

# — Carcere e Covid-19: pena arcaica, emergenza nuova

Il sistema penitenziario italiano in tempo di pandemia

*Prisons and Covid-19: old system, new crisis*

*The Italian prison system response to Covid-19 pandemic*

*di Sophie Charlotte Monachini*

**Abstract.** Il sistema penitenziario italiano, in una situazione di cronico sovraffollamento, è stato investito dall'emergenza sanitaria Covid-19. Il presente contributo intende ricostruire le scelte adottate nella gestione dell'emergenza pandemica all'interno delle carceri, analizzando le numerose disposizioni normative del Governo e approfondendo il ruolo esercitato dalla Magistratura di Sorveglianza nella ricerca di soluzioni adeguate per garantire la tutela del diritto alla salute dei detenuti.

L'emergenza sanitaria ha riproposto e acuito problemi strutturali del sistema penitenziario: il concetto di pena e di carcere necessitano di essere rilette alla luce di nuove politiche e di nuovi modelli di risposta al reato più rispondenti al dettato costituzionale.

**Abstract.** The Italian prison system, characterized by a permanent overcrowding, had to deal with the Covid-19 pandemic. This paper aims to provide an overview of the Italian prison system's response to Covid-19 emergency, focusing on the different measures adopted to prevent the spread of the virus in prisons and to manage the crisis without violating fundamental rights of inmates.

The pandemic sharpened and highlighted some lacks in the Italian prison system: the Covid-19 crisis showed why it is necessary and urgent to rethink the system overall.

SOMMARIO: 1. Una panoramica d'insieme. – 2. Le rivolte di marzo 2020. – 3. Il decreto Cura Italia. – 4. Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza. – 5. I decreti Bonafede. – 5.1. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 245/2020. – 6. Il carcere e la fase due: il decreto Ristori. – 7. Recenti orientamenti della giurisprudenza in tema di rischio di contagio da Covid-19 nelle carceri. – 8. Ultima, ma non ultima considerazione sul carcere.

SUMMARY: 1. A general overview. – 2. Protests among inmates in March 2020. – 3. Cura Italia Law Decree. – 4. The role of Italian surveillance judges. – 5. Bonafede Law Decrees. – 5.1. Judgment n. 245/2020 of the

Italian Constitutional Court. – 6. Prisons and the second outbreak: Ristori Law Decree. – 7. Latest judgments on higher risk of Covid-19 infection in prison. – 8. Last, but not least remarks on the Italian prison system.

## 1. Una panoramica d'insieme.

L'emergenza sanitaria SARS-CoV-2<sup>1</sup> che ha colpito e che ancora investe la quasi totalità dei Paesi del mondo, ha inevitabilmente avuto ripercussioni sulla realtà carceraria<sup>2</sup>. L'illusoria ed errata percezione delle strutture penitenziarie come ambienti isolati e separati dal resto della società – e, quindi, più preservate dal rischio di contagi – si è scontrata con la realtà e la quotidianità detentiva, tant'è che si è parlato di carcere quale possibile «bomba epidemiologica»<sup>3</sup>. La vulnerabilità della realtà carceraria di fronte al virus, chiara fin dagli inizi della pandemia a coloro che operano all'interno degli istituti<sup>4</sup>, è emersa drammaticamente agli inizi di marzo 2020. Tra il 7 e il 10 di marzo, infatti, sono scoppiate in diverse carceri italiane rivolte che hanno coinvolto circa 6.000 detenuti, causando la morte di quattordici ristretti – un numero mai visto nella storia repubblicana, neppure nei periodi "caldi" degli anni settanta<sup>5</sup> – e il ferimento di oltre quaranta agenti della Polizia Penitenziaria; inoltre, intere sezioni di diversi istituti sono state distrutte e decine di persone sono evase dalla casa circondariale di Foggia<sup>6</sup>. Questi episodi di violenza rappresentano il culmine di una esasperazione dovuta, certamente, alla pandemia e alla conseguente crescente preoccupazione dei soggetti detenuti, ma – più in generale – tali avvenimenti si riconnettono a quelli che possono essere definiti «problemi cronici»<sup>7</sup> del carcere.

*In primis*, persiste un grave tasso di sovraffollamento: al 31 gennaio 2020, data in cui il Governo italiano ha proclamato lo stato di emergenza sanitaria nazionale<sup>8</sup>, sono presenti nelle carceri 60.971 detenuti a fronte di una capienza regolamentare dichiarata di 50.692 posti; 10.279 detenuti in più, dunque, rispetto alla capacità del sistema<sup>9</sup>. Si sottolinea, inoltre, come circa un terzo dei detenuti presenti in carcere siano

---

<sup>1</sup> Acronimo di *Severe Acute Respiratory Syndrome-Corona-virus-2*, un nuovo ceppo di *coronavirus* responsabile della malattia respiratoria denominata Covid-19.

<sup>2</sup> Per uno studio comparato sulle scelte adottate negli altri ordinamenti, anche extra-europei, nella gestione della pandemia nelle carceri, si rimanda al volume a cura di F. Dünkel, S. Harrendorf, D. Van Zyl Smit dal titolo *The impact of Covid-19 on Prison Conditions and Penal Policy*, in corso di pubblicazione.

<sup>3</sup> R. De Vito, *Camere senza vista: il carcere e l'emergenza sanitaria*, in *Questione giustizia*, 2, 2020, p.125.

<sup>4</sup> Significativo in tal senso il contributo di P. Buffa, *Carcere e pandemia. Tra la ricerca di responsabilità e l'urgente necessità di apprendere*, in *questa rivista*, 1 luglio 2020.

<sup>5</sup> In quel periodo scoppiarono in Italia una serie di violente rivolte, una ondata di insurrezioni a cui corrispose un aumento della sensibilità dell'opinione pubblica e della classe politica che portò al varo della legge 26 luglio 1975, n. 354, che riformò la precedente normativa penitenziaria risalente al R.D.18 giugno 1931 n.787.

<sup>6</sup> Così riferito dal Ministro della Giustizia in Parlamento; si veda il resoconto dell'Assemblea, seduta n. 317 dell'11 marzo 2020, consultabile [a questo link](#).

<sup>7</sup> G.L. Gatta, *Carcere e coronavirus: che fare? Considerazioni a margine delle (e oltre) le rivolte*, in *Sistema Penale*, 12 marzo 2020.

<sup>8</sup> Si veda la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 recante [Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili](#).

<sup>9</sup> Dati ufficiali forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e disponibili [al presente link](#).

tossicodipendenti e una elevata percentuale siano soggetti in attesa di giudizio (di media, un terzo rispetto al numero totale dei ristretti).

Il sovraffollamento ha sempre rappresentato un grave ed endemico problema delle carceri italiane.

Nel 2006, a fronte di una insostenibile situazione di disagio con circa 60.000 ristretti, veniva approvato con l. 31 luglio 2006, n. 241, l'indulto. Tuttavia, anche quella soluzione clemenziale ha avuto breve effetto: nel 2010 la popolazione carceraria sfiorava le 70.000 unità. Una situazione intollerabile che ha provocato l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (nel prosieguo: la "Corte Edu"): con una prima sentenza del 16 luglio 2009 la Corte Edu, nel caso *Sulejmanovic c. Italia* (ricorso n. 22635/03), ha affermato la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (nel prosieguo: la "CEDU") a causa del sovraffollamento carcerario nell'istituto dove il ricorrente aveva scontato la pena per alcuni periodi<sup>10</sup>.

Ma la decisione che ha impattato in modo dirompente con il sistema penitenziario italiano è stata pronunciata nel 2013: con la sentenza *Torreggiani*, la Corte Edu ha, infatti, imposto al nostro paese di porre rimedio entro un anno alla insostenibile condizione delle carceri, costituente persistente violazione dell'art. 3 CEDU<sup>11</sup>.

A fronte del concreto rischio di pesanti condanne incombenti, l'Italia ha varato una serie di norme per porre rimedio al problema del sovraffollamento<sup>12</sup>, compresa la

---

<sup>10</sup> L'art. 3 CEDU dispone che «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». La Corte ricorda che l'art. 3 della Convenzione impone allo Stato che tutte le persone ristrette siano detenute in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione del provvedimento non provochino all'interessato uno sconforto e un malessere di intensità tale da eccedere l'inevitabile livello di sofferenza legato alla detenzione e che la salute del detenuto sia assicurata in modo adeguato.

<sup>11</sup> L'8 gennaio 2013 la seconda sezione della Corte Edu si è pronunciata sui ricorsi riuniti presentati da sette persone che lamentavano le condizioni nelle quali erano state detenute negli istituti di Busto Arsizio e Piacenza. La Corte Europea, avendo accertato in capo allo Stato italiano una violazione dell'art. 3 CEDU a causa del «grave sovraffollamento» degli istituti penitenziari nei quali i ricorrenti erano ristretti ed avendo altresì accertato il «carattere strutturale e sistemico» di tale situazione, ha pronunciato una sentenza pilota per effetto della quale da un lato sono stati sospesi tutti i ricorsi dei detenuti italiani aventi ad oggetto il riconoscimento della violazione patita (sono stati stimati in oltre 3000) e dall'altro è stato concesso allo Stato italiano un termine di un anno (dalla data del passaggio in giudicato della sentenza divenuta definitiva il 28 maggio del 2013, data in cui è stata respinta l'istanza di rinvio presentata dall'Italia alla Grande Camera) entro il quale adottare le misure necessarie per porre rimedio alla grave situazione di sovraffollamento. Cfr. Corte Edu, 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, ricc. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10. Sul punto, F. Viganò, [Sentenza pilota della Corte Edu sul sovraffollamento nelle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno](#), in *Diritto penale contemporaneo*, 9 gennaio 2013. Per una disamina della giurisprudenza di Strasburgo sul divieto di trattamenti inumani e degradanti, si veda F. Urban, *Il diritto del detenuto ad un trattamento penitenziario umano a quattro anni dalla sentenza Torreggiani c. Italia*, in *Rivista dei diritti comparati*, 3, 2017.

<sup>12</sup> Cd. decreto carceri Cancellieri bis, convertito in l. 9 agosto 2013, n. 94, *Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 1 luglio 2013 n. 78 recante Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*, G.U. n. 193, 19 agosto 2013; cd. legge svuota carceri, l. 21 aprile 2014, n. 10, *Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, recante Misure urgenti in tema dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*, G.U. n. 43, 21 febbraio 2014; l. 28 aprile 2014, n. 67, recante *Deleghe al governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio*.

possibilità di rimedi risarcitori per detenzioni contrarie ai principi della CEDU<sup>13</sup>. Anche l'Amministrazione penitenziaria è intervenuta adottando, con una serie di circolari altamente innovative, nuovi modelli di gestione (come il cd. regime aperto e la sorveglianza dinamica) al fine di creare condizioni di migliore vivibilità all'interno delle carceri<sup>14</sup>. A fronte, tuttavia, della mancata riforma organica dell'ordinamento penitenziario<sup>15</sup> volta ad estendere l'applicazione delle misure alternative, la scelta di privilegiare il carcere come principale strumento di sicurezza nei confronti del crimine ha determinato il perdurare dello stato di sovraffollamento all'interno delle strutture penitenziarie: atavico problema a fronte di nuove emergenze all'orizzonte.

Questa cronica condizione di sovraffollamento, infatti, non ha potuto che acuire le problematiche della pandemia, che – si ricorda – vede come primo protocollo di prevenzione il distanziamento sociale. È infatti evidente come all'interno delle carceri sovraffollate sia impossibile garantire quel distanziamento interpersonale richiesto per impedire e rallentare il diffondersi del virus e imposto alla società libera come misura indispensabile per far fronte all'emergenza:

«Insomma, a ben vedere, ci troviamo davanti a un inquietante paradosso: da un lato, nel nome della pericolosità del virus si prevedono misure mai adottate prima e destinate ad incidere sulla libertà delle persone; dall'altro lato, tutta questa pericolosità scompare quando si parla di carcere e di detenuti, adottando misure che, considerata la nostra emergenza da sovraffollamento, dovrebbero essere adottate nella normalità»<sup>16</sup>.

---

*Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, G.U. n. 100, 2 maggio 2014.

<sup>13</sup> Cfr. l. 11 agosto 2014, n. 117, *Conversione con modifiche in legge del decreto legge 26 giugno 2014 n. 92 recante Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione dell'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria e dell'ordinamento penale anche minorile*, G.U. n. 192, 20 agosto 2014.

In argomento si segnala il recente contributo di C. Cataneo, [Le Sezioni Unite si pronunciano sui criteri di calcolo dello "spazio minimo disponibile" per ciascun detenuto e sul ruolo dei fattori compensativi nell'escludere la violazione dell'art. 3 CEDU](#), in *Sistema Penale*, 23 marzo 2021.

<sup>14</sup> Cfr. Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e del Trattamento, circolare n. 3594/6044 - GDAP 0445732-2011, *Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione*; Ministero della Giustizia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ufficio del capo del Dipartimento, circolare n. 3649/6099 - GDAP 0260212 -2013, *Realizzazione circuito regionale ex art.115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica*; Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, circolare n. 3663/6113, *Modalità di esecuzione della pena*.

<sup>15</sup> Nel 2015 erano stati avviati i lavori degli Stati Generali convocati dall'ex Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, anche al fine di arricchire il percorso di riforma dell'ordinamento penitenziario avviato con la legge di delega Orlando. Il tormentato iter che ha visto sovrapposizioni di interventi normativi, anche a causa del susseguirsi di due Governi a seguito di elezioni, ha prodotto una novella che ha fatto parlare di una «mancata riforma penitenziaria». Cfr. d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121; d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123; d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, tutti in G.U. n. 250, 26 ottobre 2018.

Sul punto, M. Bortolato, [Luci e ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018](#), in *Questione Giustizia*, 2018; A. Capicchia, *La piccola riforma penitenziaria e le sue ricadute sul sistema*, in *Archivio penale*, 2, 2019.

<sup>16</sup> R. Bartoli, [Il diritto penale dell'emergenza "a contrasto del Coronavirus": problematiche e prospettive](#), in *Sistema Penale*, 24 aprile 2020, p.15.

Il secondo problema è rappresentato dalle difficili condizioni di vita in carcere e, in particolare, dai bassi standard igienico-sanitari. Come rilevato dall'Associazione Antigone<sup>17</sup>, in diversi istituti non vi sono docce in cella, ma solo in comune a tutta la sezione; inoltre, non sempre è presente l'acqua calda e in alcuni casi i servizi igienici sono a vista e non in apposito ambiente separato. Come ben riassunto dalle parole del sociologo Luigi Manconi, in carcere si vive:

«Una promiscuità coatta [...] in ambienti dove, come per volontà di un architetto di interni impazzito, la doccia e il water, il lavandino e la dispensa si sovrappongono e si mescolano per rispondere ai bisogni fisiologici primari: urinare, mangiare, lavare, defecare, in pochi metri quadrati»<sup>18</sup>.

Infine, a questa già particolarmente complessa situazione, si deve aggiungere una considerazione generale sulla realtà carceraria nel suo complesso: come anticipato all'inizio del presente articolo, l'idea del carcere come luogo chiuso, isolato e separato dal resto della società e, pertanto, sicuro è profondamente errata. Anzitutto, i detenuti hanno costanti e quotidiani contatti con il mondo esterno per il tramite di coloro che lavorano all'interno delle carceri: direttori, educatori, agenti della Polizia Penitenziaria, avvocati, magistrati, mediatori culturali, psicologi, staff medico e infermieristico, volontari e insegnanti. A ciò si aggiunga che ad alcuni detenuti è concesso uscire dalle strutture per svolgere attività lavorative o di volontariato (art. 20 *ter*, art. 21 e art. 48 o.p.) durante il giorno per poi rientrarvi alla sera, a stretto contatto con altri detenuti.

Questa breve riflessione evidenzia che anche il carcere può essere fonte e luogo di infezione<sup>19</sup>; infatti, come sottolineato anche dalla Organizzazione Mondiale della Sanità:

«L'esperienza dimostra che carceri, prigioni e altri ambienti dove le persone sono costrette alla promiscuità possono funzionare da fonte di infezione, amplificazione e diffusione delle malattie»<sup>20</sup>.

I casi di positività tra i detenuti hanno messo ben in luce che «la chiusura

---

<sup>17</sup> Si veda Antigone, *XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione. Il carcere al tempo del coronavirus*, 22 maggio 2020, consultabile [al presente link](#).

<sup>18</sup> L. Manconi, [A un centimetro di distanza](#), in *La Repubblica*, 10 marzo 2020. Al medesimo *link* è reperibile una ampia rassegna di articoli sul carcere pubblicati nella medesima data su diverse testate giornalistiche.

<sup>19</sup> In tal senso la ricostruzione di R. De Vito, *Camere senza vista*, cit., p. 126, il quale sottolinea come le ricerche sulle epidemie del passato evidenziano come le prigioni siano sempre state luogo di contagio.

L'autore, inoltre, ripropone un interessante paragone tra la vicenda della spagnola al penitenziario di San Quentin e un fatto di cronaca contemporaneo delle navi da crociera in quarantena: «L'epidemia di Covid-19 sulla nave *Diamond Princess* fornisce un'analogia contemporanea. Su 3700 individui tra passeggeri ed equipaggio, tenuti a bordo in quartieri separati ma vicini, 700 persone sono state infettate e 12 sono morte in un periodo di quattro settimane. La rapida diffusione è stata attribuita a un piccolo numero di lavoratori della cucina alloggiati insieme sul ponte 3, responsabili dell'alimentazione dei passeggeri in quarantena. L'infrastruttura della maggior parte delle prigioni è altrettanto favorevole alla diffusione delle malattie». Cfr. anche S. Ciuffoletti, [Uno studio di 100 anni fa può insegnarci a gestire l'epidemia tra i detenuti](#), in *Il Foglio*, 8 aprile 2020.

<sup>20</sup> OMS, [Regional Office for Europe. Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. Interim Guidance](#), 15 marzo 2020.

penitenziaria non è per nulla ermetica»<sup>21</sup>: *contra spem*, il virus è presente anche nelle carceri e l'urgente l'obiettivo, almeno in un primo momento, è stato quello di chiudere e isolare frettolosamente sempre di più il carcere.

L'Amministrazione Penitenziaria e il Governo, a fronte della continua crescita dei numeri delle persone ristrette e dell'imperversare della pandemia, sono intervenuti con una *escalation* di note, circolari e atti normativi. Per ragioni di sintesi si citano i provvedimenti più significativi. Inizialmente il Governo ha emanato un decreto-legge<sup>22</sup> al fine di sospendere i colloqui delle persone detenute con i famigliari sostituendoli con la modalità a distanza nelle regioni Lombardia e Veneto. Dopo solo sei giorni, il Governo ha emanato il D.P.C.M. 8 marzo 2020<sup>23</sup> disponendo che i colloqui si svolgano in tutto il territorio nazionale «in modalità video», salvo casi eccezionali. Poche ore dopo è stato emanato dallo stesso Governo il d.l. 8 marzo 2020 n. 11<sup>24</sup>: si è confermata, senza eccezioni e deroghe, l'estensione a tutto il territorio nazionale dei colloqui a distanza e si è autorizzata la Magistratura di Sorveglianza a sospendere, sino al 31 maggio 2020, la concessione di permessi premio e l'ammissione al regime di semilibertà (art. 2 comma 8 e 9 d.l. n. 11 del 2020). Se possibile, inoltre, le persone detenute – anche in custodia cautelare – dovranno partecipare a distanza a qualsiasi udienza (art. 2 comma 7 d.l. n. 11 del 2020).

Si è registrata una spirale di interventi volti a comprimere diritti e benefici della popolazione detenuta al fine di sigillare ed isolare le carceri:

«In poco più di un mese dalla proclamazione dello stato di emergenza sanitaria da coronavirus, dunque, il sistema penitenziario, viene investito da un vorticoso profluvio di disposizioni normative contenute in decreti-legge, D.P.C.M. e circolari del D.A.P.»<sup>25</sup>.

## 2. Le rivolte di marzo.

È in questo complesso scenario che si inseriscono le rivolte di marzo: la realtà carceraria, costantemente caratterizzata da un fragile e precario equilibrio a causa delle difficili condizioni di vita all'interno delle carceri, è, infatti, entrata in stato di profonda emergenza per la pandemia conclamata. I detenuti sono insoddisfatti per le misure adottate che vedono restrizioni a diritti e a benefici, senza alcuna determinazione in merito alla riduzione del drammatico numero di presenze negli istituti di pena; inoltre, sono sempre più allarmati dal rischio di un possibile contagio per l'impossibilità di rispettare il distanziamento sociale e per la mancanza di adeguati dispositivi di protezione.

Le misure del Governo sono percepite come espressione della volontà di attuare

---

<sup>21</sup> R. De Vito, *Camere senza vista*, cit., p.126.

<sup>22</sup> D.l. 2 marzo 2020, n. 9, recante *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica del Covid 19*, G.U. 2 marzo 2020 n. 53, mai convertito in legge.

<sup>23</sup> Pubblicato sulla G.U. 8 marzo 2020, n. 59.

<sup>24</sup> D.l. 8 marzo 2020 n. 11, recante *Misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*, G.U. 8 marzo 2020 n. 60, espressamente abrogato dalla l. n. 27 del 2020.

<sup>25</sup> G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e sistema penitenziario*, in *Diritto penale e processo*, 7, 2020, p. 936.

un mero *lockdown* rafforzato<sup>26</sup> all'interno degli istituti penitenziari, senza alcun intervento concreto volto a consentire una corretta applicazione delle misure preventive e contenitive del virus:

«Mischiare la paura per un contagio alla privazione della libertà, agli spazi angusti, a diritti sempre più risicati e sconosciuti con l'impossibilità di mitigare tutto ciò con il conforto degli affetti è stata la goccia che ha fatto traboccare il vaso. E così da nord a sud, la bolla è scoppiata»<sup>27</sup>.

Lo stesso Garante Nazionale delle persone detenute, Mauro Palma, ha espresso forte preoccupazione per la situazione nelle carceri italiane, invitando il Governo ad attuare urgentemente «misure straordinarie volte ad alleggerire le situazioni di sovraffollamento superando un concetto di prevenzione fondata sulla chiusura al mondo esterno, affiancando a provvedimenti di inevitabile restringimento misure che diano la possibilità di ridurre le criticità che la situazione carceraria attuale determina e che permettano di affrontare con più tranquillità il malaugurato caso che il sistema sia investito più direttamente dal problema»<sup>28</sup>.

### 3. Il decreto Cura Italia.

Dal contesto appena delineato emerge chiaramente come il sistema penitenziario ha corso il forte rischio di diventare un «moltiplicatore particolarmente efficiente della curva del contagio»<sup>29</sup>.

La sproporzione tra le inadeguate misure<sup>30</sup> messe in capo da una frenetica produzione di circolari<sup>31</sup> e atti di normazione e la gravissima situazione delle carceri italiane è purtroppo drammaticamente palese: numerosi e accorati gli appelli e le proposte di esperti appartenenti a realtà anche molto diverse fra loro<sup>32</sup> per l'individuazione di azioni volte alla tutela del diritto alla salute, diritto inviolabile e fondamentale anche per coloro che sono privati della libertà personale<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> R. De Vito, *Camere senza vista*, cit., p. 125, sviluppa un interessante paragone tra la quotidianità dei soggetti detenuti e quella dei cittadini durante i mesi di *lockdown*.

<sup>27</sup> D. Aliprandi, [Rivolta nelle carceri: morti, incendi e fughe di massa](#), in *Il Dubbio*, 9 marzo 2020. Copiosi gli articoli di cronaca pubblicati sulle principali testate nazionali a commento delle rivolte nelle carceri, tra tutti cfr. G. Rizzo, [Le rivolte nelle carceri sono il frutto di crisi vecchie e nuove](#), in *Internazionale*, 11 marzo 2020.

<sup>28</sup> Comunicato stampa del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 9 marzo 2020, consultabile [a questo link](#).

<sup>29</sup> R. De Vito, [Il vecchio carcere ai tempi del nuovo colera](#), in *Questione Giustizia*, 11 marzo 2020.

<sup>30</sup> OMS, *Regional Office for Europe*, cit.; si ribadisce, in questo documento, il rischio che i penitenziari siano luoghi di diffusione del virus anche per la collettività esterna.

<sup>31</sup> Cfr. Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, circolari del 22, 25 e 26 febbraio 2020, reperibili [in questa sezione](#) del sito del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

<sup>32</sup> Senza pretese di esaustività, cfr. la proposta dell'Unione delle Camere penali italiane reperibile [al presente link](#); la proposta della Presidente della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, Ornella Favero, pubblicata sulla Rivista *Ristretti Orizzonti* il 10 marzo 2020; la proposta dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP) pubblicata su *Sistema Penale* il 23 marzo 2020.

<sup>33</sup> Cfr. L. Longo, [Verso lo Stato etico tra populismo penale e Costituzione tradita](#), in *Ristretti Orizzonti*, 30 maggio 2020.

Indiscussa e acclarata l'inadeguatezza, a fronte del peggiorare della situazione epidemiologica, delle misure adottate con il d.l. 8 marzo 2020, l'esecutivo ha emanato il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, noto come cd. Cura Italia<sup>34</sup>.

Due sono le disposizioni di interesse<sup>35</sup> intervenute sull'esecuzione della pena: gli articoli 123 e 124 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 miravano, infatti, ad alleggerire la situazione di sovraffollamento nelle carceri tramite misure volte a favorire l'espiatione delle pene fuori dagli istituti e ad evitare l'ingresso in carcere per i soggetti condannati a pena detentiva.

Con l'art. 123 si è riproposto sostanzialmente, semplificando l'iter di ammissione alla misura, lo strumento della esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ai 18 mesi, introdotto<sup>36</sup> nell'ordinamento penitenziario dalla l. n. 199 del 2010. Salvo particolari tipologie di reati<sup>37</sup>, dal 17 marzo al 30 giugno 2020, i condannati a pena detentiva non superiore a mesi 18, anche se costituente parte residua di maggiore pena, hanno potuto espiare la pena in forma extra-muraria presso i luoghi indicati dalla legge. Particolare menzione merita il comma 3 dell'articolo in esame: il legislatore ha previsto, infatti, che, ogniqualvolta la pena sia espiata ex art. 123 del d.l. n. 18/2020 e si tratti di pena superiore a sei mesi da applicare a condannati maggiorenni, venga adottata la cd. sorveglianza elettronica per mezzo dei braccialetti elettronici, previo consenso dell'interessato.

Diverse critiche sono state sollevate nei confronti della previsione di cui al comma 3 del suddetto articolo. *In primis*, come ha rilevato parte della dottrina<sup>38</sup>, la carenza di braccialetti elettronici<sup>39</sup> in possesso dell'Amministrazione penitenziaria ha reso, di fatto, inesigibile la misura. Come è stato sottolineato dal Presidente delle Camere Penali

---

<sup>34</sup> Recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, pubblicato in G.U. 17 marzo 2020, n. 70.

<sup>35</sup> Cfr. M. Passione, ["Cura Italia" e carcere: prime osservazioni sulle \(poche\) risposte all'emergenza](#), in *Questione giustizia*, 19 marzo 2020; E. Dolcini, G.L. Gatta, [Carcere, coronavirus, decreto 'cura Italia': a mali estremi, timidi rimedi](#), in *Sistema Penale*, 20 marzo 2020; G. Murone, [Osservazioni a prima lettura in tema di decreto "cura Italia" e nuova detenzione domiciliare](#), in *Giurisprudenza penale*, 27 marzo 2020; F. Martin, [Brevi spunti di riflessione sul c.d. decreto "Cura Italia"](#), in *questa rivista*, 8 aprile 2020; C. Minnella, [Coronavirus ed emergenza carceri](#), in *questa rivista*, 29 aprile 2020; M. Passione, ["Cura Italia" e carcere: prime osservazioni sulle \(poche\) risposte all'emergenza](#), in *Questione giustizia*, 19 marzo 2020.

<sup>36</sup> Tale istituto era stato introdotto in fase emergenziale per far fronte al problema del sovraffollamento carcerario che ha portato alla condanna dell'Italia dalla Corte di Strasburgo nel 2009. Si segnala che tale istituto è tuttora in vigore grazie alla sua efficacia deflattiva.

<sup>37</sup> Tra le cause ostative alla concessione della misura, oltre a quelle previste dalla l. n. 199/2010, sono introdotte delle nuove ipotesi: detenuti sanzionati per infrazioni disciplinari relative a disordini o sommosse in carcere, ex art. 123, comma 1, d; detenuti nei cui confronti sia stato redatto un rapporto disciplinare in relazione ai disordini e alle sommosse verificatisi a partire dal 7 marzo 2020, ex art. 123, comma 1, e; condannati per maltrattamenti contro familiari e conviventi o per atti persecutori, ex art. 123, comma 1, a.

<sup>38</sup> Cfr. in particolare E. Dolcini, G.L. Gatta, *Carcere, coronavirus, decreto*, cit., esprimono forte perplessità verso la misura in commento, definendo la scelta del legislatore «irragionevole, sotto diversi profili», e ribadiscono la necessità di innalzare il limite di pena per l'applicabilità della misura ad anni 2 con controllo elettronico facoltativo.

<sup>39</sup> Cfr. Antigone, *XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, cit., pp. 75 s.



Italiane, i braccialetti elettronici «non bastano neanche per la custodia cautelare»<sup>40</sup>. In aggiunta, si tenga presente che gran parte della popolazione detenuta non ha la disponibilità di un domicilio stabile, *condicio sine qua non* per l'applicazione della misura<sup>41</sup>. Inoltre, tale previsione ha rischiato di essere soggetta a censure di illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione: l'ordinamento penitenziario all'art. 58 *quinquies* prevede, infatti, lo strumento della sorveglianza elettronica come facoltativo anche in ipotesi di pene superiori a 18 mesi<sup>42</sup>.

Procedendo con l'analisi della seconda disposizione introdotta con il d.l. n. 18/2020, l'art. 124 – sempre in ottica deflattiva ed emergenziale – ha esteso la possibilità di concedere licenze ai detenuti semiliberi fino al 30 giugno 2020, anche in deroga al limite massimo di 45 giorni l'anno previsto ex *lege*; più nello specifico, si tratta delle licenze concesse in via premiale ex art. 52 o.p. ai detenuti in regime di semilibertà. Si è voluto, infatti, evitare che questa particolare categoria di soggetti rientrasse nelle carceri in orario serale, fungendo da ulteriore possibile veicolo di contagio per il resto della popolazione ristretta. Questa previsione contenuta nell'art. 124 ha rappresentato una scelta ragionevole<sup>43</sup>, anche in virtù del fatto che i soggetti ammessi al regime di semilibertà<sup>44</sup> hanno già scontato periodi consistenti di pena e non risultano essere soggetti pericolosi; nello specifico, infatti, la disposizione ha interessato le licenze già concesse ai detenuti in semilibertà, delle quali è consentita l'estensione temporale fino al 30 giugno 2020.

Secondo quanto riportato dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, la norma in esame ha voluto ottenere un duplice effetto con riguardo al contenimento del rischio da contagio: l'estensione temporale delle licenze infatti, per un verso ha comportato una riduzione temporanea della popolazione detenuta e, per altro verso, ha evitato che il detenuto in semilibertà, con quotidiani contatti con l'esterno dell'istituto, costituisse rischio di infezione per il resto della popolazione carceraria al suo rientro nella struttura.

---

<sup>40</sup> Unione delle Camere Penali Italiane, [Emergenza carcere: basta mistificazioni](#), 20 marzo 2020.

<sup>41</sup> Per affrontare il problema di una consistente fascia della popolazione detenuta che, non avendo risorse abitative, non può accedere a benefici di legge, la Cassa Ammende ha inteso intervenire per porre in essere misure di intervento per l'inclusione sociale. Con delibera del Consiglio di amministrazione del 6 aprile 2020 ha approvato il finanziamento di un programma di interventi mirati, invitando Regioni e Province autonome a presentare proposte progettuali per favorire l'accesso alle misure non detentive con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, assistenza o accoglienza delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, mettendo a disposizione euro 5.000.000,00.

<sup>42</sup> Cfr. C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri*, cit., p. 20; Proposta dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP) pubblicata su *Sistema Penale* il 23 marzo 2020. Inoltre, ulteriore profilo di incostituzionalità è ravvisato da E. Dolcini, G.L. Gatta, *Carcere, coronavirus, decreto*, cit.: sussiste, infatti, una «disparità di trattamento fra i condannati che devono eseguire una pena superiore o inferiore a sei mesi: questi ultimi, per i quali non è previsto il controllo elettronico, potrebbero infatti trovarsi nella fase finale di esecuzione di una pena di maggiore entità e verosimilmente porre esigenze di controllo più forti rispetto a chi deve eseguire un residuo di pena superiore a sei mesi».

<sup>43</sup> Come confermano anche i numeri riportati nel bollettino n. 27 del 24 aprile reperibile sul sito del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: 704 permessi e licenze per semiliberi.

<sup>44</sup> Regime applicabile anche in via provvisoria, come segnala C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri*, cit., p. 30, richiamando la recentissima sentenza della Corte Costituzionale n.74 del 24 aprile 2020.

Una critica al decreto è stata mossa, peraltro, per l'assenza di misure e previsioni normative indirizzate ai soggetti detenuti in custodia cautelare in carcere. Si stima, infatti, che i soggetti detenuti in attesa di giudizio rappresentino circa un terzo della popolazione penitenziaria<sup>45</sup>. Si tratta di una grave lacuna:

«Si deve ritenere che il diritto alla salute non possa non prevalere se accompagnato al principio della presunzione di innocenza in un contesto in cui all'emergenza del sovraffollamento si somma quella del coronavirus»<sup>46</sup>.

Significative sono, ancora, le parole del Garante nazionale delle persone detenute, Mauro Palma, a commento delle misure adottate con il decreto cd. Cura Italia:

«C'è molto cammino da fare, andando a passo svelto perché così richiesto dall'impellenza del presente, ma anche con passo ben direzionato perché deve essere chiara la necessità di ridare sensatezza al cammino, di ricomprendere l'orientamento dei passi. In questa ipotesi il decreto di ieri è soltanto un primo piccolo passo in avanti che sarà ben direzionato se in sede applicativa saprà cogliere il senso del suo andare e non si restringerà nella timidezza»<sup>47</sup>.

#### 4. Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza.

Alla luce della inadeguatezza delle misure messe in atto dal Governo per la gestione del rischio di contagio da Covid-19 all'interno degli istituti penitenziari, diverse proposte e appelli<sup>48</sup> sono stati rivolti al legislatore perché apportasse delle significative modifiche al d.l. cd. Cura Italia in sede di conversione; appelli rimasti, tuttavia, inascoltati: il d.l. in oggetto è stato, infatti, convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27 senza significative ulteriori modifiche<sup>49</sup>.

Se da un lato, quindi, come emerge dalla normativa poc'anzi analizzata, si è assistito a timide ed insufficienti azioni da parte del Governo, complessivamente limitate e di scarsa efficacia, un approccio diametralmente opposto, coraggioso ed incisivo, è stato adottato dalla Magistratura di Sorveglianza. Quest'ultima ha rivestito un ruolo essenziale: è, infatti, opinione unanime che la positiva riuscita del processo di deflazione della popolazione detenuta<sup>50</sup> – fondamentale per impedire il diffondersi del virus – sia da attribuire all'intervento della Magistratura di Sorveglianza che ha svolto «un difficile ruolo

---

<sup>45</sup> Cfr. G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19*, cit., p. 944.

<sup>46</sup> R. Bartoli, *Il diritto penale dell'emergenza*, cit., p. 15.

<sup>47</sup> M. Palma, [Il carcere nello specchio di una emergenza](#), in *Giustizia insieme*, 19 marzo 2020.

<sup>48</sup> Cfr. *Proposte della Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale e dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale*, contenute nei documenti del 20 marzo 2020, 23 marzo 2020 e 13 aprile 2020, reperibili su *Sistema Penale*. Ancora, delibera del Consiglio Nazionale Forense, *Subito misure per arginare sovraffollamento*, in *Consiglio Nazionale Forense*, 9 aprile 2020. Anche Papa Francesco, il 29 marzo 2020, ha ribadito la necessità di un intervento mirato ed efficace sulle carceri italiane – cfr. quanto pubblicato [a questo indirizzo](#).

<sup>49</sup> Per un puntuale e completa analisi dell'iter di conversione, cfr. G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19*, cit., pp. 944-947.

<sup>50</sup> Il bollettino n. 27 del 24 aprile 2020 del Garante nazionale delle persone detenute, ad esempio, stima un totale di 53.568 detenuti contro i 61.230 di fine febbraio 2020.

di supplenza»<sup>51</sup>.

I Magistrati di Sorveglianza sono, infatti, stati chiamati<sup>52</sup> a «[...] ricercare soluzioni adeguate a contemperare la sicurezza collettiva con l'esigenza di garantire la massima tutela della salute dei detenuti e di tutti coloro che operano all'interno degli istituti penitenziari, muovendosi in un quadro normativo che non offre strumenti per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento [...]»<sup>53</sup>.

Analizzando i provvedimenti adottati dalla Magistratura di Sorveglianza<sup>54</sup>, emerge come siano stati applicati degli strumenti ordinari tipizzati all'interno dell'ordinamento penitenziario per far fronte a una situazione emergenziale<sup>55</sup>: da un lato, infatti, si è cercato di estendere il più possibile l'applicazione delle misure alternative alla detenzione; dall'altro lato si è favorita l'uscita dal carcere dei detenuti con problemi di salute, quindi potenzialmente più a rischio di contagio da Covid-19.

Tra i primi, ad esempio, è stato incentivato il ricorso a benefici di legge quali l'applicazione dell'art. 47 o.p., ossia l'affidamento in prova provvisorio ai servizi sociali anche in assenza di attività lavorativa; l'affidamento terapeutico previsto dall'art. 94 D.P.R. 309/90 sia nell'ipotesi ambulatoriale che in quella comunitaria; la detenzione domiciliare ordinaria ex art. 47 *ter*, comma 1 lettera *a* o.p. per madri detenute con figli minori di anni 10.

Separata riflessione e analisi riguarda, invece, la seconda categoria di provvedimenti adottati dalla Magistratura di Sorveglianza al fine di tutelare la salute di quei detenuti ritenuti più a rischio di contagio da Covid-19 perché già affetti da altre patologie.

In queste ipotesi è stato applicato l'art. 47 *ter*, comma 1 *ter* o.p., ossia la detenzione domiciliare *cd. surrogatoria* o in deroga<sup>56</sup> (anche nota come detenzione domiciliare umanitaria) applicabile nelle ipotesi di differimento pena previsto dagli artt. 146 e 147 c.p.

---

<sup>51</sup> Consiglio Superiore della Magistratura, [Parere sul Disegno di Legge n. 1766 Atto Senato di conversione in legge del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18](#).

<sup>52</sup> Sul punto si richiama anche una Nota del Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Dott. Salvi, del 1 aprile 2020. Il documento intende analizzare e riflettere sulle diverse opzioni che la legislazione vigente offre in tema di misure cautelari e di esecuzione penale, anche tramite più ampie e innovative soluzioni interpretative. Cfr. G.L. Gatta, [Il ruolo del pubblico ministero nella riduzione delle presenze in carcere durante l'emergenza coronavirus: un documento della Procura Generale della Cassazione](#), in *Sistema penale*, 3 aprile 2020.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Per una sintetica, ma completa, rassegna dei provvedimenti, cfr. V. Manca, *Ostatività, emergenza sanitaria e Covid-19: le prime applicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 4, 2020; C. Minnella, [Evoluzioni giurisprudenziali sulle misure svuota carceri adottate dalla magistratura di sorveglianza](#), in *Diritto e Giustizia*, 27 aprile 2020; A. Della Bella, [La magistratura di sorveglianza di fronte al COVID: una rassegna dei provvedimenti adottati per la gestione dell'emergenza sanitaria](#), in *Sistema Penale*, 29 aprile 2020.

<sup>55</sup> Significativa in tal senso è anche la nota del 1 aprile 2020 del procuratore generale della Corte di Cassazione, Dott. Giovanni Salvi, in cui si afferma che: «L'emergenza coronavirus costituisce un elemento valutativo nell'applicazione di tutti gli istituti normativi vigenti e ne rappresenta un presupposto interpretativo necessario».

<sup>56</sup> *Cd. detenzione domiciliare in deroga* perché non soggetta a limiti edittali nei casi di infermità fisica o psichica e applicabile anche a soggetti condannati per i reati ostativi ex art. 4 *bis* o.p. e a soggetti in regime di cui all'art. 41 *bis* o.p.

L'art. 147 c.p. dispone, infatti, il differimento facoltativo della pena «se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica»<sup>57</sup>: è il concetto di rischio di insorgenza di una patologia potenzialmente grave che è stato riletto dalla Magistratura di Sorveglianza alla luce della situazione pandemica. Secondo i magistrati, infatti, il pericolo di una grave infermità va determinato anche in relazione alla probabilità di contrarre il virus; in altre parole «l'epidemia in atto viene presa in considerazione come elemento che concorre a definire la gravità dell'infermità»<sup>58</sup>. Tramite questa interpretazione, dunque, anche in ipotesi di patologie che normalmente non sarebbero incompatibili con la permanenza all'interno del carcere<sup>59</sup>, vengono ritenuti sussistenti i requisiti per la concessione del differimento facoltativo della pena.

L'applicazione dell'art. 47 *ter*, comma 1 *ter* o.p. ha consentito, inoltre, alla Magistratura di Sorveglianza di intervenire con finalità deflattiva sul sovraffollamento anche nelle sezioni più delicate delle carceri italiane cd. ad alta sicurezza<sup>60</sup>: questa disposizione, proprio perché posta a tutela del fondamentale e inviolabile diritto alla salute, si è potuta applicare a prescindere dall'entità della pena e dalla natura del reato, quindi anche a detenuti per reati di mafia<sup>61</sup>.

Proprio questa ultima evenienza, ossia l'applicazione della detenzione domiciliare a soggetti in regime di 41 *bis* o.p. (cd. regime di carcere duro), ha sollevato diverse polemiche e reazioni in una certa parte dell'opinione pubblica<sup>62</sup> che si è appellata al principio di legalità e alla certezza della pena<sup>63</sup>. Tuttavia, come ben sintetizzato nella magistrale riflessione del Professor Domenico Pulitanò:

---

<sup>57</sup> Cfr. art. 147, comma 1, n. 2 c.p.

<sup>58</sup> A. Della Bella, *La magistratura di sorveglianza*, cit., par. 4.

<sup>59</sup> Come puntualmente sottolineato da C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri*, cit., p. 43, la Magistratura di Sorveglianza riprende l'interpretazione fornita, tra le altre, da Cass. pen., sez. I, 17 maggio 2019, n. 27352, sul concetto di incompatibilità tra la patologia del soggetto detenuto e la permanenza in carcere: «[...] non è necessaria una incompatibilità assoluta tra la patologia e lo stato di detenzione, ma occorre pur sempre che l'infermità o la malattia siano tali da comportare un serio pericolo di vita, o da non poter assicurare la prestazione di adeguate cure mediche in ambito carcerario, o, ancora, da causare al detenuto sofferenze aggiuntive ed eccessive, in spregio del diritto alla salute e del senso di umanità al quale deve essere improntato il trattamento penitenziario».

<sup>60</sup> Si tenga presente che questa particolare categoria di detenuti condannati per il reato di associazione mafiosa non poteva accedere alla misura di cui all'art. 123 del d.l. cd. Cura Italia in virtù della speciale previsione di cui al comma 1, lettera a.

<sup>61</sup> A. Della Bella, *La magistratura di sorveglianza*, cit., par. 5 segnala correttamente come la misura può essere eseguita nella propria abitazione, ma anche in altri luoghi di privata dimora come, ad esempio, in domicili messi a disposizione dalla Amministrazione penitenziaria, più facilmente controllabili.

<sup>62</sup> Sul punto, cfr. D. Pulitanò, [Pena e carcere alla prova dell'emergenza](#), in *Diritto di Difesa*, 13 maggio 2020; G. Fiandaca, [Scarcerazione per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica](#), in *Sistema Penale*, 19 maggio 2020.

<sup>63</sup> La discussione mediatica attorno a queste pronunce prende avvio dalla decisione dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano del 20 aprile 2020: il magistrato, Dott.ssa Gloria Gambitta, ha concesso la misura della detenzione domiciliare in deroga a un detenuto in regime di cui all'articolo 41 *bis* o.p., di anni 78 e con fine pena a marzo 2021.

Sul punto, cfr. C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri*, cit., p. 45, nota 130.

«Legalità della pena significa predeterminazione legale dei modelli di risposta al reato [...] la predeterminazione legale è aperta alla possibilità di modelli diversi di articolazione legale delle risposte al reato, e a modifiche del percorso dell'esecuzione in ragione di elementi sopravvenuti. In questa prospettiva viene in rilievo l'idea della rieducazione (cioè di una pena che possa avere un significato anche per il condannato); e possono venire in rilievo anche altre ragioni, fra le quali la considerazione di problemi di salute [...]»<sup>64</sup>.

Proporzionalità e flessibilità della pena sono, infatti, due componenti essenziali di una pena umana, come sancito anche dall'art. 27, comma 3 Cost. e dall'art. 3 CEDU<sup>65-66</sup>: l'applicazione di questi principi fondamentali ha ispirato le pronunce della Magistratura di Sorveglianza<sup>67</sup>; tali pronunce, come sopra si è ricordato, sono state tuttavia accolte con forte allarmismo nell'opinione pubblica.

---

<sup>64</sup> D. Pulitanò, *Pena e carcere*, cit., p. 5.

<sup>65</sup> Sul punto, per completezza, si segnala che il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha pubblicato in data 20 marzo 2020 la dichiarazione *Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia da coronavirus (COVID-19)*, reperibile [a questo link](#).

<sup>66</sup> Con riferimento a questi principi, si segnala che, a seguito della nota sentenza *Torreggiani c. Italia* del 3 gennaio 2013, i Magistrati di Sorveglianza di Venezia e Milano avevano sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevedeva il rinvio facoltativo dell'esecuzione pena in ipotesi di grave sovraffollamento e di conseguente esecuzione pena in condizioni disumane e degradanti in violazione dell'art. 3 CEDU: i magistrati chiedevano un intervento additivo della Corte al fine di inserire tra le ipotesi di differimento della pena anche quella relativa all'esecuzione pena contraria ai principi di umanità.

Sul punto, Corte Cost., 22 novembre 2013, n. 279, con nota di F. Della Casa, *Il monito della Consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2013, p. 4534: «Nella sostanza veniva richiesta una sentenza additiva, in quanto, secondo la corretta interpretazione dei giudici rimettenti, l'art. 147 c.p. contiene un elenco tassativo delle situazioni che giustificano la provvisoria paralisi della pretesa punitiva, senza peraltro menzionare – e, quindi, escludendo – l'ipotesi in cui, a causa di un grave (e diffuso) sovraffollamento del circuito carcerario, l'esecuzione della pena detentiva si ponga in contrasto con il divieto di pene inumane».

La Corte Costituzionale con sentenza n. 279 del 2013 dichiarava inammissibili le questioni sollevate; la Corte, tuttavia, condivideva l'analisi svolta dai giudici circa lo stato di sovraffollamento e la necessità di individuare dei rimedi preventivi: la Corte affermava che «l'attuale situazione non può protrarsi ulteriormente e fa apparire necessaria la sollecita introduzione di misure specificatamente mirate a farla cessare»; inoltre, «nel dichiarare l'inammissibilità, questa Corte deve tuttavia affermare come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia».

Cfr. F. Della Casa, *Il problematico impiego della sospensione dell'esecuzione in chiave "anti-overcrowding": la parola alla Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2013; Trib. Sorv. Venezia, 13 febbraio 2013, con nota di A. Gargani, *Trattamento disumano e rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena: verso una sentenza additiva?*, in *Diritto penale e processo*, 5, 2013.

Cfr. Trib. Sorv. Milano, 12 marzo 2013, con nota di A. Della Bella, [Sollevata ancora questione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.: il tribunale di sorveglianza di Milano segue la strada imboccata dal tribunale di Venezia per rispondere al problema del sovraffollamento carcerario](#), in *Diritto penale contemporaneo*, 28 marzo 2013.

<sup>67</sup> Tra le numerose pronunce, cfr. [Trib. Sorv. Sassari, 23 aprile 2020, ordinanza n. 645](#). Il giudice, in questa pronuncia, sintetizza in modo magistrale la questione: «lasciare il detenuto in tali condizioni equivarrebbe esporlo al rischio di progressione di una malattia potenzialmente letale, in totale spregio del diritto alla salute e del diritto a non subire un trattamento contrario al senso di umanità [...] permanere in carcere senza la possibilità di effettuare ulteriore e "indifferibili" accertamenti equivale ad esporre il detenuto a un pericolo reale dal punto di vista oggettivo e a un'incognita di vita o morte del tutto intollerabile e immeritata per ogni essere umano».

## 5. I decreti Bonafede.

La diffusa preoccupazione generata dalle polemiche politico-mediatiche<sup>68</sup> in oggetto ha indotto il legislatore ad intervenire con due decreti-legge (noti come d.l. Bonafede, dal nome del Ministro, o d.l. anti-scarcerazioni) al fine di rassicurare l'opinione pubblica sul tema della sicurezza collettiva.

Il primo d.l., n. 28 del 30 aprile 2020<sup>69</sup>, è intervenuto sulla procedura per concedere, in particolare, la detenzione domiciliare cd. surrogatoria: in sintesi, si è previsto come obbligatorio – ma non vincolante – il parere della Procura nazionale e delle Procure distrettuali antimafia per poter concedere la misura ai detenuti per reati di criminalità organizzata<sup>70</sup>.

Il secondo d.l., n. 29 del 10 maggio 2020<sup>71</sup>, è intervenuto, invece, sui termini di revisione periodica dei provvedimenti relativi alla detenzione domiciliare e al differimento dell'esecuzione della pena: in altre parole, senza voler qui entrare nello specifico della dettagliata disciplina, si è disposto che i giudici rivalutino la sussistenza dei gravi motivi di salute che giustificano l'applicazione della misura in relazione all'emergenza sanitaria in tempi molto ravvicinati, verificando altresì se vi siano posti disponibili nelle strutture sanitarie del territorio<sup>72</sup>.

Il decreto n. 29 del 10 maggio 2020 non è stato convertito in legge ed è stato espressamente abrogato dalla l. 25 giugno 2020 n. 70, che ha convertito solo il primo

---

<sup>68</sup> Polemiche che hanno investito e portato alle dimissioni del direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dott. Francesco Basentini, per una nota del 21 marzo 2020 indirizzata ai direttori degli istituti penitenziari. Nella nota, emanata dalla Direzione Detenuti e Trattamento, venivano elencate una serie di patologie cui era possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze e si invitavano le Direzioni a comunicare con solerzia alla Autorità Giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, il nominativo del ristretto nelle individuate condizioni di salute. Per completezza di informazioni si rappresenta che il nuovo capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dott. Petralia, ha sospeso l'efficacia di queste disposizioni e con circolare 6 giugno 2020. Per un approfondimento sul tema, cfr. D. Pulitanò, *Pena e carcere*, cit., e G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19*, cit., p. 948.

<sup>69</sup> Recante *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*, G.U. n. 111, 30 aprile 2020.

<sup>70</sup> Per una più approfondita analisi, cfr. A. Della Bella, [Emergenza COVID e 41bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche](#), in *Sistema Penale*, 1 maggio 2020.

<sup>71</sup> Recante *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, terroristic 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*, G.U. n. 119, 10 maggio 2020.

<sup>72</sup> In tema, cfr. G. Fiandaca, *Scarcerazione per motivi di salute*, cit., par. 5; F. Gianfilippi, [La rivalutazione delle detenzioni domiciliari per gli appartenenti alla criminalità organizzata, la magistratura di sorveglianza e il corpo dei condannati nel D.L. 10 maggio 2020 n. 29](#), in *Giustizia Insieme*, 12 maggio 2020.

Per una dettagliata e approfondita analisi dei due decreti in esame, cfr. G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19*, cit., pp. 949 ss.

decreto, ma con una opinabile operazione di tecnica legislativa: la l. n. 70 ha recuperato la maggior parte delle disposizioni dell'abrogato decreto e le ha combinate con quello convertito. Ne è nato un *corpus* normativo unico che è intervenuto sull'ordinamento penitenziario, modificandolo<sup>73</sup>.

Questa disciplina ha generato forti e diffuse critiche all'interno della magistratura: si è temuto che venisse lesa l'autonomia del potere giudiziario e che non venisse rispettato il diritto alla salute e alla difesa dei detenuti. Una parte della magistratura, infatti, ha ritenuto che la nuova disciplina per la concessione della detenzione domiciliare introdotta con i due decreti in esame potesse violare il principio di separazione dei poteri. Nello specifico, il riferimento è all'obbligo di dover ridiscutere il provvedimento adottato dal Magistrato di Sorveglianza (monocratico o collegiale) entro 15 giorni dalla concessione della misura e poi con cadenza mensile o immediatamente, nel caso in cui venga segnalata una struttura penitenziaria idonea ad accettare il detenuto; inoltre, non è prevista comunicazione alcuna alla difesa in merito all'apertura del procedimento di rivalutazione della misura.

#### 5.1. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 245/2020.

Questi sono i motivi che hanno portato il Tribunale di Sorveglianza di Sassari e i Magistrati di Sorveglianza di Avellino e Spoleto<sup>74</sup> a sollevare questione di legittimità costituzionale in merito al d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito in l. n. 70 del 2020<sup>75</sup>.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 245 il 24 novembre 2020 e ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate<sup>76</sup>; per la Corte, infatti, la disciplina contenuta nei decreti-legge in esame non affievolisce la tutela del diritto alla salute dei soggetti detenuti, ma mira a bilanciare questo fondamentale diritto con altrettanto imprescindibili esigenze di sicurezza pubblica – soprattutto con riferimento a soggetti detenuti caratterizzati da pericolosità sociale elevata. Proprio in virtù di questo fondamentale bilanciamento, viene resa necessaria una periodica revisione del

---

<sup>73</sup> Si vedano l'art. 30 *bis* sui permessi di necessità con la modifica del primo e ultimo comma, l'art. 47 *ter* circa la detenzione domiciliare, con l'introduzione del comma 1 *quinqies*, e l'art. 41 *bis* in merito ai colloqui con i garanti, con l'introduzione dei commi 2 *quater*.1, 2 *quater*.2 e 2 *quater*.3.

<sup>74</sup> Come segnalato da A. Stella, [DL antiscarcerazioni di Bonafede, mercoledì il giudizio della consulta](#), in *Il Riformista*, 3 novembre 2020. Il primo caso riguardava un detenuto in regime di cui all'articolo 41 *bis* o.p., affetto da tumore alla vescica; il secondo caso interessava una detenuta di anni 76 affetta da grave infermità fisica e l'ultimo caso riguardava, invece, un detenuto con quadro clinico particolarmente complesso a causa di precedente trapianto di organi.

<sup>75</sup> Recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*, G.U. n. 162 del 29 giugno 2020.

<sup>76</sup> A commento della sentenza, cfr. S. Corbetta, [Costituzionalmente legittima la disciplina del "decreto antiscarcerazioni" come modificato dalla L. 70/2020](#), in *Il Quotidiano Giuridico*, 27 novembre 2020; E. Aprile, *Per la Corte Costituzionale non viola il diritto alla salute del detenuto la disciplina contenuta nel "Decreto antiscarcerazioni" adottato durante l'emergenza sanitaria dovuta al virus Covid-19*, in *Cassazione Penale*, 2, 2021.

provvedimento di concessione della misura, con la contestuale verifica della disponibilità di strutture penitenziarie idonee ad accogliere il detenuto senza pregiudizi per la salute. Non si sono ravvisate una invasione e una lesione della sfera di autonomia della magistratura: la *ratio* è stata, piuttosto, quella di consentire un costante aggiornamento del «delicato bilanciamento sotteso alla misura in essere, alla luce di una situazione epidemiologica in continua evoluzione»<sup>77</sup>.

La Corte, inoltre, non ha ritenuto violato nemmeno il diritto di difesa del soggetto detenuto: l'ordinamento penitenziario prevede già, infatti, delle ipotesi in cui i provvedimenti definitivi del Tribunale di Sorveglianza sono presi in via d'urgenza dal Magistrato di Sorveglianza sulla base di documentazione non nota alla difesa; in queste ipotesi, per la Corte non è necessario:

«Il pieno contraddittorio già nella fase avanti al magistrato di sorveglianza, destinata a sfociare in un provvedimento interinale che verrà poi confermato o smentito dal tribunale in esito a un procedimento – quello sì – a contraddittorio pieno, nel quale la difesa avrà accesso agli atti e ai documenti sui quali si formerà il convincimento del tribunale. Procedimento, quest'ultimo, che la legge n. 70 del 2020 dispone ora che debba concludersi nel termine perentorio di trenta giorni dall'eventuale provvedimento interinale di revoca»<sup>78</sup>.

## 6. Il carcere e la fase due: il decreto Ristori.

Il complesso scenario fin qui analizzato, caratterizzato da interventi normativi assai limitati nella sostanza e da una significativa supplenza nella gestione del rischio di contagio nelle carceri da parte della Magistratura di Sorveglianza, ha interessato il mondo delle carceri durante tutta la prima fase emergenziale<sup>79</sup>.

Il sistema penitenziario, come gli altri settori della società civile, è stato colto impreparato a gestire una pandemia come quella da Covid-19; la speranza era che si prevedessero degli interventi strutturali<sup>80</sup> volti a gestire una (preannunciata e temuta) seconda ondata del virus, ma così non è stato.

*Contra spem*, il nostro Paese è stato investito da una ulteriore ondata pandemica e, anche a seguito di un aumento del numero di detenuti nei mesi estivi, il problema della gestione del rischio di contagio da Covid-19 nelle carceri si è ripresentato in tutta la sua

---

<sup>77</sup> [Corte Cost., sent. 24 novembre 2020, n. 245.](#)

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Come riportato da Antigone, [Salute, tecnologie, spazi, vita interna. Il carcere alla prova della fase 2](#), 10 agosto 2020, i casi totali in carcere fino al 7 luglio 2020 sono stati 287; hanno, inoltre, perso la vita a causa del virus 4 detenuti, 2 agenti di polizia e due medici penitenziari.

<sup>80</sup> Il Comitato Nazionale di Bioetica, nel documento *Covid-19: Salute pubblica, Libertà individuale, Solidarietà sociale*, approvato il 28 maggio 2020, auspica «misure per ridurre il rischio di contagio, tramite l'alleggerimento delle presenze in carcere (tenuto anche conto che il 30% dei carcerati è in custodia cautelare)». Il citato documento ha, infatti, individuato tra «gli altri gruppi particolarmente vulnerabili, le persone rinchiusi nelle carceri. I detenuti rappresentano un gruppo ad alta vulnerabilità bio-psico-sociale cui va riconosciuto il diritto alle pari opportunità nella tutela della salute».



complessità<sup>81</sup>.

Focolai all'interno delle carceri, timore di rivolte tra i detenuti, impossibilità di garantire il distanziamento sociale richiesto: la situazione è pressoché identica a quella di febbraio/marzo 2020.

In questa successiva fase, tuttavia, alla luce di quanto accaduto in primavera, si attendeva un significativo intervento da parte del Governo: «Ancora una volta, le aspettative sono rimaste deluse»<sup>82</sup>.

L'aumentare dei contagi tra detenuti e personale penitenziario ha creato forte allarme e ha indotto il legislatore a intervenire nuovamente con il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, cd. decreto Ristori<sup>83</sup>, introducendo alcune misure volte a prevenire il rischio di contagio nelle carceri<sup>84</sup>. In particolare, le disposizioni di interesse sono contenute agli artt. 28, 29 e 30 del decreto. L'unica significativa novità contenuta nel d.l. Ristori<sup>85</sup> ha riguardato la possibilità di concedere permessi premio in deroga ai limiti temporali ex art. 30 *ter* o.p.; tuttavia, si è limitata fortemente la portata applicativa di tale disposizione prevedendo che questa misura sia applicabile solo a chi abbia già fruito dei permessi premio e svolga un lavoro all'esterno ex art. 21 o.p. A ciò si aggiunga che sussistono una serie di limitazioni per particolari tipologie di reati, come ad esempio quelli di cui all'articolo 4 *bis* o.p.

Fatta salva questa previsione contenuta all'art. 29 del decreto riguardante i permessi premio, con gli artt. 28 e 30 del d.l. Ristori si è sostanzialmente richiamata la disciplina, già prevista nel decreto Cura Italia, relativamente alle licenze premio superiori a 45 giorni per ogni anno di detenzione sulla falsariga dell'art. 124 del d.l. n. 18/2020 e

---

<sup>81</sup> Alla luce dell'innalzamento della curva epidemiologica dopo il periodo estivo, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha diramato una serie di circolari. In particolare, con la circolare 22 ottobre 2020 n. 373655 è stato tra l'altro disposto che «in stretto coordinamento con le Autorità sanitarie locali e sulla scorta dei dati epidemiologici si individueranno possibili opzioni organizzative che si rilevino assolutamente necessarie per ridurre o sospendere temporaneamente le occasioni di contatto tra la popolazione detenuta e le persone provenienti dall'esterno». Con successiva circolare 10 novembre 2020 n. 401524 vengono, tra l'altro, individuate delle soglie di rischio in relazione alle percentuali di positivi presenti in ogni istituto con precise prescrizioni e limitazioni di riferimento, sino all'adozione di quelle più radicali per la seconda soglia.

<sup>82</sup> C. Minnella, [Dal decreto-legge 'sicurezza-bis' a quello 'ristori': errare humanum est, perseverare autem diabolicum](#), in *Diritto di Difesa*, 8 novembre 2020.

<sup>83</sup> Recante *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, G.U. n. 269 del 2020.

<sup>84</sup> Per completezza si segnala che il legislatore è intervenuto il 21 ottobre 2020 con il d.l. n.130, cd. d.l. sicurezza *bis*, introducendo una nuova fattispecie incriminatrice che punisce chi introduce e riceve telefoni in carcere; con questo decreto, inoltre, si inaspriscono le pene per coloro che facilitano le comunicazioni dei detenuti in regime di 41 *bis* fuori da quanto previsto *ex lege*.

Significativa la riflessione di C. Minnella, *Dal decreto-legge 'sicurezza-bis'*, cit., par. 1: «Mentre si ci preoccupava di punire, con la consueta legislazione d'urgenza, i tentativi di fare entrare negli istituti penitenziari dispositivi mobili di comunicazione, è stato purtroppo il coronavirus a varcare le soglie delle carceri italiane, con numeri che destano comprensibile allarmismo».

<sup>85</sup> Cfr. F. Gianfilippi, [Il Decreto legge Ristori, le disposizioni emergenziali per contenere il rischio di diffusione dell'epidemia nel contesto penitenziario](#), in *Giustizia insieme*, 1 novembre 2020; M. Peraldo, [Licenze, permessi e detenzione domiciliare "straordinari": il decreto "ristori" \(d.l. 28 ottobre 2020, n. 137\) e le misure eccezionali in materia di esecuzione penitenziaria](#), in *Sistema Penale*, 16 novembre 2020.

all'esecuzione della pena presso il domicilio ex art. 123 del d.l. n. 18/2020<sup>86</sup>.

Il d.l. in esame è stato convertito in l. n. 176 del 2020<sup>87</sup> senza significative modifiche rispetto al testo del decreto: l'unica proposta accolta con riferimento alle disposizioni in esame, la cui rilevanza dovrà essere vagliata in concreto nei mesi a seguire, è relativa alla sostituzione nel testo attuale dell'articolo 29 di una «e» con una «o» per consentire, a chi ha già accesso a permessi premio, di restare temporaneamente fuori dagli istituti; si tratta di persone che, usufruendo già di questi benefici non pongono particolari problemi di sicurezza<sup>88</sup>.

## 7. Recenti orientamenti della giurisprudenza in tema di rischio di contagio da Covid-19 nelle carceri.

Prima di proporre alcune riflessioni conclusive, si segnala che la Corte di Cassazione<sup>89</sup> si è recentemente pronunciata in tema di rischio di contagio da Covid-19 all'interno delle carceri fornendo una condivisa interpretazione dei criteri su cui fondare il giudizio di incompatibilità con lo *status* di detenuto per motivi di salute.

I ricorsi che hanno portato a queste recenti pronunce<sup>90</sup> hanno riguardato imputati affetti da gravi patologie e sottoposti a custodia cautelare in carcere, ai quali è stata negata la sostituzione della misura più afflittiva con gli arresti domiciliari.

La Corte di Cassazione ha espressamente indicato come necessario ai fini della incompatibilità con il regime carcerario che il rischio di contrarre il virus in carcere sia

---

<sup>86</sup> Come segnalato da C. Minnella, *Dal decreto-legge 'sicurezza-bis'*, cit., par. 8 la «ciliiegina sulla torta» è rappresentata dal fatto che il legislatore non prevede lo scioglimento del cumulo per accedere ai permessi e all'esecuzione domiciliare: «[...] il permesso premio e l'esecuzione domiciliare non sono concedibili a chi veda compreso nel proprio titolo esecutivo un delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso od altro reato commesso con modalità mafiose o con la finalità di agevolare un gruppo criminale ex art. 416-bis c.p., oppure di terrorismo anche internazionale, anche se ha già espiato la quota di pena relativa a questi delitti, se i reati residui siano stati giudicati, anche in sede esecutiva, avvinti da una connessione con quelli ostativi perché commessi con una sola azione od omissione o in esecuzione di un medesimo disegno criminoso (art. 12 comma 1 lett. b) c.p.p.) o per eseguire od occultare i reati ostativi (art. 12 co. 1 lett. c) c.p.p.)».

Si segnala che il d.l. n. 7/2021, recante *Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, G.U. n. 24 del 2021 ha prorogato al 30 aprile 2021 le scadenze previste in alcuni articoli del d.l. n. 137/2020.

<sup>87</sup> Recante *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno dei lavoratori, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, G.U. n. 43 del 2020.

<sup>88</sup> Si dà atto che il Partito Democratico (senatore Mirabelli), raccogliendo tra l'altro l'appello della Camere Penali, aveva presentato tre ulteriori emendamenti al decreto proponendo: l'innalzamento da sei mesi ad un anno del limite della pena da scontare in detenzione domiciliare senza braccialetto elettronico, escludendo i condannati ai reati di cui all'art. 4 bis (mafia, terrorismo, reati in famiglia e *stalking*); l'aumento di 30 giorni dello sconto di pena per ogni semestre a chi ha già goduto della riduzione della pena per buona condotta per anticipare la fine della carcerazione (cd. liberazione anticipata speciale); il rinvio dell'emissione degli ordini di esecuzione, a seguito di una condanna, delle pene detentive inferiori ai 4 anni.

<sup>89</sup> Cfr. Cass. Pen., sez. V, 6 ottobre 2020, n. 35012; Cass. Pen., sez. V, 5 gennaio 2021, n. 165.

<sup>90</sup> Sul punto, cfr. V. Giglio, [Il rischio di contagio da Covid-19 per i detenuti e la sua valutazione nella giurisprudenza di legittimità](#), in *Filodiritto*, 11 dicembre 2020; F. Martin, [Cass. Pen., Sez. V, 9 dicembre 2020, n. 35012 in tema di Covid-19 e incompatibilità con il regime carcerario](#), in *Lusinitinere*, 13 dicembre 2020.

concreto e che in caso di contagio sia certo o altamente probabile il sensibile peggioramento della malattia o la morte. Si tratta, pertanto, di un doppio rischio: da un lato, lo stato di detenzione deve rendere più facile il contagio da Covid-19; dall'altro, è richiesto un rischio maggiore per la salute, come nel caso di contagio di un soggetto affetto da altre patologie.

La Corte ha richiesto una concreta ed effettiva incompatibilità fondata su elementi di fatto e non su mere valutazioni di carattere ipotetico o generiche probabilità; a tal fine sarà, pertanto, necessario valutare la situazione dello specifico carcere, con particolare riferimento ai casi di contagio, al tasso di sovraffollamento e alle misure preventive adottate all'interno della struttura.

Nelle pronunce in commento, nonostante venga riconosciuta la sussistenza di gravi patologie rientranti tra quelle ricollegabili a un maggior pericolo per la salute in caso di contagio da Covid-19, la Corte non ha ritenuto sussistente l'incompatibilità col regime carcerario essendo il rischio connesso a situazioni ipotetiche o potenziali.

## 8. Ultima, ma non ultima considerazione sul carcere.

Le timide misure messe in atto dal Governo non sembrano riuscire ad arginare il virus o, quantomeno, a facilitare la gestione del rischio di contagio da Covid-19 negli istituti penitenziari. Gli ultimi dati<sup>91</sup> sono più che allarmanti: al 6 aprile 2021 si contano 823 detenuti positivi su un totale di 52.207 detenuti presenti (numeri cui vanno sommati i 683 positivi appartenenti al corpo di Polizia Penitenziaria e i 44 positivi tra il personale amministrativo e dirigenziale dell'Amministrazione Penitenziaria)<sup>92</sup>. L'ultimo rapporto di Antigone<sup>93</sup> pubblicato a marzo 2021, inoltre, segnala che in questo anno di pandemia sono morti 18 detenuti per infezione da Covid-19.

Come argutamente notato:

«Il carcere è oggi il luogo più affollato d'Italia e la cella può essere lo spazio più

---

<sup>91</sup> Cfr. D. Aliprandi, [Covid in carcere: aumentano i positivi ma il sovraffollamento non diminuisce](#), in *Il Dubbio*, 6 aprile 2021.

<sup>92</sup> I dati, in continuo aggiornamento, sono reperibili sul sito del Ministero della Giustizia, alla pagina dedicata al *Monitoraggio Covid negli istituti penitenziari*, [al presente link](#).

Volendo fornire una sintetica panoramica sull'andamento dei contagi negli ultimi mesi si segnala che al 7 dicembre 2020 si contavano 958 positivi, di cui 868 asintomatici, 52 con sintomi e 38 ricoverati (numeri cui vanno sommati i 810 positivi appartenenti al corpo di Polizia Penitenziaria e gli 72 positivi tra il personale amministrativo e dirigenziale dell'Amministrazione Penitenziaria); a inizio gennaio, invece, sono stati registrati 573 detenuti e 635 agenti positivi e 60 casi tra il personale amministrativo e dirigenziale. Cfr. A. Ananasso, G. Gagliardi, [Coronavirus. il bollettino di oggi. 11 gennaio: oggi 12.532 nuovi casi con 91.656 tamponi e 448 morti](#), in *La Repubblica*, 11 gennaio 2021.

Cfr. anche il sito del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, [al presente link](#).

<sup>93</sup> Antigone, [Oltre il virus - XVII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione](#), marzo 2021.

congestionato e patogeno dell'intero sistema penitenziario»<sup>94-95</sup>.

Può sembrare per certi versi paradossale, ma l'auspicio è che questa situazione emergenziale «possa riaccendere i riflettori sul pianeta carcere e indurre il mondo politico a riprendere il cammino delle riforme»<sup>96</sup>.

L'emergenza sanitaria ha, infatti, riproposto con forza i problemi cronici e strutturali del sistema penitenziario<sup>97</sup>: difficoltà che ciclicamente tornano a interessare l'opinione pubblica, dato anche il forte allarme sociale delle tematiche connesse alle carceri, per poi essere sistematicamente dimenticate.

Il carcere rappresenta un universo a sé, distante anche fisicamente dal resto della comunità<sup>98</sup>, dove si concentra il cd. male colpevole<sup>99</sup> che incarna tutte le paure che la società si rifiuta o non è in grado di affrontare mediante politiche di prevenzione sociale:

«Il panpenalismo, che tanto rende nell'incetta dei consensi e nulla in termini di sicurezza sociale, è il frutto di una politica che, avendo abdicato al suo alto compito di affrontare le più delicate questioni sociali, etiche, sanitarie, ambientali, economiche, ha pensato di cavarsela spingendo la sanzione penale in tutti i recessi della vita, persino in quelli della malattia, della disperazione e della povertà»<sup>100</sup>.

La pena, o per meglio dire le pene, dovrebbero essere in grado di garantire una risposta al reato che sia umanamente significativa per il soggetto<sup>101</sup>: «una pena come

---

<sup>94</sup> R. Saviano, [La certezza dell'umanità](#), in *La Repubblica*, 28 novembre 2020.

Lo scrittore, assieme ad altri esponenti del mondo della cultura, a centinaia di cittadini e a oltre 500 detenuti si è unito in staffetta di digiuno a Rita Bernardini, presidente di *Nessuno Tocchi Caino*.

<sup>95</sup> Si dà atto che diversi appelli sono stati lanciati affinché sia approvato un piano prioritario di vaccinazioni nelle carceri alla luce di una maggiore vulnerabilità della situazione sanitaria all'interno di queste strutture. In tal senso si sono espressi la senatrice a vita Liliana Segre, il Garante nazionale delle persone detenute Mauro Palma e il Coordinamento Nazionale delle Cliniche Legali Italiane. Cfr. L. Miella, [Vaccinare i detenuti rispetta la Costituzione. Ma politici e tecnici si dividono sui tempi](#), in *La Repubblica*, 3 gennaio 2021.

Si segnala che tale piano prioritario è stato approvato e a partire da marzo 2021 sono iniziate le prime vaccinazioni dei detenuti e del personale penitenziario. Cfr. Antigone, *Oltre il virus*, cit.

Al 6 aprile 2021 il totale dei detenuti vaccinati è di 6.356, a fronte di una totale di 52.207 detenuti. Cfr. sito del Ministero della Giustizia, alla pagina dedicata al [Monitoraggio Covid negli istituti penitenziari](#).

<sup>96</sup> Queste le parole del Prof. Fiandaca nella sua riflessione riportata da I. Bozzi, [Carceri, cresce la mobilitazione](#), in *Corriere della Sera*, 1 dicembre 2020.

<sup>97</sup> È risaputo come nell'attuale composizione della popolazione carceraria prevalgano problemi di marginalità sociale rispetto a quelli di sicurezza e, pertanto, come sia difficile accedere, per una fascia di popolazione priva di ogni riferimento sul territorio, a misure alternative quale la detenzione domiciliare. Sono necessarie sinergie al fine di creare progetti di reinserimento all'insegna dei principi costituzionali. Sul tema interviene la Procura Generale della Corte di Cassazione con nota del 9 dicembre 2020 a firma del Procuratore Generale, Dott. Salvi. Cfr. M. Patarnello, [La Procura Generale della Corte di Cassazione torna ad occuparsi di carcere](#), in *Questione giustizia*, 12 gennaio 2021.

<sup>98</sup> Come ben ricordato dal Dott. Riccardo de Vito, presidente della Magistratura Democratica, nella *Lectio Magistralis* dal titolo *Davanti alle sbarre: i giuristi e lo scandalo del carcere*, le carceri sono situate a fuori dalle città e spesso non vi sono indicazioni stradali per raggiungere tali luoghi, se non nelle strette vicinanze delle strutture.

<sup>99</sup> Il male colpevole delle carceri, nella letteratura non solamente giuridica, si differenzia dal male incolpevole degli ospedali.

<sup>100</sup> G. Giostra, [L'emergenza carceraria non è un incendio al di là del fiume](#), in *Diritto di Difesa*, 28 marzo 2020.

<sup>101</sup> Cfr. D. Pulitanò, [Il penale tra teoria e politica](#), in *Sistema Penale*, 9 novembre 2020.

percorso flessibile nel tempo; articolato in possibili alternative»<sup>102</sup> finalizzate alla rieducazione del soggetto condannato. L'esecuzione della pena dovrebbe essere concepita quale «percorso aperto a modifiche»<sup>103</sup>, impostazione condivisa anche dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>104</sup>.

In questo contesto, assume un ruolo centrale il concetto di tempo della pena, quale momento dedicato alla rieducazione del condannato; come non riflettere su una palese circostanza: moltissimi detenuti, in contrapposizione a pochi facinorosi che hanno distrutto intere sezioni degli istituti penitenziari nel marzo 2020, si sono adoperati affinché prevalesse il buon senso e la ragionevolezza, dimostrando di aver accolto e introiettato la dimensione rieducativa della pena costituzionalmente orientata.

L'auspicio è quello che l'emergenza sanitaria possa rappresentare un *turning-point* all'interno delle riflessioni sulla pena e sul sistema della giustizia penale: come magistralmente affermato da Giovanni Fiandaca, è necessario «un nuovo orientamento culturale per ripensare un ruolo meno invasivo del penale nella sfera pubblica»<sup>105</sup> e al contempo «prendere una buona volta coscienza [...] che il processo penale, la pena e la punizione non sono gli strumenti più adatti a contrastare i mali sociali di turno»<sup>106</sup>.

Il cronico stato di emergenza in cui versa il sistema delle carceri, che ha visto un acuirsi delle problematicità con la crisi sanitaria attuale, impone ai giuristi – e ai penalisti *in primis* – di riflettere sul concetto di umanità del trattamento sanzionatorio al fine di individuare «modalità sanzionatorie che meglio possano comporre le varie esigenze sorte per effetto della condotta delittuosa»<sup>107</sup>. Questa rinnovata idea di giustizia che mette al centro la persona<sup>108</sup>, senza – tuttavia – rinunciare alle garanzie proprie del diritto penale, ben si coniuga con alcune proposte della più sensibile dottrina penalistica. Si è, infatti, prospettata la necessità di una «svolta riparativa del paradigma sanzionatorio»<sup>109</sup> che eviti di concepire automaticamente la detenzione quale unica possibile risposta: la pena così come concepita nella nostra Costituzione, non deve ridursi a un mero «raddoppio del

---

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> D. Pulitanò, [Lezioni dell'emergenza e riflessioni sul dopo. Su diritto e giustizia penale](#), in *Sistema Penale*, 28 aprile 2020, p. 12.

<sup>104</sup> Sul punto, Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 32, con cui si dichiara illegittima l'applicazione della l. 3/2019 (cd. legge spazzacorrotti), nella parte in cui si estendono ad alcuni reati contro la P.A. le preclusioni ex art. 4 bis o.p. a soggetti condannati per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge stessa. Diversi sono i profili di rilevanza della pronuncia in oggetto, tra cui anche la parificazione delle pene principali e delle misure alternative alla detenzione sotto il profilo del principio di irretroattività e il riconoscimento della natura sostanziale di queste misure, non più da intendersi quali mere modalità di esecuzione della pena. Per un più articolato commento, cfr. G.L. Gatta, [Art. 4 bis o.p. e legge 'spazzacorrotti': possibile, dopo la decisione della Consulta, e prima del relativo deposito, la sospensione degli ordini di carcerazione per i fatti pregressi?](#), in *Sistema penale*, 17 febbraio 2020.

<sup>105</sup> G. Fiandaca, [Appunti per una giustizia nuova, svuotata dalla demagogia punitiva](#), in *Il Foglio*, 22 dicembre 2020.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> F. Reggio, *Vittima, offensore e comunità «pietre angolari» per un «ritorno all'umano» della giustizia penale*, in F. Zanuso, F. Reggio (a cura di), *Per una nuova giustizia possibile. Un progetto per la città*, ESI, 2014, p. 68.

<sup>108</sup> Cfr. M. Donini, [Per un carcere più umano](#), in questa rivista, 23 gennaio 2021; C. Cosentino, S. Colombo, [Si fa presto a dire riforma. Riflessioni per una nuova cultura penitenziaria](#), in questa rivista, 17 marzo 2021, p. 13.

<sup>109</sup> L. Eusebi, *La svolta riparativa del paradigma sanzionatorio. Vademecum per un'evoluzione necessaria*, in G. Mannozi, G. Lodigiani (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Il Mulino, 2015.

male»<sup>110</sup>; dovrebbe, invece, essere intesa come «pena agita»<sup>111</sup> a contenuto costruttivo<sup>112</sup>.

Certamente ogni tipologia di criminalità necessita di adeguate e diverse risposte sul piano dell'esecuzione penale, ma ogni intervento in materia deve sempre avere al suo centro la tutela della dignità umana e mirare, anche a fronte della privazione della libertà personale, a interventi di risocializzazione nello spirito del dettato costituzionale.

I cronici problemi del carcere non si risolvono con la costruzione di nuove strutture<sup>113</sup>, ma, piuttosto, con la individuazione di nuove politiche criminali e nuovi modelli di risposta al reato che siano in grado di rafforzare il «volto costituzionale»<sup>114</sup> delle pene affinché il carcere non sia più narrato, come inevitabilmente è stato e come non mai durante questa emergenza pandemica, con nefaste metafore che rimandano ai gironi infernali, affinché non si debba più dire che in carcere:

«[...] lo Stato è più lontano del cielo, e più maligno, perché sta sempre dall'altra parte»<sup>115</sup>.

## Bibliografia.

D. Aliprandi, *Rivolta nelle carceri: morti, incendi e fughe di massa*, in *Il Dubbio*, 9 marzo 2020.

D. Aliprandi, *Covid in carcere: aumentano i positivi ma il sovraffollamento non diminuisce*, in *Il Dubbio*, 6 aprile 2021.

A. Ananasso, G. Gagliardi, *Coronavirus, il bollettino di oggi, 11 gennaio: oggi 12.532 nuovi casi con 91.656 tamponi e 448 morti*, in *La Repubblica*, 11 gennaio 2021.

Antigone, *XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione. Il carcere al tempo del coronavirus*, 22 maggio 2020.

Antigone, *Salute, tecnologie, spazi, vita interna. Il carcere alla prova della fase 2*, 10 agosto 2020.

Antigone, *Oltre il virus - XVII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, marzo 2021.

---

<sup>110</sup> M. Donini, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2, 2015; cfr. anche L. Eusebi, *Covid-19 ed esigenze di rifondazione della giustizia penale*, in *Sistema penale*, 13 gennaio 2021.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> C. Grandi, *Mediazione e deflazione penale: spunti per l'inquadramento di una relazione problematica*, in *Archivio Penale*, 1, 2020, p. 9.

<sup>113</sup> Sul punto, interessante l'articolo di G. Giostra, *Nuove carceri non creano più sicurezza*, in *La Repubblica*, 21 gennaio 2019.

<sup>114</sup> A. Pugiotto, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2014; G. Fiandaca, *Conoscere per poter meglio riformare*, in *questa rivista*, 10 febbraio 2021.

<sup>115</sup> C. Levi, *Cristo si è fermato a Eboli*, Einaudi, 2010.

E. Aprile, *Per la Corte Costituzionale non viola il diritto alla salute del detenuto la disciplina contenuta nel "Decreto antiscarcerazioni" adottato durante l'emergenza sanitaria dovuta al virus Covid-19*, in *Cassazione Penale*, 2, 2021, pp. 537 ss.

R. Bartoli, *Il diritto penale dell'emergenza "a contrasto del Coronavirus": problematiche e prospettive*, in *Sistema Penale*, 24 aprile 2020.

M. Bortolato, *Luci e ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, in *Questione Giustizia*, 2018.

I. Bozzi, *Carceri, cresce la mobilitazione*, in *Corriere della Sera*, 1 dicembre 2020.

P. Buffa, [Carcere e pandemia. Tra la ricerca di responsabilità e l'urgente necessità di apprendere](#), in questa rivista, 1 luglio 2020.

A. Capicchia, *La piccola riforma penitenziaria e le sue ricadute sul sistema*, in *Archivio penale*, 2, 2019.

C. Cataneo, *Le Sezioni Unite si pronunciano sui criteri di calcolo dello "spazio minimo disponibile" per ciascun detenuto e sul ruolo dei fattori compensativi nell'escludere la violazione dell'art. 3 CEDU*, in *Sistema Penale*, 23 marzo 2021.

S. Ciuffoletti, *Uno studio di 100 anni fa può insegnarci a gestire l'epidemia tra i detenuti*, in *Il Foglio*, 8 aprile 2020.

S. Corbetta, *Costituzionalmente legittima la disciplina del "decreto antiscarcerazioni" come modificato dalla L. 70/2020*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 27 novembre 2020.

C. Cosentino, S. Colombo, [Si fa presto a dire riforma. Riflessioni per una nuova cultura penitenziaria](#), in questa rivista, 17 marzo 2021.

G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e sistema penitenziario*, in *Diritto penale e processo*, 7, 2020, pp. 933 ss.

R. De Vito, *Il vecchio carcere ai tempi del nuovo colera*, in *Questione Giustizia*, 11 marzo 2020.

R. De Vito, *Camere senza vista: il carcere e l'emergenza sanitaria*, in *Questione giustizia*, 2, 2020, pp. 124 ss.

A. Della Bella, *Sollevata ancora questione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.: il tribunale di sorveglianza di Milano segue la strada imboccata dal tribunale di Venezia per rispondere al problema del sovraffollamento carcerario*, in *Diritto penale contemporaneo*, 28 marzo 2013.

A. Della Bella, *La magistratura di sorveglianza di fronte al COVID: una rassegna dei provvedimenti adottati per la gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Sistema Penale*, 29 aprile

2020.

A. Della Bella, *Emergenza COVID e 41bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche*, in *Sistema Penale*, 1 maggio 2020.

F. Della Casa, *Il problematico impiego della sospensione dell'esecuzione in chiave "anti-overcrowding": la parola alla Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2013, pp. 997 ss.

F. Della Casa, *Il monito della Consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2013, pp. 4533 ss.

E. Dolcini, G. L. Gatta, *Carcere, coronavirus, decreto 'cura Italia': a mali estremi, timidi rimedi*, in *Sistema Penale*, 20 marzo 2020.

M. Donini, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2, 2015, pp. 236 ss.

M. Donini, [Per un carcere più umano](#), in questa rivista, 23 gennaio 2021.

L. Eusebi, *La svolta riparativa del paradigma sanzionatorio. Vademecum per un'evoluzione necessaria*, in G. Mannozi, G. Lodigiani (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Il Mulino, 2015, pp. 97 ss.

L. Eusebi, *Covid-19 ed esigenze di rifondazione della giustizia penale*, in *Sistema penale*, 13 gennaio 2021.

G. Fiandaca, *Scarcerazione per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica*, in *Sistema Penale*, 19 maggio 2020.

G. Fiandaca, *Appunti per una giustizia nuova, svuotata dalla demagogia punitiva*, in *Il Foglio*, 22 dicembre 2020.

G. Fiandaca, [Conoscere per poter meglio riformare](#), in questa rivista, 10 febbraio 2021.

A. Gargani, *Trattamento disumano e rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena: verso una sentenza additiva?*, in *Diritto penale e processo*, 5, 2013, pp. 574 ss.

G.L. Gatta, *Art. 4 bis o.p. e legge 'spazzacorrotti': possibile, dopo la decisione della Consulta, e prima del relativo deposito, la sospensione degli ordini di carcerazione per i fatti pregressi?*, in *Sistema penale*, 17 febbraio 2020.

G.L. Gatta, *Carcere e coronavirus: che fare? Considerazioni a margine delle (e oltre) le rivolte*, in *Sistema Penale*, 12 marzo 2020.

G.L. Gatta, *Il ruolo del pubblico ministero nella riduzione delle presenze in carcere durante l'emergenza coronavirus: un documento della Procura Generale della Cassazione*,



in *Sistema penale*, 3 aprile 2020.

F. Gianfilippi, *La rivalutazione delle detenzioni domiciliari per gli appartenenti alla criminalità organizzata, la magistratura di sorveglianza e il corpo dei condannati nel D.L. 10 maggio 2020 n. 29*, in *Giustizia Insieme*, 12 maggio 2020.

F. Gianfilippi, *Il Decreto legge Ristori, le disposizioni emergenziali per contenere il rischio di diffusione dell'epidemia nel contesto penitenziario*, in *Giustizia insieme*, 1 novembre 2020.

V. Giglio, *Il rischio di contagio da Covid-19 per i detenuti e la sua valutazione nella giurisprudenza di legittimità*, in *Filodiritto*, 11 dicembre 2020.

G. Giostra, *Nuove carceri non creano più sicurezza*, in *La Repubblica*, 21 gennaio 2019.

G. Giostra, *L'emergenza carceraria non è un incendio al di là del fiume*, in *Diritto di Difesa*, 28 marzo 2020.

C. Grandi, *Mediazione e deflazione penale: spunti per l'inquadramento di una relazione problematica*, in *Archivio Penale*, 1, 2020, pp. 1 ss.

C. Levi, *Cristo si è fermato a Eboli*, Einaudi, 2010.

L. Longo, *Verso lo Stato etico tra populismo penale e Costituzione tradita*, in *Ristretti Orizzonti*, luglio 2020.

V. Manca, *Ostatività, emergenza sanitaria e Covid-19: le prime applicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 4, 2020, pp. 1 ss.

L. Manconi, *A un centimetro di distanza*, in *La Repubblica*, 10 marzo 2020.

F. Martin, [Brevi spunti di riflessione sul c.d. decreto "Cura Italia"](#), in questa rivista, 8 aprile 2020.

F. Martin, *Cass. Pen., Sez. V, 9 dicembre 2020, n. 35012 in tema di Covid-19 e incompatibilità con il regime carcerario*, in *Ius in itinere*, 13 dicembre 2020.

L. Miella, *Vaccinare i detenuti rispetta la Costituzione. Ma politici e tecnici si dividono sui tempi*, in *La Repubblica*, 3 gennaio 2021.

C. Minnella, *Evoluzioni giurisprudenziali sulle misure svuota carceri adottate dalla magistratura di sorveglianza*, in *Diritto e Giustizia*, aprile 2020.

C. Minnella, [Coronavirus ed emergenza carceri](#), in questa rivista, 29 aprile 2020.

C. Minnella, *Dal d.l. 'sicurezza-bis' a quello 'ristori': errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Diritto di Difesa*, 8 novembre 2020.

G. Murone, *Osservazioni a prima lettura in tema di decreto "cura Italia" e nuova detenzione domiciliare*, in *Giurisprudenza penale*, 27 marzo 2020.

M. Palma, *Il carcere nello specchio di una emergenza*, in *Giustizia insieme*, 19 marzo 2020.

M. Passione, *"Cura Italia" e carcere: prime osservazioni sulle (poche) risposte all'emergenza*, in *Questione giustizia*, 19 marzo 2020.

M. Patarnello, *La Procura Generale della Corte di Cassazione torna ad occuparsi di carcere*, in *Questione giustizia*, 12 gennaio 2021.

M. Peraldo, *Licenze, permessi e detenzione domiciliare "straordinari": il decreto "ristori" (d.l. 28 ottobre 2020, n. 137) e le misure eccezionali in materia di esecuzione penitenziaria*, in *Sistema Penale*, 16 novembre 2020.

A. Pugiotto, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2014, pp. 1 ss.

D. Pulitanò, *Lezioni dell'emergenza e riflessioni sul dopo. Su diritto e giustizia penale*, in *Sistema Penale*, 28 aprile 2020.

D. Pulitanò, *Pena e carcere alla prova dell'emergenza*, in *Diritto di Difesa*, 13 maggio 2020.

D. Pulitanò, *Il penale tra teoria e politica*, in *Sistema Penale*, 9 novembre 2020.

F. Reggio, *Vittima, offensore e comunità «pietre angolari» per un «ritorno all'umano» della giustizia penale*, in F. Zanuso, F. Reggio (a cura di), *Per una nuova giustizia possibile. Un progetto per la città*, ESI, 2014, pp. 51 ss.

G. Rizzo, *Le rivolte nelle carceri sono il frutto di crisi vecchie e nuove*, in *Internazionale*, 11 marzo 2020.

R. Saviano, *La certezza dell'umanità*, in *La Repubblica*, 28 novembre 2020.

A. Stella, *DL antiscarcerazioni di Bonafede, mercoledì il giudizio della consulta*, in *Il Riformista*, 3 novembre 2020.

F. Urban, *Il diritto del detenuto ad un trattamento penitenziario umano a quattro anni dalla sentenza Torreggiani c. Italia*, in *Rivista dei diritti comparati*, 3, 2017, pp. 1 ss.

F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte Edu sul sovraffollamento nelle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 gennaio 2013.