

LE FUNZIONI DEL GIUDICE DI SORVEGLIANZA(*)

1. — *Oggetto dello studio: la figura del giudice di sorveglianza*

Obiettivo del presente studio è quello di esaminare in qual modo si sia atteggiata in concreto la figura del giudice di sorveglianza nel periodo, non molto lungo ma nemmeno troppo breve, trascorso dall'entrata in vigore dei Codici del 1930 ad oggi, di verificare in qual modo il funzionamento di quest'organo abbia risposto alle aspettative del legislatore e della dottrina che ne aveva segnato le linee, e di antivederne le future possibilità, in relazione ai prevedibili sviluppi dell'ordinamento giuridico italiano ad ai progressi delle scienze penologiche.

La creazione di quest'organo giudiziario, fornito di potestà giurisdizionali e amministrative, suscitò nel nostro Paese molto interesse fra i penalisti e i cultori della materia penitenziaria, che per altro era trattata allora in chiave prevalentemente giuridica: numerose sono state le pubblicazioni al riguardo, per vero più frequenti negli anni vicini al 1930 che negli ultimi decenni. Questo assopimento di discussioni non è, di certo, un segno positivo di profonda penetrazione dell'istituto nella scienza degli operatori del diritto e dei tecnici penitenziari; pensiamo di trovare una spiegazione nel fatto che l'attività del giudice di sorveglianza si svolge con il rito chiuso dei provvedimenti in camera di consiglio, spesso senza la cooperazione dell'avvocato e sfugge all'attenzione di coloro che formano le correnti di opinione. Non sono mancate perciò dichiarazioni di scetticismo sulla funzionalità di esso. Sta di fatto che il giudice di sorveglianza è guardato con molta attenzione dai penologi europei e che è stato preso a modello nella creazione del *juge pour l'exécution des peines* nel diritto francese. Riteniamo che sia il caso di studiare se le carenze percepite o percettibili siano dovute a difetti d'impostazione legislativa¹ ovvero a «viziature di sviluppo», cioè al modo in cui si sono andate formando le strutture, sì da poter formulare qualche indicazione diagnostica e prognostica.

(*) Da *Rass. Studi Penit.*, 1972, pp. 173 ss.

2. — *Funzioni istituzionali del giudice di sorveglianza nell'ordinamento italiano*

Conviene ricordare che l'introduzione del giudice di sorveglianza nel nostro sistema, grazie ai Codici penale e di procedura penale del 1930, era stata preceduta da un notevole movimento di pensiero, tendente a sottoporre al controllo del giudice l'esecuzione penale in tutti i suoi aspetti, compresa l'attuazione delle pene detentive, che in passato era stata considerata attività prettamente amministrativa.

L'impostazione del problema fu fatta, secondo la tradizione legislativa del nostro Paese, con vedute giuridiche astratte più che con intendimenti pragmatici, correlati alla pratica del trattamento penitenziario ed alle concrete possibilità offerte dalle strutture esistenti. Le premesse teoriche erano senz'altro validissime: se l'amministrazione della giustizia si deve svolgere con garanzie di carattere giudiziario, pure l'esecuzione penale dev'essere subordinata a simili garanzie, anche per un certo parallelismo con l'esecuzione civile, e non può fare a meno della presenza di un giudice. Tuttavia, poiché il procedimento di esecuzione non può, per necessità di cose, riprodurre le linee di quello di cognizione (che è concepito secondo gli schemi tipici del rapporto processuale), occorre dare ad esso una diversa configurazione, e conseguentemente attribuire al giudice un complesso di funzioni diverse. Fu opportunamente scelta la figura del giudice monocratico, il quale può operare con maggiore speditezza e libertà di azione che non un collegio di magistrati, a somiglianza del giudice istruttore, fornito di notevoli poteri d'iniziativa oltre che decisorii.

Senonché, la nuova codificazione era caratterizzata da un altro importantissimo aspetto: l'introduzione delle misure di sicurezza. Era evidente, almeno in un sistema fortemente giurisdizionalizzato come il nostro, che queste non potessero non essere poste nel campo d'azione del potere giudiziario con precise garanzie formali, poiché tutte le misure di sicurezza si risolvono in riduzioni o limitazioni di diritti ed in ispecie quelle personali comportano la privazione o il condizionamento della libertà individuale, a seconda che si tratti di misure detentive o non. Ma l'attuazione di tali misure non pone soltanto problemi di tutela di diritti soggettivi, poiché esse hanno una funzione sostanziale, che è quella di apprestare dei rimedi concreti contro la pericolosità sociale. Tale funzione dev'essere esplicata mediante un'opera di diagnosi, portante ad un giudizio sull'esistenza di uno stato di pericolosità nel soggetto e sugli aspetti di tale pericolosità (disturbi psicofisici che influiscono sulla criminogenesi, abitudini di vita antisociale, particolare proclività al delitto dovuta ad altri fattori), e mediante un'azione di trattamento, che deve avere le sue basi nei provvedimenti di applicazione, modificazione e revoca delle misure di sicurezza. Simili interventi debbono essere concepiti e sviluppati con

chiare vedute costruttive: l'attività del giudice di sorveglianza assume un'importanza di primo piano ed è di somma responsabilità in questo settore, in quanto non si riduce ad un'azione formale, destinata alla salvaguardia di situazioni giuridiche soggettive, ma è densa di contenuto e deve rispondere ad un programma operativo.

La concezione del trattamento individualizzato, rivolto a far fronte a quelle carenze della personalità che hanno reso il soggetto incapace di reagire convenientemente a certe situazioni della vita di relazione, si è ormai fatta strada in tutto il settore dell'esecuzione delle misure penale, di cui è stato esaltato il carattere rieducativo nell'art. 27 della nostra Costituzione, oltre che nei moderni movimenti di pensiero seguiti, anche nelle grandi assise internazionali. Ma nella codificazione del 1930 il concetto del trattamento era ancora embrionale e ciò aveva portato ad una netta contrapposizione fra le pene e le misure di sicurezza, essendo stata attribuita prevalentemente a queste ultime la funzione di trattamento della pericolosità.

3. — *Struttura dell'organo giudiziario*

IL giudice di sorveglianza ha sede presso ogni tribunale (art. 45 Ordinamento giudiziario, approvato con R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) ed è scelto fra i giudici ad esso assegnati. Egli è competente per tutto quel che riguarda l'esecuzione delle pene inflitte ai condannati adulti. Per i minorenni, invece, l'incarico di giudice di sorveglianza è conferito ad uno dei giudici del tribunale per i minorenni (art. 51 dell'Ordinamento giudiziario) e, poiché questo speciale organo giudiziario ha competenza territoriale in tutto il distretto della corrispondente Corte di appello, esercita le sue funzioni in relazione a tutti gli istituti penitenziari per minori ivi ubicati. Per l'esecuzione delle pene militari, esiste un giudice di sorveglianza unico, che è scelto fra i magistrati addetti al Tribunale Supremo Militare (art. 37 R.D. 9 settembre 1941, n. 1023).

Tale struttura ha determinato notevoli inconvenienti, almeno per quanto riguarda i giudici di sorveglianza presso i tribunali ordinari. Il fatto che la nomina del giudice di sorveglianza si riduca ad un «incarico» ha avuto per conseguenza che il magistrato adibito a tale funzione, dovendo continuare a svolgere nel medesimo tempo altre attività giudiziarie, non abbia la possibilità di dedicarsi con tutto l'impegno dovuto all'azione di sorveglianza, né di coltivare gli studi occorrenti per la specializzazione. Soltanto in alcuni grandi tribunali è stato organizzato un vero e proprio ufficio del giudice di sorveglianza in cui il magistrato, affiancato da collaboratori con funzioni amministrative, ha potuto esercitare in maniera efficace il suo lavoro. Si tratta dei tribunali esistenti presso i maggiori capoluoghi di Corte d'appello, o di

altri che hanno nei loro circondari importanti case penali o stabilimenti per misure di sicurezza detentive (ad esempio, Livorno e Modena). Questi uffici possono essere considerati come «piloti» e le loro esperienze meriterebbero di essere diffuse, perché si possa creare una tradizione simile a quelle che si è formata nella giurisprudenza civile e penale. Ma molti altri uffici languono, perché il giudice addetto è solo, oberato di altro lavoro e poco interessato alle funzioni di sorveglianza. Un'indagine approfondita, compiuta con la metodologia della ricerca scientifica, sarebbe utile per un documentato bilancio quantitativo sul lavoro dei vari uffici e per l'individualizzazione delle deficienze e delle loro cause.

Pertanto nei progetti di riforma dell'Ordinamento penitenziario è stata prevista la possibilità di concentrare gli uffici di sorveglianza, con circoscrizioni comprendenti i circondari di più tribunali: uffici dotati di più magistrati (esonerati da ogni altra funzione), funzionari di cancelleria e personale esecutivo e subalterno.

4. — *Funzioni del giudice di sorveglianza nell'esecuzione delle pene detentive: a) ispettive e consultive*

Le funzioni del giudice di sorveglianza in materia di esecuzione delle pene sono disciplinate in modo piuttosto sommario nel Codice penale e in quello di procedura penale, ma trovano un regime più puntuale nel Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 787, tuttora in vigore nonostante il lungo e complesso lavoro di preparazione per una sostanziale riforma, svolto a cura del Ministero di grazia e giustizia.

Nell'esposizione della materia, la dottrina suole ripartire le funzioni del giudice di sorveglianza in: deliberative, consultive e ispettive. Riteniamo opportuno premettere l'esame delle funzioni ispettive, che attengono ad una vigilanza generica sugli stabilimenti penali, per far seguire l'esame di quelle consultive, che implicano l'emissione di pareri in particolari momenti dell'esecuzione e concludere con la trattazione delle attività deliberative, che sono le più numerose ed hanno una parte essenziale nell'attuazione del trattamento penitenziario. Nell'esame di queste ultime, pensiamo per altro di dover distinguere alcuni provvedimenti di natura spiccatamente decisori, che sono eventuali ed occasionali, da quelli che servono ad orientare il trattamento individuale e condizionano in materia sistematica l'esecuzione penitenziaria nel diritto italiano.

Il giudice di sorveglianza è investito di potestà ispettive che lo portano a vigilare sull'andamento generale degli istituti di pena, con un'azione di carattere e di contenuto ben diversi da quelli propri della vigilanza esercitata dal Ministero di grazia e giustizia, direttamente

o per mezzo degli Ispettorati regionali, istituiti con la legge 25 luglio 1956, n. 888. Mentre al Ministero ed agli ispettorati compete una supervisione generale sull'organizzazione degli stabilimenti, sul funzionamento dei servizi, sull'operato del personale, sulla disciplina dei detenuti e sull'ordine degli istituti, al giudice di sorveglianza spetta una vigilanza sulla legalità del trattamento penitenziario. In sostanza, il suo compito principale è quello di assicurare l'osservanza delle norme di legge e di quelle regolamentari che disciplinano la vita della comunità carceraria: specialmente quelle dei Codici penale e di procedura penale, del Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena e dei regolamenti interni dei singoli istituti (art. 323 del Regolamento citato). Conviene ricordare che il sistema italiano è basato sulla specializzazione degli istituti e che i singoli stabilimenti, ordinari e speciali, essendo destinati a diversi tipi di oggetti, debbono essere regolati da disposizioni particolari, appropriate al tipo di trattamento previsto per i detenuti ivi ospitati.

Il giudice di sorveglianza è poi chiamato a dar pareri in materia di grazia e di liberazione condizionale. Nell'enunciazione di essi, deve non solo verificare l'esistenza delle condizioni prescritte dalla legge e dalle altre norme in vigore (particolarmente, per quel che riguarda la durata della pena già espiata ed i precedenti del condannato, giusta l'art. 176 Cod. pen. e l'art. 201 Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena), ma anche rendersi conto dello stato psico-fisico del soggetto, dei progressi realizzati sul piano del trattamento, della idoneità della famiglia a prestargli sostegno materiale e morale. Si tratta quindi di un accertamento non soltanto di condizioni giuridiche, ma anche di elementi di giudizio tecnico sulle possibilità di adattamento alla vita sociale libera.

Il Regolamento prevede l'intervento del giudice di sorveglianza dopo un parere del consiglio di disciplina dell'istituto, in cui il detenuto si trova, inoltrato dal direttore con le informazioni del caso; ma il giudice di sorveglianza può compiere investigazioni supplementari, senza formalità di sorta, per approfondire lo stato delle cose.

L'istanza di liberazione condizionale è inoltrata direttamente al Ministero, per la decisione. La competenza ad esaminare la materia, per le proposte al Ministero, è oggi data alla Direzione Generale per gli Affari penali, ma da alcuni si opina che sarebbe preferibile farla rientrare nel campo d'azione della Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e di pena. Nel disegno di legge penitenziaria, in corso di esame dinanzi al Parlamento, la competenza a provvedere è attribuita al giudice di sorveglianza: il quale dovrà preoccuparsi non solo dei progressi che il condannato ha compiuti sulla via della risocializzazioni, ma anche dei riflessi esterni che la dimissione anticipata potrà avere (oggi, l'apprezzamento delle reazioni che essa può avere nella comunità è lasciato alla discrezionalità del Ministero).

La proposta di grazia dev'essere invece trasmessa al Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello, il quale deve raccogliere altre informazioni ed osservazioni, allo scopo di valutare l'atteggiamento delle persone offese, di coloro che possono avere ragioni di risentimento per il reato commesso, e della comunità in genere. Una siffatta valutazione è necessaria non soltanto per conoscere fino a qual punto è vivo il ricordo del reato e qual è lo stato d'animo degl'interessati nei confronti del suo autore, ma anche per pronosticare quale potrà essere l'accoglienza che questi riceverà in caso di liberazione anticipata e se ne potranno sorgere ostacoli supplementari per il suo reinserimento nella comunità.

5. — *Segue*: b) deliberative e decisorie

Nell'esame delle funzioni deliberative, riteniamo di far precedere, per comodità di trattazione, quello delle funzioni decisorie, che abbiamo segnalate come una specie tipica, all'analisi delle altre che concernono il trattamento come procedimento amministrativo e come azione tecnica.

Il giudice di sorveglianza decide sui reclami dei detenuti in materia di remunerazione per il lavoro prestato (limitatamente alle vertenze concernenti la corrispondenza fra la remunerazione calcolata dalla direzione dello stabilimento e quella che gli è dovuta con le detrazioni, che variano a seconda della posizione giuridica del detenuto) ed in materia di spese di mantenimento del liberando infermo (invero, nel caso che il detenuto non possa essere dimesso per infermità, matura a suo carico un obbligo di rimborso delle spese diverso da quello dell'ordinario mantenimento in istato di detenzione). Tale attività decisoria ha un sostanziale contenuto giurisdizionale, di tipo privatistico, in quanto implica la risoluzione di conflitti d'interessi patrimoniali.

Ben altri aspetti presentano gli altri interventi di carattere deliberativo del giudice nel normale *iter* dell'esecuzione penitenziaria.

I più frequenti sono quelli che riguardano l'assegnazione dei condannati agli stabilimenti di pena speciali, mentre per l'assegnazione agli stabilimenti ordinari non occorre alcun provvedimento del giudice di sorveglianza. Per altro, l'assegnazione agli stabilimenti speciali è molto frequente, poiché soltanto i condannati ai quali non è applicabile alcune particolare qualificazione dovrebbero scontare le pene detentive negli stabilimenti ordinari (ergastoli, case di reclusione, case di arresto), mentre i minori di età e tutti quelli che hanno determinate qualifiche, in base al Codice penale (delinquenti abituali, professionali, per tendenza, recidivi, condannati a pena diminuita per infermità mentale, alcoolismo o azione di stupefacenti, ubriachi abituali, o persone dedite agli stupefacenti) o al Regolamento (minorati fisici, tu-

bercolotici, individui di condotta indisciplinata o ribelle, riadattandi) debbono essere assegnati agli stabilimenti speciali previsti dagli art. 213 e seguenti del Regolamento. In pratica, esistono stabilimenti per minori degli anni 18 (nei quali i condannati possono rimanere fino a 21 anni, giusta l'art. 28 del Regolamento), per minorati psichici (nei quali il trattamento è governato da psichiatri), per minorati fisici, i sanatori giudiziari (dove il trattamento è governato da medici), gli stabilimenti di riadattamento sociale, le case di punizione; ma spesso, sono state create delle «sezioni» per minori, per minorati fisici e psichici, per tubercolotici, per riadattandi, sezioni di punizione, presso gli altri stabilimenti ordinari o speciali, così come sono state poste in essere sezioni per delinquenti abituali, professionali o per tendenza, presso altri stabilimenti. Il passaggio da un tipo di stabilimento ad un altro viene effettuato appena si riscontra che il detenuto è in condizioni tali da farlo qualificare in un modo diverso da quello corrispondente allo stabilimento nel quale si trova. Il trasferimento da un tipo d'istituto all'altro ha grande importanza, data la differenziazione del trattamento nelle diverse specie di istituti.

All'inizio dell'esecuzione, spetta al pubblico ministero, giusta l'art. 40 del Regolamento, stabilire il tipo di stabilimento nel quale il condannato deve essere assegnato, ma in seguito ogni passaggio da una categoria di stabilimenti all'altra è deliberato dal giudice di sorveglianza. L'indicazione della specie di stabilimento dove dev'essere eseguita la pena presenta talora delle notevoli difficoltà, in specie quando lo stesso soggetto si trova in condizioni tali da essere qualificato con più specificazioni: ad esempio, di delinquente abituale e di minorato fisico, di minorato psichico e di tubercolotico nel medesimo tempo. La scelta del tipo di stabilimento dev'essere fatta in vista del genere di trattamento che appare meglio confacente alle esigenze personali del condannato.

A questo fine può soccorrere l'osservazione scientifica della personalità del detenuto. Dal 1954, l'Amministrazione penitenziaria ha cominciato a servirsi di questo genere di osservazione per poter realizzare con maggiore chiarezza di vedute il trattamento individualizzato dei condannati. Fu creato l'Istituto di Osservazione di Roma-Rebibbia, a cui seguì dopo alcuni anni la costituzione di un speciale Sezione nel Carcere giudiziario di Milano, con lo specifico compito di provvedere alla classificazione dei condannati in base alle loro condizioni fisiopsichiche, di procedere ad una diagnosi di recuperabilità e di fornire indicazioni specifiche per un trattamento adeguato. La costituzione di quest'organismo non è prevista da alcuna norma di legge, ma non trova ostacoli nella legislazione: la sua funzione può essere inquadrata in quell'azione di osservazione del detenuto che è contemplata dall'art. 50 del Regolamento. La materia dovrà tuttavia essere disciplinata più organicamente nel futuro Ordinamento penitenziario.

Il giudice di sorveglianza, di regola, opera senza alcun coordinamento con l'Istituto di Osservazione, ma può ben servirsi dei risultati delle indagini ivi compiute al fine di assegnare un detenuto ad una categoria o ad un'altra: specialmente a quelle dei minorati fisici o psichici o, rispettivamente, degli indisciplinati e ribelli da destinare alle case di punizione. La categoria dei «delinquenti difficili» ha suscitato da tempo l'interesse e le cure dei penitenziaristi: quando si tratta di sventurati affetti da tare fisiche o psichiche, quando di soggetti sani ma insofferenti di ogni disciplina e portati a disturbare costantemente i loro rapporti con il prossimo? In passato, la loro sorte era, di solito, il trasferimento alle case di punizione, o a quelle di rigore (previste dal Regolamento, ma soppresse di fatto dall'Amministrazione italiana). Oggi, si suol richiedere il controllo scientifico dell'Istituto di Osservazione, o di una *équipe* medico-psichiatrica presso una casa per minorati psichici, ed il giudice di sorveglianza può avvantaggiarsi dei relativi responsi.

Il giudice di sorveglianza può intervenire fin dai primi momenti dell'esecuzione, allorché il condannato non si presenta adatto alla normale vita in comune nell'ambiente penitenziario, impartendo disposizioni affinché l'isolamento protratto non si risolva in una inutile sofferenza per l'interessato.

Egli è poi competente a decidere se il condannato a pena detentiva di età minore dei 21 anni ma maggiore dei 18 possa rimanere nelle sezioni per minori, tenendo conto e della residua pena da espiare e del comportamento tenuto dallo stesso.

Deve inoltre intervenire per l'ammissione al lavoro all'aperto. Nel nostro sistema, esistono case di lavoro all'aperto, ma il lavoro all'aperto è attuabile anche in altri stabilimenti: i detenuti possono recarsi fuori dei locali chiusi, sotto la vigilanza degli agenti di custodia, per trattenersi nei campi per lavori agricoli o di allevamento del bestiame.

L'ammissione al lavoro all'aperto non rappresenta una forma speciale di trattamento, trattandosi in sostanza di una modalità particolare del lavoro penitenziario; ma agli occhi del legislatore del 1930 fu vista come una imponente deroga al principio della detenzione in internato e si ritenne perciò opportuno sottoporla al controllo del giudice di sorveglianza.

Un altro genere d'interventi del giudice di sorveglianza, al quale dedicheremo più innanzi particolari osservazioni, riguarda il differimento e la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive in caso di sopravvenuta infermità di mente del condannato. Qualora l'esecuzione non possa essere iniziata o proseguita per tale causa, spetta al giudice di sorveglianza differire l'inizio o sospendere la pena detentiva e disporre il ricovero del condannato in manicomio giudiziario o in ospedale psichiatrico comune (in quest'ultimo soltanto quando la pena da

espiare sia inferiore a tre anni e il condannato non sia delinquente abituale, professionale o per tendenza); del pari, a lui spetta di revocare la sospensione.

6. — *Gli ordini di servizio*

Il procedimento che sbocca nelle deliberazioni del giudice di sorveglianza è estremamente semplice, essendo svincolato da ogni formalità. La competenza per territorio è determinata dal luogo in cui il condannato si trova (art. 585, primo capoverso, Cod. proc. pen.): quindi, in caso di trasferimento dello stesso da uno stabilimento ad un altro di un diverso circondario, anche se si tratta di una permanenza temporanea (ad esempio, per ragioni di osservazione, di cure, di agevolazione dei colloqui con i familiari, o semplicemente «in transito»), diviene competente il magistrato locale. Nessuna relazione rimane con l'autorità giudiziaria del luogo nel quale è stata pronunziata la condanna; l'organo giudiziario che ha emesso la sentenza può intervenire soltanto come giudice dell'esecuzione, nell'ipotesi in cui si tratta di decidere su incidenti, ma, come vedremo meglio al paragrafo n. 10, non esiste alcuna possibilità d'interferenza tra l'azione del giudice di sorveglianza e quella del giudice dell'esecuzione.

I provvedimenti deliberativi del giudice di sorveglianza sono dati in forma tipica: quella degli ordini di servizio. Con tale nome specifico, il legislatore ha voluto sottolineare il loro carattere amministrativo, distinguendoli anche da quelli con i quali il detto giudice deve provvedere in materia di misure di sicurezza, che ha denominati decreti (v. paragrafo n. 9). Gli unici requisiti formali dei detti ordini sono rappresentati dalla pronunzia scritta (devono essere anche trascritti in apposito registro, modelle 2, giusta l'art. 7 del Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena) e dall'obbligo della motivazione, che vige per gli atti amministrativi oltre che per quelli giurisdizionali.

Ma tra i vari provvedimenti deliberativi è possibile notare delle sostanziali differenze. Abbiamo visto come i provvedimenti relativi alle controversie in materia di remunerazione e spese di mantenimento del liberando infermo abbiano carattere decisorio. Quelli riguardanti l'assegnazione a stabilimenti speciali e l'ammissione al lavoro all'aperto hanno innegabile carattere amministrativo, in quanto integrano l'azione dell'Amministrazione penitenziaria nella scelta del trattamento appropriato, in corrispondenza del concetto dell'individualizzazione della pena. Invece i provvedimenti relativi al differimento ed alla sospensione della pena hanno molta affinità con quelli giurisdizionali, poiché modificano l'attuazione delle pronunzie del giudice di cognizione.

La dottrina non è del tutto concorde sugli aspetti che, nel vigente sistema, hanno gli ordini di servizio emanati in materia di differimento

e di sospensione della pena: ad esempio, il FROSALI li considera di carattere giurisdizionale ed impugnabili mediante incidente di esecuzione. La giurisprudenza, invece, è orientata univocamente in senso contrario, riconoscendo la natura amministrativa di essi in ogni caso ed escludendo la possibilità sia dell'incidente di esecuzione, sia di ogni altra impugnazione. Tale situazione ci sembra meritevole di esser riveduta *de jure condendo*, poiché, quando la funzione del giudice di sorveglianza incide non sulle modalità dell'esecuzione, ma su una questione di base, come avviene allorché si discute se l'esecuzione debba essere iniziata o meno, sospesa o non, i suoi provvedimenti vengono ad assumere aspetti nettamente decisori, in quanto risolvono conflitti d'interessi che attengono alla sfera dei diritti di libertà. A questo proposito, il FROSOLI giustamente si domanda se, trattandosi di provvedimenti che incidono sulla libertà personale, non debba trovare applicazione il precetto dell'art. 111 della Costituzione: con la conseguenza che l'attuale normativa degli ordini di servizio dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

A nostro avviso, occorrerebbe, *de jure condendo*, distinguere nettamente fra quei provvedimenti del giudice di sorveglianza che s'inseriscono nel «modo» del trattamento penitenziario, sia pure per un controllo di legalità, e quelli che incidono sull'esecuzione della pena in maniera più pregnante, come quando si tratta di decidere se essa debba aver corso o no. A questi ultimi dovrebbe essere attribuito un preciso carattere giurisdizionale, con la possibilità delle impugnazioni previste dal Codice di procedura penale.

Il concetto della giurisdizionalizzazione dei provvedimenti del giudice di sorveglianza in materia di esecuzione penale è stato sviluppato in alcuni Convegni di studio, ma non in maniera approfondita. La materia ha bisogno di meditate riforme, che potranno essere attuate nell'elaborazione del futuro Codice di procedura penale.

7. — *Possibili sviluppi dell'attività del giudice di sorveglianza nell'esecuzione delle pene, in relazione alla riforma dell'ordinamento penitenziario*

La situazione esige ulteriore approfondimento, anche in vista della riforma dell'ordinamento penitenziario, del quale abbiamo già fatto cenno.

Invero, nel disegno di legge sono previsti nuovi istituti, nella cui applicazione il giudice di sorveglianza è interessato in maniera determinante. Accanto alla liberazione condizionale (la quale, come già si è accennato, dovrebbe essere concessa direttamente dal detto giudice), è contemplata la «liberazione anticipata», consistente in un abbuono di pena che andrebbe determinato discrezionalmente,

fino ad un massimo di giorni venti per ogni semestre di pena detentiva espiata: è prevista inoltre la «remissione del debito» relativo all'onere delle spese di mantenimento in carcere, che può essere, sempre discrezionalmente, accordata ai condannati i quali abbiano tenuto condotta esemplare, soprattutto con riferimento al lavoro prestato: è prevista ancora una sospensione della pena con sottoposizione a sorveglianza, oltre ad una forma di trattamento in semilibertà; sono previste licenze in corso di esecuzione. Secondo le disposizioni già articolate nel disegno, tutte le relative deliberazioni dovrebbero rientrare nella competenza del giudice di sorveglianza, ed i provvedimenti prenderebbero denominazione di ordinanza: tale nuovo nome, che corrisponde ad un tipo di atto del giudice contemplato dal Codice di procedura penale, conferisce un aspetto nuovo a questi provvedimenti e crea le basi per un migliore inquadramento nel sistema processuale. Senza dubbio, sarà impossibile nella riforma in corso considerare una così importante materia al di fuori della giurisdizione e negare ai procedimenti che occorrono per giungere ai relativi provvedimenti le garanzie processuali, corrispondenti ai diritti essenziali protetti dalla Costituzione, come già ha avuto modo di affermare la Corte Costituzionale in particolar modo nella sentenza n. 53 del 9 maggio 1968.

Ma bisogna tener presente che il nuovo ordinamento potenzia l'attività del giudice di sorveglianza anche in tema di trattamento. Egli, infatti, dovrebbe esser chiamato ad approvare il programma di trattamento, che andrebbe formulato all'inizio dell'esecuzione per l'appropriata individualizzazione della pena in relazione alle condizioni del soggetto, e dovrebbe vigilare sull'esecuzione in tutti i suoi momenti non solo a tutela dei diritti e degli interessi protetti dalla legge in favore dei detenuti (ed internati), ma anche per garantire la loro rieducazione. Ciò comporta l'identificazione e la protezione giuridica di un interesse specifico del condannato: quello di essere riadattato socialmente. Nell'attuazione pratica, tuttavia, l'opera del giudice di sorveglianza dovrebbe non limitarsi ad un riscontro formale tra il trattamento dovuto per legge e quello concretamente usato, ma esser molto più penetrante, al fine di stabilire fino a qual punto tale trattamento risponda al programma iniziale ed alle ipotesi di lavoro in esse previste e se sia stato compiuto quel che di regola si suol fare per provvedere alla rieducazione del condannato, secondo le prescrizioni della legge e delle disposizioni amministrative. Ciò non vuol dire che la responsabilità del trattamento passi al magistrato, né che questi possa sostituirsi ai tecnici nel dare direttive pratiche, ma soltanto che egli può controllare anche nel merito il modo nel quale il trattamento è attuato, al fine di verificare la sua rispondenza alla lettera ed allo spirito dell'ordinamento giuridico vigente.

8. — *Funzioni del giudice di sorveglianza in materia di misure di sicurezza*

Un ampio campo d'azione del giudice di sorveglianza è quello che riguarda l'applicazione, la modificazione, la sostituzione e la revoca delle misure di sicurezza.

Le caratteristiche principali delle misure di sicurezza, comuni in astratto a tutti i tipi, sono connesse all'intento del legislatore di metterle in correlazione non con la gravità del reato ma con la pericolosità dell'autore, della quale il reato dovrebbe rappresentare soltanto una manifestazione sintomatica. Il principio è stato applicato però nel Codice penale e nelle leggi successive con criteri alquanto relativi, poiché spesso la pericolosità è stabilita in modo presuntivo, e ciò in due sensi: in primo luogo, perché in certe situazioni giuridiche la pericolosità è senz'altro presunta e dev'essere applicato un dato tipo di misura di sicurezza, in secondo perché la durata minima delle misure da applicare è stabilita in maniera rigida in relazione all'entità del reato o dei reati commessi. Ad esempio, il ricovero in manicomio giudiziario è obbligatorio in caso di proscioglimento per infermità mentale, quando la pena comminata edittalmente per il reato commesso superi un certo limite, e la durata minima è rispettivamente di cinque, dieci o due anni, a seconda che la pena edittale sia l'ergastolo, la reclusione non inferiore a dieci anni o la reclusione in misura inferiore (art. 222 Cod. pen.). Analogamente, quando un recidivo è giudicato colpevole di un reato della stessa indole di quelli per cui è stato condannato in precedenza, la pericolosità è presunta, sotto l'aspetto dell'abitualità (art. 102 Cod. pen.).

Le misure di sicurezza, sulle quali è opportuno soffermarsi, sono quelle personali, poiché le misure patrimoniali offrono al giudice di sorveglianza un campo d'azione molto limitato, mentre quelle personali, sia detentive (ricovero in manicomio giudiziario, ricovero in casa di cura e custodia, ricovero in riformatorio giudiziario, assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro), sia non detentive (libertà vigilata, divieto di soggiorno, divieto di frequentare spacci di alcoolici, espulsione dello straniero) richiedono molteplici interventi del detto magistrato.

Di regola, la prima applicazione delle dette misure vien fatta dal giudice di cognizione: dal giudice istruttore in caso di proscioglimento in istruttoria (come spesso avviene quando emerge a tempo l'esistenza di incapacità di intendere e di volere), da quello del giudizio in caso di pronunzia avvenuta in dibattimento. Ma qualora il giudice abbia ommesso, per qualsiasi ragione, di applicare una misura di sicurezza che avrebbe dovuto avere applicazione obbligatoria, il giudice di sorveglianza è competente a provvedere, ai sensi dell'art. 635 Cod. proc. pen. in relazione all'art. 205 Cod. pen.

Per la dichiarazione di abitualità e di professionalità, quando sia stata omessa, è consentito pronunziarla in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena inflitta con la condanna che avrebbe dovuto importare tale dichiarazione (art. 109, primo capv., Cod. pen.): la relativa decisione spetta anche al giudice di sorveglianza. La dichiarazione di tendenza a delinquere, invece, è sottratta in via di eccezione al detto giudice, per esplicita disposizione (art. 109 secondo capoverso), evidentemente perché si tratta di una qualificazione di particolare gravità, implicante delicate valutazioni della personalità del reo, come emerge dall'art. 108 Cod. pen. (ed in giurisprudenza se ne è fatto un uso assai raro).

Il potere del giudice di sorveglianza nell'applicazione delle misure di sicurezza si configura come autonomo e non sostitutivo di quello del giudice di cognizione e non ha nulla in comune con la correzione di omissioni, che spetta allo stesso giudice il quale ha emesso il provvedimento incompleto in caso di errore materiale (art. 149 Cod. proc. pen.). La sentenza di condanna esercita senza dubbio la sua autorità sulle decisioni del giudice di sorveglianza, ma in senso assai limitato, in quanto possono fare stato soltanto gli accertamenti relativi a situazioni giuridiche alle quali è condizionata l'applicazione delle misure di sicurezza.

La competenza del giudice di sorveglianza è invece esclusiva per quanto riguarda la modificazione, la sostituzione e la revoca delle misure di sicurezza, non essendo ammesso alcun intervento del giudice di cognizione o di quello di esecuzione in materia. In questo campo, trova applicazione più completa il criterio secondo il quale la natura e la durata delle misure devono essere correlate alla pericolosità sociale dell'individuo, poiché non operano più le presunzioni di cui si è fatto cenno in precedenza. Bisogna rilevare che anche la durata minima delle misure, stabilita dalla legge in vista di una presunzione di pericolosità protratta per un certo periodo di tempo, può ricevere deroga, ma in forma eccezionale, cioè con un provvedimento del Ministero di grazia e giustizia (art. 207, ult. parte, Cod. pen.), il quale può esser dato in qualunque momento, e quindi anche prima che sia iniziata l'esecuzione. Per il resto, spetta al giudice di sorveglianza verificare se ricorrono le condizioni per revocare o prorogare, alla scadenza, le misure applicate e l'indagine di base è quella diretta ad accertare se la pericolosità sociale persista e quale possa essere l'ulteriore durata. Allo stesso compete di provvedere, durante l'esecuzione, alla trasformazione della misura applicata, come nel caso di infermità psichica sopravvenuta in una persona sottoposta ad una misura detentiva di tipo non psichiatrico (casa di lavoro, colonia agricola, riformatorio giudiziario), nel quale ad essa occorre sostituire la misura del ricovero in manicomio giudiziario o in casa di cura e custodia (art. 212 Cod. pen.).

Del pari, compete al detto giudice unificare le misure di sicurezza che dovrebbero essere eseguite nel medesimo tempo (art. 209 Cod. pen). Se alla stessa persona, giudicata con più sentenze per reati diversi, sono state applicate più misure di sicurezza della medesima specie (ad esempio, più volte l'assegnazione ad una casa di lavoro, più volte la libertà vigilata), si procede ad esecuzione unica, con la conseguenza che il periodo minimo viene computato una volta sola senza cumulo. Se invece le sono state applicate misure di specie diversa (ad esempio, il ricovero in casa di cura e custodia e l'assegnazione a casa di lavoro), si deve scegliere quale sia quella da eseguire. La ragione di questa normativa è evidente: poiché la pericolosità di un individuo è una situazione unitaria, una sola dev'essere la misura di sicurezza da applicare in concreto e questa dev'essere determinata in relazione alle condizioni personali dello stesso e, quindi, se è connessa a disturbi psichici, si dovrà fare ricorso ad una misura caratterizzata da trattamento psichiatrico, se non ha alcuna componente psicopatica sarà il caso di attuare misure di altro genere, che si riferiscono ad una proclività criminale di diversa origine

9. — *Procedimento per le misure di sicurezza. Decreti. Impugnazioni*

Come si è detto, i provvedimenti emessi dal giudice di sorveglianza in questa materia hanno forma e sostanza di decreti. Essi corrispondono al concetto che di questo tipo di provvedimenti ha formato la dottrina processualistica, in quanto, secondo l'impostazione originaria del Codice di procedura penale, potevano essere dati *inaudita et altera parte* (in quanto la persona interessata doveva esser sentita, ma non si instaurava un contraddittorio), oltre che *ex officio* (cioè senza iniziativa di parte, pubblica o privata). Il primo aspetto è stato profondamente modificato in seguito alla sentenza n. 53 del 1968 della Corte Costituzionale, che ha reso applicabili anche nel processo per le misure di sicurezza le garanzie di difesa valide per ogni specie di procedimento penale. Tali garanzie implicano soprattutto l'assistenza di un difensore tecnico, con l'attribuzione a costui di tutti i principali diritti e facoltà che la legge processuale accorda al difensore dell'imputato nel procedimento di cognizione, come ha riconosciuto nelle più recenti pronunzie la Corte di Cassazione, rivedendo i propri orientamenti del passato. Naturalmente, siffatti poteri del difensore si atteggiano in modo particolare, in relazione alla struttura ed agli sviluppi ben più ridotti del procedimento per le misure di sicurezza; la giurisprudenza è giunta ad una sostanziale parificazione con i poteri spettanti al difensore nel procedimento di cognizione, per ciò che riguarda le impugnazioni contro i decreti. Nell'accertamento della pericolosità, pensiamo che non vi sia l'obbligo di far intervenire il difensore se non quando si

tratta di compiere atti irripetibili, del genere di quelli previsti dall'art. 304 bis Cod. proc. pen.; ma per le altre investigazioni, menzionate nell'art. 637 Cod. proc. pen., riteniamo che il giudice di sorveglianza rimanga tuttora svincolato dal dovere di osservare formalità particolari. Tuttavia, in una futura riforma processuale, si potrà studiare la possibilità di far intervenire la difesa con maggiori poteri anche nella fase delle indagini sulla pericolosità, essendo innegabile l'interesse della persona sottoposta a misura di sicurezza a far luce su taluni aspetti della propria personalità che possono incidere a suo favore sul giudizio di pericolosità, tanto più in quanto questo ha un contenuto valutativo, con riferimento ad una probabilità maggiore o minore di futura ricaduta nel delitto.

L'evoluzione dei concetti in questo campo è dovuta in parte al collegamento esistente fra il processo per misure di sicurezza e quello per le misure di prevenzione almeno in materia di impugnazioni, giusta l'art. 4, ultima parte, legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

In questo settore, è dettata una disciplina speciale dagli art. 640 e seguenti Cod. proc. pen., i quali prevedono il ricorso avverso i decreti del giudice di sorveglianza, con decisione della Corte di appello, con decisione della Corte di Cassazione. Tali provvedimenti vanno presi in camera di consiglio ed hanno anch'essi forma di decreto (art. 8, D.L.L. 14 settembre 1944, n. 288). Le norme relative ai procedimenti di impugnazione sono alquanto diverse da quelle poste dal Codice di procedura penale per le impugnazioni avverso i provvedimenti emessi nell'istruzione e nel giudizio, ma la giurisprudenza, tenendo conto delle modifiche apportate al sistema dalle pronunzie della Corte Costituzionale e dalle riforme parziali del codice, ha esteso interpretativamente i diritti della difesa secondo i modelli relativi alle impugnazioni nelle fasi dell'istruzione e del giudizio, riconoscendo, ad esempio, al difensore un diritto d'impugnare quale sostituto processuale dell'interessato.

Comunque, i poteri dei giudici delle impugnazioni sono più ampi che non quelli attribuiti dalla legge processuale ai giudici chiamati a decidere sull'appello e sul ricorso per cassazione contro i provvedimenti pronunziati in istruttoria e in giudizio. Infatti, nei ricorsi avverso i decreti del giudice di sorveglianza, la Corte di appello ha poteri di riesame non rigorosamente delimitati dai «punti» indicati nei motivi, come è stabilito dall'art. 515 Cod. proc. pen., e nei ricorsi per revisione la Corte di Cassazione può esercitare un sindacato non solo di legittimità, ma anche di merito e senza i limiti segnati dai motivi, come nel ricorso per cassazione. È esclusa, per altro, la possibilità di ricorrere direttamente per cassazione avverso i decreti del giudice di sorveglianza.

Anche nel procedimento per misure di sicurezza, la competenza per territorio spetta al giudice di sorveglianza del luogo nel quale si trova colui che è stato o deve essere sottoposto a misura di sicurezza

(art. 635 Cod. proc. pen.); ma, in caso di ricorso contro il suo decreto, la decisione spetta alla Corte d'appello nel cui distretto opera il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

10. — *Rapporti fra il giudice di sorveglianza e il giudice dell'esecuzione*

Nettamente distinti sono i confini tra la sfera di competenza del giudice di sorveglianza e quella del giudice dell'esecuzione, identificato dall'art. 629 Cod. proc. pen.. A quest'ultimo spetta giudicare su tutte le questioni relative all'esecuzione dei provvedimenti giudiziari emessi in sede penale, specialmente in seguito agli incidenti di esecuzione. Simili questioni possono sorgere in ordine non solo alle sentenze ed ai provvedimenti definitivi, ma anche in ordine ad altri provvedimenti decisorii ed ordinatori, esecutivi, e cautelari e possono investire tanto i capi penali quanto quelli civili (come espressamente stabilisce l'art. 632 Cod. proc. pen.) ad amministrativi. Si è detto che gli incidenti di esecuzione implicano sempre la risoluzione di una controversia, almeno potenziale, ma la maggioranza degli autori nega tale concetto. In effetti, possono sorgere delle mere difficoltà di attuazione di alcuni provvedimenti, o di parti di essi, le quali possono non suscitare alcun conflitto di interessi ed essere risolte con i cosiddetti provvedimenti *de plano*.

I procedimenti relativi a tali incidenti sono stati predisposti dal legislatore in forma semplice e breve, nell'intento di non frapporre indugi alla realizzazione degli interessi di difesa sociale che ispirano la giustizia penale. Essi richiedono il contraddittorio delle parti interessate e si concludono con ordinanza, impugnabile mediante ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 631 Cod. proc. pen..

Rimane escluso dalla competenza del giudice di esecuzione tutto ciò che concerne l'attuazione dei provvedimenti con i quali sono applicate, revocate, modificate o sospese delle misure di sicurezza; anche nell'ipotesi in cui insorgesse qualche questione in ordine all'esecuzione di un decreto del giudice di sorveglianza in questo settore, non si potrebbe provvedere con la forma degli incidenti di esecuzione, poiché ciò comporterebbe la competenza del giudice che aveva emesso il decreto, mentre la norma generale dell'art. 635 Cod. proc. pen. prescrive, per ragioni di prontezza e di funzionalità, la competenza del magistrato nella cui circoscrizione il soggetto è presente.

Soltanto in materia di confisca è stabilito, con una disposizione che può essere considerata speciale (art. 655 Cod. proc. pen.), che nel caso di omessa pronunzia sull'applicazione di tale misura da parte del giudice della cognizione, spetta a costui riparare all'omissione, quale giudice dell'esecuzione.

La legge prevede specificamente le materie nelle quali il giudice dell'esecuzione è chiamato ad intervenire, ma la competenza del detto giudice è più generale, in quanto, come si è detto, investe l'esecuzione di tutti i provvedimenti giudiziari.

Per delimitare la sfera di competenza del giudice di esecuzione rispetto a quella del giudice di sorveglianza, si può dire che la prima viene meno soltanto in quei campi nei quali è previsto l'intervento del giudice di sorveglianza, cioè quelli ricordati nei paragrafi precedenti.

11. — *Rapporti fra il giudice di sorveglianza ed il p.m.*

I campi di azione del giudice di sorveglianza e del pubblico ministero in materia di esecuzione delle pene detentive sono nettamente delimitati, senza possibilità di sovrapposizioni e di conflitti positivi di competenza. Il p.m. promuove le esecuzioni delle pene in genere (art. 577 Cod. proc. pen.) quindi anche quelle pene detentive. In questo settore, emette ordine di carcerazione, quando il condannato non sia detenuto per altra causa (art. 577 Cod. pen.) e determina il genere di stabilimento nel quale la pena dev'essere espiata (com'è stato già rilevato nel paragrafo n. 4).

Nel corso dell'esecuzione, però, non ha alcuna potestà d'intervento sul trattamento e quindi alcuna interferenza nell'attività del giudice di sorveglianza. È competente invece ad intervenire nell'attività del giudice di esecuzione, in quanto può promuovere incidenti di esecuzione, deve requirere negli incidenti promossi anche da altre parti (art. 601 Cod. proc. pen.) ed ha diritto di ricorrere per cassazione avverso le relative ordinanze (art. 631 Cod. proc. pen.).

Il p.m. ha un potere generico di vigilanza sulle carceri giudiziarie (il pretore sulle carceri mandamentali, il procuratore della Repubblica sulle altre), con ampie potestà di ispezione e di controllo di legalità sull'andamento della vita della comunità (art. 13 delle Disposizioni di attuazione, approvate con R.D. 28 maggio 1931, n. 602), vidima i registri di ammissione dei detenuti (art. 13 delle Disposizioni regolamentari, approvate con R.D. 28 maggio 1931, n. 603), rilascia i permessi di colloquio con gli imputati (art. 11 Disp. regol.) ed ha un vero e proprio rapporto gerarchico rispetto ai direttori di istituto. In questo campo, non esiste alcuna interdipendenza tra l'attività del p.m. e quella del giudice di sorveglianza, poiché questo non ha alcuna ingerenza sulle carceri giudiziarie, la cui funzione prevalente è quella di accogliere i giudicabili e i detenuti di transito e nelle quali i condannati solo eccezionalmente possono essere tratti durante l'espiazione della pena (ad esempio, per osservazioni e cure mediche e chirurgiche in quelle carceri che sono dotate di attrezzati «centri clinici», o per dar

loro la possibilità di aver colloqui con i congiunti residenti nella zona). In questi casi, per altro, il giudice di sorveglianza può svolgere tutte le funzioni di sua competenza in ordine al trattamento individuale dei condannati temporaneamente ospitati nelle carceri, senza alcuna limitazione, mentre il p.m. rimane estraneo a tale sfera di azione. Il detto giudice si trova fuori di qualsiasi rapporto gerarchico con il p.m. e con il personale degli stabilimenti penitenziari.

In materia di misure di sicurezza, intensi sono invece i rapporti fra il p.m. ed il giudice di sorveglianza. Infatti, il p.m. può promuovere l'applicazione delle misure di sicurezza non adottate nel procedimento di cognizione, facendo richiesta al giudice di sorveglianza (art. 634, primo capoverso, Cod. proc. pen.); deve intervenire nel procedimento di applicazione, modificazione, sostituzione o revoca delle misure, in qualunque modo promosso, con specifico parere (art. 638, primo capoverso, Cod. proc. pen.); ha il diritto di impugnare i decreti del giudice e quelli emessi dalla Corte di appello su ricorso (art. 640 e 641 Cod. proc. pen.). Il giudice di sorveglianza, tuttavia, può iniziare i relativi procedimenti anche di ufficio, come già è stato rilevato, senza bisogno di impulso da parte del p.m. (art. 638 primo cpv., Cod. proc. pen.). I rapporti fra l'uno e l'altro organo giudiziario sono del tutto simili a quelli esistenti fra il p.m. ed il giudice in tutto il processo penale (e del pari in quello civile, nei casi in cui il p.m. può e deve intervenire) e non si presentano problemi particolari nel segnare i confini delle rispettive attribuzioni.