

# L'emergenza da COVID-19: da prova di resistenza a occasione di crescita per la magistratura di sorveglianza\*

Leonardo Circelli\*\*

L'impatto della pandemia sulla realtà penitenziaria italiana viene spesso associato agli eventi di marzo 2020 con i detenuti di molte carceri che protestavano nei confronti dell'amministrazione rivolgendosi al mondo esterno impauriti per il diffondersi del contagio nel loro mondo e per le conseguenze che questa inedita situazione avrebbe avuto sulla loro vita quotidiana. Il ricordo dell'immagine dei tetti del carcere di S. Vittore il 9 marzo 2020 esprime, icasticamente, il sommovimento trasmesso alla magistratura di sorveglianza tutta, chiamata a calare nel nuovo contesto i propri compiti istituzionali di vigilanza sugli Istituti di pena conformando l'esercizio della giurisdizione alle norme primarie e secondarie dettate in via di urgenza.

È stato, condivisibilmente, posto in luce che il particolare momento storico ha fatto emergere una serie di criticità del sistema penitenziario amplificando, secondo alcuni senza rimedio, i punti deboli del rapporto tra giurisdizione e amministrazione della giustizia sul terreno dell'esecuzione penale. È, al tempo stesso, altrettanto vero che la magistratura di sorveglianza si è vista assegnare un ruolo nevralgico nell'applicazione della normativa emergenziale con la possibilità di cogliere, attuando gli interventi richiestile, una serie di opportunità per migliorare i propri *standard* di efficienza alla ricerca di metodi organizzativi più evoluti da rendere stabili e duraturi.

Per raggiungere gli obiettivi della riduzione del sovraffollamento carcerario ampliando l'accesso all'esecuzione presso il domicilio per le pene non superiori ai 18 mesi; dell'individualizzazione dell'accertamento delle condizioni sanitarie per i detenuti fragili, esposti a rischi maggiori e difficilmente gestibili in caso di contagio da COVID-19; della durata straordinaria dei permessi-premio e delle licenze a detenuti semi-liberi la prima azione

---

\* Contributo referato dalla Direzione della rivista.

\*\* Magistrato di sorveglianza.

dell'Ufficio è stata quella di *tenere il passo* richiesto per attuare gli interventi costituendo nuclei specializzati di polizia penitenziaria ad ausilio dell'azione di magistrati e del personale in raccordo con le direzioni degli Istituti nell'acquisizione di documenti e informazioni. È stata costituita una sorta di filiera per ottimizzare la gestione delle richieste dal ricevimento alla definizione delle stesse, incrociando i dati disponibili per contenere ogni diseconomia temporale assicurando – nonostante il *lockdown* – la quotidiana presenza di almeno due magistrati in ufficio. Si è attuata, di pari passo, la movimentazione mirata dei fascicoli di liberazione anticipata maturi per la decisione in modo da agevolare, in via propedeutica ove possibile, il raggiungimento del limite edittale di accesso alla detenzione domiciliare speciale.

Dal versante dello *jus dicere* la legislazione emergenziale ha, per forza di cose, condizionato la declinazione dei parametri legali di accesso alle misure alternative “classiche” e i presupposti del rinvio dell'esecuzione della pena per motivi di salute. Ciò è avvenuto valorizzando i poteri del magistrato di sorveglianza nella *dosimetria della finalità contenitiva e propulsiva delle misure* in sede di applicazione in via provvisoria ed urgente ai sensi degli artt. 47, comma 4, e 47-ter, comma 1-*quater*, OP. Sotto connesso profilo i maggiori rischi di contagio da COVID-19 e/o il prevedibile accrescimento delle difficoltà di gestione di complicità sanitarie in ambito murario nei confronti di detenuti in *condizioni di vulnerabilità* sono stati gestiti, in chiave parimenti “anticipatoria”, attraverso il potere del magistrato di sorveglianza di ordinare in via provvisoria e urgente il differimento dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica, ai sensi dell'art. 684, comma 2, c.p.p.

Il tema della *tutela del diritto alla salute negli Istituti di pena* è cruciale – come dimostrato dall'interesse suscitato nel dibattito dottrinale – per comprendere la delicatezza del compito svolto dalla magistratura di sorveglianza mentre il *virus* si espandeva sul territorio nazionale. Si è imposta la necessità di valutare con sollecitudine e attenzione le condizioni di salute dei detenuti portatori di pregresse patologie osservate – in base alla *Reportistica dell'Istituto Superiore della Sanità periodicamente aggiornata per tipologia di campioni* – con maggior frequenza nei soggetti ammalati o deceduti per complicità da COVID-19 e tali da rendere concreto il rischio di esposizione a contagio con difficoltà di ricorrere ai trattamenti necessari alla gestione di eventuali complicità. Il 15 marzo 2020 l'OMS ha dettato le linee di intervento e le procedure per la prevenzione e il controllo della diffusione del virus nelle carceri quali ambienti fonte di maggiori rischio di contagio. Il 20 marzo 2020 il Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e pene inumani o degradanti del Consiglio d'Europa ha dettato i «*Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia di coronavirus COVID-19*» auspicando in un'ottica preventiva ogni azione per proteggere la salute e la sicurezza delle persone private della libertà, attraverso le misure necessarie e proporzionate allo scopo, tra cui la detenzione extra-muraria giustificata dalle condizioni di particolare fragilità del soggetto in relazione all'esigenza di evitare il contagio. L'applicazione di tali principi è stata armonizzata con l'assunto, da sempre affermato in giurisprudenza, secondo cui ai fini del rinvio obbligatorio o facoltativo della pena *ex artt. 146 e 147, cp*, è doveroso muovere dall'accertamento, attuale e concreto, delle condizioni di salute del detenuto e dalla possi-

bilità di gestione e trattamento dell'infermità da parte del polo sanitario nel circuito penitenziario. In tal modo il nuovo aspetto della fragilità correlata ai maggiori rischi connessi al pericolo di contagio – congiuntamente all'età e al quadro di comorbilità dell'interessato – si è imposto nel giudizio di compatibilità della detenzione muraria con la tutela della salute del detenuto senza abdicare, in caso negativo, al bilanciamento con le esigenze di sicurezza della collettività ai fini della concessione della detenzione domiciliare per grave infermità fisica.

La marcata accelerazione in direzione dell'*innovazione e della digitalizzazione dei servizi* è stato l'aspetto della legislazione d'urgenza destinato, più di ogni altro, a lasciare un segno sulla futura organizzazione della giurisdizione. In particolare, il plesso normativo delle *Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare* di cui all'art. 83, commi 3, 12, 12-bis e 12-quinquies, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, modificato dall'art. 3, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, ha collocato le attività degli Uffici di sorveglianza tra quelle necessarie e indifferibili per i procedimenti riguardanti misure di sicurezza detentive (REMS, Casa di cura e custodia e Casa di lavoro) sia nel caso di misura già applicata sia quando penda richiesta di applicazione della stessa; per le persone detenute quando esse o i loro difensori espressamente richiedono che si proceda; per la sospensione cautelativa e revoca delle misure alternative ai sensi dell'art. 51-ter, OP; per gli internati sottoposti a misure di sicurezza personali non detentive (espulsione, libertà vigilata) quando i condannati o i difensori espressamente richiedano che si proceda; per il riesame a termine delle misure di sicurezza non detentive; per condannati ammessi al differimento provvisorio dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146, 147, cp e 47-ter, commi 1-ter, e 1-quater, OP.

In tale cornice anche nell'Ufficio capitolino si sono definite – su impulso della dirigenza – le soluzioni organizzative per attuare la normativa primaria e secondaria di contenimento degli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, tra le quali va ad iscriversi la *partecipazione alle udienze mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia*. È nato il Protocollo ispirato alle Linee guida del CSM del 27.3.20 e condiviso con l'Avvocatura per la disciplina della celebrazione delle udienze *in camera di consiglio c.d. partecipata* attraverso l'apposita piattaforma (*Teams*) previa calendarizzazione per fasce orarie dei collegamenti con i difensori e gli Istituti di pena (REMS e strutture terapeutiche per i soggetti internati), coinvolgendo magistrati e personale in una formula operativa che, dopo le iniziali difficoltà dovute all'impatto culturale della scelta e alla carenza di risorse, è durata fino all'estate del 2021 (cfr., da ultimo l'art. 7, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 che non ha prorogato l'art. 23, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, in materia di udienze a distanza). Di pari passo si è proceduto con misure *ad hoc* a incentivare la digitalizzazione delle attività amministrative complementari autorizzando, per via telematica all'indirizzo PEC, la trasmissione e/o il

deposito delle istanze e di ogni altro atto diverso da impugnazioni, opposizioni, reclami ed appelli, lungo la scia dell'innovazione prevista dai commi 13, 14 e 15, del citato art. 83, del decreto-legge n. 18/20, che ha esteso il ricorso al *Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche* e, per gli imputati e le altre parti, l'invio all'indirizzo di posta certificata del difensore di fiducia.

Al di là del frangente storico, come si è anticipato, le *disposizioni in materia di detenzione domiciliare* di cui all'art. 123, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, prorogato dall'art. 30, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, e, da ultimo, dall'art. 6, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, fino al 31.12.21, sono stata l'occasione propizia per ampliare le prospettive di riflessione sull'*esecuzione penale fuori dal carcere* rilanciando una serie di progettualità e riattivando percorsi di modernizzazione e revisione delle buone prassi.

In particolare, nei rapporti con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e con l'Ufficio dell'esecuzione penale esterna il tribunale di sorveglianza di Roma ha curato un Protocollo di Intesa che, in sostituzione del precedente del 2019, ha inteso migliorare i modelli di interazione, l'efficienza della comunicazione, il dialogo cooperativo, il monitoraggio e il raccordo costruttivo tra le attività neuralgiche ai fini dell'accesso alle misure alternative e ai benefici penitenziari dalla gestione delle istanze (anche con riguardo ai soggetti in stato di libertà) all'osservazione scientifica della personalità, dalla redazione dell'indagine socio-familiare allo snellimento della fase dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Attraverso programmi individualizzati predisposti da ciascun magistrato dell'Ufficio romano è stata impressa un'opportuna accelerazione alla definizione dei *procedimenti semplificati di accesso alle misure alternative per le pene non superiori a un anno e sei mesi*, ai sensi dell'art. 678, comma 1-ter, cpp, inserito dal 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), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103*).

Il tribunale di sorveglianza di Roma si è infine adoperato, in chiave pro-attiva, entrando a far parte della cabina di regia del *Progetto della Direzione generale della regione Lazio cofinanziato dalla Cassa delle Ammende per l'anno 2021 in tema di residenzialità e inclusione sociale per i soggetti detenuti e liberi in sospensione* offrendo a tutti i magistrati uno strumento valutativo e un'occasione di *feedback* al fine di garantire il buon esito dei provvedimenti di accesso alle misure alternative.