

All' On.Le Sig. Presidente della Commissione Giustizia del Senato

Oggetto: D.D.L. N. 1786 di Conversione in legge del D.L. 30 aprile 2020, n. 28; D.D.L. N. 1799 di Conversione in legge del D.L. 10 maggio 2020, N. 29. Audizione del 19 maggio 2020. Alberto LIGUORI, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Terni.

Relazione a cura di Alberto LIGUORI, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Terni in vista della sua audizione del 19 maggio 2020.

Ringrazio per l'invito esteso dal Presidente della Commissione Giustizia del Senato e tutti i signori Commissari Senatori perchè mi consente di sviluppare talune riflessioni sul sistema penitenziario, soffermandomi esclusivamente sul decreto legge n. 28 del 2020 sottoposto al vostro scrutinio.

Sul D.L. n. 28/2020, art. 2. Interventi sull'ordinamento penitenziario: permessi di necessità e differimento esecuzione della pena nella forma della detenzione domiciliare.

Sui media si anticipano giudizi e si dispensano responsabilità senza indagare su quello che viene definito il c.d. stato dell'arte. La scelta governativa di assegnare maggior peso alle Procure Antimafia ha rischiato di farle apparire, ritengo involontariamente, come contrapposte alla magistratura di sorveglianza, inserendole ex lege nel procedimento giudiziario che poi condurrà alla decisione su permessi e misure alternative richieste e motivate dal detenuto – paziente in fase Covid 19.

Finalmente il Legislatore referente ha inteso approfondire *funditus* il tema e il mio intervento è limitato ad offrire spunti per una riflessione comune, potendo così lo scrivente attingere alle mie esperienze giudiziarie maturate in terra di

Calabria in 15 anni di sorveglianza su ben 8 istituti di pena ed altri 15 anni trascorsi negli uffici requirenti sparsi tra la Sicilia, Calabria, Lazio, Umbria, dopo una parentesi (2010-2014) al Consiglio Superiore della Magistratura.

Anticipo le conclusioni affermando che non occorre scomodare, specie in periodo di pandemia, il Legislatore perché sarebbe bastato che tutti i protagonisti del pianeta penitenziario avessero fatto sino in fondo il loro dovere. Per dimostrare quanto affermato inizio da un recente fatto di cronaca.

Parto dalla lettura di una recente ordinanza, emessa da un magistrato di sorveglianza nell'aprile scorso, favorita anche da una Circolare adottata dal D.A.P. il 21 marzo 2020 in punto di pandemia e che contiene un catalogo *di patologie/condizioni cui è possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze*, per poi soffermarmi sulle criticità ed un conflitto di competenze, mai risolte, sul tema scivoloso della c.d. salute penitenziaria tra ASL e DAP.

Per solo dovere di cronaca e di corretta informazione, rappresento le seguenti circostanze traendole dalla sola suddetta ordinanza, non disponendo degli atti a corredo della decisione:

- il boss scarcerato si trovava in detenzione dal 20 giugno 2006 per associazione mafiosa in espiatione di una pena ad anni 18 e mesi 8 di reclusione: scontati realmente 13 anni e mezzo e, virtualmente, quasi 4 per buona condotta, fine pena il 12 marzo 2021;

- sin dall'inizio della custodia cautelare (maggio 2006) al boss, almeno pare sino allo scorso mese di aprile, non era mai stata concessa fiducia né dal giudice penale nel corso del processo né dal magistrato di sorveglianza, non avendo fruito di benefici penitenziari causa la perdurante pericolosità sociale di cui era portatore documentata, come tra l'altro argomenta lo stesso magistrato di sorveglianza, *dalla gravità dei reati in esecuzione e dalla sua elevata caratura criminale*, indi dati conosciuti;

- dopo quasi 14 anni di detenzione la svolta, propiziata non tanto da una relazione sanitaria penitenziaria che individua quali fattori di rischio elevato l'età

e il quadro clinico serio, perché già preesistenti, quanto e più *l'attuale emergenza sanitaria e correlato rischio di contagio più elevato in ambiente ad alta densità di popolazione come il carcere che espone a conseguenze particolarmente gravi i soggetti anziani ed affetti da serie patologie*, traendo proprio spunto dalla suddetta circolare.

E allora una serie di interrogativi si pongono: quanto la circolare del DAP del 21 marzo 2020 ha influenzato la decisione del magistrato? Il rischio per la salute del paziente detenuto viene ritenuto dall'amministrazione penitenziaria astratto o concreto? L'elenco di patologie, portato nella circolare, ha costituito un detonatore per le decisioni della magistratura di sorveglianza? Il rischio elevato di complicanze è stato ritenuto dal giudice equipollente al rischio concreto? Insomma la circolare è stata pensata come strumento utile per il c.d. svuota carceri ed, indi, come iniziativa finalizzata a scaricare sull'autorità giudiziaria il rischio contagio da Covid 19, lasciando ad essa la gestione per evitare che scoppiasse nella mani del DAP?

Sul punto la scienza medica è concorde nel ritenere che, in generale, in un paziente già affetto da comorbidità il rischio di contagio potrebbe accelerare una prognosi infausta, il che presuppone che il paziente si trovi all'interno di un circuito penitenziario con evidenze epidemiologiche conclamate tali da far ritenere altamente probabile che egli, se contagiato, potrebbe avere scarse possibilità di cure. Dal provvedimento esaminato non emerge tale ultima circostanza, anzi da fonti giornalistiche emerge che nell'istituto di pena ove era stato assegnato era stato registrato un solo decesso causa Covid tra il personale penitenziario, il che fa pensare che il catalogo del 21 marzo scorso abbia svolto forse carattere dirimente per una legittima, ma non condivisibile, scelta del magistrato di far assurgere quello che era un rischio elevato, anziché concreto, a concausa della sua decisione. Solo per tracciare un parallelo, in mancanza di evidenze epidemiologiche concrete nelle RSA e nelle Case di Riposo, seguendo il ragionamento del giudice, anche tali strutture dovrebbero essere evacuate per quei pazienti che per età e per comorbidità rischiano la vita e non, come invece è successo in tanti casi in cui l'autorità sanitaria ne ha disposto una diversa

destinazione per l'insorgenza di una reale emergenza infettiva. Insomma, lo svuota carceri è sicuramente strumento di civiltà che, comunque deve essere praticato caso per caso tenendo in debito conto anche l'eventuale dose di pericolosità sociale di cui è ancora eventualmente portatore il paziente - detenuto; pericolosità che potrebbe essere contenuta, anziché con la detenzione domiciliare per ragioni di salute come ha inteso fare il giudice nel caso esaminato, prima, e forse meglio nel rispetto della sentenza di condanna emessa, offrendo il DAP al magistrato di sorveglianza, che, si badi bene agisce d'urgenza ex art. 684 c.p.p., da subito, unitamente al quadro delle patologie, anche la logistica sanitaria penitenziaria rappresentata dai Servizi di assistenza intensiva interdisciplinari creati proprio per fronteggiare soprattutto quelle patologie tabellate dal DAP, così consentendo al magistrato di sorveglianza di determinarsi in maniera sciente e cosciente. Di certo, il magistrato di sorveglianza, se in possesso anche di tale ultima informazione avrebbe potuto assicurare al paziente detenuto pericoloso una esecuzione della pena in sicurezza anche sanitaria. Infatti, proprio esaminando l'ultima parte della circolare del 21 marzo scorso - con la quale i Direttori delle carceri sono invitati a segnalare all'a.g. i nominativi dei detenuti ristretti affetti dalle patologie contenute nel catalogo allegando la relazione sanitaria - è dato cogliere come il DAP non abbia colto l'occasione per offrire al magistrato di sorveglianza un'informazione completa anche sotto il dirimente versante dei rischi epidemiologici, non elevati ed in astratto, ma che in concreto erano stati eventualmente registrati nell'istituto di pena ove era ospitato il paziente detenuto segnalato, unitamente alla esistenza di centri clinici penitenziari in grado di fronteggiare anche l'emergenza epidemiologica.

Ed, infine, sono convinto che la scelta del Legislatore, operata con D.L. 30 aprile 2020, n. 28, art. 2, di inserire nel procedimento di sorveglianza le procure antimafia, se da una parte serviranno ad arricchire il panorama delle informazioni a disposizione della magistratura di sorveglianza tramite apposito segmento consultivo, finalmente atualizzandole e non come accade oggi relegate a sterili e stereotipate risalenti relazioni datate nel tempo, dall'altra sono altrettanto convinto che la magistratura di sorveglianza non avvertirà

l'iniziativa quale insidia alla sua autonomia ed indipendenza di giudizio, nella veste di garante dei diritti costituzionali del paziente – detenuto che, come sopra si diceva, per nessuna ragione potranno subire una *capitis deminutio*. Al contrario saranno di ausilio le informative di polizia ricche di informazioni attuali sulla presenza di collegamenti con la criminalità organizzata sì da consigliare il magistrato di sorveglianza ad optare per la continuazione della carcerazione intramuraria, sebbene in strutture penitenziarie sanitarie dotate di elevata specializzazione come le strutture di assistenza intensiva, che il DAP avrà l'obbligo di inserire nella relazione sanitaria indirizzata all'a.g. Opterà, invece, per la concessione della misura alternativa al carcere laddove le informazioni di polizia non contengano elementi circa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. **Insomma, il nostro sistema giuridico già prevede strumenti normativi (art. 11 ordinamento penitenziario) ed assegnazioni sanitarie penitenziarie (S.A.I.) in grado di contemperare sia il principio di effettività della pena sia il principio che vieta trattamenti penitenziari contrari al senso di umanità e, tuttavia perché essi funzionino esigono che tutti i protagonisti chiamati a governare il delicato settore della giustizia penitenziaria si assumano la responsabilità di fare scelte chiare e leggibili all'esterno per approdare ad una espiazione della pena che garantisca anche la sicurezza sanitaria e che, nel contempo, venga compresa e accettata dalla comunità, vera parte offesa di tutti i reati commessi .**

Ed, allora, ad ognuno il proprio segmento di responsabilità: 1) l'amministrazione penitenziaria, dal canto suo, ha il dovere di relazionare all'autorità giudiziaria in maniera esaustiva fornendo le informazioni in tempo reale, anche di natura logistica, per eventuale accesso del detenuto malato in circuiti sanitari penitenziari altamente specializzati; 2) l'autorità di polizia ha il dovere di curare le informative sulla pericolosità sociale documentandole e aggiornandole; 3) infine, il magistrato di sorveglianza, una volta raccolte tutte queste informazioni potrà accedere a scelte maggiormente aderente ai principi costituzionali sopra indicati potendo confidare in un reale e leale rapporto di collaborazione tra le istituzioni per un fine comune che è quello di coniugare sicurezza sociale e

sicurezza sanitaria, e all'esito: a) disporrà la prosecuzione della pena in regime intramurario laddove il quadro clinico del paziente – detenuto al 41 bis o in alta sorveglianza sia fronteggiabile all'interno delle strutture sanitarie penitenziarie che garantiscono assistenza intensiva; b) disporrà, invece, la prosecuzione della pena nella forma alternativa della detenzione domiciliare sanitaria laddove le condizioni di salute del paziente detenuto non siano fronteggiabili in circuiti sanitari penitenziari e la sua pericolosità sociale sia scemata; c) disporrà la scarcerazione del paziente – detenuto al 41 bis o in alta sorveglianza laddove sia stata accertata la mancanza di attuali collegamenti con la criminalità organizzata, la sua scemata pericolosità sociale e le sue condizioni di salute non siano fronteggiabili in circuiti sanitari penitenziari. Del resto, quello appena descritto è in linea con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 256 del 2019, sul c.d. ergastolo ostativo, a proposito di *regime probatorio rafforzato* per il magistrato di sorveglianza.

Anticipavo in premessa un breve approfondimento sul sistema sanitario penitenziario traendo spunto dalla condizione in cui versa il carcere di Parma, suddiviso in varie sezioni, da quelle comuni all'alta e media sicurezza per finire a quella dedicata ad ospitare i detenuti al c.d. 41 bis, unitamente a reparti di alta specializzazione sanitaria ove assegnare detenuti pazienti ad elevato rischio clinico, provenienti da vari istituti di pena mercè l'utilizzo dell'art. 11 del nostro ordinamento penitenziario, **per dimostrare, ancora una volta, che il problema non solo le regole che ci sono ma gli interpreti che non le fanno funzionare attraverso una adeguata programmazione e concertazione.** Succede che detenuti per gravi reati oggi, anziché essere ospitati nel centro di assistenza intensiva del carcere di Parma, sono invece detenuti in sezione ordinaria. Solo per citare i nomi di qualche detenuto *eccellente* che versa in queste condizioni: il boss Madonia 74 enne reggente provinciale di Cosa Nostra e Giovanni Lo Piccolo, 75 enne, entrambi per età e per patologie severe, in astratto scarcerabili in base alle indicazioni della circolare del 21.3 2020 del DAP. Orbene, tenuto conto che il Centro Clinico di Parma ha una capienza di 29 posti letto tutti occupati, succede che le richieste dei sanitari di rientro dei pazienti nelle sezioni ordinarie inoltrare

all'amministrazione penitenziaria rimangono inevase, impedendo così di fatto il turn - over e, soprattutto, legittimando richieste di differimento pena di quei detenuti che, non trovando spazio nel centro clinico, si candidano alla misura alternativa domiciliare perché le loro patologie non sono fronteggiabili in circuiti penitenziari sanitari. Aggrava il quadro l'assegnazione di detenuti ad elevato rischio clinico nelle sezioni 41 bis o alta sicurezza del carcere di Parma senza il parere del sanitario. Insomma, in rampa di lancio da Parma potrebbero avere il differimento dell'esecuzione della pena detenuti del calibro di Domenico Papalia, ndrangheta, detenuto dal 1992 e Raffaele Cutolo, ma dopo il D.L. 28/2020 la strada si fa impervia. A Parma in astratto, causa Covid, ci sono due liste di candidati all'uscita: 51 detenuti per comorbilità ed età e 152 con patologie gravi. Facendo due conti sono 203 detenuti a rischio clinico e confidando in un turn over dei 29 posti nel centro clinico rimarrebbero 174 detenuti senza posti letto (203 - 29) indi con patologie non fronteggiabili in circuiti sanitari penitenziari!

Sul D.L. n. 28/2020, art. 1. Proroga dei termini dell'entrata in vigore della novella sulle intercettazioni portata con D.L. 161/2019 causa Covid-19 e ulteriore proroga al primo settembre 2020.

Sul punto riferisco da Procuratore della Repubblica di Terni, ufficio di piccole dimensioni e comunque rappresentativo della maggior parte degli uffici requirenti italiani, dove le riforme pensate a Roma, traendo spunti sempre da indicazioni attinte da dirigenti giudiziari di grandi aree metropolitane, non sempre riescono ad essere calate nelle piccole realtà giudiziarie ove alla penuria di risorse e mezzi spesso i capi degli uffici sopperiscono confidando nello spirito di servizio degli stessi dipendenti che, senza adeguata formazione, tra l'altro di competenza ministeriale, vengono riconvertiti in funzioni che prevedono alta specializzazione. Anni fa ho frequentato la Scuola di formazione della Pubblica Amministrazione a Bologna e un noto professore di sociologia giuridica interrogava noi giovani funzionari della Corte dei Conti sulle leggi ordinarie amministrative. Nessuno seppe rispondere ed ancora oggi faccio tesoro di quell'insegnamento: una buona riforma per poter funzionare ha bisogno di un'adeguata e preparata struttura amministrativa in grado di farla vivere ogni

giorno. Declinato l'insegnamento sul tema scrutinato significa, come ho già avuto modo di far rilevare in un recente incontro in Cassazione con i vertici amministrativi del Ministero della Giustizia, che forse nessuno di noi dirigenti si era accorto che dopo l'adozione del D.M. del 20 aprile 2018 sul c.d. archivio multimediale si era contestualmente potenziata la pianta organica dei nostri uffici assegnandoci, non un semplice operatore ancora reclutato nel 2020 con il possesso di un titolo di studio di scuola superiore, quanto almeno di un esperto informatico in grado di gestire, ex art. 269 c.p.p. e 89 bis disp. att. del c.p.p. di nuovo conio, il travaso delle intercettazioni dal software degli attuali gestori privati delle sale di intercettazioni al nuovo archivio informatico, unitamente alla tenuta comunque anche dell'archivio cartaceo che continuerà a coesistere con quello informatico. Ed, ancora, di quale personale amministrativo aggiuntivo potrò io disporre per consentire e controllare l'accesso in sicurezza degli avvocati alla sala ascolto ed anche per la richiesta e ritiro di copie delle intercettazioni e con contestuale tracciamento dell'accesso, previa assegnazione di password? E come potrò assegnare un'unità amministrativa in via esclusiva al servizio intercettazioni non disponendo di altre unità da assegnare agli altri e altrettanto importanti servizi di giustizia? E allora ben venga il rinvio della riforma a settembre a condizione che il Ministero di Giustizia, oltre ad adottare decreti ministeriali, programmi quanto meno la formazione di personale specializzato da inviare negli uffici per far sì, come sopra si diceva, che una riforma non abortistica prima di nascere il primo settembre.

Sul D.L. n. 28/2020, art. 3. Interventi di coordinamento e integrazione della sospensione dei termini processuali, in specie sul processo in modalità da remoto, art. 83, co. 3, lettere d) sul comma 12 bis, e) sul comma 12 ter, f) sul 12 quater.

Esprimo il mio personale giudizio positivo sugli interventi pensati a proposito del c.d. processo telematico finalizzati ad una sorta di azione di confine nel processo penale tra smaterializzazione delle carte e smaterializzazione delle persone. La tecnologia non deve governare e dettare il nuovo modello processuale ove sono i giochi di diritti e libertà costituzionali ed in di indisponibili: i principi di oralità e del

contraddittorio nel processo di acquisizione della prova innanzi al giudice in presenza fisica sono contenuti e portati a sintesi nel giusto processo dell'articolo 111 della Costituzione sul giusto processo e sono presidio di trasparenza anche a garanzia della pubblicità del processo che vede come protagonista il popolo italiano che ha diritto di assistere al processo penale: cosa pensiamo di fare remotizziamo anche il popolo italiano munendolo di un ID ed una PW per farlo assistere al processo da casa! Il controllo democratico della giurisdizione è affidata al popolo che la esercita sia partecipando all'udienza pubblica in presenza fisica sia con il diritto costituzionale alla motivazione della decisione per poter essere compresa ed anche eventualmente liberamente criticata. Non si può sponsorizzare il processo telematico penale quale strumento di risoluzione della lentezza e della irragionevole durata dei processi quando tutti sanno che il fallimento è equamente diviso tra magistrati ed avvocati, né tanto meno pensare alla giustizia come costo anziché come un investimento ed invocare il risparmio di costi che deriverebbe dalla telematizzazione del processo: su diritti e libertà costituzionali non si fa economia facendo arretrare le garanzie costituzionali. Via libera alla telematizzazione anche nel post covid per la smaterializzazione delle carte favorendo lo scambio di atti, documenti, istanze, richieste, notifiche, anche successivamente al deposito dell'avviso di conclusioni delle indagini preliminari di cui all'art. 415 bis c.p.p., perché in questo settore si possono coniugare efficienza e risparmio di spese, ma non per le istruttorie dibattimentali dove le parti processuali si confrontano innanzi ad un giudice terzo in condizioni di parità e soprattutto, innanzi al popolo italiano.

Chiudo solo per riportare una vicenda attuale sviluppatasi nella mia terra di origine, la Calabria, per dimostrare che in fase pre e post covid toccherà celebrare il processo "Rinascita Scott" che vede imputati 334 imputati cautelati + altri 70 a piede libero, per gravissime imputazioni. La relativa udienza preliminare non potrà essere celebrata nella sua sede naturale, che è il Tribunale di Catanzaro, causa la mancanza di un aula adeguata a contenere, sebbene collegati in videoconferenza tanti detenuti, e soprattutto in presenza fisica qualcosa come 258 avvocati difensori. In questi casi il nostro codice di procedura penale (art. 194 bis disp. att.) consente il ricorso ad aule fuori dalla Regione, nel

caso che occupa Palermo o Napoli. E l'udienza preliminare dovrà celebrarsi a breve causa rischio scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare (prossimo metà giugno). E se la telematica avrà potuto favorire notifiche e deposito atti, immaginiamo cosa potrebbe significare – visti i potenti mezzi e reti telematiche di cui disponiamo! – l'esame di quasi 400 imputati, una marea di testimoni del PM e della difesa a confrontarsi con un'immensa mole, immagino sempre, di intercettazioni telefoniche ed ambientali, il tutto da remoto.