scarcerazioni, oggetto della presente ricerca, ha evidenziato numerose difformità nella registrazione in AFIS, rispetto ai reali motivi di uscita contenuti nei provvedimenti de quo* ». ⁽¹⁹⁴⁾

⁽¹⁹¹⁾ Prot. 4532/Commant del 21 settembre 2021.

⁽¹⁹²⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 17 novembre 2021. (doc.962.1)

⁽¹⁹³⁾ *Idem*.

⁽¹⁹⁴⁾ *Idem*. A titolo esemplificativo la Direzione nazionale rappresenta che aveva riscontrato che il differimento provvisorio dell'esecuzione della pena, di cui al combinato disposto *ex artt.*

Oltre all'erroneo inserimento dei dati in AFIS, la Procura Nazionale ha segnalato anche « *il mancato aggiornamento di tale banca dati* », tutti fattori che hanno fatto sì che i dati segnalati dal NIC e comunicati dalla stessa Procura a questa Commissione con la relazione precedente, « *contenessero dati non corrispondenti alla situazione reale, i quali costituiscono un errore che va ad ampliare l'inesattezza totale dei dati* ». ⁽¹⁹⁵⁾

Pertanto l'elenco fornito dal NIC non è attendibile, perché contenente dati errati, oltre che per i motivi suddetti (erroneo inserimento dei dati nella banca dati AFIS e mancato aggiornamento della stessa) anche perché non comprensivo dei soggetti scarcerati che poi hanno fatto nuovamente rientro in carcere, per un totale di 173.

Pur con i limiti in questione la verifica compiuta sui 1.094 provvedimenti di scarcerazione su 1.807 ha portato alle seguenti conclusioni:

– 22 detenuti scarcerati per effetto del decreto « *cura Italia* », di cui 2 per Covid-19. In questo caso sono stati esaminati tutti i provvedimenti relativi alla concessione di questo beneficio. In alcuni provvedimenti viene operato il cd. scioglimento del cumulo ai fini della concessione del beneficio, ritenendo espiata la pena irrogata per il reato ostativo;

– 74 detenuti scarcerati per effetto della legge n. 199 del 2010 (cd. « *legge svuota carceri* »), di cui 4 per Covid-19, cioè il 5% dei casi esaminati (nella precedente relazione il numero totale era pari a 47). In relazione a questo beneficio sono stati esaminati tutti i provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria;

– 350 detenuti scarcerati per detenzione domiciliare, di cui sono stati esaminati 225 provvedimenti (il 75% del totale). Solo 75 di questi ultimi sono riconducibili all'emergenza da Covid-19. La DNAA evidenzia che « *un detenuto su 4 (23%) risulta essere stato scarcerato per fruizione della detenzione domiciliare (con espresso richiamo o con indicazione nella parte motiva) a causa della situazione epidemiologica sanitaria in atto. In tali provvedimenti si rilevano richiami da parte dell'A.G. alla nota ministeriale dal del 21 marzo 2020, che riporta l'elenco delle patologie sanitarie, per cui è necessario procedere alla segnalazione al magistrato di sorveglianza (ultrasettantenni, patologie, non solo di natura respiratoria), che possano comportare elevati rischi per il detenuto in caso di contagio da Covid-19* ». La DNAA ha, altresì, sottolineato di aver « *riscontrato che gli uffici di sorveglianza hanno fatto spesso riferimento alla medesima nota del DAP,*

147 c.p. e 47-ter, comma 1-ter O.P., per motivi di salute, era stato molte volte catalogato come semplice detenzione domiciliare, in quanto la misura del differimento pena veniva disposta nelle forme della detenzione domiciliare, anche se a termine (v. *supra* §§. 2.3-2.4); alcuni provvedimenti concessivi del beneficio dell'esecuzione pena presso il domicilio ai sensi dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010 erano stati inseriti erroneamente come detenzione domiciliare ex art. 47-ter O.P. Allo stesso modo in molti altri casi di scarcerazione si è potuto verificare che il duplice richiamo nei provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nella parte motiva ed in quella decisionale, di entrambi i riferimenti normativi, dell'art. 123 del d.l. « Cura Italia » e dell'art. 1 L.199/2010, abbia generato confusione negli operatori della Polizia Penitenziaria addetti all'inserimento in AFIS dei motivi della scarcerazione.

⁽¹⁹⁵⁾ A titolo di esempio l'elenco in questione contiene anche diversi nominativi di detenuti appartenenti al circuito « Media Sicurezza » rimasti catalogati in AFIS con la tipologia « Alta Sicurezza », a causa del mancato aggiornamento dell'AFIS a seguito della loro fuoriuscita dal tale circuito.

nel concedere la detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter comma 1-ter »;⁽¹⁹⁶⁾

– 33 detenuti scarcerati per concessione del differimento dell'esecuzione della pena, di cui 24 per Covid-19. Nella precedente relazione era stata comunicata la scarcerazione di un solo detenuto per concessione di tale beneficio, ciò a causa dell'erroneo inserimento dei motivi di uscita dal carcere: detenzione domiciliare in luogo di differimento pena, proprio perché il differimento era stato concesso nelle forme della detenzione domiciliare;

– 1.104 detenuti scarcerati per concessione degli arresti domiciliari: 755 nel 2020 e 400 fino al 21 luglio 2021 di cui sono stati esaminati 633 provvedimenti, cioè il 57% del totale, dei quali risultano concessi 95 per Covid-19;

– 80 comunicazioni di avvenuta scarcerazione prive dei relativi provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

5.5. LE AUDIZIONI SULLE « SCARCERAZIONI »

Il Ministro *pro tempore*, Bonafede, audito il 21 maggio 2020, ha premesso di aver fornito chiarimenti al Parlamento sulla « questione delle scarcerazioni » in diverse occasioni con informative e risposte al *question time* e di considerare tutto quello che avrebbe riferito alla Commissione integrato da quello già riferito in precedenza nelle suddette audizioni.⁽¹⁹⁷⁾

Sul piano dell'emergenza sanitaria il Ministro *pro tempore* ha ricordato le misure adottate, che avevano permesso di scongiurare, nella cosiddetta « fase 1 », la diffusione massiva del contagio nelle carceri italiane, comunicando che « *alla data del 19 maggio, dei 53.458 detenuti risultano accertati 102 casi di persone recluse attualmente positive, di cui soltanto una ricoverata in strutture sanitarie esterne. Considerando il periodo in cui la pandemia ha raggiunto il livello massimo, abbiamo avuto al massimo 162 detenuti contemporaneamente positivi, su tutto il territorio nazionale. Attualmente risultano guarite 122 persone recluse. Quanto al personale in servizio, su 40.751 sono 154 i dipendenti che risultano attualmente positivi, di cui 4 del personale amministrativo e 150 tra gli agenti della nostra Polizia penitenziaria, e risultano guariti 142* ». ⁽¹⁹⁸⁾

Riguardo alle scarcerazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P. o nel circuito di Alta Sicurezza, l'audito ha tenuto a sottolineare che « *un primo numero fornito indicava in 497, non 498, in quanto un caso era stato inserito per errore, In realtà poi il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dopo un accorto e approfondito esame analitico di ogni provvedimento che veniva richiamato, ha potuto verificare che il numero di detenuti effettivamente scarcerati per motiva-*

⁽¹⁹⁶⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 17 novembre 2021, già citata. (doc. 962.1)

⁽¹⁹⁷⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia *pro tempore*, Alfonso Bonafede.

⁽¹⁹⁸⁾ *Idem*, pag. 10.

zioni legate, in tutto o in parte, al rischio determinato dal Covid-19 è formato da 256 persone ». ⁽¹⁹⁹⁾

Ha aggiunto di aver disposto che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si relazionasse immediatamente con il Capo della polizia e con plurimi organi investigativi, inviando l'elenco dei detenuti ammessi a regime domiciliare, al fine di provvedere ad efficaci azioni di controllo, soprattutto nei confronti dei soggetti ritenuti di maggiore pericolosità.

Ha precisato che « le scarcerazioni di cui sopra, come ho già avuto modo di affermare, non sono dipese da norme varate da questo Governo », in particolare dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che escludeva dai benefici i condannati per una serie di gravi delitti, i delinquenti abituali, professionali, per tendenza ed i detenuti in regime di cui all'art. 41-bis O.P. ⁽²⁰⁰⁾

Alle domande dei commissari il Ministro *pro tempore* si impegnava a dare risposta in altra seduta.

Puntualizzava, tuttavia, due aspetti: « *Rispetto alle scarcerazioni, è noto a tutti che ci può essere un collegamento sia rispetto alla legge n. 199 del 2010, sia all'articolo 123 del cosiddetto decreto Cura Italia, tramite la figura giurisprudenziale del cumulo della pena: Vogli specificare che attualmente mi pare (...) che adesso su tutte le scarcerazioni siano accertati sei casi relativi al cumulo della pena per quanto riguarda il decreto Cura Italia e cinque o sei per quanto riguarda la legge n. 199 del 2010. Il collegamento non è tanto alla norma, quanto al fatto che secondo il magistrato e la giurisprudenza, la pena concernente il reato in questione viene considerata già scontata, mentre resta il residuo. Tuttavia, rispetto a questo numero che vi sto dando, dal DAP mi giunge notizia che potrebbe esserci uno scarto – come ho detto, poi vi invierò, come è giusto, i numeri – di circa venti casi. Siamo nell'ordine di questi numeri. Altro punto*

⁽¹⁹⁹⁾ *Idem.*

⁽²⁰⁰⁾ *Idem, « mi riferisco in particolare alle disposizioni del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020. All'interno di questa normativa bisogna concentrarsi infatti sull'articolo 123 del decreto-legge, che consente ai condannati, la cui pena detentiva, anche se parte residua di maggior pena, non sia superiore a diciotto mesi, l'esecuzione della pena detentiva presso la propria abitazione o presso il luogo privato o pubblico di cura, assistenza e accoglienza. La norma rimaneva nel perimetro della legge n. 199 del 2010, inserendo un'attestazione della Direzione circa l'effettiva ricorrenza, nei confronti del detenuto, dei presupposti soggettivi di applicabilità richiesti dalla misura, ferma restando comunque la possibilità da parte del magistrato di sorveglianza di non ammettere il detenuto all'esecuzione della pena al domicilio qualora ritenga vi ostino gravi motivi. Dalla possibilità di accedere alla detenzione domiciliare sono stati comunque esclusi tutti i soggetti condannati per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, dunque tutti i condannati per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico o eversivo. Parimenti sono stati esclusi dalla fruibilità di tale modalità esecutiva della pena anche soggetti condannati per delitti di cui agli articoli 572 e 612-bis del codice penale, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, oltre che i detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 354 del 1975. Proprio al fine di evitare che le disposizioni introdotte in materia di detenzione domiciliare potessero consentire l'uscita dagli istituti penitenziari di soggetti che avessero dato prova nel corso dell'ultimo anno di detenzione di pericolosità sociale o penitenziaria, tale modalità di esecuzione della pena è stata preclusa anche ai detenuti che nell'ultimo anno hanno riportato sanzioni disciplinari per evasione o per aver commesso fatti previsti dalla legge, come reato in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori, o ancora per aver promosso o partecipato a disordini o sommosse, oppure nei cui confronti sia stato anche soltanto redatto il rapporto disciplinare per i disordini avvenuti dopo il 6 marzo 2020 ».* Pag.11

importante: riguardo alle scarcerazioni, (...) quello che ho fatto e ho disposto è stato far partire gli accertamenti necessari. Il Ministero in questo caso può fare due tipi di accertamenti: uno all'Ispettorato sull'attività giudiziaria che è stato fatto e uno al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per valutare invece gli accertamenti interni all'amministrazione penitenziaria. In questo momento tutti questi accertamenti sono ancora in corso ».⁽²⁰¹⁾

Il Ministro *pro tempore*, come già detto, aveva dovuto interrompere l'audizione per partecipare al Consiglio dei Ministri né è stato possibile fissare un'altra audizione. Non si è quindi a conoscenza degli esiti degli accertamenti ispettivi disposti.

Al di là del dato numerico delle scarcerazioni fornito dal ministro (256) che differisce da quello comunicato dal DAP (498) di 242 unità in meno, la Commissione osserva che il numero dei detenuti scarcerati appare comunque elevato se rapportato al numero dei detenuti contagiati durante la prima fase dell'emergenza sanitaria posto che, come riferito dal ministro stesso « (...) alla data del 19 maggio, dei 53.458 detenuti risultano accertati 102 casi di persone recluse attualmente positive, di cui soltanto una ricoverata in strutture sanitarie esterne » e che nel « periodo in cui la pandemia ha raggiunto il livello massimo, abbiamo avuto al massimo 162 detenuti contemporaneamente positivi, su tutto il territorio nazionale ». ⁽²⁰²⁾

La dirigente dell'ufficio V del DAP, Caterina Malagoli, ha precisato in audizione, che « le notizie che sono uscite non corrispondono esattamente al vero. Ho una nota che riguarda l'elenco dei primi 498 provvedimenti di concessione di misure alternative e arresti domiciliari: solo 223 detenuti sono usciti per il Covid. A onor del vero, pur non condividendo la circolare, si è fatto un calderone di gente che è uscita per altri motivi (ad esempio, affievolimento delle misure cautelari). Il numero è ridotto ». ⁽²⁰³⁾

Il dato è stato confermato nel corso della sua prima audizione dal direttore generale detenuti e trattamento *pro tempore*, Giulio Romano: « Quanto all'elenco dei soggetti ammessi (il famoso elenco dei 498), al 7 maggio, da una verifica, come qua ha già detto la dottoressa Malagoli, risulta che quelli in qualche misura riferiti all'emergenza Covid sono 223. Di questi, 121 relativi a condannati e 103 a misure cautelari. In realtà ho controllato, seppure informalmente, che questo elenco è leggermente più lungo perché i casi Covid sono altri 11. Di questo elenco dei 498, circa 50 risultano nuovamente in carcere; per molti altri l'ufficio segue le determinazioni della Magistratura, e le udienze fissate; per 5 la misura alternativa provvisoria risulta confermata. Quanto invece alle istanze/ segnalazioni pendenti, è stato istituito un gruppo di lavoro che sta controllando le singole posizioni per verificare la migliore assegnazione

⁽²⁰¹⁾ *Idem*, pag. 30.

⁽²⁰²⁾ *Idem*, pag. 10.

⁽²⁰³⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 42.

possibile rispetto alle problematiche sanitarie evidenziate; resoconti settimanali sono inviati alla Commissione antimafia ».⁽²⁰⁴⁾

Circa i quattro detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., il dottor Romano ha esposto il contenuto di ciascun provvedimento di « scarcerazione », asserendo che in un caso è stato concesso il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena perché il magistrato ha ritenuto che il condannato non rispondeva più alle cure. Il secondo caso riguardava Pasquale Zagaria, di cui si è detto, « *un grave errore del mio ufficio* ». ⁽²⁰⁵⁾ Nel terzo caso si trattava di un detenuto definitivo con fine pena previsto inferiore ad un anno: il provvedimento faceva riferimento a istanza di parte (quindi non a segnalazione da parte della direzione dell'istituto, cioè alla circolare), all'età (78 anni), al quadro clinico, e veniva concesso il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, anche tenuto conto dell'emergenza sanitaria e del correlato rischio di contagio che esponeva a conseguenze particolarmente gravi gli anziani con serie patologie. Il quarto provvedimento era stato emesso da una Corte di assise di appello che, sempre su istanza (quindi non su segnalazione), aveva attenuato la custodia cautelare in arresti domiciliari con braccialetto elettronico nei confronti di detenuto affetto da deficit immunitario da terapia cronica antirigetto per trapianto renale. Anche in questo provvedimento non vi era riferimento alla circolare e si erano ritenuti sussistenti i presupposti per l'accoglimento, pur dando atto che non si erano registrati casi di contagio in quel carcere e che l'interessato era in parte protetto dall'essere in cella singola. L'auditore ha specificato che due condannati risultavano nuovamente in carcere.

Nel giustificare la mancata distinzione nella circolare del 21 marzo tra detenuti sottoposti al regime differenziato da quelli detenuti per reati « comuni », Romano ha ricordato che, per la concessione del beneficio del differimento facoltativo, l'art. 147 c.p. prevede espressamente l'assenza di pericolosità sociale.⁽²⁰⁶⁾

Quanto al numero fornito, pari a 223, osserva la Commissione che appare ancor più inspiegabilmente elevato data la situazione del contesto carcerario nel periodo in esame fornito dallo stesso Romano: « *Allora, è doveroso, giusto e comprensibile che si approfondisca il tema delle scarcerazioni, ma credo si debba comunque ricordare che l'agire sinergico di tanti ha portato ad attraversare la fase di massima emergenza sanitaria con conseguenze che, rapportate ad altri contesti ed allo stesso ambiente libero, possono ritenersi, con tutto il rispetto per le 4 quattro persone che*

⁽²⁰⁴⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano, pag. 17.

⁽²⁰⁵⁾ *Idem*, pag. 18

⁽²⁰⁶⁾ *Idem*: « *la sottoposizione allo speciale regime è di per sé indice di elevatissima pericolosità, quindi l'ultimo comma del 147 deve precludere il beneficio. Se il detenuto lo ottiene lo stesso è perché un tribunale ha espressamente valutato, motivando, in modo differente; nei due casi che abbiamo visto, in uno il magistrato ha escluso il pericolo di reiterazione di reati (ma è il suo lavoro); in un altro ha valutato particolarmente rischioso il deficit immunitario da terapia cronica antirigetto per trapianto renale. Mi permetto di dire sommariamente che anzi, per paradossale, è proprio il fatto che i giudici possono decidere di ammettere in detenzione domiciliare anche un 41-bis che pone l'istituto al riparo da critiche, ad esempio, della Corte europea dei diritti dell'uomo* ». pag. 20

sono venute meno, comunque modeste: 4 persone decedute su 61.000 detenuti iniziali. » Ed ancora: « Nella più grande comunità chiusa, ma non impermeabile al contagio, erano presenti circa 10.000 detenuti in più della capienza consentita e così era difficilmente praticabile il cosiddetto “distanziamento”. [...] L'emergenza è passata e le persone decedute per Covid sono un numero modestissimo, se paragonato a quello che è successo altrove. Penso che sia un buon risultato, merito di tanti: vertici ed articolazioni ministeriali, magistrati, operatori penitenziari e sanitari, Polizia penitenziaria e detenuti stessi, ma anche un po' mio ».⁽²⁰⁷⁾

Ha riferito inoltre che « al 20 marzo 2020 vi erano 668 persone ultrasessantenni che non erano né 41-bis né AS ... Quanto ai 41-bis, al 20 marzo quelli oltre i 70 anni erano 65; all'11 giugno, adesso, sono 67: due in più ».

⁽²⁰⁸⁾

Sintetizzando, dunque, le notizie e i dati forniti nel tempo alla Commissione, può affermarsi quanto segue.

Il DAP nella prima risposta in data 29 aprile 2020 dava atto che nel periodo relativo all'inizio della pandemia il totale delle scarcerazioni di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P. e di quelli appartenenti al circuito Alta Sicurezza ammontava a 376 detenuti. Pochi giorni dopo comunicava che alla data del 7 maggio l'elenco aveva raggiunto il numero di 498 detenuti

⁽²⁰⁹⁾

Il Ministro *pro tempore*, nell'audizione del 21 maggio 2020, a sole due settimane dalla comunicazione dei dati dal DAP, riferiva che « in realtà poi il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dopo un accorto e approfondito esame analitico di ogni provvedimento che veniva richiamato, ha potuto verificare che il numero di detenuti effettivamente scarcerati per motivazioni legate, in tutto o in parte, al rischio determinato dal Covid-19 è formato da 256 persone ».

⁽²¹⁰⁾

La dottoressa Malagoli, direttore dell'ufficio Alta Sicurezza del DAP nell'audizione dell'11 giugno 2020 riferiva un dato ancora differente: « ho una nota che riguarda l'elenco dei primi 498 provvedimenti di concessione di misure alternative e arresti domiciliari: solo 223 detenuti sono usciti per il Covid ».

⁽²¹¹⁾ Dato poi confermato dall'allora direttore generale dei detenuti e del trattamento nell'audizione del 16 giugno 2020, Giulio Romano, il quale specificava però che a seguito di verifiche informali era risultato che « questo elenco è leggermente più lungo perché i casi Covid sono altri 11 ».⁽²¹²⁾

Come riferito dal Ministro della giustizia alla data del 19 maggio 2020, a fronte di una popolazione detenuta pari a 53.458 unità, risultavano

⁽²⁰⁷⁾ *Idem*, pag. 17; 23.

⁽²⁰⁸⁾ *Idem*, pag. 20.

⁽²⁰⁹⁾ Nota DAP del 7 maggio 2020 (doc. 381.01)

⁽²¹⁰⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 10.

⁽²¹¹⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 42.

⁽²¹²⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano, pag. 17.

accertati 102 casi di detenuti contagiati, di cui soltanto uno ricoverato in strutture sanitarie esterne. I detenuti ultrasessantenni sottoposti al regime speciale *ex art. 41-bis* O.P. erano 65 su circa 750 del totale. Non risultava contagiato alcun detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.

Sussistevano, pertanto, dei presupposti favorevoli per apprestare misure organizzative di contenimento del contagio, tenuto conto dei limitati casi di infezione nella popolazione detenuta, dell'esiguo novero di ristretti ultrasessantenni sottoposti al regime differenziato e del fatto che nessun detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. risultava contagiato. Il DAP avrebbe quindi potuto procedere ad una differenziazione della gestione della pandemia, anche sulla base della separazione già esistente tra detenuti per mafia ed il resto degli altri detenuti.

I dati forniti dal DAP non consentono dunque di avere esatta contezza del numero delle scarcerazioni avvenute e delle motivazioni ad esse sottese. Come sopra accennato, anche la stessa Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha segnalato a questa Commissione difficoltà legate alla lettura dei dati così come inseriti nel sistema dal DAP.

La Commissione ha comunque proseguito l'attività di monitoraggio delle « scarcerazioni » attraverso l'interlocuzione costante con il DAP, che ha fornito con frequenza quindicinale il numero delle istanze presentate ed i relativi provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria. E' emerso che l'elenco dei 498 detenuti usciti dalle carceri italiane alla data del 7 maggio 2020 è stato successivamente più volte integrato, sino a raggiungere un totale di 517 alla data del 30 giugno 2020.⁽²¹³⁾

Nel mese di luglio 2020 è stato dimesso un solo detenuto in alta sicurezza⁽²¹⁴⁾, in linea con l'andamento della pandemia, che aveva registrato una curva discendente di casi positivi al Covid-19 con l'arrivo della stagione estiva.

Al fine di avere un quadro quanto più chiaro possibile sull'entità delle scarcerazioni di soggetti particolarmente pericolosi e di eventuale rientro in carcere a seguito del decreto legge 30.04.2020 n.28 conv., con modifiche, in L. 25.06.2020 n.70, la Commissione ha chiesto al DAP di verificare le tutte le posizioni giuridiche dei nominativi dei detenuti scarcerati al fine di comprendere le motivazioni delle dimissioni dagli istituti penitenziari e delle riassociazioni in carcere.⁽²¹⁵⁾

Il DAP ha inviato un elenco aggiornato dei detenuti in Alta Sicurezza e in regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. scarcerati dal 7 maggio al 7 dicembre 2020 con le relative posizioni giuridiche, per un totale di 503. Si specificava che l'elenco dei 498 era stato integrato con successive note nei mesi di maggio e giugno, ma che tali ultimi elenchi comprendevano la ripetizione di 15 nominativi. Tale chiarimento potrebbe fornire giustificazione al fatto

⁽²¹³⁾ Un nominativo segnalato dal DAP con nota del 22 aprile 2020 (doc. 378.1); un nominativo con nota del 1° giugno 2020 (doc. 393.0); ulteriori 10 nominativi segnalati con nota del 12 giugno 2020 (doc.409.0); altri 3 comunicati con nota del 15 giugno 2020 (doc. 410.0); ulteriori 3 con nota del 23 giugno 2020 (doc. 418.0); infine, un nominativo segnalato con nota del 30 giugno 2020 (doc.424.0).

⁽²¹⁴⁾ Cfr. note DAP del 7, 13, 20 e 29 luglio 2020 (rispettivamente, doc.434.0; doc. 445.0; doc.452.0; doc. 461.0).

⁽²¹⁵⁾ Prot. n. 3080/Commant del 25 novembre 2020.

che alla data del 30 giugno 2020⁽²¹⁶⁾ risultavano scarcerati 517 detenuti, mentre dall'ultimo elenco relativo al periodo 7 maggio – 7 dicembre 2020 ne risultavano 503.

Pertanto alla data del 7 dicembre 2020 risultava che dei 503 detenuti scarcerati:

- 205 erano stati posti agli arresti domiciliari;
- 81 in detenzione domiciliare;
- 24 in affidamento in prova;
- 4 in esecuzione pena presso il domicilio *ex lege* 199/2010;
- 5 in detenzione domiciliare ai sensi del decreto « *cura Italia* »;
- 108 riassociati in carcere;
- 17 riassociati in carcere e successivamente dimessi per concessione arresti domiciliari, detenzione domiciliare o semilibertà;
- 6 riassociati in carcere e successivamente dimessi per espiata pena;
- 49 scarcerati per fine pena;
- 4 deceduti.

Risultava inoltre che dei 503 nominativi, 3 erano detenuti sottoposti al regime differenziato *ex art. 41-bis* O.P. che erano stati dimessi e poi riassociati in istituto.⁽²¹⁷⁾

Inoltre, venivano segnalati due detenuti, uno ristretto nel circuito AS1 e uno nel circuito AS3, posti in detenzione domiciliare – rispettivamente dal 27 marzo al 27 maggio 2020 e dal 19 marzo al 3 luglio 2020 – entrambi riassociati in istituto.⁽²¹⁸⁾

Su 503 detenuti scarcerati risultavano riassociati in istituto penitenziario 131 unità, cioè appena il 26% del totale. Di questi 131, risultavano però presenti nelle carceri italiane solo 108, posto che 7 erano stati nuovamente posti dall'autorità giudiziaria agli arresti domiciliari, 8 riammessi alla detenzione domiciliare, 2 in semilibertà e 6 avevano nel frattempo espiata la pena.

Capitolo VI

GLI INTERVENTI SUCCESSIVI AL DECRETO « CURA ITALIA »

6.1. IL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2020, N. 28

Sull'onda del clamore e delle polemiche suscitate dalle « scarcerazioni » di pericolosi esponenti della criminalità organizzata, con il decreto-legge del 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni nella legge 25

⁽²¹⁶⁾ Doc. 424.0

⁽²¹⁷⁾ Pasquale Zagaria (detenzione domiciliare dal 26 aprile al 22 settembre 2020);Vincenzino Iannazzo (arresti domiciliari dal 21 aprile al 5 giugno 2020);Francesco Bonura (detenzione domiciliare dal 20 aprile al 19 maggio 2020).

⁽²¹⁸⁾ Risultavano, inoltre, quattro detenuti AS3 deceduti.

giugno 2020 n. 70⁽²¹⁹⁾, il Parlamento apportava ulteriori modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario, disponendo un giro di vite in tema di accesso alla detenzione domiciliare, ai permessi e al differimento della pena per ragioni di salute.

Così, per i permessi, modificando l'art. 30-*bis* O.P. si prevedeva che, nell'ipotesi di richiesta avanzata da detenuti per reati di cui all'art. 51 comma 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p.⁽²²⁰⁾, dovesse essere acquisito, da parte del magistrato di sorveglianza, il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui era stato commesso il reato e, nel caso di richiesta proveniente o da detenuti o internati sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., anche il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo in ordine all'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata e alla pericolosità del soggetto.

Salvo casi di eccezionale urgenza, il permesso non poteva essere concesso prima di ventiquattro ore dalla richiesta dei predetti pareri.

Il Procuratore generale presso la Corte di appello doveva essere informato dei permessi concessi e del relativo esito, con una relazione trimestrale degli organi che li avevano rilasciati e, nel caso in cui il permesso fosse stato concesso ai soggetti prima indicati, lo stesso Procuratore generale avrebbe dovuto darne comunicazione, rispettivamente, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sede del tribunale che aveva emesso la sentenza, o al Procuratore nazionale antimafia o antiterrorismo.

Inoltre, veniva inserito il comma 1-*quinquies* nell'art. 47-*ter* O.P., che prevedeva analogo acquisizione del parere della procura della Repubblica o della PNAA da parte del magistrato di sorveglianza prima di provvedere al differimento della pena nella forma della detenzione domiciliare nei confronti dei soggetti detenuti o internati per i reati sopra indicati, o nei confronti dei detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis* O.P.

Il parere doveva essere reso al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza nel termine, rispettivamente, di due giorni e di quindici giorni dalla richiesta.

Disposizioni ancor più stringenti vennero poi introdotte in sede di conversione, avvenuta con la legge n. 70 del 25 giugno 2020.

6.2. LE VICENDE SUCCESSIVE ALLE 'SCARCERAZIONI'. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DAP, BERNARDO PETRALIA

L'allarmante susseguirsi di provvedimenti con i quali numerosi soggetti detenuti per reati di criminalità organizzata venivano posti in deten-

⁽²¹⁹⁾ Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 recante « *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni legislative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19* », convertito, con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70.

⁽²²⁰⁾ Reati di cui agli artt. 416 c.p. commi 6 e 7, 416 c.p. finalizzato al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, 416 c.p. finalizzato a commettere in delitti di cui agli artt. 473 e 474 c.p., 600, 601, 602, 416 bis, 416 ter, e 630 c.p., per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, per i delitti previsti dall'art. 74 d.p.r. 309/90, dall'art. 291-*quater* del d.p.r. 43 del 1973, dall'art. 260 del d. l.vo 152/2006, e per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo.

zione domiciliare per ragioni connesse all'emergenza sanitaria, determinava un ulteriore intervento del legislatore, che emanava il decreto-legge 10 maggio, n. 29.⁽²²¹⁾

Le polemiche suscitate dalle cosiddette 'scarcerazioni', come già detto, determinavano anche un avvicendamento ai vertici dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il capo del DAP, Francesco Basentini, e il direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Giulio Romano, rassegnavano le dimissioni, rispettivamente in data 1° maggio 2020 ed in data 23 maggio 2020.

Il 12 maggio 2020 prendeva le funzioni il nuovo Capo del DAP, dottor Bernardo Petralia.

Il 16 giugno 2020, con circolare a firma congiunta del Capo e del Vicecapo del DAP⁽²²²⁾, veniva disposta la « *sospensione dell'efficacia delle disposizioni impartite con la nota n. 95907 del 21 marzo 2020* » precisando che « *Resta impregiudicato il disposto della normativa e delle altre circolari in materia (si pensi all'art. 23 co. 2 del d.p.r. 230 del 2000 o alla lettera circolare del Capo del Dipartimento GDAP del 14.11.12 n. 405351)* ».

Audito il 10 marzo 2021, il dottor Petralia, nel rassegnare alla Commissione le maggiori criticità che ha dovuto affrontare e le principali linee d'azione intraprese dal momento del suo insediamento, ha fatto un breve ma significativo riferimento anche alla 'circolare' del 21 marzo: « *Per quanto riguarda la circolare del 21 marzo 2020, insieme al consigliere Tartaglia abbiamo deciso di sospenderla nell'efficacia...perché replicava alcuni aspetti dell'art. 23 e dettagliava alcune circostanze* ».⁽²²³⁾

Nell'affermare che le decisioni in ordine allo stato di detenzione dei soggetti 'scarcerati' erano state assunte nella piena indipendenza dell'autorità giudiziaria, ha poi ribadito, che « *in una valutazione altrettanto autonoma dell'amministrazione e, se volete, dei nuovi vertici abbiamo deciso di sospenderne l'efficacia* ».⁽²²⁴⁾

⁽²²¹⁾ Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis legge 26 luglio 1975 n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati o gli imputati* ».

⁽²²²⁾ Il dott. Roberto Tartaglia si era insediato in data 2 maggio 2020 dopo una vacanza nella titolarità di tale funzione risalente al dicembre 2019.

⁽²²³⁾ Resoconto stenografico n. 107 del 10 marzo 2021, audizione del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Bernardo Petralia: « *Si potrebbe pensare che questo sia un modo surrettizio per revocarla, però meditatamente, assumendocene tutta la responsabilità, abbiamo deciso di sospenderne l'efficacia perché in piena pandemia, per quello che era successo e per le condizioni mutevoli che da un momento all'altro potevano scatenare ulteriori esigenze, volevamo riservare la possibilità di modificarla, integrarla o cambiarla, ove ciò fosse stato necessario, piuttosto che farla ex novo. Abbiamo ritenuto pertanto di sospenderne l'efficacia e di bloccarne qualsiasi effetto* » pag. 10.

⁽²²⁴⁾ *Idem*, pag. 22

6.3. IL DECRETO-LEGGE 10 MAGGIO 2020 N. 29 E LA MANCATA CONVERSIONE DELLO
STESSO DECRETO

Ma ancor prima della conversione in legge del decreto-legge 30 aprile n. 28, anche a fronte delle novità, invero alquanto contenute, da esso introdotte, le polemiche sulle cc.dd. « scarcerazioni » non si erano placate.

Così, con il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29⁽²²⁵⁾, il legislatore, a distanza di dieci giorni, ritornava sulla materia con norme di ben diverso rilievo.

Con l'art. 2 del predetto decreto-legge, rubricato « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* »⁽²²⁶⁾ – veniva disposto l'obbligo per il magistrato di sorveglianza di valutare, nel termine di quindici giorni dalla concessione della misura, e successivamente con cadenza mensile, la permanenza dei presupposti delle misure della detenzione domiciliare o del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria, già applicate ai detenuti o internati per determinate fattispecie di reato.

Si disponeva altresì che, laddove fosse giunta la comunicazione di disponibilità di una collocazione intramuraria specializzata e idonea alla cura del detenuto/paziente, la valutazione doveva essere immediatamente effettuata, anche prima delle scadenze individuate dal legislatore.

⁽²²⁵⁾ Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terrorista e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati* ».

⁽²²⁶⁾ Art. 2: « *Quando i condannati e gli internati per i delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice penale e 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-sexies del codice penale, nonché i condannati e gli internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 sono ammessi alla detenzione domiciliare o usufruiscono del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui al predetto articolo 41-bis, valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile. La valutazione è effettuata immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati, nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena.*

2. *Prima di provvedere l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.*

3. *L'autorità giudiziaria provvede valutando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo ».*

Anche per la 'rivalutazione' dei requisiti, veniva prevista l'acquisizione dei pareri del Procuratore distrettuale e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

E, ancora, si stabiliva che, prima di provvedere, l'autorità giudiziaria dovesse sentire l'autorità sanitaria regionale, nella persona del Presidente della Giunta regionale, sulla situazione sanitaria locale, e acquisisse dal DAP informazioni sulle disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei, ove il detenuto o l'internato potesse essere collocato, «rientrando» in tal modo dalla detenzione domiciliare, senza pregiudizio per la sua salute.

Veniva inoltre statuito (in tal senso il tenore letterale della disposizione: «*acquisito il parere*») che il magistrato di sorveglianza dovesse necessariamente attendere la ricezione del parere, non essendo più sufficiente la sola richiesta.

Una prima lettura delle nuove norme evidenziava che l'ambito applicativo delle stesse fosse diverso da quello delle disposizioni precedenti: il catalogo dei titoli di reato non corrispondeva né a quello dell'art. 4-*bis* O.P., né a quello di cui all'art. 51 comma 3 *bis* e 3 *quater* c.p.p.

Si trattava infatti di un'elencazione tassativa e puntuale che prevedeva i delitti di cui agli artt. 270 c.p., 270-*bis* c.p., 416-*bis* c.p. e 74, comma 1, del d.p.r. n. 309/90, nonché i delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare le associazioni mafiose, ovvero commessi con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p.; erano infine indicati, quali soggetti detenuti per i quali era obbligatoria la 'rivalutazione' dei presupposti, quelli già detenuti o internati secondo il regime di cui all'art. 41-*bis* OP.

Al secondo e terzo comma dello stesso art. 2, inoltre, il legislatore disciplinava l'*iter* procedimentale da seguire prima dell'adozione del provvedimento, per acquisire informazioni sulla situazione sanitaria locale e sulla disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei, ove il detenuto o l'internato potesse essere collocato.

Veniva modificata anche la disciplina dell'art. 47-*ter*, comma 7, O.P., sulla revoca della detenzione domiciliare nelle forme di cui al comma 1 e 1-*bis*, aggiungendo anche quella di cui al comma 1-*ter*, in linea con quanto sancito dalle nuove disposizioni in materia di revoca.

Al venir meno dei requisiti applicativi, dunque, la misura della detenzione domiciliare di cui al comma 1-*ter*, doveva essere revocata.

In conclusione, nella decisione concernente la 'rivalutazione' del precedente provvedimento, che in tal modo diventava provvisorio, di ammissione al beneficio della detenzione domiciliare o di differimento della pena nella forma della detenzione domiciliare, il giudice doveva quindi valutare se permanessero i motivi che avevano giustificato l'adozione del provvedimento medesimo, tenendo conto sia di eventuali modifiche intervenute nella situazione sanitaria locale, sia della eventuale disponibilità di allocazioni intramurarie che salvaguardassero la salute del detenuto.

Con l'art. 3 del decreto-legge 29/2020⁽²²⁷⁾, rubricato « *Misure urgenti in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* », venivano per la prima volta adottate analoghe restrizioni anche in relazione alla sostituzione della misura della custodia cautelare con quella diversa e più attenuata degli arresti domiciliari.⁽²²⁸⁾ Il giudice poteva disporre anche d'ufficio accertamento sulle condizioni di salute dell'imputato o disporre perizia.

Con un'ulteriore disposizione di chiusura il legislatore precisava che le nuove prescrizioni dovessero essere applicate retroattivamente a tutti i provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottate successivamente al 23 febbraio 2020. Veniva chiarito, inoltre, che il termine di 15 giorni, per i provvedimenti già emessi, iniziavano a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

Alla luce del nuovo assetto normativo venivano emessi i primi provvedimenti di revoca delle misure alternative già concesse⁽²²⁹⁾.

Per altro verso, invece, si sollevavano diverse questioni di costituzionalità di cui si parlerà *infra*.

⁽²²⁷⁾ Art. 3: « 1. Quando, nei confronti di imputati per delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice penale, 74, Comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-sexies del codice penale, nonché di imputati sottoposti al regime previsti dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stata disposta la sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID/19, il pubblico ministero verifica la permanenza dei predetti motivi entro il termine di quindici giorni dalla data di adozione della misura degli arresti domiciliari e, successivamente, con cadenza mensile, salvo quando il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute dell'imputato. Il pubblico ministero, quando acquisisce elementi in ordine al sopravvenuto mutamento delle condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare o alla disponibilità di strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguate alle condizioni di salute dell'imputato, chiede al giudice il ripristino della custodia cautelare in carcere, se reputa che permangono le originarie esigenze cautelari.

2. Il giudice, fermo quanto previsto dall'articolo 299, comma 1, del codice di procedura penale, prima di provvedere sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui l'imputato può essere nuovamente sottoposto alla custodia cautelare in carcere senza pregiudizio per le sue condizioni di salute. Il giudice provvede valutando la permanenza dei motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di sostituzione della custodia cautelare in carcere nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute dell'imputato. Quando non è in grado di decidere allo stato degli atti, il giudice può disporre, anche di ufficio e senza formalità, accertamenti in ordine alle condizioni di salute dell'imputato o procedere a perizia, nelle forme di cui agli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale, acquisendone gli esiti nei successivi quindici giorni ».

⁽²²⁸⁾ In questa ipotesi doveva essere il P.M. a verificare la permanenza dei presupposti, anche in considerazione della eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei a salvaguardare le esigenze di salute del detenuto, e a darne comunicazione al giudice facendo richiesta, in caso di mutamento delle condizioni, di revoca della misura degli arresti domiciliari; anche in questa ipotesi, inoltre, il giudice avrebbe dovuto sentire, prima di provvedere, l'autorità sanitaria regionale e il DAP.

⁽²²⁹⁾ Tra i primi, il provvedimento in data. 12 maggio 2020 dell'Ufficio di sorveglianza di Siena e il provvedimento del 19 maggio 2020 dell'Ufficio di sorveglianza di Milano.

Nelle more, tuttavia, interveniva la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, con l'apparente abrogazione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

6.4. LA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 28 DEL 2020, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE N. 70 DEL 25 GIUGNO 2020

Il 29 giugno 2020 veniva pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge n. 70 dal titolo « *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19* ».

L'articolo 1, comma 3 disponeva l'abrogazione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, facendone salvi gli effetti: « *restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29* ». ⁽²³⁰⁾

In realtà, la lettura della legge in esame evidenzia chiaramente come le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 29 non erano state affatto abrogate, rinvenendosi invece identiche disposizioni, salvo alcune modifiche, nell'art. 2-*bis* per il differimento della pena e per la detenzione domiciliare, e nell'art. 2-*ter*, per la custodia cautelare in carcere.

Si prevedeva che il magistrato di sorveglianza non potesse provvedere prima della scadenza dei termini previsti per il rilascio dei pareri da parte dei previsti organi inquirenti, salvo esigenze di motivata eccezionale urgenza.

Si modificava altresì l'*iter* procedimentale, disponendosi che, quando il Magistrato di sorveglianza valuta il provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottato in via provvisoria, è tenuto a trasmettere immediatamente al Tribunale di sorveglianza i pareri e le informazioni acquisite e i provvedimenti adottati.

Veniva disposto che, qualora il Magistrato di sorveglianza avesse disposto la revoca del provvedimento provvisorio di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena, il Tribunale era tenuto a pronunciarsi in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni, nell'ambito di un procedimento in cui in cui la difesa aveva pieno accesso agli atti.

Veniva quindi messa « a regime » la nuova ipotesi di revoca obbligatoria della detenzione domiciliare, quella di cui al comma 7 dell'art. 47-*ter* O.P. per la cessazione delle particolari condizioni di salute del detenuto, che si aggiungeva così a quelle previste per le altre ipotesi di detenzione domiciliare dal sesto comma dell'art. 47-*ter* O.P. (per comportamento non regolare del condannato in espiazione di pena –cd. « revoca sanzionatoria »).

⁽²³⁰⁾ Nella Gazzetta Ufficiale del 10 luglio 2020, n. 172 veniva pubblicato il « Comunicato » sulla mancata conversione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

L'art. 2-*quater* prorogava al 30 giugno la possibilità di effettuare i colloqui visivi a distanza, nonché colloqui telefonici oltre i limiti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Con l'art. 2-*sexies*, infine, veniva regolata la controversa materia degli accessi dei 'Garanti dei detenuti', differenziando il « Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale », i « garanti regionali dei diritti dei detenuti » ed « i garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane dei diritti dei detenuti ».

6.5. LE ECCEZIONI DI INCOSTITUZIONALITÀ

Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, con ordinanza del 26 maggio 2020 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 29 del 2020, in quanto lesivo del diritto di difesa e del contraddittorio, nella misura in cui i provvedimenti, assunti in fase istruttoria de plano, potevano intervenire senza il diretto coinvolgimento dell'interessato e del suo difensore.

Intervenuta la legge 25 giugno 2020, n. 70, la Corte Costituzionale, con ordinanza del 23 luglio 2020, restituiva gli atti al giudice remittente per verificare se, alla luce delle modifiche introdotte con la predetta legge – e di cui si è detto – le questioni sollevate fossero ancora non manifestamente infondate.

Le questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, con ordinanza del 9 giugno 2020, dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, con ordinanza del 3 giugno 2020 e dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con ordinanza del 18 agosto 2020 si focalizzavano, invece, sugli snodi centrali della normativa, ipotizzando il contrasto con la Carta Costituzionale sotto il profilo del sacrificio del diritto alla salute e del principio dell'umanità della pena per il condannato, nonché sotto il diverso profilo « pubblicistico » del *vulnus* dell'autonomia decisoria del giudice della sorveglianza, chiamato a pronunciarsi secondo modalità e tempistiche istruttorie incompatibili con l'esecuzione della pena⁽²³¹⁾.

Ad avviso dei rimettenti, vi era una violazione del diritto alla salute e dell'umanità della pena in quanto la rivalutazione periodica imposta dal legislatore, rispetto alle decisioni già assunte, finiva per incidere sulla terapia sanitaria in corso, producendo una interruzione delle cure prestate al condannato e, quindi, sulla qualità della esecuzione della pena stessa.

⁽²³¹⁾ Si riporta il dispositivo dell'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari da cui si evince che le questioni di legittimità costituzionale dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate sono relative:

a) « all'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che la rivalutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria sia effettuata entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile e, ancora, immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta, per violazione degli artt. 3, 27, comma 3, 32, 102, comma 1 e 104, comma 1, Cost.;

b) all'art. 5 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'articolo 2 si applicano ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento pena adottati successivamente al 23 febbraio 2020, per violazione degli artt. 3, 27, comma 3, 102, comma 1 e 104, comma 1, Cost ».

Si evidenziava che la normativa creava un sistema multilivello di « binari differenziati » per autori di alcune fattispecie di reato (solo in parte coincidenti con il comma 1 dell'art. 4-*bis* O.P.), le cui istanze avrebbero subito un trattamento differenziato rispetto alla generalità dei detenuti, anche per reati di cui all'art. 4-*bis* O.P. e per gli autori di quegli stessi reati, ma giudicati prima dell'emergenza sanitaria e, cioè, prima del 23 febbraio 2020.

Inoltre si denunciava che l'inserimento, con applicazione immediata, ad effetto retroattivo, di una procedura di rivalutazione dei presupposti della misura alternativa andava ad incidere sull'autonomia dell'autorità giudiziaria, in violazione del principio di separazione dei poteri. Invero, la comunicazione del DAP sulla disponibilità sopravvenuta di strutture sanitarie, comportava automaticamente l'inidoneità della misura concessa, essendo percorribile la via intramuraria.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 245 del 4.11.2020, riunite le suddette ordinanze di rimessione, ha dichiarato in parte non fondate, in parte manifestamente infondate, le questioni di costituzionalità sollevate. Ha inoltre dichiarato non fondata la questione sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Avellino che aveva ritenuto la normativa, anche così come modificata dalla legge di conversione, in contrasto con il diritto alla difesa e con l'art. 111 Cost. sotto il profilo della garanzia del contraddittorio in condizione di parità della difesa e della parte pubblica.

La Corte, come riportato nel comunicato stampa del 24 novembre 2020, ha ritenuto che la disciplina del cosiddetto « decreto antiscarcerazioni », come integrato dalla legge n. 70 del 2020, non « *abbassa in alcun modo i doverosi standard di tutela della salute del detenuto, garantiti dalla Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo anche nei confronti dei condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario del 41-bis* ».

Nessuna violazione del diritto di difesa del condannato: « *La legge sull'ordinamento penitenziario, infatti, da tempo affida al Magistrato di sorveglianza il compito di anticipare, in situazioni di urgenza, i provvedimenti definitivi del Tribunale di sorveglianza sulle istanze di concessione di misure extramurarie per ragioni di salute, sulla base anche si documentazione acquisita direttamente dal magistrato e non conosciuta dalla difesa. La stessa situazione si verifica oggi nel procedimento di rivalutazione disciplinato dalla normativa in esame, funzionale ad attribuire al magistrato la possibilità di revocare in via provvisoria e urgente la detenzione domiciliare già concessa, in modo da mantenere sempre aggiornato il bilanciamento tra l'imprescindibile esigenza di proteggere la salute del detenuto e le altrettanto fondamentali ragioni di tutela della sicurezza pubblica, legate alla particolare pericolosità di questa tipologia di detenuti. Il diritto di difesa del condannato potrà poi esplicitarsi pienamente nell'ambito del procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza, destinato a concludersi nei trenta giorni successivi all'eventuale provvedimento di revoca, nel quale il difensore avrà completa conoscenza dei documenti e dei pareri acquisiti* ».

Né è stata ravvisata violazione del diritto alla salute o del principio di separazione dei poteri: « *La legge, infatti, non intende esercitare alcuna indebita pressione sul giudice che ha in precedenza concesso la detenzione domiciliare e mira unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo su possibili opzioni alternative intramurarie, in grado di tutelare in modo ugualmente efficace la salute del condannato* ».

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, con ordinanze del 16 e del 23 giugno 2020 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 29/2020 nella parte in cui escludeva i detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-bis OP dall'accesso ai collegamenti a distanza con il figlio minorenni. Il giudice rilevava, oltre alla suddetta criticità della disciplina transitoria dell'emergenza, anche quella propria dell'art. 41-bis, comma 2 *quater* lett. b) O.P., nella parte in cui « *non prevede che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive* », perché in contrasto con gli articoli 2, 3, 27 comma 3; 30, 31 comma 2, 32, e 117 comma 1 Cost.

Con sentenza del 9 marzo 2021 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate, essendo il Tribunale per i minorenni privo di competenza in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti.

6.6. IL DECRETO-LEGGE 28 OTTOBRE 2020, N. 137

Il decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. « decreto ristori »), convertito in legge n. 176 del 18 dicembre 2020⁽²³²⁾ è intervenuto sulle norme di ordinamento penitenziario, con soluzioni che ripropongono, almeno in parte, le misure emergenziali sperimentate nel corso della prima « ondata » epidemica, per alleggerire la condizione di sovraffollamento carcerario⁽²³³⁾ e per limitare il rischio di nuovi contagi in ambito penitenziario, ad opera di detenuti già ammessi a benefici extramurari.

Le norme in materia penitenziaria sono contenute negli articoli 28, 29 e 30 del decreto ristori, con vigenza limitata fino al 31 gennaio 2021⁽²³⁴⁾, poi prorogate, con il decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito

⁽²³²⁾ Il provvedimento, oltre a convertire in legge con modificazioni il c.d. Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020), abroga espressamente i Decreti Ristori *bis* (D.L. n. 149/2020), Ristori *ter* (D.L. n. 154/2020) e Ristori *quater* (D.L. n. 157/2020), con salvezza degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti, nel frattempo, sulla base degli stessi.

⁽²³³⁾ Nella Relazione Illustrativa al decreto « Cura Italia » si legge che « *l'ampia concentrazione di personale di polizia penitenziaria, di detenuti e di operatori impone di considerare anche l'opportunità di percorrere moderate e accorte soluzioni volte ad alleggerire quella concentrazione e, al contempo ad attenuare il cronico problema del sovraffollamento degli istituti* » e, ancora, che la « *emergenza sanitaria [...] all'interno degli istituti penitenziari tanto più agevolmente può essere gestita, quanto minore è la popolazione carceraria* ». p. 25

⁽²³⁴⁾ Cfr. Art. 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, coordinato con la legge di conversione 27 novembre 2020, n. 159, recante: « *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale* ».

con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11, fino al 31 marzo 2022 ⁽²³⁵⁾.

6.6.a Le licenze premio ai condannati « semiliberi »

Per le licenze premio ai condannati « semiliberi », viene consentito il superamento del limite massimo di 45 giorni all'anno. Con l'art. 28 del decreto legge 137/2020 rivive, sostanzialmente invariata, la disposizione già contenuta nel decreto legge « Cura Italia » ⁽²³⁶⁾, vigente nella prima fase emergenziale, con la quale era stata stabilita la possibilità di concedere ai condannati ammessi alla misura alternativa della semilibertà licenze premio di durata superiore al limite di 45 giorni all'anno previsto dall'art. 52, comma 1 O.P.

Mettendo a confronto le due disposizioni se ne ricava che, mentre il decreto « cura Italia » stabiliva che, fatti salvi « gravi motivi ostativi [...] al condannato ammesso al regime di semilibertà sono concesse licenze con durata sino al 30 giugno 2020 » ⁽²³⁷⁾, il « decreto ristori » prevede che ai detenuti semiliberi « possono essere concesse licenze con durata superiore » a quelle ordinariamente previste dalla legge penitenziaria. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza è, comunque, emesso ove sussistano i presupposti di legge e non vi siano motivi ostativi.

6.6.b I permessi premio di durata straordinaria

La seconda misura ha riguardato la possibilità per i detenuti « cui siano stati già concessi i permessi di cui all'art. 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 e che siano stati già assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 » della medesima legge e alle attività di istruzione o formazione che siano ad esso assimilate ⁽²³⁸⁾, di ottenere permessi premio di cui all'art. 30-ter O.P. in deroga ai limiti temporali ordinari.

Si possono, quindi, concedere permessi premio di durata superiore a quindici giorni che, cumulati complessivamente, possono essere anche superiori a quarantacinque giorni per ciascun anno di espiazione. Per i condannati minori di età, i permessi premio possono avere durata superiore a trenta giorni e, complessivamente, superiori a cento giorni nell'arco di ciascun anno di espiazione.

Sono, tuttavia, previste alcune preclusioni.

⁽²³⁵⁾ G. U. del 25 dicembre 2021 « Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19, Art. 1, comma 1, Dichiarazione dello stato di emergenza nazionale 1. In considerazione del rischio sanitario commesso al protrarsi della diffusione degli agenti virali da COVID-19, lo stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è ulteriormente prorogato fino al 31 marzo 2022 ». In precedenza, lo stato di emergenza sanitaria dichiarato con le delibere del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, del 29 luglio 2020, del 7 ottobre 2020, del 13 gennaio 2021 e del 21 aprile 2021, e prorogato con l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126.

⁽²³⁶⁾ Cfr. Art. 124, decreto-legge 17 marzo 2018, n. 18.

⁽²³⁷⁾ Cfr. l'art. 124, comma 1, decreto-legge 17 marzo 2018, n. 18.

⁽²³⁸⁾ Art. 18 del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 12.

In primo luogo, la norma esclude espressamente dalla fruizione del beneficio in questione i condannati detenuti per delitti « ostativi » ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* O.P. e per i delitti di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

In secondo luogo, viene stabilita una nuova, inedita, ostatività per connessione per gli autori di taluni gravi delitti⁽²³⁹⁾, nei cui confronti sia in esecuzione un cumulo di condanne che preveda, oltre ai predetti reati, anche reati « comuni ».

In tale ipotesi, l'art. 29 del « decreto ristori » stabilisce che, se il giudice della cognizione o dell'esecuzione hanno accertato la connessione, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b) o c), c.p.p., tra i due reati oggetto del cumulo, il condannato non può invocare il beneficio premiale e ciò anche qualora abbia già compiutamente espiato la parte di pena relativa al reato ostativo e abbia, in astratto, maturato i presupposti per richiedere il permesso premio.

In breve, nei casi di connessione *ex* art. 12, lett. b), c.p.p. non sarebbe consentito procedere allo scioglimento del cumulo giuridico nel corso dell'esecuzione delle pene⁽²⁴⁰⁾; altrettanto, nei casi di connessione « teleologica » *ex* art. 12, lett. c), c.p.p. troverebbe sempre applicazione l'effetto ostativo proprio dell'art. 4-*bis* anche per i reati « comuni ».

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che, in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti *ex* art. 663 c.p.p., possa procedersi con lo scioglimento del « cumulo » nel corso dell'esecuzione, quando occorre procedere al giudizio sull'ammissibilità della domanda di concessione di un beneficio penitenziario che trovi ostacolo nella presenza di un reato « ostativo » di cui all'art. 4-*bis* O.P.⁽²⁴¹⁾.

La previsione normativa sembra, pertanto, porsi in aperto contrasto con quel principio che intende il cumulo tra pene come beneficio per il condannato dal quale, secondo il principio del *favor rei*, non possono derivare effetti pregiudizievoli sotto il profilo sanzionatorio.

Evidente è, poi, il rischio di un pericoloso effetto di « rete a strascico » capace di estendere indirettamente i regimi ostativi propri dell'art. 4-*bis* O.P. anche a reati « connessi ». In tal modo, il legislatore finisce per

⁽²³⁹⁾ Si fa riferimento ad alcuni delitti di « prima fascia » di cui al comma 1, art. 4-*bis* O.P. e, in particolare, dei reati di associazione mafiosa o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare l'associazione, di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Restano fuori dalla preclusione « per connessione » stabilita dall'art. 29, comma 2, « decreto ristori », invece, gli altri delitti non espressamente menzionati dalla norma.

⁽²⁴⁰⁾ Il principio della « scindibilità del cumulo giuridico », di matrice giurisprudenziale, consente (derogando all'art. 73 c.p.) di restituire autonomia, in corso di esecuzione, alle singole pene fittiziamente unificate con il provvedimento esecutivo e di ricondurre le singole « quote » di pena al regime penitenziario pertinente. In virtù del principio del *favor rei*, il reato « ostativo » dev'essere imputato al primo periodo di pena scontata. Sotto quest'ultimo profilo si veda, per tutte, Cass. sez. un., 30 giugno ottobre 1999, n. 14.

⁽²⁴¹⁾ Il principio di diritto è contenuto, *ex multis*, in Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 1994, n. 361; Cassazione Sezioni Unite, 30 giugno 1999, n. 14; Cass., sez. I, 3 dicembre 2013, n. 2285. Da ultimo, la Cassazione, sez. I, 21 febbraio 2020, n. 12554, ha ribadito il consolidato principio di diritto e con argomento a contrario, ha escluso la possibilità di sciogliere il cumulo in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti che comprenda esclusivamente condanne per reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari.

ampliare il catalogo, già di per sé eterogeneo e sovrabbondante, dei reati considerati « ostativi » in materia penitenziaria.

6.6.c. L'esecuzione domiciliare delle pene non superiori a 18 mesi

L'art. 30, del « decreto ristori », rubricato « *Disposizioni in materia di detenzione domiciliare* », completa le misure emergenziali in materia penitenziaria previste nel documento.

Con la disposizione in questione, torna in vigore la particolare disciplina della detenzione domiciliare riservata alle pene detentive di breve durata che già era stata sperimentata con il decreto « Cura Italia ».

Anche in questo caso l'efficacia *ratione tempore* del beneficio è stata prorogata al 31 marzo 2022 con la doverosa precisazione che possono accedere al beneficio i detenuti che abbiano maturato i presupposti di legge entro tale data⁽²⁴²⁾.

La disciplina contenuta nell'art. 30 rinvia, in generale, alla misura « madre » di cui all'art. 1, legge 199/2010 le cui disposizioni si applicano a quella di nuova introduzione « *in quanto compatibili* » (comma 8, art. 30), ad eccezione dei commi 1, 2 e 4⁽²⁴³⁾.

L'iter istruttorio e il procedimento applicativo vengono ulteriormente semplificati. Premesso che la domanda per la concessione della misura compete, in via principale, al detenuto, ma che l'iniziativa può anche essere assunta dalla direzione dell'istituto penitenziario o dal pubblico ministero, il comma 4 dell'articolo 30 del « decreto ristori » affida alla direzione del carcere un ruolo centrale nell'ambito della (pur limitata) attività istruttoria.

Nell'ottica della speditezza del procedimento autorizzativo, l'art. 30 stabilisce che, a differenza di quanto previsto dall'art. 1, comma 4, legge 199/2010, la direzione possa omettere la trasmissione al magistrato di sorveglianza della relazione comportamentale sulla condotta tenuta dal condannato durante la detenzione.

La direzione è, invece, tenuta a compiere una verifica preventiva circa i presupposti di legge stabiliti per il beneficio e a trasmettere al magistrato di sorveglianza una nota informativa sul detenuto, in cui si attesta l'entità della pena residua (necessariamente inferiore ai 18 mesi), l'assenza delle condizioni ostative tassativamente indicate nell'art. 30, comma 1 nonché l'acquisizione del consenso del condannato all'attivazione del bracciale elettronico (quando obbligatorio).

Il procedimento assume cadenze, almeno in parte, diverse quando la misura venga applicata dallo stato di libertà. In tali casi il magistrato di sorveglianza provvede a seguito della sospensione dell'ordine di carcerazione disposta dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge 199/2010.

Una volta instaurato il procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza, questi provvede sulla domanda con le forme semplificate stabilite dall'art. 69-bis O.P. (ma il termine per acquisire il parere del pubblico

⁽²⁴²⁾ Cfr. art. 30, comma 9, « decreto ristori ».

⁽²⁴³⁾ Cfr. art. 30, comma 1 « decreto ristori ».

ministero è ridotto a 5 giorni). Il provvedimento decisorio è un'ordinanza emessa in camera di consiglio senza la presenza delle parti⁽²⁴⁴⁾.

La competenza spetta, quindi, all'organo giurisdizionale monocratico – al pari di quanto previsto dall'art. 1, legge 199/2010 –, diversamente dal criterio generale di attribuzione al collegio delle decisioni in ordine alla concessione delle misure alternative.

A mente del comma 2, art. 30, del decreto, il magistrato, verificati i presupposti di legge, accorda l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi « *gravi motivi ostativi* » indicati alle lettere d) ed e) del comma 1(*infra*).

Le modalità esecutive della misura domiciliare coincidono, in linea generale, con quelle tipiche delle ipotesi « tradizionali » di detenzione domiciliare e il luogo dove viene eseguita la pena, in concreto, può coincidere nell'abitazione del condannato o « *in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza* »⁽²⁴⁵⁾.

Il quasi-automatismo che governa la concessione della detenzione domiciliare straordinaria è stato bilanciato dal legislatore con la previsione del ricorso generalizzato a procedure di controllo con mezzi elettronici (trattasi del c.d. braccialetto elettronico)⁽²⁴⁶⁾ per tutti i detenuti ammessi a scontare la pena presso il domicilio, ad esclusione dei condannati con pena residua inferiore ai 6 mesi (ma, di fatto, 7 mesi)⁽²⁴⁷⁾ e dei condannati minorenni⁽²⁴⁸⁾.

L'utilizzo del braccialetto elettronico, che richiede sempre il consenso dell'interessato, deve intendersi quale condizione necessaria per la concessione della misura, nonostante la notoria carenza di tali strumenti⁽²⁴⁹⁾.

Per quanto riguarda, infine, i presupposti applicativi dell'istituto in esame, il Decreto « Ristori » conferma in 18 mesi il limite di pena massimo, da spiare *ab initio* o come residuo di una maggior pena, per accedere al beneficio.

Il comma 2, tuttavia, introduce un nutrito elenco di preclusioni che, in parte comuni a quelle della l. n. 199/2010, in parte autonome, escludono dall'area di operatività dell'istituto in questione talune categorie di con-

⁽²⁴⁴⁾ Il modello procedurale è quello previsto dall'art. 69-*bis* O.P. in materia di liberazione anticipata nel quale il contraddittorio è soltanto eventuale e differito, potendo le parti presentare reclamo al Tribunale di sorveglianza nel termine di 10 giorni dalla comunicazione o notificazione dell'ordinanza.

⁽²⁴⁵⁾ Cfr. art. 30, comma 1 « decreto ristori ».

⁽²⁴⁶⁾ Si ricorda che la « sorveglianza elettronica » è stata introdotta dalla legge 4/2001 con un nuovo comma innestato nell'art. 47-*ter* (comma 4-*bis*) e, di recente, ricollocata in una disposizione ad hoc, l'art. 58-*quinquies*, da parte della legge 10/2014.

⁽²⁴⁷⁾ Il comma 5 dell' art. 30, « decreto ristori » stabilisce infatti che gli strumenti di controllo non siano attivati nel caso in cui la pena residua da spiare non superi di 30 giorni la pena per la quale è imposta l'applicazione del braccialetto elettronico. Lo strumento dovrà, pertanto, essere attivato soltanto per i detenuti adulti che debbano scontare una pena residua di, almeno, 7 mesi e 1 giorno di reclusione.

⁽²⁴⁸⁾ Cfr. Art. 30, comma 3 « decreto ristori »

⁽²⁴⁹⁾ Da una parte, occorre evidenziare che il decreto « Ristori » non ha riproposto la « clausola di invarianza finanziaria » presente, invece, all'art. 123, comma 9 del decreto « Cura Italia »; dall'altra parte, deve notarsi che tra le « disposizioni finanziarie », contenute all'art. 34 non compaiono voci di spesa dedicate all'implementazione delle misure penitenziarie di nuova introduzione.

dannati ritenuti, a vario titolo, pericolosi e comunque non meritevoli del beneficio.

Sono esclusi, innanzitutto, i condannati per delitti di cui all'art. 4-*bis* O.P., come previsto già dalla l. n. 199/2010, ai quali vengono ora aggiunti i condannati per i reati di « maltrattamenti contro familiari o conviventi » (572 c.p.) e di « atti persecutori » (art. 612-*bis* c.p.).

Si vieta, come detto, lo scioglimento del cumulo tra pene per i più gravi reati ostativi e i reati « comuni » ad essi connessi *ex art.* 12, lett. b) e c), c.p.p., preclusione introdotta *ex novo* dal decreto ristori, non presente nel decreto « Cura Italia ».

Viene, invece, confermata l'esclusione dal beneficio dell'esecuzione domiciliare di altre categorie di detenuti, già considerate dalla disciplina generale del 2010, tra i quali figurano i condannati socialmente pericolosi e dichiarati delinquenti abituali (art. 102 c.p.), professionali (art. 105 c.p.) o per tendenza (art. 108 c.p.) e quelli ritenuti pericolosi per l'ordine interno degli istituti penitenziari tanto da essere sottoposti al regime di sorveglianza particolare a norma dell'art. 41-*bis* O.P.

Rispetto alla versione varata in primavera, si assiste, quindi, ad un ridimensionamento delle preclusioni cc.dd. « disciplinari ». Invero, scompare il riferimento esplicito ai disordini e alle sommosse verificatisi in diversi istituti di pena nei primi giorni dell'emergenza COVID-19 e residua, al comma 1, lett. d), il generico riferimento ai detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati disciplinarmente per le infrazioni di « *partecipazione o promozione di disordini o sommosse* », « *evasione* » o « *fatti previsti dalla legge come reato, commessi in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori* »⁽²⁵⁰⁾.

Infine, deve riconoscersi chiara finalità deterrente alla previsione contenuta alla lett. e), che esclude dal beneficio i soggetti nei cui confronti, a partire dall'entrata in vigore del Decreto verrà redatto, anche solo « rapporto disciplinare » (art. 81, comma 1) perché ritenuti promotori o compartecipi di sommosse o disordini. Il riferimento al semplice « rapporto » disciplinare, in luogo della « sanzione », abbassa innegabilmente il livello di garanzie poste a tutela del detenuto, in considerazione del fatto che quanto contenuto nel rapporto redatto dagli operatori penitenziari potrebbe anche rivelarsi infondato all'esito del procedimento disciplinare o, comunque, non sfociare nell'irrogazione della sanzione. Pur a fronte di tali criticità, s'intuiscono le ragioni di speditezza perseguite dal legislatore affinché la preclusione del beneficio operi in modo effettivo, senza ritardo e, quindi, senza attendere lo svolgimento dell'intero procedimento disciplinare.

⁽²⁵⁰⁾ artt. 18, 19, 20 e 21 Reg. es. O.P.

Capitolo VII

LE RIVOLTE DEL 7 – 11 MARZO 2020. L'EMERGENZA NELL'EMERGENZA

Nella presente relazione la Commissione ritiene opportuno offrire un rapido cenno anche sui gravi eventi occorsi nelle carceri poco dopo l'esordio dell'emergenza pandemica. Si tratta di episodi che per la gravità del fatto e per le conseguenze, anche in termini di perdite umane e per il danno di immagine causato al nostro Paese, meriterebbe un autonomo specifico approfondimento tramite lo strumento dell'inchiesta parlamentare.

Allo scopo di limitare l'ambito di inchiesta – già vasto – oggetto della presente relazione, la Commissione non ha ritenuto opportuno effettuare specifiche audizioni sul tema. Tuttavia, l'ombra sinistra delle « rivolte » è emersa più volte, sia pur in via incidentale, nel corso di diverse audizioni dove sono emerse riflessioni ed argomentazioni di particolare rilievo di cui sarà necessario tener conto sia in termini di dibattito politico sia come spunti che, si auspica, sono o saranno doverosamente verificati nelle competenti sedi giudiziarie.

La gravità degli eventi ha tuttavia orientato la Commissione a richiedere, nel rispetto della riservatezza delle indagini, alcuni primi approfondimenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e alle diverse procure della Repubblica al fine di accertare se vi fosse, se non proprio una regia unica, quanto meno un filo conduttore o un denominatore comune sotteso alle diverse rivolte, manifestazioni di protesta dei detenuti all'interno delle carceri o anche all'esterno da parte di familiari o « simpatizzanti » della loro causa.

Dagli atti pervenuti è apparso rilevare, salvo alcune rare ed importanti eccezioni di cui si darà menzione, una generale lettura tendenzialmente atomistica e quasi spontaneistica dei diversi eventi sia da parte dell'autorità giudiziaria che dell'amministrazione penitenziaria. Inoltre, laddove le diverse manifestazioni di protesta sono state, per varie ragioni, stroncate sul nascere senza evolvere in eventi di maggiore gravità, non sembra – o almeno, la Commissione non ha notizia – che vi sia stata un'azione tesa comunque alla individuazione dei promotori della protesta e degli eventuali ispiratori, coordinatori o mandanti esterni della stessa, anche avviando gli opportuni procedimenti disciplinari. Si tratta di dubbi che dovranno essere sciolti quanto prima, atteso che le rivolte, soprattutto se ripetute, diffuse e concentrate in un ristretto lasso di tempo, pur se motivate (o apparentemente motivate) dalle circostanze connesse alla pandemia di cui si dirà, sono chiaro sintomo di un malessere profondo del sistema carceri che, se non risolto, ben presto, alla prima nuova occasione esterna di tensione (una nuova ondata pandemica, un nuovo evento eccezionale esterno ed estraneo alle carceri, un nuovo provvedimento normativo in tema di concessione di benefici penitenziari, ecc.) diventerà un'inevitabile fonte di innesco di nuovi ed ancora più gravi disordini nelle carceri.

In merito, occorre dare atto che, già prima dell'emergenza pandemica, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo aveva più volte segnalato

la situazione di particolare criticità del circuito carcerario, organizzando a tal fine una serie di incontri con le procure distrettuali, attesi « *i numerosi segnali di affievolimento del complessivo sistema di prevenzione all'interno degli istituti penitenziari registrati sin dal 2019* ». ⁽²⁵¹⁾

Le riunioni di coordinamento confermavano come in quasi tutti gli istituti penitenziari la situazione fosse ingestibile e, di fatto, fuori controllo già in fase pre-pandemica, con una « *grave compromissione dell'ordine interno* », come dimostrato « *dall'incontrollato commercio di sostanze stupefacenti ed altri beni e dalla diffusione generalizzata di telefoni cellulari, anche di ultima generazione, tra i detenuti* ». ⁽²⁵²⁾

Proprio con riguardo a questa abusiva, incontrollata e perciò pericolosa possibilità di comunicazione con l'esterno da parte dei detenuti, va detto che a poco sembra essere servita l'introduzione nell'ottobre 2020, poco prima dello scoppio della pandemia, del reato di « *accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti* » (art. 391-ter c.p.) ⁽²⁵³⁾, in precedenza sanzionato come illecito disciplinare. Ciò per una duplice considerazione: in primo luogo, la scarsa efficacia dissuasiva della sanzione penale nei confronti di detenuti spesso condannati per gravissimi reati; in secondo luogo, l'enorme sproporzione tra il vantaggio di comunicare con l'esterno attraverso un cellulare e il rischio di subire una condanna per il reato sopra citato rispetto alla quale il detenuto appare del tutto indifferente.

A questo vanno aggiunte criticità ormai croniche del sistema penitenziario: il sovraffollamento delle carceri (circa il 140% dell'ordinaria capienza), il sottorganico del personale della polizia penitenziaria, la fatiscenza di molte infrastrutture, il malessere diffuso – condiviso tra operatori e detenuti – che esplose sempre più frequentemente nel silenzio di eloquenti suicidi, sia tra i detenuti che tra gli operatori, sempre più spesso vittime reciproche.

Su questa gravissima situazione degli istituti penitenziari, non a caso definita « *una polveriera pronta ad esplodere* » ⁽²⁵⁴⁾, a partire dalla terza decade di febbraio 2020 ha inciso, aggiungendo emergenza ad emergenza, l'evolversi della situazione legata all'epidemia da COVID-19 che ha determinato l'adozione di specifici provvedimenti normativi finalizzati a contenere e gestire l'emergenza epidemiologica, già analizzati in altra parte della presente relazione, quali: la sospensione delle attività trattamentali che comportavano l'accesso di persone esterne; il contenimento delle attività

⁽²⁵¹⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 8 settembre 2021, con allegata relazione del Procuratore nazionale aggiunto del 3 settembre 2021 (doc. 852.1)

⁽²⁵²⁾ *Idem*

⁽²⁵³⁾ Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante « *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* », convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁽²⁵⁴⁾ Senato della Repubblica, seduta n. 220 dell'11 marzo 2020, Informativa urgente del Governo sui recenti gravi fatti accaduti in alcuni penitenziari, senatore Grasso: « (...) *E' notorio che il sistema penitenziario sia da tempo una polveriera pronta ad esplodere. E' bastata una scintilla per propagare la deflagrazione rapidamente in tutta Italia* (...) ».

lavorative esterne e quelle interne, quando determinavano il rischio di promiscuità con la presenza di persone provenienti dall'esterno; la sostituzione dei colloqui in presenza con familiari o terze persone, diverse dai difensori, con i colloqui a distanza mediante le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari.

In realtà, come la Commissione ha appreso dalla DNAA, ancor prima dell'estensione di tali misure a tutto il territorio nazionale con il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, già circolavano in ambiente carcerario sussurri, speranze, voci diffuse ad arte che si vestivano da indiscrezioni fintamente riservate, sulla possibilità che venissero adottati, dopo trent'anni dall'ultima volta, provvedimenti straordinari come l'indulto e/o l'amnistia⁽²⁵⁵⁾. Anche su questo aspetto, non è noto se siano stati compiuti i necessari approfondimenti sull'effettiva intenzione del Governo di proporre misure di tal guisa e in tal senso fosse quindi trapelata qualche notizia o, se al contrario, questa ipotesi, priva di ogni fondamento, sia stata invece fatta circolare ad arte tra i detenuti per surriscaldarne gli animi e, una volta frustrate le speranze fondate sul nulla, incitarli alla rivolta.

A dimostrazione di una certa effervescenza nelle carceri ben prima dell'8 marzo, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha dunque ricordato in una sua relazione alla Commissione che già intorno alla metà del mese di febbraio del 2020 « *si verificavano i primi episodi (con stesura anche di documenti) presso il carcere di Lodi, Genova Marassi e Padova* », dove « *i detenuti, prendendo spunto da alcune trasmissioni radiofoniche in cui si parlava di possibile concessione di amnistia e/o indulto invitavano alla "battitura ad oltranza", e in uno di questi si faceva esplicito riferimento ad una protesta da effettuarsi il successivo 9 marzo* ». ⁽²⁵⁶⁾

In tale contesto di una pre-esistente tensione all'interno delle carceri – evidentemente non rilevata o segnalata da chi era istituzionalmente tenuto a farlo – vanno, dunque, collocate le rivolte del 7-9 marzo 2020, settantadue ore convulse e drammatiche (con una coda di eventi di minore intensità nelle successive giornate del 10 e dell'11 marzo) in cui le proteste in carcere hanno via via raggiunto la massima espansione territoriale e la più elevata intensità di violenza, con le conseguenti molteplici violazioni penali, ingenti danneggiamenti delle strutture penitenziarie, sequestro di personale medico e di polizia penitenziaria, ferimento di numerosi agenti e detenuti e, non ultima, la morte di tredici detenuti.

Contestualmente si moltiplicavano le richieste e le lettere dei detenuti con specifiche richieste di interventi urgenti a tutela della loro salute. Tra queste si ricorda la lettera consegnata dai detenuti del carcere di Salerno-Fuorni al Provveditore regionale della Campania all'esito delle gravissime devastazioni del 7 marzo 2020. In essa i detenuti articolavano una serie di richieste, tra cui, quella di sostituire i colloqui con video-chiamate e di sollecitare i tribunali a concedere misure alternative al carcere in modo che

⁽²⁵⁵⁾ Si ricorda, da ultimo, tra i più rilevanti provvedimenti di amnistia, il D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75.

⁽²⁵⁶⁾ Nota della DNAA del 3 settembre 2021, già citata.

tutti i soggetti ristretti nel carcere potessero « *scontare la propria pena ai domiciliari* ». ⁽²⁵⁷⁾

Le manifestazioni di protesta violenta hanno interessato ben 53 sedi penitenziarie del Paese ⁽²⁵⁸⁾, cui andrebbero però anche aggiunte ulteriori 26

⁽²⁵⁷⁾ *Idem.*

⁽²⁵⁸⁾ E' il dato riportato dalla Direzione nazionale antimafia nel documento più volte citato. Secondo, invece, la relazione integrativa del DAP che fa seguito all'informativa urgente resa dal Ministro della giustizia *pro tempore*, Alfonso Bonafede alla data dell'11 marzo 2020 erano riportati solo 38 eventi relativi a rivolte o comunque a manifestazione di protesta collettiva non espressamente qualificati come « non violenti ». In particolare, nella relazione integrativa del DAP sono riportati i seguenti eventi:

1) 7 marzo, ore 13.30, casa circondariale di **Salerno** « **A. Caputo** » – rivolta, gravi danni strutturali, nessun ferito;

2) 7 marzo, ore 20.30, casa circondariale di **Santa Maria Capua Vetere** – manifestazione di protesta collettiva da parte dei detenuti di un reparto, battitura delle inferriate, lancio di oggetti, nessun ferito;

3) 8 marzo, ore 12.00, casa circondariale di **Frosinone** « **G. Pagliei** » – rivolta di 94 detenuti, gravi danni strutturali, nessun ferito;

4) 8 marzo, ore 14.00, casa circondariale di **Modena** – rivolta, nove detenuti deceduti, gravi danni alla struttura, un agente della polizia penitenziaria ha riportato la rottura dei legamenti subita durante le concitate fasi dei disordini;

5) 8 marzo, ore 14.10, casa circondariale di **Napoli Poggioreale** « **G. Salvia** » – rivolta dei detenuti appartenenti a quattro reparti, 40 agenti della polizia penitenziaria in attesa di prognosi, gravi danni strutturali;

6) 8 marzo, ore 16.30, casa circondariale di **Ferrara** – rivolta, i detenuti hanno dato vita ad una sommossa mandando in frantumi finestre del corridoio, danneggiamento di suppellettili, gravi danni strutturali;

7) 8 marzo, ore 19.30, casa circondariale di **Pavia** – rivolta, circa 300 detenuti circa hanno tentato di sfondare il box agenti impossessandosi delle chiavi della sezione favorendo l'uscita di altri detenuti dalle sezioni, alcuni detenuti sono saliti sui tetti, gravi danni strutturali;

8) 8 marzo, ore 20.20, casa circondariale di **Bergamo** – rivolta, danneggiamento dei blindi e dei cancelli delle sezioni, incendio di materassi e cuscini, gravi danni strutturali;

9) 8 marzo, ore 20.30, casa circondariale di **Velletri** – manifestazione collettiva di protesta con il coinvolgimento di 295 detenuti, lancio di oggetti nei corridoi, nessun danno a persone;

10) 9 marzo, ore 8.30, casa circondariale di **Como** – rivolta con 362 detenuti partecipanti, incendio a lenzuola e materassi, danneggiamento di suppellettili, necessaria l'evacuazione dei reparti interessati con conseguente immissione dei detenuti all'interno dei locali passeggio, un poliziotto intossicato e trasportato in ospedale;

11) 9 marzo, ore 9.40, casa circondariale di **Foggia** – rivolta, i detenuti hanno intrapreso una manifestazione violenta appiccando il fuoco a lenzuola e materassi e danneggiando suppellettili, evasione di 72 detenuti tutti successivamente catturati, gravi danni strutturali;

12) 9 marzo, ore 10.30, casa circondariale di **Matera** – rivolta, i detenuti mediante l'utilizzo degli estintori e delle brande hanno divelto i cancelli delle sezioni raggiungendo i cortili passeggio e, salendo sui muri degli stessi, sono riusciti ad arrivare sui tetti dei reparti;

13) 9 marzo, ore 11.00, casa circondariale di **Milano San Vittore** – rivolta con 700 detenuti partecipanti, i detenuti di tre reparti detentivi sottraendo le chiavi al personale prendevano possesso delle sezioni detentive e si recavano sui tetti dell'istituto, incendi, 4 detenuti intossicati dall'ingestione di metadone, gravi danni strutturali;

14) 9 marzo, ore 12.00, casa circondariale di **Prato** – rivolta di 270 detenuti, danneggiamento di suppellettili, lancio di idranti contro gli agenti della polizia penitenziaria, gravi danni strutturali;

15) 9 marzo, ore 12.30, casa circondariale di **Pescara** – manifestazione di protesta collettiva con il coinvolgimento di 230 detenuti, opposizione alla chiusura delle stanze detentive, nessun danno a persone o cose;

16) 9 marzo, ore 13.10, casa circondariale di **Roma Rebibbia Nuovo Complesso** « **R. Cinotti** » – rivolta con 500 partecipanti, gravi disordini, scavalciamento delle reti di recinzione, e agenti contusi, gravi danni strutturali;

17) 9 marzo, ore 13.40, casa circondariale di **Roma Regina Coeli** – rivolta dei detenuti di quattro reparti che si recavano sui tetti dell'istituto;

18) 9 marzo, ore 14.30, casa circondariale di **Rieti** – rivolta con 80 partecipanti, danneggiamento di suppellettili, fuoco a materassi e lenzuola, appropriazione di medicinali nel locale infermeria, decesso di tre detenuti per probabile ingestione farmaci, gravi danni strutturali;

19) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Bologna** – rivolta durata oltre 24 ore, venti detenuti sono saliti sui tetti del reparto giudiziario, incendio di suppellettili, tentativo di evasione, incendio di due mezzi blindati della Polizia di Stato, danno strutturali, decesso di un detenuto legato all'uso di sostanze chimiche;

carceri in cui hanno avuto luogo manifestazioni che benché considerate « pacifiche », hanno comunque turbato l'ordine all'interno delle strutture carcerarie o contribuito altrimenti ad alimentare una tensione già altissima per effetto delle notizie che rapidamente giungevano dalle piazze più calde⁽²⁵⁹⁾ ⁽²⁶⁰⁾.

20) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Trani** – rivolta di 265 detenuti, incendio di lenzuola e materassi, danneggiamento di suppellettili, nessun ferito tra il personale della polizia penitenziaria, gravi danni strutturali;

21) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Melfi** – rivolta con 265 partecipanti, i detenuti si impossessavano delle chiavi delle stanze detentive occupando un intero reparto e tendo bloccati 5 operatori sanitari e 2 poliziotti penitenziari;

22) 9 marzo, ore 16.00, casa circondariale di **Bari « F. Rucci »** – rivolta da parte dei detenuti di due sezioni detentive, rifiuto di rientrare nelle stanze detentive, danneggiamento di suppellettili, incendio di lenzuola e materassi, nessun ferito fra il personale della polizia penitenziaria, danni non gravi alla struttura;

23) 9 marzo, ore 16.45, casa circondariale di **Alessandria** – i detenuti di una sezione detentiva si sono barricati all'interno di essa appiccando il fuoco e danneggiando l'impianto elettrico, un poliziotto penitenziario intossicato, gravi danni strutturali;

24) 9 marzo, ore 18.10, casa di reclusione di **Milano Opera** – rivolta con 227 partecipanti, rifiuto di rientrare all'interno delle camere detentive, incendio, danneggiamento dell'impianto elettrico, gravi danni strutturali;

25) 9 marzo, ore 18.45, casa circondariale di **Isernia** – rivolta, danneggiamento di suppellettili, alcuni detenuti sui tetti dell'istituto intenti a bruciare alcuni indumenti, gravi danni strutturali;

26) 9 marzo, ore 19.00, casa circondariale di **Pisa** – rivolta di 100 detenuti, danneggiamento di suppellettili, accensione di materassi e lenzuola, 4 agenti della penitenziaria contusi, gravi danni strutturali;

27) 9 marzo, ore 19.30, casa di reclusione di **Turi** – manifestazione di protesta collettiva con l'adesione di 149 detenuti, percussione delle inferriate, sciopero della fame;

28) 9 marzo, ore 19.40, casa di reclusione di **Padova** – rivolta dei detenuti di due blocchi detentivi, lancio di bombolette di gas verso il personale, 9 agenti sono stati colti da malessere, danni alla struttura;

29) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Avellino « A.G. Bellizzi »** – manifestazione di protesta collettiva con 135 partecipanti, opposizione al rientro nelle stanze detentive;

30) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Treviso** – manifestazione di protesta collettiva di 182 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

31) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Rovigo** – manifestazione di protesta collettiva di 10 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

32) 9 marzo, ore 20.10, casa circondariale di **Potenza « A. Santoro »** – manifestazione di protesta collettiva con 62 partecipanti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

33) 9 marzo, ore 20.35, casa circondariale di **Torino « Lorusso e Cotugno »** – manifestazione di protesta collettiva con la partecipazione di 83 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

34) 9 marzo, ore 21.00, casa circondariale di **Siracusa** – rivolta, i detenuti dopo aver divelto i cancelli delle sezioni detentive mediante l'utilizzo delle brande, si portavano all'estero dei reparti detentivi cercando di scavalcare il muro di cinta, gravi danni strutturali;

35) 9 marzo, ore 23.15, casa circondariale di **Aversa « F. Saporito »** – manifestazione di protesta collettiva di detenuti di tre sezioni detentive, battitura delle inferriate, lancio di oggetti, nessun ferito;

36) 10 marzo, ore 10.10, casa circondariale di **Palermo Pagliarelli** – rivolta, i detenuti di una sezione accerchiavano un agente di polizia penitenziaria e lo costringevano a farsi consegnare la chiave di apertura delle stanze detentive, nessun danno a cose o persone;

37) 10 marzo, ore 13.45, casa circondariale di **Trapani** – danneggiamento di suppellettili, incendio di lenzuola e materassi, tentativo di prendere in ostaggio un agente;

38) 10 marzo, tardo pomeriggio, casa circondariale di **Genova Marassi** – manifestazione di protesta collettiva, percussione delle inferriate.

⁽²⁵⁹⁾ La relazione integrativa del DAP di cui alla nota precedente riporta 26 eventi classificati dal DAP esplicitamente come « manifestazioni di protesta collettiva non violenta »: 1) casa circondariale « A. Caputo » di **Salerno** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione (N.B., per lo stesso carcere è riportata altresì un evento di rivolta); 2) casa circondariale di **Chieti** – percussione rumorosa delle inferriate; 3) casa circondariale di **Viterbo** – rifiuto di entrare nelle celle, percussione rumorosa delle inferriate e atto turbativo dell'ordine e della sicurezza (incendio fogli di carta e coperte); 4) casa circondariale di **Larino** – rifiuto di entrare nelle celle; 5) casa circondariale di **Campobasso** – atto turbativo dell'ordine e della sicurezza (incendio di un materasso); 6) casa circondariale di **Roma Rebibbia Nuovo Complesso** – rifiuto del vitto

Al verificarsi delle prime rivolte il dispositivo di reazione del sistema carceri, già in sofferenza, è stato colto di sorpresa; è sembrato quasi inerme di fronte all'onda d'urto della violenza delle sommosse e dell'ampiezza delle proteste dei detenuti. È apparsa, ad esempio, mancare del tutto l'efficienza di una *intelligence* intra-carceraria pronta a cogliere per tempo gli umori e le tensioni nei diversi istituti di pena, come pure quantomeno dubbia è apparsa l'efficacia della catena di comando, poco reattiva nel coordinamento degli sforzi, nella condivisione delle informazioni, nell'impartire le opportune direttive e nel predisporre e quindi attivare i piani di emergenza per far fronte ad una serie di rivolte e proteste che hanno interessato oltre il 10% dell'intera popolazione carceraria.

Se il bilancio già gravissimo di quei giorni, non sia pervenuto a conseguenze ulteriori ancor più nefaste, lo si deve non ad una risposta organizzata dello Stato quanto invece alla prontezza, al coraggio e, per certi aspetti, alla creatività di singoli rappresentanti delle Istituzioni, tra cui i direttori delle carceri, i comandanti della penitenziaria, esponenti delle altre forze dell'ordine, i provveditori regionali, il garante nazionale dei detenuti, i vari garanti regionali e locali ed, ovviamente, i prefetti del luogo e i magistrati.

Così, ad esempio, tra i vari interventi si cita il caso emblematico del procuratore aggiunto di Milano che il 10 marzo 2020, in cima ad una scala dei Vigili del Fuoco, instaurava una trattativa con i detenuti, associati al carcere di San Vittore, che avevano raggiunto il tetto della casa circondariale. Oppure, quello del procuratore aggiunto di Napoli che aveva tentato

dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 7) casa circondariale di **Teramo** – sciopero della fame e percussione rumorosa delle inferriate; 8) casa circondariale di **Livorno** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 9) casa circondariale di **AscoliPiceno** – percussione rumorosa delle inferriate; 10) casa circondariale di **Verona** – rifiuto di entrare in cella; 11) casa circondariale di **Ivrea** – rifiuto di entrare in cella e percussione rumorosa delle inferriate; 12) casa circondariale di **Trieste** – percussione rumorosa delle inferriate; 13) casa circondariale di **Venezia SMM** – atto turbativo dell'ordine e della sicurezza; 14) casa circondariale di **Vicenza** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 15) casa circondariale di **Aosta** – « manifestazione di protesta collettiva non violenta consistente in atto turbativo dell'ordine e della sicurezza pubblica (lancio di oggetti contro i cancelli di ingresso della sezione detentiva) »; 16) casa circondariale di **Altamura** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 17) casa circondariale di **Lucera** – sciopero della fame; 18) casa di reclusione di **San Severo** – percussione rumorosa delle inferriate; 19) casa circondariale di **Messina** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 20) casa circondariale di **Termini Imerese** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 21) casa circondariale di **Palermo** « **Ucciardone** » – percussione rumorosa delle inferriate; 22) casa circondariale di **Palermo** « **Pagliarielli** » – sciopero della fame; 23) casa circondariale di **Castelvetrano** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 24) casa circondariale di **Enna** – rifiuto di entrare nelle camere di pernottamento da parte di 4 reparti detentivi (119 detenuti), sostando nei corridoi delle rispettive sezioni detentive; 25) casa circondariale di **Castrovillari** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 26) casa circondariale di **Nuoro** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate.

⁽²⁶⁰⁾ Il notevole disallineamento dei dati del Ministero della Giustizia (11 marzo 2020) rispetto a quelli segnalati dalla DNAA più di un anno dopo (settembre 2021) è da ricondurre al fatto che il primo, dovendo riferire nell'immediatezza dei primi giorni delle rivolte, non era stato in condizione di completare la ricognizione degli eventi, alcuni dei quali peraltro accaduti lo stesso giorno dell'informativa del Ministro nei due rami del Parlamento (11 marzo 2020). Cfr., Camera dei Deputati, seduta n. 317 dell'11 marzo 2020, Informativa urgente del Governo sui recenti gravi fatti accaduti in alcuni penitenziari: « Alfonso Bonafede, *Ministro della Giustizia*. (...) trasmetterò in data odierna una relazione dettagliata del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relazione che, comunque non può essere considerata definitiva, visto che la ricostruzione degli eventi, le cause e le relative conseguenze sono tuttora in fase di accertamento (...) ».

un approccio con i detenuti rivoltosi di Napoli « Poggioreale ». Ancora, meritano menzione gli interventi, rivelatosi sempre preziosi, e talvolta risolutivi, dei magistrati di sorveglianza spesso chiamati a forza dai rivoltosi come garanti, intermediari o interlocutori per le loro richieste. In tale contesto, si è pure registrato l'intervento del Garante nazionale, nonché dei Garanti regionali dei detenuti, come quello della città di Napoli, della Regione Campania e della Capitale (al quale i detenuti di Roma « Regina Coeli » hanno lasciato uno scritto con le loro richieste), che hanno effettuato un'attività di intermediazione con i soggetti *in vinculis*.⁽²⁶¹⁾

La cronistoria dei disordini e delle manifestazioni di protesta in tutta la penisola ha inizio presso la casa circondariale di Salerno intorno alle ore 14,30 di sabato 7 marzo 2020, nel corso di quell'ultimo fine settimana prima che venisse dichiarato il confinamento totale su tutto il territorio nazionale.

Solo poche ore dopo, l'iniziativa di Salerno trova subito sponda nel vicino carcere di S. Maria Capua Vetere. Vengono battute con violenza le inferriate, la classica forma di protesta collettiva nel mondo delle carceri, cui segue il lancio di oggetti nei corridoi. Fortunatamente – stando al più volte citato resoconto del DAP fornito al ministro *pro-tempore* nell'immediatezza degli eventi – grazie ad una riuscita opera di persuasione da parte del direttore del carcere e del comandante della penitenziaria, nel giro di poche ore la protesta che poteva incendiarsi in rivolta si placa, e il caso di Salerno sembra a quel punto essere un episodio, pur gravissimo, ma isolato.

Ma non è così. Il giorno dopo, 8 marzo, è una domenica di fuoco, di violenza, di morte nelle carceri, mentre il resto del Paese sembra essere avvolto in un incredulo torpore che presto si fa rarefatto silenzio sempre più frequentemente squarciato dal suono delle sirene delle ambulanze e dai drammatici resoconti dagli epicentri della pandemia da COVID-19.

È una domenica scandita da un susseguirsi di notizie di rivolte, sommosse e di proteste violente. A Modena, nel corso della sommossa, perdono la vita 9 detenuti, presumibilmente per ingestione di farmaci⁽²⁶²⁾. A Napoli-Poggioreale un gruppo di rivoltosi si impossessa dell'idrante antincendio provocando l'allagamento dei locali, con il preciso intento di ritardare l'intervento del personale di polizia penitenziaria, ma anche con lo scopo di provocare folgorazioni, vista la presenza di fili della linea elettrica penzolanti sui pavimenti pericolosamente inondati d'acqua.

Eclatante è, poi, l'esito della sommossa nel carcere di Foggia. Dal 9 all'11 marzo i detenuti ivi ristretti hanno avuto la piena disponibilità delle aree detentive, mentre il personale di polizia penitenziaria riusciva a garantire i soli presidi dei posti di servizio delle cd. « rotonde ». Dopo aver inferto ingenti danni alle strutture, si assiste ad un'evasione di massa di 72 detenuti, tutti poi riarrestati.

Ma la pandemia delle rivolte continua, registra altri numerosi episodi. Anche a Bologna esplose una rivolta, con gravi danni strutturali, nessun

⁽²⁶¹⁾ Nota della DNAA dell' 8 settembre 2021 già citata.

⁽²⁶²⁾ Cinque presso l'Istituto di Modena, quattro presso gli Istituti di destinazione (case circondariali di Parma, Verona e Ascoli Piceno; casa di reclusione di Alessandria).

ferito tra il personale di polizia penitenziaria, ma anche qui – come a Modena – si registra il decesso di un detenuto, presumibilmente per ingestione di farmaci.

Nel carcere di San Vittore a Milano, i detenuti armati di spranghe di ferro e legno, ricavate dalle suppellettili, appiccano incendi, distruggono le telecamere, scardinano i termosifoni dai muri e smontano persino le porte blindate delle camere di pernottamento. I locali vengono tutti pericolosamente allagati utilizzando le manichette antincendio.

Particolare attenzione merita poi il caso delle sommosse romane nel carcere di « Rebibbia N.C. », avvenute il primo giorno di vigenza del decreto, con l'opera di incitamento, sostegno e coordinamento che si è svolto su alcuni media riferibili all'area antagonista o su alcuni gruppi *facebook* gestiti da un detenuto agli arresti domiciliari, nonché il *flash-mob* della sera dell'8 marzo sul Gianicolo ad opera di soggetti non identificati che, al grido di « Libertà ! Libertà ! », si indirizzavano verso l'esterno dei padiglioni del carcere « Regina Coeli ». Negli assembramenti non autorizzati dell'11 marzo creatisi sulla via Tiburtina, nei pressi del carcere di Rebibbia, venivano identificati esponenti anarco-insurrezionalisti già noti alle forze dell'ordine. Sempre nel medesimo contesto, mani anonime vergavano sugli spartitraffico scritte di chiara matrice eversiva.

Nella casa circondariale di Rieti, la rivolta dei detenuti ha condotto al decesso di tre detenuti, presumibilmente per ingestione di farmaci, il ricovero di altri otto ristretti e gravi danni strutturali.

Grave pure il bilancio della casa circondariale di Melfi dove alla rivolta avevano preso parte 181 detenuti di quattro sezioni del circuito di Alta Sicurezza. Per la violenza e la gravità dei fatti accaduti in quel penitenziario, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Potenza, nel corso di una riunione convocata dal Prefetto il 13 marzo 2020, decideva di adottare gravi misure di contrasto, quali un notevole spiegamento di uomini e mezzi a supporto della programmata operazione del successivo 17 marzo.

Il bilancio complessivo delle rivolte, secondo la rilevazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sulla base dei dati dell'Amministrazione penitenziaria, è ingente nelle proporzioni e nella gravità. Innanzitutto le rivolte hanno avuto un loro prezzo elevato di sangue, con il decesso di 13 detenuti.

I detenuti partecipanti alle rivolte sono stati 7.517, pari ad oltre il 12% dell'intera popolazione carceraria, di cui solo poco più di un quarto identificati e deferiti all'autorità giudiziaria (2.034 detenuti pari al 27% del totale dei rivoltosi). Oltre 400 partecipanti alle sommosse, invece, non sono stati nemmeno identificati (434 detenuti pari al 5% dei partecipanti alle rivolte). Da ciò si evince *a contrariis*, che il 68% dei rivoltosi, sebbene identificati, non avranno alcuna conseguenza sul piano penale (né è noto alla Commissione quali siano state le misure disciplinari eventualmente adottate dall'Amministrazione penitenziaria).

Quanto alla gravità degli eventi del marzo 2020 valgono i seguenti dati: 72 evasioni (tutti rientrati o catturati), 30 manifestazioni esterne al

carcere, 6 agenti della penitenziaria e 5 sanitari sequestrati dai rivoltosi, 120 agenti sono dovuti ricorrere alle cure mediche e 12 ricoverati in nosocomi.

L'analisi dei dati pone in evidenza alcuni aspetti di particolare interesse sui quali è opportuna una riflessione. Così come segnalato dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, va rilevato che le rivolte sono state attuate principalmente da detenuti comuni, mentre solo in alcuni casi i principali fautori sono stati soggetti ristretti in circuiti Alta Sicurezza, come nel caso della Casa circondariale di Melfi. Nella multiforme composizione della popolazione detenuta che ha partecipato alle proteste è emerso che la stragrande maggioranza era composta da delinquenti abituali comuni o soggetti di basso profilo, alcuni vicini alla criminalità organizzata anche straniera, facilmente malleabili allo scopo, che hanno sfruttato questa situazione per creare disordini e devastare intere strutture. Emblematico e significativo, in tal senso, è quanto accaduto nella rivolta esplosa all'interno della casa circondariale di Foggia il 9 marzo 2020, con la conseguente evasione di 72 detenuti dal carcere. In tale data nel carcere foggiano non erano presenti detenuti ristretti nel circuito di Alta Sicurezza in quanto la locale sezione AS-3 era stata da mesi convertita in sezione ordinaria.

Tuttavia, la partecipazione prevalente alle sommosse da parte della « bassa manovalanza » criminale non è un'argomentazione tale da escludere a priori la possibilità di una regia esterna o di una promozione, facilitazione o *placet* di matrice mafiosa.

In particolare, l'ipotesi di una eventuale regia occulta partita dall'esterno del carcere, ad avviso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, troverebbe innanzitutto fondamento sulle modalità di azione delle diverse numerose manifestazioni di protesta e rivolta che sembrerebbero essere state in qualche modo coordinate.

Peraltro, la concomitanza temporale tra i disordini interni ad alcuni penitenziari in rivolta e le manifestazioni e i *sit-in* effettuati nei perimetri esterni, in alcuni casi hanno fatto ipotizzare l'esistenza di comunicazioni illecite tese a favorire una regia occulta dei disordini. Ciò vale, ad esempio, per quanto accaduto dentro e fuori le case circondariali di Palermo « Pagliarelli », Roma « Rebibbia » e Trani, ma presumibilmente anche in altri casi.

A ciò si aggiunga che molti dei gravi eventi sinora descritti sono stati accompagnati da presidi di familiari dei detenuti organizzati all'esterno o nei pressi delle strutture carcerarie, taluni dei quali si sono espressi in toni anche molto accesi, come quello, ad esempio, organizzato all'esterno del carcere di Poggioreale dove i familiari appoggiavano ed incitavano dall'esterno i detenuti mentre questi compivano all'interno della struttura atti di violenza e devastazione.

La DNAA ritiene che le manifestazioni organizzate all'esterno degli istituti siano riconducibili ad un « disegno di accesa propaganda "istigatoria" », tesa a sollecitare i detenuti ad intraprendere iniziative progressivamente sempre più intense al fine di sottoporre sempre più a dura prova la sicurezza del sistema penitenziario. Si tratta di agglomerati multiformi, dove si mescolano familiari dei detenuti, soggetti vicini alla criminalità organizzata, ma anche gruppi anarchici.

In secondo luogo, la Procura nazionale ha segnalato come il *modus operandi* dei detenuti per mafia fosse in qualche modo comune a seconda delle diverse consorterie criminali di appartenenza. Così, mentre il detenuto di *camorra* ha in generale scelto di manifestare in maniera plateale e violenta⁽²⁶³⁾, quello appartenente a *cosa nostra* sembra aver partecipato quasi simbolicamente alle contestazioni, tanto che, nonostante le numerose manifestazioni avvenute negli istituti siciliani, i danni alle strutture sono stati molto contenuti. Ancor più netto è stato l'atteggiamento silente assunto dalla *'ndrangheta*: nessuna manifestazione di protesta. In tutti gli istituti di detenzione della Calabria non sono emerse criticità, se non una dimostrazione pacifica nel carcere di Castrovillari.

Il quadro emerso dall'analisi svolta dalla DNAA e dalle diverse indagini sul territorio conferma l'ipotesi di una regia unica e di un'azione coordinata che ha coinvolto la popolazione detenuta e soggetti esterni al carcere, come dimostrato dal parallelismo tra i disordini interni che hanno contestualmente coinvolto un gran numero di istituti penitenziari e quelli creati sulle pubbliche vie adiacenti o nelle prossimità degli istituti penitenziari.

Emblematica è la circostanza riferita da un agente di custodia del carcere di Trani riferita al giorno 9 marzo 2020: un detenuto uscendo dall'area riservata alle telefonate (consentite) si rivolgeva agli altri detenuti al di là dello sbarramento dicendo « *alle 4 ... hanno detto alle 4 ... tutti pronti alle 4* ».

D'altra parte è noto che negli istituti penitenziari, come sopra accennato, sono ampiamente diffusi telefoni cellulari in uso ai detenuti senza alcun controllo. Questa circostanza, oltre a consentire le comunicazioni con l'esterno anche per attività criminali, potrebbe aver agevolato la concertazione relativa alle rivolte del 7-12 marzo 2020. Per dare una dimensione di quanto sia diffuso il fenomeno, basti pensare che, dopo le rivolte, all'esito dei controlli effettuati nell'arco di sole tre settimane (dal 7 al 30 aprile 2020), sono stati rinvenuti 348 telefoni cellulari nella disponibilità di oltre duecento detenuti ristretti nei circuiti di Media e Alta Sicurezza.

Vi sarebbero, inoltre, taluni elementi informativi che rafforzano la tesi di una azione concordata che sarebbe stata motivata non dagli effetti della sospensione dei colloqui per cui sarebbe derivata una limitazione dei contatti con i familiari, bensì per il fatto che tale sospensione creava difficoltà nell'ingresso, all'interno degli istituti penitenziari, di stupefacenti e apparecchi cellulari, indispensabili, i primi, per alimentare le piazze di spaccio all'interno delle strutture dei detenute, i secondi, per dare ordini all'esterno e ricevere istruzioni. Si tratterebbe, anche secondo questa ipotesi, di una possibile regia unica, ma organizzata in questo caso dai detenuti in Alta Sicurezza i quali si sarebbero limitati a manovrare i detenuti comuni e ad incitarli alle manifestazioni più gravi, ostentando estraneità agli eventi ed un atteggiamento di resistenza meramente passiva.

Oltre ai profili di possibile collegamento della criminalità organizzata sopra evidenziati va segnalato, sotto il profilo della pericolosità, lo spiccato

⁽²⁶³⁾ Case circondariali di Carinola, Frosinone, Modena, Napoli Poggioreale, Rieti, Roma N.C. Rebibbia, Salerno.

attivismo registrato nei mesi di marzo ed aprile 2020 nell'area di matrice anarchica volto a radicalizzare la lotta contro il sistema di potere con l'immediato obiettivo di ottenere la liberazione dei detenuti con provvedimenti straordinari di amnistia e indulto, con l'incitamento alla popolazione ad insorgere contro le istituzioni ed « *il capitalismo* » ritenuti a vario titolo responsabili della pandemia. Le proteste nei pressi degli istituti penitenziari potrebbero dunque essere inquadrare in una precisa strategia finalizzata a radicalizzare la lotta.

La lettura delle rivolte da parte degli auditi dalla Commissione è stata molteplice e florida di spunti.

Il direttore del DAP *pro-tempore*, Francesco Basentini, sollecitato sul punto da diversi commissari nel corso della sua audizione del 5 agosto 2020⁽²⁶⁴⁾, senza soffermarsi sulle cause delle rivolte e sull'eventuale esistenza di un'unica regia dietro di essa, ha ritenuto opportuno offrire una lettura di ampia latitudine degli eventi collocandoli in un contesto internazionale segnato dall'emergenza.

Ha ricordato, infatti, come il fenomeno delle rivolte abbia interessato non solo le carceri del nostro Paese ma anche di numerosi altri Stati europei e di altri continenti: « (...) *in Francia si sono verificate più di 14 rivolte in altrettanti istituti; in Svezia due, una delle quali ha causato l'evasione di tre detenuti; in Lussemburgo (...) una rivolta; una delle rivolte verificatesi in Olanda ha costretto il personale di polizia all'uso dello spray al peperoncino; in Romania, il 18 marzo [2020] tre detenuti sono morti e due sono rimasti gravemente feriti dopo un incendio nella prigione di Satu Mare; anche in Belgio vi sono stati incidenti con incendi e proteste, che hanno provocato il ferimento di diversi agenti; in Spagna, il 30 marzo [2020], numerose rivolte sono scoppiate nelle carceri di Valencia, tra cui Villena, Fontcalent e Picassent. Proprio in quegli istituti, a seguito e a causa delle misure preventive messe in atto dalle autorità, circa 300 degli 8.000 detenuti reclusi non hanno fatto rientro in carcere. Perfino in Svizzera, il 4 aprile circa 40 detenuti nel carcere a Champ-Dollon hanno provocato una protesta violenta. Anche in Grecia si sono avute rivolte con incendi a materassi e suppellettili (...)* ».⁽²⁶⁵⁾

Allargando poi l'analisi al resto del mondo, numerosi gravi incidenti – continua Basentini – hanno avuto luogo in alcuni penitenziari degli Stati Uniti, di diversi Stati sudamericani (Colombia, Messico, Cile, Perù, Brasile, Venezuela) e in due carceri australiane (negli stati del Queensland e del Nuovo Galles del Sud). Non mancano gli episodi particolarmente cruenti: « *in Venezuela una rivolta messa in atto dai detenuti ha provocato la fuga di molti di essi, dieci dei quali sono morti* ».⁽²⁶⁶⁾

Ciò nonostante, ha evidenziato il capo *pro tempore* del DAP, in nessuna delle sedi in cui è stata affrontata la problematica delle rivolte è stato fatto riferimento a quanto accadeva anche negli istituti penitenziari

⁽²⁶⁴⁾ Resoconto stenografico n.91 del 5 agosto 2020, audizione del dott. Francesco Basentini

⁽²⁶⁵⁾ *Idem*, pag. 10

⁽²⁶⁶⁾ *Idem*, pag. 10

degli altri Paesi « *e – dico a me stesso – che un’analisi comparativa delle esperienze è sempre utile* ».

Le cause specifiche delle rivolte nelle carceri italiane e della loro eventuale riconducibilità ad un’unica e coordinata strategia di azione sono stati temi su cui, invece, si è ampiamente soffermato il presidente della I Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, Sebastiano Ardita, anche in ragione della sua conoscenza delle dinamiche del sistema penitenziario avendo in passato assunto nel DAP l’incarico di Direttore generale per i detenuti e il trattamento.

Nell’ambito della sua audizione del 17 giugno 2020, Ardita ha preliminarmente rimarcato come il nostro Paese abbia conosciuto in passato il fenomeno delle rivolte nelle carceri e di aver avuto, per questa ragione, l’occasione di osservare il fenomeno, di studiarlo e, di conseguenza, di avere gli strumenti per adottare le contromisure tecniche ed organizzative necessarie. Del resto – ha ricordato l’audito – « *non possiamo affrontare questi fenomeni se non guardando cosa è accaduto nel passato, perché anche in questo caso siccome l’Amministrazione penitenziaria nella sua vita ha vissuto tutto, ha dentro di sé le risposte* ». ⁽²⁶⁷⁾

Il riferimento è alla situazione nelle carceri italiane negli anni Settanta prima che venisse introdotto il nuovo ordinamento penitenziario, quando le rivolte, da un lato, erano l’espressione caratteristica del disagio dei detenuti che in quegli anni « *vivevano un carcere disumano* » ⁽²⁶⁸⁾ mentre, dall’altro, erano manifestazioni fomentate da gruppi che avevano una evidente « *funzione eversiva* ». Sul piano esperienziale il paradigma di riferimento è dunque un modello in cui possono certamente concorrere entrambe le circostanze (il disagio dei detenuti e la strumentalizzazione esterna « *eversiva* »).

La sfida pertanto sarebbe quella di verificare – e ciò può accertarlo solo l’autorità giudiziaria – se anche nelle manifestazioni violente del marzo 2020 vi sia stato tale concorso di fattori, sebbene sia certo, ad avviso dell’audito, che « *chi è salito sui tetti non lo ha fatto di sua spontanea volontà, qualcuno lo ha indotto, gli ha promesso qualcosa e ha garantito che quella condotta sarebbe rimasta impunita* ». ⁽²⁶⁹⁾

La strada maestra per evitare che in futuro accadano eventi analoghi risiede, secondo l’audito, proprio nel fatto che occorre impedire che le condotte del marzo 2020 rimangano impuniti: « *se diecimila persone sono salite sui tetti, queste diecimila persone dovrebbero avere un problema nella vita penitenziaria futura, altrimenti il rischio è che si riproduca la rivolta*. » ⁽²⁷⁰⁾

La storia della politica penitenziaria insegna, infatti, che non ci sono state più rivolte quando con la legge n. 663 del 1986 (cd. Legge Gozzini) è stata introdotta la possibilità per i detenuti di ottenere vantaggi dal mantenere una condotta disciplinata durante la detenzione, con la conse-

⁽²⁶⁷⁾ Resoconto stenografico n. 78, del 17 giugno 2020, audizione del Presidente della I Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, pag. 38

⁽²⁶⁸⁾ *Idem*, pag. 38

⁽²⁶⁹⁾ *Idem*, pag.38

⁽²⁷⁰⁾ *Idem*, pag.38

guenza che « *il pericolo di avere un danno nella vita futura ha determinato [nei detenuti] la scelta di non usare più violenze collettive* ». In altri termini, a partire dalla legge Gozzini in poi, nessun detenuto ha interesse a commettere violenze che lo allontanerebbero dalla possibilità di accedere alle misure alternative.

Nonostante questi presupposti si sono verificati i gravi eventi del marzo 2020. Secondo Ardita le rivolte, proprio in ragione delle considerazioni sopra esposte, non sono accadute per caso, ma rappresentano il punto di caduta di « *anni di disattenzione rispetto a queste realtà* ». ⁽²⁷¹⁾ Si pone dunque l'interrogativo: perché, nonostante la legge Gozzini dissuada fortemente tale tipo di azioni, migliaia di detenuti hanno deciso comunque di violare il patto trattamentale previsto nell'ordinamento penitenziario?

Ad avviso dell'auditore, la risposta investe inevitabilmente le questioni attinenti all'efficacia delle politiche di prevenzione antimafia adottate in ambito carcerario. Infatti, se da un lato la « gestione penitenziaria » deve sempre guardare agli interessi dei detenuti, dall'altro, tuttavia, occorre tenere in efficienza un modello di prevenzione antimafia in ambito carcerario dove invece, lamenta l'auditore, negli ultimi anni « *abbiamo fatto molti passi indietro nella costruzione di questo modello* » con la conseguenza che il « *sistema penitenziario (...) si è incrinato* » anche per effetto della mancata opera di « *manutenzione* » di adeguamento e di aggiornamento del modello da parte dell'Amministrazione penitenziaria. ⁽²⁷²⁾

Ardita ritiene, inoltre, che le misure adottate dal DAP per il contenimento dei contagi negli istituti di pena avrebbero dovuto essere comunicate preventivamente alla popolazione carceraria. In questo modo, a suo avviso, sarebbe stato possibile placare immediatamente le preoccupazioni dei detenuti anche illustrando le ragioni dei sacrifici richiesti, così impedendo che « *qualcuno soffiasse sul fuoco delle rivolte all'interno* ». ⁽²⁷³⁾

Chiude infine l'auditore lamentando una certa inadeguatezza da parte della *leadership* del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria a fronteggiare eventi di tali gravità ed emergenza, ricordando che « *quando c'è uno stato di emergenza, lo Stato è in guerra e deve avere il miglior comandante alla sua guida, perché ne va dell'immagine delle istituzioni* » ⁽²⁷⁴⁾.

Capitolo VIII

IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

In Commissione è stata svolta un'ampia riflessione sul ruolo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e sul trattamento penale (com'era e com'è), sulla funzione del carcere, sull'Alta Sicurezza e sull'art. 41-bis O.P. ai fini dell'attività di contrasto e prevenzione del crimine organizzato durante l'emergenza sanitaria.

⁽²⁷¹⁾ *Idem*, pag. 38.

⁽²⁷²⁾ *Idem*, pag. 12.

⁽²⁷³⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽²⁷⁴⁾ *Idem*, pag. 31.

Va premesso che il DAP ha, come suo compito, quello di garantire la gestione penitenziaria, la permanenza in carcere dei detenuti che scontano una pena. E' questa la sua finalità, che è controllata poi dalla magistratura di sorveglianza, che valuta tutti gli aspetti di compatibilità col regime carcerario. Quindi, il DAP ha il compito di custodire i detenuti in carcere, in situazione di sicurezza e di garanzia dei loro diritti individuali. Nel caso in esame avrebbe dovuto approntare un piano sanitario per gestire l'emergenza.

All'esito dell'inchiesta, la Commissione ritiene che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nonostante le diverse circolari emanate dal capo *pro tempore* all'inizio della pandemia non ha dimostrato di saper gestire l'impatto della diffusione del virus sul sistema carcerario, già « provato » dal persistente fenomeno dell'affollamento. E' infatti emerso che è mancata una programmazione, una lungimiranza nel prevedere le inevitabili ricadute dell'epidemia sulle condizioni di salute delle persone detenute.

Come premesso nell'introduzione della presente relazione, la diffusione del Covid-19 è cominciata in un momento di sovraffollamento imperante. D'altronde, nonostante la condanna subita dall'Italia con la sentenza Torreggiani, tale situazione cronica è stata sempre risolta temporaneamente con misure-tampone, non in grado di ridurre realmente e nel lungo termine il numero delle persone detenute. Come evidenziato più volte, all'inizio del periodo emergenziale, il numero totale dei carcerati superava la soglia di 60.000 unità, a fronte di una capienza regolamentare sulla carta di circa 50.000; tuttavia, è risaputo che la capacità di contenimento reale è ancora inferiore a causa di sezioni inagibili, o non ancora dichiarate agibili, di interi padiglioni che non possono essere ancora aperti per carenza di personale. Per contro, però, va tenuto presente che l'Amministrazione penitenziaria italiana calcola la capienza regolamentare delle celle secondo criteri più ampi rispetto a quelli utilizzati da numerosi Stati europei e rispetto anche a quelli suggeriti dagli organi del Consiglio d'Europa; ciò evidentemente può far apparire il sovraffollamento italiano più grave di quello che sarebbe se si utilizzassero criteri di calcolo differenti. A questa già critica situazione si è aggiunta la grandissima deficienza rappresentata dall'affidamento alle ASL regionali del sistema sanitario penitenziario, avvenuto contestualmente allo smantellamento del sistema sanitario centralizzato. L'esperienza del transito della sanità in argomento dall'Amministrazione Penitenziaria alle ASL, con legge 24 dicembre 2007 n.244, all'art.2, comma 283, ha in buona sostanza generato non pochi disagi all'ambiente penitenziario ed alla sua complessiva organizzazione, oltre che malessere alle ASL afflitte da ricorrenti deficit di bilancio, spesso macroscopici (commissariamenti, ecc.), con le fin troppo ovvie ripercussioni a cascata sul servizio sanitario penitenziario. Tali problematiche vengono denunciate già da diversi anni, ma le istituzioni sono sempre rimaste insensibili.

Pertanto le condizioni in cui versavano gli istituti di pena all'insorgere della pandemia non favorivano certo le misure sanitarie di prevenzione del contagio e della diffusione del virus diffuse dal Governo a livello nazionale.

La condizione di altissima sensibilità verso la sanità pubblica nel suo complesso manifestata dal Governo fin dall'insorgere dell'emergenza sanitaria avrebbe potuto far riflettere sulla necessità che i soggetti privati della libertà personale potessero godere di una sanità penitenziaria ancor più specializzata e, soprattutto, non distratta dagli altri incarichi imposti dalle ASL di appartenenza, tenuto conto che il personale medico svolge il suo incarico anche presso altre strutture sanitarie e non solo all'interno del carcere.

È quasi scontato sottolineare, da un lato, la complessità di un servizio quale la sanità penitenziaria e, dall'altro, la delicatezza del compito svolto dagli operatori sanitari nel contesto intramurario. La problematicità del contesto carcerario e la peculiare condizione di privazione della libertà in cui si trovano i pazienti, di per sé, caratterizzano particolarmente il ruolo dei professionisti addetti alla tutela della salute delle persone ristrette. Inoltre, da un punto di vista organizzativo, sin dalla « svolta » del 2008, l'erogazione del servizio, per espressa scelta del Legislatore, è il risultato anche di un'interazione fra Enti pubblici differenti.

Occorreva, dunque, elaborare un piano, condiviso a più livelli tra tutti gli « attori », per garantire, in condizioni di sicurezza, il massimo dell'erogazione dei servizi sanitari, anche al fine di evitare che detenuti di spicco, strumentalmente, approfittando della pandemia, si sottraessero all'esecuzione della pena.

In un momento particolare di emergenza sanitaria si sarebbe dovuto considerare il pericolo che il virus potesse entrare all'interno delle carceri e quindi la conseguente gravità della sua diffusione tra i ristretti, e fare in modo che ciò non avvenisse. Nel complesso, invece, la gestione dell'emergenza sanitaria da parte dell'amministrazione penitenziaria si è basata sulla mera adesione alle generali linee guida fornite dal ministero della salute, che non erano destinate ad affrontare le peculiari esigenze della realtà penitenziaria (in tal senso le prime circolari emanate dal Capo del dipartimento). Si è quindi avuta una valutazione della situazione non del tutto adeguata, inidonea a consentire un'azione efficace all'interno degli istituti penitenziari. A ciò si aggiunga che al Ministero della salute spetta solo un dovere di indirizzo, essendo la materia sanitaria di competenza delle regioni.

Il DAP ha sostanzialmente « delocalizzato » il piano anti Covid-19 per le carceri, delegando alle direzioni degli istituti l'adozione delle procedure da concordare con le autorità sanitarie locali e disponendo ai provveditori di indicare il fabbisogno effettivo in termini numerici delle strutture mobili da installare presso gli istituti penitenziari, nonché dei presidi sanitari per la successiva richiesta da avanzare al comitato operativo della protezione civile.

Ciò che è emerso dall'inchiesta svolta è che è mancata una preventiva, autonoma azione di programmazione strategica.

Programmazione che era stata sollecitata proprio dall'ufficio deputato ai servizi sanitari del Dap, che già a fine gennaio e, quindi, ancor prima della dichiarazione dello stato di emergenza aveva predisposto una bozza di protocollo operativo, dove venivano date indicazioni agli istituti penitenziari

sulle misure di controllo e di prevenzione che avrebbero dovuto adottare in stretto coordinamento con le autorità sanitarie locali e le unità di crisi, come emerge dalle *e-mail* del 27 gennaio e del 22 febbraio 2020 del dottor Starnini, in atti ⁽²⁷⁵⁾, in cui aveva indicato misure di prevenzione dettagliate e specifiche in merito all'ingresso dei nuovi giunti, quarantene, visite autorizzate in istituto, dispositivi di protezione individuali per il personale e per la popolazione detenuta, corretta informazione e orientamento sui protocolli di screening, gestione dei casi e prevenzione delle infezioni, incontri tra esperti della materia e personale penitenziario e popolazione detenuta. Nelle stesse e-mails veniva anche esplicitato che il Ministero della salute stava monitorando la situazione tramite l'Istituto Superiore di Sanità e gli ospedali di malattie infettive a rilievo nazionale e che l'I.N.R.C.S. Lazzaro Spallanzani di Roma era stato individuato come centro coordinatore ma che comunque ogni Unità operativa di malattie Infettive degli Ospedali italiani era pronta a gestire eventuali casi di positività al Covid-19. Questi dunque erano i referenti ai quali il DAP avrebbe potuto e dovuto rivolgersi per un protocollo sanitario dedicato ai detenuti e agli operatori penitenziari, da declinare alle diverse realtà regionali.

Inizialmente, quindi, vi era la volontà di stringere un rapporto sinergico con il servizio sanitario locale, regione per regione, al fine di garantire un monitoraggio della situazione e, quindi, per un intervento puntuale laddove l'epidemia si fosse diffusa. Invece, a pochi giorni dalle rivolte, si è fatta strada l'idea di « allontanare » i detenuti dagli istituti penitenziari, che venivano considerati tutti, in egual misura, strutture pericolose: nello scambio di e-mail tra il medico e il direttore generale dei detenuti si è discusso su come aumentare le misure alternative alla detenzione (e-mail del 12 marzo ore 12.15: « *Caro Giulio, ti scrivo riguardo a quanto mi hai chiesto stamattina sul target per il quale sarebbe auspicabile aumentare misure alternative alla detenzione* ») per passare subito dopo – non appena approvato il decreto « Cura Italia »- a richiedere l'elenco delle malattie in ragione delle quali i detenuti potessero essere particolarmente esposti al rischio in caso di contagio (e-mail del 18 marzo 2020, ore 08.39 in cui il dottor Romano scrive al dottor Starnini che detto elenco gli serve perché sta « *spiegando al Ministero l'importanza di una norma che faciliti la detenzione domiciliare per detta categoria di detenuti, a prescindere dalla pericolosità sociale* »). Elenco che come già diffusamente spiegato nel capitolo IV della presente relazione è stato posto a base della circolare del 21 marzo 2020, con l'aggiunta dei detenuti ultrasessantenni. C'è stato dunque un graduale passaggio da una prospettiva per cui bisognava lavorare soprattutto in concorso, in sinergia con i centri ospedalieri e le residenze sanitarie protette, ad un'altra, per la quale, invece, era necessario ampliare il novero delle misure alternative alla detenzione perché evidentemente di più facile gestione.

⁽²⁷⁵⁾ Cfr. doc. 399

E ciò nonostante il Governo avesse già cercato di risolvere il problema dell'affollamento carcerario attraverso il decreto « Cura Italia » per favorire la concessione della detenzione domiciliare per le pene inferiori ai 18 mesi.

Se è mancata programmazione a livello generale ancor più evidente appare carente la dovuta attenzione ai detenuti condannati per delitti di criminalità organizzata. Sono state già esaminate le considerazioni svolte dal DAP, che hanno portato all'emanazione della circolare del 21 marzo 2020, che, si ripete, ha destato perplessità anche per il suo presupposto, ovvero la nota di un sanitario che, benché qualificato, prestava servizio in un presidio ospedaliero periferico, laddove la cronaca di quei giorni vedeva il costante intervento, a fini di consulenza tecnica per l'adozione delle decisioni governative, di organi quali l'Istituto Superiore di Sanità o il Comitato Tecnico Scientifico, alle cui competenze avrebbe potuto fare certamente ricorso la Direzione Generale dei detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. O, ancora, si sarebbe potuto ricorrere alle competenze dello Spallanzani, al fine dell'elaborazione di un protocollo sanitario unitario a carattere nazionale da declinare tramite i Provveditori a livello territoriale – anche con convenzioni con le aziende locali – per scongiurare il pericolo di contagio e in caso di diffusione dello stesso di predisporre misure organizzative appropriate. Al contrario, il DAP ha emanato una circolare che è di segno opposto, cioè ha dato l'idea di non essere in grado di gestire questa emergenza. Una rappresentazione per la quale in carcere non si poteva procedere alle cure.

Circolare che non distingueva i detenuti condannati per mafia da quelli condannati per reati comuni. Inoltre nella stessa il direttore generale disponeva di segnalare autorità giudiziaria i detenuti con determinate patologie e con una età superiore ai 70 anni. E' noto che per i settantenni l'ordinamento penitenziario prevede una detenzione domiciliare specifica, almeno per i detenuti comuni⁽²⁷⁶⁾. Quindi i detenuti ultrasettantenni che si trovavano in carcere erano soprattutto quelli condannati per reati gravi come mafia e terrorismo. Con la previsione di un limite di età di settant'anni, era quasi implicito che venissero segnalati proprio i condannati per reati di criminalità organizzata anche se non affetti da malattie incompatibili con il regime carcerario.

Ciò che stupisce non è dunque il lavoro svolto per salvaguardare la salute dei detenuti, tenuto conto che la stragrande maggioranza della popolazione detenuta non è ristretta in alta sicurezza o sottoposta al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., ma la mancata distinzione di questa categoria di detenuti dai ristretti comuni, la assoluta assenza di una riflessione sulla questione. Nessuna programmazione di un piano, di un protocollo di prevenzione del rischio di contagio specifico per i detenuti dell'alta sicurezza, compresi quelli di cui all'articolo 41-bis O.P., che, tra l'altro, sono già in un contesto più isolato e controllato.

La direttrice dell'ufficio V, dottoressa Malagoli, che ha la competenza su questa tipologia di detenuti, su specifica domanda dei commissari ha

⁽²⁷⁶⁾ Cfr. art. 47ter, comma 01, O.P.

riferito che per tali condannati non vi è stato un piano sanitario *ad hoc*: « *nessun piano specifico. Il piano è stato fatto per tutti gli istituti non distinguendo il tipo di detenuti* »⁽²⁷⁷⁾. Ha dichiarato che, in particolare per i detenuti al 41-*bis* O.P., erano state disposte solo diverse modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari. Ha specificato che in un primo momento i colloqui visivi non erano stati sospesi – al contrario di quanto disposto per la restante popolazione detenuta –, perché questi si svolgono con il vetro divisorio, ma che in seguito, per il divieto di spostamento fra Regioni – e spesso i detenuti al 41-*bis* O.P. sono in Regioni del Nord mentre i congiunti sono al Sud – i colloqui visivi erano stati sostituiti da quelli telefonici e che il Ministro aveva inoltre concesso un secondo colloquio telefonico al mese, in aggiunta a quello previsto dalla legge. Per i detenuti ristretti in alta sicurezza invece erano stati consentiti i colloqui via Skype. Ha concluso affermando: « *abbiamo fatto questi interventi, ma non una prevenzione per il contagio, dispositivi sanitari o altro, diversi a seconda del tipo di detenuti, no* ». ⁽²⁷⁸⁾

La suesposta carenza organizzativa si rileva anche dalla circostanza, particolarmente significativa, che non risulta essere stato predisposto un piano di prevenzione per gli operatori penitenziari. Il Capo del DAP si era limitato a disporre, con la circolare del 22 febbraio 2020) che il personale in caso di sintomi non poteva accedere in istituto ma doveva contattare telefonicamente il proprio medico curante o rivolgersi al numero nazionale di emergenza (112) o al numero verde (1500) del Ministero della salute, dando notizia alla direzione di appartenenza. L'assenza di un protocollo assume maggiore gravità tenuto conto che la Polizia Penitenziaria è l'unico Corpo che non dispone di proprio personale medico, fatto che ha reso ancor più difficoltoso fronteggiare la pandemia negli istituti penitenziari.

Di scarso impatto si è rivelata l'unità di crisi presso la direzione generale detenuti e trattamento del DAP (circolare 22 febbraio 2020) a causa dell'esiguo numero di unità da cui era composta (nel provvedimento si fa esplicito riferimento alla dottoressa Montesanti, direttrice dell'ufficio servizi sanitari e coordinatrice dell'unità di crisi, al capo DAP e al direttore generale detenuti e trattamento, che tra l'altro insieme alla prima è stato in quarantena nel primo periodo dell'emergenza sanitaria). L'allora capo del dipartimento ha in seguito avocato a sé il coordinamento di questa unità, che non risulta aver emanato disposizioni incisive per la gestione della pandemia.

Del resto, dalle audizioni svolte è emersa la gravità della situazione in cui versava la stessa direzione generale detenuti e trattamento del DAP, situazione definita « *drammatica* » dalla dottoressa Malagoli rispondendo a specifica domanda di questa commissione. Oltre alle significative carenze di organico della Direzione generale dei detenuti, sono emerse difficoltà anche per la copertura dei posti, essendo andati deserti gli appelli indetti a

⁽²⁷⁷⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 52.

⁽²⁷⁸⁾ *Idem*

causa del carico e dell'impegno lavorativo richiesto (turni serali anche nei giorni di sabato e domenica). Inoltre, dopo la riorganizzazione dell'amministrazione nel 2016, erano state abolite anche le figure dei vice direttori degli uffici, con conseguenti problemi in caso di assenza del direttore; né l'Amministrazione aveva inteso approfittare della possibilità di attribuire l'incarico di vice direttore di ufficio a dirigenti di Polizia penitenziaria, come invece previsto dall'art. 6, co. 5, del decreto legislativo n. 146 del 2000 (novellato dal decreto legislativo n. 172 del 2019). La dottoressa Malagoli ha altresì sottolineato che la direzione generale dei detenuti per il corretto funzionamento e lo svolgimento dei compiti ad essa affidati, non solo deve poter disporre di tutto il personale all'uopo necessario ma anche di personale affidabile e soprattutto qualificato. Ha riferito, infine, che le problematiche esposte le aveva fatte presenti al Capo del DAP prima dell'avvento della pandemia, ma che non erano state risolte: « *Lo avevo rappresentato già a Basentini: serve personale qualificato nel senso che devono venire persone che sanno lavorare, che si impegnino ma che abbiano le competenze necessarie e spesso non le hanno* »⁽²⁷⁹⁾.

Durante l'emergenza sanitaria la situazione già deficitaria aveva comportato notevoli difficoltà soprattutto per la gestione delle videoconferenze, essendo diventati, durante l'emergenza pandemica, i video collegamenti la modalità di partecipazione alle udienze per tutti i detenuti e non solo per quelli in regime differenziato o ristretti in Alta Sicurezza.

Ancor più grave proprio per l'emergenza sanitaria in atto è risultata la situazione dell'ufficio che si occupa dei servizi sanitari incardinato sempre nella direzione generale detenuti e trattamento. Giova riportare le frasi pronunciate in audizione dal dottor Romano che ben descrivono la drammaticità delle condizioni di lavoro: « *in quella situazione di grandissima difficoltà, tutto l'ufficio era in difficoltà. Io l'ho richiesto alla direttrice Montesanti. Quando io sono arrivato, in quei giorni l'ufficio sanitario contava, al di là dell'organico teorico, in concreto quattro persone. Questo a fine febbraio. E' scoppiato il Covid-19 e quell'ufficio ha subito un'accelerazione lavorativa, al pari di tutto il resto delle strutture sanitarie della nazione* ».⁽²⁸⁰⁾

A ciò si aggiunga quanto riferito dalla dottoressa Malagoli sempre in merito all'ufficio dei servizi sanitari: « *arrivano montagne di carte di istanze che l'ufficio sanitario deve avere il tempo di esaminare per fornire una sede più adeguata dove potersi curare per evitare scarcerazioni. Teniamo conto che gli istituti penitenziari sono quelli, le sezioni di assistenza intensiva (SAI) sono quelle; non se ne possono inventare di più, quindi la situazione è di emergenza da questo punto di vista. Oltretutto, devono pure rispondere a 3.000 istanze; abbiamo interrogazioni parlamentari su tutte queste scarcerazioni, elenchi da dare alla Commissione antimafia, alla Commissione giustizia* »⁽²⁸¹⁾. (mettere in nota il verbale)

⁽²⁷⁹⁾ *Idem*, pag. 54

⁽²⁸⁰⁾ Cfr verbale stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, seguito dell'audizione del Direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, pag. 60

⁽²⁸¹⁾ Cfr, verbale n. 75, citato, pag. 53

La dottoressa Malagoli ha tenuto a precisare di non aver potuto disporre di tutto il personale assegnato al suo ufficio, poiché, in ossequio alle norme anti contagio, il dottor Romano aveva disposto l'alternanza in presenza del personale, con tutte le conseguenze sul piano dell'efficienza operativa della direzione.

La Commissione rileva ancora che il dottor Romano ha preso possesso dell'ufficio dopo che questo è rimasto senza un vertice per quasi sette mesi, fatto che non ha precedenti nell'amministrazione penitenziaria proprio per il ruolo strategico e peculiare della direzione generale dei detenuti e del trattamento definita dal consigliere Ardita, che ha ricoperto per quasi un decennio il ruolo di direttore generale, « *il cuore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* ».

La Commissione evidenzia come la gestione dei detenuti in alta sicurezza e sottoposti al regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* O.P. è sempre stata fatta dal DAP in un rapporto stretto, quasi quotidiano, con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le procure distrettuali antimafia: c'era un'informazione costante su quello che succedeva a ognuno di quei detenuti. È evidente, da quello che è successo, che quel percorso si è interrotto, tanto da indurre il Governo all'emanazione di un decreto che impone alla magistratura di sorveglianza di chiedere il parere ai suddetti organi investigativi: prima i pareri venivano acquisiti grazie al ruolo di comunicazione che riusciva a svolgere il DAP. Ritiene la Commissione che l'interruzione di questo flusso di comunicazioni costituisca una delle cause che ha originato l'eccessiva messa agli arresti-detenzioni domiciliari di detenuti in alta sicurezza, ossia la mancanza di raccordo tra la Direzione nazionale antimafia e procure distrettuali da una parte e magistratura di sorveglianza dall'altra parte, raccordo che era garantito dal DAP.

È stata emanata una circolare di tale rilevanza sulla popolazione detenuta che avrebbe dovuto essere condivisa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le procure distrettuali. Ad avviso della Commissione inoltre qualsiasi mutamento dell'esecuzione della pena dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. o ristretti nel circuito di Alta Sicurezza non avrebbe potuto prescindere dal rapporto con la DNAA e con le singole procure distrettuali di volta in volta interessate, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione dello Stato nel contrasto al crimine organizzato.

Del resto che fosse venuto meno il rapporto di comunicazione tra DAP e Direzione Nazionale – procure distrettuali è testimoniato dalle stesse parole del direttore generale dei detenuti *pro tempore*, dottor Giulio Romano, rispondendo in merito alle azioni poste in essere dal DAP a seguito delle scarcerazioni: « *Con nota del 21 aprile, il Nucleo informativo centrale segnala le scarcerazioni alla Procura nazionale antimafia. Il 23 perviene la relativa segnalazione del Procuratore nazionale antimafia. Il 24 dispongo che delle segnalazioni, ai sensi della circolare, sia data notizia alla DNAA. Il 27 ne comunico notizia ai Presidenti dei tribunali di sorveglianza. Nei giorni successivi dispongo di seguito che copia delle segnalazioni sia inviata alla Direzione generale detenuti; aggiungo che deve essere inviata anche copia dei conseguenti provvedimenti e indico mail*

dedicata; viene attuato dal direttore dell'Ufficio III un vero e proprio monitoraggio »⁽²⁸²⁾.

Quindi il DAP ha dapprima invitato le direzioni degli istituti penitenziari a segnalare direttamente all'autorità giudiziaria i detenuti affetti da determinate patologie o ultrasessantenni e solo a distanza di un mese ha disposto che le suddette segnalazioni fossero comunicate anche alla Direzione Nazionale Antimafia e quindi in ultimo alla Direzione generale detenuti e trattamento. Al contrario il DAP avrebbe dovuto dapprima operare una vera ricognizione interna, cioè individuare i detenuti con patologie tali da essere considerati più esposti al pericolo di conseguenze dannose alla salute in caso di contagio così come accertare il numero dei detenuti di età superiore ai 70 anni, che proprio in considerazione dell'età anagrafica erano da considerare soggetti fragili e quindi valutare quali iniziative intraprendere.

Capitolo IX

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL CIRCUITO PENITENZIARIO NEL SISTEMA ANTIMAFIA

Il circuito penitenziario ha un ruolo centrale nelle politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. Sul piano strettamente giuridico, le carceri rappresentano il luogo elettivo di esecuzione della pena. Nella realtà di fatto, si osserva la coesistenza di sistemi complessi. Il carcere è comunità dove si realizza – o dovrebbe realizzarsi – l'obiettivo della risocializzazione e il recupero del detenuto; ma è anche una comunità dove si tessono trame e relazioni criminali, vi è osmosi tra diverse aggregazioni e gruppi, a volte, anzi sempre più spesso, il carcere è luogo criminale, piazza di spaccio, crocevia di traffici illeciti, soprusi tra detenuti, connivenze.

Tale quadro è reso ancora più complesso dalla singolarità di alcuni detenuti, non solo per la loro elevata pericolosità sociale, ma anche per tutte quelle altre caratteristiche – quali il carisma criminale, l'esercizio di un potere anche economico esercitato dentro e fuori le mura, una capacità intimidatoria che si estrinseca anche solo con la propria presenza o con il nome della famiglia o del clan di appartenenza – che tipicamente connotano l'appartenente ad una associazione di tipo mafioso.

Il carcere è così luogo di contraddizioni, peraltro caratterizzato da intrinseca complessità proprio per la coesistenza di diversi sotto-sistemi. E' un sistema che vive perennemente sul crinale di un equilibrio instabile, frutto della costante ricerca da parte di tutti gli attori coinvolti (legislatore, magistratura, amministrazione ed operatori penitenziari, garanti, detenuti) di delicatissimi bilanciamenti tra la garanzia dei diritti e la sicurezza, tra il rispetto delle regole e gli obiettivi trattamentali, tra il carcere come fine e carcere come mezzo.

⁽²⁸²⁾ Cfr. verbale stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del Direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, pag. 17

La presenza mafiosa nelle carceri è, poi, un moltiplicatore esponenziale di tale complessità.

Di ciò ne è stata pienamente consapevole la Commissione parlamentare antimafia nel corso delle diverse legislature, avendo sempre dedicato particolari segmenti di inchiesta al tema carceri, proposto l'adozione di misure specifiche nei confronti dei detenuti appartenenti alla mafia, monitorato l'attuazione sul piano concreto del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O.P. e auspicato l'introduzione di ulteriori modelli organizzativi custodiali che hanno poi condotto l'Amministrazione penitenziaria all'introduzione del circuito dell'Alta Sicurezza, cui sono destinati, tra gli altri, gli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso o terroristico ritenuti, anche sulla base di informazioni provenienti da organi qualificati, soggetti con una spiccata pericolosità sociale e, per tale ragione, da tenere separati rispetto alla restante popolazione carceraria.

D'altronde, è noto che uno degli obiettivi storici delle mafie più agguerrite presenti nel nostro Paese è stato quello di indurre lo Stato ad abolire o, quantomeno, mitigare le disposizioni del regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., proprio perché – nonostante taluni limiti che emergono sul piano applicativo – rimane uno strumento temuto dai mafiosi e comunque di ostacolo all'azione delle organizzazioni criminali.

Il Legislatore ha dunque fatto ricorso al diritto penitenziario, con l'introduzione degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* O.P., anche come strumento di lotta alle mafie. Le disposizioni special-preventive contenute nel regime differenziato e quelle sull'accesso ai benefici esterni possono infatti spiegare un effetto deterrente maggiore di quanto lo possa fare il diritto penale stesso, anche quello punitivo, in senso stretto. La necessità di neutralizzare efficacemente la pericolosità sociale insita nei soggetti di elevata caratura mafiosa può essere soddisfatta solo attraverso talune modalità ed istituti specifici del diritto penitenziario e dell'esecuzione della pena. Lo Stato dunque anche in questa fase persegue l'obiettivo di tutelare la collettività, privando i sodalizi dell'apporto dei loro capi, impedendo le comunicazioni dei boss con l'esterno e gli altri affiliati, in modo da annichilire il loro potere, la loro carica criminale e il carisma che deriva loro dalla perpetuazione del potere pur dall'interno del carcere.⁽²⁸³⁾

Com'è noto, la carcerazione non è quasi mai in grado, purtroppo, di rompere il legame del detenuto con l'associazione mafiosa di appartenenza, né fa venir meno il suo ruolo e il carisma all'interno dell'organizzazione criminale, tanto che potrebbe tornare a svolgerlo compiutamente una volta espia la pena o durante la fruizione di benefici extra-murari.

⁽²⁸³⁾ Sulle finalità repressive e special-preventive dell'articolo 4-*bis* O.P. si rinvia al contenuto delle specifiche relazioni di questa Commissione, che ha approfondito lo studio e la ratio della norma, rappresentando proposte al Parlamento per la riforma in corso a seguito delle pronunce della Corte europea e della Corte costituzionale: « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale* » approvata dalla Commissione nella seduta del 20 maggio 2020 (doc. XXIII, n. 3) e la « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021* », approvata dalla Commissione nella seduta del 12 aprile 2022 (doc. XXIII, n. 21).

Uno dei compiti dell'Amministrazione penitenziaria è dunque quello di impedire che il carcere sia utilizzato dai mafiosi quale luogo in cui continuare a proiettare anche all'esterno il proprio prestigio criminale e capacità a delinquere.

Centrale è, dunque, il ruolo della Direzione generale dei detenuti e del trattamento all'interno del DAP, chiamata com'è ad assicurare non solo la custodia e la proposta trattamentale per la rieducazione dei ristretti, ma anche il necessario collegamento con l'Autorità giudiziaria fin dal momento dell'arresto o adozione della custodia cautelare in carcere del ristretto per reati di mafia.

Infatti, solo grazie ad un rapporto di costante sinergia tra DAP e Autorità giudiziaria è possibile che si realizzi una circolarità informativa, nei limiti del segreto investigativo, che consenta, ad esempio, di individuare l'istituto di pena dove allocare o trasferire un detenuto per mafia, il luogo, cioè, ritenuto più idoneo a garantire la sicurezza interna ed esterna, il regolare *iter* investigativo e il blocco del flusso di comunicazione con l'esterno e gli altri coindagati o coimputati, nonché l'incolumità personale del detenuto.

Tale flusso informativo è ancor più stringente e doveroso al fine dell'adozione dei provvedimenti di applicazione, proroga o revoca del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. Proprio per tale ragione la responsabilità di tutte le questioni organizzative attinenti all'applicazione di detto regime differenziato ricade nelle attribuzioni specifiche del Direttore generale detenuti e trattamento il quale, tramite proprie determinazioni, dà un contenuto concreto alla norma di legge, ne gestisce le criticità e dirime le questioni interpretative o dubbi nell'applicazione delle circolari, decide sulle impugnazioni da proporre avverso le ordinanze emesse dalla magistratura di sorveglianza. Nell'assolvimento di tali delicate funzioni si avvale del sostegno e della collaborazione degli altri uffici centrali del DAP e, in particolare, dell'Ufficio V, deputato alla gestione dei detenuti ristretti in Alta Sicurezza o sottoposti appunto al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., nonché del supporto delle procure distrettuali competenti, in raccordo con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, attraverso un rapporto costante, divenuto nel tempo organico e sistematico, al fine di avere informazioni e dati aggiornati sui singoli detenuti.

La Commissione ha indagato sulle ragioni per cui, all'esplosione dell'emergenza all'interno delle carceri in piena epidemia da Covid-19, siano stati adottati dal DAP dei provvedimenti – come la nota circolare del 21 marzo 2020 – che nei fatti hanno interrotto non solo il flusso di comunicazioni verso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e, tramite essi, gli organi requirenti, ma hanno pretermesso quella virtuosa sinergia assicurata dalla costante consultazione tra sistema penitenziario e autorità giudiziaria antimafia che aveva sempre assicurato soluzioni pronte, efficaci ed adeguate oltreché condivise. Tale discontinuità ha comportato, come effetto collaterale, la necessità di adottare un intervento di carattere normativo (il cd. « decreto Bonafede », di cui si è detto), benché, verosimilmente, sarebbe stato sufficiente, con una procedura più snella e senz'altro più rapida come richiesto dalla contingenza dei tempi, la diramazione

di disposizioni in via esclusivamente amministrativa, previo concerto tra DAP e ministero della giustizia, che tenessero in debito conto le esigenze di prevenzione antimafia.

La circolare del 21 marzo 2020, invece, è stata contestata in quanto non ha operato la dovuta distinzione tra detenuti, differenziando cioè la situazione dei ristretti in Alta Sicurezza, adottando dei modelli specifici organizzativi che assicurassero non solo la tutela della loro salute ma che tenessero altresì in considerazione le preminenti esigenze di sicurezza escludendo così, salvo insuperabili impedimenti, la concessione della detenzione domiciliare.

L'inchiesta parlamentare ha evidenziato altri gravi elementi di criticità nel sistema penitenziario emersi nel corso della prima fase dell'emergenza pandemica.

In primo luogo, il richiamo è alle rivolte che hanno devastato 54 istituti penitenziari, quasi un sinistro preludio all'emanazione della circolare del 21 marzo 2020. Come più ampiamente descritto in altra parte della presente relazione, gli eventi del 7-9 marzo 2020 hanno lasciato uno scenario di distruzione e di morte che ha ferito profondamente la già fragile tenuta del sistema carceri: edifici distrutti o gravemente danneggiati, la morte di dodici detenuti, il ferimento e in alcuni casi anche il sequestro di diversi operatori della polizia penitenziaria e, non ultima, la maxi-evasione dal carcere di Foggia fortunatamente conclusasi, grazie all'impegno e al pronto intervento delle forze dell'ordine all'uopo allertate, con la rapida cattura di tutti i detenuti evasi.

Inoltre, la scarcerazione in meno di due mesi di pandemia (marzo-aprile 2020) di un numero significativo di soggetti di elevato spessore criminale (376 detenuti), tra cui quattro detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O.P., ha portato ad una serie di riflessioni per cercare di migliorare il sistema penitenziario.

Dall'inchiesta svolta da questa Commissione è emerso che anche prima dell'esplosione della pandemia la situazione delle carceri italiane era a dir poco compromessa. Al *sovraffollamento* si tende ad imputare tutto e la riduzione della popolazione carceraria in sostanza è apparsa l'unica strada da seguire. Una soluzione alternativa alle insostenibili condizioni di lavoro degli operatori penitenziari, sottodimensionati e non sempre adeguatamente formati, e agli *standard* di vita inaccettabili dei detenuti, come dimostrato dall'aumento di suicidi, tentati suicidi, atti di autolesionismo e aggressioni, dovrebbe essere trovata al più presto e perseguita dal legislatore con una programmazione reale e finalizzata ad obiettivi chiari e sistemici.

Nelle sezioni detentive sempre più frequentemente vengono rinvenuti telefonini, *smartphone*, *sim card*, in uso ai detenuti. Questa situazione, oltre a consentire le comunicazioni con l'esterno anche per programmare o decidere l'esecuzione delle attività criminali, ha verosimilmente agevolato la concertazione delle rivolte dei primi di marzo del 2020. In tal senso, è indicativa la concomitanza delle proteste avvenute nelle carceri su tutto il territorio nazionale e dalla presenza di presidi dei familiari e di manifestazioni a sostegno all'esterno degli istituti stessi. Non a caso alle rivolte non hanno partecipato i vertici delle organizzazioni mafiose e i soggetti

ristretti all'art. 41-*bis* O.P., né può, d'altronde, ritenersi che i detenuti sottoposti a questo regime differenziato siano in ambienti assolutamente impermeabili alle comunicazioni con l'esterno o che non possano sapere cosa succede nel proprio carcere o che non riescano, ipoteticamente, a dirigere o fornire il *placet* all'avvio e all'esecuzione di iniziative anche concertate o complesse, come gli eventi del marzo 2020.

A riprova, si ricorda il rinvenimento, quattro mesi prima delle rivolte, di tre telefoni cellulari nel reparto 41-*bis* O.P. di Parma.

Le risultanze dell'inchiesta consentono di affermare una gestione delle carceri tendenzialmente priva del rispetto delle regole e della disciplina. Le indagini sviluppate da diverse procure distrettuali a seguito del rinvenimento di sostanze stupefacenti hanno evidenziato come in molti istituti vi siano vere e proprie *piazze* di spaccio di stupefacenti, complici anche agenti infedeli.

L'avvento della pandemia unito all'impossibilità di distanziamento ha fatto salire la tensione, che molti si aspettavano che sarebbe esplosa, complice il panico da Covid-19 e la chiusura dei colloqui. Si rammenta che recenti acquisizioni investigative rafforzano l'ipotesi di una eventuale regia occulta esterna, un'azione concordata motivata formalmente per la limitazione dei contatti con l'esterno e per la sospensione dei colloqui, ma non solo perché non si potevano più incontrare i familiari, ma in realtà perché tali limitazioni creavano difficoltà per l'introduzione fraudolenta di sostanze stupefacenti, di cellulari e di altri oggetti non consentiti.

Sta di fatto che per tre giorni lo Stato non ha avuto il controllo delle carceri, che sono state in mano alle organizzazioni criminali.

Emerge un quadro di un sistema penitenziario compromesso anche per quanto riguarda le strutture che ospitano reparti per detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. Ci sono tredici istituti in Italia al cui interno è allocato un reparto dedicato al 41-*bis* O.P., che ospita detenuti, i quali, per espressa disposizione normativa, non dovrebbero nemmeno incontrarsi eccetto che tra appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Invece proprio per ragioni strutturali sono allocati in camere detentive una di fronte all'altra nello stesso corridoio, con i cosiddetti blindati aperti e, quindi, con la possibilità di comunicare. Oppure, addirittura, vi sono stati dei passaggi di comunicazione tra un piano e l'altro all'interno dello stesso istituto, perché le camere sono poste una al di sopra dell'altra. L'unico istituto che rispetta i requisiti normativi è quello di Sassari, mentre tutti gli altri hanno carenze strutturali. Pur con il divieto di comunicare, vi sono momenti della vita carceraria (come andare alle docce o al colloquio o al passeggio) in cui vi sono possibilità d'incontro, di rapidi passaggi di messaggi e di scambi. E' quindi un problema di struttura degli istituti, che non è mai stato affrontato in maniera completa, che si potrebbe risolvere soltanto con una edilizia carceraria tale da consentire che, effettivamente, non vi siano possibilità né di incontro né di colloquio. E' necessario che la separazione prevista dalla legge sia effettiva per mantenere la finalità dell'istituto e dargli efficacia.

La pandemia, inoltre, ha acuito sensibilmente le questioni riguardanti l'assistenza sanitaria delle persone detenute o internate.

Gli interventi legislativi intervenuti, illustrati nel capitolo II, sembrano mirati a declinare nelle varie potenzialità applicative pratiche due principi fondamentali: l'« effettività » delle cure e la « consapevolezza » del detenuto circa il proprio stato di salute e l'assistenza sanitaria disponibile. Garanzie, queste, sancite a favore di tutte le persone soggette a restrizione: condannati a titolo definitivo, imputati in stato di custodia cautelare, internati.⁽²⁸⁴⁾

Più precisamente, l'« effettività » delle cure è perseguita attraverso la tendenziale equiparazione delle prestazioni sanitarie intramurarie a quelle esterne. L'obiettivo è, cioè, che il Servizio sanitario nazionale (SSN) garantisca servizi e prestazioni equivalenti a prescindere dal luogo istituzionale di erogazione degli stessi e dalle particolari condizioni dell'utenza che ne usufruisce. Ne consegue l'obbligatorietà della predisposizione presso ogni istituto di un servizio medico e di un servizio farmaceutico calibrati sulle specifiche necessità della popolazione ivi ristretta, e dunque, idonei a soddisfare le esigenze di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione che in concreto si pongono.

Benché negli anni si siano definiti istituti penitenziari con tre livelli di assistenza sanitaria, partendo dal minimo di prestazioni quale la medicina di base a strutture penitenziarie dotate di centri diagnostici-terapeutici dislocati sul territorio nazionale, le modalità di erogazione delle prestazioni non hanno però registrato un salto di qualità, per la limitatezza sia delle apparecchiature diagnostiche a disposizione nei singoli istituti penitenziari che della dislocazione sul territorio dei centri clinici specializzati.

Inoltre la presa in carico al Servizio Sanitario Nazionale del personale sanitario, delle attrezzature e delle risorse finanziarie in dotazione al servizio penitenziario ha seguito un *iter* lungo e complesso e solo con d.lgs. 123/2018, anche a valle delle diverse conferenze unificate Governo, Regioni, Province e Comuni, sono state apportate modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario in materia di assistenza sanitaria, in particolare all'art. 11 O.P.

A seguito dell'integrazione dell'assistenza sanitaria ai detenuti al SSN locale nel cui territorio ha sede l'istituto penitenziario, assume particolare rilevanza la diversificazione delle prestazioni sanitarie da Regione a Regione con conseguenti difficoltà nell'assicurare la continuità terapeutica, per cui, anche a causa dello *status detentionis* dei soggetti reclusi e le esigenze legate a motivi di sicurezza, si sono spesso verificati dinieghi o ritardi nella concessione delle cure.

Ne consegue che la mancata attuazione di una cartella clinica informatizzata, auspicata da lungo tempo e segnalata fermamente dalla Commissione in questa relazione, si aggiunge quale ulteriore elemento di criticità. E' di solare evidenza che, se attuata, garantirebbe un più efficace accesso alle prestazioni sanitarie dislocate sul territorio nazionale.

⁽²⁸⁴⁾ Prima della normativa del 2020, la novella contenuta nel d.lgs. n. 123 del 2018 è intervenuta in una pluralità di direzioni: come illustrato nel capitolo II riscrive integralmente l'art. 11 O.P. (norma cardine in tema di assistenza sanitaria ai detenuti), abroga l'art. 240 disp. att. c.p.p. ed i commi 6 e 7 dell'art. 17 d.p.r. n. 230 del 2000 (le cui previsioni sono ora riassorbite nel novellato art. 11), ed introduce modifiche all'art. 1 del d.lgs. n. 230 del 1999.

Il tema del diritto alla salute, diventato particolarmente impellente nel periodo della pandemia, riguarda tutta la popolazione carceraria. Tuttavia, assume aspetti di specifica peculiarità con riguardo ai trattamenti sanitari e alle cure da assicurare ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. e di quelli ristretti in Alta Sicurezza.

La grande risonanza mediatica avuta con i provvedimenti dell'aprile 2020 di applicazione della misura domiciliare a detenuti sottoposti al regime ex art. 41-*bis* O.P. ha determinato reazioni di preoccupazione nell'opinione pubblica come già indicato in altre parti della presente reazione.

I tribunali di sorveglianza si sono uniformati alla consolidata giurisprudenza secondo la quale per l'accoglimento di un'istanza di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva per gravi motivi di salute non è necessaria l'assoluta incompatibilità tra la patologia e lo stato detentivo, essendo sufficiente che le cure sanitarie non siano adeguatamente assicurate in ambito carcerario.

Si è inoltre ravvisata l'esigenza di non ledere il fondamentale diritto alla salute e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità previsti rispettivamente dagli artt. 32 e 27 della Costituzione e, nel noto caso Zagaria, il Tribunale ha anche richiamato l'art. 3 CEDU riguardo al divieto di trattamenti inumani e all'obbligo di osservanza delle norme che governano il trattamento dei detenuti a partire dalle Regole minime sulla detenzione dell'ONU, ovvero le « *Nelson Mandela Rules* ».

Appare quindi chiaro che i magistrati, in un contesto emergenziale e in presenza di una normativa certamente migliorabile, siano stati chiamati ad operare un delicatissimo bilanciamento tra il diritto alla salute del detenuto e l'interesse pubblico della sicurezza sociale: in altri termini, durante la pandemia e a causa di essa, è quasi sembrato che fosse doveroso spostare l'asse di tale bilanciamento verso l'esigenza di salvaguardare la salute del detenuto, chiunque esso fosse, detenuto comune o boss irriducibile di mafia.

Così è accaduto che ad un mafioso, come Francesco Bonura, definito dalla stessa magistratura di sorveglianza quale soggetto di « *caratura criminale* », venisse concessa, sia pur in via provvisoria, la detenzione domiciliare, nonostante tale pericolosità sociale fosse in astratto ostativa al godimento del beneficio ai sensi dell'art. 147 comma 1 n. 2) c.p., valutato altresì che le prescrizioni imposte non apparivano idonee ad evitare contatti con soggetti associati alla criminalità organizzata.

Diverso è il caso del detenuto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. Pasquale Zagaria che, non potendo ricevere i trattamenti oncologici in Sardegna per le ragioni più diffusamente indicate nel precedente capitolo V, aveva usufruito della detenzione domiciliare presso l'abitazione della moglie ubicata nel bresciano, all'epoca dei fatti in piena « zona rossa ». Tale provvedimento veniva emesso, peraltro, durante la piena vigenza di una ordinanza con la quale il Presidente della Regione Sardegna disponeva il rigido divieto di ingresso e di uscita dall'isola, circostanza questa che impediva anche le traduzioni dei detenuti.

Ha destato perplessità il fatto che il domicilio indicato dal detenuto fosse ubicato in un comune del bresciano, ovvero in piena « zona rossa » e ad altissimo contagio. Un contesto in cui non solo vi sarebbe stata una probabilità più elevata di contrarre l'infezione, ma con il rischio che al detenuto non potessero essere assicurate le necessarie cure ed assistenza per la specifica patologia atteso che tutte le strutture sanitarie lombarde erano impegnate, come e più di altrove, a fronteggiare la gravissima emergenza pandemica.

In conclusione, all'esito dell'inchiesta svolta questa Commissione parlamentare sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo le seguenti riflessioni e proposte:

1) l'amministrazione penitenziaria dovrebbe rafforzare l'organizzazione interna a cominciare dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento. Il direttore generale e il personale in forza devono essere altamente qualificati, di comprovata esperienza ed affidabilità. Il DAP deve scongiurare che si ripeta una vacanza del titolare di questa direzione – addirittura protrattasi per quasi 7 mesi a cavallo del 2019/2020- e assicurare il passaggio di consegne nell'avvicendamento del direttore generale. All'esito delle audizioni svolte, la direzione generale dei detenuti e del trattamento è risultata sguarnita di personale anche e soprattutto nell'ufficio terzo, competente per le questioni sanitarie, e non è stata in grado di operare e di fronteggiare l'emergenza sanitaria con risposte tempestive e idonee soluzioni di trasferimento dei detenuti, bisognosi di cure, in strutture con adeguata assistenza sanitaria. L'esperienza recente e passata suggerisce, oltre ad un incremento dell'organico, anche una tempestiva copertura dei posti scoperti per tramutamenti o pensionamenti del personale ivi operante;

2) andrebbe ripristinata e potenziata la circolarità informativa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le procure distrettuali per assegnazione/trasferimento dei detenuti sia in regime speciale ex art. 41-*bis* O.P. sia nei circuiti di Alta Sicurezza. Vanno condivise le informazioni del Sistema AFIS in uso al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo consentendo l'accesso al Sistema al fine di acquisire, in tempo reale, informazioni ritenute essenziali per l'esercizio delle proprie funzioni, come ad esempio la composizione dei gruppi di socialità, le somme di danaro destinate ai detenuti, i colloqui con i difensori ed altri elementi di importanza fondamentale per monitorare la fase esecutiva della pena riferita ai detenuti sottoposti al regime 41-*bis* O.P., o ristretti nei circuiti ASI, AS3 (criminalità organizzata) anche nella prospettiva di possibili sviluppi investigativi da parte delle Procure distrettuali su impulso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In vista di un'azione dinamica e condivisa, volta a potenziare i meccanismi di controllo e di efficacia del sistema penitenziario, è essenziale una tempestiva e diretta acquisizione di tali dati ed informazioni oltre ad una costante interlocuzione con il DAP, con l'obiettivo di individuare le soluzioni più idonee ad eliminare ogni possibile canale di comunicazione, in particolar modo con riferimento ai detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* O.P.;

3) appare necessario interrompere i traffici illeciti all'interno delle carceri: il rischio di interruzione dell'approvvigionamento di stupefacenti dall'esterno, per effetto dell'adozione delle prime misure anti-COVID all'interno delle carceri, sembrerebbe essere stata una delle concause delle rivolte. Come suggerito dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha fatto propria l'unanime posizione assunta dai procuratori distrettuali nel corso di riunioni di coordinamento tenutesi anche prima dell'emergenza pandemica, occorre che siano urgentemente adottate adeguate misure, di carattere normativo, organizzativo e finanziario, affinché siano interrotti i traffici illeciti all'interno delle carceri;

4) dovrebbero essere impedito le comunicazioni con l'esterno non autorizzate. L'ipotesi fondata, ma ancora da verificare sul piano processuale, che dietro le proteste, le sommosse, i tumulti e le violenze, ma anche dietro le manifestazioni esterne di appoggio, ci possa essere stata una regia o un sostegno di matrice mafiosa, rende ancora più urgente l'adozione di metodiche e tecnologie tese ad impedire che i detenuti, anche di elevata pericolosità, possano comunicare con l'esterno. Sul punto, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha informato la Commissione che i Procuratori distrettuali più direttamente interessati al controllo dei detenuti sottoposti al regime differenziato ex art. 41-*bis* O.P., per l'elevato numero di detenuti sottoposti a tale regime, hanno condiviso l'esigenza di una « schermatura degli istituti penitenziari » per bloccare il fenomeno dell'uso dei telefoni cellulari;

5) ulteriore misura necessaria appare essere il rafforzamento del Gruppo Operativo Mobile (GOM), cui è affidato il controllo dei detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* O.P. rispetto ai quali, in alcuni casi, « *non si riesce nemmeno ad assicurare la registrazione dei colloqui* »⁽²⁸⁵⁾;

6) va rafforzata la sanità penitenziaria ovvero va prevista la costituzione di una sanità penitenziaria « autonoma », in grado di superare l'attuale dipendenza dalle diverse realtà sanitarie regionali e delle province autonome, considerato che gli stessi provveditorati a volte hanno competenza pluriregionale (addirittura il Triveneto ha quattro distinti sistemi sanitari: Veneto, Friuli Venezia Giulia, provincia autonoma di Trento e di Bolzano). La sanità penitenziaria può e deve essere finanziata dal PNRR perché una delle finalità del piano è quella di coprire le spese sanitarie: il contributo economico dovrà apportare benefici allo sviluppo delle reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. Bisogna, inoltre, predisporre un piano pandemico penitenziario, attraverso un intervento coordinato con il ministero della salute per affrontare tutti gli aspetti che riguardano la prevenzione del contagio e il contenimento dei focolai, le condizioni di lavoro del personale e di sicurezza delle carceri (si pensi ai numerosi casi di scabbia, TBC, malattie dei c.d. « nuovi giunti »);

7) conseguentemente si potrebbe valutare di istituire la carriera dei funzionari tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, con particolare riguardo al ruolo tecnico dei medici. Con il passaggio attuato nel 2008 della

⁽²⁸⁵⁾ Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nota dell'8.9.2021 (doc. n. 852.1).

sanità penitenziaria dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale, su base eminentemente regionale e locale (aziende sanitarie locali), il personale del Corpo di polizia penitenziaria si è trovato *de facto* escluso da molte delle prestazioni e delle attività che in precedenza erano fornite dai sanitari dipendenti dal Ministero della giustizia. Ci si riferisce, in particolare, agli accertamenti che i medici della polizia penitenziaria, così come già oggi avviene per i sanitari delle altre Forze di polizia dello Stato, dovrebbero svolgere per le esigenze connesse alla valutazione dell'idoneità o meno al servizio di istituto del personale del Corpo di polizia penitenziaria e per lo svolgimento delle delicate pratiche di riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio. In questo senso sarebbe quanto mai opportuno dotare la polizia penitenziaria di un congruo supporto tecnico da parte di professionisti in campo medico che operino a pieno titolo al suo interno, aumentando, conseguentemente, gli standard di efficienza e di efficacia dei servizi istituzionali resi in favore della giustizia e, più in generale, della sicurezza di tutti i cittadini. Come noto, il Corpo di Polizia penitenziaria è attualmente l'unico fra i Corpi di Polizia dello Stato e delle Forze Armate a risultare privo di proprio personale medico. Tale lacuna ha evidenziato tutta la sua negativa rilevanza in occasione della emergenza sanitaria. Infatti, i responsabili del Corpo, tanto a livello centrale quanto a livello territoriale, hanno incontrato notevoli difficoltà nel gestire il personale dipendente e residente nelle caserme degli istituti penitenziari, risultato positivo al *virus* Covid-19. Appare di intuitiva evidenza che la presenza di medici appartenenti al Corpo avrebbe potuto essere di significativo aiuto sia per l'individuazione delle concrete modalità di effettuazione degli isolamenti che per il mantenimento di costanti contatti con le autorità sanitarie competenti in via generale a contrastare l'epidemia. Oltre a tale grave contingenza, il Corpo di Polizia penitenziaria necessita di personale medico in via ordinaria, al fine di svolgere le numerose funzioni amministrative che attualmente vengono espletate solo grazie al ricorso a medici appartenenti ad altre Forze armate o di polizia. Le risorse economiche attualmente destinate ad attivare convenzioni con medici estranei al Ministero della giustizia per consentire lo svolgimento di delicati compiti istituzionali relativi al Servizio di vigilanza sull'igiene e sicurezza dell'amministrazione della giustizia (VI-SAG)⁽²⁸⁶⁾, potrebbero essere destinate, invece, ad assumere direttamente medici con esclusiva competenza sul punto alle dirette dipendenze del DAP e non più con contratti di natura privata. Le stesse considerazioni valgono anche per le commissioni di concorso per l'arruolamento nel Corpo di polizia penitenziaria, alle quali sono attribuiti gli accertamenti medici nei confronti di coloro che aspirano ad accedere ai ruoli del personale della polizia penitenziaria. Anche in tale caso, proprio per l'assenza di medici del Corpo, l'amministrazione è costretta ad affidarsi a medici estranei al Ministero della giustizia, con i quali intrattiene un rapporto di natura privata;

⁽²⁸⁶⁾ VI-SAG ha competenza di polizia amministrativa e giudiziaria non solo su tutti gli istituti penitenziari e sugli uffici di esecuzione penale esterna ma anche sulle procure della Repubblica, sui tribunali, sulle corti di appello e sulla Corte di cassazione

8) va implementata la telemedicina e la digitalizzazione per superare le criticità logistico- organizzative che da sempre caratterizzano l'assistenza sanitaria nelle carceri. Nelle strutture penitenziarie mancano sia il personale sia le risorse adeguate per garantire all'interno tutti i servizi sanitari necessari e non è facile organizzare scorte e traduzioni per portare i detenuti presso i presidi sanitari territoriali. Inoltre non tutte le carceri sono vicine ad un ospedale e molti grandi istituti sono piuttosto isolati. In un quadro simile, l'uso della telemedicina e del teleconsulto potrebbe contribuire in maniera determinante ad abbattere le barriere geografiche e temporali, facilitare la comunicazione e l'interazione tra il medico e il paziente, eliminare le lunghe liste d'attesa, così riducendo l'accesso a strutture già affollate e risparmiando sui costi. Attraverso le televisite, i teleconsulti, la telerefertazione, e il telemonitoraggio dei pazienti, il medico all'interno del carcere potrebbe acquisire ed esaminare parametri vitali, immagini ed esiti degli esami diagnostici effettuati in carcere per condividerli con un reparto ospedaliero specialistico attraverso l'utilizzo di un apparato di videoconferenza, dove lo specialista supporterebbe il collega da remoto nell'eventuale formulazione della diagnosi e per la definizione della necessaria strategia terapeutica. Dal punto di vista sanitario verrebbero così ottimizzati i tempi di risposta diagnostici assicurando al paziente un percorso assistenziale, riducendo al contempo il trasferimento di detenuti in strutture sanitarie, con vantaggi sul piano della sicurezza ed ottimizzazione delle risorse nelle *more* dell'attuazione del PNRR. La telemedicina negli istituti penitenziari può corrispondere alla sua funzione solo se è una « costola » dell'azienda sanitaria che eroga i servizi clinici, con gli stessi meccanismi con cui vengono offerti sul territorio. Alcune criticità più evidenti del Servizio sanitario nazionale penitenziario sono la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, la farraginosità, obsolescenza e lentezza delle procedure per l'erogazione delle prestazioni sanitarie; l'inefficiente programmazione della spesa sanitaria e l'assenza di dati statistici sul « fabbisogno salute ». Il sistema sanitario è in grave ritardo nella definizione dei processi organizzativi necessari anche per la lentezza nella formulazione di norme specifiche di settore. E' quindi necessario in generale un rafforzamento di tutti i servizi digitali: fascicolo sanitario elettronico, cartella clinica digitale, creazione di una piattaforma informatica a livello nazionale che consenta ad Asl e istituti di detenzione di dialogare, avviare un servizio di teleassistenza in ambito carcerario. Nella realtà il carcere vive ancora una anacronistica arretratezza informatica. Questi nuovi strumenti possono apportare un contributo notevole per migliorare la qualità di cura e della salute dei detenuti;

9) va realizzata ed implementata la cartella clinica digitale del detenuto. Nel corso della detenzione i detenuti possono essere soggetti a trasferimenti da un istituto all'altro per vari motivi, non ultimo per ragioni sanitarie. Formare un documento digitale, che viene creato e archiviato per gestire tutti i dati relativi alla storia clinica del paziente detenuto (esami a cui si è sottoposto, visite, interventi chirurgici) e reso accessibile a livello nazionale, consentirebbe ai medici che lo prendono in carico di conoscere in tempo reale la sua condizione di salute, senza attendere il passaggio dei

dati dalla Asl di provenienza. Accorcerebbe le tempistiche della burocrazia e renderebbe il servizio più efficiente. La cartella clinica in formato digitale consentirebbe l'accesso a un numero illimitato di persone autorizzate (medici, infermieri, addetti alla distribuzione dei farmaci, amministrativi, direttori sanitari), anche se sono fuori dall'istituto penitenziario. Ridurrebbe il tempo per lo scambio di informazioni e consentirebbe anche un tempestivo intervento sanitario a più livelli. Si dovrebbe effettuare un sistema di collegamento con la magistratura, così come avviene per la consultazione della posizione giuridica integrata del detenuto. Al fine di garantire un'adeguata circolarità delle informazioni e di favorire il lavoro dei magistrati di sorveglianza, anche in ragione dei trasferimenti dei detenuti da un carcere all'altro, si propone che nei confronti di tutti i condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis, comma 1 O.P., sia efficacemente implementato il fascicolo elettronico del detenuto o dell'internato (SIDET), nel quale, tra l'altro, dovrebbe confluire la cartella clinica digitale, acquisendo il consenso del detenuto. Dovranno essere conseguentemente previste idonee misure organizzative che garantiscano l'aggiornamento e la completezza del fascicolo, affinché i dati ivi contenuti possano essere adeguatamente valorizzati dal magistrato e dal tribunale di sorveglianza, oltretutto dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini delle pertinenti valutazioni sulla concessione dei benefici penitenziari;

10) andrebbero istituiti specifici reparti detentivi sanitari, dove i soggetti anziani e/o afflitti da patologie e sottoposti al 41-bis O.P. o ad altri regimi di particolare cautela, possano esservi trasferiti per motivi di salute. Una sorta di *41-bis sanitario*. In tal modo si impedirebbe di addurre agli stessi l'argomento sanitario per avanzare richiesta di scarcerazione e si garantirebbe al tempo stesso la collettività impedendo il loro ritorno nei territori. Pertanto, premesso che, nonostante la sottoposizione al 41-bis O.P., nei centri clinici delle relative strutture carcerarie il condannato può notoriamente disporre di tutte le cure necessarie, financo quelle palliative se necessario, questa Commissione ritiene che il DAP dovrebbe individuare le strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto anche attraverso l'utilizzo di immobili confiscati alla stessa mafia oppure attraverso la rigenerazione dei tanti ospedali iniziati e mai terminati esistenti nelle diverse regioni. Nel modello organizzativo ora auspicato i reparti sanitari penitenziari durante lo stato di emergenza sanitaria avrebbero potuto assistere i pazienti-detenuti sgravando in tal modo il carico di lavoro degli ospedali se non addirittura accogliere pazienti risultati in sovrannumero negli ospedali stessi;

11) occorrerebbe, inoltre, una seria politica per costruire nuove carceri adibite a reparti *ex art. 41-bis O.P.* sul modello dell'istituto di Sassari e per progetti di assunzione e formazione di personale con adeguata professionalità per assicurare il controllo e impedire le comunicazioni anche indirette con il resto del clan;

12) infine, per garantire una conoscenza completa delle vicende processuali del detenuto istante, la Commissione ribadisce l'urgenza dell'istituzione, della realizzazione e conseguente implementazione della banca dati nazionale dei carichi pendenti nonché delle misure di prevenzione,

strumenti ora più che mai indispensabile anche per la magistratura di sorveglianza, per la valutazione delle istanze presentate⁽²⁸⁷⁾.

A margine dell'inchiesta, anche se non rientrano nei compiti specifici della Commissione, sono emerse criticità più generali nel complesso sistema penale.

Invero, ad avviso della Commissione, l'ordinamento della « giustizia penale », in un'ottica di riforma, dovrebbe essere immaginato come un unico corpo armonioso: il processo, e, ancora prima, il procedimento, a partire dall'applicazione di misure diverse dalla custodia cautelare, dovrebbe già all'inizio proiettarsi sull'esecuzione della pena.

Si potrebbe prendere, ad esempio, come riferimento il termine di due anni, peraltro, già utilizzato in caso di sospensione condizionale della pena, in sede processuale, ai sensi dell'art. 163 e applicarlo, in esecuzione, per due istituti; quello di cui all'art. 678, comma 1-*ter* c.p.p., consentendo al magistrato di sorveglianza di decidere in via autonoma e provvisoria sull'istanza di misura alternativa presentata dal condannato libero, e quello di cui all'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, che vuole l'accesso alla misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio, per gli ultimi diciotto mesi, come residuo di pena.

Rispetto poi alla disciplina della detenzione domiciliare sarebbe auspicabile, peraltro, una scelta legislativa: sia la detenzione domiciliare di cui 47 *ter*, comma 1-*bis* O.P. sia quella di cui all'art. 1 della legge n. 199 del 2010 sono vietate, attualmente, in modo assoluto, agli autori di cui all'art. 4-*bis* O.P.

Tale assoluta preclusione risulta irrazionale, se si pensa che tra gli autori dei delitti previsti dall'art. 4 -*bis* O.P. , al di là di quelli di cui al primo comma, vi sono anche autori di reati con disvalore sicuramente inferiore e che, a fronte di un fine pena ravvicinato, potrebbero scontare il residuo presso il domicilio. Non solo. Data la necessità primaria di cura, si dovrebbe rimuovere la differenza per l'accesso all'affidamento terapeutico, riportando un unico termine di sei anni per tutti gli autori, a prescindere dalla collocazione o meno nell'art. 4-*bis* O.P. (v. art. 94 del d.p.r. n. 309 del 1990); così come per le altre ipotesi supportate da esigenze primarie, di cura o di tutela dei figli disabili.

⁽²⁸⁷⁾ Cfr. doc. XXIII, numero 21, pagina 50.

