

*Associazione Nazionale Magistrati*  
*Commissione Permanente di studio in materia di*  
*Esecuzione Penale e Carcere*

Roma, 13 gennaio 2017.

**Oggetto: Sintesi dei lavori della Commissione. Indicazioni e proposte. -**

Facendo seguito al completamento della fase organizzativa e alle prime proposte e riflessioni già esitate nel documento sottoposto dal Presidente Maritati al C.D.C. del 18 novembre c.a., la Commissione, articolata su tre gruppi di lavoro destinati, rispettivamente, a seguire il processo di superamento degli O.P.G. e avvio delle R.E.M.S. (“Gruppo R.E.M.S.”, resp. Gabriella Viglione – Procuratore Aggiunto di Cuneo); a effettuare una ricognizione e valutazione sulla congruità delle risorse umane e logistiche assegnate al settore della magistratura di sorveglianza in rapporto al carico di lavoro giudiziario e all’attività di vigilanza dei magistrati di sorveglianza sugli istituti di pena (“Gruppo RISORSE” - resp. Maria Giuseppina D’Addetta, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Bari); a individuare, all’interno dei documenti di sintesi redatti in esito ai lavori degli “Stati Generali” sull’esecuzione penitenziaria, quelle proposte e soluzioni operative che potrebbero essere sviluppati e tradotti in “buone prassi” applicabili già a legislazione vigente, nonché a monitorare e seguire i lavori parlamentari in tema di “delega penitenziaria” (“Gruppo S.G. E DELEGA” - resp. Antonietta Fiorillo, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Bologna), ha proceduto ad una prima analisi della materia di competenza, utilizzando lo strumento delle *mailing list*, dal momento che non è stato ancora possibile organizzare degli incontri a livello centrale con tutti i componenti.

E’ stato chiesto ai gruppi di concentrarsi, inizialmente, sulla individuazione di alcuni profili particolarmente rilevanti ed attuali nella materia dell’esecuzione penale e penitenziaria, con l’obiettivo di fornire al Comitato Direttivo Centrale un contributo propositivo, concretamente utilizzabile con immediatezza sul piano dell’azione associativa.

A conclusione di un primo periodo di attività, i Responsabili dei gruppi di lavoro, raccolti i dati trasmessi dall’esterno e i contributi di alcuni dei Componenti, hanno elaborato e trasmesso al Presidente e ai Coordinatori un *report* sugli esiti<sup>1</sup>, che sono stati tenuti in considerazione e rielaborati nella sintesi, non meramente riepilogativa, che si sottopone all’attenzione di codesto Comitato Direttivo Centrale.

**1. Progetti di riforma in materia di ordinamento penitenziario e di esecuzione penale.<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Il presente documento deve quindi molto ai *report* redatti dalle Responsabili dei Gruppi di lavoro (Maria Giuseppina D’Addetta, Antonietta Fiorillo e Gabriella Viglione), oltre ai contributi dei singoli Componenti.

<sup>2</sup> Questo Paragrafo si basa sullo studio condotto dal “Gruppo S.G. E DELEGA” – Responsabile: Antonietta FIORILLO, Componenti: Monica AMIRANTE, Antonio BIANCO, Anna FERRARI, Alessia MAGLIOLA, Teresa M. PRINCIPATO, Rosa Maria PUTRINO, Massimo RUSSO, Filippo SCAPELLATO, Lavinia SPAVENTI.

La Commissione segue gli sviluppi dell'iter parlamentare del disegno di legge, di iniziativa governativa, A.S. n.2067 - ex A.C. n.2798), attualmente in discussione al Senato, recante: *“Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena”* che contiene anche la **delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario**, ai fini di offrire un contributo di riflessione in vista degli sviluppi sul piano dell'attività normativa attribuita dall'esercizio della delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

La Commissione riflette, altresì, sulle conclusioni dei **lavori degli “Stati Generali dell'esecuzione penale”**, per individuare quelle soluzioni operative ed organizzative, immediatamente attuabili anche a legislazione vigente, che potrebbero essere trasfuse in una Risoluzione consiliare in tema di “buone prassi” in materia di esecuzione penale e penitenziaria.

La Commissione si è posta nella prospettiva già indicata nella relazione stilata dall'A.N.M. (par. 8) in sede di formulazione del parere reso sul d.d.l. di modifica all'ordinamento penitenziario, e nei richiami ivi effettuati alle considerazioni contenute nelle relazioni esitate dalle Commissioni “Palazzo” e “Giostra” in relazione alla materia poi trasfusa parzialmente nel d.d.l. sopracitato ed alle proposte maturate nell'ambito degli “Stati Generali”.

In linea generale e prioritaria, è emersa la valutazione - unanimemente condivisa da tutti i Componenti ed espressa sulla base della concreta esperienza di funzionamento degli Uffici ove essi operano - per cui il successo sul piano operativo di ogni eventuale riforma dell'ordinamento penitenziario che introduca nuove misure alternative ovvero un sistema più articolato di misure e sanzioni di comunità resta ipotizzato alla **implementazione di risorse**, sia strumentali ma soprattutto di personale amministrativo da assegnarsi agli UDS e TDS nonché agli UEPE. Per questi ultimi Uffici, peraltro, si impone, anche alla luce delle sempre crescenti competenze attribuite e in prospettiva attribuende dal progetto di riforma, un incremento non solo numerico ma anche e soprattutto qualitativo, con l'inserimento nell'organico di detti organismi di ulteriori figure professionali (psicologi, criminologi, mediatori culturali) e la copertura delle attuali gravi vacanze nell'organico dei direttori, la cui carenza impedisce qualsiasi attività che non sia la mera gestione - resa sempre più spesso in termini emergenziali - dell'ordinario.

Per quanto concerne gli organici degli UDS, assume importanza strategica l'assegnazione di adeguate risorse al fine di assicurare la possibilità che i giovani laureati in giurisprudenza possano effettuare *stage* formativi presso gli Uffici giudiziari della sorveglianza, concorrendo con qualificato apporto alla attività degli stessi e consentendo, in particolare, la costituzione dell' **“ufficio del giudice”** per coadiuvare i magistrati di sorveglianza nello studio dei casi e nella redazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Nell'ottica di convintamente ribadire il principio per cui l'esecuzione della pena detentiva in carcere deve configurarsi quale *extrema ratio*, considerando che la proposta di riforma mira a introdurre un ampio sistema di sanzioni e misure di comunità, la Commissione osserva che la possibilità del relativo accesso dovrebbe essere garantita a tutti i condannati senza discriminazioni,

compresi coloro che non hanno un domicilio proprio (cittadini svantaggiati e molto spesso stranieri, questi ultimi oramai significativa porzione della popolazione carceraria). Dovrebbero, pertanto, destinarsi adeguate **risorse per assicurare anche a tali soggetti l'accoglienza in strutture adibite allo scopo** anche con la collaborazione delle varie articolazioni del territorio (strutture di *housing*, accoglienza e comunitarie)<sup>3</sup>.

Sul piano delle **proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario**, l'analisi si è concentrata su alcuni profili di modifica dei procedimenti di sorveglianza ritenuti meritevoli di riflessione. Precisamente, si è preso in considerazione: a) la proposta modifica della ripartizione delle competenze funzionali tra Magistrato di Sorveglianza (MDS) e Tribunale di Sorveglianza (TDS), in riferimento alla concessione delle misure alternative alla detenzione; b) riparto di competenza tra MDS e UEPE in riferimento alla gestione delle misure alternative; c) semplificazione del contenuto delle ordinanze, con particolare riferimento alla predisposizione/individuazione delle prescrizioni allegate al provvedimento di concessione della misura alternativa.

Si segnalano, in particolare, i seguenti profili:

a) ripartizione delle competenze funzionali tra Magistrato di Sorveglianza (MDS) e Tribunale di Sorveglianza (TDS), in riferimento alla concessione delle misure alternative alla detenzione: su tale delicato profilo che costituisce uno dei perni centrali della proposta di riforma, la Commissione ha sviluppato al suo interno articolate sensibilità. Si guarda, invero, con preoccupazione alla ricaduta negativa della **perdita del fondamentale apporto conoscitivo specialistico dei componenti esperti del TDS** - che la attuale collegialità mista invece assicura - che si verificherebbe nel caso di assegnazione ai MDS della competenza esclusiva sulla concessione delle misure alternative e di riserva al TDS del solo eventuale secondo grado di merito, della revoca definitiva delle medesime, ciò che comporterebbe l'**ulteriore compressione del già limitato contraddittorio** assicurato nella fase della esecuzione penale e che sarebbe - nel caso di assegnazione alla competenza monocratica *de plano* - limitato ad un mero scambio documentale. Tale rischio verrebbe, in parte, evitato qualora si privilegiasse l'opzione volta a generalizzare la competenza del MDS ad applicare le misure in via "cautelare", cioè provvisoria e urgente (ricorrendo il *fumus* e il *periculum in mora*), facendo salva la decisione finale, che verrebbe comunque riservata all'organo collegiale. La soluzione non è, tuttavia, esente da profili meritevoli di approfondimento, dal momento che la generalizzazione della competenza del MDS ad applicare le misure in via cautelare rischia di ulteriormente comprimere quella del TDS, posto che assai difficilmente il Collegio non conferma la decisione provvisoria, con conseguente ulteriore depotenziamento del ruolo degli esperti.

b) riparto di competenza tra MDS e UEPE in riferimento alla gestione delle misure alternative: l'attuale sistema di gestione delle misure alternative appare inadeguato. Ogni prospettiva di delega

---

<sup>3</sup> Vedasi la riflessione della componente Rosa Maria PUTRINO.

nella gestione delle misure agli UEPE non può, tuttavia, non considerare il dato di realtà che vede questi ultimi Uffici già in affanno con riguardo alle attuali competenze. Ogni eventuale delega di gestione, per garantire l'effettività della medesima, non potrà dunque prescindere dal **proporzionale rafforzamento delle dotazioni organica e di mezzi (auto di servizio) degli UEPE** in modo proporzionale al numero delle esecuzione penali esterne da seguire. La Commissione recepisce inoltre, sul punto in esame, il contenuto del documento presentato dai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza al Ministro della giustizia nell'incontro del 14 giugno dello scorso anno, nel quale si è chiesto – tra l'altro - il rafforzamento degli organici del personale degli UEPE.

c) semplificazione del contenuto delle ordinanze, con particolare riferimento alla predisposizione/individuazione delle prescrizioni allegate al provvedimento di concessione della misura alternativa: la Commissione valuta non utile – anche riguardo alla necessaria attenzione alla qualità formale e sostanziale dei provvedimenti – la previsione di un riparto di compiti/competenze tra magistrati e altri soggetti istituzionalmente coinvolti (quali a es. l'UEPE). Ben maggiore incisività, anche sul piano delle positive ricadute sul piano della efficienza, avrebbe un intervento di **razionalizzazione della normativa vigente**, in particolare con riguardo alla **accentuazione del profilo giurisdizionale della magistratura di sorveglianza**, con il **passaggio di alcune residue competenze di natura amministrativa alle articolazioni dell'amministrazione penitenziaria (facendo, tuttavia, salve, alcune attribuzioni “strategiche” nella prospettiva della funzione rieducativa e del controllo di legalità sull'esecuzione della pena, quali a es. la Presidenza della Commissione per il Regolamento) e dell'UEPE** e con alcuni interventi volti a rendere più incisivo anche in termini di immediatezza **il controllo della magistratura di sorveglianza su alcune situazioni esecutive** attualmente presidiate in modo inadeguato. Il riferimento va, a titolo esemplificativo, alla disciplina della situazione indicata nel comma 10 dell'art. 656 c.p.p., con riferimento ai **poteri “cautelari” di sospensione/revoca della misura da parte del MDS** nelle more della decisione del Tribunale di sorveglianza (nel silenzio della legge, la prassi sembra comunque in prevalenza orientata a ritenere l'applicabilità dell'art.51-ter ord. penit. anche all'arrestato domiciliare); nonché alla – per molti versi – analoga situazione del sottoposto alla libertà controllata che violi le prescrizioni, non essendo attualmente consentita una sospensione provvisoria dell'esecuzione della sanzione sostitutiva a fronte di eventuali violazioni del regime prescrittivo<sup>4</sup>.

La Commissione osserva che ogni prospettiva di successo della riforma penitenziaria non possa essere concepita “a costo zero” ed anzi renda necessaria una congrua implementazione delle risorse – soprattutto umane - ora assegnate in quantità insufficiente. L'obiettivo di conseguire migliori risultati in termini di efficienza e di tempi di decisione attraverso l'accentuazione della monocratizzazione della giurisdizione di sorveglianza si scontra con la peculiare natura della

<sup>4</sup> Cfr. i contributi dei componenti Rosa Maria PUTRINO e Filippo SCAPELLATO.

giurisdizione rieducativa, che non può prescindere dall'apporto dei saperi specialistici garantito dalla collegialità mista e che rischia di ridurre ulteriormente l'effettività del contraddittorio nei procedimenti di sorveglianza. Migliori risultati potrebbe avere la razionalizzazione del sistema attuale, con il passaggio alle articolazioni dell'amministrazione penitenziaria delle residue competenze amministrative tuttora assegnate alla magistratura di sorveglianza.

## 2. L'azione della magistratura di sorveglianza e l'adeguatezza delle risorse disponibili.<sup>5</sup>

La Commissione ha ritenuto prioritariamente necessario approfondire il tema delle risorse assegnate alla Magistratura di sorveglianza per l'assolvimento dei compiti istituzionali. Tale riflessione si è indirizzata principalmente al **profilo critico delle dotazioni di personale ed al problema delle autovetture di servizio**, in relazione all'attività istituzionale, compresa quella di vigilanza sugli istituti di pena (artt. 5 e 75, d.p.r. n. 230/2000).

### 2.1. Il personale di magistratura

Pur prendendo atto di alcuni interventi volti all'aumento dell'esiguo organico della magistratura di sorveglianza (attualmente composto da circa 150 magistrati distribuiti su tutto il territorio nazionale), la Commissione – facendo propria la riflessione già formulata dai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza nell'incontro con il Ministro della giustizia del 14 giugno dell'anno appena trascorso - rileva che tali aumenti in organico non si sono ancora tradotti in una effettiva immissione nelle funzioni dei nuovi magistrati di sorveglianza e che il pur positivo rafforzamento numerico dei magistrati di sorveglianza risulta tuttora inadeguato a fare fronte alle **nuove e relevantissime competenze** che sono state attribuite a tale magistratura a partire dal 2010, con l'introduzione e successiva stabilizzazione della l. 199/2010 (che ha introdotto il nuovo beneficio della esecuzione della pena presso il domicilio); della liberazione anticipata speciale di cui all'art. 4, d.l. n.146/2013; del nuovo ricorso giurisdizionale (art.35-*bis*, ord. penit.), introdotto con il già ricordato d.l. n.146/2013 e dei ricorsi risarcitori per la violazione dell'art.3 CEDU (art.35-*ter*, ord. penit.) disciplinati con il d.l. n.92/2014. **A tale esponenziale aumento del carico di lavoro non ha corrisposto una adeguata e tempestiva rivisitazione degli organici della magistratura di sorveglianza**, con la conseguenza che i magistrati di sorveglianza si sono visti costretti a farsi carico dell'urgenza di dare una risposta di giustizia sul piano giurisdizionale, gestendo la massa dei ricorsi proposti dai soggetti detenuti ai sensi degli artt.35-*bis* e 35-*ter*, ord. penit. La pronta risposta sul piano giurisdizionale, resa possibile principalmente dall'enorme sforzo compiuto dalla magistratura di sorveglianza per gestire l'imponente massa di ricorsi "dirottati" dalla Corte europea sul giudice nazionale, se ha consentito all'Italia di "passare l'esame" del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, incaricato di verificare l'effettività dei rimedi "preventivi" e "compensativi"

---

<sup>5</sup> Questo Paragrafo si basa sul *report* elaborato dal "Gruppo RISORSE" – Responsabile: Maria Giuseppina D'ADDETTA, Componenti Adriana BLASCO, Ettore CARDINALI, Ines CASCIARO, Anna FERRARI, Renata Fulvia GIUNTA, Dionigi Maria TIBONE, Stefano TOCCI, Francesca ZAGOREO.

imposti al legislatore italiano dalla sentenza-pilota della CEDU Torreggiani c. Italia (la procedura di infrazione è stata infatti chiusa nel marzo del 2016); ha però comportato inevitabilmente la minore incisività della magistratura sul versante delle attribuzioni amministrative, accentuando inoltre il fenomeno della rarefazione della presenza negli istituti di pena: in corso da molti anni e dovuto a molteplici ragioni<sup>6</sup>.

Tale criticità si è aggravata in seguito alla introduzione degli evocati nuovi ricorsi, i quali – potendo essere attivati, per espresso disposto di legge – “su istanza di parte” hanno comunque offerto ai soggetti detenuti uno strumento giurisdizionale di interlocuzione con la magistratura di sorveglianza ben più efficace ed effettivo rispetto al “vecchio” reclamo che poteva essere formulato anche oralmente al magistrato di sorveglianza nel corso dei colloqui in istituto.

In tale prospettiva, la scelta di indirizzare le esigue risorse degli Uffici di sorveglianza alla prioritaria istruzione, trattazione e definizione dei procedimenti di natura giurisdizionale *ex artt. 35-bis e 35-ter*, ord. penit., sacrificando in parte l’esercizio delle attribuzioni di natura amministrativa si configura necessitata ma non può certo giustificare o avallare la persistente scarsità di risorse che sono destinate al settore cruciale dell’esecuzione penale e penitenziaria. L’insufficienza delle risorse materiali (es. automezzi di servizio efficienti e in numero adeguato) e di personale amministrativo (su cui v. il punto seguente) ha, infatti, costretto progressivamente i magistrati a farsi direttamente carico di una sempre più estesa serie di compiti di natura meramente esecutiva (fascicolazione, fotocopie, intestazione dei provvedimenti e simili) che ha sottratto ulteriore tempo ed energie lavorative che potrebbero essere ben più proficuamente impiegate sul fronte di altre e più delicate competenze.

La Commissione rileva come sia assolutamente prioritario – così come richiesto dai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza nell’incontro con il Ministro della giustizia del 14 giugno 2016 – che il Ministero della giustizia proceda ad una ulteriore rivisitazione delle piante organiche della magistratura di sorveglianza, allo stato “tarate” su carichi di lavoro ampiamente inferiori a quelli effettivi prodottisi in seguito alle riforme del settore e in particolare in seguito alla introduzione dei ricorsi giurisdizionali in tema di tutela dei diritti delle persone detenute e internate e in materia di risarcimento del danno per violazione dell’art. 3 CEDU; e che si proceda a sgravare la detta magistratura di una serie di competenze di natura amministrativa che possono essere attribuite alle competenti articolazioni dell’Amministrazione penitenziaria (es. autorizzazioni *ex art. 11* ord. penit., colloqui, telefonate e simili), riprendendo le analoghe proposte già formulate dalla Commissione Mista C.S.M.-Ministero della giustizia e dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Giostra nel 2013.

## 2.2. Il personale amministrativo di cancelleria

---

<sup>6</sup> Vedasi, in proposito, l’ampia disamina in DELLA CASA- GIOSTRA, *Ordinamento Penitenziario commentato*, Padova 2015, p. 803.

La Commissione registra con favore la stabilizzazione della c.d. “Circolare Birritteri” che introduceva alcuni limiti alla temporanea destinazione del personale amministrativo assegnato agli Uffici di sorveglianza, intervenuta con l’art.4 d.l. n.168/16 che integra l’articolo 68, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nel senso di aggiungere alla dizione normativa il seguente periodo: «Il personale amministrativo di cui al periodo precedente non può essere destinato temporaneamente ad altri uffici del distretto giudiziario di appartenenza senza il nulla-osta del presidente del tribunale di sorveglianza». Dai dati raccolti, la Commissione rileva, peraltro, che, in deroga alla previsione di cui all’art. 68, comma 2, della L. n. 354/75, in alcuni Tribunali di Sorveglianza alcune unità sono state distaccate presso altri Uffici: ciò si registra, in particolare, nell’Ufficio di Sorveglianza di Novara (ove l’unico funzionario giudiziario è in aspettativa sindacale dal 1995), nell’Ufficio di Sorveglianza di Varese (ove l’unico direttore amministrativo è invalido al 50%, manca il funzionario giudiziario e un operatore giudiziario è applicato da anni al Tribunale di Sorveglianza di Milano), ad Ancona (ove un ausiliario è in distacco fuori distretto dal 21.10.15); all’Ufficio di Sorveglianza di Foggia (ove un assistente giudiziario è in distacco sindacale dal 2002); a Lecce (ove un cancelliere è in distacco in Corte d’appello); a Caltanissetta (ove un direttore amministrativo è stato applicato ad altro ufficio e un funzionario è in distacco fuori distretto); a Reggio Calabria (ove un cancelliere e un assistente giudiziario da oltre un anno sono applicati in Corte d’appello); a Catanzaro (ove un funzionario giudiziario è in distacco al Ministero della giustizia); a Taranto (ove un autista è applicato fuori distretto e un cancelliere all’Ufficio di Sorveglianza di Lecce).

Dall’analisi dei dati pervenuti in seguito a interlocuzione con gli uffici (in alcuni casi, peraltro, incompleti e non indicativi della consistenza delle piante organiche e delle relative scoperture), emerge, inoltre, che **la maggior parte degli uffici presenta parziali scoperture**, in percentuale variabile (in via esemplificativa, Bolzano del 69,23%, Ancona e Ufficio Sorveglianza Macerata del 30,76%, Napoli del 28,91%, Bologna del 26,92%, Firenze<sup>7</sup>, Perugia e Caltanissetta del 26,31%, Roma del 25%, Milano del 23%, Bari del 18,51%, Catania del 20%, Campobasso<sup>8</sup>; Reggio Calabria del 18,18%, Catanzaro del 16,21%, Torino del 12%); altri in misura più modesta (Genova, Ufficio Sorveglianza Verona, Trieste, L’Aquila, Salerno, Ufficio Sorveglianza Trapani), altri ancora non presentano scoperture (Trento, Lecce, Messina ed Ufficio di Sorveglianza di Foggia).

Dette vacanze di organico sono, purtroppo, in molti casi destinate, nel breve termine, a subire ulteriori contrazioni a causa dei periodici pensionamenti. Ampia percentuale del personale presente, di varia qualifica funzionale, fruisce inoltre di *part-time*, permessi retribuiti ex art.33 L. n.92/104, congedo parentale ordinario e straordinario, così decurtando per più giorni al mese la presenza in ufficio. In altri casi, le unità di personale non sono adeguatamente formate e non possiedono la professionalità adeguata a svolgere compiti superiori a quelli meramente esecutivi di funzioni semplici. Viene, altresì, segnalata da più uffici la necessità di specifica formazione del

---

<sup>7</sup> Scopertura del 28,57% per la qualifica di funzionario giudiziario, scopertura del 33,3% per la qualifica di assistente giudiziario.

<sup>8</sup> Direttore amministrativo: manca un unità, con scopertura del 50%; funzionario giudiziario: mancano due unità, con scopertura pari al 66,66%; assistente giudiziario: manca un’unità, con scopertura pari al 25%.

personale proveniente dalla mobilità, del tutto impreparato a svolgere le nuove mansioni nel settore giudiziario.

Quanto al Personale di Polizia Penitenziaria in distacco dal DAP, dai dati forniti da alcuni Tribunali di Sorveglianza risultano attualmente in distacco fino al 31/03/2017 complessivamente 44 unità: gli Uffici più dotati risultano essere Roma (con 8 unità), Venezia e uffici di sorveglianza (con 6 unità), Torino e uffici di sorveglianza (con 5 unità), Bologna, Palermo e rispettivi uffici di sorveglianza (con 4 unità ciascuno). Di contro, non risultano unità in distacco presso i Tribunali di Sorveglianza di Lecce, Bolzano, Campobasso, Taranto e Sassari.

Va rilevato che – come si è osservato con riferimento al personale di magistratura - **le piante organiche** dei Tribunali di Sorveglianza risultano generalmente determinate in base ai più ridotti flussi di lavoro del decennio precedente e **appaiono quasi ovunque inadeguate alle sopravvenienze attuali.**

Nell'Atto di indirizzo del Ministro Orlando per il 2017 sono ricordati i molti interventi effettuati, tra i quali le misure introdotte dal decreto-legge 30 giugno 2016, n.117, convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 2016, n.161, con le quali si è conseguito il risultato dell'ingresso di nuove risorse per gli uffici giudiziari, mediante procedure di assunzione e, nell'immediato, l'emanazione del bando per il concorso sarà pubblicato il prossimo 21 novembre per il reclutamento a tempo indeterminato di 1000 nuove unità di personale amministrativo non dirigenziale, oltre alle ulteriori risorse tratte dalle procedure di mobilità obbligatoria. Dovrebbe, inoltre, approfondita la possibilità di una interlocuzione con il D.A.P. per l'assegnazione di una unità di personale della Polizia penitenziaria presso ciascun Ufficio di Sorveglianza.

In questa prospettiva di rinnovato impulso nella direzione del potenziamento delle risorse umane, va considerata la possibilità di chiedere un'interlocuzione con il Ministro della giustizia per chiedere che, attraverso il sopra richiamato reclutamento di personale, siano coperte le attuali vacanze degli organici degli Uffici di Sorveglianza soprattutto nel ruolo dei cancellieri e dei direttori amministrativi.

Sul piano dell'efficienza degli uffici, dai dati raccolti risulta confermato che la **figura apicale del dirigente amministrativo è prevista nella piana organica di solo sei Tribunali di Sorveglianza**: Torino, Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Nei restanti uffici – che costituiscono quindi la grandissima maggioranza della realtà della sorveglianza, l'assenza di tale figura professionale grava i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza ed i magistrati preposti agli uffici di sorveglianza territoriali di molteplici adempimenti – in altri uffici giudiziari riservati *ex lege* ad uno o più funzionari amministrativi di livello elevato – implementandone notevolmente i compiti e apparendo assolutamente disfunzionale, anche alla luce delle sempre più numerose incombenze di natura amministrativa, contabile e di programmazione di cui gli uffici giudiziari sono stati gravati negli anni più recenti<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Invero, gli Uffici di Sorveglianza che non sono siti nel medesimo comune in cui ha sede il Tribunale di Sorveglianza patiscono storicamente una situazione del tutto peculiare ed anomala nel panorama degli uffici giudiziari italiani, poiché non hanno un capo dell'ufficio e tuttavia sono del tutto autonomi rispetto al Tribunale di Sorveglianza, sia nelle molteplici incombenze amministrative (incluse, ad es., le convenzioni di legge per il R.S.P.P., il medico competente,



Va, in particolare, segnalata la situazione di quasi tutti i Tribunali di Sorveglianza che risultano privi del ruolo di dirigente di cancelleria e la parimenti critica situazione dei magistrati di sorveglianza “preposti” agli Uffici di sorveglianza territoriali, che sono privi di adeguato supporto amministrativo, non essendo prevista nella pianta organica degli UDS, il posto di dirigente di cancelleria. La Commissione ricorda che già la Commissione Mista C.S.M.-Ministero della giustizia per i problemi della magistratura di sorveglianza si era occupata, nel 2014, della problematica, esitando un documento in cui si auspicava la risoluzione della stessa mediante una rimodulazione della pianta organica degli uffici. Inoltre, il C.S.M., in risposta a due quesiti formulati da alcuni magistrati di sorveglianza, ha riconosciuto la criticità e tuttavia concluso che – in difetto di una modifica sulle piante organiche attuali – i magistrati di sorveglianza “preposti” agli Uffici di Sorveglianza territoriali assommano su di sé le funzioni dirigenziali dell’ufficio e quelle del direttore amministrativo, benché tale situazione si ponga in contrasto con il D.lgs 25.7.06 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.

Il Consiglio Superiore, invero, con riguardo alla questione della titolarità della dirigenza si è espresso nel gennaio del 2007 (fasc.49/QU/2006, rel. Patrono), su quesito di un magistrato “preposto” (“ a quale soggetto spetta, nell’ambito dell’ufficio giudiziario che non preveda, nella sua dotazione organica, una figura di dirigente amministrativo di c.d. “seconda fascia”, la legittimazione in concreto a svolgere le funzioni che la nuova disciplina normativa, senza possibilità di eccezioni, attribuisce in via esclusiva alla dirigenza amministrativa dell’ufficio giudiziario quale attività amministrativa dirigenziale di seconda fascia?”), nei termini seguenti, che per maggiore comodità del Lettore si riportano in stralcio:

“ (...) Così ricostruito il quadro generale della normativa primaria e secondaria vigente e dovendosi condividere l'interpretazione di tale quadro fornita dalla circolare ministeriale del 31 ottobre 2006, il problema dell'individuazione della titolarità delle funzioni che la nuova disciplina attribuisce alla dirigenza amministrativa, nell'ambito di un ufficio giudiziario che non preveda, nella sua dotazione organica, una figura di dirigente amministrativo di cd. “seconda fascia” deve essere affrontato richiamando il principio di unitarietà dell'ufficio giudiziario e l'esigenza di assicurare la migliore efficienza dell'attività amministrativa evocati dalla stessa circolare ora menzionata. In tale prospettiva, esclusa la tesi in astratto prospettabile secondo cui in attesa della definizione di un assetto organizzativo pienamente in linea con la normativa vigente non troverebbe applicazione la disciplina di cui al D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240 (tesi che ne comporterebbe, sostanzialmente, la integrale, ancorché temporanea, inapplicabilità), l'unica soluzione idonea a colmare la lacuna legislativa risultante dalle determinazioni di cui alla circolare ministeriale del 31 ottobre 2006, consiste nel riconoscere al **magistrato dirigente dell'ufficio** privo di un dirigente amministrativo di cd. “seconda fascia” la titolarità delle funzioni attribuite a tale dirigente dal D.Lgs. n. 240 citato. Pur

---

ecc.), sia in quelle giudiziarie [(essendo rimesse al Presidente del Tribunale di Sorveglianza, rispetto a tali uffici, solo le funzioni previste dall’art. 70 *bis* comma 2 lett. b) della l. n. 354/75].

nella consapevolezza della non riconducibilità della soluzione qui delineata all'impianto di fondo della riforma, essa risulta l'unica in grado di colmare la lacuna normativa in questione e, comunque, appare conforme all'assetto delineato dagli artt. 101 e 110 della Costituzione. Pertanto, deve concludersi che, negli uffici giudiziari ove la dotazione organica non preveda una figura di dirigente amministrativo di c.d. "seconda fascia", le funzioni che il D.Lgs. n. 240/06 attribuisce al dirigente amministrativo (artt. 2, 3 e 4) non possono essere esercitate dai dipendenti inquadrati in aree funzionali corrispondenti alla figura professionale del direttore di cancelleria o a quella del cancelliere; in tali uffici, sino alla rivisitazione della dotazione organica, le competenze dei dirigenti amministrativi dovranno essere svolte dal magistrato dirigente dell'ufficio, che in tal modo concentra su di sé, temporaneamente, tutte le competenze dirigenziali dell'ufficio."

Tale impostazione è stata ribadita dal C.S.M. anche nella risposta ad analogo quesito riproposto nel 2013, e deve quindi ritenersi stabilizzata, a quadro normativo vigente.

Presso gli Uffici di Sorveglianza territoriali la dotazione organica non prevede la figura dirigenziale di c.d. "seconda fascia", di tal che non vi è, allo stato, concreta possibilità di attribuire le funzioni di cui agli artt. 2 e 3 del D.lgs n. 240/06 a figura amministrativa in servizio presso l'ufficio giudiziario.

Ne consegue che i Magistrati di sorveglianza "preposti" agli Uffici di sorveglianza territoriali svolgono di fatto la tripla contestuale funzione:

- a) dirigenti amministrativi dei propri uffici (assimilabili ai c.d. "dirigenti di seconda fascia");
- b) magistrati preposti ai propri uffici;
- c) magistrati di sorveglianza "ordinari"

La Commissione ritiene necessario che sia portata quanto prima all'attenzione del Ministro l'attuale situazione degli organici, per una risoluzione che comprenda la rimodulazione delle piante organiche degli Uffici e dei Tribunali di Sorveglianza nel senso di prevedere in tutti questi uffici giudiziari la figura del dirigente amministrativo. La Commissione recepisce inoltre il contenuto del documento presentato dai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza al Ministro della giustizia nell'incontro del 14 giugno 2016, nel quale si è chiesto il passaggio di una serie di competenze di natura amministrativa attualmente gravanti sui magistrati di sorveglianza all'amministrazione penitenziaria unitamente al rafforzamento degli organici sia dei magistrati di sorveglianza che del personale amministrativo di cancelleria degli Uffici, anche per consentire la costituzione dell'"ufficio del giudice". La Commissione auspica che sia posta attenzione alla questione dei c.d. "magistrati preposti" agli Uffici di Sorveglianza territoriali, ai quali dovrebbe essere riconosciuto il maggiore impegno richiesto nella direzione di tali uffici (a es. in termini di diritto ad una riduzione percentuale delle assegnazioni, a somiglianza di quanto previsto per i MAGRIF o i componenti dei Consigli giudiziari; di riconoscimento di punteggi aggiuntivi qualora concorrano a posti semidirettivi e direttivi).

### 2.3. Le dotazioni materiale e gli automezzi di servizio.

Con riferimento a questo profilo di criticità, la Commissione ha proceduto ad un monitoraggio delle dotazioni di automezzi, delle relative assegnazioni di carburante e delle dotazioni finanziarie per coperture assicurative, bollo, tagliandi etc., così da valutarne la congruità rispetto alle effettive esigenze di servizio.

Dai dati forniti, può rilevarsi che **le autovetture in dotazione agli uffici giudiziari risultano obsolete e numericamente del tutto inadeguate a soddisfare le esigenze dei vari Uffici**, di volta in volta derivanti:

- dall'ubicazione del Tribunale di Sorveglianza in immobile diverso da quello della Procura della Repubblica (con il conseguente disagio di migrazione quotidiana dei fascicoli per il "visto");
- dalla distanza (a volte assai notevole) tra Tribunale ed Uffici di Sorveglianza territoriali;
- dalla distanza e molteplicità degli istituti di pena e delle R.E.M.S. situati nel distretto di ciascun Tribunale di Sorveglianza<sup>10</sup>;
- dall'assenza o parziale scoperta del posto di conducente di automezzi (come nel caso del Tribunale di Sorveglianza di Lecce e degli Uffici di Sorveglianza di Pescara e di Siracusa, ove l'autista è assente, e dell'Ufficio di Sorveglianza di Foggia, ove l'unico autista presente è esonerato dalla guida per motivi di salute).

Se l'utilizzo del sistema della videoconferenza da parte di alcuni uffici consente di effettuare rogatorie e colloqui urgenti con i detenuti direttamente dall'ufficio, resta tuttavia imprescindibile, nei restanti casi, la necessità che il magistrato di sorveglianza si rechi periodicamente presso l'istituto di pena di sua competenza per i colloqui con la popolazione detenuta. In tali contesti, la presenza di una sola autovettura di servizio (spesso "coassegnata" al Presidente ed all'Ufficio di Sorveglianza) si rivela del tutto insufficiente a soddisfare adeguatamente le esigenze di servizio e ad assicurare i periodici spostamenti dei magistrati dal Tribunale di Sorveglianza agli Uffici di Sorveglianza e viceversa e ad assolvere contestualmente ai vari impegni istituzionali. A ciò si aggiunga la totale paralisi di ogni attività nell'ipotesi (non infrequente) di guasto meccanico dell'automezzo e/o dell'assenza e/o impedimento dell'unico autista in servizio.

Salvo alcune eccezioni (ritardi nell'assegnazione dei buoni-benzina al Tribunale di Sorveglianza di Torino ed agli Uffici di Sorveglianza periferici del distretto di Napoli; insufficienza dei fondi assegnati al Tribunale di Sorveglianza di Cagliari; criticità per l'assegnazione dei fondi per tagliandi e manutenzione al Tribunale di Sorveglianza di Sassari; insufficienza dei fondi assegnati all'Ufficio di Sorveglianza di Varese, sì da costringere i magistrati a recarsi in treno in istituti di pena anche molto lontani, come quelli di Sondrio, Como e Lecco), lo stanziamento straordinario assegnato nel 2016 dal Ministero agli uffici giudiziari ha consentito di provvedere alle varie spese con maggiore tranquillità.

## 2.4. La logistica

---

<sup>10</sup> *In primis* Firenze, con 17 istituti di pena, Roma e Torino, con 14; Milano, con 13; Napoli, con 12; Bologna con 10; Venezia con 10; Bari, Catania, L'Aquila e Palermo con 8.

Alcuni dirigenti degli Uffici hanno infine segnalato alla Commissione alcune criticità nelle strutture adibite ad uffici giudiziari: in particolare, i locali ove è ubicato il Tribunale di Sorveglianza di Taranto appaiono piuttosto ristretti, separati dall'Ufficio di Sorveglianza e condivisi per metà con il CISIA; mancano le stanze per i magistrati. Il Tribunale di Sorveglianza di Torino è ubicato in un edificio vetusto (risalente al 1906), ove nel corso degli anni non è mai stata effettuata una reale opera di manutenzione e che attualmente è in stato di degrado. Il Tribunale di Sorveglianza di Ancona è ubicato in un condominio condiviso con alloggi privati e studi professionali, in parte senza ascensori e munito di accesso con passo carraio inaccessibile ai mezzi in dotazione alla Polizia Penitenziaria (costretta a tradurre i detenuti a piedi, in manette, sulla pubblica via). Assenti adeguate misure di sicurezza. Il Tribunale di Sorveglianza di Bari è ubicato nel Palazzo di Giustizia adibito anche ad altri uffici giudiziari e da anni è privo (al pari degli altri uffici *ivi* allocati) del certificato prevenzione incendi.

La Commissione ritiene necessario portare all'attenzione del Ministro l'attuale situazione delle dotazioni logistiche e degli automezzi di servizio, come sopra descritta, considerata la diretta incidenza di tali necessarie dotazioni sull'operatività della magistratura di sorveglianza.

### **3. Il processo di superamento degli OPG e REMS.<sup>11</sup>**

Il complesso processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e dell'attivazione delle REMS sta incontrando rilevanti criticità, che rendono necessario un coordinamento tra la magistratura di sorveglianza (ma anche di quella ordinaria con riferimento alle misure di sicurezza applicate in via provvisoria) e le direzioni sanitarie delle nuove realtà, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale (vedasi, in tal senso, l'Atto di indirizzo del Ministro della giustizia per il 2017).

La Commissione ha ritenuto opportuno approfondire, alla luce del quadro giuridico-normativo vigente, i più rilevanti profili di difficoltà emersi sul piano operativo, per mettere a disposizione degli interlocutori istituzionali del materiale conoscitivo utile in una materia estremamente delicata e tuttora in fase di assestamento. In tal senso:

In esito ad una fase preliminare di interlocuzione con gli Uffici dei distretti nazionali, sono emerse le seguenti criticità:

#### **A) Grave insufficienza del numero delle REMS presenti sul territorio o comunque dei posti disponibili all'interno delle dette strutture nell'ambito regionale:**

A titolo esemplificativo:

---

<sup>11</sup> Questo Paragrafo si basa sul *report* elaborato dal "Gruppo REMS"- Responsabile: Gabriella VIGLIONE, Componenti: Monica AMIRANTE, Ornella ANEDDA, Giuseppe BATTISTA, Emanuela BIGATTIN, Sabrina BOSI, Lucia DE MICCO.

- in Piemonte sono attualmente operative 2 REMS per complessivi 38 posti; fino al 6 novembre scorso operava una sola REMS con 18 posti, nessuno dei quali per donne;
- in Emilia Romagna sono attualmente operative 2 REMS per complessivi 24 posti;
- in Puglia sono attualmente operative 2 REMS per complessivi 38 posti;
- in Friuli- Venezia Giulia sono attualmente operative 3 REMS per complessivi 6 posti;
- in Sardegna è attualmente operativa 1 REMS per complessivi 16 posti;
- in Campania sono attualmente operative 4 REMS;

In tutti casi sopra riportati il numero dei posti disponibili viene segnalato come **gravemente insufficiente**, situazione che produce la formazione di "liste di attesa" per l'ingresso nelle strutture e conseguente adozione di provvedimenti giudiziari in qualche modo "difensivi", determinati dalla necessità di fronteggiare con urgenza situazioni di soggetti che, al momento del riconoscimento della loro pericolosità sociale associata a infermità di mente, diventano - talora improvvisamente, come può accadere soprattutto in fase di indagine - non più gestibili dalla struttura carceraria e non ancora gestibili da quella sanitaria preposta (REMS). Ne derivano effetti aberranti, sia con riferimento alla *ratio* della nuova disciplina sia con riguardo alla adeguata protezione dei beni giuridici tutelati; tra le prassi segnalate in tal senso:

- per i parzialmente incapaci, il mantenimento della custodia in carcere, a dispetto delle esigenze di terapia;
- per i totalmente incapaci, applicazione della misura della libertà vigilata "residenziale" con prescrizioni molto restrittive (tipicamente l'obbligo di risiedere in una determinata struttura comunitaria; situazione che di fatto determina un ingiustificato trasferimento della responsabilità di cura e custodia della persona giudicata socialmente pericolosa in capo al giudice anziché - come previsto per legge - in capo alla Regione e al servizio psichiatrico territoriale);
- esecuzione solo formale della misura di sicurezza della REMS, con presa d'atto della mancanza di posti e quindi liberazione – di fatto – del soggetto (pericoloso) da qualunque prescrizione.

Si tratta, all'evidenza, di una situazione che, per un verso, vanifica lo sforzo legislativo di superamento degli OPG e del riconoscimento della necessità di cura dell'imputato/condannato infermo di mente e pericoloso, e dall'altro pone comunque seri problemi di tutela della collettività, a fronte del sostanziale abbandono di persone riconosciute meritevoli di specifico trattamento terapeutico.

B) A fronte della riferita, diffusa impossibilità delle Regioni di incrementare, almeno a breve termine, il numero dei posti disponibili nelle REMS, da più parti è stata segnalata la **necessità dell'individuazione di interlocutori di riferimento per la magistratura presso le Regioni stesse, presso le REMS, presso i servizi psichiatrici territoriali**, così da superare l'attuale fase "spontaneistica" di presa di contatto tra i soggetti interessati nel tentativo di trovare idonee soluzioni.

Si segnala che in talune Regioni (ad esempio in Friuli-Venezia Giulia e in Sardegna)<sup>12</sup> è stato adottato un **protocollo di rapporto inter-istituzionale** tra la Regione e gli Uffici giudiziari del distretto, volto a facilitare i rapporti e l'assolvimento delle reciproche competenze tra tutte le istituzioni coinvolte nella valutazione giudiziaria nella cura e riabilitazione di autori di reato che manifestino segni di sofferenza psichica nonché per scongiurare percorsi che confliggano con le prassi terapeutiche ed assistenziali previste<sup>13</sup>. Di particolare interesse appare la soluzione adottata nei distretti della Sardegna e nel Friuli-Venezia Giulia (vedasi All. 1 e 2), auspicabilmente estensibile anche ad altre realtà territoriali.

La Commissione segnala l'attuale insufficienza dei posti disponibili presso le REMS rispetto alle esigenze segnalate dagli Uffici, i quali rilevano, inoltre, difficoltà a individuare interlocutori istituzionali certi nel rapporto di gestione dei pazienti sofferenti di disagio psichico socialmente pericolosi. Sotto quest'ultimo profilo, la Commissione segnala il Protocollo siglato tra la Regione Friuli- Venezia Giulia e gli Uffici giudiziari del distretto di Trieste e quello intercorso tra la Regione autonoma della Sardegna - Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale, gli Uffici giudiziari della Sardegna e gli ordini forensi interessati, quale "buona prassi" coerente con l'obiettivo di favorire il superamento di tale rilevata criticità.

C) E' stata ripetutamente rappresentata la necessità che il **giudice, nel conferire l'incarico peritale, richieda espressamente al C.T.U.** di voler individuare - nel caso di ritenuta incapacità totale o parziale con pericolosità sociale - il percorso terapeutico ritenuto idoneo alla cura e alla salvaguardia delle esigenze connesse alla pericolosità sociale, da concordarsi con le strutture psichiatriche territoriali, così da individuare già durante l'espletamento della perizia la successiva

---

<sup>12</sup> Altre Regioni stanno lavorando nello stesso senso.

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo, nel Protocollo siglato tra la Regione FVG e gli Uffici giudiziari del distretto di Trieste si concorda: << -1) *La regione si impegna a fornire attraverso il Dipartimento di salute mentale delle aziende per l'assistenza sanitaria, consulenza al giudice di merito nella fase di valutazione giudiziaria di persone che presentino segni di sofferenza psichica.*

- 2) *quando il cittadino indagato / imputato è in carico ai servizi per la salute mentale regionali, il responsabile del dipartimento di salute mentale territorialmente competente potrà relazionare urgentemente al giudice e sarà disponibile ad essere ascoltato nelle fasi di indagine. Se il medesimo è un residente nello stesso dipartimento, lo stesso dipartimento proporrà il percorso terapeutico comunicandolo al magistrato. Nel caso in cui il cittadino è ristretto in un istituto penitenziario il Dipartimento di salute mentale territorialmente competente potrà relazionare al magistrato sulle condizioni del soggetto esprimendosi circa possibili alternative alla detenzione.*

-3) *il referente sanitario delle richieste dell'autorità giudiziaria sarà il direttore del dipartimento di salute mentale territorialmente competente in relazione alla residenza del soggetto o un suo delegato, che provvederà a smistare la richiesta all'interno delle competenze dipartimentali. Al tribunale richiedente saranno forniti i relativi recapiti telefonici.....*

- 4) *..... Ferma l'interlocuzione del giudice con i responsabili dei dipartimenti di salute mentale e dei medesimi con il perito, spetta poi a quest'ultimo in prima battuta individuare e successivamente al giudice decidere, in caso di pericolosità sociale, la misura in concreto applicabile ed adeguata..... in caso di consulente tecnico di ufficio o perito è auspicabile che il giudice aggiunga ai quesiti di rito posti ai medesimi l'invito a prendere contatti con il Dipartimento di salute mentale territorialmente competente per residenza anagrafica del soggetto, per la definizione di percorsi effettivamente praticabili.>>*

collocazione e/o soluzione terapeutica ritenuta necessaria ed idonea, anche tramite un vaglio di effettiva praticabilità sul territorio. In special modo il perito dovrà essere richiesto di fornire adeguata motivazione sulla scelta della soluzione terapeutica prospettata e, nel caso che l'unica soluzione idonea venga individuata nella REMS, dovrà specificarne motivi, presumibile durata e soluzioni percorribili nel caso di immediata indisponibilità dei posti nella REMS stessa.

Tra le altre problematiche operative segnalate vanno ricordate difficoltà varie nell'attuazione della normativa di riferimento, lacunosa e di difficile interpretazione, che non agevola la concreta operatività delle REMS. In particolare:

D) restano vigenti le norme del codice penale in materia di misure di sicurezza detentive (che, peraltro, nonostante la riforma delle modalità esecutive, continuano a mantenere la stessa denominazione di assegnazione ad una Casa di Cura e Custodia e di ricovero in "Manicomio Giudiziario", pur a fronte della chiusura delle strutture degli O.P.G. e del concreto internamento presso una R.E.M.S.) e le norme dell'Ordinamento Penitenziario (Legge Penitenziaria e relativo Regolamento di Esecuzione) riguardanti gli internati, senza che il legislatore abbia previsto un **raccordo tra tali norme e la riforma** comportante la gestione sanitaria delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

E) Emerge inoltre la **tematica dei trasferimenti degli internati**, che, secondo la disciplina prevista dall'Accordo in sede di Conferenza Unificata del 26.2.2015 (concordato in sede di Organismo di coordinamento per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e di Comitato Paritetico Interistituzionale e sancito dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano), sono di competenza del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria in caso di trasferimento dagli Istituti Penitenziari alle R.E.M.S. per l'applicazione e l'esecuzione delle misure di sicurezza nonché di traduzioni per motivi di giustizia, mentre sono posti in capo all'Amministrazione Sanitaria in caso di accompagnamento dei pazienti in luoghi esterni alla R.E.M.S. o in caso di trasferimento da una R.E.M.S. ad un'altra.

Tale Accordo, che non ha forza di legge, interpretato alla luce della Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 31.5.2016, sancisce altresì che il **piantonamento** in caso di ricovero presso strutture ospedaliere del Servizio Sanitario Nazionale esterne alla R.E.M.S. sia effettuato dal personale della Polizia Penitenziaria "se disposto dall'Autorità Giudiziaria", mentre l'art. 11 Legge n. 354/1975 recita: "L'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma precedente può disporre, quando non vi sia pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura con proprio provvedimento, o con provvedimento del direttore dell'istituto nei casi di assoluta urgenza, non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della loro incolumità personale". In sostanza, ciò che, secondo una norma di legge, è dovuto salvo l'autorità giudiziaria disponga altrimenti, viene reso dall'Accordo dovuto solo se l'autorità giudiziaria lo disponga.

Le realtà locali hanno maturato prassi differenziate: per lo più i trasferimenti ex art. 11 O.P. verso luoghi esterni di cura vengono disposti con l'accompagnamento del personale sanitario se l'internato si trova in fase di compenso psichico. Nei casi problematici, come quando si debba effettuare un T.S.O. nei confronti di un internato, talora sono stati raggiunti accordi tra i sanitari e la Polizia Penitenziaria riguardo l'effettuazione della scorta per gli internati. Tuttavia sembrerebbe opportuna una disciplina più precisa ovvero l'inserimento della tematica nei protocolli auspicabilmente adottati di concerto dai vari uffici interessati.

- F) E' segnalata la necessità di verificare, rispetto alle REMS esistenti, **l'adozione di regolamenti interni** rispettosi delle prescrizioni normative generali e verificare che venga assicurata la tutela dei diritti riconosciuti agli internati dall'ordinamento penitenziario, per gli aspetti compatibili con queste strutture e le loro finalità.
- G) Analogamente pare necessario un **fattivo coordinamento tra i Giudici e le Direzioni delle REMS**; ai primi incombe, nel rispetto dei principi cardine della riforma normativa, di adottare il criterio-guida dell'assoluta residualità dell'applicazione di misure di sicurezza detentive, improntando altresì l'attività di gestione dell'esecuzione delle misure di sicurezza detentive alla piena e sinergica collaborazione con il personale medico della R.E.M.S., al fine di cooperare all'attuazione dei programmi terapeutico-riabilitativi predisposti per gli internati dai sanitari (ad esempio, mediante la frequente e rapida concessione di licenze trattamentali); per le seconde è necessario comprendere che una gestione "esclusivamente sanitaria" delle misure di sicurezza detentive non può tradursi nella pretermissione dei necessari passaggi istituzionali che coinvolgono le attribuzioni della magistratura, specie di Sorveglianza, in termini di autorizzazioni e di verifica della concedibilità di uscite dalla struttura, licenze, ecc.
- H) Emerge inoltre una seria problematica legata al tema della **sicurezza delle REMS** e alla difficoltà di coniugare la stessa con l'effettiva attuazione dei principi ispiratori della riforma di superamenti degli OPG. E' accaduto, infatti, che in diverse REMS si siano verificati degli allontanamenti non consentiti, il che – tra l'altro – oltre a minare il percorso terapeutico del paziente internato ed a porre in potenziale pericolo l'incolumità di terzi, ha avuto anche risvolti mediatici ovviamente negativi, che rischiano di associare, agli occhi del cittadino, l'operazione "REMS" all'ennesimo difetto di efficienza del sistema giudiziario. Allo stato, compete alle singole Aziende sanitarie stabilire i livelli di sicurezza: ai sensi dell'Accordo conferenza unificata 25 febbraio 2015 infatti le Regioni e le Province autonome forniscono un elenco delle proprie REMS completo di indicazioni riguardo alla capienza e alla eventuale specificazione, in ordine all'accoglienza degli internati, circa i profili di sicurezza. In mancanza di tale specificazione, tutte le strutture "Rems" presenti nella regione e provincia autonome sono considerate idonee ad accogliere internati di ogni profilo di sicurezza. Accade così che delle 26 Rems presenti sul territorio nazionale 19 hanno un servizio di vigilanza privato; la videosorveglianza, presente in molte strutture, in una delle REMS è stata



istallata anche nei locali bagno, seppur con il rispetto della privacy, mentre in altre è solo all'esterno; nelle maggior parte delle strutture non è previsto un sistema di allarme, mentre in almeno 3 di quelle esistenti sul territorio nazionale gli operatori sono dotati di un braccialetto con un pulsante di soccorso che permette di attivare l'allarme. E' evidente che una tale difformità nei parametri di sicurezza determina delle ripercussioni pratiche di non lieve portata, se si tiene conto degli allontanamenti volontari registrati e di tutte le ricadute negative che ne seguono. In un tale quadro appare quanto mai **necessario ed urgente un intervento legislativo sistematico, di riordino e di disciplina**, per riaffermare il principio della parità del trattamento terapeutico sul territorio nazionale, anche e soprattutto in materia di sicurezza.

I Coordinatori

(Antonio Saraco e Fabio Fiorentin)

Il Presidente

(Alcide Maritati)

All.

- 1) Protocollo tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e gli Uffici giudiziari del distretto della Corte di appello di Trieste.
- 2) Protocollo tra la Regione autonoma della Sardegna - Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale, gli Uffici giudiziari della Sardegna e gli ordini forensi.