

ANTIGONE

Anno XV
N. 2

La violenza penale
Conflitti, abusi e resistenze nello spazio
penitenziario





ANTIGONE ³⁰ANNI

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

Sito: <http://www.antigone.it/rivista/>

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE LEGALE E OPERATIVA: via Monti di Pietralata n. 16, 00157 Roma

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: www.antigone.it; e-mail: segreteria@antigone.it

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

COMITATO SCIENTIFICO: Cecilia Blengino (Università di Torino); Giuseppe Campesi (Università di Bari); Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); Francesco Maisto (Magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Torino); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Luigi Marini (Magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (PC- CP, Consiglio d'Europa); Livio Pepino (Associazione Studi Giuridici Giuseppe Borrè); Tamar Pitch (Università di Perugia); Ivan Pupolizio (Università di Bari); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di Roma Tre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di Roma Tre); Alvise Sbraccia (Università di Bologna), Francesca Vianello (Università di Padova), Loïc Wacquant (University of California, Berkeley).

REDAZIONE

COORDINATORI: Daniela Ronco, Giovanni Torrente

CORPO REDAZIONALE: Costanza Agnella, Perla Allegri, Rosalba Altopiedi, Carolina Antonucci, Federica Brioschi, Chiara De Robertis, Giulia Fabini, Valeria Ferraris, Patrizio Gonnella, Susanna Marietti, Simona Materia, Michele Miravalle, Claudio Paterniti Martello, Benedetta Perego, Simone Santorso, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Daniele Scarscelli, Valeria Verdolini, Massimiliano Verga.

IN COPERTINA: Immagine del Carcere di Milano San Vittore realizzate da Pietro Snider per Next New Media e Antigone nell'ambito del progetto Inside Carceri, <https://www.flickr.com/photos/insidecarceri/8197490558/>

N. 2/2020 LA VIOLENZA PENALE: CONFLITTI, ABUSI E RESISTENZE NELLO SPAZIO PENITENZIARIO

a cura di Daniela Ronco, Alvise Sbraccia, Valeria Verdolini

INDICE

<i>Prefazione</i> , Daniela Ronco, Alvise Sbraccia, Valeria Verdolini	7
<i>L'universo della violenza</i> , Eligio Resta	13
<i>Profili di responsabilità per l'uso illegittimo della forza nei confronti dei soggetti in custodia</i> , Francesca Cancellaro	25
<i>Visite, report e follow-up: un'analisi del monitoraggio Cpt per prevenire i maltrattamenti in ambito detentivo</i> , Perla Arianna Allegri	41
<i>Conflitti, violenza e rivolte nel penitenziario nella prospettiva della Convict Criminology: alcune riflessioni preliminari</i> , Jeffrey I. Ross, Grant E. Tietjen	55
<i>The 'prison-presence': prison culture beyond its walls</i> , Vitor Stegemann Dieter, Renato de Almeida Freitas Jr.	62
<i>Spunti per un'analisi storico-sociologica dell'homo rebellans in carcere: dalla presa della Bastiglia alla presa della pastiglia</i> , Claudio Sarzotti	83
<i>Carcere, rivolta, violenze: note sul caso di Modena</i> , Valerio Pascali, Tommaso Sarti, Luca Sterchele	110
<i>Potere, emergenza e carcere: il caso di Santa Maria Capua Vetere</i> , Dario Stefano dell'Aquila, Luigi Romano	126
<i>Salute, violenza, rivolta: leggere il conflitto nel carcere contemporaneo</i> , Daniela Ronco, Alvise Sbraccia, Valeria Verdolini	138
RUBRICA GIURIDICA	166
<i>L'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari: un'analisi dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria</i> , Costanza Agnella, Chiara De Robertis	168

ARTE E CARCERE	199
<i>Jean Trounstin: teatro e letteratura nel carcere del Massachusetts tra reti d'impegno artistico e culturale,</i> Vito Minoia	201
A PROPOSITO DI...	213
<i>Il carcere tra disciplina e bio-potere nella prospettiva storico-sociologica,</i> Claudio Sarzotti	215
<i>La teoria del diritto penale del nemico di Günther Jakobs tra funzionalismo luhmanniano e populismo penale,</i> Rossella Puca	232
<i>Le teorie del domin(i)o,</i> Vincenzo Scalia	245
AUTORI	252

RUBRICA GIURIDICA



L'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari: un'analisi dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Costanza Agnella¹, Chiara De Robertis²

Abstract

This paper aims to analyze the most relevant measures adopted by the Department of prison administration to contain the spread of the Covid-19 contagion within prisons. After a brief description of the context in which these measures took place, the analysis will retrace the various phases of the health emergency, highlighting the main measures adopted for each of them, without neglecting the reference to state interventions on the subject. Furthermore, a critical reading will be offered of some passages contained in the circulars regarding the protection of prisoners' rights. Finally, some conclusive considerations will be formulated relating to the management of the pandemic in prison with an eye also to the international level.

Keywords: Covid-19; Department of prison administration; prison; health emergency; prisoners' rights

1. Introduzione³

A distanza di circa un anno⁴ dall'inizio dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il presente contributo si propone di rispondere all'esigenza di sistematizzare e analizzare la cospicua produzione di provvedimenti emanati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (d'ora in poi "Dap") per prevenire il rischio di contagio all'interno degli istituti penitenziari nazionali. I provvedimenti esaminati – composti per lo più da note e circolari – sono più di venti e sono stati emanati nel periodo

intercorrente tra la fine di febbraio 2020 e il mese di novembre dello stesso anno⁵. Tali atti, sebbene non rientrino strettamente nell'alveo delle fonti del diritto, costituiscono uno dei principali strumenti di gestione dell'Amministrazione penitenziaria in quanto espressione del potere di indirizzo dell'organo centrale. I provvedimenti emanati dal Dap inoltre sono rilevanti sotto il profilo socio-giuridico: essi sono in grado di influenzare l'operato delle amministrazioni periferiche poiché tendono a riflettere pratiche sociali già sperimentate nell'ambito

della stessa Amministrazione. Inoltre, nella loro qualità di provvedimenti interni, sono potenzialmente percepibili dai destinatari come provenienti dal medesimo contesto di appartenenza e pertanto si prestano ad una maggiore interiorizzazione dei messaggi contenuti al loro interno da parte di coloro a cui sono rivolti (C. Sarzotti, 2010, pp. 201-203).

L'emergenza sanitaria in Italia è stata caratterizzata da due distinte ondate⁶: durante la prima è stato registrato un totale di 287 detenuti positivi (Antigone, 2020b, p. 2), mentre, per quanto riguarda la seconda ondata, tuttora in corso, gli ultimi dati ufficiali del Ministero della Giustizia⁷ riportano al 18 gennaio 2021 un totale di positivi tra la popolazione detenuta pari a 666 unità e tra il personale di 674⁸. Quest'ultimo dato mette in evidenza un calo dei contagi rispetto ai mesi precedenti, soprattutto se si tiene in conto che alla data del 14 dicembre 2020 i detenuti positivi all'interno degli istituti penitenziari erano 1.030 e vi erano 824 contagiati tra il personale.

La maggiore diffusione del contagio nella seconda ondata rispetto alla prima deve necessariamente essere presa in considerazione per comprendere maggiormente le modalità di gestione della pandemia in carcere. Durante la prima ondata le carenze, per lo più informative, nei confronti della popolazione detenuta (R. De Vito, 2020, pp. 128-129; F. Brioschi, 2020, p. 76) hanno contribuito al verificarsi di rivolte cruente⁹ all'interno di molteplici istituti che hanno portato alla morte di tredici persone detenute. Tali proteste sono scoppiate a cavallo dell'emanazione del decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 che, al comma 8 dell'articolo 2, stabilisce la

sospensione di tutti i colloqui cui hanno diritto le persone detenute con i congiunti o con altre persone, disponendone lo svolgimento 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» e che al comma 9 prevede che la magistratura di sorveglianza possa sospendere la concessione di permessi premio (art. 30-ter o.p.) oltre che del regime di semilibertà (art. 48 o.p.) fino al 31 maggio 2020.

La carenza di informazione nei confronti della popolazione detenuta è stata progressivamente colmata da parte dell'Amministrazione che, come verrà illustrato nel corso dell'analisi dei provvedimenti, a seguito delle rivolte ha a più riprese raccomandato di far precedere l'attuazione delle misure da «adeguate attività di informazione e sensibilizzazione» (come, da ultimo, si legge nella circolare Dap del 10 novembre 2020). In questo senso, in un'ottica di maggiore trasparenza, l'Amministrazione ha pubblicato e ha aggiornato sul sito del Ministero della Giustizia i dati relativi all'emergenza a partire da novembre 2020, nel corso della seconda ondata di contagi.

Ai fini della disamina dei provvedimenti occorre non tralasciare che il contesto in cui gli stessi vengono applicati è caratterizzato da degrado strutturale e sovraffollamento endemico: il Dap prende decisioni e le applica in un carcere patogeno all'interno del quale la possibilità di contrarre malattie infettive può risultare maggiore rispetto alla società esterna (A. Morrone, 2020, p. 213).

Nel presente contributo verrà effettuata un'esposizione analitica dei contenuti dei provvedimenti citati, sempre tenendo in considerazione la realtà penitenziaria in cui essi sono applicati.

2. Il contenimento della pandemia in carcere: i provvedimenti del Dap

2.1 Le misure adottate nella prima ondata

Ai primordi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, riconducibili indicativamente ai giorni successivi al 21 febbraio 2020 (momento in cui è stato individuato il cosiddetto *paziente 1¹⁰* nel Comune lombardo di Codogno), l'intervento del Dap per predisporre misure urgenti volte alla gestione dell'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari presenti sui territori che in quel momento registravano tassi endemici maggiori è stato rapido, tanto da anticipare di un giorno l'intervento governativo¹¹. Il primo provvedimento del Dap è infatti una nota del 22 febbraio 2020¹² recante *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da Coronavirus*. La nota prevede che le Direzioni attuino uno stretto coordinamento con le Autorità sanitarie locali e che tutti gli operatori penitenziari residenti o dimoranti nei Comuni interessati dal contagio da Covid-19 di quei giorni¹³ siano esonerati dal recarsi in servizio, escludendo l'accesso in istituto di chiunque altro (volontari, personale esterno, familiari di persone detenute, ecc.) risieda in quei Comuni. Si dispone la sospensione delle traduzioni da e verso i Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze e si istituisce una unità di crisi presso il Dipartimento – Direzione Generale Detenuti e Trattamento «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». Da ultimo, si raccomanda di mettere in pratica le indicazioni provenienti dal Ministero della Salute e dall'Oms relative alla conoscenza e all'individuazione dei sintomi di una malattia che fino a poco tempo prima era del tutto sconosciuta. È poi con la circolare del 25 febbraio 2020, di tre giorni successiva, che si forniscono «ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da Coronavirus» in maniera più dettagliata e a tutti gli istituti. Il Dap con questa circolare infatti evidenzia la necessità di mettere in atto tutte le misure di prevenzione e protezione del personale possibili e l'esigenza di garantire la massima tutela della popolazione detenuta, indipendentemente dalla collocazione geografica degli istituti penitenziari sul suolo nazionale. Con riferimento ai detenuti, il Dap segnala alle Direzioni che per la gestione di casi sospetti e conclamati è necessario il coinvolgimento delle Autorità sanitarie e delle unità di crisi locali e, per la prima volta, si richiede di individuare all'interno degli istituti penitenziari spazi idonei per l'isolamento sanitario dei casi di sospetto contagio. Alle Direzioni competenti per i territori maggiormente colpiti (individuati nella circolare del 22 febbraio) viene chiesto invece di incentivare il dialogo con l'Autorità giudiziaria in modo da concordare la possibilità di eseguire le udienze in videoconferenza. Infine, di nuovo per la prima volta, si rileva l'importanza di effettuare uno specifico preliminare monitoraggio, con possibilità di *pre-triage*, sui detenuti *nuovi giunti*. In merito agli accessi dall'esterno e al regime delle visite, si invita a porre particolare

attenzione agli accessi in istituto da parte di persone non appartenenti all'Amministrazione penitenziaria o alla Asl¹⁴. In merito a forniture e presidi sanitari, si chiede ad ogni Provveditore di formulare, nel più breve tempo possibile, un documento da inoltrare alla Protezione Civile in cui venga indicato a livello quantitativo il fabbisogno generale dei presidi. Al personale, soprattutto se impiegato in servizi operativi o attività che possono comportare l'esposizione diretta al contagio, si raccomanda l'utilizzo di dispositivi di protezione individuale (d'ora in poi "Dpi"). La circolare termina infine con delle avvertenze generali, che verranno ribadite anche nelle successive comunicazioni: garantire la salubrità degli ambienti, areandoli e disinfettandoli più volte al giorno, ed evitare affollamenti nei locali d'ufficio.

Sono queste, dunque, le prime indicazioni che il Dap ha promanato in risposta allo scoppio dell'emergenza sanitaria. Quel che pare interessante rilevare è come nella circolare del 25 febbraio si consigli in generale di «elevare il livello di allerta e rafforzare le misure di protezione in tutti gli istituti penitenziari», indipendentemente dalla situazione epidemiologica che, come già evidenziato, in quei giorni sembrava essere particolarmente critica solo in piccole porzioni del territorio nazionale. Il Dap dimostra così di ispirarsi a un principio di cautela che non è ancora presente nelle politiche governative di quei giorni.

Il giorno successivo¹⁵ viene diramata un'altra circolare che contiene indicazioni per lo più rivolte al personale in generale e agli operatori impegnati in attività di cd. *front-office* in cui si raccomanda l'utilizzo di mascherine solo se si sospetta di essere

malati e se si assistono persone malate¹⁶. Interessante, inoltre, l'esortazione rivolta ai direttori degli uffici e dei servizi di «richiamare il personale tutto a conformarsi a comportamenti fondati sulla conoscenza del fenomeno e sulle adeguate misure di profilassi, con invito all'acquisizione di informazioni da fonti istituzionali e comunque attendibili». Sembra dunque che l'opera di sensibilizzazione del personale alla malattia, ai suoi sintomi, ai modi per evitare di contrarla sia una *mission* alla quale il Dap non voglia sottrarsi. Infatti, sin dal primo provvedimento, adottato il 22 febbraio 2020, si è dichiarato il bisogno di «sensibilizzare le Direzioni Penitenziarie ed il personale in servizio presso gli Istituti verso un puntuale adempimento delle indicazioni del Ministero della Salute per la prevenzione della diffusione del coronavirus». Questo tema, come si vedrà in seguito, tornerà a più riprese in diverse circolari.

Infine, nel solco tracciato dall'emanazione di questi provvedimenti, adottati in un lasso tempo molto ridotto, si inserisce la nota del 26 febbraio 2020 indirizzata ai Provveditori, ai Direttori e ai Comandanti dei Reparti degli istituti penitenziari delle Regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia. Tale nota, oltre a prevedere misure di contenimento del contagio più stringenti per i territori maggiormente colpiti dall'epidemia, con l'obiettivo di tutelare il diritto alla salute dei detenuti e del personale, richiama alla necessità di condurre «una capillare attività di informazione e sensibilizzazione che coinvolga la popolazione detenuta, perché sia previamente informata e

condivida le disposizioni da adottare e le relative modalità esecutive, assecondandone le finalità, soprattutto con riferimento alla temporaneità limitata delle stesse». Va notato che tale raccomandazione non fa riferimento ad una sterile campagna informativa nei confronti della popolazione detenuta, ma prevede un coinvolgimento dei detenuti nelle scelte (Antigone, 2020a, p. 108): il Dap auspica che gli interventi, prima di essere applicati negli istituti, debbano essere comunicati, condivisi e assunti di concerto con i detenuti che li abitano. Le violente rivolte dell'8 e 9 marzo lasciano intendere che probabilmente questo invito è stato in gran parte disatteso dato che, come in precedenza accennato, in molti hanno ricondotto alla mancata informazione da parte dell'Amministrazione nei confronti dei detenuti la causa principale dello scoppio delle proteste¹⁷.

Proseguendo nel testo, si invitano i singoli Provveditori ad adottare misure di contenimento per limitare il contagio negli istituti, «la cui impermeabilità sanitaria deve essere assicurata in ogni condizione». Tra queste misure si indicano: la sospensione delle attività trattamentali che coinvolgano gli esterni, il contenimento delle attività lavorative esterne, nonché di quelle interne che prevedano la partecipazione degli esterni, e la sostituzione dei colloqui in presenza con i colloqui a distanza (tranne che con i difensori). Si raccomanda di prevedere che i colloqui con i difensori e con il personale di cui all'art. 67 o.p.¹⁸ avvengano solo tramite l'utilizzo di dispositivi di protezione e infine si auspicano interlocuzioni con gli organi giudiziari perché questi valutino di sospendere

momentaneamente permessi e provvedimenti concessori del regime di semilibertà. La cesura con il carcere che si conosceva fino a quel momento è netta: la linea d'intervento del Dap è quella della chiusura.

L'eccezionalità del momento ha comportato che le indicazioni contenute nella circolare del 26 febbraio siano state anticipatorie rispetto a quanto verrà previsto a livello governativo dopo più di dieci giorni con due provvedimenti distinti, che sostanzialmente recepiscono quanto stabilito dal Dap: da una parte il D.P.C.M. 8 marzo 2020, n. 11 e dall'altra il decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 in materia di «misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria». Il D.P.C.M. all'art. 2, lett. (u) prevede che le articolazioni territoriali del Servizio Sanitario Nazionale assicurino al Ministero della Giustizia idoneo supporto per il contenimento del contagio da Covid-19, soprattutto in relazione ai nuovi ingressi. Sancisce la necessità di isolare i casi sintomatici che provengano dall'esterno, raccomandando la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare, e introduce la regola dello svolgimento dei colloqui a distanza, anche in deroga alla durata prevista, trasformando in eccezione un possibile svolgimento degli stessi in presenza. Il D.P.C.M. inoltre raccomanda di limitare i permessi e la libertà vigilata e di modificarne i regimi in modo da evitare l'uscita e il rientro dal carcere, valutando misure alternative di detenzione domiciliare. Il decreto-legge, invece, all'articolo 2, commi 7, 8 e 9, stabilisce che la partecipazione alle udienze delle

persone detenute si svolga in videoconferenza, prevede che i colloqui in carcere vengano svolti a distanza e prevede che la magistratura di sorveglianza possa sospendere la concessione di permessi premio e del regime di semilibertà fino al 31 maggio 2020.

I provvedimenti hanno contenuti simili, l'unico elemento innovativo è il riferimento, contenuto nel D.P.C.M., a valutare anche il ricorso a misure alternative alla detenzione in istituto e, nello specifico, la detenzione domiciliare. Per il resto, nessun intervento deflativo, nessuna indicazione aggiuntiva a quanto già previsto e deciso dal Dap fino a quel momento, ma solo la cristallizzazione su carta del principio che aspira ad una chiusura totale del carcere, questa volta operante su tutto il suolo nazionale. Ed è proprio l'8 marzo 2020 il giorno in cui scoppiano le rivolte¹⁹, su cui non ci si soffermerà nella trattazione, ma che hanno sicuramente segnato un importante spartiacque, richiamando sul tema penitenziario l'attenzione dell'opinione pubblica.

Nei giorni immediatamente successivi interviene una nota dell'11 marzo 2020 con cui il Capo del Dipartimento si rivolge a Provveditori, Direttori e Comandanti affermando come «grazie allo spirito di sacrificio ed alla abnegazione di tutto il personale dell'amministrazione» le rivolte si fossero attenuate. L'invito contenuto nella nota è comunque quello di non abbassare il livello di allerta e di «prevenire ed impedire ogni comportamento volto a incitare a nuove sollevazioni, sia rendere impossibile che si verificano ancora episodi di danneggiamento che possono

compromettere le strutture dell'amministrazione», ciò anche per tutelare i detenuti estranei alle rivolte.

Il 12 marzo due note²⁰ vengono indirizzate ai Provveditori regionali: con queste si chiarisce che esami universitari, sedute di laurea e incontri con i professori avverranno tramite colloqui a distanza e si prevede che per garantire una maggiore celerità nelle comunicazioni gli studenti detenuti possano utilizzare la posta elettronica per comunicare con i professori. La posta elettronica, inoltre, potrà essere utilizzata anche dai detenuti in Media Sicurezza ed AS3 (Alta Sicurezza terzo livello²¹) per comunicare con i familiari. Si prevede inoltre e per la prima volta la possibilità di effettuare colloqui telefonici anche per i detenuti del circuito di Alta Sicurezza (anche tramite cellulari e *Skype for business*). I colloqui per i detenuti sottoposti al regime di carcere duro di cui all'art. 41-bis o.p. continuano invece in presenza, data la modalità di svolgimento attraverso i vetri divisorii, ma si raccomanda di invitare i familiari ad utilizzare comunque le mascherine protettive.

La tecnologia, a causa del momento emergenziale, entra ufficialmente a far parte del mondo penitenziario e viene utilizzata per sopperire all'impossibilità di effettuare i colloqui in presenza: in questo modo viene riconosciuta la possibilità, anche a quei soggetti sottoposti a restrizioni maggiori poiché appartenenti al circuito di Alta Sicurezza, di beneficiarne.

Subito dopo, si susseguono tre importanti provvedimenti che segnano ancora più marcatamente la linea di intervento sul fronte carceri, sia a livello dipartimentale che a livello governativo. Si tratta, in

ordine cronologico, della circolare Dap del 13 marzo 2020, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo (il c.d. Cura Italia) e della circolare Dap del 20 marzo.

Con il decreto-legge Cura Italia – pubblicato tra l’emanazione di una circolare e l’altra – sono stati introdotti degli strumenti deflativi, volti a ridurre il numero della popolazione detenuta, segnando così una controtendenza rispetto a quanto fino a quel momento previsto: sembra che oltre ad isolare il carcere, un altro importante obiettivo che si vuole perseguire sia quello di diminuire la popolazione al suo interno²². Le misure introdotte sono temporanee e valide fino al 30 giugno 2020 e da una parte – con l’art. 123 – ricalcano una forma di detenzione domiciliare simile a quella introdotta con l’art. 1 della legge n. 99/2010 (esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi) mentre dall’altra – con l’art. 124 – prevedono che le licenze concesse al condannato ammesso al regime di semilibertà possano avere durata fino alla data del 30 giugno 2020²³.

Per quanto riguarda le circolari, quella del 13 marzo 2020, diramata su larga scala a tutti i Provveditori, interviene sul fronte della gestione interna dell'emergenza e integra e aggiorna quanto previsto dalla precedente del 26 febbraio²⁴. Nuovamente il Dap chiede ai Provveditori l’implementazione di azioni congiunte con le Asl per elaborare protocolli operativi condivisi, appropriati per il contesto penitenziario. Il Dap inoltre riprende il discorso sulla sensibilizzazione circa la conoscenza del fenomeno invitando, in modo perentorio, *tutti* a rispettare le regole ormai consolidate e condivise²⁵: anche se in breve tempo, le conoscenze

relative alla protezione individuale per evitare il contagio sono accresciute.

Il testo continua stabilendo le procedure da adottare nei confronti di detenuti nuovi giunti dalla libertà o da altro istituto, di detenuti già presenti in istituto e di detenuti in uscita²⁶. A proposito dei detenuti nuovi giunti, si rileva che l’effettuazione di un *pre-triage*, già prevista nella circolare del 25 febbraio come una possibilità, qui diventa obbligatoria.

Per quanto attiene invece alla materia dei trasferimenti dei detenuti, la circolare chiarisce che, alla luce del D.P.C.M. del 9 marzo 2020 (con il quale la zona rossa è stata estesa a tutto il territorio nazionale), in ambito penitenziario sono ammissibili le traduzioni o i trasferimenti per motivi di salute e quelli dettati da situazioni di necessità: «tra queste ultime evidentemente rientrano quelle per motivi di sicurezza ed ordine in conseguenza delle rivolte verificatesi negli istituti penitenziari, nonché quelle che avranno luogo per motivi di giustizia (ove non fosse possibile garantire l’effettuazione della videoconferenza)». La circolare dichiara inoltre che la Protezione Civile ha espresso parere positivo all’effettuazione di tampone nasofaringeo e orofaringeo prima di ogni spostamento «in modo da accertare compiutamente le condizioni sanitarie di ciascun detenuto, destinatario del provvedimento di trasferimento ad altra sede penitenziaria».

Le linee guida introdotte appaiono chiare ed ispirate a principi di prudenza: maggiori controlli, sia in ingresso che in uscita e più tamponi, soprattutto per i sintomatici e per chi, anche in assenza di sintomi particolari, debba essere trasferito in un altro istituto. È qui che si sottolinea

l'evidente liceità dei trasferimenti di coloro che hanno partecipato alle rivolte dei giorni precedenti: tali trasferimenti sarebbero giustificati in quanto volti a garantire sicurezza e ordine all'interno degli istituti coinvolti. La circolare prosegue poi con le disposizioni rivolte al personale di polizia penitenziaria precisando come «nell'unica prospettiva di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica collettiva, (...) gli operatori di Polizia Penitenziaria in servizio presso le strutture penitenziarie, in quanto operatori pubblici essenziali, debbano continuare a prestare servizio anche nel caso in cui abbiano avuto contatto con persone contagiate o che si sospetti che siano state contagiate».

I rilievi critici scaturiti da questa indicazione sono numerosi: *in primis* questa si pone in netto contrasto con la regola ormai assodata per la quale chiunque entri a contatto con una persona positiva al Covid-19 debba necessariamente rispettare un periodo di isolamento precauzionale, in secondo luogo confligge con l'indicazione contenuta nella circolare Dap del 25 febbraio per cui ai visitatori che nell'autodichiarazione dichiarino di essere venuti a contatto con una persona positiva al virus deve essere interdetto l'accesso in istituto. L'unica precauzione pare quella dell'assegnazione di tali operatori ad attività «che non li vedano entrare in contatto con la popolazione detenuta».

Interviene poi, a distanza di una settimana, la circolare del 20 marzo 2020 che commenta e riprende i paragrafi della circolare del 13 marzo e attua una serie di *retrofront* significativi, dando prova di una evidente discontinuità decisionale, in uno dei periodi più bui dell'emergenza²⁷. In

primo luogo, si specifica che i tamponi nasofaringei e orofaringei, che si disponeva dovessero sempre essere effettuati in caso di trasferimento di detenuti in altro istituto, debbano ora essere eseguiti solo se preceduti da valutazioni di personale medico e che la scelta debba essere rimessa al prudente apprezzamento del medico rispetto all'obiettività del singolo caso. Inoltre, la circolare prevede un altro importante *retrofront*: anche il personale di polizia penitenziaria (come tutti i cittadini) deve sottostare alle regole di isolamento precauzionale qualora sia stato esposto al rischio di contagio. Queste due indicazioni si pongono in netto contrasto con quanto stabilito solo una settimana prima e, sebbene quella relativa al personale sia apprezzabile, perché livella e recepisce regole ormai diffuse, quella relativa all'opportunità di effettuare tamponi ai detenuti prima dei trasferimenti segna un notevole passo indietro in merito alla prevenzione del rischio di contagio.

Il Dap si sofferma infine sull'utilizzo delle nuove tecnologie, riportando la *partnership* con TIM per la messa a disposizione di 1.600 dispositivi mobili *smartphone* utilizzabili «per le telefonate e per le videochiamate tra i ristretti e i loro familiari».

Con una nota del 18 marzo 2020 il Dap aveva presentato un quesito al Comitato operativo del Dipartimento della Protezione Civile «circa la possibilità per i familiari dei detenuti di recarsi, a far data dal 23 marzo p.v., presso gli istituti penitenziari per effettuare colloquio» (circolare Dap, 21 marzo 2020). Data la risposta negativa del Comitato a tale interlocuzione, con circolare del 21 marzo il Dap si concentra sul concetto di

necessità per giustificare gli spostamenti: tale concetto «dunque deve essere interpretato in termini molto stringenti, considerato che la ratio dei provvedimenti normativi [...] è tesa esclusivamente a contrastare e contenere la sempre più grave diffusione del virus». A partire da questa constatazione, il Dap chiarisce l'impossibilità di riprendere lo svolgimento dei colloqui in presenza con i famigliari «salvo il verificarsi di esigenze sanitarie del detenuto» che dovranno essere certificate dal personale medico; il colloquio, in questo caso dovrà essere poi autorizzato dalla Direzione ed essere svolto «nel rispetto delle ormai note precauzioni». La circolare continua richiamando su questo punto anche una lettera²⁸ del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale inviata ai Garanti locali il 20 marzo 2020, condividendone le argomentazioni. Il Dap richiama l'assoluta importanza di informare i detenuti, anche servendosi delle informative diffuse dal Governo e redatte dalle Autorità Garanti dei detenuti, rispetto alle motivazioni che stanno alla base delle misure che limitano i colloqui, conscio del fatto che tale situazione «determina disagio e malcontento nella popolazione detenuta». In aggiunta a questo obbligo di informazione, il Dap raccomanda inoltre di assicurare la popolazione detenuta comunicando le misure intraprese dall'Amministrazione volte ad alleviare il disagio²⁹.

La circolare nel suo complesso tratta di un tema cruciale. La comunicazione ufficiale viene diffusa il 21 marzo 2020, un giorno prima rispetto al limite che il d.l. 8 marzo 2020 n. 11 fissava per la sospensione dei colloqui in presenza³⁰. Il tono adottato dal

Dap, particolarmente conciliante, denota una certa consapevolezza dell'Amministrazione del fatto che si tratti di una limitazione che incide molto sugli umori, nonché sui diritti, delle persone detenute ma il Dap, richiamando diverse fonti, sottolinea come il bene superiore da tutelare sia «la loro stessa salute, unitamente a quella dei loro cari e della collettività e che tale obiettivo ormai impone a tutta la popolazione le medesime restrizioni».

Lo stesso giorno, il 21 marzo 2020, la Direzione Generale Detenuti e Trattamento dirama una nota avente ad oggetto «segnalazione alla Autorità giudiziaria» che contiene un elenco di patologie³¹ che rendono i soggetti in tali condizioni di salute e di età (si fa riferimento, infatti, anche ai detenuti con età superiore ai settant'anni) maggiormente vulnerabili al Covid-19. Il Dap chiede che le Direzioni comunichino «con solerzia» alle Autorità Giudiziarie i nominativi delle persone detenute che rientrino nei casi elencati, allegando insieme alla relazione sanitaria anche altri documenti come le relazioni comportamentali e le informazioni di polizia e altre informazioni come l'esistenza di famigliari che effettuano colloqui e la disponibilità di domicilio. Trattasi di documentazione utile «per le eventuali determinazioni di competenza» e cioè finalizzata alla valutazione relativa alla concessione di provvedimenti alternativi alla detenzione. Va tenuto in conto che la richiesta di un monitoraggio di questo tipo non sembra dar seguito alle indicazioni contenute nel Cura Italia – che prevedevano, come anticipato, la possibilità di accesso alla detenzione domiciliare per detenuti con residui di

pena inferiori ai diciotto mesi – ma si inserisce all'interno di una valutazione di origine umanitaria sull'effettiva opportunità che tali soggetti per ragioni di cura e di salute scontino la pena in un luogo diverso dal carcere, indipendentemente dal residuo di pena da scontare (R. De Vito, 2020, pp. 129-130).

Le scarcerazioni derivanti dalle misure deflattive a tutela del diritto alla salute, che in alcuni casi hanno riguardato soggetti detenuti per reati legati alla criminalità organizzata, hanno avuto una risonanza mediatica³² tale da comportare un cambiamento dei vertici dell'Amministrazione³³ nonché l'introduzione di apposite novelle legislative volte a limitarne l'applicazione³⁴.

A livello nazionale si torna ad intervenire sul piano della gestione penitenziaria con il D.P.C.M. del 26 aprile 2020 che riprende quanto già previsto in precedenza (presidi idonei per nuovi ingressi, isolamento di casi positivi e sostituzione dei colloqui visivi con colloqui *online*), lasciando pressoché inalterato l'assetto organizzativo. Con una circolare esplicativa del 4 maggio 2020, il Dap si premura di precisare quanto contenuto nel D.P.C.M., chiarendo alcuni punti in relazione all'ambito penitenziario. In particolare, va segnalato l'obbligo per il personale di rimanere presso il proprio domicilio in presenza di sintomatologia da Covid-19, mentre le indicazioni precedenti erano state contrastanti (circolari Dap del 13 e del 20 marzo). Il Dap, se da una parte raccomanda che la modalità di lavoro ordinaria per gli amministrativi sia quella del lavoro agile, dall'altra richiama la necessaria presenza all'interno degli istituti penitenziari dei

vertici, i quali «hanno il compito di monitorare continuamente il contesto penitenziario, di percepirne il “clima”, di decodificare, con immediatezza, segnali di eventuali criticità e così da adottare le relative contromisure». Sull'utilizzo delle mascherine, invece, permane ancora una certa incertezza e il Dap si riserva di decidere in seguito alle specifiche indicazioni del tavolo interministeriale istituito presso il Ministero della Salute e, per il momento, rimanda alle disposizioni del Servizio Sanitario Regionale.

2.2 La gestione della fase di transizione

In seguito al progressivo calo dei contagi intervenuto a partire dal mese di maggio del 2020, che ha portato prima ad un allentamento e poi alla cessazione del *lockdown* nazionale, si è assistito ad una modificazione significativa delle misure applicate all'interno degli istituti penitenziari.

Già a partire dal mese di maggio il Dap aveva previsto, richiamandosi all'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29, la ripresa dei colloqui in presenza, precisando che le Direzioni avrebbero dovuto «valutare con l'Autorità sanitaria locale le modalità di organizzazione dei colloqui più adeguate rispetto alle specifiche caratteristiche dell'istituto» determinando «se e quanti colloqui possono svolgersi contemporaneamente e con quante persone», eventualmente limitando ad uno sia i colloqui mensilmente consentiti sia il numero di persone che possono effettuare il colloquio. La citata circolare ha comunque stabilito, come parametro di *preferibilità*, che vengano effettuati due colloqui al mese con l'ammissione di una persona a colloquio, nell'ottica di uniformare le

prassi, e che i medesimi avvengano, previa prenotazione obbligatoria, mediante l'utilizzo di mezzi divisorii e rispettando il distanziamento fisico. Il Dap aveva comunque precisato che il detenuto avrebbe in ogni caso potuto «chiedere di fruire di tutti i colloqui in “modalità a distanza”». Nel medesimo senso, il D.P.C.M. del 18 maggio 2020, nel rettificare quello adottato il 17 maggio, aveva abrogato la disposizione che prevedeva di effettuare i colloqui in modalità telefonica o video, ripristinando lo svolgimento dei colloqui in presenza.

Con il mese di giugno ha preso avvio, con riferimento alla diffusione del virus, la cosiddetta *fase di transizione* (rapporto ISTAT, 30 dicembre 2020, p. 2).

Nel corso dello stesso mese, l'Amministrazione penitenziaria ha previsto la cessazione di alcune misure che erano state introdotte al fine di contenere il contagio e la ripresa graduale di molte attività che erano state interrotte nel corso della prima ondata.

In questo senso, con nota del 16 giugno 2020, il Dap dispone «la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impartite con la nota n. 95907 del 21 marzo 2020», che aveva previsto in capo alle Direzioni dei singoli istituti penitenziari di segnalare all'Autorità giudiziaria «per eventuali determinazioni di competenza» il nominativo delle persone detenute che si trovassero in una condizione di salute che avrebbe potuto portare a complicanze in seguito all'infezione da SARS-CoV-2³⁵. Tale previsione, quindi, fa cessare l'individuazione e la segnalazione dei detenuti maggiormente a rischio al fine di una più celere applicazione di misure deflative. La cessazione delle segnalazioni

è posta in relazione al D.P.C.M. del 18 maggio 2020, che all'art. 1 espressamente aveva eliminato la «raccomandazione di valutare la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare» da quello del 17 maggio.

Occorre rilevare che le misure deflative hanno di fatto consentito una limitata diffusione del contagio nel corso della prima ondata, in quanto hanno contribuito a diminuire la situazione di sovraffollamento in cui il carcere versa tuttora (R. De Vito, 2020)³⁶. A tal proposito, è interessante notare come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome abbia inserito all'interno delle *Linee di indirizzo “Gestione Covid-19 all'interno degli istituti penitenziari italiani”* l'indicazione di «favorire e promuovere le istanze di misure alternative o di sostituzione delle misure cautelari restrittive, soprattutto per i soggetti a maggior rischio di sviluppo di complicanze da COVID-19», al fine di «garantire l'attuazione e l'efficacia delle azioni di prevenzione della diffusione del contagio negli Istituti Penitenziari». Quest'ultima indicazione, pervenuta nel mese di agosto, risulta quindi in controtendenza rispetto all'indirizzo assunto dallo Stato e dall'Amministrazione penitenziaria centrale in merito alla fase di transizione, che ha prodotto la sospensione della citata circolare Dap del 21 marzo e la cessazione al 30 giugno 2020 delle misure deflative introdotte con il decreto-legge Cura Italia, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27.

Nella riorganizzazione della gestione della fase di transizione risulta particolarmente rilevante anche la circolare Dap *Linee per la gestione della vita degli II.PP. nel tempo successivo al 30 giugno 2020*, la quale fornisce

ai Provveditorati regionali alcune indicazioni per il «governo delle circostanze» in merito all'isolamento precauzionale, ai colloqui, alle attività trattamentali e ai trasferimenti. Alle linee guida è stata allegata la bozza di *Protocollo operativo nazionale per la prevenzione ed il controllo dell'infezione da SARS-Cov2 nelle carceri*³⁷.

L'isolamento dei detenuti che «facciano ingresso negli istituti penitenziari provenienti da altro luogo» è fissato a quattordici giorni sia per coloro i quali provengono dalla libertà sia per coloro che rientrano in istituto dall'esterno in seguito alla fruizione di un permesso premio, in accordo con le *Indicazioni* elaborate dall'Istituto Superiore di Sanità (circolare Dap, 30 giugno 2020). La circolare affronta anche il problema dell'eventuale saturazione delle camere di isolamento, prevedendo la possibilità di isolare i detenuti provenienti dal medesimo contesto (in quanto previamente conviventi, arrestati collettivamente, ecc.) e riducendo la durata dell'isolamento «attraverso il ricorso sequenziale a test diagnostici». Soprattutto con riferimento ai detenuti rientranti in carcere dai permessi – ripristinati nel corso della fase di transizione – occorre precisare come la situazione in merito alle misure da applicare al rientro sia variata molto a seconda degli istituti di riferimento: in alcuni istituti è stato previsto obbligatoriamente l'isolamento per quattordici giorni, elemento che ha scoraggiato molti detenuti di fronte alla possibilità di usufruire del permesso, mentre in altri è stata disposta l'esecuzione di test rapidi al rientro in carcere, senza l'obbligo di rimanere in isolamento fiduciario per due settimane, in caso di

tampone negativo (F. Brioschi, 2020, p. 80). A tal proposito, si segnala a titolo esemplificativo la circolare del Prap del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta adottata il 23 giugno 2020, in cui viene evidenziato come il caso dei detenuti che rientrano in carcere da un permesso premio o da una licenza vada affrontato nei diversi istituti penitenziari «in stretta sinergia con il servizio sanitario locale, attenendosi alle indicazioni di quest'ultimo», precisando che «da verifiche condotte guardando anche all'esperienza di regioni diverse da quelle del nostro distretto, non si evidenzia un indirizzo preciso ed uniforme sulla materia». Tali considerazioni rendono palesi le possibili disparità nella fruizione di permessi premio, a seconda delle procedure adottate per il rientro in carcere nei singoli istituti.

Per quanto riguarda lo svolgimento dei colloqui, a partire dal 1° luglio 2020, essi risultano disciplinati dall'art. 2-quater³⁸ del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, come convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70³⁹, che prevede la possibilità di continuare a svolgere i colloqui a distanza fino al 30 giugno, attribuendo al direttore dell'istituto il compito di stabilire «il numero massimo di colloqui da svolgere in presenza, fermo il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza di almeno un congiunto o altra persona» (comma 2, art. 2 quater decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28). Stando alla circolare del 30 giugno, il contenimento dei colloqui in presenza da parte dei direttori è proseguito, anche «considerando che la recuperata mobilità dei consociati renderà più ampia la richiesta dei colloqui visivi in presenza», con la precisazione che sono consentiti colloqui «prolungati (di due o

più ore) sempre nel rispetto del numero previsto all'art. 37 del d.P.R. 230/2000». In merito allo svolgimento dei colloqui a distanza, la circolare del Dap precisa anche che rimane la possibilità per il detenuto di chiedere, fino alla sentenza di primo grado, all'autorità giudiziaria e dopo tale sentenza al direttore dell'istituto, di svolgere il colloquio con i propri congiunti mediante «altri tipi di comunicazione», ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 18 della l. n. 354 del 1975 e secondo le modalità stabilite dalla lettera circolare 30 gennaio 2019, n. 0031246.u, ossia mediante l'utilizzo della piattaforma *Skype for business*, nonché tramite «tutti gli strumenti finora impiegati». La maggiore diffusione in carcere delle nuove tecnologie nel corso dell'emergenza è stata salutata dagli studiosi e dagli esperti del sistema penitenziario con favore e con l'auspicio che tale elemento venga mantenuto e maggiormente sviluppato nel periodo post-pandemia (F. Brioschi, 2020, C. Vignali, 2020). È quindi interessante il richiamo effettuato dal Dap alla possibilità di domandare comunque lo svolgimento dei colloqui tramite la piattaforma *Skype for business* ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 18 o.p.; per contro, occorre segnalare che tale possibilità, secondo la già richiamata circolare del 30 gennaio 2019, risulta destinata esclusivamente al circuito Media Sicurezza. A tal proposito, una circolare Dap del 2 luglio 2020, intervenuta a chiarire alcuni aspetti di quella del 30 giugno, specifica, «per i detenuti associati al circuito alta sicurezza ai quali prima del 30 giugno era stato accordato il colloquio a distanza (...) in virtù del principio che vieta il regresso delle attività trattamentali già esperite, che essi possano avere seguito». Rimane evidente la potenziale compressione del

diritto di svolgere i colloqui subita dai detenuti presenti nel circuito Alta Sicurezza, peraltro già limitato dalla normativa di riferimento⁴⁰ e dal fatto di trovarsi molto spesso in istituti penitenziari lontani dal territorio di provenienza.

Per quanto concerne poi le attività trattamentali, la circolare del 30 giugno interviene a tracciare una cornice di riferimento entro cui orientarsi per gestire la ripresa delle stesse. Il provvedimento del Dap, successivo alle indicazioni già fornite da vari Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria⁴¹, sottolinea l'importanza del «rispetto dei contingentamenti di spazi e persone e dei protocolli di sanificazione e igiene», nonché la «priorità dei servizi alla persona detenuta». Un elemento che ritorna sia nelle previsioni del Dap che nelle circolari del Prap relative alla ripresa delle attività trattamentali è il richiamo ad una elevata discrezionalità dei singoli istituti nel valutare le modalità con cui gestire tale aspetto. Il Dap definisce *impropria* la pretesa di «delineare in sede centrale tassative inclusioni ed esclusioni». Tale precisazione sembra fare eco alle linee guida già adottate in precedenza da alcuni Provveditorati, che in questo stesso senso hanno sottolineato come le medesime debbano di volta in volta «attagliarsi alle specifiche situazioni che caratterizzano localmente ogni singola struttura penitenziaria» (circolare Prap del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, 23 giugno 2020), evidenziando la necessità di formulare «paradigmi operativi specifici e rispondenti agli spazi a disposizione per lo svolgimento delle singole attività nonché dei colloqui con gli operatori esterni e volontari» (circolare Prap per il Veneto,

Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, 16 giugno 2020). A differenza delle circolari dei Prap, il provvedimento del Dap non entra nel merito delle misure precauzionali da adottare, ma richiama a tale scopo la citata bozza di *Protocollo* allegata al medesimo, la quale fornisce una serie di indicazioni operative molto precise e dettagliate.

Per quanto concerne la gestione dell'emergenza sanitaria nella fase di transizione, un documento particolarmente interessante è quello delle già richiamate *Linee di indirizzo "Gestione Covid-19 all'interno degli istituti penitenziari italiani"*, adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 6 agosto 2020, che si pongono l'obiettivo di «favorire forme di collaborazione sinergiche e efficaci fra i Servizi Sanitari Regionali (Ssr) per la gestione dell'emergenza COVID-19, a beneficio della popolazione detenuta e generale, e per ridurre il rischio di sviluppo di procedure eterogenee e frammentate nelle diverse Regioni». Le medesime *Linee* precisano che «le Regioni e l'Amministrazione Penitenziaria sono chiamate, in maniera sinergica e collaborativa, a fornire risposte appropriate per la gestione dell'emergenza COVID-19, pur con compiti e responsabilità propri e specifici». La Conferenza elenca quindi una serie di misure già adottate dal Servizio Sanitario Nazionale per la gestione dell'emergenza all'interno degli istituti penitenziari di competenza, nonché una serie di azioni volte a «garantire l'attuazione e l'efficacia delle azioni di prevenzione della diffusione del contagio» negli stessi istituti. Le strategie di contenimento del contagio adottate dalle Regioni a vari livelli

(Regione, Provveditorato, Asl, ecc.) sono state molteplici e in molti casi hanno preceduto le linee guida richiamate, che sono comunque intervenute nel corso della fase di transizione, quando la prima ondata si era già ampiamente conclusa. Alla disamina di tali ulteriori provvedimenti, contraddistinti da una certa eterogeneità, andrà destinata un'analisi specifica in un contributo dedicato alla gestione della pandemia in carcere nei singoli contesti regionali.

2.3 La gestione della seconda ondata: tra cambi di rotta e misure già note

Durante la seconda ondata di contagi da Covid-19 che, come anticipato, è in corso mentre si scrive, sono stati adottati diversi provvedimenti sia a livello normativo che amministrativo interno. Se, da un lato, gli interventi normativi in ambito penitenziario contenuti nel d.l. del 28 ottobre 2020 n. 137, c.d. Decreto Ristori⁴², ricalcano grossomodo le misure emergenziali adottate durante la prima ondata, prevedendo l'introduzione di una temporanea ed eccezionale detenzione domiciliare (anche in questo caso concedibile solo ai detenuti con residui di pena inferiore ai diciotto mesi) e la concessione di permessi premio per i detenuti comuni e di licenze premio straordinarie per detenuti "semiliberi"⁴³; dall'altro, e cioè sul fronte dei provvedimenti del Dap presi per contrastare l'emergenza sanitaria negli istituti, va segnalato un cambio di rotta rispetto alla gestione della prima ondata. La circolare fondamentale che segnerà la strada è quella del 10 novembre 2020, ma prima di questa intervengono altri due provvedimenti che meritano attenzione. Il 12 ottobre, infatti, la Direzione Generale del Personale e delle Risorse ha inviato

una nota a Provveditori, Direttori degli istituti e organizzazioni sindacali, alla luce della proroga dello stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021 avvenuta con il d.l. 7 ottobre 2020 n. 125⁴⁴, con la quale si invita nuovamente al ricorso del lavoro agile e si riporta la dicitura per cui «è fatto obbligo ai dipendenti tutti l'uso della mascherina e l'osservanza scrupolosa delle note misure precauzionali a tutela della sicurezza individuale, collettiva e dei luoghi di lavoro», recependo così il grado di allerta che in quei giorni si era innalzato a livello nazionale. È poi il 22 ottobre 2020 che viene diramata una circolare che ha ad oggetto il «monitoraggio dei casi di Covid-19 e misure da adottare» e che «alla luce dell'innalzamento della curva epidemiologica relativa alla pandemia da Covid-19 sull'intero territorio nazionale e, in considerazione delle conseguenze che tale circostanza è certamente suscettibile di proiettare (anche) all'interno degli istituti penitenziari», comunica che il 19 ottobre si sono tenute due riunioni con i Provveditori regionali al fine di analizzare dati e misure fino a quel momento adottate e al fine di «valutare la possibilità di ricorrere gradualmente ad ulteriori accorgimenti di tipo preventivo». La circolare elenca nel dettaglio le indicazioni da seguire «scrupolosamente» sia in merito alla gestione dei nuovi giunti, per i quali è previsto l'obbligo di isolamento precauzionale e l'esito negativo di almeno un tampone prima di essere inseriti all'interno della comunità dell'istituto, sia in caso di accertamento di nuove positività. Sul punto si fa espresso rinvio ai piani organizzativi regionali che dovranno prevedere soluzioni logistiche differenziate per detenuti sintomatici e asintomatici. Nell'ottica della prevenzione e della diffusione del contagio, si richiede

inoltre di provvedere al tracciamento dei contatti della persona positiva in modo da individuare «possibili opzioni organizzative che – nel rispetto dei principi di proporzionalità e gradualità e in via temporanea – si rilevino assolutamente necessarie». Si torna qui a far riferimento alla sospensione temporanea di occasioni di contatto tra la popolazione detenuta e le persone provenienti dall'esterno sottolineando che «i provvedimenti così adottati, prima della relativa effettiva attuazione, saranno preceduti da adeguate attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione detenuta». Viene dunque ripreso dal Dap il discorso sull'urgenza di un'opera di informazione della popolazione detenuta che necessariamente preceda l'entrata in vigore delle nuove limitazioni, dal momento che nella quasi totalità degli istituti si era assistito ad un graduale ritorno alla normalità che inevitabilmente subirà delle modifiche. Il Dap infine auspica «congrue attività di controllo» volte ad accertare il rispetto delle misure precauzionali (e quindi soprattutto l'utilizzo dei Dpi) da parte di «tutte le persone operanti, a qualsiasi titolo, all'interno degli istituti». Il Dap sembra chiedere un maggior rispetto delle regole alle persone che operano all'interno dell'istituto e non alle persone detenute, tanto da prevedere appositi controlli.

Il 10 novembre 2020 interviene la circolare che rappresenta il fulcro del piano di gestione del Dap nel corso della seconda ondata di contagio all'interno degli istituti penitenziari. L'impostazione è diversa rispetto a quella adottata nel corso della prima ondata e risente senza dubbio del cambio delle politiche di contrasto all'emergenza sanitaria avvenuto anche a

livello nazionale. Nella stessa circolare si menziona tra l'altro che, prima di essere diramata, è stata trasmessa al Comitato Tecnico Scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla scorta della considerazione per cui «appare necessario prevedere ulteriori misure finalizzate a prevenire ed evitare che la eventuale comparsa di plurimi casi di positività all'interno di un medesimo istituto possa determinare il diffondersi massivo del virus all'interno dello stesso», il Dap individua delle prescrizioni minime che dovranno essere adottate quando all'interno del medesimo istituto si raggiungerà uno specifico numero di contagi, fermo restando la possibilità, anzi la necessità, che le stesse disposizioni siano rafforzate dai Provveditorati e dalle Direzioni. Il rimando alla simile impostazione adottata anche a livello nazionale con il D.P.C.M. del 3 novembre 2020, entrato poi in vigore il 6 dello stesso mese, è evidente: la vita interna agli istituti sarà diversamente regolata in base ai differenti livelli di criticità riscontrati e sulla base del superamento o meno di soglie prestabilite, così come le regole che disciplinano la vita interna alle regioni cambieranno in base all'assegnazione, misurata su coefficienti e parametri oggettivi, delle stesse alle c.d. zone rossa, arancione e gialla.

Vengono pertanto individuate due soglie percentuali di positività interna agli istituti, dalle quali si farà dipendere una gestione interna differenziata. La «prima soglia» è rappresentata dalla percentuale di positivi, tra personale e detenuti, pari al 2% del totale; la «seconda soglia» da una percentuale di positivi, tra personale e detenuti, maggiore, pari al 5% del totale (nella percentuale non sono ricompresi i

detenuti nuovi giunti e i trasferiti). Negli istituti penitenziari rientranti nella prima soglia la socialità sarà consentita solo all'interno della medesima sezione detentiva e sarà necessaria una frequente sanificazione. Le attività scolastiche e di formazione saranno sospese, a meno che non sia possibile garantirne lo svolgimento in assoluta sicurezza e cioè tra gruppi di ristretti allocati nella medesima sezione. Le attività sportive saranno consentite solo se sarà possibile rispettare il distanziamento fisico, altrimenti saranno sospese. Le attività culturali e ricreative o condotte dal volontariato e le celebrazioni religiose potranno svolgersi solo all'interno delle singole sezioni, in assoluta sicurezza, altrimenti saranno sospese. Per quanto riguarda il personale, si eviterà il ricorso a sistemi di rotazione tra reparti e servizi. In relazione ai detenuti, si afferma che «sarà assicurata per ciascun detenuto la possibilità di igienizzare le mani al momento dell'ingresso e dell'uscita della camera di pernottamento» e che si vigilerà con attenzione, indipendentemente dal raggiungimento della soglia percentuale, sull'obbligo di indossare mascherine al di fuori delle camere di pernottamento e in tutti gli spazi comuni. Si auspica inoltre una regolamentazione dell'utilizzo delle docce.

Negli istituti penitenziari rientranti nella seconda soglia, invece, le regole sono più stringenti. Si dovrà valutare la sospensione di tutte le attività sopracitate, ad eccezione della socialità e delle attività essenziali al funzionamento dell'istituto (cucine, sopravvitto, pulizie di locali in comune, Mof e quant'altro si riterrà localmente essenziale alla gestione dell'Istituto). La socialità potrà avvenire in gruppi numericamente limitati appartenenti alla

medesima sezione; tali gruppi dovranno avere composizione stabile per evitare il rischio di contagio al di fuori del gruppo e svolgeranno la socialità a rotazione. Al raggiungimento di tale soglia percentuale sarà raccomandato l'uso della mascherina anche all'interno delle camere di pernottamento. Le misure cambieranno se la percentuale maggiore di positivi sarà rilevata tra il personale o tra i detenuti. In ogni caso, tutti i provvedimenti di sospensione delle attività saranno preceduti da adeguate attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione detenuta e avranno validità di quindici giorni, al termine dei quali potranno essere confermati. Le Direzioni avranno l'obbligo di verificare l'aggiornamento percentuale settimanalmente, in modo da decidere se adottare nuovi provvedimenti (sia in senso migliorativo che peggiorativo). I trasferimenti dei detenuti saranno comunque ridotti alle sole situazioni indispensabili, correlate a gravi motivi di salute e a gravissime e documentate ragioni di sicurezza.

La circolare è di immediata attuazione e si richiede che ogni istituto determini la rispettiva eventuale percentuale al fine di individuare la soglia di appartenenza e il regime a cui sottostare⁴⁵.

3. I provvedimenti del Dap tra tutela della salute e logiche securitarie

Come precedentemente osservato, la pandemia è entrata in un universo penitenziario complesso, contraddistinto da problematiche che ostacolano strutturalmente la tutela dei diritti e, *in primis*, del diritto alla salute. In un carcere sovraffollato a causa di politiche penali adottate in nome del «diritto

fondamentale alla sicurezza» (A. Baratta, 2002, p. 28) di pochi gruppi privilegiati, l'esercizio effettivo dei propri diritti (M. Ruotolo, 2013, p. 11) risulta fortemente compresso.

Nei provvedimenti analizzati non sono mancati i riferimenti alla necessità di «preservare e garantire la salute dei detenuti e del personale in servizio negli istituti penitenziari» (circolare Dap, 26 febbraio 2020). Tuttavia, ad un'attenta lettura emerge che il Dap tende a non ricondurre espressamente le misure intraprese ad un diritto universale, la cui tutela prescinde dalla situazione di privazione della libertà. Si sottolinea più genericamente che «la salvaguardia della salute del personale in servizio negli istituti penitenziari e dei detenuti costituisce, nel clima di emergenza nazionale, l'obiettivo primo» dell'Amministrazione (circolare Dap, 21 marzo 2020). Un'impostazione discorsiva parzialmente differente si può ritrovare nelle citate linee guida della Conferenza delle Regioni, che richiamano la necessità di gestire «l'emergenza COVID-19 secondo quanto indicato dal Ministero della Salute e dalle strategie e/o procedure attuate dalle stesse Regioni, con gli stessi standard che vengono garantiti ai cittadini in libertà», in accordo con quanto previsto dall'Oms, che «ha sancito l'esigenza di garantire al detenuto le stesse cure mediche e psico-sociali che sono assicurate a tutti gli altri membri della comunità» (M.L. Fadda, 2013) e dallo stesso articolo 32 della Costituzione⁴⁶.

Nei provvedimenti analizzati raramente l'Amministrazione fa esplicito riferimento alla dimensione dei diritti dei detenuti. Più frequente è il ricorso ad espressioni indirette. Ad esempio, la circolare del 30

giugno contiene l'invito a ricondurre le attività «degli istituti penitenziari al corso delineato dall'ordinamento penitenziario⁴⁷, rinnovato, peraltro, nell'autunno 2018», ponendo anche l'attenzione sulla necessità di dare priorità ai «servizi alla persona detenuta, che potrà valutarsi anche in comparazione con la situazione dei lavoratori e degli studenti del territorio sul quale insiste l'istituto penitenziario». Anche nella circolare del 21 marzo l'Amministrazione si riferisce in modo indiretto alla dimensione dei diritti laddove essa cita una lettera del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale indirizzata ai Garanti locali in cui il primo ha chiarito che tra i casi di necessità che avrebbero potuto giustificare gli spostamenti all'epoca non si sarebbe potuto ravvisare lo spostamento per fare visita ad un parente detenuto. Il Dap sembra quindi utilizzare le argomentazioni del Garante nazionale per rafforzare ulteriormente le motivazioni alla base della sospensione dei colloqui in presenza durante la prima ondata⁴⁸. Con un'ulteriore finalità sembra essere stato utilizzato il riferimento alla funzione di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione effettuato dall'Amministrazione nella circolare del 23 luglio 2020⁴⁹ sulle aggressioni al personale. In questo caso sembrerebbe che il riferimento sia utilizzato dal Dap a sostegno della linea particolarmente dura di fronte alle aggressioni, precisando che la diffusione «di fenomeni di illegalità all'interno degli istituti penitenziari si pone in assoluto contrasto con il principio di rieducazione della pena»⁵⁰.

Occorre precisare che quest'ultima circolare, pur essendo stata introdotta durante la fase di transizione

dell'emergenza, non fa espresso riferimento alle rivolte del mese di marzo. Essa si limita a riferirsi al «sensibile aumento del tasso di comportamenti violenti ed antidoverosi da parte della popolazione detenuta». Tuttavia, l'adozione del provvedimento a pochi mesi dalle proteste di marzo ha fatto sì che lo stesso sia stato associato proprio a tali fatti (sul punto, cfr. R. De Vito, 2020). Ciò anche in considerazione del fatto che nell'ambito della circolare si fa riferimento ad ogni «episodio violento a danno del personale (realizzato dal singolo detenuto o anche, come è ovvio, in contesto di disordine collettivo)». È stato osservato come la circolare rappresenti una risposta repressiva e punitiva alle rivolte, senza prevenire tali comportamenti «con attività che intensifichino il benessere di chi in carcere vive e lavora e favoriscano la responsabilizzazione delle persone ristrette» (R. De Vito, 2020, p. 131). Nonostante il Dap faccia riferimento al c.d. «approccio integrato» alle aggressioni – che dovrebbe tenere conto «sia del profilo della prevenzione» degli eventi critici, con la messa in pratica di strategie volte ad evitare che essi si verificano, «sia del versante delle conseguenze (endo-penitenziarie) che devono scaturire dalla consumazione dei citati eventi» – la circolare si concentra esclusivamente sulla componente repressiva. In linea con l'odierna cultura amministrativa della penalità, che esalta l'efficienza e la riduzione del rischio nel funzionamento della giustizia penale (M. Pavarini, 2013, p. 129), la circolare invita ad un «ricorso puntuale, tempestivo ed efficace allo strumento disciplinare, prestando totale cura alla attivazione e alla corretta gestione e definizione del relativo procedimento», evitando ritardi sia nella

contestazione degli addebiti che nella applicazione delle sanzioni, con l'obiettivo di «evitare la diffusione negli istituti di un vero e proprio clima di impunità».

Un aspetto interessante riguarda la considerazione operata dal Dap secondo cui il rapporto disciplinare di fronte alla notizia della commissione di un'infrazione è «atto obbligatorio e non discrezionale» e deve risultare «completo e chiaro, con una puntuale descrizione dei fatti, oggettiva e priva di qualsiasi valutazione di carattere personale». Tale prescrizione, particolarmente rigida, risulta riferita a chiunque si trovi a dover constatare la commissione di un'infrazione, e sembra «neutralizza[re] politicamente la scelta decisionale e l'opera di mediazione che l'agente compie nella fase di attuazione del regolamento» (C. Sarzotti, 1999, p. 28), in linea con il processo argomentativo più frequentemente messo in pratica dagli operatori della polizia penitenziaria nel prendere le decisioni in carcere.

Per quanto concerne poi le aggressioni ai danni del personale che «appaiono rilevanti sotto il profilo della sicurezza» la circolare di luglio prevede la messa in atto di procedure particolarmente severe da parte delle Direzioni, come l'applicazione del regime di sorveglianza particolare ai sensi dell'art. 14-bis o.p. e la richiesta di trasferimento per motivi di sicurezza ai sensi dell'art. 42 o.p. L'applicazione di quest'ultima misura, che, come è stato sostenuto, «torna a colorarsi di un indebito profilo sanzionatorio» (R. De Vito, 2020, p. 131), non sembra essere particolarmente compatibile con le esigenze di limitare i trasferimenti derivanti dall'emergenza sanitaria, tanto che la circolare Dap del 10 novembre ha poi previsto la riduzione dei trasferimenti

dei detenuti «alle sole situazioni indispensabili correlate a gravi motivi di salute e a gravissime e documentate ragioni di sicurezza», «al fine di preservare nella massima misura possibile la composizione della comunità penitenziaria, cristallizzando le situazioni e riducendo le occasioni di diffusione del contagio».

Nonostante l'Amministrazione abbia adottato delle misure lodevoli a garanzia effettiva della tutela dei diritti dei detenuti nelle varie fasi della pandemia⁵¹, la stessa ha anche previsto soluzioni repressive al problema dei disordini in carcere che potrebbero contribuire ad un inasprimento dei rapporti, già contraddistinti da tensioni e talvolta da violenze, tra gli internati e lo staff (E. Goffman, 2010). La scelta di concentrare la circolare di luglio esclusivamente sulla risposta sanzionatoria alle aggressioni e non sulla promozione di un ambiente detentivo in cui vengano tutelati i diritti delle persone detenute sembra pregiudicare ancora una volta «la sicurezza dei diritti» in favore del «diritto alla sicurezza» (A. Baratta, 2002, p. 28).

4. Considerazioni conclusive

Le misure messe in atto per contrastare il contagio da Covid-19 all'interno degli istituti penitenziari italiani sono sostanzialmente in linea con le indicazioni fornite dagli organismi internazionali.

L'Oms il 15 marzo 2020 ha infatti pubblicato un documento intitolato *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*⁵² in cui si delinea un adeguato piano di prevenzione, raccomandando di proteggere la salute delle persone detenute e del personale, di garantire comunque

continuità delle attività e di favorire modalità di colloquio a distanza.

In aggiunta, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) in data 20 marzo 2020 ha emanato delle linee guida⁵³ in cui si raccomanda di limitare ai soli casi necessari il ricorso alle misure restrittive della libertà personale. La limitazione della libertà, infatti, secondo il Cpt, deve tenere conto della situazione emergenziale, deve essere limitata nel tempo e, in ogni caso, deve svolgersi in condizioni rispettose della dignità umana. Le linee guida invitano poi ad adottare politiche volte alla riduzione della popolazione detenuta, per consentire il rispetto della regola del distanziamento fisico.

Le misure adottate dal Dap hanno tendenzialmente ricalcato quelle previste in molti altri Paesi (C. Heard, 2020, p. 853), ma a livello statale si può rilevare una certa timidezza nella previsione di strumenti deflativi. L'impegno profuso dalla magistratura di sorveglianza ha permesso che la popolazione detenuta diminuisse di diverse unità, nonostante gli strumenti deflativi introdotti fossero dotati di un'applicabilità ridotta. In considerazione del fatto che le politiche adottate nei luoghi di privazione della libertà sono parte della risposta pubblica all'emergenza sanitaria (S. A. Kinner et al., 2020, p. e188), si auspica che in futuro da una parte verranno implementate le misure già sperimentate che hanno migliorato le condizioni di vita all'interno degli istituti (ad esempio l'utilizzo delle nuove tecnologie) e che dall'altra saranno introdotte misure finalizzate ad una consistente riduzione della popolazione detenuta che è tuttora in esubero rispetto

alla capienza regolamentare degli istituti.

Note

¹ Costanza Agnella, dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino e cultrice della materia in Filosofia del Diritto presso il medesimo Dipartimento. Tutor della Clinica Legale Carcere e Diritti I, si occupa di carcere da un punto di vista sociologico e storico, con un particolare focus sulla detenzione femminile.

² Chiara De Robertis, ha frequentato il Master in Criminologia Critica e Sicurezza sociale dell'Università degli Studi di Padova ed è dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Collaboratrice dell'Ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà della Città di Torino, si occupa di detenzione e giurisdizione di sorveglianza.

³ I paragrafi 1., 2.2. e 3. sono stati scritti da Costanza Agnella, i paragrafi 2.1., 2.3. e 4. sono stati scritti da Chiara De Robertis.

⁴ Risale infatti al 31 gennaio 2020 la delibera del Consiglio dei Ministri che ha «dichiarato [...] lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Lo stato di emergenza inizialmente previsto per la durata di sei mesi è stato a più riprese prorogato; il decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 ha fissato il termine del 30 aprile 2021 per la cessazione dello stato di emergenza.

⁵ Per prendere visione dei citati provvedimenti si rimanda alla raccolta effettuata da Ristretti Orizzonti consultabile al link: <http://www.ristretti.it/>

[ti.it/commenti/2020/giugno/pdf6/corona_virus.htm](https://www.garante.it/it/circolari.page). Un gran numero di questi è reperibile anche sul sito del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale al link: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/circolari.page>.

⁶ Il rapporto dell'ISTAT *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente periodo gennaio-novembre 2020* precisa che: «lo scenario di diffusione epidemica può essere sintetizzato in tre fasi. La prima fase compresa nel periodo da febbraio alla fine di maggio 2020 (Prima ondata) si è caratterizzata per una rapidissima diffusione dei casi e dei decessi e per una forte concentrazione territoriale prevalentemente nel Nord del Paese. Nella stagione estiva, da giugno a metà settembre (Fase di transizione), la diffusione è stata inizialmente molto contenuta, ma alla fine di settembre si sono identificati focolai sempre più numerosi in tutto il Paese. A partire dalla fine di settembre 2020 (Seconda ondata) i casi sono di nuovo aumentati rapidamente con un ritmo esponenziale su gran parte del Paese e solo da metà novembre si è osservato un calo dell'incidenza» (p. 2).

⁷ *Monitoraggio Covid negli istituti penitenziari*, dati consultabili sul sito del Ministero della Giustizia al link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_27.page. Il Ministero della Giustizia ha reso pubblici i dati relativi al contagio a partire dal 23 novembre 2020, mentre prima l'unica autorità che si è occupata di diffondere gli stessi è stata il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

⁸ Di cui 612 appartenenti al corpo di

polizia penitenziaria e 62 appartenenti al personale amministrativo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria.

² Per un approfondimento sul punto si rimanda a: V. Pascali, T. Sarti (2020), *Pandemia e rivolte in carcere: il sistema penitenziario alla prova dell'emergenza sanitaria*. Disponibile al link: <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2020/05/28/pandemia-e-rivolte-in-carcere-il-sistema-penitenziario-alla-prova-dellemergenza-sanitaria/> e C. Paterniti Martello, *Le proteste*, in *Antigone* (2020a), pp. 63-64.

¹⁰ Si rimanda agli aggiornamenti relativi ai casi di positività al virus riportati sul sito della Regione Lombardia e pubblicati il 21 febbraio 2020: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2020/02-febbraio/17-23/coronavirus-in-lombardia-tutti-gli-aggiornamenti-in-diretta>.

¹¹ L'emanazione del d.l. n. 6/2020 rubricato «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» risale infatti al 23 febbraio 2020.

¹² I destinatari sono: i Provveditori, i Direttori e i Comandanti di reparto di istituto penitenziario, nonché tutto il personale in servizio alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Tali soggetti avranno il compito di attenersi a queste indicazioni e poi, in particolare, i Provveditori e i Direttori di istituto dovranno emanare a loro volta atti o ordini di servizio volti a recepire quanto contenuto nella circolare, e poi garantirne l'attuazione.

¹³ E quindi i Comuni di: Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico,

Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

¹⁴ I visitatori dovranno infatti compilare un'autodichiarazione in cui attestino di non presentare sintomi, di non provenire o non aver soggiornato negli ultimi quattordici giorni in Paesi ad alta endemia o territori nazionali sottoposti a misure di quarantena e di non essere comunque a conoscenza di avere avuto contatti con persone affette da Covid-19: in caso di dichiarazione positiva, l'accesso in istituto sarà interdetto.

¹⁵ La circolare intitolata *Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid 19) presso le sedi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* è rivolta a (in ordine di apparizione nell'istituzione): Direzioni Generali, Uffici di Staff, Nucleo Investigativo, Gruppo Operativo Mobile, Dirigente Responsabile degli Acquisti, Cassa delle Ammende, Ente di Assistenza, Responsabili delle Fiamme Azzurre, Responsabile del Gruppo Sportivo Astrea, OO. SS (organizzazioni sindacali di riferimento) e ai R.L.S. (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza).

¹⁶ Questa raccomandazione può essere anche letta come un tentativo di non accrescere l'allarme all'interno degli istituti ed evitare il crearsi di conflitti interni in un momento in cui sul mercato vi era una scarsa disponibilità di mascherine e la popolazione detenuta ne era del tutto sprovvista.

¹⁷ Sul punto si riferisce che in alcuni istituti, come ad esempio nella casa circondariale Lorusso e Cutugno di Torino, sono avvenuti degli appositi incontri informativi con la Direzione e in collaborazione con la Garante dei diritti

delle persone private della libertà personale della Città, volti a chiarificare la situazione ed i provvedimenti interni adottati. A seguito di tale dialogo, non si sono verificati disordini significativi ma proteste più semplici e non violente, come le cd. battiture; cfr. Report istituzionale e di ricerca dell'Ufficio Garante delle persone private della libertà personale e della Città di Torino, *Tutto Chiuso: l'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà personale* (2020, p. 27). Consultabile al link: http://www.comune.torino.it/garantedetenuti/wp-content/uploads/2020/11/Es-CSP_A4-Tuttochiuso-singole.pdf.

¹⁸ L'art. 67 o.p. rubricato «Visite agli istituti» recita: «Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da: a) il Presidente del Consiglio dei Ministri e il presidente della Corte costituzionale; b) i ministri, i giudici della Corte costituzionale, i Sottosegretari di Stato, i membri del Parlamento e i componenti del Consiglio superiore della magistratura; c) il presidente della corte d'appello, il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica presso il tribunale, il pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni; d) i consiglieri regionali e il commissario di Governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione; e) l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero; f) il prefetto e il questore della provincia; il medico provinciale; g) il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati; h) gli ispettori generali dell'amministrazione

penitenziaria; i) l'ispettore dei cappellani; l) gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia; l-bis) i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati; l-ter) i membri del Parlamento europeo. L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano le persone di cui al comma precedente per ragioni del loro ufficio e per il personale indicato nell'articolo 18 bis».

¹⁹ Per approfondimenti si rimanda all'articolo di G. Rizzo, pubblicato su *Internazionale* l'11 marzo 2020 e consultabile al link: <https://www.internazionale.it/notizie/giuseppe-rizzo/2020/03/11/rivolte-carcere-coronavirus>.

²⁰ Trattasi della nota avente ad oggetto *Colloqui a distanza per motivi di studio ed utilizzo della posta elettronica. Attuazione negli Istituti Penitenziari delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* firmata dal Direttore generale dei Detenuti e del Trattamento e della nota firmata dal V Ufficio della stessa Direzione intitolata *Disposizioni in merito ai colloqui visivi e telefonici dei detenuti*.

²¹ Trattasi di detenuti che hanno rivestito un ruolo di vertice nelle organizzazioni criminali dedite allo spaccio di stupefacenti (ex art. 4-bis o.p., comma 1, fatte salve le deroghe fissate nella circ. Dap n. 20 del 19 gennaio 2007).

²² Su questa scia si inserisce anche la successiva nota del Procuratore Generale della Corte di Cassazione Giovanni Salvi del 1° aprile 2020 indirizzata ai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello che ha ad oggetto la questione del pubblico ministero e la riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza sanitaria ed è volta a disincentivare l'utilizzo della

misura della custodia cautelare in carcere. Per prenderne visione si rimanda al link: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1585916333_documento-procuratore-generale-salvi-cassazione-su-riduzione-presenza-carceraria-per-emergenza-coronavirus.pdf.

²³ Per un'analisi più completa delle innovazioni legislative introdotte con il d.l. Cura Italia del 17 marzo si rimanda a M. Miravalle, in *XVI Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone, pp. 114-116.

²⁴ La circolare del 26 febbraio 2020 era infatti indirizzata ai Provveditori di sole dieci regioni.

²⁵ Nella circolare si riporta che «le azioni di salvaguardia della salute della comunità penitenziaria devono essere tali da consentire l'esatta conoscenza del fenomeno e delle misure adottate dall'ASL per prevenire il contagio in carcere, anche attraverso comportamenti adeguati ed un atteggiamento responsabile da parte di tutti».

²⁶ Le procedure previste dalla circolare per le tre diverse tipologie di detenuti sono le seguenti:

1. detenuti nuovi giunti dalla libertà o da altro istituto: per questi si dispone un *triage* e una visita medica per decidere se sarà necessario l'isolamento che dovrà avvenire in un'apposita sezione, precedentemente individuata dalla Direzione, caratterizzata da camere singole con servizi igienici ad uso esclusivo; 2. detenuti già presenti in istituto: qualora un detenuto presentasse sintomi, l'indicazione fornita è quella di non recarsi in infermeria ma, se necessario, effettuare il tampone nasofaringeo - orofaringeo all'interno della camera di pernottamento;

gli altri detenuti presenti o con i quali il detenuto abbia avuto contatti verranno poi sottoposti ad accertamenti. Se il tampone è positivo: il personale sanitario e il responsabile sanitario dell'istituto, valutando condizioni cliniche della persona, decideranno se trattenerla in istituto o provvedere all'ospedalizzazione. Se il tampone è negativo: il detenuto rimarrà in isolamento sanitario fino alla data definita dalle autorità sanitarie. Sono comunque vietati i contatti diretti con chi è in isolamento sanitario, ma sono possibili i contatti protetti o da remoto; 3. detenuti in uscita: tutti i detenuti che devono recarsi all'esterno saranno sottoposti a visita medica, chi dovesse presentare sintomi dovrà essere segnalato alle autorità sanitarie.

²⁷ Come riportato dall'AGI in un articolo pubblicato il 25 maggio 2020 al link: <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-05-25/coronavirus-picco-marzo-8715613/>, l'Istituto Superiore di Sanità individua i giorni del 13 e del 20 marzo 2020 come i giorni in cui si è registrato il c.d. picco della prima ondata.

²⁸ La parte di testo della lettera richiamata nella circolare è la seguente: «Questi provvedimenti.. ridefiniranno i casi di necessità e non potrà presumibilmente essere incluso tra essi lo spostamento per recarsi in visita a parente che si trovi in una struttura chiusa e privativa della libertà (una rara eccezione per un solo visitatore sarà ipotizzata per gli ospedali)... si pone il problema della limitazione del numero di persone circolanti e dei contatti interpersonali. Per questo non potrà avere luogo la ripresa dei colloqui visivi tra persone detenute e loro congiunti, a prescindere dagli sforzi da più parti fatti per allestire negli Istituti spazi che

conservassero le dovute distanze tra soggetti. Il punto non è quello della gestione penitenziaria, ma quello del controllo sugli spostamenti urbani ed extraurbani, indispensabile per fermare il dilagare dell'epidemia».

²⁹ Si menzionano: l'acquisizione di 1.600 cellulari, la possibilità di svolgere video-colloqui senza alcuna spesa a carico dei detenuti e l'incremento, oltre i limiti previsti ex lege, della corrispondenza telefonica, la possibilità di corrispondenza telefonica anche verso utenze mobili, l'utilizzo senza costi del servizio di lavanderia, la possibilità di ricevere bonifici *online* e l'aumento dei limiti di spesa per ciascun detenuto.

³⁰ La sospensione dei colloqui in presenza era infatti stabilita fino alla data del 22 marzo 2020.

³¹ Trattasi di malattie croniche dell'apparato respiratorio che necessitino di continui contatti con le strutture sanitarie esterne, malattie dell'apparato cardio-circolatorio, diabete mellito scompensato, insufficienza renale cronica e altre.

³² Per approfondire il rapporto tra rappresentazione mediatica e giustizia penale durante il periodo dell'emergenza sanitaria si rimanda a: G. Fiandaca (2020), *Scarcerazione per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica, Sistema Penale*, <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/fiandaca-scarcerazioni-per-motivi-di-salute-e-lotta-alla-mafia-e-opinione-pubblica>.

³³ Il 30 aprile 2020, Francesco Basentini, a seguito delle polemiche relative alle scarcerazioni dei boss mafiosi, ha rassegnato le sue dimissioni. L'attuale capo del Dap, nominato dal Consiglio dei

Ministri il 10 maggio 2020, è Bernardo Petralia.

³⁴ Trattasi delle limitazioni introdotte con il decreto-legge c.d. antiscarcerazioni del 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 terroristico o mafioso, o per delitti di associazione per delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché detenuti e internati sottoposto al regime previsto dall'art. 41-bis o.p., nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), così come trasfusi nell'art. 2, comma 2-bis del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (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), convertito, con modificazioni, nella L. 25 giugno 2020, n. 70.

³⁵ A proposito della nota del 21 marzo 2020 è stato rilevato come essa non abbia «inciso sui provvedimenti di dimissione dalle carceri adottati dalla magistratura», ma che tuttavia sia stata «utile nel

censimento dei soggetti vulnerabili» (R. De Vito, 2020, p. 131).

³⁶È stato fatto notare da R. De Vito (2020, p. 127) come il numero dei detenuti nelle carceri italiane sia passato, nel corso della prima ondata, dai 61.230 detenuti del 29 febbraio 2020 ai 52.679 del 15 maggio 2020 e poi nuovamente ai 53.387 del 31 maggio 2020.

³⁷ Predisposto sulla base dell'ISS COVID-19 n. xxx/2020 *Indicazioni ad Interim per la Prevenzione ed il Controllo dell'Infezione da SARS-CoV-2* e delle linee di indirizzo sull'emergenza sanitaria formulate dal Tavolo di Consultazione Permanente per la Sanità Penitenziaria.

³⁸La circolare del 30 giugno 2020 richiama il comma 1 dell'art. 2-quater del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, che ha previsto che «al fine di consentire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie idonee a prevenire il rischio di diffusione del COVID-19, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, a decorrere dal 19 maggio 2020 e fino al 30 giugno 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, 37 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, possono essere 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 citato decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e all'articolo 19, comma 1, del citato

decreto legislativo n. 121 del 2018».

³⁹ In precedenza, come richiamato dalla circolare, la materia dei colloqui era regolata dall'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020, che, nel reintrodurre i colloqui in presenza, ha previsto comunque la possibilità di continuare a svolgere i colloqui a distanza fino al 30 giugno 2020.

⁴⁰ A tale proposito, si veda il comma 8 dell'art. 37 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

⁴¹ A tal proposito, si richiamano la circolare del Prap per il Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige del 16 giugno 2020 e quella del Prap del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta del 23 giugno 2020 sulla ripresa delle attività trattamentali negli istituti penitenziari, ma anche la circolare del Prap del Lazio, Abruzzo e Molise del 25 giugno 2020 sulla ripresa degli ingressi in carcere del personale esterno all'amministrazione (ossia i volontari penitenziari) per «riattivare i percorsi».

⁴² Si segnala che inizialmente tali provvedimenti sono stati introdotti con vigenza limitata al 31 dicembre 2020, poi prorogata al 31 gennaio 2021.

⁴³ Il giorno successivo all'entrata in vigore del decreto-legge Ristori, il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Giovanni Salvi, invia ai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello e al capo del Dap una nota avente ad oggetto «pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante la nuova emergenza da Covid-19», allegando la nota in precedenza inviata il 1° aprile 2020 ed una sua successiva integrazione datata 27 aprile. La raccomandazione è quella di limitare il ricorso alla custodia cautelare in

carcere secondo le indicazioni fornite nel corso della prima ondata. La nota del 29 ottobre 2020 è consultabile al link: https://www.procuracassazione.it/procura-generale-resources/resources/cms/documents/20.10.29_PM_Presenza_carceraria_COVID-19_2.pdf.

⁴⁴ Il decreto-legge del 7 ottobre 2020, n. 125 rubricato «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020» ha introdotto anche l'obbligo di indossare la mascherina all'esterno.

⁴⁵ Si rileva che la circolare del 10 novembre regola il regime che andrà applicato all'interno degli istituti, ma tali regole andranno necessariamente integrate con le disposizioni vigenti a livello regionale che regolano la vita all'esterno, soprattutto con riferimento alla possibilità o meno di svolgere i colloqui in presenza.

⁴⁶ Che al comma 1 prevede che «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

⁴⁷ La legge di ordinamento penitenziario del 1975 ha posto un'attenzione particolare alla dimensione dei diritti dei detenuti, nonché ai doveri posti in capo all'Amministrazione in merito alla risocializzazione delle persone private della libertà personale (C. Sarzotti, 2015). Le innovazioni introdotte con i decreti legislativi nn. 123 e 124 del 2018 sono state in parte ritenute «un'occasione mancata di riformare significativamente

l'ordinamento penitenziario», in quanto non hanno accolto alcune proposte riformatrici che avrebbero consentito un maggiore accesso alle misure alternative alla detenzione, mentre in parte sono state considerate comunque «aggiornamenti della normativa penitenziaria meritevoli di apprezzamento» (M. Ruotolo, 2019, p. 152).

⁴⁸ Anche la ripresa delle attività trattamentali nel corso della fase di transizione è stata ricondotta ad una ragione strumentale: la circolare del Prap per il Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige ha sottolineato che «la ripresa delle attività rappresenta un elemento cardine per la prevenzione di possibili situazioni di criticità che potrebbero riverberarsi anche sul personale». In questo caso, quindi, il ripristino delle attività in presenza è stato ricondotto non solo alla volontà di tutelare i diritti dei detenuti e di rispettare il dettato costituzionale in merito alla funzione rieducativa della pena, ma anche alla necessità di stemperare il malcontento diffuso tra la popolazione detentiva.

⁴⁹ La circolare è scaricabile al link: <http://www.uspp.it/site/index.php/speakers/dipartimento/circolari/2713-circolare-n-3689-6139-del-23-luglio-2020-aggression-i-al-personale-linee-di-intervento>.

⁵⁰ A supporto di tale affermazione il Dap si richiama all'art. 2, comma 2 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, che prevede che «l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati».

⁵¹ Prevedendo delle alternative alle attività in presenza, coadiuvando l'Autorità

giudiziaria nell'individuazione dei soggetti a cui applicare alternative alla detenzione, riprendendo le attività in presenza quando possibile.

⁵² Il documento è scaricabile al link: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020-produced-by-who-europe>

⁵³ Per prenderne visione, si rimanda al link: <https://www.coe.int/it/web/portal/-/covid-19-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty>

Bibliografia

Antigone (2020a), *Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI di Antigone sulle condizioni di detenzione*, https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPOR TO%202.pdf

Antigone (2020b), *Health, technologies, spaces, indoor life. The prison to the test of phase 2*, <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PreRapporto2020.pdf>

Baratta Alessandro (2002), *Introduzione*, in *Dei delitti e delle pene. Rivista di studi sociali, storici e giuridici sulla questione criminale*, IX, n. 1-2-3, pp. 27-32

Bonetto Francesca, De Robertis Chiara, Di Luciano Carolina (2020), *Tutto Chiuso: l'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà personale*, http://www.comune.torino.it/garantedetenuti/wp-content/uploads/2020/11/Es-CSP_A4-Tuttochiuso-singole.pdf

Brioschi Federica (2020), *Coronavirus and Italian prisons: a success story?*, in *Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, XV, 1, pp. 75-83

De Vito Riccardo (2020), *Camere senza vista: il carcere e l'emergenza sanitaria*, in *Questione Giustizia*, 2, pp. 124-132, https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/846/qg_2020-2_devito.pdf

Fadda Maria Laura (2012), *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario)*, 2, pp. 614-639, https://www.iusexplorer.it/Rivista/Rivista_Italiana_di_Medicina_Legale/La_tutela_del_diritto_alla_salute_?IdDatabanks=144&IdDocMaster=4000280&tab=0

Goffman Erving (1961), *Asylums. Essays on*

the Social Situation of Mental Patients and other Inmates; trad. it. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino, 2010

Heard Catherine (2020), *Commentary: Assessing the Global Impact of the Covid-19 Pandemic on Prison Populations*, in *Victims & Offenders. An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice*, 15, 7-8, pp. 848-861, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15564886.2020.1825583>

Kinner Stuart A., Young Jesse T., Snow Kathryn, Southalan Louise, Lopez-Acuña Daniel, Ferreira-Borges Carina, O'Moore Éamonn (2020), *Prisons and custodial settings are part of a comprehensive response to COVID-19*, in *The Lancet. Public Health*, 5, pp. e188-e189, [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30058-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30058-X/fulltext)

Morrone Aldo (2020), *Health and Prison*, in *Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, XV, 1, pp. 212-223

Pavarini Massimo (2013), *Governare la penalità. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in *Ius17@unibo.it. Studi e materiali di diritto penale*, VI, 3, numero monografico, Bononia University Press, Bologna

Ruotolo Marco (2019), *Postfazione*, in Patrizio Gonnella (a cura di), *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Giappichelli, Torino, pp. 151-156

Ruotolo Marco (2013), *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia & Sicurezza*, III, 2, pp. 1-12, <http://www.democraziaesicurezza.it/Editoriali/Diritto-alla-sicurezza-e-sicurezza-dei-diritti>

Sarzotti Claudio (2015), *La riforma dell'ordinamento penitenziario come narrazione giuridica del carcere negli anni della "scoperta" della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 2, pp. 23-33, https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/222/qg_2015-2_05.pdf

Sarzotti Claudio (2010), *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in Emilio Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, pp. 181-238

Sarzotti Claudio (1999), *Codice paterno e codice materno nella cultura giuridica degli operatori penitenziari*, in Anna Rosa Favretto – Claudio Sarzotti (a cura di), *Le carceri dell'AIDS. Indagine su tre realtà italiane*, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 9-84

Vignali Carlotta (2020), *Il carcere italiano di fronte al coronavirus: tra criticità e resilienza*, in *Form@re. Open journal per la formazione in rete*, pp. 1-13, <https://oaj.fupress.net/index.php/formare/dossier>

