

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI NAPOLI

**Al sig. Presidente della Camera Penale
avv. A. Belloni**

**- al sig. Presidente della Corte di Appello
dr. G. De Carolis di Prossedi**

**e p.c. - al sig. Procuratore generale
dr. L. Riello**

**- al sig. Procuratore della Repubblica
dr. G. Melillo**

Oggetto: gravi disfunzioni degli uffici giudiziari.

In relazione al deliberato della Giunta della Camera Penale del 9/3/2018 relativo all'oggetto, pur non condividendo tutto quanto in esso esposto, dichiaro la mia piena disponibilità a partecipare al sollecitato tavolo permanente finalizzato ad individuare le criticità degli uffici giudiziari del distretto, ed in particolare dell'ufficio e del Tribunale di sorveglianza, ed a formulare e proporre soluzione adeguate al loro superamento.

Tuttavia, come già evidenziato più volte in incontri con rappresentanti della Camera Penale e con il Presidente della Corte di Appello, non posso non ribadire anche con questa mia che le difficoltà di gestione del mio ufficio derivano essenzialmente dalla totale inadeguatezza numerica del personale amministrativo in servizio rispetto al carico di lavoro sempre crescente ed inoltre caratterizzato dall'intrinseca urgenza e delicatezza dei procedimenti di competenza, in quanto incidenti sulla libertà personale dei soggetti interessati. Va detto anche che di tale inadeguatezza sono stati

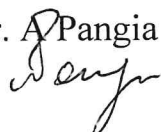
più volte informati sia i competenti uffici del Ministero (direzione del personale e DAP) sia la presidenza della Corte di Appello, cui sono state rivolte, secondo le rispettive competenze, richieste di assegnazione, distacco o applicazione di unità lavorative, richieste non prese in adeguata considerazione e rimaste fino ad oggi insoddisfatte (si consideri al riguardo che all'esito del recente concorso per assistenti giudiziari nella distribuzione dei primi 1400 posti avvenuta tra dicembre 2017 e gennaio 2018 all'ufficio di sorveglianza di Napoli non è stato assegnato nessun posto sui 143 assegnati agli uffici del distretto e, nel corso del successivo scorrimento effettuato a marzo su ulteriori 1024 posti solo uno è stato assegnato all'ufficio di sorveglianza di Napoli).

Va detto altresì, come già fatto presente ai rappresentanti della Camera Penale in incontri anche recenti, che proprio la carenza di personale rende allo stato impossibile destinare all'ufficio sportello informazioni al pubblico più di un impiegato, non potendosi ulteriormente ridurre il numero degli addetti all'istruzione ed all'esecuzione dei procedimenti, mentre si è da mesi in attesa dell'elaborazione da parte del DGSIA dell'applicazione Web per l'accesso diretto dei difensori al registro informatico, elaborazione più volte sollecitata da questo Presidente e dal dirigente della cancelleria.

Si rimettono quindi al Presidente della Corte di Appello le iniziative che ritenesse opportune per aderire alla richiesta della Giunta della Camera Penale di Napoli.

Napoli, 16 marzo 2018.

Il Presidente del Tribunale di sorveglianza

dr. *A. Pangia*


CAMERA PENALE DI NAPOLI

Centro Direzionale - Piazza Cenni - Nuovo Palazzo di Giustizia

Tel. 081/2461689 - 081/19179867

e-mail: camerapenale@gmail.com

www.napoli.camerepenali.it

Aderente all'Unione delle Camere Penali Italiane



**III.^{mo} Sig. Presidente della Corte d'Appello di Napoli
Dott. Giuseppe De Carolis di Prossedi**

**III.^{mo} Sig. Procuratore Generale presso la
Corte d'Appello di Napoli
Dott. Luigi Riello**

**III.^{mo} Sig. Procuratore della Repubblica presso il
Tribunale di Napoli
Dott. Giovanni Melillo**

**III.^{mo} Sig. Presidente del Tribunale di Sorveglianza
di Napoli
Dott.ssa. Adriana Pangia**

Oggetto: gravi disfunzioni degli Uffici Giudiziari. Richiesta di predisposizione immediata di un Tavolo Permanente con i Responsabili ed i Capi degli Uffici Giudiziari del Distretto per la individuazione e la risoluzione delle problematiche.

1. Premessa.

La Giunta della Camera Penale di Napoli, con il presente deliberato intende esprimere il proprio rammarico e la propria preoccupazione per la situazione drammatica, ancorchè ormai divenuta cronica, in cui versano gli Uffici Giudiziari, in particolare quelli del Tribunale di Sorveglianza di Napoli.

Nel corso del suo mandato, la Giunta ha sistematicamente focalizzato la propria attenzione sul generale funzionamento degli uffici giudiziari del Palazzo di Giustizia di Napoli, sul problema delle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri e, in generale sul tema della esecuzione della pena nel distretto di Napoli.

Non a caso, dopo pochi mesi dall'insediamento, la Giunta aveva formalmente richiesto una ispezione straordinaria - ai sensi degli artt.

7, co. 2, e 9 della legge n. 1311 del 1962 - sollecitando il Ministero della Giustizia ad assumere le iniziative necessarie per superare le lacune e le carenze organizzative riscontrate. Già in quella occasione, ci si era soffermati sulle gravi disfunzioni che da tempo attanagliano gli uffici del Magistrato e del Tribunale di Sorveglianza di Napoli. Detti uffici, invero, rivestono una importanza strategica ed una significativa centralità sul piano della esecuzione della pena e richiedono, pertanto, delle pronte ed immediate soluzioni.

Nei documenti ufficiali, nei vari convegni e simposi, in tutte le occasioni ufficiali – in ultimo, anche nell’ambito dell’intervento tenuto in occasione della inaugurazione dell’Anno Giudiziario, dello scorso 27 gennaio presso il complesso del Maschio Angioino – i temi “sensibili” sono stati proprio quelli della esecuzione della pena, delle preoccupanti condizioni dell’Ufficio di Sorveglianza di Napoli, a loro volta strettamente legate alla situazione drammatica delle carceri, in particolare di quelle del circondario napoletano.

Ed è proprio il cattivo e problematico andamento degli uffici di sorveglianza partenopei a confermare ed aggravare lo stato di generale difficoltà che affligge il sistema dell’esecuzione della pena nell’ambito del distretto di corte d’appello di Napoli.

Le criticità sono evidenti e ormai considerevolmente radicate, sotto svariati profili. In un nostro deliberato, redatto in occasione della astensione proclamata lo scorso dicembre 2017, abbiamo diffuso i dati preoccupanti provenienti dal DAP (ed aggiornati al 31 ottobre 2017): **nelle carceri italiane sono ristretti ben 7450 detenuti** in più rispetto alla capienza regolamentare, di cui **1142 in Campania**. Ed ancora su una **popolazione carceraria complessiva di 57.994 detenuti** quelli non definitivi, i **cd. presunti innocenti, sono addirittura 20.514, a dimostrazione dell’attuale ed eccessivo uso delle misure cautelari della custodia carceraria**. Ed ancora, si è altresì precisato che **al 31 dicembre 2017, all’interno del carcere di Poggioreale, sono risultati ristretti 2165 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 1637**. Di recente, taluni organi di stampa hanno denunciato la presenza nelle carceri di circa 7.574 detenuti in più rispetto ai posti disponibili nei penitenziari italiani (fonte, Aliprandi, da *Il Dubbio*, 8 marzo 2018, p. 12). Si conferma, purtroppo, il *trend* di crescita esponenziale del sovraffollamento all’interno delle carceri.

Per far fronte a questa situazione di emergenza (che, sotto taluni aspetti, appare ancor più grave rispetto al recente passato) sono necessarie misure straordinarie nell’ambito di una politica di ampio

respiro al fine di migliorare, in primo luogo, le condizioni di vita delle strutture detentive ed i mezzi per agevolare il ricorso alle misure alternative alla detenzione. Molte speranze erano state riposte nella delega legislativa in materia di ordinamento penitenziario, che conteneva aspetti interessanti di pura civiltà. Purtroppo, la delega non è stata, finora, attuata in maniera esaustiva.

Al tempo stesso, è necessario assicurare l'efficienza degli Uffici di Sorveglianza in considerazione del fatto che - in un distretto oberato come quello di Napoli - essi gestiscono un carico di lavoro (e di condannati) considerevole.

2. Le principali criticità del tribunale di Sorveglianza di Napoli.

Le gravi disfunzioni degli Uffici di sorveglianza di Napoli sono state continuamente denunciate da questa Giunta, sia nei propri documenti pubblici che nei vari deliberati di astensione, compreso quello dello scorso dicembre. In questa sede, per evitare inutili ripetizioni, si devono sintetizzare i punti critici e le problematiche che sembrano essere diventate ormai irreversibili.

a) Sportello Informazioni con il Pubblico.

E' stato certificato il sostanziale fallimento dell'ufficio (o sportello) informazioni del Tribunale di sorveglianza. Tale ufficio - ubicato all'ottavo piano, lato lamellare, della Torre C del Palazzo di Giustizia - risulta, allo stato, del tutto inadeguato ad assicurare un servizio di minima efficienza per l'utenza e per gli Avvocati. A partire dal maggio del 2017, a seguito di un ordine di servizio a firma del Dirigente Amministrativo del Tribunale di Sorveglianza, si è venuta a modificare in modo significativo l'organizzazione e l'accesso degli utenti presso lo Sportello Informazioni. Attualmente, le informazioni sullo stato di tutti i procedimenti di competenza del Tribunale e dell'Ufficio di Sorveglianza possono essere acquisite esclusivamente mediante la consultazione di un solo terminale e/o postazione informatica, gestito da un impiegato all'uopo preposto. Il predetto servizio è disponibile per sole tre ore (insindacabilmente, dalle ore 9,30 alle ore 12,30) dal lunedì al venerdì. Sono comprensibili i quotidiani disagi che l'utenza (alquanto vasta sul piano numerico) deve subire, dal momento che i soli procedimenti di competenza del Tribunale di sorveglianza abbracciano l'area del Distretto della corte d'appello. Sul piano organizzativo, si sono più volte rappresentate le condizioni di difficoltà per gli Avvocati ed il pubblico, i quali sono costretti ad attendere pazientemente per ore il proprio turno al di fuori della stanza (chiusa) in cui si trova la postazione informatica, in una sorta di anticamera, per nulla dignitosa e/o decorosa, priva di sedie e

senza nemmeno un impianto per l'aria condizionata. Vi è di più. Nella stessa stanza, per soli tre giorni alla settimana, vi è un funzionario addetto alla ricezione di tutte le istanze difensive indirizzate sia all'Ufficio che al Tribunale di Sorveglianza. In ogni caso, si tratta di soluzioni che si sono dimostrate del tutto insufficienti ed inadeguate a far fronte ad un numero elevatissimo di richieste giornaliere, peraltro variegata nel loro contenuto. La stessa previsione dell'invio delle istanze a mezzo di posta elettronica certificata si sta rivelando di per sé carente, a causa dei tempi necessari ai funzionari preposti per la registrazione delle istanze stesse. Le carenze organizzative dello sportello con il pubblico si manifestano in modo davvero disarmante allorquando vi siano delle istanze e/o autorizzazioni urgenti (ad esempio, per motivi legati alla salute del condannato) da sottoporre alla visione ed alla decisione dei magistrati di sorveglianza. Tutta la farraginosità del sistema si evidenzia nella mancanza di un canale di dialogo più snello e rapido nei casi di urgenza.

b) Conoscenza e/o conoscibilità degli atti del fascicolo del procedimento.

Sul piano delle garanzie difensive, va detto che è alquanto arduo per un difensore riuscire ad avere contezza e conoscenza del contenuto del fascicolo relativo alla procedura che interessa il proprio assistito. E' evidente che la difesa tecnica è, di fatto, alquanto distante dal fascicolo del proprio assistito. E tutti questi aspetti presentano delle ricadute significative anche sul piano concreto. Basti pensare, ad esempio, alla farraginosità delle procedure di liberazione anticipata e a quelle per la concessione delle misure alternative alla detenzione. Le predette procedure infatti - a causa dei ritardi, della impossibilità di acquisire consapevolezza sullo stato dell'*iter* di acquisizione delle informazioni e delle difficoltà nella trasmissione delle medesime informazioni e delle varie relazioni provenienti dalla polizia e dagli istituti penitenziari - si caratterizzano per i tempi troppo lunghi di definizione e per gli svariati ed imprevisibili ostacoli che, volta per volta, devono essere affrontati prima di giungere alla decisione. Ne deriva che spesso e volentieri i procedimenti non si riescono a concludere entro la scadenza della pena (o in tempi utili per assicurare la fruizione di un beneficio, come per le istanze di liberazione anticipata, ad esempio). O, peggio ancora, le udienze in cui sono discusse le istanze per la concessione di misure alternative devono rinviarsi per la mancata acquisizione delle informazioni, ovvero per la loro incompletezza. A tal proposito, si ribadisce come sia del tutto esclusa una partecipazione, anche solo di ausilio e di sollecitazione, da parte della difesa la quale è di fatto tenuta all'oscuro circa l'esistenza ed il contenuto delle informazioni e non può interloquire, o anche contro

dedurre su di esse, se non poco prima dell'udienza di discussione o il giorno stesso. Tutto ciò rappresenta un evidente *vulnus* per le prerogative e le garanzie difensive, davvero insopportabile. E va detto con forza che tutto ciò incide sulle lungaggini dei procedimenti – perché una difesa legittima ed attenta consente di evitare ritardi e rinvii nella acquisizione delle informazioni, ad esempio - sul merito e, più ancora, sul piano della qualità degli stessi provvedimenti che saranno emanati.

c) Modalità di svolgimento delle udienze camerale.

Da tempo si avverte l'esigenza di un protocollo di gestione delle udienze, le quali, con riguardo agli imputati detenuti, sono di fatto organizzate secondo le esigenze delle scorte di polizia penitenziaria. Tutto ciò ha determinato, e tuttora determina notevoli disagi per il corretto e sereno esercizio del diritto di difesa, peraltro più volte denunciato dai Collegi. Taluno obietterà che, per effetto della Riforma Orlando, l'avvento dei collegamenti audiovisivi nei giudizi di competenza della magistratura di sorveglianza risolverà molti di questi problemi. Ma anche questa soluzione - indicata dall'art. 1, comma, 85 lett. i), della riforma Orlando – in realtà non fa che impoverire ulteriormente le garanzie difensive in siffatto procedimento. Vi è sul punto una precisa volontà legislativa, non condivisibile, di ampliare l'ambito di applicazione dell'istituto della partecipazione a distanza e dell'utilizzo di collegamenti audiovisivi.

d) I tempi per l'emissione degli ordini di esecuzione della carcerazione.

Sulle difficoltà e sui rallentamenti nelle procedure per la concessione delle misure alternative alla detenzione e nelle decisioni in materia di liberazione anticipata incidono anche i tempi di predisposizione e di emissione - da parte dell'organo requirente - degli ordini di esecuzione per la carcerazione, i quali rappresentano il presupposto indefettibile per poter poi adire le competenti autorità in materia di sorveglianza e di esecuzione della pena. In particolare - con riferimento ai provvedimenti di pertinenza della Procura Generale della Corte d'Appello e della Procura della Repubblica - nella prassi sono stati riscontrati dei gravi ritardi nella emissione degli ordini di esecuzione per la carcerazione; ritardi dai quali sono poi scaturiti contrattempi e difficoltà nel ricorso alla liberazione anticipata e/o nelle richieste di misure alternative alla detenzione.

3. I decreti legislativi in materia di ordinamento penitenziario.

L'attesa per l'attuazione della delega in materia di riforma dell'ordinamento penitenziario ha assunto connotati davvero singolari.

Nonostante le rassicurazioni più volte espresse da esponenti del Governo *pro tempore* sulla prossima emanazione dei decreti delegati, si è dovuto (amaramente) prendere atto della mancata attuazione della parte più significativa ed apprezzabile della riforma penitenziaria. Dopo aver letto, infatti, il Parere della Commissione Giustizia del Senato del 7 febbraio 2018, si era già avuta la netta sensazione di un tentativo di ridimensionamento della portata dell'intervento legislativo con riferimento, ad esempio, al tema dell'accesso dei condannati alla pena dell'ergastolo alla semilibertà ed alla liberazione condizionale, nonché alla eliminazione di automatismi e preclusioni che impediscono o ritardano, per i recidivi e per gli autori di determinate categorie di reati, l'accesso alle misure alternative alla detenzione. In sostanza, già a quel tempo ci si era preoccupati per il pericolo di un inquietante passo indietro rispetto alle aperture a suo tempo dimostrate dal legislatore sul tema dell'accesso ai benefici penitenziari per i condannati di cui all'art. 4bis della legge sull'ordinamento penitenziario. Mai come allora, speravamo di sbagliare nelle nostre previsioni e/o sensazioni. La realtà ci ha consegnato la grande delusione della mancata approvazione della riforma in materia di ordinamento penitenziario. Peraltro, il legislatore delegato non ha compreso che una cosa era l'eliminazione della preclusione all'accesso dei benefici per alcune categorie di condannati, tutt'altra cosa era la concessione del beneficio medesimo, che sarebbe comunque scaturita da una autonoma decisione di competenza dell'organo giurisdizionale di sorveglianza, alla stregua dei requisiti previsti dalla legge. Anche dopo la riforma, infatti, sarebbe sempre stato un magistrato di sorveglianza a decidere se concedere o meno il beneficio al condannato, non essendovi sul punto alcun automatismo in punto di legge. Dispiace aver dovuto leggere tra le righe del prefato parere parlamentare un certo scetticismo nei confronti del ruolo e delle prerogative della magistratura di sorveglianza. E, a suo tempo, aveva destato altrettanta preoccupazione l'invito formulato al Governo - e contenuto nel parere del Senato - di valutare l'opportunità di esercitare la delega in esame anche con riferimento ai principi ed ai criteri direttivi in tema di riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute, in tema di previsione di norme che favoriscano l'integrazione dei detenuti stranieri ed in tema di libertà di culto. Erano, queste circostanze, indizi gravi, precisi e concordanti del temuto "*passo indietro*" che è stato poi effettivamente realizzato da parte del legislatore delegato con la mancata approvazione della delega. E' inevitabile che una siffatta decisione - davvero sciagurata - inciderà in modo negativo nel futuro meccanismo della giurisdizione di sorveglianza, viepiù nel distretto di Napoli.

Per le ragioni suesposte, la Giunta della Camera Penale di Napoli si trova costretta a dover ribadire lo stato di agitazione più volte evocato negli ultimi mesi e - prima di dover deliberare un nuovo periodo di astensione dalle udienze e dalle attività giudiziarie, come forma legittima di dissenso (del tutto inevitabile, a fronte dello stato di cronica inefficienza e laddove prosegua l'acquiescenza finora riscontrata) – **con il presente documento intende proporre alle Autorità ed ai Capi degli Uffici Giudiziari del Distretto di Corte di Appello di Napoli la immediata organizzazione di un Tavolo Permanente che assicuri un dialogo costante e fattivo con i responsabili dei competenti Uffici Giudiziari finalizzato ad individuare le cause delle disfunzioni ed a porre un tempestivo rimedio ad esse, laddove possibile.**

Come già sottolineato in precedenza, per risolvere la situazione disastrosa che affligge l'intero sistema organizzativo preposto alla esecuzione della pena nel distretto di Napoli è necessario che si pianifichino in tempi brevi le soluzioni per le suesposte problematiche. O, almeno, che si trovi un rapido rimedio per quelle disfunzioni che - con la necessaria partecipazione e collaborazione di tutti i soggetti indicati - possono trovare fin da ora una apposita e diretta risoluzione.

Negli altri casi, è indispensabile che dal predetto tavolo permanente si individuino le richieste e le possibili soluzioni da inoltrare al fine di sollecitare l'intervento del Governo e degli organi centrali del Ministero della Giustizia i quali, finora, non sono stati sensibili a fronte delle richieste della Classe forense.

Tutto quanto premesso, la Giunta della Camera Penale di Napoli sollecita la convocazione *ad horas* di un Tavolo Permanente che veda la partecipazione della Avvocatura a mezzo dei suoi rappresentanti, unitamente alla indispensabile presenza di tutte le Autorità a capo degli Uffici Giudiziari nell'ambito del Distretto della Corte d'Appello di Napoli, in particolare quelle competenti in materia di esecuzione della pena.

Napoli, li 9 marzo 2018

Il Presidente
Avv. Attilio Belloni

Il Segretario
Avv. Guido Picciotto