

CORTE
DI APPELLO
DI MILANO

TRIBUNALE DI
SORVEGLIANZA
DI MILANO



**CORTE
DI APPELLO
DI MILANO**

**TRIBUNALE DI
SORVEGLIANZA
DI MILANO**

**BILANCIO
DI RESPONSABILITÀ
SOCIALE 2018**

Tribunale di Sorveglianza di Milano



Per l'indispensabile supporto alle attività di redazione del Bilancio di Responsabilità Sociale (BRS) 2018 del Tribunale di Sorveglianza di Milano e per la collaborazione offerta durante l'intera durata del progetto, si ringrazia la Presidente del Tribunale di Sorveglianza Giovanna Di Rosa. Per la costante disponibilità e per i preziosi contributi forniti, si ringraziano la Dott.ssa Grazia Comi e il Dott. Massimo Di Sabato.

Il BRS 2018 è stato sviluppato con il supporto scientifico di **SDA Bocconi School of Management**, sotto il coordinamento di Alexander Hiedemann e Francesco Vidè.

Il progetto è stato realizzato grazie al contributo di **Assolombarda Confindustria Milano, Monza e Brianza, Lodi**.

Lettera del presidente

Il Tribunale di Sorveglianza di Milano ha il compito di assicurare che la pena sia rieducativa e secondo umanità, come imposto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Ciò è previsto perché ogni sentenza penale di condanna, nessuna esclusa, non ha esaurito l'appuntamento del reo con la giustizia, che ha quale fine la ricomposizione del conflitto sociale che il reato ha generato. Perché sia affermato il primato del diritto violato occorre infatti il recupero del condannato alla legalità. Ed invero il processo penale è lo strumento per celebrare il rito pubblico e collettivo teso al ripristino della verità da accertare, mentre la sentenza decide della verità del fatto, ma solo quando quest'ultima viene eseguita si realizza concretamente il rispetto della norma.

È del resto nozione comune di esperienza che qualsiasi progettualità non adeguatamente attuata vanifica la maggior parte, se non la totalità, del progetto. Il ragionamento vale anche per il processo penale e per il processo, in generale, perché il progetto del diritto è quello di fare giustizia.

La pena, secondo la Costituzione, non è solo un semplice mezzo di reazione collettiva al comportamento illecito, perché deve azzerare la sopraffazione operata dal reato e restituire alla vittima e alla società, ferita dal reato stesso, pace e legalità.

Per fare questo, occorre però che la pena sia articolata in modo tale da restituire alla società una persona diversa da quella che aveva commesso il reato.

Tale ambizioso progetto è affidato al Tribunale di Sorveglianza, chiamato a giudicare la persona nella sua evoluzione, nell'assunto che nessun essere umano coincide con il reato che ha commesso e che tutti possono cambiare.

Il parametro normativo di riferimento è la pericolosità sociale del condannato, attraverso dati anche soggettivi e con l'aiuto delle scienze umane, oltre che giuridiche: il relativo giudizio resta di mera prognosi sulla futura commissione di reati.

Non mancherà lo sguardo alla vittima, che non è solo la parte civile, dovendosi considerare tale anche la collettività nel suo complesso considerata. Nemmeno va dimenticata la sfera affettiva dell'autore del reato e il rispetto delle esigenze della sua famiglia, che opera come collante del reo nell'ottica del suo reinserimento e ha bisogni che non devono generare l'occasione per nuovi comportamenti devianti.

Si è già fatto cenno al senso di umanità della pena, altro fattore centrale nel corso della sua esecuzione: esso richiama il concetto di tutela dei diritti in carcere, mai slegata dall'imprescindibile necessità di garantire una effettiva pratica di legalità, all'interno degli istituti penitenziari, dove lo Stato deve rappresentare il primo esempio di condotta secondo legalità, appunto, per pretenderla a sua volta dalle persone ivi detenute e che ha preso in carico, con tutti i loro bisogni di persone.

Per tale insieme di ragioni l'afflittività della pena detentiva, in sé considerata, non basta.

L'attività è difficile, dunque, ma deve necessariamente essere anche rapida: con una *mission* che incide sulla vita delle persone, il Tribunale di Sorveglianza deve operare velocemente e con un tasso elevato di organizzazione: ogni giorno, ora, minuto di ritardo nella trattazione ed esecuzione di un suo procedimento incide direttamente sulla libertà personale, sia in uscita che verso l'entrata dal carcere, per evitare, a quest'ultimo proposito che la tempistica favorisca la messa in pericolo della sicurezza collettiva.

Con questa premessa sui contenuti dell'azione del Tribunale di Sorveglianza ci si avvicina per la seconda volta, dopo lo scorso anno, alla presentazione del bilancio di responsabilità sociale. Mi pare giusto sottolineare allora che la peculiarità della funzione sociale del Tribunale di Sorveglianza ben si coniuga con la presentazione di un bilancio di responsabilità: il senso letterale delle parole "bilancio-responsabilità-sociale" si traduce, nelle pagine che seguono, nell'illustrazione della risposta giudiziaria al recupero della legalità infranta, uno degli obiettivi più desiderati dal cittadino.

Il bilancio sociale opera quindi come strumento di conoscenza dell'attività e di suo rendiconto, rivolgendosi a un destinatario interessato alla sicurezza collettiva derivata dall'azione penale svolta. Saranno quindi evidenziati e commentati i dati statistici sul lavoro svolto e la comparazione con i dati dell'anno precedente. Nonostante la penuria delle risorse organizzative, di cui pure si dirà, i dettagli dell'attività svolta si caratterizzeranno per il dato **estremamente positivo** dell'aumento delle definizioni del 20% rispetto al periodo precedente. Si vedrà quindi come si è investito, rimovimentando le migliaia di pendenze, accantonate dall'anno 2014, dei procedimenti riguardanti i c.d. liberi sospesi. Si consideri che i liberi sospesi (cioè le persone libere in attesa della decisione del Tribunale di Sorveglianza) con condanna a pene detentive entro i 4 anni sono persone rispetto ai quali occorre investire, per assicurare che l'esecuzione abbia un tempo rapido e celere rispetto alla commissione del reato. Se è vero infatti che è necessario restituire le persone che nel frattempo si sono rifatte una vita ai loro percorsi, è altrettanto vero che le persone pericolose non possono essere lasciate senza una

decisione che potrebbe sfociare nella modalità detentiva.

Nel contempo, si sono assicurate udienze sempre più celeri rispetto alla proposizione delle istanze avanzate dalla detenzione, sulle quali nulla viene accantonato, potendosi oggi dire che il tempo medio di fissazione è ridotto a qualche mese di attesa, al più entro il semestre dal momento della lavorazione del fascicolo.

Nel bilancio saranno anche esaminati i percorsi avviati per rinforzare l'accesso da parte degli interessati al Tribunale e ai suoi Uffici, la maggiore celerità per tutte le istanze, la ricerca del miglioramento della qualità della vita detentiva nei 13 istituti penitenziari del distretto. L'occasione non è dunque un trionfo delle cifre, ma è utile per spiegare cosa si è fatto per la sicurezza sociale e per la tutela dei diritti delle persone condannate.

Il bilancio è però anche un'operazione contabile: ove si voglia comparare il costo giornaliero di un detenuto in carcere (€ 120 al giorno; si consideri che il distretto ha un numero di detenuti pari a 6.898 al 31 dicembre 2018) con il risparmio che le udienze collegiali, nei loro esiti favorevoli di scarcerazione – per i meritevoli – ha prodotto, tenuto conto della durata per ciascuno della pena residua da espiare e del numero di concessioni per udienza, secondo un campione meglio descritto nelle pagine che seguono.

Occorre ricordare che nella fase esecutiva affidata al Tribunale di Sorveglianza si recupera anche il credito dello Stato per la pena pecuniaria (la multa e l'ammenda) irrogata e le spese processuali, inclusi i costi, spesso consistenti, delle intercettazioni. Bisogna poi aggiungere che a seguito della condanna dell'Italia da parte della CEDU, è stata introdotta, a metà dell'anno 2014, una norma, l'art. 35 ter dell'Ordinamento Penitenziario, che impone il risarcimento del danno da parte dello Stato a favore dei detenuti per i periodi di tempo durante i quali la detenzione sia stata disumana e degradante: in altre parole, la grave problematica del grave sovraffollamento carcerario, che nel distretto è in costante, pericoloso aumento portandolo costantemente e da anni a tristi primati nazionali, ha determinato un esponenziale aumento dei ricorsi al riguardo.

Il numero delle istanze è risultato infatti aumentato

del 56,6% nel solo anno 2018 rispetto all'anno precedente e nel periodo gennaio-aprile 2019 è stato di 143.

Le decisioni di accoglimento di questi ricorsi comportano quindi fonte di ulteriore esborso per lo Stato, nella misura di legge di 8 euro al giorno per ciascun detenuto e ciascun giorno trascorso in tale condizione.

Ciò dimostra la necessità di sostenere il Tribunale di Sorveglianza, con mezzi e risorse adeguati, che purtroppo e nonostante l'importanza delle sue competenze sono molto carenti.

Il bilancio si svilupperà poi focalizzandosi su alcune tematiche specifiche. Si leggerà allora un primo *focus*, sull'importanza del lavoro in carcere e fuori, in favore dei condannati, come elemento risocializzante e come mezzo economico di riequilibrio delle tante conseguenze del reato. Elementi legislativi di favore per le imprese che sostengono il lavoro per i detenuti ne saranno la cornice istituzionale.

Quale ulteriore contributo alla tematica generale del mondo del lavoro, una voce specifica riguarderà il settore delle riabilitazioni: si tratta di un settore di competenza del Tribunale di Sorveglianza che incide direttamente sulle capacità imprenditoriali future, avuto riguardo al regime delle pene accessorie temporanee delle persone condannate.

Un secondo *focus* riguarderà il carcere, con i suoi problemi di sovraffollamento e le relative conseguenze, sopra accennate con riguardo ai procedimenti per detenzione disumana e degradante.

Lo sguardo alla popolazione detenuta consentirà di verificare il limitatissimo numero di donne detenute (5% rispetto alla popolazione generale), in un *trend* costante che dimostra la limitata attitudine della donna a delinquere. Allo stesso modo, si vedrà come sia ampia la presenza di detenuti stranieri all'interno degli istituti penitenziari di competenza (2.826 su 6.898 al 31 dicembre 2018) e come ciò caratterizzi la detenzione delle carceri del distretto, rendendo molto più complessa la gestione interna. Uno sguardo infine sarà rivolto al tema della salute in carcere, tenuto conto della presenza degli importanti centri clinici di Opera e di Milano San Vittore e delle molteplici patologie, anche psichiatriche, che affliggono la popolazione detentiva.

Il terzo *focus* riguarderà l'importante riforma entrata in vigore nel novembre 2018, che ha cambiato l'operatività del Tribunale, imponendo un nuovo modo di procedere per le pene sospese sotto i 18 mesi. Essa ha cambiato la procedura e dunque il modo di rendere la decisione, ora priva del contributo degli esperti delle scienze complementari, perché affrontata in prima battuta dal magistrato togato. La riforma però muta i tempi di risposta, certamente più celeri, aumentando allo stesso tempo la complessità dei casi che rifluiscono nel Collegio tradizionale, costituito dai 4 componenti, con la struttura mista di 2 togati e 2 esperti.

Conclusivamente, risulterà evidente che solo l'interazione istituzionale, strategia vera e propria con gli enti del territorio e i soggetti culturalmente e socialmente interessati, potrà agevolare la realizzazione dello scopo costituzionale della pena, come interesse

di tutti. L'incentivazione delle misure alternative è un progetto di sicurezza collettiva: la recidiva è bassissima rispetto al numero di misure concesse e il loro incremento rispetto all'anno precedente mostra l'utilità dell'investimento.

La strategia non può essere quindi che quella della sinergia istituzionale, nella quale va ribadito il patto di coinvolgimento attivo delle Forze dell'Ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Polizia Locale, Guardia di Finanza), che operano in ausilio al Tribunale di Sorveglianza in uno strettissimo collegamento funzionale anche di prevenzione del crimine.

La prevenzione è il modo più adeguato di combattere il reato e una città all'avanguardia come Milano, che ha molti mezzi ma anche molto cuore, può fare ancora davvero tanto.

*Grazie per l'attenzione,
con l'augurio di poter fare ancora tanto, insieme*

Giovanna Di Rosa

Calendario degli eventi

LE RIFORME NORMATIVE

- La riforma più importante è costituita dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, 2 ottobre 2018, n.123 e 124, entrati in vigore il 10 novembre 2018, che rendono più stringenti alcune previsioni a favore del miglioramento della vita detentiva, ridisciplinano il regime del lavoro penitenziario, favorendo anche attività di pubblica utilità, introducono una riforma processuale che riduce la formalità del rito collegiale sulle pene inferiori ai 18 mesi incidendo anche sul regime delle pene accessorie senza limiti di pena.

GLI INCONTRI

- Il 18 marzo 2019 si è tenuta la visita del CSM al Palazzo di Giustizia. Si è tenuto quindi un incontro con i Capi degli Uffici Giudiziari milanesi e i magistrati, allo scopo di conoscere meglio la situazione organizzativa e le criticità e di adottare le opportune azioni. Nel corso della visita, è stato illustrato il grave stato di difficoltà in cui versa il Tribunale di Sorveglianza, nei suoi 3 Uffici (Milano, Pavia e Varese) e in sede collegiale, a fronte di una carenza di risorse umane (magistrati e personale amministrativo), di spazi per gli uffici e gli archivi, di un aumento delle sopravvenienze;
- il 26 settembre 2018 la firma a San Vittore con il Ministro della Giustizia, il Capo del DAP, il Sindaco di Milano di un protocollo per il lavoro dei detenuti del quale il Tribunale di Sorveglianza è promotore. Il protocollo è stato siglato in vista dello svolgimento di lavori socialmente utili e retribuiti da parte del Comune di Milano e mediante la partecipazione di soggetti imprenditori, al fine di assicurare il reinserimento delle persone condannate e l'emissione in condizioni di sicurezza collettiva di provvedimenti concessivi di misure alternative;
- la sottoscrizione, in data 30 gennaio 2018 del protocollo psichiatrico per la città di Milano, promosso dal Tribunale di Sorveglianza e sottoscritto da tutti i soggetti istituzionali coinvolti al fine di gestire, in piena sinergia istituzionale, la malattia mentale nell'ambito dei percorsi penali, individuando principi di priorità dell'esigenza della cura sanitaria necessaria e opportuna e della sua immediatezza, e avviare l'attuazione della L.81/014. Ciò consentirà il migliore temperamento delle esigenze di cura corrette per il singolo con quelle di sicurezza sociale, dopo la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e l'apertura delle REMS. Ad esso, ha fatto seguito l'apertura di un tavolo operativo e il percorso ha ora visto la condivisione degli Uffici Giudiziari del Distretto, la cui formalizzazione è prevista per il 12 settembre 2019;
- la sottoscrizione del Protocollo presso il Tribunale di Monza e con il carcere della medesima città (14 maggio 2018) per favorire il reperimento di attività formative e di lavoro in favore dei condannati di quel territorio.

GLI EVENTI FORMATIVI

- La formazione del personale in tirocinio, a cura dei magistrati assegnatari;
- la formazione degli esperti, mediante incontri con il Presidente, tesi a spiegare la natura della funzione, gli aspetti giuridici, la distribuzione e l'illustrazione di modelli di decisione, l'esposizione di nozioni di deontologia propria del giudice;
- la formazione dell'Avvocatura, tramite incontri con le Camere Penali e l'Ordine degli Avvocati, relativi a tematiche specifiche;
- la formazione del personale amministrativo inviato dal Ministero della Giustizia, mediante affiancamento al personale di ruolo;
- la formazione dei volontari acquisiti, se pure per tempo limitato per affiancare il personale amministrativo di ruolo;
- la formazione dei Commissari della Polizia Penitenziaria di prossima assunzione e della Polizia Locale presente in ufficio;
- la formazione e autoformazione degli stessi magistrati, tramite riunioni mensili preparate e tese a condividere le novità giurisprudenziali e normative;
- la formazione degli psicologi presso l'Ordine degli Psicologi di Milano;
- gli incontri del Presidente con gli educatori (16 maggio 2019) e le Forze dell'Ordine del territorio (7 novembre 2018) presso il carcere di Opera.

Struttura e persone

La Magistratura di Sorveglianza si occupa unicamente di materia penale e, a differenza degli altri Uffici Giudiziari, non interviene nella fase del giudizio, bensì sorveglia sull'esecuzione della pena inflitta con sentenza definitiva. Pertanto, la Magistratura di Sorveglianza non valuta se sia stato commesso o meno un reato ma, a seguito di un giudizio di condanna, vigila sul trattamento che viene offerto a chi sta scontando la pena.

In particolare, la Magistratura di Sorveglianza ha competenza su due macro-ambiti: da un lato, la concessione delle misure alternative alla detenzione; dall'altro, la garanzia dei diritti dei detenuti, la vigilanza sul trattamento e l'esecuzione delle misure alternative.

Tali competenze della Magistratura di Sorveglianza si articolano tra due organi giurisdizionali: il Tribunale di Sorveglianza e l'Ufficio di Sorveglianza. Entrambi gli organi hanno **funzioni giudicanti**, in quanto hanno il compito di decidere le controversie o di pronunciarsi sugli affari di loro competenza.

Il **Tribunale di Sorveglianza** prende decisioni principalmente in merito alla possibilità di concedere o meno misure alternative al carcere. Si tratta di un organo collegiale, composto da due magistrati ordinari e due esperti non togati nominati ogni tre anni dal Consiglio Superiore della Magistratura tra professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria, criminologia, medicina e docenti di scienze criminalistiche. Ha giurisdizione sull'intero Distretto della Corte di Appello e agisce come Giudice sia di primo che di secondo grado sulle decisioni prese dall'**Ufficio di Sorveglianza**. Quest'ultimo sorveglia sul fatto che i diritti dei detenuti siano rispettati, risolve le controversie che possono sorgere sui diritti dei detenuti e, in generale, sui soggetti condannati. Pertanto, i Magistrati di Sorveglianza dell'Ufficio concedono permessi, liberazioni anticipate, vigilano sulle condizioni delle carceri e su eventuali trattamenti inumani, si recano presso gli istituti carcerari per svolgere colloqui con i detenuti, etc. A seguito di concessione di una misura alternativa alla detenzione da parte del Tribunale di Sorveglianza, l'Ufficio competente per territorio è responsabile dell'esecuzione della stessa. L'Ufficio di Sorveglianza è un organo monocratico, composto dai Magistrati di Sorveglianza e dotato di autonomia. La maggioranza delle sue decisioni è impugnabile o reclamabile in secondo grado davanti al Tribunale di Sorveglianza e in altri casi può anticipare in via provvisoria decisioni di competenza del Tribunale di Sorveglianza in casi di urgenza.

Figura 1 – La Magistratura di Sorveglianza

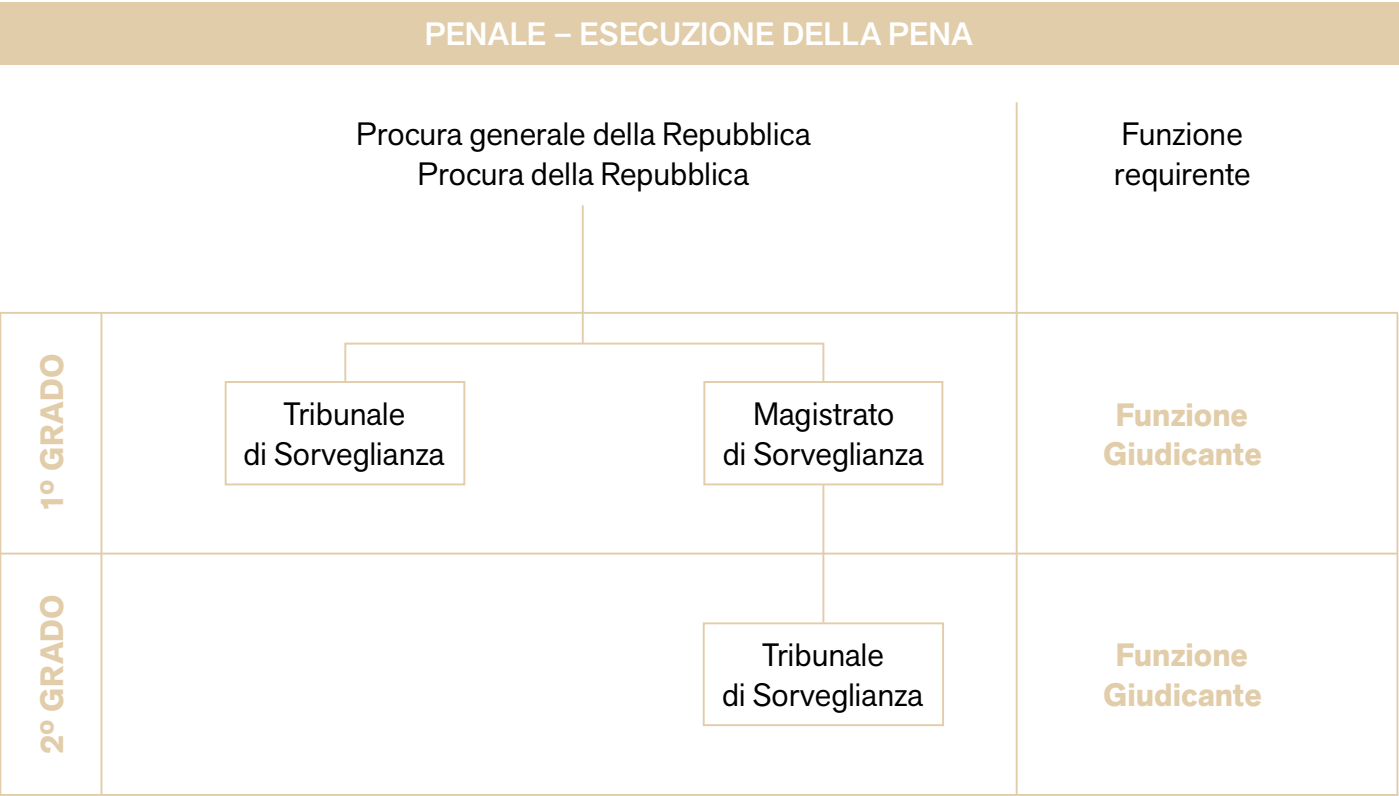
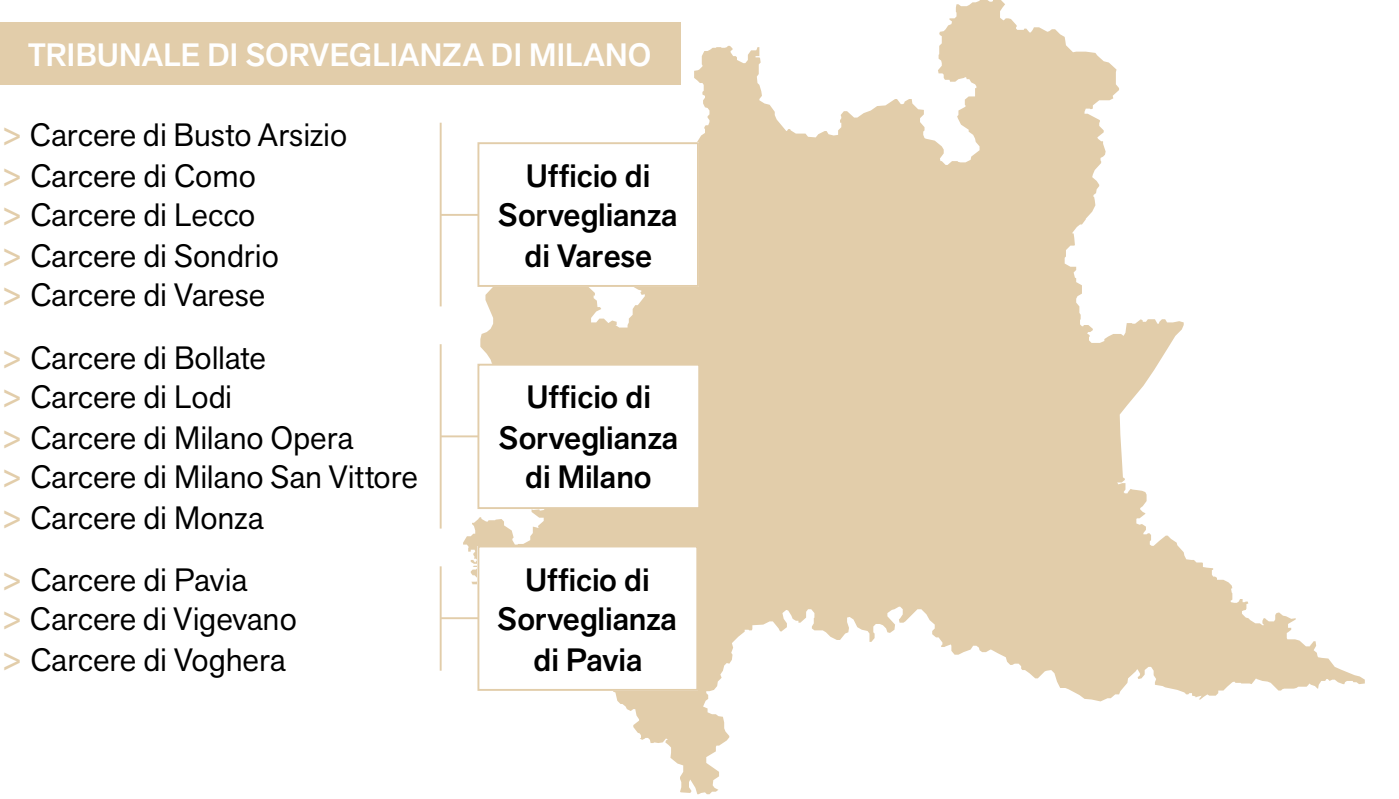


Figura 2 – Tribunale di Sorveglianza di Milano e Uffici



I magistrati che compongono i singoli Uffici di Sorveglianza (di Milano, Pavia e Varese) fanno parte anche del Tribunale di Sorveglianza di Milano, che opera sull'intero distretto della Corte di Appello, come mostrato nella Figura 2. Di conseguenza, un Magistrato di Sorveglianza ha un duplice ruolo sia all'interno dell'Ufficio di Sorveglianza (dove prende decisioni a livello individuale) sia all'interno del Tribunale di Sorveglianza (dove viene chiamato a

comporre il collegio che deliberare sulle materie di specifica competenza del Tribunale). Ufficio di Sorveglianza e Tribunale di Sorveglianza si distinguono anche per le diverse competenze, come sintetizzate nella seguente **Figura 3**.

Figura 3 – Competenze di Ufficio e Tribunale di Sorveglianza

UFFICIO DI SORVEGLIANZA	TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI MILANO
> Vigilanza sull'organizzazione delle carceri > Vigilanza per assicurare la conformità delle leggi e dei regolamenti all'esecuzione della custodia degli imputati > Applicazione, proroga, trasformazione, revoca ed esecuzione delle misure di sicurezza > Ricorveri per luoghi esterni di cura per condannati e internati > Concessione e revoca dell'espiazione della pena presso il domicilio > Espulsione dello straniero > Rateizzazione delle pene pecuniarie > Remissione del debito > Permessi premio e di necessità > Pareri al Presidente della Repubblica in materia di concessione della grazia > Limitazione e controllo della corrispondenza dei detenuti > Provvedimenti provvisori di differimento dell'esecuzione della pena > Provvedimenti provvisori dell'applicazione delle misure alternative per pene inferiori ai 4 anni > Approvazione dei programmi di trattamento rieducativo > Approvazione del provvedimento di ammissione al lavoro all'estero > Impartire disposizioni per eliminare le violazioni dei diritti dei detenuti > Reclami proposti dal detenuto > Sospensione delle misure alternative > Altri provvedimenti di controllo > Esecuzione delle misure alternative e attività di vigilanza sugli Istituti Penitenziari attraverso visite e colloqui con i detenuti > Liberazione anticipata	1° GRADO > Concessione, revoca e trasformazione di affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, affidamento terapeutico, etc > Valutazione dell'eventuale esito positivo dell'affidamento e conseguente estinzione della pena detentiva e pecuniaria e delle pene accessorie > Valutazione del rinvio dell'esecuzione delle pene > Valutazione delle richieste di riabilitazione > Valutazione dell'eventuale liberazione condizionale 2° GRADO <u>Decisioni sull'impugnazione di provvedimenti/ordinanze emessi dall'Ufficio di Sorveglianza in merito a:</u> > Misure di sicurezza > Liberazione anticipata > Permessi, espulsione dallo Stato, limitazioni alla corrispondenza del detenuto o altre forme di controllo, reclami > Tutti gli altri provvedimenti del Magistrato di Sorveglianza come giudice di primo grado <u>Decisioni sull'impugnazione di:</u> > Sentenze di proscioglimento con contestuale applicazione di misure di sicurezza, emesse da tribunali penali ordinari > Reclami contro provvedimenti che dispongono il regime di Sorveglianza particolare

Di seguito, si offre una fotografia del personale di magistratura e del personale amministrativo in servizio presso il Tribunale di Sorveglianza di Milano e presso l'Ufficio di Sorveglianza di Milano (escludendo per ragioni di complessità espositiva legate allo scopo del Bilancio Sociale dal perimetro della presente analisi gli Uffici di Sorveglianza di Pavia e Varese). Essa mostra i dati relativi alla pianta organica ed evidenzia l'impatto sull'operatività dei suddetti Uffici Giudiziari.

Figura 4 – Organizzazione del Tribunale di Sorveglianza

Presidente del Tribunale di Sorveglianza	Dirigente amministrativo
GIURISDIZIONE Tribunale di Sorveglianza (TDS) Magistrati di Sorveglianza	CANCELLERIA Cancelleria centrale del TDS Cancelleria Esecuzione del TDS Cancelleria Istruttoria del TDS Cancelleria Centrale del UDS Cancelleria dei Magistrati di Sorveglianza Cancelleria delle liberazioni anticipate Cancelleria istruttoria delle udienze (monocratiche) dei Magistrati di Sorveglianza Cancelleria deposito atti ed informazioni Cancelleria economato, spese di giustizia e recupero crediti Segreteria del Presidente Anticamera del Presidente Segreteria del Dirigente



Il personale di magistratura

Per quanto concerne il personale di magistratura si riportano di seguito: (I) un'analisi dei dati relativi al 2018; (II) un confronto con i risultati del 2017 delineandone il *trend* principale; (III) una riflessione sull'impatto del numero di personale di magistratura sull'operatività del Tribunale di Sorveglianza.

Tabella 1 – Personale di magistratura nel 2018

UFFICIO	ORGANICO	IN SERVIZIO ⁸	VACANTI	SCOPERTURA
Tribunale di Sorveglianza di Milano	20	18	2	10%
Presidente del Trib. di Sorv. di Milano	1	1	–	–
Ufficio di Sorveglianza di Milano	12	10	2	16,7%
Ufficio di Sorveglianza di Pavia	4	4	–	–
Ufficio di Sorveglianza di Varese	3	3	–	–

Con riferimento al personale in opera presso il Tribunale di Sorveglianza di Milano, si evidenziano criticità relative ad un'evidente scopertura rispetto alla pianta organica. Nel 2018, infatti, risultano in servizio 18 magistrati rispetto ai 20 previsti in organico, con un tasso di scopertura pari al 10%. Il numero di Magistrati di Sorveglianza presso i tre Uffici evidenzia una scopertura significativa presso l'Ufficio di Sorveglianza di Milano, dove ci sono due posti vacanti su un organico previsto di dodici magistrati.

TREND RISPETTO AL PASSATO

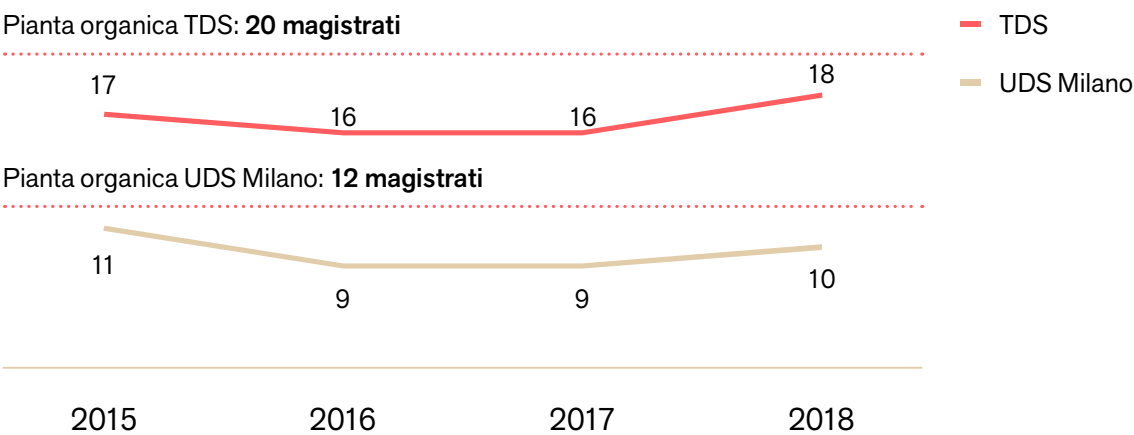
Analizzando il *trend* del personale di magistratura, nel 2018 si rileva un miglioramento della situazione relativa al personale di magistratura. Rispetto al 2017, a fronte della medesima pianta organica, **risultano in servizio due magistrati in più** presso il Tribunale di Sorveglianza di Milano: il numero di magistrati aumenta, infatti, da 16 a 18. Per quanto concerne l'**Ufficio di Sorveglianza di Milano**, si rileva la presenza di un magistrato in servizio in più rispetto al biennio 2016–2017:

l'Ufficio passa così da 9 a 10 unità effettive, riducendo il tasso di scopertura al 17%. In una prospettiva multi-anno, a parità di pianta organica, i magistrati in servizio sono passati da 17 nel 2015 a 18 nel 2018, con un calo a 16 tra il 2016 e il 2017. Tale riduzione è principalmente imputabile al calo delle presenze, scese fino a 9 nel biennio 2016–2017, a fronte di un organico di 12.

Messaggi chiave:

- > **Nel 2018 il tasso di scopertura del Tribunale di Sorveglianza è pari al 10%;**
- > **Si rileva una forte scopertura presso l'Ufficio di Sorveglianza di Milano (con 2 posti vacanti su 12 previsti in organico);**
- > **Ci sono in servizio due magistrati in più rispetto al 2017.**

Figura 5 – Personale di magistratura in servizio (2015–2018)



L'età media dei magistrati del Tribunale di Sorveglianza si attesta nel complesso a 54,22 anni, in leggera diminuzione rispetto al 2017 (54,5), ma in aumento rispetto al 2016 (51,69) e al 2015 (52,47). L'Ufficio di Sorveglianza di Milano si caratterizza per un'età media più elevata (pari a 58,20 nel 2018 in netto aumento rispetto ai 53,91 del 2015).

IMPATTO E PROSPETTIVE

Nonostante si sia registrato un miglioramento rispetto al 2017, anche nel 2018 permane una situazione critica rispetto al personale di magistratura del Tribunale di Sorveglianza di Milano e, in particolare, dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano. In tal senso, si sottolinea in *primis* l'inadeguatezza dell'organico, che risulta insufficiente rispetto alle necessità ed alle attività svolte da parte del Tribunale di Sorveglianza. In secondo luogo, la carenza di magistrati in servizio rispetto alle (già ridotte) unità previste in organico comporta una situazione di costante scopertura, che costringe a notevoli sforzi i magistrati presenti in servizio. Tale criticità ha un impatto negativo sull'operatività del Tribunale di Sorveglianza e dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano. Si sottolinea, inoltre, che il leggero aumento di magistrati non è stato accompagnato da un relativo aumento del personale amministrativo di supporto, appesantendo ulteriormente lo svolgimento delle attività giudiziarie, come descritto nel prossimo paragrafo. Inoltre, l'età media del personale di magistratura, unito al *trend* di crescita registrato nel corso degli ultimi anni, impone una riflessione sul turnover che caratterizzerà il Tribunale di Sorveglianza, con conseguente necessità di trasferire competenze e conoscenze ai magistrati più giovani.

Il personale amministrativo

Per quanto concerne il personale amministrativo del Tribunale di Sorveglianza di Milano si riportano di seguito: (I) un'analisi dei dati relativi al 2018; (II) un confronto con i risultati del 2017 delineandone il *trend* principale; (III) una riflessione sull'impatto del numero di personale amministrativo sull'operatività del Tribunale di Sorveglianza.

IL PERSONALE AMMINISTRATIVO NEL 2018

A livello complessivo si osserva un elevato tasso di scopertura del personale amministrativo dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano: su 45 unità di personale formalmente previste in organico, sono presenti in servizio solo 34 dipendenti. Pertanto, undici posti risultano vacanti, con un tasso di scopertura pari al 24,4% (superiore rispetto a quello del personale di magistratura).
Analizzando il dato per figura professionale, si rileva una maggiore scopertura di assistenti giudiziari (nonostante le recenti immissioni a seguito dello storico bando indetto nel 2016 da parte del Ministero della Giustizia si attesta un tasso di scopertura pari al 37,5%), ausiliari (33,3%), funzionari giudiziari (28,6%) e operatori giudiziari (28,6%).

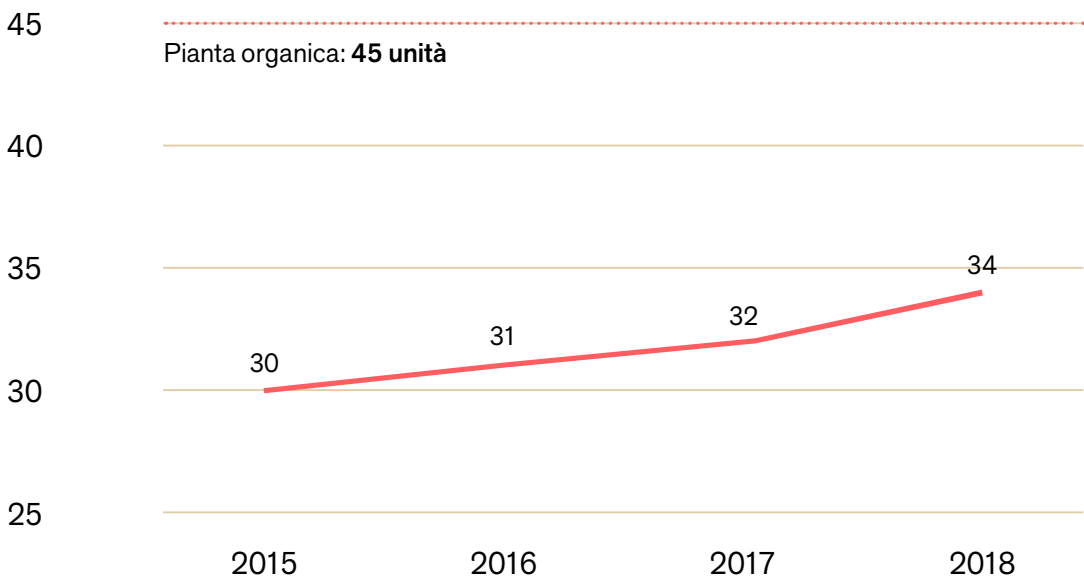
Tabella 2 – Personale Amministrativo del Tribunale di Sorveglianza di Milano

FIGURE PROFESSIONALI	ORGANICO	IN SERVIZIO ⁸	VACANTI	SCOPERTURA
Dirigente	1	1	–	0%
Dirigente Amministrativo	4	4	–	0%
Funzionario Giudiziario	7	5	2	28,6%
Cancelliere	9	8	1	11,1%
Assistente Giudiziario	8	5	3	37,5%
Operatore Giudiziario	7	5	2	28,6%
Conducente automezzi	4	3	1	25%
Ausiliario	6	4	2	33,3%
Totale	45	34	11	24,4%

TREND RISPETTO AL PASSATO

Rispetto al 2015 non sono state apportate modifiche alla pianta organica (composta da 45 dipendenti) ed il numero di dipendenti in servizio risulta progressivamente in aumento. A fronte delle 30 unità presenti nel 2015 si rilevano 34 dipendenti in servizio nel 2018 (+13%). Di conseguenza, si registra una riduzione del tasso di scopertura del personale amministrativo, che dal 2015 al 2018 cala dal 33,3% al 24,4%.

Figura 6 – Personale amministrativo in servizio rispetto a pianta organica



Analizzando il personale amministrativo per qualifica professionale, emerge un incremento significativo nel numero di assistenti giudiziari: l'aumento netto di un assistente nel 2017 e di due assistenti nel 2018 ha consentito di ridurre il tasso di scopertura dal 75% al 37,5%, in quanto sono in servizio cinque assistenti a fronte degli otto previsti in pianta organica.
In particolare nel 2018, a fronte di due uscite, si registra l'immissione di quattro assistenti giudiziari grazie allo storico bando indetto nel 2016 da parte del Ministero della Giustizia, dopo oltre venti anni dagli ultimi concorsi per tale qualifica professionale. Tali assunzioni hanno avuto un forte impatto a livello organizzativo: l'immissione di nuovi assistenti giovani (unita all'uscita di unità più anziane) ha consentito di ridurre l'età media di questa figura professionale da 55 anni nel 2017 a 35,4 nel 2018, ponendo il tema dello scambio intergenerazionale all'interno del Tribunale di Sorveglianza di Milano.

Si rileva anche un leggero aumento del numero di cancellieri rispetto ai sette in servizio nel 2015: questa figura professionale ha raggiunto con nove unità la piena copertura nel 2016 e nel 2017, per poi calare a otto nel 2018. Si registrano, invece, numeri costanti per i direttori amministrativi (quattro unità), i funzionari giudiziari (che nel 2018 ritornano ai livelli pre-2017), gli operatori giudiziari, i conducenti di automezzi e gli ausiliari.

Tabella 3 – Personale Amministrativo per qualifica professionale

QUALIFICA	Organico	2015	2016	2017	2018
Dirigente	1	1	1	1	1
Dirigente Amministrativo	4	4	4	4	4
Funzionario Giudiziario	7	5	5	4	5
Cancelliere	9	7	9	9	8
Assistente Giudiziario	8	2	2	3	5
Operatore Giudiziario	7	4	4	5	5
Conducente automezzi	4	3	3	3	3
Ausiliario	6	5	4	4	4
Totale	45	30	31	32	34

IMPATTO E PROSPETTIVE

All'insufficienza delle previsioni delle piante organiche dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano rispetto alla popolazione carceraria, alle nuove previsioni negli anni sugli adeguamenti delle piante organiche dei soli magistrati e all'effettivo flusso degli affari, si è aggiunta l'ulteriore criticità delle croniche scoperture. I numeri, infatti, sono in partenza inadeguati alle reali necessità e ai mutamenti subiti dall'Ufficio negli anni. A ciò si aggiunge la prevalente scoperta di figure professionali di supporto alle attività giudiziarie dei magistrati, come assistenti (37,5%), operatori (28,6%) e funzionari giudiziari (28,6%). Si tratta di una condizione che rende il lavoro estremamente gravoso e condotto sempre in condizioni di emergenza, pur dando atto del massimo impegno; nonostante l'assegnazione di quattro nuove unità con la qualifica di assistente giudiziario, resta concreto il rischio di non riuscire a far fronte con la dovuta tempestività alla domanda di giustizia, che incide direttamente sulla libertà personale e sulla sicurezza sociale, con inevitabili ripercussioni sulla serenità e l'ordine dell'ambiente carcerario ed in generale della sicurezza del territorio. Infine, in termini di prospettiva futura, si evidenzia un'età media del personale amministrativo avanzata, che si attesta a 52 anni, anche se in flessione rispetto al triennio precedente (53 anni nel 2015, 54 anni nel 2016 e nel 2017). In particolare, nel 2018 i direttori amministrativi hanno un'età media pari a 59 anni e risulta, pertanto, cruciale preparare il *turn-over* per le posizioni di vertice amministrativo, al fine di trasferire l'esperienza e le competenze accumulate ai dipendenti più giovani.

Messaggi chiave:

- > Costante scoperta di personale amministrativo (24,4%);
- > Maggiore scoperta per il personale di diretto supporto alle attività giudiziarie (assistenti, funzionari ed operatori giudiziari);
- > Immissione di quattro nuovi assistenti giudiziari che hanno abbassato l'età media del personale.



L'iter di un'istanza

LA PRESENTAZIONE

Le istanze possono essere presentate dall'interessato personalmente, oppure avvalendosi del ministero di un avvocato; esse possono essere depositate direttamente presso la cancelleria dell'Ufficio, oppure essere spedite per posta.

Appena un'istanza perviene in Ufficio, viene iscritta in un apposito registro, ove vengono annotate anche le attività successivamente compiute, fino al provvedimento finale del magistrato; viene anche formato un fascicolo, destinato appunto a contenere l'istanza e gli atti successivi che ad essa si riferiscono.

BISOGNA ASPETTARE IL PROPRIO TURNO!

Salvo che non si tratti di una richiesta urgente – nel qual caso le attività da compiersi vengono intraprese immediatamente – l'istanza verrà esaminata il più presto possibile: corrisponde infatti ad un principio di democrazia e di uguaglianza che le pratiche vengano trattate rispettando – a parità di esigenze - l'ordine di presentazione.

Le eventuali ragioni di urgenza, che danno diritto alla trattazione con precedenza rispetto agli altri, devono essere adeguatamente dimostrate. Esse riguardano, nella maggior parte dei casi, le condizioni di salute degli istanti, le esigenze di acquisizione o di conservazione di un lavoro, le esigenze particolari di famiglia degli istanti e di quanti sono a loro prossimi o dei terzi in genere.

LA FISSAZIONE DELL'UDIENZA

Quando arriva il suo turno, la pratica viene presa in carico da un funzionario, il quale provvederà all'istruttoria. Nel contempo, se è richiesto dalla legge, viene anche inviato a tutte le parti interessate un avviso, con il quale viene comunicata la data e l'ora stabilita per l'udienza. Infatti, i provvedimenti di maggiore importanza non possono per legge essere adottati dal Giudice se prima non vengono sentite, contestualmente, tutte le parti interessate, vale a dire il soggetto istante, il suo avvocato ed il Pubblico Ministero, il quale rappresenta, in ogni circostanza, la parte pubblica. Per il giorno dell'udienza la pratica deve risultare già completamente istruita.

L'ISTRUTTORIA DELLA PRATICA

L'istruttoria consiste nella raccolta di tutta una serie di dati e di informazioni che sono indispensabili al Giudice per emettere la decisione. I dati e le informazioni occorrenti sono estremamente vari e cambiano a seconda del tipo di richiesta sulla quale si deve decidere.

Tra le informazioni che l'Ufficio acquisisce rientra il certificato del casellario giudiziario utile per verificare gli eventuali precedenti dell'interessato. Vanno poi acquisite le copie delle sentenze di condanna e il certificato dei carichi pendenti.

Serviranno, ancora, informazioni delle Forze dell'Ordine sulla condotta tenuta dall'interessato, nonché informazioni specificamente attinenti a profili particolari di volta in volta rilevanti, quali, per esempio, l'attività lavorativa svolta o che si è in procinto di svolgere, il domicilio abitativo di cui si dispone.

Molto spesso è necessario acquisire documentazione proveniente da strutture sanitarie pubbliche attestante lo stato di salute dell'interessato.

Molto importanti sono, quando la persona istante è detenuta, le relazioni rilasciate dalle strutture carcerarie riguardanti la sua condotta intramuraria e la personalità manifestata. Infatti, all'interno del carcere ogni detenuto è seguito costantemente da esperti professionisti, con specifiche competenze in ambito psico-sociale e criminologico, che sono poi chiamati a supportare la decisione del Giudice, fornendo tutte le informazioni relative alla personalità del detenuto.

L'UDIENZA

L'udienza è il momento topico e finale del percorso dell'istanza.

Essa è tenuta, a seconda dell'oggetto dell'istanza, dal Magistrato di Sorveglianza, da solo, oppure dal Tribunale di Sorveglianza, composto da 4 unità, come si è detto sopra.

In questo contesto il Giudice, dopo aver studiato il fascicolo ed aver acquisito tutti i dati informativi occorrenti, ascolta gli argomenti e le ragioni che vengono esposte dalla parte, dal suo avvocato

e dal Pubblico Ministero; confrontandosi con essi ripercorre ed esamina tutti gli aspetti più importanti del caso, per poi riservarsi la decisione finale, che verrà emessa di lì a massimo qualche giorno. L'udienza è il momento ed il luogo in cui la persona interessata viene considerata e valutata in tutti i suoi aspetti, anche quelli più reconditi: si tratta di un frangente che può risultare anche di grande intensità emotiva e che esige, pertanto, anche adeguata riservatezza: motivo per il quale l'udienza non è aperta al pubblico, a meno che non sia l'interessato stesso a chiederlo.

LA DECISIONE

La decisione dell'udienza, ed anche di ogni istanza, è comunicata subito all'interessato, all'avvocato e al Pubblico Ministero.

IL CAMMINO DELL'ISTANZA SULLE CONDANNE NON SUPERIORI AI 18 ANNI DOPO LA RIFORMA

L'istanza deve indicare ciò che si chiede e va corredata dei documenti utili per la decisione: la sentenza di condanna, il contratto di locazione dell'immobile nel quale si abita o il titolo che legittima l'abitazione, il contratto di lavoro, ove esista, l'avvenuto risarcimento dei danni causati dal reato, sempre ove ciò esista, documentazione sanitaria e quant'altro potrà essere utile.

Questa, dopo la registrazione, viene istruita attraverso l'acquisizione, a cura dell'Ufficio, degli atti necessari (il certificato penale, il certificato dei carichi pendenti, le informazioni delle Forze dell'Ordine sulla condotta, il nucleo familiare, il domicilio, il lavoro e quanto altro ritenuto necessario). Il fascicolo viene poi trasmesso al Magistrato che, se lo ritiene giusto, emette un provvedimento provvisorio concessivo di una delle misure alternative previste.

Questo provvedimento, se non verrà opposto entro 10 giorni dalla notificazione, diventerà esecutivo dopo la conferma.

Se invece il Magistrato non ritiene possibile emettere il provvedimento provvisorio concessivo di una misura alternativa, verrà fissata la normale udienza collegiale, cui verrà chiamato a partecipare l'interessato, con l'avvocato, e sarà presente il Sostituto Procuratore Generale.

Farà seguito la decisione, poi comunicata all'interessato.

Risultati dell'attività giurisdizionale

Dopo aver analizzato la struttura organizzativa e le risorse umane che gestiscono le attività giuridiche ed amministrative, si approfondiscono i risultati dell'attività giurisdizionale del Tribunale di Sorveglianza e dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano.

Obiettivo del presente capitolo è quello di mostrare i risultati relativi al 2018, analizzare i dati in un'ottica comparata e restituire i risultati in termini di efficienza, efficacia ed impatto dell'attività giudiziaria. L'anno di partenza su cui viene misurato il *trend (baseline)* è il 2013, anno in cui è stata pronunciata la cosiddetta sentenza Torreggiani da parte della Corte Europea dei Diritti Umani che ha profondamente modificato la competenza del Tribunale di Sorveglianza e degli Uffici di Sorveglianza, accrescendola.

SENTENZA TORREGGIANI

Con la cosiddetta sentenza Torreggiani, l'8 gennaio 2013 la Corte Europea dei Diritti Umani ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani secondo cui "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti". La Corte Europea dei Diritti Umani ha riconosciuto la presenza di trattamenti inumani e degradanti subiti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza da parte di sette ricorrenti, a causa della carenza di spazio (tre detenuti in celle di nove metri quadrati) e di disfunzionalità dei servizi (celle scarsamente illuminate e limitato accesso all'acqua calda). La Corte ha riconosciuto il sovraffollamento carcerario come un problema strutturale, qualificando tale decisione come "sentenza pilota", che dunque troverà applicazione anche in futuro, per la generalità dei reclami riguardanti l'Italia. La Corte ha incoraggiato l'Italia a ridurre il numero di detenuti, riducendo il ricorso a pene detentive ed introducendo norme e modalità applicative che favoriscano l'applicazione delle misure alternative al carcere. In tale contesto, assume maggiore centralità il ruolo del Tribunale di Sorveglianza, competente

per la concessione di misure alternative al carcere. La sentenza Torreggiani e ulteriori Decreti Legge hanno determinato un aumento delle sentenze e dei reclami, nonché le competenze del Tribunale di Sorveglianza.

Il presente contributo mira ad identificare i *trend* di cambiamento, mostrando come Tribunale ed Ufficio di Sorveglianza siano intervenuti per gestire le criticità e per incrementare l'efficienza e l'efficacia delle proprie attività, spostandosi da una logica di *input-output* ad una **logica centrata su outcome ed impatto**. In questo modo, è possibile analizzare come le scelte organizzative e strategiche abbiano creato un impatto all'interno degli uffici e sugli stakeholder esterni. Tale approccio sarà proposto sia per i risultati del Tribunale di Sorveglianza sia per quelli dell'Ufficio di Sorveglianza.

PROCESSO E MISURE DI PERFORMANCE

Prima di presentare i risultati dell'attività giurisdizionale, è opportuno introdurre il ciclo di un procedimento iscritto presso Tribunale ed Ufficio di Sorveglianza al fine di comprendere il processo operativo dei due Uffici Giudiziari.

Figura 7 – Ciclo dei procedimenti

- > **Un procedimento iscritto presso il Tribunale di Sorveglianza viene definito sopravvenuto;**
- > **Un procedimento sopravvenuto e non definito nel corso dell'anno, risulta un pendente finale;**
- > **I pendenti finali si trascinano all'anno successivo, risultando pendenti iniziali;**
- > **Al momento di conclusione e di finalizzazione del procedimento, l'atto si considera definito.**

La capacità di "smaltimento" delle procedure trattate dal Tribunale di Sorveglianza di Milano viene monitorata attraverso due indicatori: indice di ricambio ed indice di smaltimento.

L'**indice di ricambio** è dato dal rapporto tra procedimenti definiti (*output*) e procedimenti sopravvenuti nel corso dell'anno (*input*). Quando l'indice è superiore a 100 significa che l'Ufficio Giudiziario ha definito un numero di fascicoli superiore rispetto a quelli introitati: di conseguenza, l'Ufficio è stato in grado di definire i procedimenti pendenti, riducendo l'arretrato ed i tempi medi dei processi. Tale indice misura l'**efficienza** dell'Ufficio Giudiziario.

$$\text{Indice di ricambio} = \frac{\text{Procedimenti definiti}}{\text{Procedimenti sopravvenuti}} \times 100$$

L'**indice di smaltimento** viene utilizzato per misurare la capacità di smaltimento di tutti i procedimenti presenti all'interno di un ufficio, sia quelli sopravvenuti nel corso dell'anno sia gli arretrati degli anni precedenti. Esso, infatti, è dato dal rapporto tra procedimenti definiti e la somma di procedimenti sopravvenuti e pendenti iniziali. Ad un valore elevato di tale indice corrisponde un alto numero di definizioni, a parità di sopravvenuti e pendenti. Pertanto, l'indice misura l'**efficienza** del Tribunale e dell'Ufficio di Sorveglianza in una **logica pluriennale** ed è utile per valutare la capacità di aggredire i procedimenti pendenti.

$$\text{Indice di smaltimento} = \frac{\text{Procedimenti definiti}}{\text{Procedimenti sopravvenuti} + \text{pendenti iniziali}} \times 100$$

Con riferimento alla dimensione di **efficacia**, non viene utilizzato uno specifico indicatore ma si rimanda alle iniziative che sono state introdotte nel 2018 e che hanno un impatto sulla capacità di smaltimento dei procedimenti. In termini di efficacia gestionale si evidenzia la rilevanza del dato relativo alla durata media dei processi. In particolare, la **durata effettiva** dei procedimenti viene calcolata attraverso la formula di magazzino, indicatore introdotto dall'ISTAT per determinare la giacenza media dei procedimenti e calcolata secondo la seguente formula:

$$\text{Formula di magazzino} = \frac{\text{Pendenti iniziali} + \text{Pendenti finali}}{\text{Sopravvenuti} + \text{definiti}} \times 365$$

Tribunale di Sorveglianza

Il presente capitolo fornisce una visione d'insieme dei dati relativi alle attività giurisdizionali del Tribunale di Sorveglianza. Di seguito si richiamano le principali informazioni in merito alla struttura organizzativa e alle risorse umane del Tribunale. Si rimanda, tuttavia, allo specifico capitolo per maggiori approfondimenti.

STRUTTURA E PERSONE

Il Tribunale di Sorveglianza di Milano si caratterizza per:

- > Presenza in servizio di 18 giudici nel 2018 a fronte dei 20 previsti in pianta organica (tasso di scopertura del 10%);
- > 34 dipendenti amministrativi in servizio, con un tasso di scopertura del 24,4%.

I RISULTATI DEL 2018

Tabella 4 – Tribunale di Sorveglianza - Flussi dei procedimenti

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sopravvenuti	9.555	12.063	11.452	11.793	12.667	12.326
Definiti	8.491	9.364	8.540	9.880	10.355	12.535
Pendenti finali	5.790	8.480	11.391	13.319	15.626	15.410
Indice di ricambio (%)	89%	78%	75%	84%	82%	102%
Indice di smaltimento (%)	55%	46%	37%	39%	37%	45%

Messaggi chiave:

- > Il Tribunale di Sorveglianza ha definito più procedimenti rispetto a quelli sopravvenuti;
- > Per la prima volta dal 2013, si rileva un tasso di ricambio positivo;
- > Inversione di tendenza nelle pendenze, con una riduzione dell'arretrato rispetto al 2017;
- > Nel 2018 la durata dei procedimenti inizia a calare rispetto agli incrementi registrati negli anni precedenti;

> A fine 2018 la concessione di misure alternative alla detenzione rappresenta l'86% dei pendenti finali e il 45% dei procedimenti sopravvenuti nel 2018 riguardano tale tipologia di procedimento.

Dal 2013, per ragioni legate alle numerose riforme seguite alla sentenza Torreggiani, che hanno aumentato le competenze del Magistrato e del Tribunale di Sorveglianza, si è registrata una costante ed enorme crescita delle sopravvenienze.

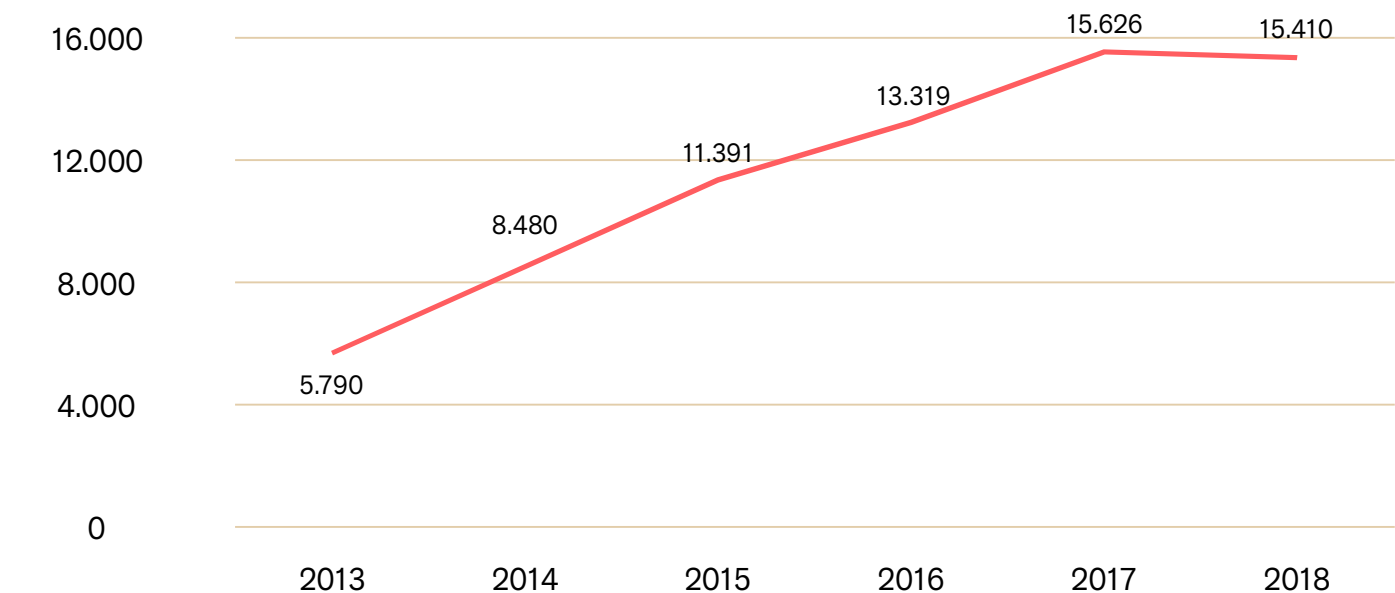
Nel 2018 si rileva una leggera riduzione dei procedimenti sopravvenuti su base annua (12.326 rispetto ai 12.667 nel 2017), mentre si riscontra un notevole incremento del numero di procedimenti definiti. Infatti, le definizioni sono aumentate del 21% su base annua e del 48% rispetto al 2013.

Per la prima volta dal 2013, l'indice di ricambio assume un valore positivo: nel 2018 il Tribunale è stato in grado di definire più procedimenti rispetto a quelli sopravvenuti, riducendo l'arretrato. Da un punto di vista di gestione interna, si rileva pertanto un miglioramento rispetto agli anni precedenti con una riduzione delle pendenze.

A fronte della ricordata progressiva e costante crescita nelle pendenze dal 2013 al 2017, solo nel 2018 si è realizzata la prima importante inversione di tendenza, con i pendenti finali che finalmente si sono ridotti da 15.626 a 15.410 su base annua.

In una prospettiva multi-anno, si rileva un incremento nell'indice di smaltimento rispetto ai valori del 2015, evidenziando la capacità del Tribunale di definire i procedimenti arretrati.

Figura 8 – Pendenze finali - Tribunale di Sorveglianza



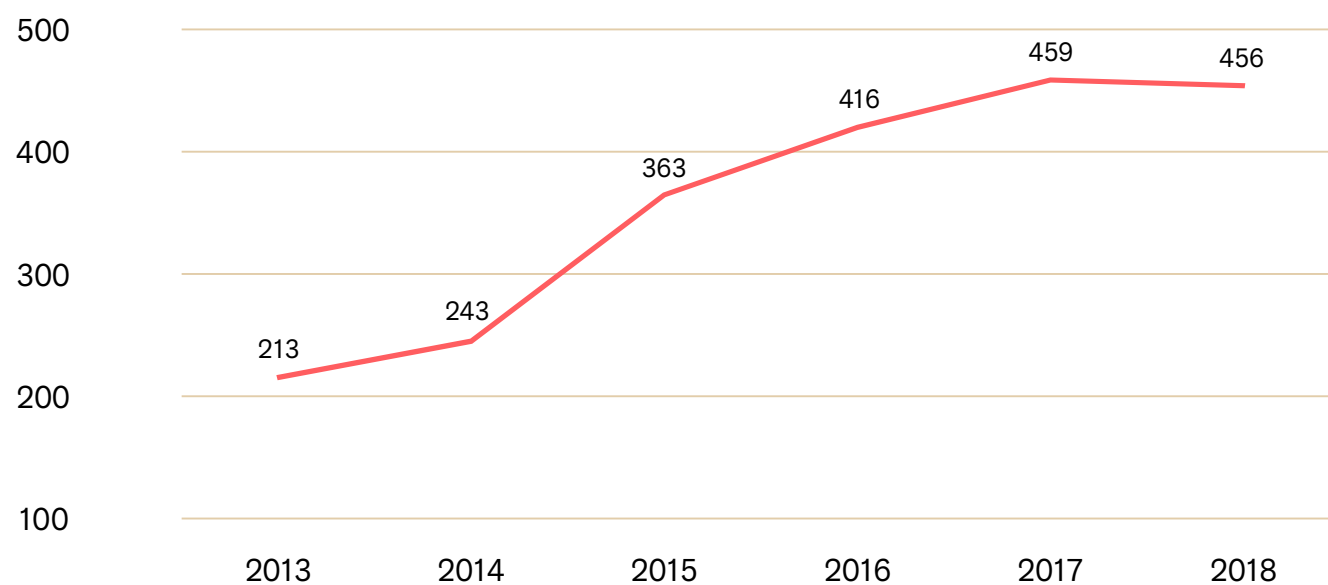
IMPATTO E PROSPETTIVE

L'aumento della capacità definitoria del Tribunale di Sorveglianza registrato nel 2018 è riconducibile all'impegno e alla produttività del personale del Tribunale, oltre che all'incremento del numero di magistrati in servizio, aumentati di due unità dal 2017 al 2018 (passando da 16 a 18). A partire da dicembre 2016, inoltre, è stato adottato un programma finalizzato all'abbattimento progressivo dell'arretrato pendente attraverso la modifica dell'organizzazione tabellare dell'ufficio e della gestione istruttoria del Collegio. L'efficacia di tali misure organizzative è misurabile attraverso l'indice di ricambio, positivo per la prima volta dal 2013, e dal numero di procedimenti pendenti, che a partire dal 2018 inizia a calare.

In una prospettiva futura, nel 2018 il Tribunale di Sorveglianza è riuscito ad attrezzarsi per gestire e recuperare i procedimenti in arretrato, di cui è possibile attendersi un'ulteriore riduzione nel corso dei prossimi anni.

Anche in termini di durata dei procedimenti, nel 2018 si rileva una prima leggera inversione del *trend* crescente maturato a partire dal 2013. In questo quinquennio, infatti, la formula è più che raddoppiata, passando da 213 a 459 nel 2017.

Figura 9 – Formula di magazzino - Tribunale di Sorveglianza



Si segnala che a partire dal 2019 la misura per i liberi sospesi sotto i 18 mesi (c.d. Riforma "De Plano") favorirà decisioni più celeri su misure alternative per condannati liberi con pene inferiori a 18 mesi, arrecando importanti modifiche all'operatività del Tribunale di Sorveglianza. Il tema viene approfondito nello specifico Tag, mentre il risultato e l'efficacia di tale novità legislativa sarà valutato in occasione del Bilancio di Rendicontazione Sociale dell'anno 2019, attualmente in corso.



Approfondimento: Flussi per tipologia di procedimento

A livello complessivo si evidenzia che dal 2013 al 2018 sono aumentate le sopravvenienze di circa 3.000 fascicoli. Tale incremento è legato soprattutto a quei procedimenti capaci di creare valore per i detenuti e per la comunità di riferimento, come la concessione di misure alternative e la riabilitazione.

In generale, le sopravvenienze sono costanti e, a fronte di un incremento delle definizioni, si riducono i fascicoli pendenti: in particolare, i procedimenti relativi alle materie meno onerose e complesse. Strategia del Tribunale di Sorveglianza è stata, infatti, quella di alleggerire il carico di lavoro dalle tipologie di procedimenti più semplici per potersi dedicare con maggiore impegno ai restanti fascicoli.



Tabella 5 – Flussi per tipologia di procedimento

	2017			2018		
	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti
Concessione misure alternative alla detenzione	6.262	4.762	12.642	5.602	4.953	13.290
Declaratoria estinzione della pena	1.818	1.332	848	1.839	2.543	143
Patrocinio a spese dello Stato	1.316	1.048	834	1.366	1.394	801
Riabilitazione	1.100	1.095	491	1.155	1.200	446
Reclami	194	157	92	252	245	99
Reclamo in materia di rimedi risarcitori per violazione art. 3 CEDU (35-ter)	19	2	17	173	101	89
Altri reclami	628	722	295	557	658	194
Rinvio dell'esecuzione della pena	414	360	234	450	487	197
Altri procedimenti	1.031	995	214	1.166	1.120	260
Totale	12.667	10.355	15.626	12.326	12.535	15.410

Analizzando i dati dei flussi per tipologia di procedimento con riferimento all'ultimo biennio, si evince come i fascicoli aventi ad oggetto la **concessione di misura alternativa alla detenzione** costituiscano il procedimento più frequente e presente presso il Tribunale di Sorveglianza. Nel 2018 sono sopravvenute 5.602 istanze (pari al 45% del totale ed in riduzione rispetto alle 6.262 del 2017) e a fine anno rimangono pendenti 13.290 fascicoli, pari all'86% del totale.

Accelerare ancora di più la definizione dei procedimenti del Tribunale di Sorveglianza potrebbe consentire ai detenuti a cui ne viene riconosciuto il diritto di trascorrere meno giorni in carcere, con un duplice impatto economico-sociale. In primo luogo, ai detenuti verrebbe riconosciuta la possibilità (laddove considerato opportuno dal Tribunale e dal Magistrato di Sorveglianza) di scontare la propria pena al di fuori del carcere, iniziando ad intraprendere un percorso di reinserimento sociale ed incrementando la propria qualità della vita. In secondo luogo, la scarcerazione di detenuti che possono fruire delle misure alternative, dunque in sicurezza per tutti, comporta un risparmio economico per la casse dello Stato: basti pensare che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia ha stimato in circa € 120 il costo medio di una giornata di detenzione. Pertanto, la concessione di misure alternative rappresenta uno dei procedimenti con maggiore valore creato da parte del Tribunale di Sorveglianza e su questa tipologia di fascicoli si rileva un incremento delle pendenze ed un numero di sopravvenienze superiore alla capacità di definizione.

Si è calcolato a questo proposito che nell'arco di tre sole udienze, dal carico di ruolo ordinariamente costituito, siano state concesse 18 misure alternative alla detenzione per complessivi 13.680 giorni di detenzione ancora da scontarsi, con la conseguenza di risparmio per lo Stato, rispetto ai costi della detenzione calcolata fino al fine pena, di € 1.641.600.

Si segnala, in tal senso, che la maggior parte delle concessioni (circa il 70%) riguarda liberi sospesi con una pena inferiore ai 18 mesi e, pertanto, dal 2019 iniziano ad essere trattate secondo la cosiddetta "Riforma de plano".

Inoltre, si evidenzia l'elevato numero di **declaratorie di estinzione della pena**, a dimostrazione del buon andamento, per la loro fondatezza, dei provvedimenti assunti di concessione di misure alternative. Nel 2018 il numero di definizioni di tali fascicoli è quasi raddoppiato rispetto al 2017 (da 1.332 nel 2017 a 2.543). Tale risultato è frutto di una strategia adottata da parte del Tribunale di Sorveglianza, che nel 2018 ha fissato tutti i procedimenti pronti di tale natura per le evidenti

ragioni risocializzanti che ne derivano. Ciò ha determinato una drastica riduzione dei pendenti (-83%), che tendono ad esaurirsi. Risulta molto consistente e tendenzialmente costante rispetto al 2017 il numero dei procedimenti di **riabilitazione**. Dal 2013 si riscontra un notevole incremento di procedimenti di riabilitazione: +78% di sopravvenienze (da 649 a 1.155). Tale aumento dei fascicoli sopravvenuti è stato accompagnato da un raddoppio delle definizioni (+127%, da 527 nel 2013 a 1.200 nel 2018), determinando una riduzione delle pendenze finali (-20%, da 561 a 446). Anche in questo caso, la capacità di definire questa tipologia di procedimenti (le definizioni risultano superiori alle sopravvenienze) ha un impatto sociale molto significativo, in quanto consente di cancellare completamente gli effetti di una condanna penale e di dare a chi ha scontato la propria pena la possibilità di tornare ad essere incensurato, attivando un processo di reinserimento all'interno della società ed eventualmente del mondo del lavoro, anche mediante la dichiaranda estinzione della pena accessoria.

Si segnala, inoltre, il sensibile incremento registrato nel 2018 di **reclami ex art. 35-ter O.P.**, a seguito del D.L.92/2014, che ha introdotto il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento. A partire dal 2016 la Corte di Cassazione ha mutato giurisprudenza in una prospettiva più favorevole al detenuto, ampliandone l'area di ammissibilità ritenendo ammissibili tali reclami: la conoscenza di tale istituto e l'attuale diffusione del fenomeno del sovraffollamento determinano l'incremento delle istanze, mentre l'Amministrazione Penitenziaria impugna le decisioni sfavorevoli. Il fenomeno risulta, pertanto, in rapida evoluzione (in Tribunale di Sorveglianza sono stati impugnati in secondo grado 173 procedimenti nel 2018 a fronte dei 19 del 2017).

Cessata al 31 dicembre 2015 l'applicabilità della normativa sulla **liberazione anticipata c.d. speciale**, si evidenzia la chiusura di numerosi contenziosi con un conseguente calo dei reclami connessi a tale normativa.

Ufficio di Sorveglianza di Milano

Il presente capitolo fornisce una visione d'insieme dei dati relativi alle attività giurisdizionali dell'**Ufficio di Sorveglianza di Milano**.

I RISULTATI DEL 2018

Nel 2018 si rileva un incremento delle sopravvenienze che, dopo i cali registrati dal 2015 al 2017, si attestano ai livelli del 2014 (nel 2018 risultano 38.459 procedimenti sopravvenuti presso l'Ufficio di Sorveglianza). Al contempo, si registra un aumento della capacità di definizione dell'Ufficio, in quanto il numero di procedimenti definiti aumenta del 10% su base annua, passando da 35.285 nel 2017 a 38.715 nel 2018.

Per la prima volta dal 2013, l'Ufficio di Sorveglianza è in grado di definire un numero più elevato di procedimenti rispetto al numero di quelli sopravvenuti (con un indice di ricambio positivo, pari a 101).

Di conseguenza, oltre a lavorare sui fascicoli correnti, l'Ufficio ha potuto smaltire parte dell'arretrato: i pendenti finali si riducono da 6.861 nel 2017 a 6.604 nel 2018.

In una prospettiva multi-anno, si rileva che nel 2018 l'indice di smaltimento ha recuperato il leggero calo registrato nel 2017, assestandosi sul *trend* degli anni precedenti. Tale risultato dimostra la costante attenzione posta dall'Ufficio di Sorveglianza tanto alla definizione dei procedimenti di nuova iscrizione, quanto alla finalizzazione dei fascicoli rimasti in arretrato.

Si deve considerare che vi è una quota fissa di pendenze costituita dalle misure in esecuzione che è legata alla durata della pena e non può essere definita prima (e neppure immediatamente dopo, salvo alcuni casi).

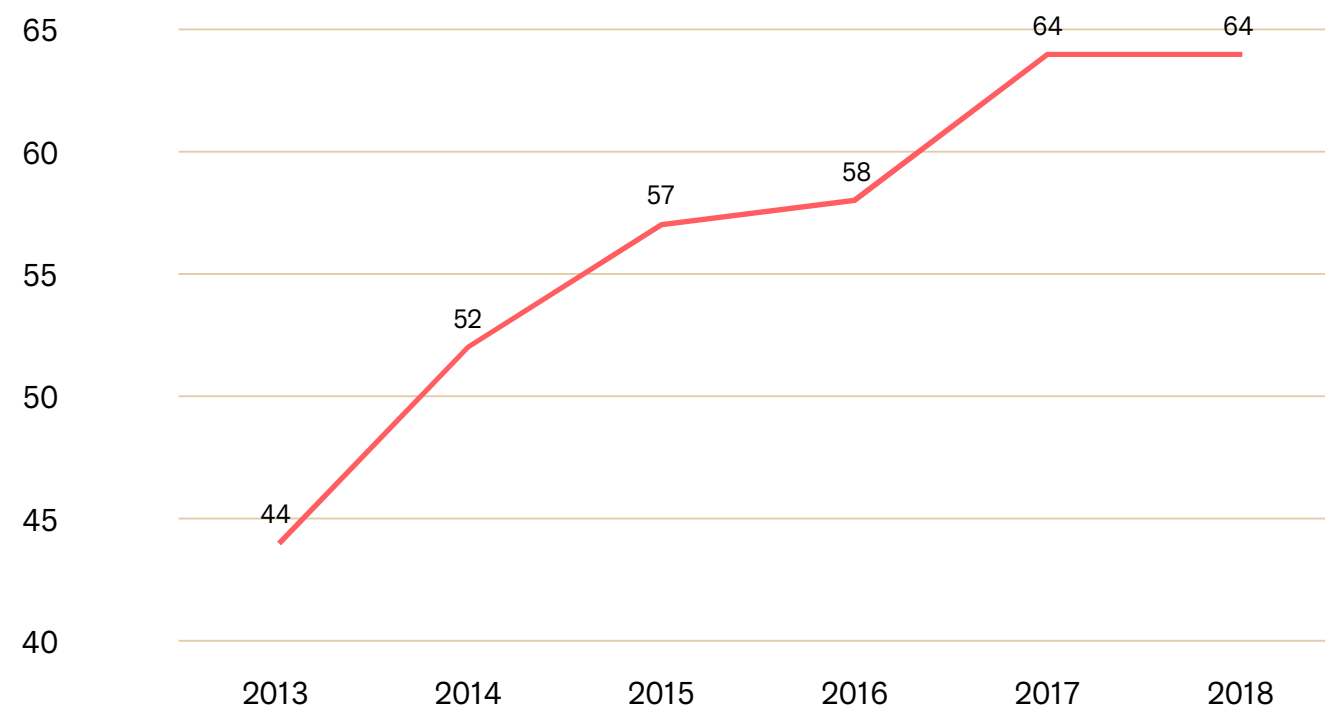
Tabella 6 – Ufficio di Sorveglianza di Milano - Flussi dei procedimenti

TOTALE (ufficio di Sorveglianza)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sopravvenuti	40.194	38.127	35.808	36.176	36.359	38.459
Definiti	39.114	38.000	35.643	36.003	35.285	38.716
Pendenti finali	5.350	5.467	5.616	5.786	6.861	6.604
Indice di ricambio (%)	97%	100%	100%	100%	97%	101%
Indice di smaltimento (%)	86%	87%	86%	86%	82%	86%

IMPATTO E PROSPETTIVE

La presenza di un ulteriore Magistrato di Sorveglianza rispetto al 2017 ha contribuito al significativo incremento di procedimenti definiti nel 2018. Tale efficienza organizzativa interna ha avuto un impatto anche sulla durata dei procedimenti che si assestano ai valori dell'anno precedente. A partire dal 2013 la formula di magazzino ha subito aumenti progressivi di anno in anno sino a stabilizzarsi nel 2018 al valore di 64.

Figura 10 – Formula di magazzino - Ufficio di Sorveglianza



Messaggi chiave:

- > Per la prima volta dal 2013, il numero di procedimenti definiti dall'Ufficio di Sorveglianza supera il numero dei fascicoli sopravvenuti;
- > Si riducono le pendenze e gli arretrati su base annua;
- > La durata dei procedimenti si stabilizza rispetto al 2017.

Approfondimento: Flussi per tipologia di procedimento

L'esecuzione di misure alternative risulta il procedimento più presente e frequente presso l'Ufficio di Sorveglianza, in linea con l'elevato numero di concessioni delle stesse da parte del Tribunale di Sorveglianza. A fronte di un leggero calo nelle sopravvenienze su base annua, si registra un incremento delle definizioni ed una conseguente riduzione dei procedimenti arretrati, che tuttavia continuano a costituire il 45% delle pendenze dell'Ufficio di Sorveglianza.

Altri procedimenti sono caratterizzati da una minore complessità e da tempistiche procedurali più ridotte, che consentono di finalizzare entro l'anno i procedimenti di nuova iscrizione. In tal senso, si registra un elevato numero di **autorizzazioni, permessi, declaratorie di estinzione della pena** iscritti all'Ufficio di Sorveglianza (rispettivamente 6.415, 6.616 e 1.153, costituendo il 37% del totale), ma tali procedimenti vengono definiti e smaltiti entro la fine dell'anno, mantenendo un livello contenuto di pendenze.

Una tipologia di procedimento su cui si è concentrato l'impegno del Tribunale di Sorveglianza è la **concessione di liberazione anticipata** ai detenuti: nel 2018 sono stati definiti 8.118 fascicoli (+22% rispetto al 2017), riducendo i procedimenti pendenti del 33%.

Tabella 7 – Flussi per tipologia di procedimento

	2017			2018		
	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti
Applicazione provvisoria di misura alternativa	1.051	1.039	84	931	894	121
Autorizzazione	6.049	6.051	5	6.415	6.411	9
Concessione liberazione anticipata	6.949	6.646	1.643	7.581	8.118	1.107
Declaratoria estinzione pena	1.168	1.168	2	1.153	1.153	1
Esecuzione misure alternative	3.041	2.460	3.407	2.883	3.339	2.951
Limitazioni e controlli della corrispondenza	962	959	5	1.026	1.028	3
Permesso	6.984	6.971	187	6.616	6.577	226
Programma di trattamento (non semilibero)	1.089	1.088	14	1.251	1.255	10
Esecuzione sanzioni sostitutive	31	32	267	145	78	334
Altri procedimenti	9.035	8.871	1.247	10.458	9.863	1.842
Totale	36.359	35.285	6.861	38.459	38.716	6.604

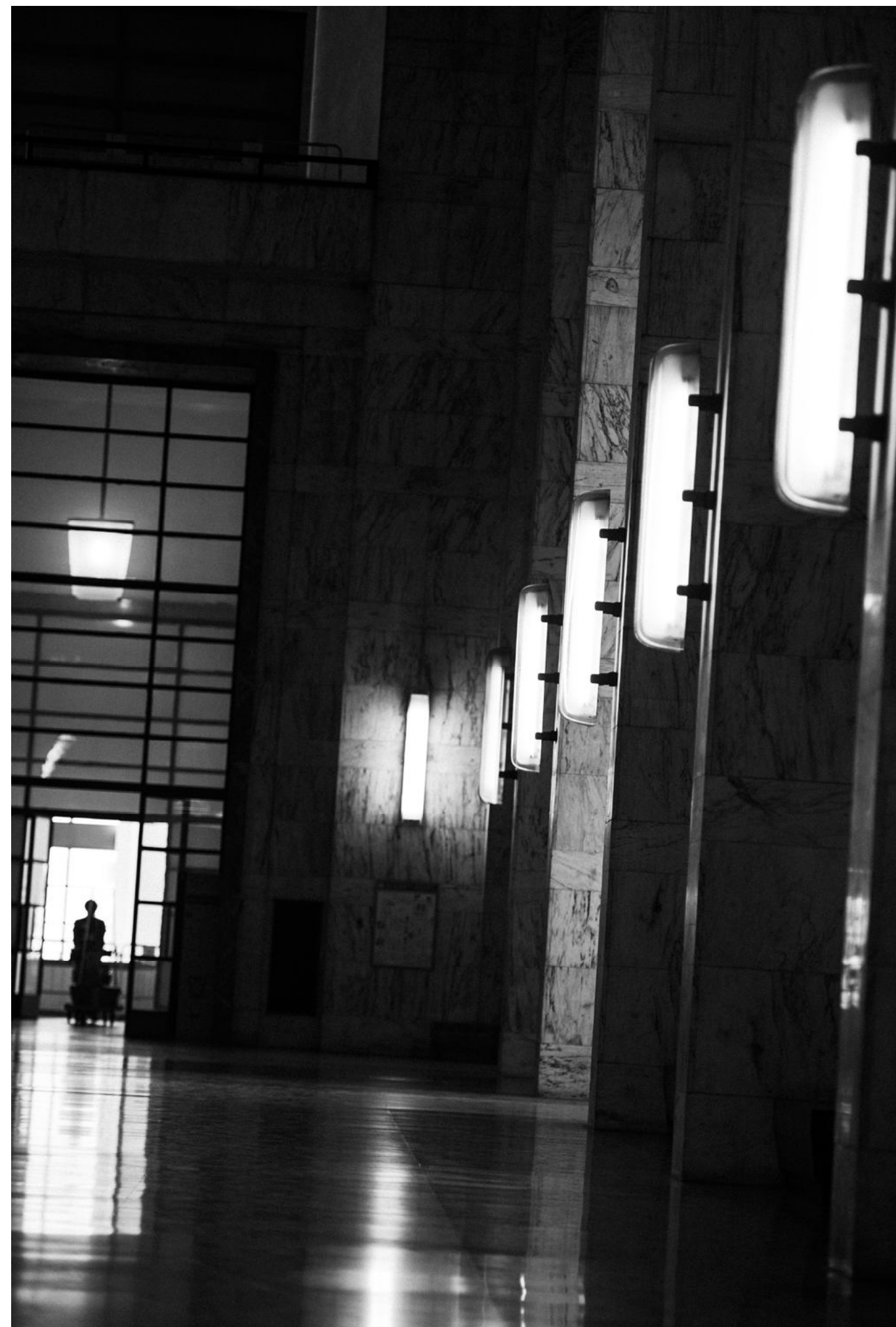


1. Lavoro e rieducazione

La condizione lavorativa e umana dei detenuti e in generale, delle persone condannate, anche quando hanno terminato di espiare la pena, è di particolare svantaggio, anche in forza del pregiudizio insito verso le persone che hanno commesso reati. Tuttavia, il lavoro, che è e resta - sempre e anche in carcere - un dovere sociale e un diritto costituzionale, è un elemento chiave per il percorso di reinserimento. Esso diminuisce la recidiva e i relativi costi e riduce l'effetto criminogeno del tempo ozioso della detenzione, della quale contiene la spesa, consentendo al condannato anche di contribuire al mantenimento della sua famiglia.

Nel 2018 hanno operato in carcere circa trenta diverse aziende e i detenuti che hanno lavorato all'interno delle strutture carcerarie sono stati complessivamente n. 220; a questi devono aggiungersi altri n. 257 detenuti, autorizzati a lavorare fuori del carcere, con rientro la sera in istituto.

Per favorire, anche in un'ottica di sicurezza, il reinserimento dei condannati, la legge 193/2000, c.d. Legge Smuraglia, ha previsto sgravi contributivi per le aziende, le cooperative sociali e i loro consorzi che assumono detenuti. Occorre incentivare ed estendere queste azioni, riflettendo sul vantaggio che può derivare alla singola impresa e alla collettività. Il lavoro, infatti, genera sicurezza, perché ricolloca la persona nel circuito della legalità e la restituisce alla società. Diversamente, continuerà a gravare sul carcere e sulla post-detenzione il circolo vizioso che ha posto e pone detenuti ed ex detenuti ai margini dell'attività produttiva e della società, con forte rischio di reiterazione dei reati commessi.



2. Carcere

IL SOVRAFFOLLAMENTO

La condizione di sovraffollamento (Tabella 8) caratterizza le strutture penitenziarie del distretto di Milano. I dati, al 31 dicembre 2018, sono distinti per istituti penitenziari del distretto di Milano.

Ciò si riverbera sul rispetto delle condizioni legali di detenzione, come poste dall'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, con conseguente possibilità di esperire l'azione che è disciplinata nell'art. 35 ter della Legge di Ordinamento Penitenziario, introdotto dal D.L. 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 2014, n.117. L'accertata sussistenza della violazione dell'art.3 della citata Convenzione da parte del Magistrato di Sorveglianza determina la riduzione della carcerazione illegittima in misura pari a 1 giorno ogni 10 di detenzione subita in pregiudizio e, ove ciò non sia possibile, il risarcimento del danno in misura pari a 8 euro al giorno. L'aumento dei casi di proposizione dei relativi reclami è costante nel tempo: nell'anno 2018 sono pervenute n. 515 istanze, con un incremento del 56% rispetto al 2017 e del 186% rispetto al 2016; al 31 marzo di quest'anno le nuove istanze pervenute risultavano 143. Si consideri che è in crescita anche il numero delle impugnazioni svolte dall'Amministrazione Penitenziaria contro i provvedimenti di accoglimento dei reclami: a fronte delle 33 impugnazioni dell'anno 2018, si registra nell'anno 2019, ancora in corso, un numero di 23 impugnazioni.

Tabella 8 – Sovraffollamento carcerario

Ufficio di Sorveglianza	Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		Di cui stranieri	Indice affollamento
			Totali	Donne		
Milano	Bollate – Casa di Reclusione	1.252	1.277	144	413	102%
	Lodi – Casa Circondariale	45	86	–	51	191,11%
	Milano – Casa Circondariale	825	984	92	599	119,27%
	Monza – Casa Circondariale	403	645	–	283	106,05%
	Opera – Casa di Reclusione	918	1.351	–	347	147,17%
	Totale Milano	3.443	4.343	236	1.693	126,14%
Pavia	Pavia – Casa Circondariale	518	682	–	331	131,66%
	Vigevano – Casa di Reclusione	242	400	93	184	165,29%
	Voghera – Casa Circondariale	341	408	–	40	119,65%
	Totale Pavia	1.101	1.490	93	555	135,33%
Varese	Busto Arsizio – Casa Circondariale	240	448	–	264	186,67%
	Como – Casa Circondariale	231	436	51	234	188,74%
	Lecco – Casa Circondariale	53	69	–	35	130,19%
	Sondrio – Casa Circondariale	26	24	–	8	92,31%
	Varese – Casa Circondariale	53	88	–	37	166,04%
	Totale Varese	603	1.065	51	578	176,62%
Totale Distretto		5.147	6.898	380	2.826	134,02%

LA CONDIZIONE FEMMINILE NEGLI ISTITUTI DI PENA

Le tematiche sottese al tema generale della detenzione femminile sono molte e muovono dalla constatazione della peculiarità della condizione femminile durante l'espiazione della pena. La presenza delle donne in regime di detenzione è costantemente attestata su bassi livelli rispetto alla corrispondente popolazione maschile: se alla data del 31 dicembre 2001 le donne detenute erano in percentuale del 4,29% rispetto ai maschi, tale numero negli anni è costantemente intorno al 5% della popolazione detenuta ed era al 31 dicembre 2018 pari al 5,5%. A livello locale, la presenza di detenute negli istituti penitenziari milanesi, nelle apposite sezioni femminili del carcere di Milano Bollate e di Milano San Vittore, oltre che presso l'I.C.A.M., è stata, dal 2017 all'anno corrente, la seguente:

Tabella 9 – Detenuti

DATA	ISTITUTO	DETENUTE ITALIANE	DETENUTE STRANIERE	TOTALE
31/12/2017	Milano San Vittore	40	47	87
31/12/2017	ICAM	–	5	5
31/12/2017	C.R. Bollate	71	61	132
31/12/2018	Milano San Vittore	37	55	92
31/12/2018	ICAM	–	4	4
31/12/2018	C.R. Bollate	84	60	144
31/03/2019	Milano San Vittore	30	72	102
31/03/2019	ICAM	1	9	10
31/03/2019	C.R. Bollate	82	54	136

L'esiguità del numero delle detenute rispetto alla detenzione maschile si fonda sulla valutazione dell'opzione criminale connessa alla condizione femminile stessa: spesso il ruolo della donna è subalterno e connesso allo *status* di moglie o convivente del soggetto che delinque o di componente del nucleo familiare malavitoso; più raramente si rinvencono casi di reati commessi in ambito familiare. Prevalgono i reati contro il patrimonio, la proprietà e in tema di stupefacenti. Nessuno studio ha rilevato l'aumento del tasso di criminalità femminile nel tempo, né una specificità dei reati connessi allo *status* femminile.

Il livello di istruzione non è alto ed il problema si riflette sulla professionalità, con ricadute sulle possibilità di occupazione anche successiva alla detenzione. Trattandosi di donne di prevalenza rom e straniera, è sviluppata grande attenzione al problema della comunicazione interna a causa della cultura differente e della lingua. La particolarità della condizione della donna detenuta si ravvisa poi nella sua sfera affettiva, con particolare riguardo ai rapporti con i figli. Va segnalata la presenza della ricordata struttura I.C.A.M., a struttura attenuata, facente capo

al carcere di San Vittore, il quale ha al suo interno anche la Sezione femminile. L'I.C.A.M. è collocato al centro della città, con previsioni organizzative analoghe alla struttura comunitaria e figure educative che garantiscono per i bambini l'accompagnamento e l'utilizzo dei servizi educativi territoriali esterni, con il coinvolgimento di istituzioni ed enti territoriali, inclusi i servizi sanitari del territorio. Tra i limiti di applicazione della legge per la detenzione domiciliare speciale incide notevolmente il problema della casa, soprattutto per le nomadi e straniere, che difficilmente ne possiedono una, mentre per le tossicodipendenti sono ancora poche le comunità terapeutiche che accolgono anche i bambini. La previsione di convenzioni come quella, rinnovata in data 14 maggio 2019 con l'Associazione Ciao e il Comune di Milano, insieme al Tribunale di Sorveglianza di Milano e ad altri uffici giudiziari, è una esperienza positiva, non sufficiente in ragione dell'esiguità del numero dei posti ivi disponibili.

GLI STRANIERI

La presenza di detenuti stranieri negli istituti di competenza del Tribunale di Sorveglianza di Milano è massiccia: al 31 dicembre 2018 detenuti stranieri erano 2.826 (su un totale di 6.898 detenuti), pari al 41% della popolazione carceraria. La gestione della detenzione comporta dunque la necessità di fronteggiare i relativi diritti: alimentazione differenziata, esigenze di pratica religiosa, anche mediante la costituzione di locali appositi, istruzione, attività formative specifiche e quanto altro caratterizza i bisogni del singolo. La popolazione detentiva composita rende necessario che sia prestata attenzione alla compatibilità in cella e nell'ubicazione e nella gestione dei singoli reparti detentivi, per garantire le migliori condizioni di rispetto reciproco e di sicurezza. La complessità di tale gestione è oggetto anche dei vari reclami avanzati ai Magistrati di Sorveglianza, relativi alla richiesta di tutela dei diritti sottostanti, che la carenza delle risorse organizzative rende di complessa realizzazione. Gli istituti penitenziari sono comunque attenti al rispetto delle regole.

LA SALUTE

Il diritto alla salute, tutelato dalla Costituzione all'art. 32, è una condizione di equilibrio tra mente e corpo che correla intrinsecamente salute mentale e salute fisica. La salute involge la condizione complessiva della persona: salute fisica e psichica sono dunque due facce della stessa medaglia perché attengono la condizione complessiva della persona. È noto, però, che la concreta modulazione dell'espiazione della pena in carcere è affetta da molteplici e gravi criticità derivanti soprattutto dalla limitatezza delle risorse e dal sovraffollamento, per cui può affermarsi che l'attuazione di quei principi rappresenti, ancora oggi, soprattutto un obiettivo piuttosto che un risultato raggiunto. La recente riforma operata dal L. Lgs. 2 ottobre 2018, n.123 ha evidenziato che è compito del Servizio Sanitario Nazionale occuparsi del tema della salute negli istituti penitenziari. La complessità e il numero di interventi chiesti a tale servizio nel contesto carcerario devono essere gestiti, tenendo conto anche del fatto che spesso in carcere vi sono persone che vivono in gravi condizioni di disagio e marginalità, caratterizzata anche da disturbi psichici, spesso sfuggita alle maglie dell'assistenza territoriale, tanto più tenendo conto del grande numero di stranieri. Gli istituti penitenziari milanesi sono dotati di due centri clinici, presso il carcere di Milano-San Vittore e di Opera, che fungono da punto di raccolta, pur non sufficiente, per le persone detenute affette dalle varie patologie. Lo strumento giudiziario per la gestione delle patologie gravi è il differimento obbligatorio e facoltativo dell'esecuzione della pena agli art. 146 e 147 c.p., che nell'anno 2018 ha portato a 217 concessioni su 727 istanze. Quanto alle problematiche psichiche, il primo ingresso in carcere costituisce il momento in cui, in quanto nei primi giorni della detenzione, sino a circa tre mesi, si sono nel tempo più frequentemente verificati gesti di autolesionismo o di suicidio. Il problema suicidario o autolesionistico, peraltro largamente presente come gesto dimostrativo nella popolazione detenuta straniera di origine nord africana), presente nelle carceri con percentuali assai più rilevanti di quelle che riguardano la società libera, in alcune carceri lombarde è stato

virtuosamente affrontato mediante il progetto D.A.R.S. (Detenuti ad Alto Rischio Suicidario) che ha attenzione e coordina, con un'*equipe* formata da psichiatri, criminologi, volontari, educatori e personale della polizia penitenziaria, gli interventi di prevenzione e supporto specifico per questi detenuti. Appare utile citare il progetto "Sulla soglia" gestito da una cooperativa milanese sin dal 2005 a favore dei cittadini con disagio psichico prossimi alla dimissione per fine pena. Tale progetto, che si è svolto in sinergia con importanti realtà sanitarie territoriali e istituzionali riguarda sia la fase del trattamento interno dei malati psichici, prevedendo una presa in carico di sostegno psicologico e psichiatrico, sia la fase di prosecuzione all'esterno dopo il fine pena in rete con i servizi territoriali. È stato dunque aperto, presso il carcere di San Vittore, un "centro diurno" cui partecipano detenuti anche con gravi problematiche psichiatriche e in cui vengono svolti laboratori creativi tematici con il supporto di operatori, esperti d'arte e professionisti dell'area sanitaria interna. Occorre però intensificare le modalità di trattamento e presa in carico e rinforzare le sinergie con i servizi psichiatrici territoriali. L'ultima frontiera è adesso la gestione degli effetti di choc post-traumatici a causa delle torture e delle privazioni subite all'estero da talune persone, che assumono condotte dalla difficile gestione detentiva, tanto più nei reparti ordinari. Le relative problematiche specifiche andrebbero affrontate anche con interventi mirati e mediante specialisti psichiatri e psicoterapeuti, di cui vi è invece carenza. Il problema è stato individuato per essere affrontato con prontezza.

3. Riforma

CHE COS'È E A CHI INTERESSA

È una riforma (introdotta dall'art. 4, lett. b), n. 3 del D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123) che riguarda la procedura con la quale vengono trattate le istanze - presentate dalle persone condannate ad una pena detentiva - tese ad ottenere la concessione di una misura alternativa alla detenzione.

Interessa tutti coloro che hanno riportato una condanna a pena detentiva non superiore ad un anno e sei mesi e che si trovano in regime di sospensione dell'ordine di carcerazione. Si trovano in queste condizioni la gran parte delle persone che ogni anno riportano una condanna definitiva a pena detentiva: nel Tribunale di Sorveglianza di Milano queste persone costituiscono circa il 65% del totale di coloro che chiedono l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione.

Si tratta, pertanto, di una riforma di grande rilievo, perché interessa un gran numero di persone.

CHE COSA PREVEDE LA RIFORMA

Prima di questa riforma una misura alternativa poteva essere concessa solo a seguito dell'esame in udienza dell'istanza proposta dal condannato. L'udienza si teneva dinanzi al Tribunale di Sorveglianza in composizione collegiale (composto da due Magistrati di Sorveglianza e da due Esperti), con la partecipazione del rappresentante della Procura Generale, del condannato interessato e del suo avvocato.

La riforma prevede che l'istanza venga decisa - senza udienza - con provvedimento di un solo Magistrato. Se l'istanza è accolta, il provvedimento viene comunicato all'interessato ed al suo avvocato, nonché alla Procura Generale, ciascuno dei quali può presentare opposizione entro dieci giorni. Se non viene presentata opposizione, il provvedimento viene confermato dal Collegio (composto, come al solito, da due Magistrati di Sorveglianza e da due Esperti), anche in questo caso senza udienza ed il provvedimento diviene così definitivo.

Se l'istanza non viene accolta dal Magistrato, oppure viene fatta opposizione avverso il provvedimento di accoglimento, la procedura viene interrotta e riprende corso quella "tradizionale" con l'udienza dinanzi al Collegio.

QUALI SONO I VANTAGGI DELLA RIFORMA

La nuova procedura introdotta dalla riforma presenta un'importante semplificazione, consistente nell'eliminazione dell'udienza. Subordinare l'emissione di un provvedimento alla necessità della trattazione in udienza dell'istanza comporta un inevitabile allungamento dei tempi. Infatti, il numero delle udienze che possono tenersi in un anno è comunque limitato (non più di quattro-cinque a settimana), come limitato è il numero delle istanze che possono essere esaminate nel corso di un'udienza (non più di 80 - 90); le istanze sono invece molto numerose, ben più di diecimila ogni anno. La possibilità di emettere il provvedimento senza la necessità di passare per l'udienza consente di definire un numero sicuramente maggiore di istanze.

QUALI SONO I RISULTATI ATTESI

Il beneficio arrecato dall'eliminazione dell'udienza di trattazione appare, da una prima verifica sul campo, apprezzabile in termini di riduzione del tempo. Nella fase di prima applicazione, durata circa tre mesi, da marzo a giugno di quest'anno, un solo magistrato, supportato da un piccolo gruppo operativo, dedicato in via esclusiva all'espletamento dell'istruttoria delle pratiche, ha definito circa 200 procedimenti. Ragguagliando questo dato statistico all'intero anno ed all'intera compagine di magistrati presenti nel Tribunale di Sorveglianza, diventano ipotizzabili risultati certamente interessanti... Molto dipenderà, come al solito, dalla possibilità concreta - se vi sarà - di impegnare nell'impresa mezzi materiali e, soprattutto, umani.

Conclusioni al Bilancio Sociale

I dati statistici sul lavoro svolto hanno consentito di evidenziare che, tra le molte difficoltà organizzative e di risorse, il Tribunale di Sorveglianza di Milano ha cercato di intervenire per accelerare i tempi di decisione, garantendo l'esercizio del diritto di difesa, per assicurare la tenuta del sistema.

Va ricordato il decisivo compito del Tribunale di Sorveglianza di incidere sulla libertà personale, che viene sacrificata in ogni momento nel quale l'azione è condizionata all'assenza di risorse necessarie per provvedere. Si è detto dell'ampiezza del numero delle misure alternative concesse e del limitatissimo numero di revoche delle stesse, come prova della tenuta delle misure concesse, nella convinzione che le misure sono sicurezza, perché riportano le persone alla strada della legalità.

Alcuni interventi organizzativi, già descritti, hanno peraltro consentito il miglioramento della resa del Tribunale, che ha infatti aumentato le definizioni del 20%, ponendosi per la prima volta in una posizione di contrasto al superamento delle sopravvenienze, anche se i numeri sono sempre al di là delle forze di cui si dispone.

Senz'altro ciò si deve all'impegno dei Magistrati di Sorveglianza, che hanno fronteggiato anche talune sostituzioni, ricadenti direttamente sull'ordinario svolgimento dell'attività. Allo stesso modo, l'impegno del personale amministrativo è stato notevolissimo e se ne dà volentieri atto. Grazie, dunque, in primo luogo ai magistrati e al personale dell'ufficio per l'impegno profuso.

Altri interventi, diretti ad aumentare la presenza del personale, se pure non stabilmente, hanno fatto il resto.

Va dunque avanzato un ringraziamento sentito all'Amministrazione Penitenziaria, che attraverso il sostegno di alcune unità di polizia penitenziaria, se pure inviate con formule provvisorie di assegnazione, ha consentito lo svolgimento di moltissime attività di cancelleria, indispensabili per il suo funzionamento.

Analogo, sentito ringraziamento va avanzato alla Polizia Locale e alla Sesta Opera San Fedele, attraverso l'assegnazione per qualche ora di una unità.

Un grande grazie va detto all'Ordine degli Avvocati di Milano, che attraverso l'erogazione di borse ha avviato dall'anno 2018 l'assegnazione di 3, sostituite da altri 3 giovani laureati. Questo apporto è risultato prezioso per l'istruttoria di istanze arretrate e ad essi è affidata l'organizzazione della fase relativa alla procedura per le istanze avanzate dai c.d. liberi sospesi con la pena sotto i 18 mesi, di cui alla riforma operata dal D.Lgs. 123/2018. L'arrivo delle nuove leve, a partire dal 25 febbraio 2019, ha consentito la lavorazione, al 20 giugno 2019, di 600 procedimenti, e ci si attende dunque per la fine dell'anno un incremento portato dal rito semplificato, che potrà senz'altro sostenere le relative esigenze di definizione, anche se a ciò

corrisponderà il dato che giungeranno in udienza collegiale, adesso, fascicoli più complessi.

Giova però ribadire la necessità di praticare il sistema integrato delle sinergie istituzionali, per consentire che il percorso avviato possa essere implementato. Gli Enti del territorio, che a Milano hanno una tradizione di attenzione e generosità, sono dunque nuovamente chiamati a non far mancare sostegno e iniziative di supporto a questo fine. Anche le imprese potranno dare un grande contributo, investendo in un'ottica di convenienza del costo del lavoro che è anche partecipazione attiva alla vita sociale.

Si è consapevoli delle gravi difficoltà che riguardano la gestione di tutti i settori. Lo sguardo tuttavia anche alle persone che hanno commesso reati è uno sguardo al volto umano della pena ed anche alle condizioni di sicurezza sociale, che è un valore di tutti.

Giovanna Di Rosa



