

Monitoraggio in ordine alla attuazione della “Risoluzione in ordine a soluzioni organizzative e diffusione di buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza” adottata dal Consiglio superiore della Magistratura in data 24 luglio 2013.

(Delibera Plenaria in data 23 gennaio 2014)

“§ I. Premessa

Con Risoluzione del 24 luglio 2013 il Consiglio, dando atto del lavoro svolto dalla *Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza* ⁽¹⁾ e del mandato conferito a tale Commissione ⁽²⁾, con specifico riferimento ai profili organizzativi relativi alla attività dei Tribunali di Sorveglianza ha deliberato:

A) *di invitare i dirigenti degli uffici di sorveglianza a:*

- *promuovere soluzioni operative (da condividere, anche nelle forme dei protocolli di intesa, con le Procure e con i difensori), che consentano di rendere più snello il procedimento di sorveglianza, disciplinato dall’art. 678 cod. proc. pen., per l’applicazione degli istituti della rateizzazione delle pene pecuniarie, conversione delle pene pecuniarie, remissione del debito, estinzione della pena pecuniaria e riabilitazione;*
- *dare indicazioni sulla opportunità di fissazione urgente delle udienze collegiali nel momento in cui si realizzino i presupposti per la decisione sulle misure richieste,;*
- *favorire un coordinamento tra la direzione del carcere e l’ufficio del magistrato di sorveglianza, al fine di garantire la più sollecita definizione delle istanze di liberazione anticipata.*

B) *di raccomandare al DAP per una maggiore e più efficace applicazione dell’istituto della liberazione anticipata:*

a) l’incentivazione dell’esperienza della procedura d’ufficio a cura del consiglio di disciplina, in applicazione dell’art. 57 legge n. 354/75, mettendo a disposizione dei detenuti un modello per la formulazione dell’istanza;

b) l’agevolazione, presso ogni istituto, dell’attività di volontariato di esperti in materie giuridiche per supportare le nozioni giuridiche dei detenuti;

c) l’indicazione, nella richiesta istruttoria indirizzata agli istituti o ai corpi di polizia, della data dell’udienza camerale in cui i procedimenti di liberazione anticipata verranno trattati.

C) *di evidenziare l’opportunità, con riferimento alla trattazione di tutti i procedimenti della sorveglianza, per ridurre i tempi dell’istruttoria di tribunali e uffici di sorveglianza, attraverso apposite circolari del Dipartimento amministrazione penitenziaria, che:*

⁽¹⁾ Si tratta della Commissione Mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza ricostituita con risoluzione del 26 luglio 2010 e composta da tre componenti del C.S.M., uno dei quali con funzioni di coordinatore, tre magistrati designati dal Ministro della Giustizia e sei magistrati di sorveglianza, da individuarsi all’esito di interpello. La proposta di ricostituzione della Commissione è stata formulata dalla Sesta Commissione all’esito dell’attività istruttoria svolta con l’audizione dei Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza (e magistrati da questi delegati), effettuata nella seduta del 24 marzo 2010 nell’ambito della pratica nn. 2/RI/2010, aperta su richiesta di componenti del Consiglio “per effettuare una seria indagine sulla situazione attuale dei diritti dei detenuti rapportati alla situazione delle carceri italiane”.

⁽²⁾ Il mandato conferito alla Commissione è stato espletato nell’auspicio dell’individuazione di possibili linee di intervento, da poter essere eventualmente assunte in ambito ordinamentale, organizzativo e normativo, idonee ad affrontare le attuali criticità che concorrono a determinare il fenomeno del sovraffollamento e delle difficili condizioni di vita all’interno delle strutture penitenziarie, tali spesso da integrare non trascurabili violazioni dei diritti fondamentali della persona. In tale contesto, nella relazione della Commissione mista è stato esaminato in via generale il tema delle soluzioni organizzative degli uffici di sorveglianza che potrebbero semplificare le procedure e accelerarne la definizione

a) le istanze e la relativa documentazione a corredo siano inviate per via telematica dall'interno di ogni istituto penitenziario e dall'Ufficio per esecuzione penale esterna (UEPE), individuando un referente unico che sia responsabile del procedimento di trasmissione;

b) l'amministrazione provveda ad inviare automaticamente, a corredo dell'istanza, le relazioni comportamentali presenti nella cartella del detenuto, al fine di evitare richieste istruttorie ad hoc;

c) nei casi di benefici diversi dalla liberazione anticipata, l'amministrazione invii automaticamente, per posta elettronica, le sentenze di condanna e tutta la documentazione utile in possesso del carcere.

D) di suggerire di estendere l'esperienza, attivata da tempo presso alcune realtà locali, di delegare al Direttore dell'UEPE talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, d.p.r. n. 230/2000. Ci si riferisce all'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla magistratura di sorveglianza, di prescrizioni che prevedono una autorizzazione delegata al direttore dell'UEPE in casi semplici e predeterminati, da fissare a cura della magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli UEPE territoriali.

E) di evidenziare che potrebbero favorire la più lineare gestione delle misure alternative sia un regime di prescrizioni per i soggetti in detenzione domiciliare che includa la loro preventiva e generale concedibilità 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), sia un'autorizzazione preventiva per gli affidamenti terapeutici comunitari per le attività rientranti nel programma, con comunicazione all'UEPE e alle Forze dell'Ordine competenti per il luogo in cui si reca il condannato;

F) di rappresentare la necessità di realizzare un miglioramento delle condizioni di detenzione attraverso:

a) una serie di interventi finalizzati ad assicurare il più possibile il mantenimento dei condannati nel territorio di residenza, in modo che i nuovi spazi detentivi in via di realizzazione tengano conto di tali indicazioni;

b) la piena realizzazione di istituti di custodia attenuata, in cui allocare detenuti definitivi ritenuti non pericolosi, con un regime detentivo "aperto", che permetta di trascorrere gran parte della giornata fuori dalle celle;

c) l'alleggerimento dei compiti di accompagnamento e gestione dei detenuti da parte degli agenti di polizia penitenziaria, favorendo la diffusione di modelli che implicano la responsabilizzazione dei detenuti, così da poter destinare unità di personale a compiti propedeutici all'accesso dei detenuti alle misure esterne al carcere;

d) una maggiore flessibilità degli orari di accesso al carcere in giorni festivi e la domenica per i colloqui con i figli minori e l'adeguamento delle strutture penitenziarie alle esigenze di favorire il contatto frequente con i familiari;

e) la costituzione di tavoli tra Regioni, ASL, magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria relativamente alla gestione della sanità penitenziaria e, in generale, alla salute del detenuto, per la verifica dei tempi dei ricoveri, degli interventi, delle visite specialistiche, delle modalità di assistenza sanitaria;

f) la concreta realizzazione delle iniziative proposte potrebbe consentire una rivitalizzazione dell'attività trattamentale anche puntando sul lavoro e sulla formazione professionale, con le indicazioni indicate in motivazione.

G) di raccomandare, al fine di migliorare il trattamento dei soggetti tossicodipendenti, soluzioni organizzative e protocolli di intesa tra magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria, Ser.T. e Regioni, così come precisate in motivazione.

H) di auspicare, al fine di favorire il miglioramento della collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la magistratura di sorveglianza, l'istituzione di tavoli permanenti di consultazione e confronto sia a livello centrale che periferico.

I) di raccomandare l'utilizzo della rete intranet per migliorare tempi e modi delle comunicazioni istituzionali, anche al fine di accelerare le decisioni giurisdizionali.

L) di auspicare la possibile adozione di ulteriori progetti di 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 cod.proc.pen. e dei colloqui fra magistrato di sorveglianza e detenuti, 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.

M) di auspicare che siano favoriti i colloqui, con modalità audiovideo, fra detenuti ristretti in carceri differenti tra loro legati o con i familiari residenti in luoghi distanti o all'estero.

Su iniziativa della *Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza* è stata monitorata l'applicazione della Risoluzione del 24 luglio 2013, con l'invio agli uffici di un format contenente dei quesiti e l'invito ad evidenziare descrittivamente, se pure in maniera sintetica, lo stato di attuazione delle relative proposte, con l'indicazione delle iniziative intraprese, il relativo grado di condivisione, le criticità accertate nell'attuazione della delibera medesima e le soluzioni e/o proposte migliorative.

All'esito del monitoraggio sono stati acquisiti numerosi elementi conoscitivi di spiccato interesse, di cui si ritiene di dare atto nella presente delibera al fine di informare tutti gli uffici interessati e di diffondere ulteriormente buone prassi.

La verifica degli obiettivi della Risoluzione del 24 luglio 2013, d'altronde, impone una razionalizzazione delle prassi esistenti nei diversi territori, coerente con la necessità di fornire un "servizio giustizia" che sia efficiente e rapportato alle criticità attuali del sistema di esecuzione della pena.

Va precisato che la presente delibera non si occupa del recente D.L. 23 dicembre 2013 n. 146 (c.d. decreto svuota carceri), tenuto conto che il monitoraggio negli uffici è stato effettuato prima dell'entrata in vigore di tale atto normativo e il Consiglio ha riservato a separata delibera il parere di competenza sulle modifiche legislative introdotte.

§ II. Gli esiti del monitoraggio

Va dato atto della particolare importanza del contributo fornito da tutti gli uffici, i quali hanno fattivamente e positivamente risposto ai quesiti, ponendosi spessissimo in posizione propositiva.

Qui di seguito si riportano sinteticamente le risposte degli uffici, articolandole nei punti del deliberato della citata Risoluzione consiliare strettamente attinenti ai profili organizzativi e alle buone prassi da adottare.

Punto A) della Risoluzione

a) promozione di soluzioni operative (da condividere, anche nelle forme dei protocolli di intesa, con le Procure e con i difensori), che consentano di rendere più snello il procedimento di sorveglianza, disciplinato dall'art. 678 cod. proc. pen., per l'applicazione degli istituti della rateizzazione delle pene pecuniarie, conversione delle pene pecuniarie, remissione del debito, estinzione della pena pecuniaria e riabilitazione

L'esame dei questionari compilati presso i Tribunali di Sorveglianza evidenzia una parziale condivisione dell'opportunità di uno snellimento delle procedure camerale relative alla rateizzazione e conversione delle pene pecuniarie, remissione del debito, estinzione della pena pecuniaria per esito positivo della prova e riabilitazione, consentendo la relativa trattazione attraverso un procedimento *de plano*, senza contraddittorio tra le parti, laddove si possa prefigurare, sulla scorta dell'istruttoria espletata, l'accoglimento dell'istanza.

Taluni Tribunali di Sorveglianza segnalano di avere da tempo collaudato tale tipologia di procedura camerale semplificata.

Altri segnalano invece, soprattutto per le riabilitazioni, l'esigenza di condividere un protocollo d'intesa con le Procure generali e gli Ordini forensi territorialmente competenti, anche attraverso l'istituzione di tavoli permanenti di consultazione.

Tra gli uffici che hanno dichiarato di avere avviato delle interlocuzioni, alcuni hanno riferito di "resistenze culturali" da parte di qualche ordine forense, presumibilmente dovute al timore di perdita del prestigio professionale dell'Avvocatura nella dinamica del procedimento che verrebbe condotto a termine senza alcun contributo della difesa, aggiungendo della forte remora dovuta al mancato percepimento dei compensi professionali da parte dei difensori ammessi al gratuito patrocinio.

Sono state in ogni caso evidenziati rilevi critici nell'applicazione della procedura semplificata alle istanze di conversione della pena pecuniaria, in quanto a causa delle prescrizioni che derivano dai provvedimenti definitivi.

Analoga considerazione è stata avanzata in ordine a procedimenti per la remissione del debito, perché le relative udienze vengono comunque fissate in tempi rapidi, cosicché a nulla giova la procedura semplificata, e per le riabilitazioni, in quanto le decisioni sottostanti sono delicate e non costituiscono adempimenti meramente burocratici.

Alcuni uffici hanno lamentato la scarsità di risorse di magistrati e personale ed il fatto che le richieste di conversione siano avviate dalle Procure senza svolgere le verifiche preventive sulla prescrizione, sull'applicabilità dell'indulto e sull'esperimento delle preventive procedure esecutive.

Nonostante la Risoluzione esplicitamente evidenzi che l'adozione *de plano* del provvedimento è suggerita solo relativamente alle istanze adeguatamente documentate e supportate da elementi che inducano a ritenere il probabile esito positivo, previa acquisizione del parere favorevole della Procura e dell'intesa con l'Avvocatura, dunque senza spazio di doglianza per alcuna delle parti processuali, tanti Tribunali di Sorveglianza hanno rilevato il profilo di eventuale nullità dei procedimenti per violazione del contraddittorio.

Il dato che sembra dunque emergere con sufficiente incidenza è nel senso di una parziale approvazione delle modalità semplificate in via di prassi, per la definizione dei procedimenti di estinzione della pena per esito positivo dell'affidamento e di estensione della misura ex art.51 bis O.P., per la detenzione domiciliare nei casi di arresti domiciliari ex art. 656, comma 10, cod. proc. pen., per la rateizzazione delle pene pecuniarie, per le declaratorie di non luogo a provvedere, per espiazione della pena, per rinuncia all'istanza e simili, ferma l'esigenza di conforme modifica normativa.

Si è anche sottolineata l'opportunità che il C.S.M. intervenga sui giudici della cognizione, perché adottino il provvedimento di rateizzazione della pena pecuniaria sin dal momento dell'irrogazione della stessa in sentenza.

b) Sulle indicazioni relative alle opportunità di fissazione urgente delle udienze collegiali appena si realizzino i presupposti per la decisione sulle misure richieste

L'auspicio contenuto nella Risoluzione del Consiglio in ordine ad una attenta fissazione delle udienze ai fini della minimizzazione del rischio di estendere i tempi di decisione per ragioni di carenze istruttorie sembra essere stata recepita nelle prassi organizzative dei Tribunali di Sorveglianza, talora mediante indicazioni di criteri di priorità in relazione all'oggetto e alle particolarità del fascicolo, talora mediante l'invio alla direzione dell'istituto di una scheda istruttoria che consente di conoscere la data fissata per la riunione del G.O.T. e la redazione del documento di sintesi, ovvero fissando immediatamente l'udienza e parametrando ad essa le richieste istruttorie.

L'effetto di tale prassi è indicato come responsabilizzante ed acceleratorio anche dei tempi degli operatori del carcere.

I Tribunali riferiscono della particolare sollecitudine nella fissazione delle camere di consiglio, soprattutto con riferimento alle istanze di differimento della pena e/o detenzione domiciliare per motivi di salute.

Dal monitoraggio emerge, dunque, una realtà organizzativa sensibile all'esigenza prospettata dal risoluzione consiliare.

È emersa, altresì, la disponibilità ad accogliere le richieste di anticipazione d'udienza avanzate dai difensori, qualora siano rappresentate e documentate situazioni di particolare urgenza, quali la perdita del posto di lavoro, l'età avanzata dell'istante, la circostanza che si tratti di soggetto alla prima esperienza detentiva o con figli di età inferiore ai dieci anni, nei casi di madre deceduta e/o assolutamente impossibilitata a prestare assistenza alla prole.

Presso molti Tribunali di Sorveglianza sono state, altresì, raggiunte specifiche intese con le Direzioni degli istituti, al fine di assicurare l'invio da parte dell'area educativa del calendario periodico contenente le date di chiusura delle osservazioni scientifiche, così consentendo una calibrata fissazione delle camere di consiglio.

Taluni Tribunali di Sorveglianza, infine, hanno segnalato l'esigenza di non sovraccaricare le udienze collegiali con un numero eccessivo di provvedimenti per garantirne una trattazione accurata.

c) Sul miglior coordinamento tra la direzione del carcere e l'ufficio del magistrato al fine di garantire la più sollecita definizione della liberazione anticipata

I Tribunali hanno confermato di condividere e praticare questa soluzione, taluni mediante linee-guida già precostituite.

Al fine di porre rimedio a tale criticità, alcuni Tribunali di Sorveglianza hanno suggerito l'opportunità della creazione presso ogni istituto di un fascicolo informatico del detenuto, che sia accessibile dalla magistratura di sorveglianza (si veda più avanti anche la risposta al quesito di cui al punto C).

E' stata indicata al riguardo come migliore soluzione la creazione di una cartella personale del detenuto consultabile via intranet da parte di tutti i Tribunali di Sorveglianza.

E' stato suggerito, inoltre, che le direzioni degli istituti di pena trasmettano la relazione comportamentale e le relazioni di servizio riguardanti eventuali sanzioni disciplinari, anche per i periodi di detenzione trascorsi presso altri istituti. Tale documentazione di regola manca e ciò determina un allungamento dei tempi di istruttoria dei procedimenti.

Sotto il profilo organizzativo sembra meritevole di riflessione la verifica della possibilità di snellimento dell'istruttoria mediante l'acquisizione di documentazione "semplificata" o, comunque, più sintetica di quella trasmessa in vista della decisione di altre

istanze di misura alternativa, cui si potrebbe pervenire mediante accordi ed intese con il P.R.A.P.

Al fine di migliorare la comunicazione con gli istituti penitenziari si è anche auspicata la possibilità di applicare il personale di polizia penitenziaria in servizio presso gli uffici matricola alle cancellerie degli uffici e dei tribunali di sorveglianza. La relativa praticabilità di tale proposta sconta, tuttavia, l'altrettanto grave carenza di personale nelle piante organiche della polizia penitenziaria e, soprattutto al nord, l'endemica scopertura di molti posti nell'organico del personale in servizio negli istituti di pena.

In un unico Ufficio di Sorveglianza si procede all'iscrizione d'ufficio della liberazione anticipata.

E' stata, infine, segnalata una prassi acceleratoria, adottata in seguito a intese tra magistratura di sorveglianza e amministrazione penitenziaria, che prevede – salvo imprevedibili urgenze – che tutti i permessi premio da fruire per il mese successivo sono richiesti dall'interessato entro il quindicesimo giorno del mese precedente con un'unica istanza, presentata su modulo concordato con il P.R.A.P; la decisione su tali richieste viene adottata con un unico decreto da parte del magistrato.

Altra prassi riguarda la concessione di un unico permesso di 45 giorni annuali, fruibili poi secondo cadenze concordate di volta in volta con la Direzione dell'Istituto, tenuto conto delle sopravvenute esigenze di studio e salvo la revoca per fatti negativi successivamente intercorsi.

Punto B) della Risoluzione

raccomandare al D.A.P. per una maggiore e più efficace applicazione dell'istituto della liberazione anticipata:

a) l'incentivazione dell'esperimento della procedura d'ufficio a cura del Consiglio di disciplina, in applicazione dell'art. 57 legge n. 354/75, mettendo a disposizione dei detenuti un modello per la formulazione dell'istanza

Il deliberato consiliare è stato generalmente condiviso, perché l'intervento d'ufficio del Consiglio di Disciplina agevola in particolare la proposizione delle istanze di liberazione anticipata, anche se qualche Tribunale di Sorveglianza ha evidenziato il possibile riferito rischio di "burocratizzazione della procedura".

Alcune risposte, tuttavia, ritengono tale intervento non necessario, considerato che gli educatori svolgono comunque un ruolo di informazione ed assistenza ai detenuti in relazione alla formulazione delle istanze di liberazione anticipata e che i corrispondenti istituti penitenziari sono forniti di adeguata modulistica.

b) l'agevolazione, presso ogni istituto, dell'attività di volontariato di esperti in materie giuridiche per supportare le nozioni giuridiche dei detenuti

In molte realtà risulta attiva una rete di volontariato che fornisce attività di supporto, anche giuridico e con predisposizione di stampati, per favorire la proposizione delle istanze di benefici ai detenuti più svantaggiati o non assistiti dai difensori.

E' emersa allora l'esigenza della formazione tecnico-giuridica dei volontari, normalmente poco "attrezzati" sotto il profilo della conoscenza degli istituti giuridici e della relativa giurisprudenza ed è stata segnalata a tale proposito l'iniziativa di una presidenza che si è attivata personalmente per la formazione dei volontari.

E' stata evidenziata, quale iniziativa particolarmente meritoria, la predisposizione di un "Manuale dei Diritti e Doveri del detenuto", edito nel 2012 a spese dell'Associazione "Il Carcere Possibile", con l'ausilio tecnico del Presidente del Tribunale di Sorveglianza.

L'agevolazione presso gli istituti dell'attività di volontariato di esperti in materie giuridiche per supportare il patrimonio conoscitivo giuridico dei ristretti viene tuttavia, se pure auspicata, ritenuta dai più non di competenza della magistratura di sorveglianza, perché non di sua competenza.

Vari Tribunali non hanno fornito esplicito riscontro circa l'agevolazione dell'attività di volontariato di esperti in materie giuridiche per supportare le nozioni giuridiche dei detenuti, ritenendolo non necessario, in quanto i detenuti sono in grado di redigere autonomamente le istanze; altri ancora hanno riferito che la mancanza di personale rende la proposta impraticabile o che gli istituti non hanno segnalato nominativi di esperti volontari in grado di aderire.

Il grado di condivisione non è dunque uniforme.

Viene inoltre segnalato il particolare impegno da parte dei Magistrati di Sorveglianza i quali, nel corso dei colloqui con i detenuti (spesso privi di mezzi economici o di difensore di fiducia), sovente provvedono direttamente alla verbalizzazione di istanze di liberazione anticipata e/o di detenzione domiciliare per motivi di salute.

c) l'indicazione, nella richiesta istruttoria indirizzata agli istituti o ai corpi di polizia, della data dell'udienza camerale in cui i procedimenti di liberazione anticipata verranno trattati

Dato tendenzialmente condiviso è che le istanze di liberazione anticipata non vengono decise in blocco ad una udienza camerale prefissata ma sono definite quotidianamente, man mano che si completa l'istruttoria, senza alcun ritardo nell'acquisizione del preventivo parere del P.M. e nella successiva apposizione del 'visto'.

I Tribunali hanno riferito della prassi di indicare la data dell'udienza solo in presenza di un fine pena prossimo o di indicare, in luogo di questa, un termine entro il quale l'amministrazione penitenziaria deve fornire il riscontro istruttorio.

E' infine stata segnalata la necessità di rendere tecnicamente più precise le istanze di misure alternative e l'opportunità di realizzare convenzioni con le Università, perché i ricercatori coadiuvino psicologi e membri del G.O.T. nell'attività di supporto delle conoscenze giuridiche da parte dei detenuti.

Punto C) della Risoluzione

evidenziare l'opportunità, con riferimento alla trattazione di tutti i procedimenti della sorveglianza, per ridurre i tempi dell'istruttoria di tribunali e uffici di sorveglianza, attraverso apposite circolari del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, che:

a) le istanze e la relativa documentazione a corredo siano inviate per via telematica dall'interno di ogni istituto penitenziario e dall'Ufficio per esecuzione penale esterna (U.E.P.E.), individuando un referente unico che sia responsabile del procedimento di trasmissione

Il deliberato del C.S.M. circa l'inoltro telematico dall'interno dell'istituto penitenziario e dell' U.E.P.E. delle istanze e della relativa documentazione a corredo delle stesse ha avuto una generale condivisione.

La proposta contenuta nella Risoluzione del C.S.M. ha dunque trovato ampio riscontro positivo. In talune realtà si è riferito che si cerca di attivarla da tempo, in funzione della riduzione della tempistica di risposta e del risparmio di energie amministrative e di costi.

Analoga generale condivisione ha riscosso la proposta di intesa affinché <<l'amministrazione provveda ad inviare automaticamente, a corredo dell'istanza, le relazioni

comportamentali presenti nella cartella del detenuto, al fine di evitare richieste istruttorie ad hoc>>, con l'accortezza – emergente dal feedback del monitoraggio effettuato – che tale prassi implichi l'invio di aggiornamenti delle relazioni a data prossima all'udienza di definizione del procedimento, posto che la relativa fissazione viene comunicata all'istituto penitenziario unitamente alla richiesta istruttoria.

Positivo riscontro ha, inoltre, ottenuto il suggerimento consiliare per cui <<nei casi di benefici diversi dalla liberazione anticipata, l'amministrazione invii automaticamente, per posta elettronica, le sentenze di condanna e tutta la documentazione utile in possesso del carcere >> .

Con riferimento ai Tribunali di Sorveglianza presso i quali vige la soluzione organizzativa di istruttoria centralizzata dei procedimenti di competenza collegiale per tutto il distretto, e non è adottato il modello del c.d. "ufficio del giudice" (si veda, a questo proposito, anche quanto riferito alla lettera c) successivamente in evidenza), il riscontro del monitoraggio effettuato riporta il suggerimento di individuare un magistrato cui affidare lo specifico compito di tenere i collegamenti esterni e curare l'acquisizione della necessaria documentazione, con le più congrue modalità e la più ridotta tempistica.

E' stata da più parti segnalata la criticità derivante dalla necessità di evidenziare, a seconda dei casi, e in relazione all'oggetto dell'istanza, la specifica istruttoria occorrente di volta in volta.

Tale criticità potrebbe essere superata dalla stipula di intese con i locali P.R.A.P., predisponendo una sorta di modulo standard per l'istruttoria necessaria per ciascun tipo di istanza, come già in corso di realizzazione in alcune realtà.

È comunque opinione generalmente condivisa tra i vari Tribunali di Sorveglianza interpellati che il D.A.P. intervenga con specifiche circolari finalizzate a stimolare i provveditorati regionali e le direzioni degli istituti di pena per la predisposizione di canali informativi privilegiati, che consentano ai Tribunali di Sorveglianza e ai singoli magistrati di acquisire direttamente tutta la documentazione necessaria per la decisione delle istanze di liberazione anticipata e di misure alternative o altri benefici penitenziari, in modo tale da contribuire alla riduzione dei tempi di istruttoria e, dunque, di definizione dei fascicoli.

b) l'amministrazione provveda ad inviare automaticamente, a corredo dell'istanza, le relazioni comportamentali presenti nella cartella del detenuto, al fine di evitare richieste istruttorie ad hoc

In pochissimi Tribunali di Sorveglianza risulta già in uso la prassi, avviata sulla base di intese con le singole direzioni e gli U.E.P.E., di inviare – anche con mezzo telematico – le istanze di liberazione anticipata e di permessi premio corredate dei necessari atti, quali la relazione comportamentale, i rapporti disciplinari, anche per i periodi pregressi, le relazioni di osservazione scientifica della personalità e le indagini sociali.

Un solo Tribunale di Sorveglianza riferisce di avere un'intesa con le direzioni degli istituti del distretto, nel senso che, con riferimento alle istanze di liberazione anticipata anche per periodi trascorsi presso altri istituti di pena, gli stessi istituti preposti richiedano direttamente le relative informative presso le direzioni ove il detenuto ha trascorso i periodi pregressi.

Le criticità emerse riguardano il fatto che la trasmissione delle istanze e della documentazione per via telematica viene effettuata non da un referente unico e senza l'utilizzo della P.E.C.

Si segnala anche il pericolo che, per mancanza di sufficienti risorse economiche e di personale, i singoli Tribunali e Uffici non siano in grado di affrontare l'impatto organizzativo di tale forma di trasmissione connesso ai costi di stampa e alla carenza del personale da dedicare alla ricezione e stampa della documentazione ricevuta per posta elettronica.

Si suggerisce, allo scopo, che il C.S.M. e il Ministero, ciascuno per la propria parte, diano indicazioni alle Corti di Appello per l'assegnazione di fondi per le spese di fotocopie a

Tribunali e Uffici di Sorveglianza, anche con il distacco di operatori dell'amministrazione penitenziaria, per consentire tale organizzazione.

E' infatti pressoché generale la segnalazione di gravi carenze di risorse materiali (carta, fax, toner, pc, scanner, etc.) e di personale amministrativo, che ostacola un più ampio sviluppo della comunicazione telematica. Risulta inoltre assente l'attivazione del D.A.P., anche mediante l'adozione di apposite circolari sul punto.

Un solo Tribunale di Sorveglianza reputa più agevole richiedere la documentazione agli altri uffici giudiziari.

E' questa una particolare criticità, che spesso volte rischia di allungare i tempi dell'istruttoria procedimentale, almeno con riferimento ai reati di maggior allarme sociale (si pensi ad es. alla necessità di quantificare la pena irrogata per il reato ostativo ex art. 4 bis O.P., al fine dell'eventuale scioglimento del cumulo pene).

c) nei casi di benefici diversi dalla liberazione anticipata, l'amministrazione invii automaticamente, per posta elettronica, le sentenze di condanna e tutta la documentazione utile in possesso del carcere

Viene segnalata l'assenza di trasmissione da parte delle direzioni degli istituti di pena e degli U.E.P.E. delle sentenze di condanna per i reati più gravi e/o ostativi.

Gli uffici che hanno risposto sottolineano l'elevato grado di condivisione del risultato, anche se taluno ne ha segnalato il modesto livello di gradimento da parte dell'amministrazione penitenziaria di riferimento.

Meritevole di menzione è l'iniziativa assunta da un Tribunale di Sorveglianza, che ha richiesto al D.A.P. l'abilitazione al libero accesso, in consultazione e stampa, da parte del personale della relativa cancelleria, ai documenti di pertinenza ed utili al lavoro del Magistrato di sorveglianza che risultano inseriti in banca-dati A.F.I.S., compresa la documentazione prodotta dall'Area Trattamentale degli istituti di pena.

La proposta della Risoluzione consiliare volta a << ... raccomandare l'utilizzo della rete intranet per migliorare tempi e modi delle comunicazioni istituzionali, anche al fine di accelerare le decisioni giurisdizionali >> ha trovato unanime condivisione.

E' anche molto avvertita l'esigenza della migliore accessibilità al sito del D.A.P., per attingervi circolari e direttive, che spesso restano sconosciute ai magistrati di sorveglianza nonché ai sistema S.I.A.P. e A.F.I.S., ove sono reperibili le informazioni riguardanti il detenuto.

Come già sottolineato nel riscontro alla lettera A) punto c) della Risoluzione consiliare, si è proposta la realizzazione del fascicolo elettronico del detenuto, l'adozione estesa della P.E.C. e della firma digitale, il collegamento con il S.I.U.S. da parte degli uffici matricola degli istituti di pena e dell'U.E.P.E. per l'iscrizione diretta delle istanze.

In tale prospettiva, alcune realtà si sono indirizzate verso alcune azioni positive quali:

- l'implementazione del SIUS con l'inserimento della modulistica in uso presso l'ufficio;
- notifiche e comunicazioni per via telematica;
- digitalizzazione degli atti.

Solo in pochi Tribunali di sorveglianza tale prassi è da tempo operativa, con una positiva ricaduta in termine di alleggerimento dei compiti del personale amministrativo e di risparmio dei costi; nei restanti è iniziata l'opera di sensibilizzazione delle Direzioni carcerarie e degli Uffici di esecuzione penale, essendo la carenza di personale e di mezzi un problema diffuso.

Resta carente l'attuazione del c.d. "ufficio del giudice", come peraltro già riferito a proposito della lettera A) punto a) della Risoluzione.

Alcuni Tribunali hanno segnalato che sono in corso tentativi ed esperimenti in questo senso e solo un Tribunale riferisce che l'invio telematico delle istanze è effettuato dall'U.E.P.E., mentre i restanti uffici ribadiscono che l'inoltro per via telematica non è praticato.

Punto D) della Risoluzione

estendere l'esperienza, attivata da tempo presso alcune realtà locali, di delegare al Direttore dell'U.E.P.E. talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, D.P.R. n. 230/2000. Ci si riferisce all'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla magistratura di sorveglianza, di prescrizioni che prevedono una autorizzazione delegata al direttore dell'UEPE in casi semplici e predeterminati, da fissare a cura della magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli UEPE territoriali.

La proposta della Risoluzione consiliare in tema di delega di alcune competenze di cui all'art.97, comma 10, D.P.R. 230/00, ha trovato una condivisione controversa.

A fronte di Tribunali di Sorveglianza che condividono la possibilità di una delega agli U.E.P.E. solo per casi predeterminati, quali le comparizioni personali in udienza, le esigenze sanitarie, le operazioni non delegabili presso sportelli postali o bancari, che non richiedano lo svolgimento di attività istruttoria e discrezionale, o che si sono già attivati per l'operatività della delega, si registra la difficoltà di altri Uffici di procedere in tal senso.

Ciò in quanto si ritiene non consentito delegare, in mancanza di specifica copertura normativa, ad un organo amministrativo un'attività di natura giurisdizionale e si pensa che il rilascio della delega non permetta l'esercizio della verifica sull'esecuzione della pena da parte del magistrato di sorveglianza, a causa della difficile conciliabilità tra l'eccessiva discrezionalità che sarebbe così attribuita al Direttore dell'U.E.P.E. o della particolarità della realtà ambientale di riferimento.

Il feedback restituito dal monitoraggio svolto ha consentito dunque di registrare una diffusa perplessità in ordine alla delega di gestione all'U.E.P.E. di particolari profili inerenti gestione delle misure alternative o degli altri benefici penitenziari, per il timore che deleghe estese possano compromettere la conoscenza da parte del magistrato dello sviluppo della misura ed in quanto un tale regime potrebbe indurre gli U.E.P.E. ad assecondare eccessivamente le richieste dell'interessato e, nel contempo, favorire lo sviluppo di possibili difformità di prassi applicative da parte dei singoli operatori dell'U.E.P.E., senza contare che ogni autorizzazione risulterebbe banalizzata e che è riferita anche la non condivisione da parte dell'U.E.P.E. di tale prassi.

Si consideri anzi che in un caso è stato segnalato che il direttore dell'U.E.P.E. non ha accettato la delega e ha avanzato osservazioni al D.A.P.

E' stata per contro segnalata, in alcuni casi, l'adozione di un regime di prescrizioni che si traduca, nei casi di maggiore semplicità, nel rilascio di autorizzazioni preventive.

Presso un Tribunale di Sorveglianza è stata riferita la prassi di delegare l'U.E.P.E. per la individuazione specifica del volontariato che verrà svolto dagli affidati ai Servizi Sociali.

Piuttosto è stato evidenziato che i magistrati di sorveglianza preferiscono modulare le singole prescrizioni delle misure alternative, secondo le indicazioni trattamentali formulate nelle osservazioni scientifiche o nelle indagini socio-familiari.

In un caso la delega è stata ritenuta non necessaria a causa del basso numero di misure alternative in corso presso il relativo ufficio.

Ampia condivisione riscuote invece la possibilità, in molte realtà già attivata a livello di prassi, di delegare alla Direzione dell'U.E.P.E. la possibilità di autorizzazioni contingenti, in dipendenza di situazioni di natura transitoria o eccezionale, nell'ambito di prescrizioni generali stabilite, per tutti indistintamente, dalla magistratura di sorveglianza all'atto dell'applicazione della misura alternativa ovvero nel corso della gestione del beneficiario.

Il grado di condivisione non è omogeneo, prospettandosi momenti di dichiarata piena condivisione, di solo parziale adesione (esclusivamente per le visite mediche) e di totale dissenso.

Circa le proposte migliorative, taluni Tribunali hanno evidenziato l'opportunità di meglio prevedere una delega alle Forze dell'Ordine, per situazioni limitate e predeterminate, ovvero la possibilità di autorizzazioni generali per tutti gli affidati e senza disparità di trattamento in certe occasioni (come il Natale).

Il dato contrasta invero con proposte di segno opposto, verso l'estensione della delega alla Direzione penitenziaria della materia dei ricoveri ex art. 11 L. 354/75, in seguito a intese con il competente P.R.A.P., prassi già adottata da qualche ufficio.

Punto E) della Risoluzione

favorire la più lineare gestione delle misure alternative sia un regime di prescrizioni per i soggetti in detenzione domiciliare che includa la loro preventiva e generale concedibilità 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), sia un'autorizzazione preventiva per gli affidamenti terapeutici comunitari per le attività rientranti nel programma, con comunicazione all'U.E.P.E. e alle Forze dell'Ordine competenti per il luogo in cui si reca il condannato

La misura ha riscontrato dichiarato generale consenso di principio.

Invero, la raccomandazione adottata dal Consiglio fotografa una prassi che si dichiara spesso già operativa.

Un'unica voce dissenziente rileva che l'autorizzazione preventiva è di difficile attuazione da parte delle forze dell'ordine, a causa della riferita peculiarità della realtà territoriale di riferimento.

In particolare in alcuni casi già da anni si segue la prassi di inserire tra le prescrizioni degli affidamenti ai Servizi Sociali e delle detenzioni domiciliari la previsione di autorizzazioni a recarsi presso presidi sanitari e a tenere contatti con gli U.E.P.E., i S.E.R.T. e i D.S.M., con la contestuale previsione dell'obbligo di dare comunicazione all'organo di P.S. deputato ai controlli.

Una proposta suggerisce poi di estendere alla situazione prevista dall'art. 656, comma 10, cod.proc.pen., il corredo prescrizionale adottato per i condannati sottoposti alla misura alternativa della detenzione domiciliare mediante inserimento, nell'ordine di esecuzione, di una disposizione che imponga al condannato di recarsi entro 10 gg. all'U.E.P.E. per firmare il verbale in cui sono contenute le prescrizioni-standard per detenuti domiciliari, ovvero che tale procedura sia svolta con invio del modulo prescrizionale alle FF.OO. competenti, per la notifica all'interessato.

Qualche Tribunale ha segnalato, nell'ambito della propria prassi, che le prescrizioni includono autorizzazioni a uscire qualche ora ai soli residenti della propria regione, nell'ambito di prescrizioni generiche e per esigenze di vita, con ampliamento della previsione anche agli affidati terapeutici presso comunità residenziali, perché possano seguire le attività terapeutiche.

Va segnalata la riferita buona prassi in forza della quale, proprio al fine di risolvere gli snodi problematici che possono insorgere nella collaborazione tra la magistratura di sorveglianza e i vari organismi territoriali della prevenzione, della cura e della rieducazione (forze dell'ordine, U.E.P.E., Ser.T., D.S.M., etc.), sia bene invitare alle periodiche riunioni mensili dei magistrati del tribunale di sorveglianza anche rappresentanti degli operatori esterni, creando in tal modo una sede di confronto e conoscenza reciproca, con proficue ricadute sulla efficiente gestione dell'esecuzione penale esterna.

Altre risposte pervenute segnalano la necessità che le istanze siano inviate solo tramite U.E.P.E. o Forze dell'Ordine, che vi sia accordo sulle prescrizioni con i tribunali limitrofi e che diventi praticabile un silenzio - rifiuto, da inserire con apposita clausola, per le istanze palesemente infondate o non rispondenti ai criteri indicati nei dettati prescrittivi o per richieste pervenute non tramite U.E.P.E.

Punto F) della Risoluzione

realizzare un miglioramento delle condizioni di detenzione attraverso:

a) una serie di interventi finalizzati ad assicurare il più possibile il mantenimento dei condannati nel territorio di residenza, in modo che i nuovi spazi detentivi in via di realizzazione tengano conto di tali indicazioni

La necessità di realizzare un miglioramento delle condizioni di detenzione con le modalità descritte nella relazione è ampiamente condivisa da parte dei vari Tribunali di Sorveglianza interpellati, anche se non mancano obiezioni in ordine ai profili di competenza, atteso che vari uffici sottolineano che si tratta di obiettivi programmatici di stretta pertinenza del D.A.P.

Con riferimento al problema dell'assegnazione dei detenuti ad istituti di pena molto lontani dal territorio di residenza e difficilmente raggiungibili dai familiari per problemi logistici ed economici, dai questionari emerge con chiarezza l'attitudine dei magistrati di sorveglianza a sensibilizzare il D.A.P. sull'argomento in occasione delle richieste o audizioni dei detenuti.

Sul piano delle criticità riferibili al punto della Risoluzione consiliare in esame, si sottolineano consistenti difficoltà ad ottenere dal DAP tempestive risposte alle istanze di trasferimento. Emergono inoltre, quali aspetti problematici diffusi, la fatiscenza di molti istituti penitenziari e le carenze nell'organico della polizia penitenziaria e degli educatori.

Dai questionari emerge, per vero, una realtà variegata circa l'azione della giurisdizione al riguardo. In alcune aree territoriali si è, infatti, manifestata una particolare attenzione delle istituzioni locali, mentre in altre è stato mostrato un certo disinteresse per la problematica.

Per la realizzazione pratica del principio di territorializzazione della pena si propone, inoltre, l'elaborazione di un'apposita modulistica per la predisposizione da parte dei detenuti delle istanze di trasferimento.

b) la piena realizzazione di istituti di custodia attenuata, in cui allocare detenuti definitivi ritenuti non pericolosi, con un regime detentivo "aperto", che permetta di trascorrere gran parte della giornata fuori dalle celle

Gli istituti a custodia attenuata non risultano capillarmente sviluppati sul territorio. Vari Tribunali di Sorveglianza riferiscono di un non effettivo miglioramento delle condizioni di detenzione neppure con riferimento al regime detentivo "aperto".

c) l'alleggerimento dei compiti di accompagnamento e gestione dei detenuti da parte degli agenti di polizia penitenziaria, favorendo la diffusione di modelli che implicano la responsabilizzazione dei detenuti, così da poter destinare unità di personale a compiti propedeutici all'accesso dei detenuti alle misure esterne al carcere

Con riferimento al tema dell'alleggerimento degli oneri di custodia e scorta, le prassi che consentono una più agile circolazione dei detenuti nei reparti appaiono poco adottate.

Anche sotto questo profilo, vari uffici sottolineano l'esclusiva competenza del D.A.P. in materia.

Dai questionari emerge, peraltro, che i detenuti di minore pericolosità sociale o che fruiscono già di permessi premio sono esonerati dall'obbligo della scorta e/o del piantonamento, in occasione dei permessi di necessità, di ricoveri ex art. 11 o.p. e di traduzione in udienza di detenuti domiciliari.

d) una maggiore flessibilità degli orari di accesso al carcere in giorni festivi e la domenica per i colloqui con i figli minori e l'adeguamento delle strutture penitenziarie alle esigenze di favorire il contatto frequente con i familiari

e) la costituzione di tavoli tra Regioni, A.S.L., magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria relativamente alla gestione della sanità penitenziaria e, in generale, alla salute del detenuto, per la verifica dei tempi dei ricoveri, degli interventi, delle visite specialistiche, delle modalità di assistenza sanitaria

Il delicato problema della gestione della sanità penitenziaria è stato, invece, affrontato in numerose realtà con la costituzione di tavoli di consultazione tra le Regioni, A.S.L., amministrazione penitenziaria e magistratura di sorveglianza, come organismi di raccordo deputati al costante monitoraggio delle modalità di assistenza sanitaria ed alla verifica dei tempi di ricovero, degli interventi e delle visite specialistiche.

Risulta che solo raramente detti tavoli tecnici abbiano prodotto gli effetti sperati e si sottolinea, in molte realtà, che le istituzioni locali hanno partecipato in modo assai ridotto a tale iniziativa e, in generale, non hanno mostrato sensibilità adeguata alla realizzazione degli obiettivi.

I tavoli tecnici permanenti hanno riguardato anche i temi della dismissione degli O.P.G. e altre specifiche problematiche quali, ad esempio, quella della istituzione della cartella clinica digitale negli istituti di pena.

Emergono, peraltro, alcune criticità con riferimento al funzionamento dello strumento dell'art.11 O.P..

In particolare, in alcune realtà, le A.S.L. non riconoscono ai detenuti alcuna precedenza, indipendentemente dalla gravità della patologia nell'esecuzione di esami specialistici.

E' stato suggerito allora di stimolare la stipulazione di un accordo ministero-regioni, ai fine di promuovere per i detenuti gravemente malati la creazione di una "corsia preferenziale" per la diagnosi e la cura.

V'è da aggiungere che, secondo taluni uffici, tali compiti esulano dalle competenze della magistratura di sorveglianza ed involgono, piuttosto, quelle dell'amministrazione penitenziaria.

f) la concreta realizzazione delle iniziative proposte potrebbe consentire una rivitalizzazione dell'attività trattamentale anche puntando sul lavoro e sulla formazione professionale, con le indicazioni indicate in motivazione

In relazione al delicato tema delle opportunità lavorative da offrire ai detenuti, dai questionari emerge una realtà variegata.

In alcuni limitati casi sono state assunte iniziative, in collaborazione con gli enti locali, finalizzate a migliorare le possibilità di reinserimento nella società delle persone soggette a restrizione della libertà ammesse a misure alternative o sottoposte a misure di sicurezza e si è riusciti ad utilizzare fondi specificamente destinati alla formazione, ovvero a ricondurre le iniziative ai progetti di avviamento al lavoro.

Non è mancata, inoltre, una particolare attenzione alle possibilità lavorative offerte da ditte esterne.

Sotto il profilo propositivo, si suggerisce di conferire delega a singoli magistrati di sorveglianza per l'esame delle problematiche di specifici settori tematici, con successiva condivisione degli esiti.

Si sottolinea la necessità di rivitalizzare le attività trattamentali per dare una prospettiva più concreta ed efficace al regime aperto, attraverso la sollecitazione di incontri con le Direzioni.

Punto G) della Risoluzione

raccomandare, al fine di migliorare il trattamento dei soggetti tossicodipendenti, soluzioni organizzative e protocolli di intesa tra magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria, Ser.T. e Regioni

Il proposito della delibera di migliorare il trattamento dei soggetti tossicodipendenti è di principio ampiamente condiviso dagli uffici interpellati e si manifesta, chiaramente, la volontà diffusa di procedere ulteriormente nell'opera di sensibilizzazione delle istituzioni locali, in funzione della salvaguardia delle comunità terapeutiche.

La sottoscrizione dei protocolli d'intesa, avvenuta in molte realtà, si è rivelata, nella prospettiva emergente dal monitoraggio, estremamente positiva poiché ha consentito, attraverso la predisposizione di linee guida in ordine alle corrette procedure di diagnosi e di predisposizione del programma terapeutico, di ridurre la percentuale di declaratorie di inammissibilità delle domande e di facilitare la concessione delle misure alternative alla detenzione.

Dai questionari si evince, però, che non tutti i Tribunali di Sorveglianza hanno proceduto alla sottoscrizione di tali Protocolli di intesa tra magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria, S.E.R.T. e Regioni.

Ove attuati i protocolli, risultano talora realizzati degli opuscoli-guida ai quali i S.E.R.T. si attengono nella redazione e nell'invio della documentazione prescritta dall'art. 94 DPR 309/90.

Il ricorso poi alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità in luogo della pena pecuniaria sembra essere estremamente limitato; solo in limitati casi è stata segnalata la stipulazione di convenzioni con la *Caritas* o con altre associazioni al fine di rendere possibile lo sbocco operativo della stessa.

Sul piano delle criticità si evidenzia la carenza, in alcune realtà, di comunità terapeutiche disponibili ad accogliere i detenuti e la mancata predeterminazione dei posti disponibili presso le comunità terapeutiche medesime.

In un numero non trascurabile di realtà è stata registrata la scarsa sensibilità delle istituzioni al tema del trattamento dei tossicodipendenti.

Sul piano delle proposte, dalle risposte ai questionari emerge la necessità di sollecitare i S.E.R.T. al rilascio della documentazione prevista dalla legge al fine di evitare declaratorie di inammissibilità; si invoca, inoltre, una minore discrezionalità tecnica dei S.E.R.T. e, a tal fine, si suggerisce di individuare parametri più stringenti per la diagnosi della tossicodipendenza, auspicandosi la predisposizione di specifici programmi di recupero.

Si suggerisce, infine, l'attivazione di luoghi di disintossicazione interni agli istituti di pena, anche al fine di poter vagliare l'eventuale strumentalità delle richieste.

Punto H) della Risoluzione

istituzione di tavoli permanenti di consultazione e confronto sia a livello centrale che periferico al fine di favorire il miglioramento della collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la magistratura di sorveglianza

La costituzione di tavoli permanenti con l'amministrazione penitenziaria a livello periferico è riferita come prassi operante in vari territori, pur con significative eccezioni.

La Risoluzione ha dunque trovato, sul punto, ampia condivisione.

Si è ribadita, peraltro, da taluni Tribunali la necessità che sia il D.A.P. ad assumere iniziative concrete per la costituzione di tavoli permanenti di consultazione tra la magistratura di sorveglianza e l'amministrazione penitenziaria, sia centrale che periferica, anche per la riferita resistenza di alcune direzioni a rapportarsi direttamente con i magistrati di sorveglianza.

Sul piano delle criticità, in alcune realtà si registra la difficoltà dei magistrati a partecipare ai tavoli di coordinamento, a causa della dichiarata carenza dell'organico.

Gli uffici interpellati hanno auspicato una delega ai singoli magistrati di sorveglianza nei vari settori di intervento, anche organizzativo, mentre sul piano pratico hanno suggerito il

distacco di agenti di polizia penitenziaria presso i tribunali di sorveglianza, non soltanto per consentire un miglioramento delle comunicazioni tra l'istituto di pena ed il tribunale, ma anche per individuare le relative criticità e le correlative condivise soluzioni.

Si prospetta anche da alcuni, con riferimento al coordinamento delle iniziative sanitarie, la possibilità dell'istituzione obbligatoria di incontri periodici tra direzione e magistrati, nonché la partecipazione ad essi di esperti in settori di medicina penitenziaria e di dipendenza.

Punto I) della Risoluzione

utilizzo della rete intranet per migliorare tempi e modi delle comunicazioni istituzionali, anche al fine di accelerare le decisioni giurisdizionali

I tribunali di sorveglianza interpellati hanno espresso una generale condivisione sulla necessità di creare una rete intranet che colleghi in tempo reale D.A.P., Uffici di Sorveglianza, U.E.P.E. e direzioni degli istituti di pena.

Dal monitoraggio emerge che la rete intranet è allo stato utilizzata in modo non generalizzato.

Sono, comunque, diffusamente adoperati altri strumenti di comunicazione telematica, compresa la posta elettronica.

Alcuni Tribunali di sorveglianza dichiarano di avere, in conformità alla Risoluzione, già avanzato richiesta di collegamento con la banca dati A.F.I.S., per snellire le procedure di istruzione dei fascicoli, pur sottolineando tuttavia che condizione imprescindibile dell'efficacia del sistema è il puntuale inserimento, da parte degli istituti di pena, della documentazione relativa ai detenuti.

Sono posti in rilievo, inoltre, consistenti problemi di natura tecnica e di interconnessione dei sistemi S.I.C. e S.I.U.S. oltre che di funzionamento del S.I.A.M.M..

Le maggiori criticità evidenziate nell'utilizzo ottimale delle comunicazioni telematiche, nelle loro varie forme, risiedono nella carenza di risorse materiali e di personale amministrativo.

Si lamenta inoltre, il mancato coordinamento o tra Ministero, D.A.P. e Tribunali di Sorveglianza, al quale consegue una carente omogeneità di prassi di comunicazione a livello sia nazionale che regionale.

Molti Tribunali, muovendo dal sistema informatico S.I.U.S. già esistente, hanno auspicato anche la realizzazione di un collegamento intranet tra D.A.P., U.E.P.E. ed Uffici di Sorveglianza, con la costituzione, in relazione alla posizione giuridica di ciascun condannato detenuto o libero in sospensione dell'esecuzione della pena, di un fascicolo informatico nel quale confluiscono gli atti fondamentali, quali le sentenze di condanna, le relazioni di sintesi, i precedenti disciplinari, gli altri provvedimenti giurisdizionali e le informazioni di particolare interesse.

Tale sistema semplificherebbe, nella prospettiva degli uffici, l'istruttoria del fascicolo e ne consentirebbe la diretta consultabilità da parte del magistrato di sorveglianza.

Punto L) della Risoluzione

adozione di ulteriori progetti di 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 cod.proc.pen. e dei colloqui fra magistrato di sorveglianza e detenuti, 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

Dal monitoraggio emerge una condivisione generale dello strumento tecnico per la effettuazione delle c.d. "rogatorie" e per la celebrazione delle udienze monocratiche.

L'utilizzo del collegamento audiovisivo al fine dello svolgimento dei colloqui del magistrato di sorveglianza con i detenuti non è, invece, integralmente condiviso, per la sottolineata importanza del contatto diretto tra il giudice e l'interessato, oltre che dei limiti imposti dal disposto dell'art. 75, D.P.R. 230/00.

Secondo alcune opinioni mediane, all'indubbia utilità dello strumento, che consentirebbe la celebrazione delle udienze con detenuti allocati in istituti lontani dagli Uffici, con evidente risparmio di uomini e mezzi per le traduzioni, dovrebbe associarsi l'ineludibilità del colloquio personale.

In tale prospettiva, il colloquio "a distanza" non dovrebbe essere concepito come sostitutivo di quello personale, ma quale occasione per intensificare le occasioni di diretto colloquio dei magistrati di sorveglianza con i detenuti.

Pochi Tribunali di Sorveglianza risultano, in tale quadro, aver avviato le procedure per ottenere il collegamento e pochi uffici hanno già conseguito una iniziale fornitura di web-cam (in alcuni casi tuttavia non sufficiente per i magistrati), senza peraltro ottenere l'attivazione del collegamento.

PUNTO M) DELLA RISOLUZIONE

favorire i colloqui, con modalità audiovideo, fra detenuti ristretti in carceri differenti tra loro legati o con i familiari residenti in luoghi distanti o all'estero

L'auspicio della Risoluzione consiliare di favorire i colloqui, con modalità audio - video, fra detenuti ristretti in carceri differenti, tra loro legati da vincoli con gli stessi familiari residenti in luoghi distanti o all'estero è generalmente condiviso.

E' stato osservato al riguardo che tale possibilità consentirebbe di risolvere il problema delle richieste di avvicinamento da parte dei detenuti, che il D.A.P. non sempre è in grado di esaudire a causa, tra l'altro, della condizione generalizzata di sovraffollamento degli istituti penitenziari e dell'esistenza, in taluni casi, di motivi di opportunità che sconsigliano l'avvicinamento al territorio di residenza.

In tale contesto, il collegamento a distanza permetterebbe di alleviare le condizioni di disagio, anche psichico, provocate dalla lontananza del detenuto dai propri familiari.

Dal monitoraggio si evince che il sistema è attualmente funzionante in un solo ufficio, mentre negli altri tribunali sono in corso contatti per l'eventuale attivazione del servizio. In molti uffici non vi sono però, al momento, iniziative in proposito.

Sul piano delle criticità si evidenziano esclusivamente difficoltà tecniche di collegamento e la necessità, evidenziata da taluni, della presenza, per ritenute ragioni di sicurezza, di un operatore al colloquio.

Non sono state formulate proposte migliorative.

§ III. Considerazioni di sintesi ed ulteriori considerazioni in ordine a soluzioni organizzative e diffusione di buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza

Alla luce delle risultanze del rappresentato monitoraggio, il Consiglio intende fare con la presente delibera una prima affermazione di valorizzazione e di presa d'atto di profili condivisi dagli uffici e, quindi, eventualmente rinforzarli anche solo con la loro diffusione, facendone ulteriore oggetto di studio e riflessione.

Peraltro, già nella Risoluzione del 24 luglio 2013 si è sottolineata la <<indispensabilità di formazione sui temi in esame e di incentivazione degli scambi di informazione sulle buone prassi, sicché va evidenziata l'esigenza di favorirne lo sviluppo nei corsi in materia di sorveglianza, mantenendoli opportunamente aperti alla partecipazione di tutti i magistrati del settore penale e dei funzionari del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria>>.

Conseguentemente si è deliberato <<di segnalare alla Scuola della Magistratura l'esigenza di favorire la formazione sui temi della sorveglianza, valorizzando nei corsi in materia gli scambi di esperienze e l'informazione sulle buone prassi, mantenendo i corsi opportunamente aperti alla partecipazione di tutti i magistrati del settore penale e dei funzionari del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria>>.

III.1. La condivisione delle indicazioni e dei profili di cui alle lettere A) punto c), C), G), H), I) e L) della Risoluzione

La condivisione da parte degli uffici delle indicazioni e dei profili di cui alle lettere A) punto c), C), G), H), I) e L) della Risoluzione va particolarmente valorizzata in quanto riguarda modalità di organizzazione del lavoro più sinergiche con l'amministrazione penitenziaria, soprattutto con riferimento alla dotazione di maggiori e più efficienti strumenti tecnici, come per esempio i registri informatici.

Certamente deve essere ulteriormente incentivata la condivisione dei programmi informatici AFIS e di altri eventualmente presenti presso gli Istituti. Insomma, va valorizzata la connessione tra sistemi operativi e banche dati del giudice e del DAP, trasmissione delle informazioni con modalità più celeri, complete e in forma telematica.

Per quanto riguarda il miglior coordinamento tra la direzione del carcere e l'ufficio del magistrato al fine di garantire la più sollecita definizione della liberazione anticipata (lettera A, punto c), una soluzione efficace sarebbe quella di prevedere che l'istituto penitenziario, a corredo dell'istanza presentata, tenuto conto che è in possesso del fascicolo del detenuto, provveda a segnalare se ci sono stati, nel periodo in valutazione, procedimenti disciplinari, trasmettendo già i relativi atti.

Indubbia è l'importanza di direttive adeguate e generali da parte del DAP in ordine alla tenuta dei fascicoli personali dei detenuti e al suo costante aggiornamento.

Tutto ciò semplificherebbe in maniera rilevante l'istruttoria delle pratiche di liberazione anticipata, consentendo una tempestiva valutazione da parte dei magistrati di sorveglianza.

Indubbia valorizzazione, poi, deve conferirsi alla condivisione della necessità, al fine di migliorare il trattamento dei soggetti tossicodipendenti, di soluzioni organizzative e protocolli di intesa tra magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria, Ser.T. e Regioni (punto G della Risoluzione).

Infatti è noto l'alto numero di soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione.

E' auspicabile, allora, un approfondito studio e catalogazione dei protocolli già in uso, per poter diffondere eventualmente un modello di "protocollo tipo", da integrare con gli elementi necessari per le esigenze derivanti dalle specificità territoriali.

III.2. La modesta condivisione delle indicazioni e dei profili di cui alle lettere A) punti a) e b), B), D), E) e M) della Risoluzione.

Alcune esigenze prospettate dalla Risoluzione sui punti indicati alle lettere A) punti a) e b), B), D), E) e M) non sono state condivise in modo uniforme dagli uffici in quanto diversa è la distribuzione del carico di lavoro.

Si tratta di tema importante che va evidenziato al Ministero della Giustizia nell'ambito del lavoro che si sta espletando per la revisione delle piante organiche anche della magistratura di sorveglianza.

E' emerso chiaramente che nelle realtà ove il territorio è più limitato, gli istituti penitenziari più piccoli e, quindi, la c.d. "popolazione carceraria" ha dei numeri non elevati, è sentita meno la necessità di semplificare il procedimento di sorveglianza o di fornire sostegno tecnico ai detenuti o di implementare il numero delle istanze.

Le stesse considerazioni valgono anche per la delega agli UEPE, anche se il portato culturale di tale impostazione è l'idea di una misura alternativa in cui ogni spostamento o attività in deroga alle prescrizioni e per cui v'è necessità di specifica autorizzazione, debba essere controllato caso per caso, mancando l'investimento sulla capacità di responsabilizzazione del soggetto e del Servizio che lo coadiuva.

Indubbiamente bisognerebbe incentivare la preparazione dei volontari che stabilmente operano nell'Istituto o presso gli UEPE e dovrebbe essere richiesta dai Prap, per concedere ex

art. 78 OP, una specifica preparazione, verificando ad esempio che il volontario abbia seguito dei corsi di formazione. Da ciò nasce pure l'esigenza che siano organizzati stabilmente tali corsi, coinvolgendo le istituzioni preposte e pensando anche al coinvolgimento degli stessi magistrati di sorveglianza.

III.3. Le indicazioni dei profili previsti dalla lettera F).

Va rilevato che sul miglioramento delle condizioni di detenzione in questi anni si è progressivamente ridotto l'ambito dell'attività di controllo della magistratura di sorveglianza, anche in ragione dell'aumento dell'attività "giurisdizionale" relativa alla decisione sulle istanze derivante dalla introduzione di nuovi istituti.

Inoltre l'attività di controllo richiede un impegno difficilmente sostenibile con i carichi di lavoro, sicché andrebbero sensibilizzati i dirigenti degli uffici per prevedere nei progetti organizzativi come e quando questa attività debba essere svolta.

Peraltro dovrebbe essere svolta un'azione formativa efficace ed articolata per valorizzare l'importanza della c.d. attività ispettiva della magistratura di sorveglianza.

III.4. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Le risposte fornite dagli uffici giudiziari in sede di monitoraggio hanno messo indubbiamente in luce una diversa percezione della funzione del magistrato di sorveglianza, sinteticamente riconducibili in quella del giudice terzo in area strettamente giurisdizionale o in quella del magistrato che svolga anche compiti "propulsivi" nella modifica delle condizioni di detenzione.

La positività del monitoraggio è proprio quella di aver messo in luce tale diversa percezione della funzione e non può che tradursi nell'auspicio di maggiori confronti tra i magistrati di sorveglianza a livello nazionale.

Questa delibera ha tra i suoi propositi proprio quella di avviare tale confronto, che potrà essere ulteriormente portato avanti attraverso l'attività della Commissione mista consiliare.

Un altro profilo importante emerso dal monitoraggio è indubbiamente quella relativa alle difficoltà operative che caratterizzano alcuni uffici di sorveglianza, con una disomogeneità a livello nazionale, caratterizzata dalla diversità dei carichi di lavoro.

A tale dato non può che conseguire l'esigenza di un riordino delle risorse sul piano nazionale, sicché va ribadita la necessità di interloquire con il Ministero perché si provveda con urgenza alla revisione delle piante organiche degli uffici di sorveglianza.

E qui va pure ribadito che per la valutazione dei fabbisogni degli uffici di sorveglianza, che gestiscono la "popolazione delle strutture carcerarie" rientranti nei territori di competenza, non può essere rilevante il rapporto tra la popolazione (abitanti) e il numero di magistrati complessivamente assegnati agli stessi uffici. E' evidente, invece, che il criterio cui far riferimento è quello del rapporto tra "*popolazione carceraria*" e numero di magistrati, integrato dalla valutazione della quantità e della tipologia di affari trattati (carichi di lavoro).

Va, infine, con la presente delibera valorizzata l'importanza del ruolo del DAP per la diffusione dei dati e degli elementi emersi dal monitoraggio condotto tra gli uffici in ordine alla attuazione della Risoluzione del 24 luglio 2013.

Si deve, quindi, ulteriormente ribadire la necessità del miglioramento della collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la magistratura di sorveglianza, nonché di una permanente interlocuzione tra le due istituzioni, utile per affrontare i problemi del settore,



fornire indicazioni operative autorevoli e per individuare, ove possibile, gli strumenti per superare tutte le criticità evidenziate”.