

# **EMERGENZA SANITARIA E SISTEMA CARCERARIO ITALIANO**

*Maria Vittoria Ambrosone*



## 1. *Il sovraffollamento carcerario: problemi vecchi e nuovi*

L'emergenza sanitaria legata alla pandemia da COVID-19 ha generato conseguenze anche in relazione agli istituti penitenziari, innestandosi in un contesto geneticamente non privo di complessità. In Italia infatti, negli ultimi decenni, l'annosa questione del sovraffollamento carcerario ha riproposto brutalmente le sue criticità, ed è divenuta ancora più pressante: la tendenza all'aumento della popolazione carceraria, già presente nel secolo precedente, continua a destare preoccupazione fra politici, magistrati e tecnici. Stando agli ultimi dati del Ministero della Giustizia, aggiornati al 31 marzo 2020, la popolazione detenuta ammonta a 57.846 individui, a fronte dei 50.754 posti di capienza regolamentare.

Tale alto tasso di densità carceraria causa innumerevoli problemi: all'afflittività connaturata alla condizione di reclusione si sommano i disagi provocati dalla ristrettezza degli spazi, dalla inadeguatezza dei servizi e dalle carenze igienico-sanitarie. Inoltre, si assiste a un aumento della conflittualità tra i detenuti, una maggiore difficoltà di svolgere qualsivoglia attività giornaliera e una diffusa inadeguatezza numerica del personale di polizia penitenziaria.

La difficoltà dello Stato italiano nel fronteggiare il problema del sovraffollamento delle carceri è stata posta al vaglio della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in più occasioni, ma, nel 2013, con la sentenza pilota cd. Torreggiani, la Corte EDU ha accertato la violazione da parte dell'Italia dell'articolo 3 della Convenzione europea, ritenendo che possa definirsi come "trattamento inumano e degradante" quello riservato ai detenuti nelle carceri italiane. La Corte EDU ha dapprima constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia ha carattere strutturale e sistemico; ha poi sottolineato la necessità di ridurre il numero di persone ristrette, in particolare attraverso una più diffusa applicazione di misure alternative alla detenzione e una applicazione residuale della misura della custodia cautelare in carcere, affinché lo Stato si confermi garante dei diritti fondamentali del condannato<sup>[1]</sup>.

Al momento dell'insorgenza della pandemia da Covid-19, dunque, nelle carceri si è dovuto fronteggiare il rischio di una sua diffusione, alimentato dall'endemico sovraffollamento. Fin dai primi giorni di marzo, negli istituti penitenziari sono scoppiate sommosse e proteste, in alcuni casi particolarmente violente. La paura del contagio, favorito da scarsa igiene e spazi ristretti, nonché il malcontento per le misure adottate dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria ai fini del contenimento del virus - la sospensione dei colloqui fisici con i familiari, dei permessi premio e del regime di semilibertà - hanno creato tensioni poi sfociate nelle proteste. A fronte di tale emergenza sanitaria la Magistratura di sorveglianza ha proceduto all'attuazione di una serie di misure di contenimento e prevenzione contro il rischio di diffusione del virus, valutando anche l'opportunità di concedere il differimento della pena e la detenzione domiciliare per motivi

di salute a detenuti con patologie importanti, le cui condizioni avrebbero potuto aggravarsi a causa dell'elevatissima probabilità di contagio.

Tali interventi, in particolar modo quelli riguardanti alcuni detenuti per reati di mafia, in regime di 41 bis, hanno suscitato un'accesa polemica. Il dibattito attorno al tema delle "scarcerazioni eccellenti" è divenuto oggetto di strumentalizzazione politica e mediatica.

## 2. Il d.l. 30 aprile 2020 n. 28

In un siffatto contesto si è inserito l'intervento legislativo urgente di cui al d.l. 30 aprile 2020 n. 28, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 111 del 30 aprile 2020, ed entrato in vigore il 1° maggio 2020, che ha introdotto nuove disposizioni in materia di intercettazioni, ordinamento penitenziario e gestione delle attività giurisdizionali nella fase dell'emergenza, nonché in materia di c.d. *contact tracing*.

Per quel che qui interessa, il decreto-legge ha integrato la disciplina relativa al procedimento per la concessione dei permessi a condannati, internati e imputati di cui all'art. 30-*bis* o.p. e per l'applicazione e proroga della detenzione domiciliare c.d. umanitaria o surrogatoria di cui all'art. 47-*ter* comma 1-*ter* o.p. la cui applicazione è ancorata alla sussistenza dei medesimi presupposti che giustificano il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p.

L'art. 2 del suddetto decreto stabilisce invero che, nel caso di detenuti per uno dei delitti di cui all'art. 51 commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. (mafia, terrorismo, traffico di sostanze stupefacenti e altri gravi reati di criminalità organizzata) o sottoposti al regime di sorveglianza speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p., il Magistrato di Sorveglianza o il Tribunale di Sorveglianza, prima di pronunciarsi sulla concessione di tali benefici, ha il dovere di richiedere il parere - non vincolante, per interpretazione unanime - del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza e, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. penit., anche quello del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Questi ultimi dovranno esprimersi, in particolare, in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e, dunque, alla permanenza della pericolosità sociale in capo al detenuto richiedente.

Quanto ai termini entro i quali la Procura debba pronunciarsi, nel caso dei permessi di necessità la legge stabilisce unicamente che la misura non possa essere concessa dal Magistrato di Sorveglianza prima di ventiquattro ore dalla richiesta, "salvo ricorrano esigenze di motivata eccezionale urgenza". Così disponendo, il legislatore lascia intendere che, una volta trascorse le ventiquattro ore, il Magistrato possa **comunque** provvedere anche senza il parere della Procura [, *dunque senza il requisito dell'urgenza*].

Neppure nell'ipotesi di detenzione domiciliare cd. umanitaria o surrogatoria è previsto un termine entro il quale la procura debba pronunciarsi, tuttavia si stabilisce che la decisione non possa essere assunta prima di due giorni se il destinatario è autore di uno dei reati di cui all'art. 51 c.p.p. e prima di quindici giorni, nel caso di detenuti sottoposti al regime di sorveglianza speciale del 41 *bis*. Anche in quest'ultimo caso, la formulazione della norma sembrerebbe ipotizzare la possibilità di provvedere anche prima dei tempi indicati in caso di "motivata eccezionale urgenza".

Due sono le principali censure<sup>[2]</sup> mosse nei confronti del d.l. n. 28 del 2020 in riferimento alle disposizioni inerenti all'esecuzione della pena: in primo luogo, si è osservato che l'art. 2 del suddetto decreto sembrerebbe, data la sua formulazione, autorizzare la concessione della detenzione domiciliare umanitaria anche nel caso in cui non giunga il tempestivo parere degli organi interpellati - e, dunque, non si abbia effettiva e sicura conoscenza dell'attualità del mantenimento di legami con la criminalità organizzata - ; in secondo luogo, si è criticata l'assenza di specificazione circa il contenuto del parere, che avrebbe potuto essere motivato e dettagliato, al fine di scongiurare il rischio che il Procuratore distrettuale e quello nazionale si limitino - anche in considerazione delle tempistiche contingentate - a esprimere pareri negativi immotivati, che aggravano l'onere motivazionale in capo al Magistrato di sorveglianza chiamato a esprimersi. Sarebbe stato opportuno, invece, che tali pareri fossero fondati su elementi trasparenti e aggiornati, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 4-*bis*, comma 2, o.p. per la concessione di benefici.

Invero, la prima censura è supportata dalla considerazione che, al contrario, l'art. 4 *bis* c. 3 *bis* o.p. vieta espressamente di concedere benefici a soggetti condannati per delitti di particolare gravità, in assenza di apposita nota informativa del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o del Procuratore distrettuale, che escluda l'attualità del collegamento con l'originario contesto criminale: è disposto che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dalla legge penitenziaria non possano essere concessi in caso contrario.

Ebbene, la disposizione contenuta nell'art. 2 del provvedimento normativo in esame ha carattere prevalentemente politico, e nasce in reazione all'acceso dibattito politico e mediatico legato alle discusse scarcerazioni di due detenuti ben noti, condannati per reati di partecipazione ad associazione di stampo mafioso. Il Tribunale di sorveglianza di Sassari<sup>[3]</sup> e il Magistrato di sorveglianza di Milano<sup>[4]</sup>, accertata la sopravvenuta incompatibilità tra lo stato di salute dei detenuti e il regime carcerario speciale cui erano sottoposti, hanno disposto nei loro confronti l'esecuzione della pena nelle forme della detenzione domiciliare umanitaria, sottraendoli alla custodia intramuraria.

In entrambe le ordinanze si legge che è ritenuto sussistente il requisito delle "gravi condizioni di infermità fisica", di cui all'art. 147, c. 1, n. 2 c.p.: i detenuti, per l'età avanzata e la presenza di significative patologie pregresse si trovavano particolarmente esposti al rischio di contagio da Covid-19, "indubitabilmente più

elevato in un ambiente ad alta densità di popolazione come il carcere". I giudici dunque, nel bilanciamento tra la tutela della salute dei condannati, problematica a causa della difficoltà di tutelare in maniera effettiva tale diritto inderogabile in una situazione di emergenza sanitaria globale, e l'interesse della collettività all'ordine e alla sicurezza sociale, hanno ritenuto di potere applicare la detenzione domiciliare in luogo del rinvio dell'esecuzione della pena, misura concedibile "in tutti i casi in cui, malgrado la presenza di gravi condizioni di salute [...], residui un margine di pericolosità sociale che faccia ritenere ancora necessario un controllo da parte dello Stato" [5].

### 3. Il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29

Al primo decreto è seguito il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, recante ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario e misure cautelari[6].

L'Esecutivo è intervenuto nuovamente sulla delicata materia già parzialmente regolata dal precedente intervento di decretazione urgente, introducendo nuove disposizioni che coinvolgono sia la Magistratura di sorveglianza, che gli organi requirenti e giudicanti, obbligandoli a una continua rivalutazione delle decisioni già prese.

Si sono definite più nel dettaglio e rese obbligatorie alcune procedure, che in larga parte avrebbero potuto essere attuate anche in precedenza, con l'obiettivo di quietare il malcontento politico e sociale legato più alla malagestione dei disagi derivanti dall'insorgere della pandemia che alla carenza di un'adeguata disciplina.

Gli artt. 1, 2, e 3 del decreto-legge in commento costituiscono il fulcro del testo, che si compone di 7 articoli. Seguono disposizioni in materia di colloqui in carcere e di disciplina transitoria, e infine la clausola di invarianza finanziaria e la *vacatio legis* del provvedimento normativo.

L'**art. 1**, modificando l'art. 47 *ter*, comma 7, o. p. dispone che la detenzione domiciliare debba essere revocata quando vengano meno le condizioni previste non solo, come finora, per alcune ipotesi di detenzione domiciliare, ossia quelle di cui al comma 1 e 1 *bis* (rispettivamente, c.d. assistenziale e ordinaria), ma anche per la c.d. detenzione domiciliare umanitaria o surrogatoria di cui al comma 1 *ter*, ovvero quella applicabile quando potrebbe procedersi al rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ex artt. 146 o 147 c.p. Sembrerebbe dunque possibile operare in ogni momento una rivalutazione in merito all'insussistenza delle condizioni di salute o delle situazioni di inattualità delle cure negli istituti penitenziari previste dall'art. 47-*ter* comma 1-*ter* o. p. e poste alla base del provvedimento.

Tale eventualità, tuttavia, sembrerebbe porsi in contrasto con l'espressa disposizione normativa, che appone

un termine di durata prima di una rivalutazione. Invero, il comma 1-ter del suddetto articolo, prevede, per opinione unanime, una misura alternativa alla detenzione "a tempo": nel caso in cui si applichi la misura della detenzione domiciliare in luogo del rinvio dell'esecuzione della pena deve esservi stabilito un termine di durata, eventualmente suscettibile di proroga.

L'art. 1 del d.l. n. 29 del 2020 va dunque letto in connessione con la disposizione di cui all'art. 2, che stabilisce la necessità di una continua rivalutazione delle condizioni legate alla emergenza sanitaria generata dalla diffusione del nuovo Coronavirus.

Il decreto-legge in esame, nelle disposizioni transitorie, esclude implicitamente l'applicazione retroattiva dell'art. 1, che dunque inciderà solo sui differimenti della pena nelle forme della detenzione domiciliare di cui all'art. 47 ter, comma 1 ter, o.p., concessi d'ora in avanti.

Tuttavia, la re-immissione in un contesto esterno in cui il condannato possa ricevere cure più adeguate ha tanto più valore quanto più egli possa contare su un lasso di tempo, più o meno limitato, dedicato alle terapie e a un'auspicabile convalescenza, in linea con l'obiettivo di tutela della salute, riflesso nell'apposizione del termine, e posto alla base dell'emissione stessa del provvedimento.

Tale ultimo articolo dispone che quando i condannati e gli internati per determinati gravi delitti (delitti di cui agli artt. 270, 270-bis, 416-bis c.p. e 74, c. I, del DPR n. 309/1990; delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa; delitti commessi con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-sexies c.p.) o gli individui sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis della l. n. 354/1975 sono ammessi alla detenzione domiciliare o usufruiscono del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria, il Magistrato di sorveglianza o il Tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento - acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato, e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis - valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro 15 giorni dall'adozione del provvedimento e, in seguito, con cadenza mensile. La valutazione viene effettuata anche prima della decorrenza di detti termini, se "il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena".

Prima di provvedere, l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture ove il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o a usufruire del differimento della pena può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

Infine, l'autorità giudiziaria provvede vagliando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché valutando la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei a evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato.

La norma si pone dunque come obiettivo precipuo quello di imporre alla Magistratura di sorveglianza di rivalutare in tempi ravvicinati, attualizzandole, le decisioni già assunte in materia di detenzione domiciliare c.d. umanitaria, o di differimento dell'esecuzione della pena concesse, per ragioni legate all'emergenza sanitaria in corso, a condannati per reati di criminalità organizzata. Il giudice dovrà valutare se permangono le ragioni che hanno giustificato la loro ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena ovvero se, al contrario, sussistano i presupposti per il ripristino della detenzione carceraria, alla luce di un giudizio comparato sullo stato di salute, sulla situazione sanitaria locale e sull'eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato.

Occorre evidenziare che, mentre il d.l. n. 28 del 2020 faceva riferimento a tutti i reati di cui agli artt. 51 commi 1-*bis* e 3-*quater* c.p.p., l'**art. 2** del successivo decreto-legge riguarda i soli delitti di cui agli artt. 270 (associazioni sovversive), 270-*bis* (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 416-*bis* c.p. (associazioni di tipo mafioso anche straniere), 74 comma 1 d.P.R. n. 309/90 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti), nonché i delitti commessi avvalendosi del c.d. metodo mafioso o al fine di agevolare l'associazione mafiosa e i delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p. Dall'area di competenza dell'ultimo decreto sono dunque esclusi altri gravi reati, sia associativi che non, quali il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la riduzione e il mantenimento in schiavitù e servitù, la tratta, lo scambio elettorale politico-mafioso, il traffico illecito di rifiuti, il sequestro di persona a scopo di estorsione e il contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

Tale dato ha indotto taluni<sup>[7]</sup> a ritenere la norma lesiva del principio di eguaglianza: da un lato, coloro che sono stati ammessi alla detenzione domiciliare c.d. umanitaria o al differimento dell'esecuzione della pena, ricompresi nel catalogo di reati previsti dall'art. 2 d.l. n. 29/2020, potranno vedere ripristinata la detenzione inframuraria in virtù di quest'ultimo decreto; dall'altro, chi ha commesso reati altrettanto gravi, ma non ricompresi nel catalogo di cui all'art. 2, potrà continuare a fare affidamento sul fatto che la concessione del beneficio non verrà periodicamente messa in discussione.

Inoltre, lo stesso trattamento dei condannati per reati di criminalità organizzata è riservato ai collaboratori di giustizia, che, tuttavia, pur rientrando nella suddetta categoria, per definizione, hanno reciso i legami con il contesto criminale di appartenenza.



Il comma 3 dell'art. 2, infine, dispone che il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo.

Ci si è domandati se questo complesso sistema di rivalutazione delle precedenti determinazioni non incida sull'autonomia di valutazione e giudizio della Magistratura di sorveglianza, che deve tenere conto, da un lato, della "situazione sanitaria locale" - riferita al luogo di attuale detenzione domiciliare o ove si collochi il condannato in stato di differimento della pena -, dall'altro, delle indicazioni fornite dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che vaglia la disponibilità delle strutture penitenziarie o dei reparti di medicina protetta idonei.

A tale interrogativo sembrerebbe doversi dare risposta negativa, in quanto non viene soppressa la discrezionalità del giudice, che continua a dovere operare un bilanciamento tra i diritti fondamentali del condannato e le esigenze di sicurezza riferite alla collettività. Tale autonomia valutativa permane anche in riferimento ai pareri della D.d.a. e D.n.a. sull'attualità del collegamento del condannato con il contesto criminale di appartenenza e sulla sua pericolosità, che arricchiscono il quadro conoscitivo e il compendio istruttorio del giudice.

Quel che risalta, invece, è il nuovo ruolo affidato al D.a.p., che assume una posizione centrale nel procedimento di rivalutazione delle decisioni.

Tuttavia, data la complessità degli accertamenti richiesti, sia al D.a.p. che alla D.n.a. e D.d.a., dal recentissimo decreto-legge, appare lecito chiedersi se dall'imposizione di una periodica revisione delle precedenti determinazioni in materia di libertà personale non emergano criticità, soprattutto in punto di effettiva realizzabilità di tali soluzioni: nell'attuale situazione sanitaria, gravata dalla diffusione del virus, gli uffici di sorveglianza - già in sovraccarico condizioni normali - dovranno svolgere ulteriori adempimenti istruttori, particolarmente gravosi in termini di risorse, umane e materiali.

**L'art. 3** d.l. n. 29/2020 stabilisce, poi, che la revisione riguardi non soltanto le posizioni dei condannati, ma anche le posizioni cautelari: nelle ipotesi in cui - sempre per ragioni legate all'emergenza sanitaria da Covid-19 - si sia concessa la misura degli arresti domiciliari in luogo della custodia cautelare in carcere all'organo di accusa e, correlativamente, al giudice della cognizione, è esteso l'obbligo di attualizzazione delle decisioni già assunte.

Tale ultimo articolo, riguardante la fase cautelare, per quanto descriva un procedimento non dissimile da quello illustrato sinora per la fase di esecuzione della pena, al comma 2 introduce un tratto distintivo: quando l'autorità giudiziaria non è in grado di decidere allo stato degli atti, il giudice può disporre - anche d'ufficio e senza formalità - accertamenti in relazione alle condizioni di salute dell'imputato o può procedere a perizia, nelle forme di cui agli artt. 220 e ss. c.p.p., acquisendone gli esiti nei successivi 15 giorni.

Tale previsione, pur non essendo esplicitata nella disposizione riservata al procedimento di sorveglianza, sembra tuttavia potersi fare discendere dalle disposizioni generali di cui agli artt. 666, comma 5, c.p.p. e 185 disp. att. c.p.p. Ci si domanda, inoltre, se il ricorso a tali strumenti consenta un analogo differimento della decisione di 15 giorni.

Se si desse una risposta negativa a tale quesito, verrebbe sacrificata l'effettività della verifica circa l'adeguatezza della soluzione inframuraria proposta, tanto più che l'obiettivo è quello di superare proprio la convinzione – espressa a distanza ravvicinata – relativa all'incompatibilità della protrazione dello stato detentivo del condannato in capo al giudice.

Sempre al fine di consentire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie idonee a evitare la propagazione della pandemia negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, l'**art. 4** del decreto in esame prevede che, dal 19 maggio al 30 giugno 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati, possano essere svolti, ove possibile, a distanza, mediante strumenti tecnologici di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o per corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di legge.

Il direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, sentiti rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, il dirigente del centro per la giustizia minorile e l'autorità sanitaria regionale, stabilisce, nei limiti di legge, "il numero massimo di colloqui da svolgere con modalità 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".

L'**art. 5** del d.l. in esame dispone, poi, che gli artt. 2 e 3 (ma non l'art. 1) si applichino ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare, differimento della pena e sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con gli arresti domiciliari, adottati dopo il 23 febbraio 2020. Per i provvedimenti già emessi alla data di entrata in vigore del decreto-legge il termine di 15 giorni previsto dagli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, decorre dall'11 maggio, data di entrata in vigore del decreto.

Per le decisioni già prese, dunque, la disposizione transitoria con cui si stabilisce l'efficacia retroattiva delle norme sopra esaminate vanifica il vaglio prognostico effettuato dall'autorità giudiziaria relativo alle tempistiche opportune per una nuova valutazione delle condizioni di salute dell'interessato, oltre che dell'idoneità degli istituti penitenziari a fornirgli le cure necessarie. Inoltre, l'operazione di recupero dei provvedimenti emanati a far data dal 23 febbraio 2020 comporta adempimenti particolarmente gravosi sia per la magistratura di sorveglianza che per il pubblico ministero e, correlativamente, per il giudice della cognizione.

Infine, il decreto-legge prevede una **clausola di invarianza finanziaria** per tutte le disposizioni sopra

passate in rassegna, per cui esse dovranno attuarsi “a costo zero”, ossia senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e mediante l'utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

#### 4. Conclusioni

Alla luce di quanto sinora detto, c'è da attendersi una riduzione del numero di nuove misure domiciliari: le procedure di cui si è parlato, accompagnate dalle evidenziate criticità, verranno applicate in larga parte a casi sui quali si è già provveduto al momento di entrata in vigore del decreto-legge. Verosimilmente, tale riduzione sarà da ricondurre non solo alle nuove disposizioni normative, ma anche al fatto che le posizioni dei detenuti in condizioni di salute precarie sono venute all'attenzione del Tribunale di sorveglianza sin dall'insorgere dell'emergenza epidemiologica e, ove ritenuto necessario, si è già proceduto.

La Magistratura di sorveglianza, dunque, da sempre impegnata nella gestione di detenuti di particolare pericolosità, sarà chiamata a vagliare con il consueto scrupolo l'opportunità di una re-immissione in contesto esterno di condannati per gravi reati di criminalità organizzata, ricordando che “l'esecuzione delle pene non può calpestare i diritti fondamentali delle persone detenute, altrimenti non sarà mai in grado di restituirle alla società migliori, o almeno non peggiori, di quando commisero i reati”, come commenta il Magistrato di sorveglianza di Spoleto Fabio Gianfilippi<sup>[8]</sup>.

Invero, il contesto nel quale la libertà personale subisce il maggiore grado di compressione consentito dalla nostra Costituzione è il carcere. Ebbene, anche nel caso in cui l'individuo si trovi in un ambiente per sua natura destinato a separarlo dalla società civile, la dignità della persona deve essere sempre tutelata, così come ci ricorda non solo la Corte Costituzionale, ma anche, a più riprese, la Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>[1]</sup> In Diritto Penale Contemporaneo, 9 gennaio 2013, con nota di F. VIGANO', *Sentenza pilota della Corte edu sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno.*

<sup>[2]</sup> In questo senso M. Gialuz, *L'emergenza nell'emergenza: il decreto-legge n. 28 del 2020 tra ennesima proroga delle intercettazioni, norme manifesto e “terzo tempo” parlamentare*, in *sistemapenale.it*, 1° maggio 2020.

<sup>[3]</sup> Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari 23 aprile 2020, n. 137, di differimento dell'esecuzione della pena, *Giurisprudenza penale web*, 2020, 4, 25 aprile 2020.

[4] Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Milano 1° aprile 2020, n. 9353, di differimento provvisorio della pena nelle forme della detenzione domiciliare, *Giurisprudenza penale web*, 2020, 4, 5 aprile 2020.

[5] Cass. pen, sez. I, 14 gennaio 2011 (dep. 9 febbraio 2011), n. 4570, Rv. 249794.

[6] Il titolo completo del provvedimento è “Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell’esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all’emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l’associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall’articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati”.

[7] In questo senso G. Pestelli, *D.L. 29/2020: obbligatorio rivalutare periodicamente le scarcerazioni connesse all'emergenza Covid-19*, in *quotidianogiuridico.it*, 13 maggio 2020.

[8] Sul tema, più diffusamente, intervista di V. Stella a F. Gianfilippi, “*Le nostre decisioni prese sempre nel rispetto dei diritti fondamentali*”, in *Il Dubbio*, 12 maggio 2020.