

## **Relazione della Commissione di studio sulla pena e le sue alternative**

Il Consiglio superiore della magistratura, ha approvato la seguente risoluzione:

«Il Consiglio,

- vista la relazione della Commissione di studio sulla pena e le sue alternative, istituita con delibera del 6 luglio 2005, che di seguito si riporta:

“I lavori della Commissione non hanno potuto affrontare tutti gli aspetti indicati dalla deliberazione consiliare del 2 luglio 2003 che ne prevedeva l’istituzione, essendo stata la Commissione costituita in data 6 luglio 2005 ed avendo, dopo il suo insediamento, concretamente iniziato i propri lavori soltanto nel novembre successivo. I tempi sostanzialmente limitati a disposizione e la complessità del tema e delle sue articolazioni hanno reso inevitabile una severa selezione degli argomenti che, in concreto, avrebbero potuto essere esaminati in modo utile.

Si è così optato per un programma di lavoro che ha utilizzato i contributi specialistici dei componenti della Commissione e le audizioni del Direttore generale dell’esecuzione penale esterna del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria dott. Riccardo Turrini Vita e del Provveditore Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria della Lombardia dott. Luigi Pagano, oltre ad una mirata acquisizione di documenti e informazioni. In tal modo è stato possibile prendere in esame l’istituto della sospensione condizionale della pena e le sue potenzialità evolutive in relazione al trattamento sanzionatorio e alla concreta esecuzione delle pene, operare una attualizzazione dell’indagine sulla situazione delle carceri, in ciò comprendendo l’espressa richiesta delle Sesta Commissione di procedere a valutazioni circa la condizione dei genitori che soffrono custodia cautelare o debbono scontare la pena avendo figli piccoli (v. all.1) e, infine, richiamare le problematiche relative alla tutela dei diritti del cittadino nella fase esecutiva.

I risultati del lavoro svolto possono essere così sintetizzati con le considerazioni che seguono, rinviando per eventuali approfondimenti ai verbali delle riunioni, alla documentazione acquisita ed ai documenti che si allegano.

### ***1. Il sovraffollamento delle carceri e alcune sue conseguenze***

I lavori svolti hanno preso le mosse dalla constatazione che la situazione carceraria italiana è oggi più che mai drammatica: il fenomeno del sovraffollamento ha assunto dimensioni sconosciute e porta con sé molteplici conseguenze particolarmente allarmanti di cui occorre essere consapevoli.

Il sovraffollamento ha trovato una forte accelerazione a seguito di scelte legislative che hanno comportato quella che, con una espressione significativa, potrebbe definirsi una forte ricarcerizzazione.

I dati più recenti (giugno 2006) segnalano presso le istituzioni carcerarie livelli di presenza mai raggiunti. Alla data del 20 giugno 2006 risultavano presenti 61.395 detenuti (contro una capienza regolamentare, stimata al 31 dicembre 2005, di 42.952). Il numero di condannati definitivi è pari a circa 37.000 unità, mentre i detenuti in custodia cautelare sono circa 24.000.

Nell’ultimo anno hanno fatto ingresso negli istituti penitenziari circa 90.000 persone e ne sono uscite circa 88.000; il differenziale, pari a circa 2.000 persone, rappresenta il *trend* evolutivo annuo riscontrato. Circa i due terzi del “flusso” è costituito da soggetti arrestati e/o sottoposti a custodia cautelare, il cui tempo di permanenza nelle strutture penitenziarie oscilla tra uno (nell’ipotesi di arresto non convalidato) e centoventi giorni. Questo *turn-over*, proiettato su base annua, riguarda una fetta della popolazione detenuta pari a circa il 20%, contribuendo in modo significativo al sovraffollamento.

Due sembrano essere i settori su cui maggiormente hanno inciso le politiche degli anni più recenti.

Il primo dato statistico che si impone per la sua evidenza è rappresentato dai 13.654 ingressi in carcere di immigrati che nel solo anno 2005 sono stati ristretti per la mera violazione delle norme sull'immigrazione (per 11.519 di costoro è stata contestata specificamente la violazione delle disposizioni sull'espulsione, quasi sempre come unico reato). Tali ingressi rappresentano una percentuale elevatissima rispetto al numero totale dei cittadini stranieri che hanno conosciuto il carcere nel medesimo arco di tempo.

Un secondo elemento che ha concorso all'aumento delle ri-carcerazioni è costituito dalla disciplina introdotta con la legge nota come "ex -Cirielli" (legge n. 251 del 5 dicembre 2005), i cui effetti non possono essere ancora quantificati, ma si presume saranno certamente rilevanti anche sul piano quantitativo<sup>1</sup>. Tale novella, intervenendo in maniera drastica sia nei riguardi dei condannati detenuti sia nei riguardi dei condannati liberi in attesa di misure alternative, rischia di compromettere consolidati e delicati equilibri tra effettività della sanzione e sue finalità rieducative che la giurisprudenza ha faticosamente raggiunto in materia di esecuzione penale. A questa situazione si aggiunge la nuova legge in materia di sostanze stupefacenti (legge n. 49 del 21 febbraio 2006), destinata a far lievitare la già elevatissima percentuale di detenuti tossicodipendenti.

Questi interventi normativi non sono i soli ad avere inciso sull'attuale situazione carceraria, ma è certo che essi appaiono, anche per gli aspetti critici in punto di equità sociale e di coerenza costituzionale, come quelli maggiormente rilevanti.

Passando ad un breve esame delle conseguenze generate dalla situazione oggettiva di sovraffollamento, l'audizione del Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria della Regione Lombardia, ove è presente il maggior sovraffollamento a livello nazionale, e lo studio svolto al riguardo hanno messo in evidenza alcuni elementi che possono essere così sintetizzati:

**a)** l'elevata presenza di detenuti per reati non particolarmente allarmanti; **b)** l'elevata presenza di detenuti stranieri e di tossicodipendenti; **c)** la difficoltà di prevenire che il disagio sofferto dalle persone a vario titolo detenute culmini talora in eventi critici quali i suicidi e i gesti autolesionisti, unitamente all'altrettanto significativo stato di disagio di coloro che operano all'interno delle strutture carcerarie; **d)** la crisi delle strutture penitenziarie risulta aggravata dalla quasi totale mancanza di attuazione del piano di ristrutturazione e di messa a norma degli edifici, con la conseguenza che ogni giorno di più assumono rilevanza le inadeguatezze strutturali dell'intero sistema di custodia; **e)** la sostanziale precarietà, in queste condizioni, degli interventi di assistenza e di quelli di risocializzazione in favore delle persone detenute, elemento aggravato sia dall'acuirsi della inadeguatezza del numero di personale interno ed esterno, sia dall'accresciuto numero di detenuti che non permangono per periodi significativi nelle medesime strutture; **f)** a tal proposito va ricordato che la necessità di alleggerire il peso su molte delle strutture spesso richiede trasferimenti di detenuti in sedi lontane dal luogo di residenza e di presenza dei familiari, vanificando le finalità sottese alle disposizioni esistenti e, comunque, ostacolando nei fatti qualsiasi ipotesi di percorso individualizzato.

L'insieme di questi fattori rende ancora più arduo per il magistrato di sorveglianza adempiere al proprio fondamentale compito di custode non burocratico della legalità della pena e della sua attuazione. Viene messo in crisi, in tal modo, il ruolo fondante la magistratura di sorveglianza quale "giudice di prossimità" che segue il percorso di risocializzazione mediante verifiche periodiche e mediante il contatto diretto con la persona detenuta.

## ***2. La vetustà del sistema sanzionatorio***

---

<sup>1</sup> Per gli aspetti di rilevanza costituzionale e per un'analisi delle conseguenze di questa normativa si rinvia al parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura con la deliberazione del 23 febbraio 2005.

A questo punto occorre introdurre almeno un breve cenno sulla circostanza che il sistema sanzionatorio italiano è ancora esclusivamente costruito sul dominio della pena privativa della libertà, laddove nel panorama internazionale si registra una interessante varietà dei meccanismi sanzionatori. Accanto alla ormai conosciute misure alternative (che comunque fanno riferimento alla pena detentiva) vi è oggi l'esigenza di introdurre vere e proprie **“pene sostitutive”**, che già in fase edittale prevedano sanzioni radicalmente diverse da quelle privative e limitative della libertà personale.

La prospettiva della funzione preventiva del sistema penale, come strumento di contrasto della criminalità e della stessa recidiva, passa anche attraverso risposte mediatriche, compensatorie o interdittive nei confronti dei condannati (in particolare per i soggetti condannati per reati di non particolare allarme sociale), ben più che attraverso il tradizionale e massiccio ricorso a modalità sanzionatorie di tipo detentivo-trattamentale.

Una riflessione sul tema non può non coinvolgere l'istituto della **sospensione condizionale della pena**, la cui frequente concessione, in base al mero dato costituito dalla assenza di precedenti penali, determina una distorsione dell'istituto, che da strumento di recupero del condannato primario diviene sostanzialmente un atto di rinuncia alla punizione.

L'esperienza quotidiana evidenzia una serie di criticità organizzative nella creazione della base dati del Sistema informativo del Casellario che viene alimentata in maniera incompleta, o semplicemente tardiva, a causa del notevole accumulo di schede e fogli complementari che gli uffici giudiziari competenti tardano a compilare, determinando, così, il formarsi di un arretrato che non può più essere definito fisiologico. Il mancato aggiornamento dei certificati penali di chi è chiamato in giudizio a rispondere di un reato determina, troppo spesso, la concessione da parte del giudice di un beneficio che è motivato il più delle volte su uno stato di incensuratezza che, spesso, non corrisponde alla realtà.

Ancora più grave è la situazione relativa alle informazioni concernenti i c.d. carichi pendenti che, nel giudizio prognostico devoluto dalla legge al giudice della cognizione ai fini della verifica in ordine alla sussistenza del pericolo di recidiva, assumono una crescente rilevanza, in assenza di dirette informazioni sulla personalità dell'autore del reato.

In tale prospettiva, la Commissione ha avviato un prezioso studio comparativo tra la disciplina vigente nel sistema penale italiano e quella di alcuni Paesi dell'Unione Europea, allegato alla presente relazione; si tratta di una breve verifica che evidenzia alcune caratteristiche dell'istituto nei diversi paesi europei, arricchendosi di alcune proposte – condivise dalla Commissione – circa possibili modificazioni e miglioramenti della regolamentazione nazionale dello stesso (v. all. 2).

Un momento di sintesi tra l'indifferibilità di una riforma dell'istituto della sospensione condizionale della pena che si orienti verso una effettiva funzione di messa alla prova del condannato e l'esigenza di predisporre un apparato sanzionatorio non vincolato alla alternativa pena detentiva - pena pecuniaria, è stato individuato dalla Commissione nella recente riforma della sospensione condizionale introdotta con la legge 11 giugno 2004, n. 145.

La modifica normativa degli articoli 163 e segg. c.p., sotto un primo profilo, disciplina una particolare ipotesi di sospensione condizionale della pena quando la stessa non sia superiore ad un anno, a condizione che l'imputato abbia riparato interamente il danno, prima che sia stata pronunciata la sentenza di primo grado, mediante il risarcimento dello stesso e, quando sia possibile mediante le restituzioni, oppure, che il medesimo, entro lo stesso termine, si sia adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato da lui eliminabili.

Sotto altro profilo, la modifica interviene sulla previsione degli obblighi che possono o debbono essere imposti al condannato con la pronuncia di sospensione condizionale della pena, assegnando al giudice la possibilità di imporre al condannato, qualora questi non manifesti opposizione, lo svolgimento di una attività non retribuita in favore della collettività per un tempo determinato e, comunque, non superiore alla durata della pena sospesa. La modifica si fa ancora più incisiva nelle ipotesi in cui, quando la sospensione condizionale sia concessa a persona che ne abbia già usufruito,

il giudice ha il dovere di subordinare il beneficio all'adempimento di uno degli obblighi previsti, compreso quello della prestazione di attività non retribuita in favore della collettività.

Risulta, così, delineata un nuovo tipo di sospensione condizionale della pena che assume sempre più le caratteristiche tipiche di una misura probatoria in cui la prestazione di servizi in favore della collettività verrà valutata dal giudice al fine di verificare l'adempimento degli obblighi imposti, preliminarmente alla pronuncia di estinzione del reato che impedisce l'esecuzione della pena inflitta. Per quanto concerne i limiti anche orari del lavoro di pubblica utilità (prestazione, anche non continuativa, di due ore di lavoro giornaliero) la riforma rinvia alle disposizioni dettate dall'articolo 54 del D.L.vo n. 274 del 2000 (competenza penale del giudice di pace). Le modalità di svolgimento del lavoro presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato sono determinate con decreto del Ministro della giustizia, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al D.L.vo n. 281 del 1997.

La possibilità per il giudice di ricorrere a pene principali alternative a quella detentiva si è arricchita, di recente, con la introduzione nel testo dell'art. 73 del D.P.R. n. 309/90 (come modificato dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49) di un comma 5 *bis* che consente la prestazione del lavoro di pubblica utilità anche presso le strutture autorizzate indicate nell'art. 116 del decreto (strutture terapeutiche di recupero per la cura e la riabilitazione delle tossicodipendenze).

La norma prevede, per i reati collegati alla cessione o alla illecita detenzione di sostanze stupefacenti che risultino di lieve entità, commessi da persona tossicodipendente o da assunto di sostanze, che il giudice possa, con la sentenza di condanna o di applicazione di pena patteggiata, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, applicare, invece delle pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità (con richiamo alla disciplina prevista dall'art. 54 del decreto sul giudice di pace), incaricando l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro da parte dell'interessato.

Nella prospettiva di una anticipazione della concreta determinazione del contenuto e delle modalità del trattamento sanzionatorio, anche al fine di rendere credibile un progetto di reinserimento sociale che si realizzi in tempi ragionevolmente prossimi alla commissione del reato, la norma dispone, opportunamente, che la pena del lavoro di pubblica utilità venga eseguita dal giudice dell'esecuzione ovvero dal giudice che procede, così lasciando intendere che, con il consenso dell'interessato, si possa procedere ad eseguire la pena anche prima del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o di patteggiamento, con immediata presa in carico dell'interessato da parte dell'Ufficio locale dell'esecuzione penale esterna.

L'intervento normativo sembra, dunque, imporre una nuova riflessione su una delle cause della riconosciuta crisi del più diffuso strumento di *probation* penitenziario in vigore nel nostro ordinamento (l'affidamento in prova al servizio sociale) che, per i condannati liberi, può essere individuata nella circostanza che il periodo di prova viene concretamente avviato solo dopo il trascorrere di un considerevole periodo di tempo rispetto alla commissione del fatto reato, dopo che la sentenza sia passata in giudicato e dopo esaurite le fasi sospensive dell'esecuzione, significativamente ampliate dalla legge 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. legge Simeone). L'attuale sistema dell'esecuzione penale consente, infatti, con sempre maggior frequenza, che un individuo che ha commesso un reato, manifestando così il proprio comportamento antisociale, venga preso in carico dagli istituti di sostegno e sottoposto a controllo, al fine di operare un tentativo di risocializzazione, soltanto quando siano trascorsi molti anni dalla data del fatto. Tale situazione determina un possibile duplice rischio: che gli interventi dello Stato si rivelino, a distanza di anni, sostanzialmente inefficaci o, comunque, poco produttivi (si pensi al caso del tossicodipendente che necessita di immediati interventi di recupero) e, talvolta controproducenti (giungendo quando la persona si è ormai inserita per proprio conto in ambienti familiari e lavorativi stabili) e, soprattutto, che l'individuo, privo di adeguate forme di controllo e sostanzialmente abbandonato a se stesso, torni a commettere reati, in ciò sorretto dalla convinzione della incapacità dello Stato di dare seguito alle proprie minacce punitive. La ripetizione degli episodi criminosi, che finisce per alimentare una situazione di recidiva, determina l'inevitabile sottoposizione del soggetto a brevi e ripetuti periodi

di detenzione che rendono spesso difficoltoso, in quanto irrimediabilmente tardivo, un successivo progetto di recupero sociale.

Merita un cenno, infine, la tipologia sanzionatoria prevista per i reati commessi da persone minori degli anni diciotto che, rispetto al catalogo delle pene edittali per i reati degli adulti, è caratterizzata dall'unico correttivo della applicazione obbligatoria della diminuzione per la minore età. Particolarmente inadatta al contesto minorile appare la comminatoria della pena pecuniaria che, per i minori autori di reato, sembra costituire una sanzione del tutto inutile perché priva di concreta applicabilità, in quanto inflitta a soggetti non produttivi di reddito. Tale pena finisce, da un lato, per gravare sulle famiglie dei minori condannati, con svuotamento della sua funzione rieducativa, tanto più importante nei confronti di una personalità in fase di sviluppo, dall'altro, attraverso il procedimento di conversione previsto dall'art. 660 c.p.p., introduce nuove sanzioni che, di fatto, penalizzano il minore nel suo percorso di recupero.

Si potrebbe, allora, ipotizzare una modifica del codice penale sul punto che preveda, congiuntamente alla pena detentiva, soluzioni quali l'obbligo per il minore di seguire un corso di educazione alla legalità che esalti la funzione rieducativa della pena, ovvero, un corso di formazione professionale che agevoli il reingresso del minore nel contesto sociale.

### ***3. Le difficoltà della magistratura di sorveglianza***

Fatte queste brevi considerazioni di ordine generale, occorre mettere in evidenza la centralità del tema dell'efficacia e dell'efficienza della magistratura di sorveglianza come realtà istituzionale e come organo giurisdizionale.

In particolare, il magistrato di sorveglianza, come organo monocratico, accanto a competenze più tipicamente giurisdizionali - come quelle in tema di misure di sicurezza personali, di decisione sui reclami dei detenuti e degli internati in materia di lavoro, disciplinare, di decisione con decreto motivato su permessi, licenze e modifiche all'esecuzione di misure alternative - ha una competenza (squisitamente amministrativa) in ordine alla **“vigilanza” sull'organizzazione degli istituti penitenziari** ed il potere di prospettazione al Ministro (non più al Ministero) delle esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo (art. 69, 1° comma, ord.pen.). La funzione di vigilanza è estesa altresì “ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti” (art. 69, 2° comma). Tale competenza, che costituisce l'essenza stessa della funzione del magistrato di sorveglianza e la ragione storica della sua istituzione, consente a quest'ultimo di intervenire su ogni profilo dell'organizzazione e della gestione del singolo istituto penitenziario e di assicurare nel contempo la tutela dei diritti dei condannati, anche impartendo nel corso del trattamento disposizioni atte a evitare eventuali violazioni di tali diritti (art. 69, comma 5, ord.pen.).

Soprattutto in considerazione di queste ultime funzioni, si è parlato di un precipuo ruolo di “garante della legalità nei confronti dell'operato della amministrazione penitenziaria”. Purtroppo però, proprio tale ruolo ha incontrato negli ultimi anni notevoli difficoltà di attuazione e dunque un vero e proprio scollamento rispetto al disposto normativo, così da far concludere per la “constatata impossibilità di esercitare quella funzione di garanzia”, pur prevista dalla vigente legislazione. Ciò è tanto vero che si è registrata da più parti la creazione della figura del Garante dei diritti dei detenuti, in evidente surrogata alla precipua funzione del magistrato di sorveglianza.

La mancata ricorrenza di frequenti accessi del magistrato di sorveglianza nell'istituto penitenziario appare del resto motivata dalla congerie di incombenze, spesso di natura amministrativa e probabilmente demandabili, con interventi legislativi appositi e urgenti, alle strutture dell'amministrazione penitenziaria. E' dunque impedito di fatto a tale magistrato, gravato di un enorme carico di lavoro giurisdizionale e amministrativo, di esercitare la parte maggiormente qualificante la sua funzione, tanto più in forza dell'intenso impegno collegiale del Tribunale di sorveglianza.

Ad un simile tale risultato, oggi difficilmente controvertibile ad oltre trent'anni dalla riforma del 1975, hanno concorso diversi fattori, ma il principale sembra individuabile nel progressivo aumento ed ormai, enorme carico di lavoro giurisdizionale, tutto orientato verso il settore delle misure alternative e in sintesi, verso l'impegno collegiale nel Tribunale di sorveglianza.

Altra delicata questione è quella della discrezionalità delle decisioni della magistratura di sorveglianza (sia del Tribunale che del magistrato), con particolare riferimento alla delicatezza e difficoltà dei giudizi "prognostici" caratteristici di tali decisioni e, conseguentemente, della motivazione dei provvedimenti adottati. E' noto il rilievo che nel dibattito sulla giustizia hanno assunto alcuni episodi che hanno conosciuto un grande clamore presso la pubblica opinione ed i suoi rappresentanti. A questo proposito, deve darsi atto che si è in presenza di norme che, per la loro stessa struttura e natura, consentono una notevole latitudine interpretativa sull'esistenza o meno dei presupposti di concedibilità, e danno così largo spazio alla discrezionalità del giudice; nello stesso tempo, tuttavia, bisogna anche constatare la mancata individuazione, da parte del legislatore, di idonei mezzi di accertamento e di verifica di quegli stessi presupposti, particolarmente per le misure applicabili 'ab initio' e cioè, senza il filtro ed il supporto documentale dell'osservazione scientifica della personalità, attuata in regime carcerario. Questo problema certamente richiama e sollecita la magistratura di sorveglianza ad un corretto uso della discrezionalità che le è riconosciuta, ad una limitazione di difformità interpretative ed applicative che spesso danno luogo, anche all'interno dello stesso ufficio, a inspiegabili disparità di trattamento immediatamente percepibili, ad un'adeguata motivazione dei suoi provvedimenti; in una parola, ad una più accentuata e matura professionalità. In tale prospettiva il Consiglio superiore della magistratura è chiamato a rafforzare la predisposizione di un adeguato supporto formativo. Tuttavia, l'estrema delicatezza e complessità di decisioni prognostiche assunte in un simile contesto normativo e di strumenti conoscitivi dovrebbero suggerire una maggiore cautela nell'esprimere posizioni critiche verso alcuni settori della magistratura di sorveglianza e dell'Amministrazione penitenziaria allorché si verificano casi in cui una corretta decisione (ad alta dose di discrezionalità) abbia prodotto in concreto qualche successiva evenienza negativa.

Del resto, il rischio di una prognosi errata da parte di ogni magistrato non è, in sé, eliminabile in quanto intrinseco all'"oggetto" della funzione (l'essere umano e i suoi anche imprevedibili comportamenti e reazioni), ma soltanto limitabile attraverso, in primo luogo, una più elevata professionalità dell'organo decidente e, in secondo luogo, una maggiore e più diffusa professionalità di tutti gli operatori che con le loro informazioni, concorrono alla decisione giudiziaria (per restare in ambito penitenziario, dagli operatori dell'area intramuraria e dell'area penale esterna alle forze di polizia). Il rimedio agli errori di valutazione e agli "incidenti" di percorso in cui incorrono condannati o internati, incidenti che risultano pressoché irrilevanti a livello statistico, ma talvolta assai significativi a livello di interesse mediatico e di opinione pubblica, non dovrebbe consistere nella sottrazione o nell'erosione degli spazi di discrezionalità giudiziaria, poiché in tal modo, si rischia di obliterare il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena e, con esso, l'essenza del sistema vigente di esecuzione penale.

#### ***4. Magistratura di sorveglianza e misure alternative***

Le modifiche alla disciplina delle misure alternative introdotte dalla legge Simeone – Saraceni - consentendo ad un rilevante numero di condannati di accedere alle misure alternative senza il preventivo "passaggio" dal carcere (e ciò attraverso il meccanismo della "sospensione dell'esecuzione" della pena detentiva da parte del Pubblico Ministero competente e della successiva presentazione dell'istanza volta alla concessione di una delle misure alternative da parte del condannato o del suo difensore, previsto dall'art. 656, comma 5, c.p.p.) – hanno comportato una trasformazione del ruolo del Tribunale di sorveglianza, investito dell'"esercizio della sua primaria e nuovissima funzione di giudice della pena".

Con queste modifiche normative, la competenza della magistratura di sorveglianza è diventata generale in relazione a tutte le condanne irrevocabili a pena detentiva e la rende responsabile della sua effettività, oltre che delle modalità della sua esecuzione.

Si discute molto circa le modalità ed i risultati ottenuti dalla magistratura di sorveglianza nell'esercizio di queste sue nuove funzioni di *giudice della pena*: al riguardo, se è sicuramente vero che la politica criminale tendente al recupero del reo non può tradursi in una mera fuga dalla pena detentiva, né in una politica fondata esclusivamente sull'indulgenza e che sarà, pertanto, opportuno concretizzare in ogni misura un progetto realmente rieducativo capace di consentire un reinserimento sociale pieno, deve, dall'altro lato, tenersi conto delle notevoli difficoltà operative ed organizzative della magistratura di sorveglianza e degli operatori sociali dell'area penale esterna (già denominati Centri di servizio sociale per adulti, ora diventati Uffici dell'esecuzione penale esterna). Ciò ha fatto sì che talvolta siano state concesse misure alternative con scarsi contenuti rieducativi o risocializzanti e, quindi, anche con scarsa efficacia deterrente o preventiva: sul punto, merita grande attenzione l'opinione che "prescrizioni, obblighi e conseguenti controlli sul corretto adempimento degli stessi, sono essenziali alla natura ed ai fini che il sistema persegue, così come lo è una dettagliata e rigida determinazione dei presupposti di concessione delle misure ed un effettivo accertamento della mancanza di pericolosità ad alta soglia di rischio"; e che "diversamente, si pongono le basi per una inevitabile spersonalizzazione delle misure stesse che perdono così i connotati di opportunità rieducative, per divenire semplici momenti di clemenzialità".

Con riferimento alla situazione attuale delle misure alternative, nel corso dell'audizione avanti la Commissione, il dr. Riccardo Turrini Vita, ha riferito che per le misure a carico di persone che vi giungono da libere sussistono oggi per l'amministrazione gravissimi limiti conoscitivi, posto che ogni procedura di applicazione viene registrata e gestita separatamente e senza che vi siano una registrazione e una tenuta di informazioni. Mancano così informazioni statistiche fondamentali, a partire dalla più semplice: il numero complessivo di misure in atto nel nostro Paese ed il numero di procedure attivate o concluse nel corso di 12 mesi.

In conclusione, lo sforzo della magistratura di sorveglianza, esigibile nella misura in cui la stessa sia adeguatamente potenziata sul piano degli organici e dei supporti organizzativi e materiali, andrebbe quindi indirizzato nel senso di dare maggiore consistenza ed omogeneità di contenuto alle misure alternative, evitando che le stesse si risolvano in mere "alternative alla pena" (del carcere).

## **5. Le risorse della magistratura di sorveglianza**

Le piante organiche degli uffici di sorveglianza, se si eccettua il recentissimo incremento che ha toccato soltanto pochissime realtà giudiziarie, sono state quasi tutte determinate prima della legge Simeone. In altre parole, sono tarate su carichi decisamente inferiori rispetto agli attuali, che hanno finito per comprendere nuovi istituti giuridici (espulsioni, "indultino", provvedimenti provvisori del magistrato *ex lege* Simeone, liberazioni anticipate agli affidati) o vecchi istituti in passato rientranti nella competenza dei Tribunali di sorveglianza (liberazioni anticipate relative ai detenuti).

L'unico alleggerimento dei carichi di lavoro, peraltro effimero, intervenuto negli ultimi anni, ha riguardato le conversioni delle pene pecuniarie, che finora non sono ancora ritornate agli uffici di sorveglianza, dopo la sentenza della Corte costituzionale, ma che minacciano di creare un nuovo appesantimento una volta che le Procure avranno infruttuosamente tentato la procedura esecutiva. L'incremento degli organici, lungi dal costituire una ripetitiva e rituale istanza, è – nella specifica materia della sorveglianza – funzionale ad una duplice esigenza:

- 1) migliorare la qualità della risposta giudiziaria (la maggior parte dei provvedimenti presenta standard motivazionali largamente insufficienti e si fonda su prognosi frettolose, spesso

assunte all'esito di udienze di lunghissima durata che hanno riguardato un numero assai elevato di procedimenti;

- 2) riavvicinare il magistrato al carcere. A tal riguardo la Commissione ha preso in esame l'esigenza che in sede di circolari e di deliberazioni sulla valutazione di professionalità il Consiglio superiore della magistratura abbia cura di valorizzare adeguatamente questa fondamentale attività.

Parallelamente è necessaria una ridefinizione degli organici del personale amministrativo. E' indispensabile non perdere il preziosissimo apporto di quei lavoratori a tempo determinato che in questi ultimi tre anni, hanno fornito un contributo fondamentale alla sopravvivenza del sistema. L'aumento del numero degli effettivi, quantomeno fino al raggiungimento delle dotazioni delle piante organiche è indispensabile per la realizzazione di una struttura di supporto dedicata che costituisce l'obiettivo da raggiungere per l'implementazione di un sistema efficiente che assicuri la circolarità delle informazioni interne agli uffici e che, nonostante le continue sollecitazioni del Consiglio superiore della magistratura, è ben lontano dall'essere realizzato.

## **6. *Qualche conclusione***

Moltissimi sono gli spunti di riflessione che la pur breve attività della Commissione ha fatto emergere. La Commissione si limiterà qui a segnalare quelli più strettamente legati alle competenze consiliari.

A titolo di esempio, sembra auspicabile che si faccia tesoro di una rara sperimentazione e di una proposta formativa già offerta dal Consiglio superiore della magistratura., mettendo in opera un raccordo istituzionale e stabile tra attività giurisdizionale e competenze scientifiche e sociali, finalizzato alla ricerca di soluzioni improntate alla "giustizia di prossimità". Sembrano così da sollecitare forme di collaborazione tra Ministero della giustizia e istituzioni locali che consentano la costituzione di apposite "équipes" – nelle sedi dei Tribunali – composte da assistenti sociali, psicologi e psichiatri dei servizi socio-sanitari territoriali, in modo da realizzare "unità operative" per i processi con rito direttissimo, a carico di tossicodipendenti, soggetti socialmente marginali o portatori di patologie psichiatriche. In questa prospettiva le conoscenze acquisite dal Consiglio suggeriscono di riflettere circa la possibile diffusione di esperienze positive avviate su base locale, quale quella milanese avviata da oltre dieci anni con la pretura penale e l'ASL città di Milano, nel solco della valorizzazione successivamente resa dal DAP con il progetto Dap Prima.

In questo modo il "servizio", su impulso del giudice, potrebbe sollecitamente attivare gli interventi socio-assistenziali necessari, favorendo l'emissione di fondate e modulate misure a contenuto terapeutico.

Nell'ottica dell'auspicata modifica del sistema sanzionatorio, ma anche per rendere concreta ed effettiva la gamma di misure previste dalla già citata nuova legge sugli stupefacenti, si rende inoltre estremamente opportuna la periodica indizione di "conferenze di servizi": queste, potendo prevedere la partecipazione di magistrati e di operatori esterni (provenienti dalle amministrazioni locali, dal servizio sanitario, dalle strutture di "esecuzione esterna" del DAP), potrebbero da un lato fornire elementi utili alla decisione sulle sanzioni alternative (sopra già illustrate) ed alla loro immediata esecuzione (col consenso dell'interessato) e, dall'altro, effettuare una costante opera di monitoraggio sia dei risultati dell'analisi sul singolo sia del complessivo funzionamento, seppur in chiave locale, del sistema previsto dalla legge, anche al fine di suggerire gli opportuni adattamenti esecutivi.

Venendo al più specifico settore di intervento consiliare, occorre guardare sia ai compiti di impulso e verifica rispetto ai modelli organizzativi degli uffici sia alle attività proprie del Consiglio.

In particolare, due sembrano essere gli aspetti di criticità che in questa fase possono interessare il Consiglio. Il primo riguarda il permanere di disarmonie programmatiche e organizzative tra gli

uffici giudiziari aventi competenza in ordine alla pena e alla sua esecuzione, con i conseguenti possibili rischi concernenti la fase applicativa della sanzione. Il secondo riguarda i segnalati momenti di difficoltà che la magistratura di sorveglianza incontra nel fronteggiare i propri compiti istituzionali.

### **A. Sul piano dell'organizzazione degli uffici**

Senza alcuna pretesa di esaustività e scontando la sinteticità connessa alla presente relazione, possono in particolare formularsi le seguenti considerazioni:

**a)** sembra oggi essere compito importante del Consiglio quello di ricordare ai dirigenti degli uffici ed a tutti i magistrati la necessità di adottare le soluzioni organizzative che agevolino l'efficace e corretta esecuzione della pena irrogata. Un approccio "integrato" al problema comporta anche per gli uffici di merito una serie di conseguenze che toccano piani molteplici. A titolo di esempio (ed andando a ritroso), la tempestività e la completezza delle schede che vengono formate a seguito di sentenza di condanna; l'accortezza delle valutazioni in sede di incidente di esecuzione; l'attenzione del giudice in sede di irrogazione di misure alternative; le modalità di redazione del dispositivo dei provvedimenti, specialmente ove essi riguardino una molteplicità di fatti e di soggetti, anche in vista dei riflessi che le singole statuizioni possono avere nella determinazione degli aspetti esecutivi; le modalità di formulazione dei capi di imputazione.

Solo apparentemente alcune di queste accortezze ricadono esclusivamente nella sfera giurisdizionale propria del singolo magistrato, posto che il magistrato stesso in genere si determina anche nei singoli casi alla luce della complessiva organizzazione dell'ufficio.

**b)** Per quanto riguarda gli uffici e i Tribunali di sorveglianza, non vi è dubbio che oggi si richieda ai loro responsabili – così come a ciascun magistrato di sorveglianza, secondo un accorto piano di distribuzione del lavoro e modalità concertate - uno sforzo organizzativo supplementare, che consenta di fronteggiare le diverse esigenze: dalla necessità di presenza dei magistrati all'interno delle strutture carcerarie alla organizzazione del lavoro differenziata a seconda delle diverse tipologie di misura.

**c)** In questo contesto sembra più che mai opportuno che i responsabili degli uffici di sorveglianza approntino ogni soluzione organizzativa possibile per la conoscenza e la documentazione delle misure alternative cui i condannati accedono da liberi.

**d)** In conclusione, appare di grande rilievo il fatto che i programmi organizzativi degli uffici e Tribunali di sorveglianza siano esaminati dal Consiglio con specifica attenzione e che si favorisca la diffusione delle migliori pratiche, sottolineandosi come un contributo in tal senso possa venire anche dalle periodiche riunioni dei magistrati di sorveglianza.

E' evidente che le iniziative sopra illustrate rischiano di essere vanificate qualora i responsabili delle strutture di supporto nazionale (in particolare DAP, Casellario centrale e altre articolazioni del Ministero della giustizia) non procedano ai necessari interventi che consentano di automatizzare il servizio schede (sopprimendo l'attuale supporto cartaceo), di aggiornare il Casellario mediante il collegamento col sistema Re.Ge., di adottare a livello locale e centrale strumenti di conoscenza e controllo delle misure alternative da libero, e così via.

Non può, ancora, non segnalarsi come di estrema utilità sarebbe la creazione di un "registro-archivio" nazionale contenente il percorso esecutivo di ciascun soggetto condannato, ed includente soprattutto le modalità e gli esiti delle sanzioni alternative dallo stesso espiate, così da consentire, da un lato, una maggior celerità dell'attività dei Tribunali e dei Magistrati di sorveglianza (che altrimenti necessitano della trasmissione cartacea di documentazioni a volte imponenti) e, dall'altro, la selezione della più efficace ed adeguata sanzione alternativa in caso di richiesta o qualora essa sia comunque consentita dalla legge.

### **B. Sul piano della formazione**

Va riconosciuto al Consiglio e al Comitato scientifico che l'attenzione verso i bisogni formativi dei magistrati che operano nel settore dell'esecuzione penale è cresciuta nel tempo e che gli interventi formativi hanno conosciuto uno sviluppo metodologico significativo. Valga per tutti il fatto che l'ultima edizione del corso sulla pena ha visto la positiva partecipazione congiunta di magistrati di sorveglianza, pubblici ministeri e giudici di merito che si occupano di esecuzione.

Le iniziative adottate (come testimoniato anche dall'interesse suscitato) richiedono comunque quella continuità necessaria per soddisfare la complessità dei bisogni di formazione e autoformazione che toccano il settore in esame. Andrebbero certamente rafforzate le iniziative di confronto sulle prassi mediante metodologie fondate sulla condivisione e sulla previsione di un percorso che si protrae nel tempo.

Le novità normative sopra illustrate richiederanno un sempre maggior confronto sulle loro modalità applicative e sulle conseguenze, anche in chiave ordinamentale, che derivano dalla "detipizzazione" di un modello di giudice finora affermatosi, verso la auspicata integrazione della fase cognitiva e di quella esecutiva. Un simile percorso aiuterebbe anche la crescita di consapevolezza circa l'importanza di programmi organizzativi adeguati e le ricadute che essi hanno rispetto alle modalità di lavoro quotidiano. Andrebbe, poi, rafforzata la formazione congiunta tra le diverse categorie di magistrati, anche in questo caso mediante progetti mirati che possano concludersi con il raggiungimento di proposte condivise e proiettate verso una sperimentazione sul campo.

Conclusivamente, un programma sì ambizioso, ma certamente non irrealizzabile, specie se sostenuto dalle energie di tutti gli organi ed istituzioni coinvolti nel delicato settore della pena, della sua esecuzione, delle sue alternative, secondo il dettato costituzionale scolpito dall'art. 27 della nostra Carta fondamentale."

- ritenuto di condividere i contenuti della relazione;

- ritenuto che per i temi trattati, sia opportuno trasmettere la relazione al Ministro della giustizia per le sue valutazioni ed eventuali iniziative;

tutto ciò premesso,

delibera

di approvare la relazione redatta dalla Commissione istituita con delibera del 6 luglio 2005 e di trasmetterne copia al Ministro della giustizia.»