

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO  
AVVOCATO LUIGI PACCIONE**  
Via Quintino Sella, 120 – 70122 BARI  
Tel. 080 5245390 – Fax. 080 5971437  
pec: luigi.paccione@legalmail.it

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA  
-SEDE CENTRALE IN BARI-**

**RICORSO EX ART. 117 C.P.A**

I sottoscritti **PACCIONE Luigi** [PCC LGU 59L06 L220M], nato a Toritto [BA] in data 06.07.1959, residente in Bari al V.le Papa Giovanni XXIII civ. 58, e **CARLUCCI Alessio** [CRL LSS 63D11D A704S], nato a Forlì in data 11.04.1963, residente in Acquaviva delle Fonti [BA] alla Via Giovanni Pascoli civ. 7, Avvocati del Foro di Bari, rappresentati e difesi dal medesimo Avv. Luigi Paccione [Fax 080/5971437 - PEC: luigi.paccione@legalmail.it] presso il cui studio sono elettivamente domiciliati, in Bari alla Via Quintino Sella civ. 120, giusta procura allegata su foglio separato ai piedi del presente atto,

**CONTRO:**

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** [C.F.: 80184430587], in persona del Ministro p.t.,

**COMUNE DI BARI** [C.F.: 80015010723], in persona del Sindaco p.t.,

**CITTÀ METROPOLITANA DI BARI** [C.F.: 80000110728], in persona del Sindaco p.t.,

**per la declaratoria d'illegittimità**

**A)** del **silenzio inadempimento** del Ministero della Giustizia della Repubblica italiana sull'invito dei ricorrenti, ricevuto a mezzo PEC in data 11.04.2020, ad adottare ogni misura amministrativa atta a garantire l'applicazione concreta nella Casa Circondariale di Bari "F. Rucci" delle norme governative sul distanziamento interpersonale contro il rischio di contagio da Coronavirus,

**B)** del **silenzio inadempimento** del Comune di Bari e della Città

Metropolitana di Bari sull'invito dei ricorrenti, ricevuto a mezzo PEC in data 11.04.2020, alla verifica del rispetto all'interno della Casa Circondariale di Bari delle misure governative sul distanziamento interpersonale contro il rischio di contagio da Coronavirus.

\* \* \*

**SOMMARIO:**

**PARTE I – FATTO.**

I.A) – La “Class Action Procedimentale” a tutela della incolumità della popolazione nel territorio di Bari in tempo di pandemia da COVID-19 [da pag. 2 sino a pag. 8].

I.B) – La posizione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri [da pag. 8 sino a pag. 9].

I.C) – La posizione assunta dal Comune di Bari [da pag. 9 sino a pag. 10].

I.D) – La relazione del Garante Regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà - Puglia [da pag. 10 sino a pag. 11].

I.E) La relazione della Direttrice della Casa Circondariale di Bari “F. Rucci” [da pag. 11 sino a pag. 15].

**Parte II – DIRITTO.**

II.A) – La pandemia da COVID -19 e l'obbligo d'uguaglianza [art. 3 Cost.] nella fruizione delle misure di profilassi [da pag. 15 sino a pag. 16].

II.B) – Il silenzio inadempimento del Ministero della Giustizia [da pag. 16 sino a pag. 17].

II.C) - Il silenzio inadempimento del Comune di Bari [pag. 18].

II.D) – Il silenzio inadempimento della Città Metropolitana di Bari [da pag. 18 sino a pag. 19].

II.E) – Rischi di diffusione del contagio all'intero del carcere “F. Rucci” di Bari [pag. 19].

**Parte III – CONCLUSIONI [da pag. 19 sino a pag. 20].**

**PARTE I – FATTO.**

**I.A) – LA “CLASS ACTION PROCEDIMENTALE” A TUTELA DELLA INCOLUMITÀ DELLA POPOLAZIONE NEL TERRITORIO DI BARI IN TEMPO DI PANDEMIA DA COVID-19.**

**I.A.a)** I ricorrenti sono cittadini residenti nel territorio metropolitano di Bari

esercenti la professione di Avvocato.

**I.A.b)** Come tali essi vantano il legittimo interesse affinché le istituzioni pubbliche nazionali e locali deputate alla protezione sanitaria della popolazione barese adottino tutti gli accorgimenti atti a fronteggiare il rischio di contagio da Coronavirus e non espongano i residenti all'insorgenza di focolai epidemici.

**I.A.c)** In ragione di tale legittimo interesse essi hanno inoltrato in data 11.04.2020 atto di invito denominato "Class Action Procedimentale" [doc. all. n. 1] al Comune di Bari, alla Città Metropolitana di Bari, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero della Giustizia per l'adozione delle misure necessarie a contenere la diffusione della pandemia da COVID-19 nelle mura della Casa Circondariale di Bari "F. Rucci" ubicata nel popoloso quartiere Carrassi del capoluogo, Via Alcide De Gasperi civ. 307.

Se ne riporta il testo integrale:

<<**CLASS ACTION PROCEDIMENTALE NEI CONFRONTI DEL  
GOVERNO DELLA REPUBBLICA.**

**AZIONE PARTECIPATIVA DEI CITTADINI A TUTELA DEI DIRITTI  
FONDAMENTALI DELL'UOMO.**

*I sottoscritti Luigi Paccione [PCC LGU 59L06 L220M], nato a Toritto [BA] in data 06.07.1959, residente in Bari, e Alessio Carlucci [CRL LSS 63D11D A704S], nato a Forlì in data 11.04.1963, residente in Acquaviva delle Fonti, nella qualità di cittadini elettori esercenti la Professione di Avvocato nel Foro di Bari, elettivamente domiciliati in 70122 Bari alla Via Quintino Sella civ. 120 presso lo Studio Legale Associato Avv. Luigi Paccione,*

**PREMETTONO:**

*0) A norma della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo:*

*<Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza> [art. 1].*

*<Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente*

*Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione* > [art. 2].

*<Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona>* [art. 3].

*<Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti>* [art. 4].

*<Ogni individuo ha diritto, in ogni luogo, al riconoscimento della sua personalità giuridica>* [art. 6].

*<Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione>* [art. 7].

**1)** *A norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:*

*<Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge.*

*Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un Tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena* > [art. 1 c. 1].

*<Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Convenzione deve essere assicurato, senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione>* [art. 14].

**2)** *A norma della Carta Costituzionale della Repubblica italiana:*

*<La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale>* [art. 2].

*<Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza*

*distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali*> [art. 3 c. 1].

- *<L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute>* [art. 10 c.1].
- *<Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.>* [art. 27 c. 3].
- *<La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana>* [art. 32 c. 1-2].

**3) A norma dello Statuto della Regione Puglia:**

*<La Puglia, nell'unità e indivisibilità della Repubblica e nell'ambito dell'Unione europea, è Regione autonoma fondata sul rispetto della dignità, dei diritti, delle libertà della persona umana e sui valori che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese>* (art. 1, comma 1);

*<La Regione Puglia favorisce l'autogoverno dei suoi abitanti e ne persegue il benessere e la sicurezza ispirandosi ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Costituzione italiana>* (art. 1, comma 3);

*<La Regione riconosce nella pace, nella solidarietà e nell'accoglienza, nello sviluppo umano e nella tutela delle differenze, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili.>* (art. 3, comma 1).

**4) A norma dello Statuto della Città Metropolitana di Bari l'azione dell'Ente territoriale si ispira <[...] alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.>** [art. 2 comma 9]

**5) A norma del suo Statuto il Comune di Bari:**

- *<Sostiene e promuove l'affermazione dei diritti umani ...>* [art. 1 comma 3];
- *<Garantisce forme di integrazione fra gli istituti della democrazia rappresentativa e le*

*esperienze di cittadinanza attiva, volte ad assicurare moduli di democrazia diretta nella dimensione locale.> [art. 3 comma 6];*

- *<Tutela e promuove lo sviluppo delle persone, con riferimento a situazioni di particolare disagio o svantaggio, attivando un sistema di solidarietà sociale, anche attraverso l'apporto del volontariato laico e religioso, dell'associazionismo e del terzo settore con lo scopo di realizzare effettive condizioni di benessere e di sicurezza sociale ...> [art. 3, comma 10];*
- *<Salvaguarda l'igiene urbana, il diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro, promuovendo una diffusa educazione sanitaria per una efficace attività di prevenzione...> [art. 3 comma 21].*

### **CONSIDERATO:**

*6) che l'Organizzazione Mondiale della Sanità il 30 gennaio 2020 ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale;*

*7) che con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, considerata la situazione di diffusa crisi internazionale determinata dalla detta epidemia, è stato dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;*

*8) che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 08.03.2020 sono state disposte misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia, ivi imponendosi l'obbligatoria misura igienico-sanitaria del <mantenimento, nei contatti sociali, di una distanza interpersonale di almeno un metro> [allegato 1, lett. d];*

*9) che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 09.03.2020 le misure di cui all'art. 1 D.P.C.M. 08.03.2020 sono state estese all'intero territorio nazionale con tassativo divieto di <[...] ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico> [art. 1 commi 1 – 2];*

*10) che con D.P.C.M. 11.03.2020, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, è stato ribadito sull'intero territorio nazionale l'obbligo di mantenere <[...] la distanza di sicurezza interpersonale di un metro>;*

11) che con Circolare prot. n. 15350/117 (2) Uff. 3° - prot. civ. del 31.03.2020 il Ministero dell'Interno ha reso chiarimenti sul divieto di assembramento e spostamenti di persone fisiche, ivi precisando che <[...] la finalità dei divieti e delle limitazioni imposti dalle disposizioni adottate risiede nell'esigenza di prevenire e ridurre la propagazione del contagio. In tale ottica, si inseriscono il divieto di ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico [...]>.

**VISTO:**

12) che la Casa Circondariale di Bari, ubicata nel tessuto urbano della città capoluogo, è afflitta da sovraffollamento perché, a fronte di una capienza di n. 299 persone, accoglie oltre 434 detenuti [cfr. sito Ufficiale del Ministero della Giustizia aggiornato al 04.03.2020];

13) che gli spazi detentivi nella detta Casa Circondariale non consentono alle persone ristrette, stante il detto sovraffollamento, di rispettare le misure governative in tema di <mantenimento, nei contatti sociali, di una distanza interpersonale di almeno un metro> e di <divieto di assembramento>;

14) che detta oggettiva impossibilità si traduce nell'aggravamento dei rischi per la salute dei detenuti e del personale penitenziario, ciò che determina la violazione delle carte internazionali dei diritti dell'uomo e della Carta Costituzionale della Repubblica italiana in materia di legalità e di divieto di discriminazione.

\* \* \*

Tutto quanto sopra premesso, considerato e visto, i sottoscritti cittadini Avvocati residenti nel territorio della Città Metropolitana di Bari, alla luce del ruolo sociale di cui sono investiti e in applicazione del principio di militanza del sapere giuridico al servizio del bene comune contro possibili torti di massa,

**CHIEDONO**

al Comune di Bari, in persona del Sindaco p.t., e alla Città Metropolitana di Bari, in persona del Sindaco p.t., di verificare tramite i loro Uffici tecnici, di concerto con il Ministero della Giustizia, la sussistenza nelle mura della Casa Circondariale di Bari delle condizioni oggettive atte a garantire ai detenuti e al personale penitenziario l'applicazione concreta della normativa sopra richiamata in materia di distanza di sicurezza interpersonale, di divieto di assembramento e di effettività delle misure governative di prevenzione igienico sanitarie.

## **INVITANO:**

*il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio p.t., e il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., a porre in essere con immediatezza, e comunque entro e non oltre giorni trenta dalla notificazione del presente atto, tutti i rimedi idonei ad assicurare nella Casa Circondariale di Bari le condizioni oggettive per il rispetto delle ripetute prescrizioni in materia di (i) <mantenimento, nei contatti sociali, di una distanza interpersonale di almeno un metro>, (ii) di divieto di assembramento e (iii) di effettività delle misure igienico sanitarie a protezione della salute del personale penitenziario e dei detenuti.*

**AVVERTONO** che in assenza di adempimento del dovere giuridico di assicurare l'effettività del diritto alla prevenzione dal contagio da agenti virali trasmissibili all'interno della Casa Circondariale di Bari potrà ritenersi ipotizzabile la fattispecie giuridica del "torto di massa" tale da abilitare gli istanti a promuovere, anche in sostituzione degli Enti locali predetti, ogni rimedio giuridico a livello nazionale e sovranazionale idoneo ad assicurare il ripristino della legalità repubblicana e conseguentemente ad imporre nella detta Casa circondariale l'applicazione concreta, senza alcuna discriminazione, delle carte fondamentali del diritto universale, comunitario e nazionale in tema di egualitaria tutela della salute riguardata quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

*Copia del presente atto si trasmette per opportuna conoscenza alla Procura della Repubblica del Tribunale di Bari, in persona del Procuratore p.t.*

*Con rispettosa osservanza.*

*Bari, li 10 Aprile 2020*

*Luigi Paccione*

*Alessio Carlucci>>.*

**\* \* \***

## **I.B) - LA POSIZIONE ASSUNTA DALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.**

**I.B.a)** La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi- con nota prot. DAGL UCCG 4.3.22/32 del 14.05.2020 [doc. all. n. 2] trasmetteva l'atto di invito sopra riportato al Dipartimento della Protezione

civile e al Ministero della Giustizia “*per le valutazioni e determinazioni di competenza*”.

**I.B.b)** Il Dipartimento della Protezione Civile, con nota prot. n. COVID/0031456 del 28.05.2020 [doc. all. n. 3], declinava la competenza e inviava al Ministero della Giustizia la seguente comunicazione:

*<<Il Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inoltrato, con nota qui pervenuta in data 14 maggio u.s. prot. Covid/28402 (all. 1), l'atto di significazione degli Avvocati Luigi Paccione e Alessio Carlucci, del Foro di Bari.*

*Nell'atto de quo, si lamenta che, a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19 e delle misure di contenimento del contagio disposte dal Governo, nella casa Circondariale di Bari, stante il sovraffollamento, non sarebbe possibile rispettare le misure governative, con conseguente violazione delle carte internazionali dei diritti dell'uomo e della Costituzione della Repubblica italiana.*

*Per quanto rappresentato, gli istanti invitano le Amministrazioni locali, nonché il Governo e il Ministro della Giustizia “a porre in essere con immediatezza e comunque entro e non oltre giorni 30 dalla notificazione del presente atto, tutti i rimedi idonei ad assicurare nella Casa Circondariale di Bari le condizioni oggettive per il rispetto delle ripetute prescrizioni in materia”.*

*Con espressa avvertenza che “in mancanza di adempimento del dovere giuridico di assicurare l'effettività del diritto alla prevenzione del contagio da agenti virali trasmissibili all'interno della Casa Circondariale di Bari, potrà ritenersi ipotizzabile la fattispecie giuridica del torto di massa”.*

*All'uopo si trasmette detto atto di significazione e invito per ogni valutazione di codesto Dicastero, non ravvisandosi in merito attività di competenza di questo Dipartimento.>>*

**\* \* \***

### **I.C) – LA POSIZIONE ASSUNTA DAL COMUNE DI BARI.**

**I.C.a)** Con nota prot. n. 97431 del 04.05.2020 [doc. all. n. 4] il Sindaco del Comune di Bari comunicava agli odierni ricorrenti quanto testualmente segue:

*<<[...] Le legittime preoccupazioni, manifestate nella Vostra nota, in ordine alle misure da adottare nella Casa Circondariale di Bari “F. Rucci” mi hanno spinto, nella mia veste di sindaco del comune di Bari e della Città Metropolitana, a richiedere informazioni in merito alle azioni intraprese e, ove necessario, da adottare sia per la tutela dei diritti delle persone, in primis quello alla salute, sia al fine di scongiurare il formarsi di pericolosi focolai epidemici, rischiosi non solo per*

*i detenuti e per il personale penitenziario ma anche per il personale medico ed infermieristico, per quello amministrativo, per i fornitori di generi alimentari e per tutta la popolazione extracarceraria.*

*Mi prego trasmetterVi, in allegato, le prime relazioni pervenute. Sarà mia premura, inoltre, informarVi sul prosieguo delle attività qualora gli organi competenti dovessero farmi giungere ulteriori notizie.>>*

**I.C.b)** Dopo tale comunicazione è seguito il silenzio del Comune e della Città Metropolitana di Bari!

**\* \* \***

#### **I.D) – LA “RELAZIONE” DEL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ – PUGLIA.**

Il Garante regionale Puglia dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà trasmetteva al Sindaco di Bari la nota prot. n. 2020/8279-375510/1 del 27.04.2020 [doc. all. n. 5] che qui di seguito si riporta:

*<<[...] Al netto di tutte le considerazioni, piuttosto controverse, sui provvedimenti normativi nazionali, in ordine alla deflazione del sovraffollamento che affligge gli istituti di pena pugliesi, del che è ampio dibattito, alimentato anche dallo scrivente Garante, occorre dare atto che, seppure tra le mille difficoltà del caso ma con insperata (vista la partenza piuttosto confusa su tutto il territorio regionale) tempestività, Direzione e Apparato sanitario interno hanno messo a punto sistemi di prevenzione del contagio che hanno scongiurato ad oggi i problemi temuti. Si tratta di interventi sia organizzativi (per lo più afferenti alle linee guida adottate dalla Giunta Regionale) che strutturali (col ripristino della funzionalità dell'ex sezione femminile che consente l'allocazione di detenuti singoli in cella per la screenatura dei casi sospetti).*

*Invero il comprensibile e legittimo stato d'ansia dei detenuti è stato più volte condiviso ed anche affrontato in occasioni di incontri propiziati dalla Direzione, col Garante regionale. In dette circostanze il confronto con alcune delegazioni di detenuti è stato acceso e civile e tutta la discussione è stata concentrata sulla efficacia delle iniziative governative di cui sopra.*

*Fortunatamente registriamo, al contempo, una forte flessione (nell'ordine del sessanta per cento) di*

*nuove carcerazioni, in forma di misura cautelare.*

*Mentre la Magistratura di Sorveglianza fatica a dar seguito all'ingente carico funzionale determinato dalla mole delle istanze pervenute, per la possibilità di espiare i residui di pena in detenzione domiciliare. Il che determina una lenta e contenuta dimissione di astretti. Su altri aspetti tecnici e statistici saprà riferire la Direzione della casa Circondariale di Bari.*

*Il fronte della battaglia civile e sociale per la moral suation [sic!] rivolta al Governo in ordine a più efficaci strumenti per la piena tutela del diritto fondamentale alla salute degli astretti resta aperto, sul livello nazionale del dibattito.>>*

**\* \* \***

### **I.E) – LA “RELAZIONE” DELLA DIRETTRICE DELLA CASA CIRCONDARIALE DI BARI “F. RUCCI”.**

La Direttrice della Casa Circondariale “F. Rucci” trasmetteva al Sindaco di Bari la Relazione prot. n. 6854 del 27.04.2020 [doc. all. n. 6] che qui di seguito si trascrive:

*<<La Casa Circondariale di Bari ospita in data odierna nr. 378 detenuti, a fronte di una capienza di 299 persone. Prestano servizio presso questa Casa Circondariale nr. 243 unità di Polizia penitenziaria (incluso il personale in servizio presso il Comando Provinciale Nucleo Traduzioni e Piantonamenti), a fronte di un organico previsto dal D.M. 2.10.2017 pari a 276 unità (del tutto insufficiente, come più volte articolatamente segnalato). Prestano, altresì, qui servizio nr. 27 unità del personale funzioni centrali (area contabile, area amministrativa, area trattamentale). Presso la Casa Circondariale è presente un S.A.I., centro clinico dell'Amministrazione, con 24 posti di degenza. La sanità penitenziaria è gestita dalla Asl, in base al DPCM 1aprile 2008, che ha decretato il passaggio delle competenze e della gestione dal Ministero della Giustizia al Ministero della Salute.*

*In merito a quanto richiesto, in relazione all'oggetto, si evidenzia che già in data 23.2.2020 questa Direzione emanava disposizioni atte ad adottare misure di prevenzione sul coronavirus, diffondendo le indicazioni del Ministero della salute e del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Si provvedeva altresì a distribuire al personale di tutti i settori le mascherine chirurgiche e, con specifiche indicazioni sulle modalità di uso, le maschere FFP3 e gli altri DPI. In pari data veniva affisso il decalogo dei comportamenti da assumere, ivi comprese le modalità di*

*igienizzazione e sanificazione dei luoghi frequentati da più persone, dotandosi la Direzione di idonei strumenti e materiale. Si è contestualmente attuata nell'immediatezza una riduzione e selezione degli accessi di persone dall'esterno, riducendo le attività di volontariato a quelle con progetti in scadenza e le attività trattamentali in generale, anche al fine di eliminare riunioni e concentrazione di persone. Si è, inoltre, limitato l'accesso ai colloqui visivi con i detenuti ad un familiare maggiorenne, attuando tutte le prescrizioni, ivi compresa la distanza di 2 metri (in quel momento, così definita dalle autorità sanitarie). Sono state emanate specifiche prescrizioni per la gestione dei colloqui in sicurezza tra difensori e assistiti (colloqui su prenotazione, mascherine chirurgiche fornite dall'Ordine degli avvocati e Camera penale di Bari, distanza minima, sanificazione delle stanze, etc.). Già dal 27.2.2020 è stata adottata la procedura di separazione dalla restante comunità penitenziaria dei detenuti che facevano ingresso dall'esterno, individuando un settore detentivo ad hoc. Dal 5.3.2020 sono state interrotte le attività scolastiche. In data 6.3.2020 venivano emanate le linee guida della Regione Puglia ("Indicazioni in materia di prevenzione della diffusione dell'infezione da Covid 19 negli istituti penitenziari della Regione Puglia"), adottate dalla Asl Bari con protocollo interno. A partire dal 10.3.2020 è stata avviata la procedura di pretriage medico delle persone condotte dall'esterno in stato di privazione della libertà, nella tensostruttura esterna messa a disposizione dalla Protezione civile.*

*A seguito della sospensione dei termini e rinvio delle udienze processuali di cui al DL nr. 9 del 2.3.2020 tutte le udienze non rinviate sono state effettuate in videoconferenza. Successivamente, è stata avviata la modalità di effettuazione in remoto anche delle udienze del tribunale di sorveglianza, le convalide ed il giudizio direttissimo. In data 10.3.2020 veniva definitivamente disposto il divieto di assembramento. A partire dal 13.3.2020 sono stati effettuati via Skype e in videochiamata i colloqui visivi dei detenuti con i familiari, e dal 23.3.2020 stessa modalità è stata offerta ai difensori per i colloqui con i loro assistiti, in modo da ridurre o azzerare la necessità di recarsi di persona presso la struttura penitenziaria per effettuare colloqui con i detenuti.*

*Stessa modalità è stata attuata per i detenuti ristretti presso la sezione detentiva del Policlinico, al fine di limitare gli accessi. In data 14.3.2020 la scrivente avviava la procedura per lo svolgimento della prestazione lavorativa in forma agile del personale delle Funzioni centrali, emanando le relative disposizioni. Si sono altresì adottate tutte le misure indicate dalle normative emanate dal*

*Governo per rendere al minimo le attività in presenza, non prevedendo più di una unità in ufficio. A titolo meramente esemplificativo, individuando due date a campione, si evidenzia che in data 27.3.2020 erano fisicamente presenti nr. 8 unità di personale delle Funzioni centrali, e in data 6.4.2020 nr. 9 unità. Per quanto attiene al personale di Polizia penitenziaria, hanno fruito dei benefici ex legge 104/92 previsti dal DPCM 17.3.2020 (3 giorni al mese + 12 giorni) 63 poliziotti. Si è consentito, altresì, di fruire degli altri benefici e delle ferie pregresse ad un numero congruo di poliziotti, dovendo nel contempo garantire la sicurezza dell'istituto, alla luce anche delle ben note proteste violente occorse, e di un clima interno di tensione stemperato, fino ad oggi, anche grazie alla professionalità della Polizia penitenziaria e ad un costante confronto e dialogo, teso a stemperare le tensioni e ad individuare le problematiche sul nascere, quando -ovviamente- risolvibili.*

*Ci si riserva di fornire ogni ulteriore dato, ove necessario.*

*A partire dal 21.3.2020 veniva avviata l'attività di rilevazione della temperatura corporea di tutti i dipendenti e le persone che accedono in istituto, le quali devono anche compilare apposito modulo di autocertificazione. In data 31.3.2020 veniva ulteriormente articolato il complesso sistema di prevenzione, introducendo un'ulteriore suddivisione dei settori destinati ai detenuti nuovi giunti (del tutto separati dal restante reparto detentivo), dividendo i "casi sospetti" da coloro che abbiano avuto contatti stretti con persone isolate (prima dell'isolamento), nonché dai detenuti asintomatici in isolamento preventivo. Ovviamente, tale modello prevedeva anche l'ipotesi di casi accertati di infezione da Covid 19 che, però, allo stato non si sono fortunatamente verificati. Tale complesso sistema, però, ha richiesto la previsione di spazi adeguati al numero di ingressi di detenuti in istituto, dovendo attuare anche la separazione degli asintomatici, in linea con l'evoluzione degli orientamenti scientifici e viste le indicazioni sanitarie del responsabile del settore sanitario del 24.3.2020, circa la necessità di individuare un'"area cuscinetto" per i detenuti nuovi giunti.*

*Vista l'autorizzazione del sig. Provveditore Regionale dell'amministrazione penitenziaria, a seguito di parere dell'ufficio tecnico del Provveditorato, si è pertanto proceduto a tempi da record ad attuare interventi per il riutilizzo provvisorio della sezione detentiva precedentemente destinata alle detenute in attesa di giudizio, e da anni a disposizione del Ministero delle infrastrutture per gli*

*interventi preliminari alla ristrutturazione. In data 8.4.2020 si è riusciti a rendere disponibili nr. 9 stanze e successivamente ulteriori 9. L'attuale sistema di "barriera", pertanto, prevede una ZONA GIALLA, corrispondente alla sezione ex-femminile, ove vengono per breve tempo allocati in stanza singola i detenuti Nuovi Giunti (per maggiore sicurezza, anche tutti coloro che vengono trasferiti da altri istituti) asintomatici che, dopo il primo screening avvenuto nella tensostruttura del pretriage vengono ivi ubicati e sottoposti a ulteriore screening attraverso l'esecuzione di tamponi, generalmente in quarta giornata dall'ingresso. Per nessuna ragione il detenuto può avere contatti con la comunità penitenziaria, o essere condotto fuori dalla stanza senza il preventivo nulla osta dell'area sanitaria. Il personale addetto alla vigilanza o che per esigenze di servizio ha contatto con il detenuto, indosserà gli opportuni DPI indicati dall'area sanitaria (maschera FP2 o FP3, guanti, occhiali protettivi, etc.). I detenuti, in caso di movimentazione al di fuori della stanza detentiva, indossano mascherina chirurgica e guanti monouso.*

*È stata altresì individuata una ZONA VERDE, che ospita per 14 giorni i detenuti risultati negativi ai tamponi e provenienti dalla zona gialla. Tali detenuti permarranno presso tale zona verde fino al 14esimo giorno, senza avere alcun contatto con la restante popolazione detenuta (cortile passeggio da soli o comunque con i compagni di stanza).*

*Anche qui, è stato indicato dalla Asl, U.O.C. Medicina penitenziaria, il tipo di Dpi che il personale addetto alla vigilanza o che per esigenze di servizio a contatto con il detenuto deve indossare. Stesso dicasi per il Dpi che devono indossare i detenuti.*

*È stato, infine, individuato un settore detentivo da destinare a ZONA ROSSA, che ospita i casi sospetti sintomatici e potrà ospitare gli eventuali casi accertati di infezione da Covid-19. I detenuti ivi allocati non potranno andare al passeggio e non potranno per alcuna ragione uscire dalla stanza detentiva senza previa autorizzazione del medico.*

*Il personale in servizio ha ottenuto precise indicazioni sulle procedure da seguire, oggetto anche di successiva illustrazione da parte del RSPP (T.U. nr. 81/08), coinvolgendo gli RLS.*

*Si è attuata già da febbraio u.s. una sanificazione accurata dei luoghi mettendo a disposizione dei detenuti addetti alle pulizie idonei prodotti disinfettanti e strumenti quali il vaporizzatore. Si è altresì affidata a ditta esterna una sanificazione professionale straordinaria dei locali e degli*

*automezzi. Si sono, infine, acquistate otto lavasciuga ad uso dei detenuti, al fine di limitare l'invio di pacchi all'esterno e la ricezione di pacchi dall'esterno, ed intensificare il livello di igiene.*

*Come, pertanto, si può rilevare, questa Direzione ed i lavoratori della Casa Circondariale hanno profuso ogni sforzo per la riduzione dei rischi di tutti gli appartenenti alla comunità penitenziaria qui presente, dovendo altresì continuamente ridefinire i modelli organizzativi interni, adeguandoli all'evoluzione della situazione emergenziale e individuando con i mezzi a disposizione soluzioni innovative a problematiche sempre nuove e diverse.*

*Si resta a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti e si porgono cordiali saluti.>>*

**\* \* \***

**Alla luce di quanto sopra premesso, può dirsi avverato il silenzio inadempimento delle amministrazioni pubbliche qui convenute in giudizio.**

**\* \* \***

## **PARTE II – DIRITTO**

**Alla luce di quanto sopra premesso, può dirsi avverato il silenzio inadempimento delle amministrazioni pubbliche qui convenute in giudizio.**

### **II.A) – LA PANDEMIA DA COVID-19 E L'OBBLIGO DI UGUAGLIANZA [ART. 3 COST.] NELLA FRUIZIONE DELLE MISURE DI PROFILASSI.**

**II.A.a)** La malattia da COVID-19 è presente in tutto il mondo, come dimostra il fatto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, profondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati.

**II.A.b)** La Corte Costituzionale ha affermato che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano “*uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale*” [cfr. Corte Cost. n. 5/2018; in precedenza, sentenze n. 270/2016, n. 173/2014, n. 406/2005 e n. 12/2004].

**II.A.c)** A fronte della malattia da COVID-19 altamente contagiosa <<[...] ragioni logiche, prima che giuridiche (Corte Cost. n. 5/2018), radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare

*l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività* (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).>> [così Corte Cost., 12.03.2021, n. 37].

\* \* \*

**II.B) – IL SILENZIO INADEMPIMENTO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA LEGGE 07.08.1990, N. 241, IN RELAZIONE ALL'ART. 3 COST.**

**II.B.a)** Il Ministero della Giustizia ha omesso di adottare, come richiesto dai ricorrenti, le misure amministrative atte a garantire ai detenuti della sovraffollata Casa Circondariale “F. Rucci” di Bari l'applicazione della normativa dello Stato italiano in tema di distanziamento interpersonale contro il rischio da contagio COVID-19.

**II.B.b)** Tale omissione costituisce grave pericolo per l'incolumità della popolazione barese esponendola al rischio di focolai epidemici.

**II.B.c)** Occorre considerare che secondo l'ultima rilevazione pubblicata sulla scheda web del Ministero della Giustizia [doc. all. n. 7], la Casa Circondariale di Bari ospita n. 414 detenuti su 288 posti disponibili, con un sovraffollamento di circa il 45%.

**II.B.d)** Il sovraffollamento nei moduli di detenzione è aggravato dalla obsolescenza della struttura, risalente agli inizi del '900.

**II.B.e)** A fronte di tale allarmante situazione strutturale e funzionale appare ancor più illegittimo l'inadempimento del Ministero della Giustizia dinanzi all'invito degli odierni ricorrenti.

**II.B.f)** L'illegittima inerzia del Ministero della Giustizia:

- aggrava nel tempo l'antigiuridica discriminazione ai danni dei detenuti della Casa Circondariale di Bari, ai quali è di fatto impedito, stante il cronico sovraffollamento della struttura, l'esercizio del fondamentale diritto/dovere al distanziamento interpersonale per rischio contagio da COVID-19,
- crea un oggettivo pericolo di focolaio epidemico locale a causa della

violazione da parte dello Stato italiano della sua stessa normativa sul distanziamento interpersonale obbligatorio [da ultimo art. 1 c. 2 DPCM 14.01.2021].

**II.B.g)** In sintesi, i ricorrenti, cittadini residenti nel territorio metropolitano di Bari esercenti la professione di Avvocato, contestano al Ministero della Giustizia l'illegittima inazione a seguito dell'atto di invito riportato nella superiore Sezione I, con conseguente oggettiva responsabilità giuridica dello Stato italiano per colpevole esposizione della popolazione locale al rischio di contagio da COVID-19.

**II.B.h)** Gli effetti del denunciato silenzio – inadempimento possono così sintetizzarsi allo stato attuale delle cose:

- a) alle persone ristrette nel carcere di Bari è impedito dal Ministero della Giustizia il rispetto della norma inderogabile emessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di distanziamento interpersonale di almeno 1 metro [da ultimo art. 1 c. 2 DPCM 14.01.2021], con conseguente irrimediabile vulnerazione del diritto costituzionale alla osservanza delle leggi e alla parità di trattamento nella difesa della salute umana;
- b) il Sistema Sanitario Regionale pugliese è posto nell'impossibilità oggettiva di gestire l'emergenza pandemica da COVID-19 all'interno dell'Istituto penitenziario barese con i medesimi standard garantiti ai cittadini in libertà, non essendo consentita ai ristretti l'osservanza dell'inderogabile normativa in tema di distanziamento interpersonale.

**II.b.i)** L'illegittimità del silenzio inadempimento del Ministero della Giustizia è infine aggravata dalla circostanza che la popolazione della sovraffollata Casa Circondariale "F. Rucci" di Bari, ad alta vulnerabilità perché impossibilitata al distanziamento interpersonale, non è assurdamente ricompresa tra le categorie prioritarie per la vaccinazione anti SARS – COV – 2/COVID-19 indicate nel piano strategico nazionale adottato con Decreto ministeriale del 02.01.2021 [docc. all. 8, 9, 10].

\* \* \*

**II.C) – IL SILENZIO INADEMPIMENTO DEL COMUNE DI BARI.  
VIOLAZIONE DELL’ART. 2 DELLA LEGGE N. 241/1990 IN  
RELAZIONE ALL’ART. 3 DELLA CARTA COSTITUZIONALE.  
VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 13 D.LGS 18.08.2000, N. 267, TENUTO  
CONTO DELL’ART. 54, COMMI 4 E 4-BIS STESSO TESTO DI LEGGE.  
VIOLAZIONE E OMESSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, COMMA  
3, E 3, COMMA 21, DELLO STATUTO DELLA CITTÀ DI BARI.**

II.C.a) Il Comune di Bari, lungi dall’assumere [come suo obbligo giuridico] una condotta di vigilanza sul rispetto del distanziamento interpersonale nel sovraffollato Carcere di Bari, si è limitato:

- a “girare” l’atto di invito dei ricorrenti al Ministero della Giustizia e alla Direttrice della Casa Circondariale “F. Rucci”,
- a “girare” agli odierni ricorrenti [titolari dell’interesse legittimo alla sicurezza sanitaria in tempi di pandemia] le prime relazioni ricevute dal Garante dei detenuti pugliesi e dalla Direttrice della Casa Circondariale “F. Rucci” [sopra trascritte], riservandosi genericamente di informarli <<...sul prosieguo delle attività qualora gli organi competenti dovessero farmi giungere ulteriori notizie.>>

II.C.b) Il Comune di Bari, pur consapevole del sovraffollamento della Casa Circondariale “F. Rucci” e dell’impossibilità conseguente di garantire ai detenuti il rispetto della normativa governativa sul distanziamento interpersonale, è rimasto inerte a fronte dell’invito dei ricorrenti.

II.C.c) La denunciata inerzia, lesiva delle vincolanti norme legislative e statutarie in rubrica, è aggravata dalla circostanza che il Sindaco, quale Ufficiale di Governo, è dotato dei poteri contingibili e urgenti <<...al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica>>.

\* \* \*

**II.D) - IL SILENZIO INADEMPIMENTO DELLA CITTÀ  
METROPOLITANA DI BARI: VIOLAZIONE DELL’ART. 19 C. 1 LETT.  
H) D.LGS 18.08.2000, N. 267 IN RELAZIONE ALL’ART. 2 DELLA**

**LEGGE 07.08.2000, N. 241. VIOLAZIONE DELL'ART. 2 C. 9 DELLO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI.**

La Città Metropolitana di Bari è rimasta a sua volta inerte a fronte della legittima istanza dei ricorrenti di intervenire a protezione della sicurezza sanitaria della popolazione provinciale visto il notorio sovraffollamento della Casa Circondariale "F. Rucci" di Bari.

\* \* \*

**II.E) – RISCHI DI DIFFUSIONE DEL CONTAGIO ALL'INTERNO DEL CARCERE "F. RUCCI" DI BARI.**

A circa un anno di distanza dall'atto di invito a firma degli odierni ricorrenti occorre considerare:

- che il virus SARS-CoV-2 non è scomparso, anzi è sempre più circolante,
- che si sono diffuse varianti virali con più elevata capacità infettiva.

È quindi cresciuto nel corso dell'anno il rischio che il virus possa determinare lo sviluppo di focolai epidemici nella città di Bari lì dove, come accade nella sovraffollata Casa Circondariale "F. Rucci", gli Enti qui convenuti omettano di adottare le doverose misure atte a garantire l'osservanza del distanziamento interpersonale di almeno 1 metro.

A fronte dell'aumentato rischio di infezione, la vulnerabile categoria dei detenuti della Casa Circondariale di Bari, come sopra visto, non è neppure ricompresa tra le categorie prioritarie del piano vaccinale nazionale.

\* \* \*

**PARTE III – CONCLUSIONI.**

Si chiede che l'On.le Tribunale Amministrativo Regionale di Puglia, sede centrale in Bari, in accoglimento del presente ricorso voglia così provvedere:

- A)** dichiarare l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., a fronte dell'atto di invito denominato "Class Procedimentale" riportato nella Sezione I del presente atto.

- B)** Dichiarare l'illegittimità del silenzio inadempiuto serbato dalla Città Metropolitana di Bari e dal Comune di Bari a fronte del medesimo atto di invito.
- C)** Ordinare al Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., di adottare entro prefissando termine i doverosi provvedimenti amministrativi atti a garantire ai detenuti della Casa Circondariale di Bari "F. Rucci" l'osservanza della cogente normativa in tema di distanziamento interpersonale a protezione del rischio da COVID-19.
- D)** Ordinare alla Città Metropolitana di Bari e al Comune di Bari di compiere entro prefissando termine tutti i doverosi atti volti a garantire l'osservanza del distanziamento interpersonale nei moduli di detenzione della Casa Circondariale "F. Rucci" di Bari ricadente sul territorio di loro competenza amministrativa.
- E)** Nominare un Commissario *ad acta* in ipotesi di inadempimento agli ordini giudiziari nel termine prescritto
- F)** Condannare gli Enti convenuti al pagamento delle spese e competenze del presente giudizio, oltre alla rifusione del contributo unificato.

Bari, 29 Marzo 2021

Luigi Paccione [Avvocato]

\* \* \*

**Saranno prodotti con il fascicolo di parte, in uno al ricorso introduttivo notificato e alla domanda di fissazione di udienza, i seguenti documenti:**

- 1)** copia "Class Action Procedimentale" del 10.04.2020;
- 2)** copia nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi- prot. DAGL UCCG 4.3.22/32 del 14.05.2020;
- 3)** copia nota del Dipartimento della Protezione Civile prot. n. COVID/0031456 del 28.05.2020;
- 4)** copia nota del Sindaco di Bari prot. n. 97431 del 04.05.2020;
- 5)** copia nota del Garante regionale Puglia dei diritti delle persone sottoposte a

misure restrittive della libertà prot. n. 2020/8279-375510/1 del 27.04.2020;

6) copia Relazione a firma della Direttrice della Casa Circondariale “F. Rucci” prot. n. 6854 del 27.04.2020;

7) copia scheda web del Ministero della Giustizia aggiornata al 20.03.2020;

8) copia Decreto Ministeriale della Salute dal 02.01.2021, recante adozione del piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS – COV – 2;

9) copia piano strategico nazionale allegato al D.M. 02.01.2021 con indicazione, nella tabella 2) di pagina 6, delle categorie prioritarie;

10) copia aggiornamento al 10.03.2021 del piano strategico nazionale per la vaccinazione anti SARS – COV – 2/COVID-19;

11) copia tesserino professionale dell’Avv. Alessio Carlucci rilasciato dall’Ordine degli Avvocati di Bari;

12) copia tesserino professionale dell’Avv. Luigi Paccione rilasciato dall’Ordine degli Avvocati di Bari;

13) Autocertificazione a firma dell’Avv. Alessio Carlucci;

14) Autocertificazione a firma dell’Avv. Luigi Paccione.

Bari, 29 Marzo 2021

Luigi Paccione [Avvocato]

\* \* \*

### **Dichiarazione fiscale.**

Il sottoscritto procuratore e difensore, ai sensi e per gli effetti della legge, dichiara che la presente causa, vertendo in materia di silenzio della pubblica amministrazione, soggiace al pagamento del contributo unificato come per legge.

Bari, li 29 Marzo 2021

Luigi Paccione [Avvocato]

\* \* \*

Il sottoscritto dichiara che tutte le comunicazioni inerenti al presente ricorso potranno essere trasmesse via fax al n. 080/5971437 ovvero per posta elettronica

certificata al seguente indirizzo: [luigi.paccione@legalmail.it](mailto:luigi.paccione@legalmail.it).

Bari, 29 Marzo 2021

Luigi Paccione [Avvocato]