

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

CIRCOLARE N. 3646/6096

Ai Sigg.ri Provveditori Regionali
dell'Amministrazione Penitenziaria

GDAP-0211679-2013

PU-GDAP-1aOO-13/06/2013-0211679-2013

Ai Sigg.ri Vice Capi del Dipartimento

E, p. C.

Ai Sigg.ri Direttori Generali

Al Sig. Direttore dell'Istituto Superiore
di Studi Penitenziari

Oggetto: Relazione della Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza.

In riferimento ai lavori della Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza (istituita con delibera dell'Assemblea plenaria del CSM del 4 maggio 2011), e della relazione conclusiva illustrata in occasione del Salone della Giustizia, tenutosi a Roma nel novembre 2012, si vuole porre l'attenzione delle SS.LL. sulle proposte elaborate nella sezione relativa agli interventi di carattere extra normativo.

Si ritengono particolarmente utili ed attuali le soluzioni organizzative proposte in materia di procedimenti di sorveglianza, con particolare riferimento a quelli inerenti la liberazione anticipata.

E' in particolare condivisibile ed utile l'intervento delle Direzioni degli istituti penitenziari al fine di agevolare i detenuti che, privi di adeguata tutela difensiva e spesso appartenenti all'area della marginalità sociale, non avanzano richiesta di ammissione al beneficio della liberazione anticipata. Si adotteranno pertanto le azioni necessarie ad assicurare l'accessibilità per tutti i detenuti a una modulistica chiara per la formulazione dell'istanza, assicurando ogni supporto per la relativa compilazione.

Si agevolerà inoltre la trasmissione telematica delle istanze e della relativa documentazione, sulla base di preventivi accordi con la locale Magistratura di sorveglianza.

Si ritiene infine auspicabile la partecipazione, ai tavoli tecnici istituiti in ambito locale con i rappresentanti delle Regioni, della Magistratura di sorveglianza, che pertanto le SSLL avranno cura di coinvolgere.

Le SS.LL. cureranno la trasmissione della presente alle Direzioni degli istituti penitenziari del distretto di competenza per l'adempimento, assicurando ogni necessario eventuale supporto per le iniziative che saranno intraprese.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Giovanni Tamburino

Interventi di carattere extra normativo

La Commissione ha ritenuto di affiancare agli interventi in campo normativo una serie di proposte di natura organizzativa, praticabili ad assetto legislativo invariato e di immediata applicazione, per una migliore gestione delle molteplici problematiche correlate alla situazione di sovraffollamento degli istituti di pena.

Si è inteso così corrispondere alle più ampie aspettative sottese al mandato conferito alla medesima Commissione con la delibera istitutiva che, nel prevedere il lavoro sinergico di figure istituzionali rappresentative delle molteplici competenze a vario titolo operanti nell'ambito della gestione del sistema penitenziario, ha fissato le linee programmatiche di un percorso collaborativo e condiviso, attraverso il quale conseguire risultati concreti e di pronta realizzazione.

E' auspicabile che le proposte elaborate dalla Commissione in questa prima fase dei lavori possano avere un'ampia diffusione e siano condivise anche sotto il profilo "culturale", al fine di rappresentare un utile punto di partenza per l'ulteriore sviluppo di soluzioni organizzative, logistiche e procedurali coerenti con gli obiettivi di alleggerimento del sovraffollamento in carcere e, più in generale, di una migliore gestione dell'esecuzione penale nella generale concezione di un ordinamento consapevole della centralità della pena.

In una tale prospettiva, sarebbe fortemente raccomandabile, altresì, una convergente azione di informazione/formazione dispiegata dal C.S.M. nei confronti dei magistrati di sorveglianza e del pubblico ministero, nonché, analogamente, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dei propri funzionari di livello centrale e operanti presso le articolazioni territoriali dell'amministrazione penitenziaria, diretta a favorire la più ampia diffusione delle proposte di seguito precisate e dei loro primi esiti applicativi.

In particolare, sarebbe estremamente importante che il Csm e il Ministero della giustizia, nell'ambito delle rispettive prerogative istituzionali, rappresentassero alla neonata Scuola Superiore della magistratura, sia nell'ambito dei lavori del tavolo tecnico, "luogo" permanente di interlocuzione tra CSM, Ministero della giustizia e Direttivo della Scuola superiore della magistratura, e sia tramite le "Linee programmatiche" per l'attività di formazione (elaborate ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D. Lgs. n. 26/2006) l'importanza di lasciare il massimo spazio, nell'attività di formazione, ai corsi dedicati alla giurisdizione di sorveglianza, mantenendoli opportunamente aperti alla partecipazione di tutti i giudici del settore penale e di funzionari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per la diffusione e l'assimilazione delle proposte di seguito illustrate e di quelle ulteriori che la loro applicazione dovesse suggerire.

1. L'area del procedimento di sorveglianza

Il procedimento di sorveglianza assume rilievo centrale quale campo in cui sviluppare metodologie e prassi operative per ridurre i tempi di risposta alle istanze formulate dai soggetti interessati dall'esecuzione penale, con effetti ampliativi della potenziale platea di accesso alle misure alternative al carcere.

Le proposte migliorative della gestione dei procedimenti di sorveglianza muovono dalla comune premessa della necessità che il giudice recepisca la cruciale rilevanza di protocolli e formule concordate con le istituzioni di riferimento. In questo senso, il Consiglio Superiore della Magistratura intende tracciare un percorso innovativo rispetto alle criticità registrate nel passato, contando sulla collaborazione dell'Amministrazione Penitenziaria, delle Amministrazioni locali e di tutti coloro che, interfacciandosi con la magistratura di sorveglianza, potranno

collaborare concretamente per la realizzazione di questi obiettivi.

1.1. Intese sulla adozione di particolari modalità procedurali.

La Commissione osserva che alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza -segnatamente, la remissione del debito (art. 6(L), d.p.r. n. 115/2002) e la rateizzazione delle pene pecuniarie (art. 660, cp.p.) - si prestano particolarmente, anche per la natura “privatistica” degli interessi coinvolti, alla generalizzazione di alcune prassi accelerate orientate alla definizione de plano di tali procedimenti, che hanno già dato buona prova nell’esperienza di alcuni Uffici.

In tale prospettiva, si propone l’adozione di protocolli di intesa, attivati a livello distrettuale (Tribunale di Sorveglianza/Procura Generale) e locale (Ufficio di Sorveglianza/Procura della Repubblica), che prevedano la trattazione in camera di consiglio, senza la presenza delle parti, dei procedimenti relativi alla remissione del debito e alla rateizzazione delle pene pecuniarie, che prefigurino, all’esito dell’istruttoria, l’accoglimento dell’istanza formulata dall’interessato. Nei casi sopra indicati, il magistrato di sorveglianza (o il Presidente del Tribunale di Sorveglianza, nei casi di riabilitazione), procede, previa acquisizione del parere scritto della parte pubblica, definendo il procedimento in camera di consiglio senza la presenza delle parti, sulla falsariga di quanto previsto dall’art. 69-ò/s I. n. 354/75 con significativo risparmio di energie, tempi processuali e costi relativi alle traduzioni dei detenuti. Qualora l’organo requirente esprima parere contrario all’accoglimento dell’istanza, ovvero il giudice non la ritenga accoglibile, si procederà alla trattazione del procedimento con le modalità ordinarie.

L’esigenza del rigoroso rispetto delle coordinate normative di natura procedurale, che prevedono la definizione dei procedimenti in esame nelle forme dell’udienza camerale (artt. 666 e 678 cp.p.) -un’obiezione spesso mossa alla praticabilità delle prassi accelerate - pare superabile, nella duplice prospettiva di deflazione delle attuali pendenze e di abbattimento dei tempi processuali, tenuto conto che l’attivazione di protocolli di definizione anticipata fa sempre doverosamente salva la possibilità di instaurare il contraddittorio camerale ogniqualvolta, nel caso concreto, vi sia un interesse alla sua realizzazione.

1.2. Soluzioni organizzative in materia di procedimenti di sorveglianza

La Commissione ha elaborato i seguenti suggerimenti organizzativi, mirati a migliorare la tempestività e quindi la efficacia delle decisioni della magistratura di sorveglianza, obiettivi anch’essi funzionalmente congruenti con la finalità di riduzione del sovraffollamento carcerario:

a) la fissazione di udienza collegiale il più possibile prossima al momento in cui si realizzano i presupposti per la decisione sulle misure richieste, computando anche le riduzioni di pena per la liberazione anticipata nel frattempo potenzialmente maturate;

b) il coordinamento continuo tra la Direzione del Carcere e l’Ufficio del Magistrato di Sorveglianza per il monitoraggio delle istanze di liberazione anticipata, tenuto conto della maturazione dei semestri e della eventuale modificazione della posizione giuridica nel caso di sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi, con riguardo al fine-pena ed alla possibilità di ammissione ai benefici penitenziari;

c) la promozione di intese con il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e con gli enti del territorio per l’assegnazione delle risorse necessarie di personale della polizia penitenziaria ed amministrativo, per lo svolgimento dell’ordinaria attività di ufficio. La presenza del personale nelle cancellerie sortisce senza dubbio un effetto diretto sull’alleggerimento delle presenze in carcere, in

quanto consente la più rapida istruttoria ed esecuzione dei provvedimenti dei magistrati e dei tribunali di Sorveglianza.

Si segnala, a titolo meramente esemplificativo, la possibilità, già positivamente sperimentata in talune realtà, di stipulare un'intesa tra Tribunale di Sorveglianza, Università e Provincia, la quale, attraverso la corresponsione di borse di studio, impegni giovani laureati per lavorare nelle cancellerie del Tribunale medesimo, adottando gli opportuni accorgimenti necessari alla tutela dei dati personali.

1.3. Soluzioni organizzative in materia di liberazione anticipata e misure alternative alla detenzione.

La nota criticità del procedimento di liberazione anticipata origina dallo stesso modello procedimentale attualmente vigente, che presuppone in ogni caso l'istanza del soggetto detenuto.

Nell'attuale realtà penitenziaria molto spesso i detenuti, specie se appartenenti alle aree di marginalità sociale ed anche se di modesta pericolosità, sono privi di adeguata tutela difensiva e, pur in presenza di condotta regolare, non fruiscono della riduzione di pena che spetterebbe loro, perché ignorano la possibilità stessa di farne domanda.

Si tratta di un paradosso che incide inutilmente sull'aumento della presenze in carcere, senza beneficio per la sicurezza pubblica.

Per contro, la liberazione anticipata è uno strumento di agile e pronta applicazione, tra i più importanti per incidere sulla gestione del sovraffollamento.

Nell'ottica di modificare tale situazione, si propone di:

- a) stimolare le iniziative ex officio, quale quella affidata al consiglio di disciplina dall'art. 57 I. n. 354/75 prevedendone un intervento regolare attraverso una circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- b) adottare le azioni necessarie ad assicurare l'accessibilità per tutti i detenuti a una modulistica unica su base nazionale per la formulazione dell'istanza;
- e) agevolare e incentivare, presso ogni istituto, l'attività di volontariato di esperti in materie giuridiche per monitorare (es.: controllo scadenze; verifica correttezza dei titoli esecutivi) e gestire (es.: coadiuvare nella predisposizione delle istanze;) le posizioni giuridiche dei detenuti;
- d) concordare con le Procure competenti che i fascicoli di liberazione anticipata rimangano depositati presso la cancelleria dell'Ufficio di sorveglianza fino al giorno prima dell'udienza camerale in cui saranno decise le relative istanze, con facoltà del pubblico ministero di prendere visione dei documenti e di formulare l'eventuale parere [peraltro la Commissione ha proposto una modifica legislativa, che, ove accolta, risolverebbe a livello normativo il problema];
- e) indicare, nella richiesta istruttoria indirizzata alle carceri o alle forze dell'ordine, la data dell'udienza camerale in cui i procedimenti di liberazione anticipata verranno trattati;
- f) sviluppare modalità di trasmissione telematica delle istanze e della documentazione a corredo dell'istanza (v. amplius par. 7) - prevedendo, all'interno di ogni istituto penitenziario e dell'Uepe, l'individuazione di un referente unico, responsabile del procedimento di trasmissione;
- g) prevedere l'automatico corredo dell'istanza con relazioni comportamentali presenti nella cartella del

detenuto, al fine di evitare richieste istruttorie ad hoc;

h) ridurre i tempi dell'istruttoria degli Uffici e del Tribunale di Sorveglianza: a tal fine, sarebbe particolarmente utile che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, tramite circolare, disponesse l'invio per posta elettronica delle sentenze di condanna e di tutta la documentazione utile, in possesso del carcere, per la decisione;

i) accelerare le procedure finalizzate alle espulsioni come misura alternativa alla detenzione per gli stranieri extracomunitari attraverso l'adozione di intese interministeriali tra i dicasteri degli Interni e della Giustizia, che individuino le procedure più rapide possibili per favorire il tempestivo intervento del Magistrato di Sorveglianza. Inoltre, sarebbe indispensabile dedicare a tali espulsioni almeno parte delle risorse economiche oggi precipuamente impiegate per le espulsioni di natura amministrativa [peraltro la Commissione ha proposto una modifica legislativa, che, ove accolta, risolverebbe a livello normativo il problema].

2. L'area degli adempimenti delegabili.

L'obiettivo di ridurre i tempi di risposta della magistratura di sorveglianza, attraverso il recupero di risorse di tempo ed energie amministrative, può essere perseguito anche mediante la possibilità di delega di alcuni adempimenti di natura squisitamente amministrativa alle articolazioni dell'amministrazione penitenziaria.

Pare utilmente percorribile, a questo fine, la strada di generalizzare l'esperienza già attivata presso alcune realtà locali, di delega al direttore dell'Uepe di talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, d.p.r. n. 230/2000, anche attraverso l'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla magistratura di sorveglianza, di prescrizioni in cui sia prevista un'attività delegata al direttore dell'Uepe per le autorizzazioni più semplici e in casi predeterminati, da fissare a cura della magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli Uepe territoriali [peraltro la Commissione ha proposto una modifica legislativa, che, ove accolta, risolverebbe a livello normativo il problema].

2.1. Le autorizzazioni preventive.

L'estensione di un regime di prescrizioni meno rigido anche per le autorizzazioni più semplici ai soggetti in detenzione domiciliare, quali quelle, che potrebbero essere preventivamente e generalmente concesse nell'ordinanza per motivi di salute "previo avviso telefonico alle Forze dell'Ordine competenti per il controllo, sia all'uscita che al rientro con l'obbligo di produrre alle predette Forze dell'Ordine prova del trattamento sanitario ricevuto". Un'autorizzazione preventiva potrebbe prevedersi anche per gli affidamenti terapeutici presso le comunità in ordine a tutte le attività rientranti nel programma comunitario, con comunicazione all'Uepe e alle Forze dell'Ordine competenti per il luogo in cui si reca il condannato.

3. L'area dell'organizzazione della detenzione e dell'adeguamento delle strutture penitenziarie.

Le proposte indicate di seguito potrebbero ridurre sensibilmente gli effetti negativi derivanti dalla grave situazione di sovraffollamento delle strutture penitenziarie e favorire l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Sia pure attraverso un graduale percorso, certamente non semplice, si potrebbe produrre un miglioramento delle condizioni di detenzione e contestualmente conseguire un risparmio di risorse economiche e di personale.

3.1. Territorialità nella esecuzione della pena.

La rappresentanza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in commissione ha segnalato l'avvio di una serie di interventi finalizzati ad assicurare il più possibile il mantenimento dei condannati nel territorio di residenza. Sono stati già adottati provvedimenti finalizzati alla rivisitazione dei circuiti penitenziari ed alla graduale differenziazione degli istituti (a partire dalla più netta separazione tra imputati e condannati). Queste scelte dovrebbero condurre ad un risparmio di risorse e di personale, ma soprattutto potranno favorire la fruizione dei diritti dei detenuti ed un più agevole accesso alle misure alternative. La commissione condivide tale linea di intervento ed auspica che i nuovi spazi detentivi in via di realizzazione tengano conto di tali indicazioni (sia con riferimento alla tipologia che alla ubicazione delle strutture).

3.2. Istituti con sistemi di vigilanza ridotta.

In linea con le iniziative già intraprese dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, appare importante che in ogni regione si giunga alla individuazione di istituti con sistemi di custodia attenuata, in cui allocare detenuti condannati in modo definitivo e ritenuti non pericolosi. Tali strutture dovrebbero essere caratterizzate da un diverso sistema di sorveglianza (che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria definisce "dinamica") e da un regime detentivo particolarmente "aperto" che possa permettere ai detenuti di trascorrere gran parte del tempo al di fuori delle camere detentive. Una scelta di questo tipo permetterebbe di attenuare gli effetti negativi del sovraffollamento; contestualmente consentirebbe l'impiego di un minor numero di unità di personale ed un investimento più contenuto sui sistemi di difesa interni ed esterni. La concentrazione di detenuti non pericolosi in una sola struttura potrebbe, inoltre, favorire lo sviluppo di attività trattamentali e lavorative ed avviare i condannati verso misure alternative alla detenzione. In questa ottica potrebbe essere favorito l'impegno degli Uffici di esecuzione penale esterna. In particolare, l'intervento dell'Uepe e delle aree trattamentali potrebbe essere semplificato attraverso una osservazione accelerata che consenta l'utilizzo di relazioni comportamentali allargate, che vadano a sostituire le tradizionali relazioni di osservazione che richiedono una tempistica più ampia, non compatibile con pene di breve durata. Ovviamente, in tali ipotesi, sarebbe necessaria la formalizzazione di un'intesa preventiva tra le amministrazioni penitenziarie locali e i tribunali di sorveglianza, in modo da conformare il contenuto della relazione con le esigenze probatorie e documentali della magistratura.

Va promossa la piena applicazione della legge 21.4.2011, n. 62, soprattutto con riferimento alla diffusione degli istituti a custodia attenuata per le madri e i padri assegnatari esclusivi di figli minori e allo sviluppo delle case-famiglia protette, tenuto conto anche del recentissimo D.M. 26.7.2012 e delle relative problematiche di attuazione.

3.3. Alleggerimento della vigilanza.

E' auspicabile un alleggerimento di tutti i momenti di accompagnamento e gestione dei detenuti da parte degli agenti di Polizia penitenziaria. Va favorita la generalizzazione di modelli, già positivamente applicati in alcune realtà locali, che implicano la responsabilizzazione dei detenuti e la liberazione di unità di personale che potranno essere destinati a compiti propedeutici all'accesso dei detenuti alle misure esterne al carcere (alcune soluzioni in tale prospettiva potrebbero, ad esempio, individuarsi nella possibilità che i detenuti fruiscano direttamente delle telefonate autorizzate in apposite cabine, muniti di scheda prepagata e con numero telefonico controllato, o ancora che venga fornita una scheda prepagata per gli acquisti, etc.).

3.4. Affettività.

Oltre ai fondamentali interventi sulla territorialità, vi è ampio margine per favorire ulteriormente i legami con la famiglia e tutelare il diritto alla affettività. Si potrebbe, ad esempio, introdurre una maggiore flessibilità degli orari di accesso al carcere anche utilizzando i giorni festivi e le domeniche per i colloqui con i bambini, altrimenti costretti ad interrompere giornate di scuola, in situazioni tra l'altro spesso di marginalità sociale di una certa consistenza. Si ravvisa, inoltre, l'opportunità di un adeguamento delle strutture penitenziarie rimuovendo quegli ostacoli, di natura

logistica o regolamentare, che si frappongono ad una più completa fruizione della genitorialità e degli incontri.

3.5. Reparti per detenuti “protetti”.

La commissione ritiene auspicabile una graduale abolizione dei reparti per detenuti “protetti”. Tale obiettivo rappresenta il momento finale di un percorso sul territorio che, attraverso indicazioni che potranno essere contenute in una circolare del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, preveda interventi su un piano pedagogico-trattamentale rivolti a tutti i detenuti per affrontare il tema della subcultura carceraria e la necessità di condividere, nel percorso tratta mentale, l’accettazione di tutti i condannati nell’ambito della quotidianità detentiva, senza distinzione per tipologie di reato. L’avvio concreto di iniziative specifiche potrà essere accompagnato, dopo un trattamento specifico iniziale (che potrebbe avere una durata di non oltre sei mesi), da inserimenti di soggetti protetti, nelle sezioni ove si trovano i detenuti più giovani e quelli per reati meno gravi, ovvero in altri contesti detentivi secondo il prudente apprezzamento della Direzione dell’istituto penitenziario.

3.6. Collaborazione istituzionale in materia di salute dei detenuti.

La Commissione ritiene che debba essere favorita la costituzione di tavoli stabili tra Regioni/ASL/Magistratura di Sorveglianza/Amministrazione Penitenziaria sulla gestione della sanità penitenziaria e in generale della salute del detenuto, per la verifica dei tempi dei ricoveri, degli interventi, delle visite specialistiche, delle modalità di assistenza sanitaria. A questo fine i singoli presidenti dei Tribunali di Sorveglianza potranno direttamente contattare le Regioni, in modo tale anche da interrompere una prassi che vede la magistratura di sorveglianza assente da questi luoghi, nonostante sia protagonista principale e responsabile delle conseguenze delle decisioni che vengono ivi assunte. La commissione, inoltre, auspica il massimo rigore della magistratura di sorveglianza sulle scelte di trasferimento dei detenuti presso i centri clinici anche attraverso una verifica diretta sulla adeguatezza della struttura (tenuto conto del numero dei posti disponibili) ad assicurare, in concreto, le cure di cui ha bisogno il detenuto.

E’ fortemente auspicabile che il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, anche per il tramite dei Provveditorati Regionali, si impegni a comunicare gli eventi critici più rilevanti, connessi alla salute e all’incolumità fisica dei detenuti, ai presidenti dei tribunale di sorveglianza.

3.7. Lavoro.

La concreta realizzazione delle iniziative proposte potrebbe consentire una rivitalizzazione dell’attività trattamentale anche puntando sul lavoro e sulla formazione professionale. Sotto tale profilo, tenuto conto delle carenze di risorse per il pagamento delle mercedi e per lo sviluppo di lavorazioni penitenziarie, appare indispensabile ampliare l’impiego (già sviluppato positivamente in diverse realtà) di forme imprenditoriali cooperative, sperimentando anche diversi sistemi di ingresso degli imprenditori privati nelle attività produttive penitenziarie. La Commissione auspica che, soprattutto negli istituti con caratteristiche aperte, venga profuso il massimo sforzo da parte degli enti territoriali e delle associazioni di impresa nel contribuire a raggiungere intese con l’amministrazione penitenziaria e con la magistratura, per lo sviluppo del lavoro e della formazione. E’ evidente che per rendere concreto il reinserimento sociale e limitare i rischi della recidiva l’offerta di una alternativa di vita per i detenuti è essenziale e costituisce, quasi sempre, il presupposto per l’accesso a misure alternative alla detenzione. E’ necessario, in quest’ottica, creare i presupposti affinché gli imprenditori abbiano anche aspetti di convenienza nell’impiego della manodopera dei detenuti. Altrettanto importante, sia pure sotto profili parzialmente diversi, è l’ampliamento del ricorso al lavoro di pubblica utilità (introdotto dalla I. n. 49/2006 come possibilità sostitutiva o alternativa alla sanzione penale per l’ipotesi dell’art. 73, comma 5, d.p.r. n. 309/1990 nel testo modificato dalla citata legge n. 49) ed ai lavori socialmente utili (disciplinati dal decreto legislativo del 1 dicembre 1997, n. 468).

Infine, la indiscussa rilevanza del lavoro nel percorso rieducativo del condannato deve impegnare gli organi preposti alla esecuzione delle pene detentive nella costante ricerca di nuove opportunità lavorative.

A tal fine può essere utile valorizzare, mediante apposite convenzioni, le istanze dei soggetti detenuti di poter svolgere attività lavorative - anche a titolo gratuito - fuori dagli istituti penitenziari a favore di enti pubblici onerati soltanto della tutela assicurativa. In tal modo potrà arricchirsi di contenuto significativo il programma trattamentale delle persone detenute, che manifestano concreta ed affidabile volontà di superare la situazione di ozio "forzato" nella quale si trovano, anche a causa delle attuali limitate disponibilità di risorse finanziarie pubbliche.

4. L'area del trattamento dei soggetti tossicodipendenti.

Con riferimento alla tematica degli stupefacenti, a fronte di un grande numero di presenze di detenuti tossicodipendenti in carcere (n. 15.654, pari al 23,53% della popolazione detenuta al 30.06.2012), di cui in affidamento terapeutico n. 3.053 al 30 settembre 2012, la Commissione si è interrogata sulla possibilità di interventi organizzativi o di accorgimenti tali da alleggerire il più possibile tali presenze e potenziare l'applicazione dell'istituto dell'affidamento terapeutico da parte della magistratura di sorveglianza.

Peraltro, va rilevato che non sempre vi è corrispondenza tra il criterio utilizzato dall'Amministrazione per la classificazione dei detenuti tossicodipendenti, che sostanzialmente si basa su un'auto-dichiarazione e quello previsto dalla legge per l'accesso agli specifici benefici, ossia la rigorosa certificazione di tossicodipendenza indicata nell'art. 94 del d.p.r. 309/90, come modificato nel testo del 2006.

Partendo da queste premesse di fatto e da esperienze ampiamente praticate sul territorio nazionale con esiti molto positivi, la Commissione intende qui valorizzare e richiamare due percorsi utili al fine perseguito.

Il primo riguarda il progetto già utilizzato per le c.d. direttissime, esportato in alcuni uffici a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Partendo dalla necessità di evitare inutili passaggi in carcere agli arrestati tossicodipendenti, il progetto prevedeva la presenza presso il Palazzo di giustizia di un presidio con operatori del Ser.T. pronti ad accogliere l'imputato, mentre il processo è appositamente sospeso su sua richiesta, per consentirgli di continuare o, ricorrendone i presupposti, addirittura di iniziare un programma terapeutico. L'esperienza, estesa dai c.d. processi per direttissima ad alcuni uffici del Gip, appare da coltivare e diffondere con rapidità su tutto il territorio nazionale, riprendendo il progetto "DAP Prima" che l'aveva recepita.

Il secondo riguarda la possibilità di valorizzare le esperienze estremamente positive registratesi sul territorio nazionale: i protocolli d'intesa tra Magistratura di Sorveglianza, Amministrazione Penitenziaria, Ser.T. e Regioni hanno consentito, infatti, la elaborazione di comuni linee guida in ordine alle corrette procedure di diagnosi, di certificazione, di predisposizione del programma terapeutico e della relativa attestazione di idoneità.

La costituzione di un tavolo di lavoro congiunto consente di individuare le criticità presenti in fase di concessione e di esecuzione della misura: l'uniformità della modulistica di certificazione è del resto un valore irrinunciabile per semplificare e consentire un quadro di riferimento comune e condiviso. Il tavolo, alla presenza di rappresentanti del Tribunale di Sorveglianza, del Provveditorato Regionale dell'amministrazione penitenziaria, dell'Uepe, dell'area educativa

dell'istituto penitenziario, dei Ser.T. e auspicabilmente, ove possibile, delle Comunità terapeutiche, appare lo strumento operativo più diretto e utile. La ricerca comune di un'intesa operativa, con l'indispensabile presenza della magistratura, ne facilita successivamente il compito nella concessione della misura.

Imprescindibile è, tuttavia, il rigoroso e ponderato impegno da parte delle strutture pubbliche nella predisposizione di percorsi e programmi terapeutici in maniera adeguata al singolo caso di specie, soprattutto per quel che concerne i programmi di natura non residenziale, a più elevato rischio di interruzione.

Certamente questo obiettivo appare perseguibile attraverso la diffusione, anche informatica, delle iniziative territoriali di cui si è detto e il continuo scambio di informazioni tra magistratura di sorveglianza ed operatori per il confronto sulle ragioni dei mancati accoglimenti e delle revoche.

Altro importante accorgimento che la Commissione ritiene di dover segnalare riguarda la previsione, per ogni regione, di un istituto a custodia attenuata per detenuti tossicodipendenti, presso cui sia possibile praticare, a cura dell'equipe integrata con gli operatori del Ser.T., un programma personalizzato che preveda anche eventuali interventi psicoterapeutici e continui coinvolgimenti dei servizi della ASL di appartenenza o di strutture terapeutiche, pubbliche o private, così da rendere più agevole il raccordo tra gli operatori dell'equipe e gli operatori del territorio, nonché contatti diretti con il tossicodipendente al fine della predisposizione del programma terapeutico e della sua condivisione da parte dell'interessato. In questo senso, la circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sui circuiti regionali costituisce un'ottima occasione di collaborazione.

Si osserva, poi, che è in corso l'elaborazione del progetto "carcere e droga" presso il Dipartimento delle Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inviato al C.S.M. per conoscenza. Tale progetto richiama la necessità di individuare una unica modalità di attestazione della tossicodipendenza per tutti i Sert e di rendere automatica la comunicazione dell'esito della stessa alla Direzione dell'Istituto, al fine di rendere omogeneo il criterio sulla base del quale il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria rileva il numero dei detenuti affetti da tossicodipendenza.

Al riguardo, se deve condividersi l'importanza dell'individuazione di una uniforme modulistica di certificazione della tossicodipendenza a livello nazionale, occorre però che la stessa maturi e tenga conto delle positive esperienze registratesi nelle singole realtà territoriali, di modo che l'obiettivo di una prassi uniforme sia raggiunto attraverso la valorizzazione dei contributi che a livello locale hanno già prodotto significativi risultati.

5. L'area della collaborazione tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e la Magistratura di Sorveglianza.

La riflessione della Commissione Mista sulle soluzioni dirette a favorire il miglioramento della collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la magistratura di sorveglianza si inserisce nella tematica dei rapporti non sempre facili tra le due realtà, anche con riferimento alla sempre attuale problematica della c.d. "ottemperanza", da parte dell'articolazione ministeriale, delle decisioni della magistratura di sorveglianza assunte ai sensi dell'art. 351. n. 354/75.

Le audizioni svolte nel corso dei lavori della Commissione hanno confermato, peraltro, l'esistenza di talune

situazioni territoriali in cui i rapporti tra Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione Penitenziaria sono stati nel passato particolarmente produttivi e sereni, dando luogo a una serie di prassi felicemente sperimentate, evidenziando d'altra parte la necessità di una sempre maggiore implementazione di tali rapporti, indispensabili per favorire la migliore gestione dell'esecuzione penitenziaria, soprattutto per quanto concerne le tematiche afferenti ai trasferimenti dei detenuti, alla loro allocazione e distribuzione, alle condizioni di detenzione all'interno degli istituti penitenziari.

Si ritiene auspicabile - in tale prospettiva - l'istituzione di un Tavolo permanente di consultazione e confronto, con struttura centrale e periferica, luogo di compensazione e di interlocuzione utile per affrontare i problemi del settore; fornire indicazioni operative autorevoli e di individuare, ove possibile, gli strumenti per superare le criticità evidenziate.

La composizione della Commissione dovrebbe garantire autorevolezza, partecipazione di tutte le componenti interessate; possesso delle competenze tecniche necessarie a produrre un risultato operativamente idoneo e positivamente fruibile.

6. L'area della gestione dei soggetti arrestati

La prassi invalsa, anche in seguito alle esigenze rappresentate dalle forze dell'ordine, alla cui stregua il pubblico ministero dispone direttamente la traduzione in carcere dell'arrestato, senza valutare la possibilità di allocazione del soggetto presso le camere di sicurezza o nella propria dimora, incide significativamente sul fenomeno c.d. "delle porte girevoli".

Sarebbe opportuno che il CSM sollecitasse i Procuratori della Repubblica a monitorare costantemente la situazione e a riferire all'organo di autogoverno, per consentirgli di individuare e contribuire a rimuovere le cause che hanno impedito la realizzazione delle finalità deflative che hanno ispirato i recenti provvedimenti "svuota carceri".

La commissione auspica (al fine di limitare il più possibile l'accesso al carcere per arresti che determinano una brevissima permanenza) l'adozione di strumenti regolamentari finalizzati a disciplinare il meccanismo dell'accoglienza degli arrestati presso le strutture penitenziarie, nei casi di mancata disponibilità delle camere di sicurezza da parte della forza di polizia che ha eseguito l'arresto. In particolare in tali ipotesi, soprattutto nei grandi centri metropolitani, si potrebbe ipotizzare di destinare alcuni spazi nei penitenziari all'accoglienza degli arrestati senza applicare le disposizioni interne sui nuovi giunti attraverso una mera registrazione e rimandando l'immatricolazione, e la vera e propria assunzione in carico nel carcere, solo all'esito dell'eventuale applicazione di misura cautelare dopo la procedura di convalida. In questi casi potrebbe essere opportuno prevedere che la forza di polizia che ha eseguito l'arresto (e che solo per mancanza fisica delle camere di sicurezza ha condotto l'arrestato in carcere) proceda alla traduzione dall'istituto al Tribunale per la procedura di convalida. L'adozione di circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed eventualmente interministeriali che andassero in questa direzione potrebbe incidere notevolmente sui carichi di lavoro della Polizia penitenziaria e costruire un sistema dell'accoglienza più adeguato (dando concreta attuazione alle intenzioni del legislatore con l'adozione della legge cosiddetta "svuota carceri").

7. L'area del migliore utilizzo delle risorse tecnologiche e telematiche.

Al fine di utilizzare in modo più efficiente le risorse tecnologiche/telematiche allo stato disponibili, si è valutata la possibilità di avvalersi della rete intranet per migliorare tempi e modi delle

comunicazioni istituzionali, anche al fine di accelerare le decisioni giurisdizionali, il cui effetto positivo è palese. Lo strumento informatico potrà esser maggiormente utilizzato per:

- a) La comunicazione agli interessati e agli uffici dell'Amministrazione penitenziaria, tra cui l'Uepe, della data di fissazione delle udienze, in modo da poter avviare con tempestività un'istruttoria completa;
- b) la trasmissione delle istanze dall'istituto penitenziario e dai difensori agli Uffici dei magistrati di sorveglianza; la richiesta di atti istruttori e le relative risposte;
- c) l'invio degli atti in possesso dell'Amministrazione penitenziaria (sentenze di condanna, certificato di carichi pendenti, etc.) al Tribunale e all'Ufficio di Sorveglianza, con evidenti effetti positivi sullo snellimento dell'istruttoria.

Si condivide inoltre il progetto, attualmente in fase di sperimentazione, riguardante l'attivazione di un collegamento audiovisivo fra gli istituti penitenziari, i Tribunali e gli Uffici di sorveglianza, che consenta la celebrazione delle udienze camerali, delle "rogatorie" ex art. 666 cp.p. e dei colloqui fra magistrato di sorveglianza e detenuti.

Il collegamento audio video tra luogo di detenzione e sede giudiziaria avverrà attraverso la rete intranet del Ministero della Giustizia, a costi molto contenuti e senza attivazione della procedura attualmente prevista dagli artt. 45-bis, 146-bis e 147-bis del D. Lgs. n. 271/1989.

Il progetto non prevede modifiche normative ed è pertanto necessario il consenso del detenuto e del difensore, che potranno ovviamente insistere per la necessità della presenza fisica del detenuto.

A tal proposito si ritiene utile un coinvolgimento del Foro al fine di condividere i benefici del progetto, che riguardano non solo il migliore utilizzo delle risorse con la limitazione delle traduzioni dei detenuti ai soli casi necessari, ma anche benefici per i detenuti stessi, che avranno maggiori possibilità di ottenere in tempi brevi un colloquio con il magistrato di sorveglianza.

Il collegamento fra diversi istituti penitenziari potrà inoltre favorire i colloqui, con modalità audio video, fra detenuti ristretti in carceri differenti o con familiari residenti in luoghi distanti o all'estero, ovviamente come offerta alternativa a disposizione del detenuto in aggiunta all'ordinario colloquio personale.

E' opportuno sottolineare, infatti, che gli strumenti proposti sono tutti alternativi alle usuali modalità e presuppongono il consenso delle parti, consapevoli del grandissimo valore della conoscenza diretta, da parte del magistrato, della situazione personologica del detenuto e, più in generale, dell'istituto penitenziario, che non possono essere in alcun modo surrogati.

8. L'area della migliore organizzazione interna degli uffici di sorveglianza territoriali.

La Commissione riconosce che i magistrati "preposti" agli uffici di sorveglianza territoriali sono attualmente gravati da una rilevante molteplicità di compiti correlati sia alle funzioni inerenti alla direzione dell'ufficio giudiziario (con rappresentanza esterna del medesimo nei confronti dei soggetti terzi), sia afferenti all'espletamento - per così dire - "in supplenza" delle funzioni proprie del funzionario amministrativo dirigente di cancelleria (cfr. D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), figura professionale che -nella pianta organica dei suddetti uffici territoriali - non è quasi mai prevista.

Tale situazione, che rappresenta un unicum nel panorama dell'organizzazione degli uffici giudiziari, sembra difficilmente compatibile tanto con i principi contenuti nel D. Lgs. 25.7.2006, n. 240 che ha inteso distinguere rigorosamente, nell'ambito di ogni ufficio giudiziario, le competenze spettanti ai magistrati capi degli uffici e quelle attribuite ai dirigenti amministrativi incardinati nei medesimi uffici giudiziari (su tale profilo, v. le delibere consiliari - di risposta a quesito - del 25

giugno 1998 e del 25 gennaio 2007), quanto, e soprattutto, con le esigenze connesse alla più efficiente organizzazione degli uffici di sorveglianza territoriali, che gestiscono la parte maggioritaria del carico di lavoro afferente alla esecuzione penitenziaria.

La sopra descritta anomalia genera una situazione di grave difficoltà, tenuto anche conto che presso gli uffici di sorveglianza territoriali l'organico dei magistrati è - nella quasi totalità dei casi - di sole due unità, se non addirittura di una soltanto.

Al fine di recuperare energie e tempo attualmente dedicati a compiti di natura amministrativa dell'ufficio, per concentrarne l'impiego sul versante giurisdizionale, si individuano, a legislazione vigente, alcune soluzioni organizzative:

- 1) possibilità di delegare - da parte del Presidente della Corte di Appello - al direttore della cancelleria del Tribunale di sorveglianza distrettuale (cd. "Ufficio - sede") lo svolgimento dei compiti assegnati dalla legge a tale figura professionale con riferimento agli Uffici territoriali del distretto, anche mediante la facoltà di disporre l'applicazione periodica di un dirigente di cancelleria agli uffici di sorveglianza del distretto;
- 2) possibilità di delegare - da parte del magistrato "preposto", in qualità di dirigente del proprio ufficio- al direttore di cancelleria (ove presente) ed al personale che ricopra le posizioni funzionali più elevate nell'ambito dell'ufficio le funzioni di cui alle lett. b), d) ed e) di cui all'art. 17, comma I-bis, d. lgs. n. 165/01 ed eventualmente compiti ulteriori, anche "a progetto" e senza carattere di continuità.

9. L'area della migliore distribuzione delle risorse umane sul territorio.

La revisione della geografia giudiziaria conseguente al piano di soppressione di alcuni uffici giudiziari e di ridefinizione delle relative circoscrizioni, attuata con i decreti legislativi 7 settembre 2012, nn. 155 e 156, è suscettibile di produrre significativi effetti sull'assetto degli uffici di sorveglianza, dal momento che l'area territoriale di loro competenza è identificata con riferimento alla circoscrizione di due o più tribunali, giusta la tabella "A" allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (cd. ordinamento penitenziario).

Ne deriva la probabilità che si verifichino squilibri e disomogeneità tra le attuali piante organiche degli uffici di sorveglianza e le nuove realtà territoriali che essi saranno chiamati a gestire, con le intuibili ricadute negative sull'efficienza dei medesimi e sull'efficacia della risposta dispiegata a fronte delle accresciute esigenze afferenti all'esecuzione penale e penitenziaria.

Sembra quindi necessario, per non pregiudicare la già difficile situazione in cui è costretta ad operare la magistratura di sorveglianza, prevedere che, nell'ambito della complessiva revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari interessati alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, siano svolti gli opportuni accertamenti - anche di natura statistica - al fine di verificare la necessità di rimodulazione delle piante organiche sia dei magistrati, sia del personale amministrativo dei tribunali e degli uffici di sorveglianza, così da assicurare la migliore e più efficace gestione dei carichi di lavoro sul piano dell'allocazione e dell'impiego delle risorse umane disponibili.

La Commissione ritiene utile a tale fine, quale iniziativa propedeutica, l'avvio di un monitoraggio da parte del C.S.M. sugli uffici e sui tribunali di sorveglianza in relazione alle possibili conseguenze della revisione delle circoscrizioni giudiziarie sul rapporto ottimale tra carico di lavoro, popolazione sul territorio e risorse di personale (sia di magistratura che di cancelleria).

Allo stato, in attesa delle auspiccate modifiche, è indispensabile la immediata copertura delle vacanze esistenti nelle piante organiche del personale amministrativo dei Tribunali di Sorveglianza, anche facendo ricorso all'assegnazione temporanea delle risorse umane rese disponibili a seguito della recente riforma della geografia giudiziaria.