



CORPO: UMORI, BALSAMI, VELENI E MONSTRA

*Fini istituzionali e riordini amministrativi.
Implicazioni e aporie*

RICCARDO TURRINI VITA

Direttore generale della formazione - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Corresponding author e-mail: riccardo.turrinivita@giustizia.it

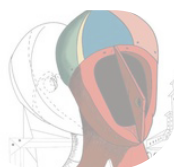
ABSTRACT

Il contributo dell'A. muove dalla divergenza sempre più vistosa fra il riconoscimento delle esigenze personali e strutturali dei detenuti (avvenuta negli ultimi 20 anni tanto nella produzione legislativa quanto nella giurisprudenza italiana e della Corte europea dei diritti umani) e l'efficacia delle amministrazioni chiamate a garantire le relative prestazioni. Egli ne ravvisa la causa prossima (soprattutto successiva al 2006) nella dislocazione di tali competenze fra molti enti ed organi estranei alla amministrazione penitenziaria. L'enfasi istituzionale sul momento del controllo in luogo dell'attenzione alla prestazione concreta ne è un aspetto e per l'A. si inserisce del moto internazionale di scivolamento verso il Richterstaat. Svolte alcune precisazioni sulla centralità del carcere nella esecuzione delle pene in Italia, che viene erroneamente ripetuta da molti degli interessati alla disciplina, l'A. ha quindi esaminato nel dettaglio i casi più vistosi di inadeguatezza dei mezzi umani e strumentali (offerta rieducativa, prestazioni sanitarie e psichiatriche, reclutamento del corpo dirigente) rispetto al bisogno esistente nei ristretti. Ha nondimeno ricordato alcune azioni di governo e di amministrazione che paiono invertire, almeno in parte, l'indirizzo lamentato.

The Author's contribution starts from the ever-growing gap between the acknowledgement of personal and structural needs of prisoners (which occurred in the two last decades, both in the law-making and in the case-law of Italy and of the European Court of Human Rights) and the effectiveness of the Administrations in charge of ensuring the relevant services. He identifies the close reason of said gap (mostly after 2006) in the assignment of those responsibilities to many bodies foreign to the Penitentiary Administration. The institutions' emphasis on the supervision instead of focusing on the concrete services provision is one aspect of it and, in the Author's view, integrates in the international movement that is drifting towards the Richterstaat. After some considerations about the core position of imprisonment within the system of enforcement of penalties in Italy, which is wrongly repeated by many persons interested in that matter, the Author analyses in detail the most striking cases of inadequacy of human and instrument resources (rehabilitation offer, healthcare and psychiatric provision, recruitment of managing staff) with respect to the inmates' needs. However, he mentioned some governmental and administrative actions which seem to reverse – partially, at least – the complained route above.

KEYWORDS

Prisoners, Penitentiary Administration, Inadequacy



1.

Il convegno “*I confini della libertà*” ha voluto attraversare con ampiezza di spirito la vicenda della restrizione delle persone considerata da diverse prospettive.

La mia comunicazione si pone nella terza sessione che si occupa della carcerazione nel tempo presente, e tale collocazione del mio dire pare appropriata per più di una ragione. L’Amministrazione penitenziaria è, ovviamente, officiata dalla legge di dare esecuzione alla restrizione in carcere, sia precedente sia conseguente alla condanna. La sua azione si è concentrata sulla detenzione dopo la riforma del Ministero conseguita al regolamento del 2015: l’esecuzione penale esterna in Italia è infatti affidata al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

2.

Ho scelto l’oggetto della comunicazione in ragione dell’odierna posizione dominante nelle discipline penitenziaristiche.

Nella riflessione scientifica (come nel dibattito che potremmo più propriamente chiamare politico) infatti è vistosa la postura esigenziale: si esaminano soprattutto gli inadempimenti delle istituzioni, per definire il dovere della società e dello Stato o degli enti di varia natura, nei più diversi elementi della detenzione, ovvero il tempo, lo spazio, le circostanze ed i caratteri dei luoghi di esecuzione e della vita che vi si conduce.

La scelta della Costituzione italiana di delineare espressamente alcuni tratti delle pene costituisce la causa e la legittimazione di tale posizione intellettuale e morale. La specificazione dei principi (come anche, per la normativa sovranazionale, delle formule ampie della Convenzione europea dei diritti umani) dagli anni cinquanta ad oggi ha mostrato in filigrana, l’adesione a prospettive antropologiche divenute col tempo sempre più distanti dal pensiero dei redattori del testo costituzionale.

E’ stata notata anche l’applicazione delle parole della Costituzione ad ambiti trattati ed esclusi nei lavori della Costituente¹ quasi una ‘citazione accomodatizia’ (che si applica ad espressioni della Scrittura per argomentazioni dommatiche o liturgiche).

La definizione del significato del testo costituzionale (o anche legislativo ordinario, ma soprattutto costituzionale) secondo l’intendimento storico degli autori o secondo le accezioni possibili nel momento dell’interpretazione è proprio la questione che pone la c.d. *scuola originalistica* nella dottrina statunitense.

Il tema è oggi più di un tempo alla ribalta, soprattutto nei sistemi che hanno adottato costituzioni c.d. rigide e creato i tribunali delle leggi, e con essi una sede di produzione normativa (ovvero di coazione), diversa dalle sedi parlamentari.

È una circostanza storica che se trova il plauso dei costituzionalisti trova anche serie preoccupazioni di comparativisti e pubblicisti. Per l’Europa continentale, citerei Bernd Rüthers, *La rivoluzione clandestina dello Stato di diritto allo stato dei giudici*;² per il Regno



Unito, Jonathan (Lord) Sumption, *Law and the decline of Politics*.³

Questa dialettica ha una speciale incidenza nella materia affidata all'Amministrazione penitenziaria anche e specialmente in Italia, dove già dal secondo decennio successivo all'unità nazionale, si ebbe uno scivolamento dell'azione amministrativa verso la postura giudiziale e contenziosa.

3.

I fini istituzionali individuati dalle diverse fonti rilevanti, *in primis* il policromo testo dell'ordinamento penitenziario, sono perseguiti in qualche misura almeno dalla conferente normativa primaria e secondaria (e spesso negoziale) che crea, fa vivere, modifica l'amministrazione pubblica che si vede attribuire le relative responsabilità.

Diversamente, la produzione normativa che discende dal *dictum* della Corte costituzionale e, più casisticamente, dalla Corte di Strasburgo, crea un obbligo talora di non fare, più spesso di fare che non è però sostenuto da alcun plesso amministrativo o da una dotazione di bilancio.

Ne conseguono divergenze fra i fini altamente proclamati e la operosa attenzione che dovrebbe seguirne: il contributo odierno vorrebbe metterne in luce alcune più gravi, ponendo in esame il principio affermato nelle riforme (o nella giurisprudenza) e le scelte amministrative che si sono in realtà fatte.

Poniamoci dunque le questioni del c.d. sovraffollamento; della rieducazione che consegue all'indicazione del comma 3 dell'articolo 27 della Costituzione; della prestazione sanitaria che certamente segue la protezione data dall'art. 32 della Carta.

4.

L'esecuzione penale in carcere in Italia sarebbe, secondo la vulgata, eccessiva.

La tesi è sostenuta tanto in assoluto quanto in relazione alle condizioni dei luoghi di restrizione.

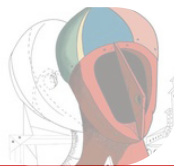
4.1. I pochi ma vivaci sostenitori della prima tesi⁴ ritengono che le incriminazioni che minacciano le sanzioni detentive non rispondano alla realtà sociale presente, e che anzi una lettura appropriata del canone costituzionale dell'art. 27, comma 3, imporrebbe di preferire largamente sanzioni non detentive.

Tali posizioni hanno carattere di filosofia politica e non possono essere considerate dal punto di vista dall'Amministrazione.

Più interessanti sono le posizioni che adducono le innegabili difficoltà di assicurare significato e decenza all'esecuzione detentiva.

Anche in questo caso vanno, però, svolte alcune osservazioni.

Al primo maggio 2022, in Italia erano in esecuzione di pene detentive 34.621 persone. Le persone in espiazione pena non detentiva, al 15 aprile 2022, erano 41.961. Alla messa alla



prova processuale erano sottoposte 25.059 persone. Deve dirsi, perciò, che il ricorso alle misure e sanzioni di comunità già largamente primeggia nel sistema sanzionatorio italiano. È anche vero che (pur dopo tante variazioni legislative, dalla legge Simeone Saraceni almeno) le misure alternative in senso proprio, seguono un procedimento sinuoso: giudicato penale, titolo di esecuzione, sospensione o inizio di esecuzione, procedimento di sorveglianza, istruttoria amministrativa, ordinanza del giudice, presa in carico, ma in ciò seguono l'assetto della giustizia penale italiana.

D'altra parte la ripetute proposte di applicazione in sentenza della pena non detentiva andrebbero ricomposte con la formazione del giudicato su tale pena non detentiva e le difficoltà che ciò comporterebbe per il suo aggravamento, ché tale è ormai ritenuto dalla Corte costituzionale, oltre che dal senso comune.

Ad ogni buon conto, l'esecuzione penale italiana non è più centrata sul carcere: l'affermazione contraria può solo ritenersi erronea se non volutamente falsa. Ne segue che non è l'impianto sanzionatorio a incidere sull'affollamento.

4.2. Il tasso di carcerazione in Italia in assoluto e nel confronto con altri Stati europei lo dimostra.

Il Consiglio d'Europa nel documento Space per il 2019, riferisce che il numero di detenuti ogni 100.000 abitanti dello Stato di riferimento: era in Italia 96,00, in Francia 103,5; in Spagna 126,7; in Inghilterra e Galles 142,4.

Senza eccedere nella sottolineatura dell'attiva criminalità organizzata italiana ed oggi anche straniera (nigeriana, albanese, cinese) nel nostro Stato, e senza voler ritenere più lievi del vero le condizioni della Repubblica francese o del Regno di Spagna, appare evidente che la Repubblica italiana fa un uso parsimonioso della detenzione.

4.3. Possiamo ora esaminare le difficoltà propriamente amministrative: molte saranno subito riconosciute come comuni all'azione pubblica in generale, altre appariranno (e sono) più specifiche.

Al primo maggio 2022, erano dichiarati dal Ministero della giustizia 50.853 posti detenuti. Non è appropriato, perciò, parlare di sovraffollamento, essendo presenti 54.595 persone; è, però, vero che le camere di soggiorno (*vulgo*, celle) non sono egualmente presenti ed egualmente impegnate. Esiste, infatti, la necessità di fare negli istituti separazioni sanitarie e precauzionali (quelle disciplinari sono minime) ed è strutturale la chiusura di sezioni per lavori di manutenzione. Ben diversa è poi la pressione antropica che grava sugli stabilimenti metropolitani rispetto a quella delle province interne. Tali parametri di valutazione, accuratamente riferiti nella relazioni annuali del Garante nazionale delle persone private della libertà, devono essere seriamente considerati.

Esistono in Italia 189 stabilimenti penitenziari, anche se non tutti operanti per ragioni strutturali od anche per ritardi nelle loro dismissione formale. Vi sono poi 83 uffici locali di esecuzione penale esterna.



Dal confronto con gli Stati appena citati, può credersi che sarebbe proporzionata al fabbisogno una dotazione di circa 70.000 camere di detenzione, e dico camere e non posti perché sostengo che camere singole, dotate di servizi e di luce naturale, sono il primo presidio efficace della decenza di vita.

Come già testimoniava la *memoria* del 1831 estesa da Alexis de Tocqueville e Gustave de Beaumont per il ministro dell'interno, relativa alla missione di studio negli Stati Uniti (che fu occasione del famoso *De la démocratie en Amérique*), strettissima è la relazione fra forma dell'edificio penitenziario ed il regime penitenziario che si può introdurre.⁵

La costruzione di nuovi stabilimenti è, però, affidata al Ministero oggi detto delle infrastrutture, secondo regimi derogatori altalenanti, la manutenzione delle carceri e le variazioni negli edifici esistenti sono invece di competenza dell'Amministrazione penitenziaria.

Questa ripartizione non è l'assetto migliore. Storicamente, si ha evidenza che il tempo di competenza esclusiva del servizio edilizio della direzione generale delle carceri (allora al Ministero dell'Interno) è stato quello in cui la conoscenza dei bisogni e la correlata attuazione ebbero a produrre risultati in tempi contenuti.⁶ Dovrà, ovviamente, ammettersi che si trattava di tempi in cui tutte le opere pubbliche procedevano più speditamente e in cui i requisiti tecnici erano assai minori: resta però inoppugnabile che i risultati perseguiti furono ottenuti.

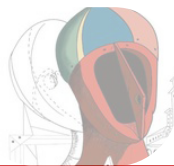
La necessità di un congruo corpo tecnico specialistico per l'edilizia penitenziaria è dunque certa, così come è certo che infeconde si mostrano le commissioni che talora i Ministri *pro tempore* istituiscono.

Come per tutte le opere pubbliche, l'ordinamento frazionatissimo che esiste nella Repubblica produce i suoi effetti anche sulla realtà della detenzione: i Comuni contestano la costruzione di nuovi stabilimenti, ma si oppongono alla chiusura di quelli esistenti; il foro e la magistratura per comodità di accesso vogliono la permanenza di stabilimenti obsoleti, onerosi, malsani, purché nel centro città (si pensi alla circondariale *Regina Coeli* o alla omologa *San Vittore*); le ASL si preoccupano delle spese sanitarie, peculiari per i detenuti, che ricadono sui loro bilanci, etc..

L'effimera permanenza dei Governi nazionali, in materia che ultimamente risale al concerto dei Ministri della giustizia e delle infrastrutture, come in molti altri ambiti, riapre poi spesso i procedimenti decisionali.

Ancora, la conformazione edilizia di uno stabilimento destinato al soggiorno durante il processo deve essere diversa da quella di uno stabilimento destinato alla esecuzione della pena. In questi ultimi, spazi ampi per luoghi di lavoro (officine, laboratori, tenute agricole) sono imprescindibili. Ciò dovrebbe incidere anche sulla collocazione, degli stabilimenti ma soprattutto sul tipo di edificazione.

Ora, per quel carattere opinabilmente serviente che la struttura penitenziaria assume in



Italia rispetto alla funzione giudiziaria, esistono ben 141 case circondariali e soltanto 50 case di reclusione. Talora, è vero, alcune minuscole case circondariali sono destinate a gruppi connotati di detenuti con particolari esigenze, ma crediamo appaia chiaro come tale vizio genetico sia soprattutto nello spirito degli amministratori.

4.4. La capacità di accoglienza delle carceri italiane è, dunque, un effettivo problema tanto per la difficoltà di provvedervi in modo sano e compiuto (profilo delle procedure per via delle competenze frazionate) quanto per la negazione filosofica dello stesso bisogno di una proporzionata capacità di accoglienza. Essa invece deve essere accresciuta.

Riprendiamo i dati offerti da Space 2019, che indicano quanti posti detenuti gli Stati del Consiglio d'Europa abbiano ogni centomila abitanti⁷ e ci limitiamo agli Stati di popolazione prossima a quella italiana con sistemi penali non specialmente divergenti. In Italia è di 83,5; in Francia, 89,00; in Germania, 88,6; in Inghilterra e Galles, 146,5; in Spagna, 176,6.

5.

Diciamo ora della necessaria funzione di rieducazione della pena. L'ordinamento penitenziario italiano ha auspicata (anche prima del 1975, ma certamente in modo definitivo dopo) una vivace interazione fra la società civile e la popolazione ristretta, tanto da prevedere, considerando il sistema regionalistico che vige in Italia, organi misti per la formazione al lavoro, la definizione delle remunerazioni, e per impartire l'istruzione nei suoi vari gradi ai ristretti. A ciò accede l'azione di volontariato, molto antica nella società italiana data la sua matrice di opera di misericordia secondo la dottrina cattolica.

L'evidente differenza fra prestazioni contenute nel tempo (quali lezioni, tirocini, colloqui, giochi) e quelle dovute alle persone nel loro vivere in spazi chiusi e obbliganti imporrebbe (come per la conformazione degli spazi) che i servizi alla persona integrassero con un *quid pluris* la condizione di non libertà.

È questo il caso dell'azione di rieducazione, sia pure inteso nel senso di abilitazione sociale e non di correzione morale al quale è stata ricondotta dopo gli anni sessanta; nella vita reclusa, si coniuga con la possibilità di un tempo utile delle pene.

Consideriamo, rispetto a tale mandato costituzionale, le risorse umane deputate a tanto.

Al primo maggio 2022, su una dotazione organica di 4.789 unità delle c.d. «funzioni centrali» (ovvero impiegati civili dello Stato) nell'Amministrazione penitenziaria erano in servizio 3.498 persone, e nel ruolo dei «dirigenti di istituto penitenziario» (300 posti), erano presenti 231 funzionari.

Al quel comparto negoziale delle funzioni centrali, appartengono non solo le figure tecniche ed amministrative indispensabili per ogni gestione, ma anche i funzionari preparati per l'azione di trattamento rieducativo dei detenuti condannati, cioè gli educatori (oggi detti funzionari giuridico pedagogici) e per la presa in carico delle persone destinatarie di



sanzioni e misure di comunità (quasi esclusivamente gli assistenti sociali, oggi denominati funzionari della professionalità di servizio sociale).

Ora, per dire all'antica, dei 1.099 educatori previsti in organico, erano presenti nell'ufficio solo 769.

Per scrupolo, aggiungiamo che andrebbe considerato il personale sanitario e docente delle ASL e del Ministero della pubblica istruzione (o le agenzie locali di formazione professionale). Sia per la lacunosa cognizione che se ne ha, sia per l'incostanza si tratta di dati in realtà disponibili.

Crediamo facile comprendere che l'assetto professionale e le prestazioni di lavoro non possono essere esemplati sul modello generale dell'impiegato ministeriale. Le risorse umane applicate alla cura dei detenuti devono invece essere conformate a tale bisogno e selezionate di conseguenza, ma insieme il loro numero deve essere accresciuto imponendo insieme, come avviene in molti Stati, protocolli tecnici e un certo standard di intervento. Infatti, le presenze previste dalla dotazione organica degli educatori (*recte*, fgp) stanno diventando più consistenti per l'azione dell'operosa Direzione generale del personale attraverso i concorsi (anche se purtroppo semplificati) ma sono in assoluto inadeguate: si è visto che si tratta di '1.099 unità', previste mediamente lontane dalla effettiva prestazione di 36 ore di lavoro per settimana, che dovrebbero seguire personalmente quasi 38.000 persone in esecuzione pena dai profili umani sempre più complessi.

Le differenze retributive in questi anni hanno perfino spinto alcune associazioni di educatori a chiedere di essere aggregati come ruolo tecnico al Corpo di polizia penitenziaria.⁸

Questa eccentricità segnala il disagio e il disequilibrio che sono vissuti nelle strutture operative, e anche l'irrisolta tensione fra professionalità, anche se non più con la tensione ideologica degli anni Settanta e Ottanta.

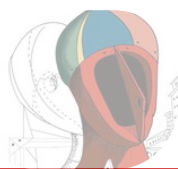
Mentre gli Stati generali dibattevano e la maggioranza di Governo alle Camere della passata legislatura dissentiva dallo schema di decreto legislativo, presentato dal Ministro, l'enfasi trattamentale non impediva la riduzione dei funzionari giuridico-pedagogici, arrivando così a concentrare il 90% delle risorse umane nel Corpo di polizia penitenziaria (peraltro ridotto anch'esso): la dotazione della polizia penitenziaria è infatti sulla carta di 41.667 unità, quelle degli impiegati civili di 4789 persone.

Dunque, più si discute e si legifera sul mandato rieducativo, meno si provvede per concretamente svolgerlo, e anzi si riducono le risorse.

6.

Esaminiamo ora la vicenda del servizio sanitario che è fonte sia di contenzioso contro lo Stato, sia talora di procedimenti penali a titolo di colpa.

6.1 Nel 1999, sull'assunto dell'eguaglianza fra cittadini liberi e persone ristrette, si volle ricondurre il servizio di sanità penitenziaria che si avvaleva di personale medico e



infermieristico proprio (disciplinato da una legge *ad hoc* del 1970) al sistema sanitario nazionale.

La previsione del decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230 fu volutamente non attuata dai Governi successivi per una più oggettiva valutazione delle esigenze e delle sperequazioni esistenti fra le Regioni.

Un mutato indirizzo riportò in considerazione la questione, e l'art. 2, comma 283 della legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007) stabilì l'assegnazione del servizio sanitario delle carceri al servizio sanitario nazionale. Il primo aprile 2018, il Governo, ormai dimissionario, emanò il regolamento sotto forma di DPCM per la cessione di materiale sanitario e spazi e per il transito del personale. Tale ulteriore operazione fu svolta con molta circospezione dalle Regioni, ultima la siciliana, che vollero essere assicurate del correlato transito delle relative partite di spesa di parte corrente: ciò richiese non pochi anni.

L'accordo Stato-Regioni Autonomie locali del 13 ottobre 2011 si riflette oggi nell'art. 11 dell'ordinamento penitenziario come novellato nel 2018.

6.2 Le vicende epidemiche hanno mostrato nel 2020 l'improbabilità di ogni azione omogenea fra le venti Regioni, e perfino nella stessa regione fra le singole ASL. Egualmente, da molti anni è impossibile ogni pianificazione del bisogno e del servizio per il circuito nazionale che è il solo rilevante per la realtà penitenziaria importante.

Non vogliamo asserire che il regime precedente offrisse sempre una migliore attenzione alle persone ma esso poteva, ove si fosse provveduto alla necessità umane e finanziarie, attuare una equa ripartizione e una opportuna pianificazione.

L'attingimento dai servizi ordinari delle ASL che segue alla progressiva quiescenza degli antichi «medici incaricati» conduce da tempo alla perdita delle specifiche nozioni epidemiologiche e antropologiche che si impongono per la gestione sanitaria e la stessa cura dei detenuti.⁹

L'analoga vicenda in Francia si è svolta con linearità perché il servizio sanitario è ampiamente amministrato da una direzione nazionale.¹⁰

Anche il Ministero della salute italiano ha il diretto governo di alcune strutture che erogano assistenza sanitaria¹¹ e ben potrebbe assumere la sanità penitenziaria.

Un servizio medico ispettivo sul rispetto degli standard sanitari ci sembra il minimo indispensabile nell'Amministrazione penitenziaria.

6.3. Più grave ancora è la situazione della malattia mentale e della sua terapia. Il trasferimento dell'esecuzione della misura di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario al sistema regionale attraverso la creazione delle c.d. «residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza» (REMS),¹² ha prodotto gravissimi effetti segnalati già in tempo di riforma e ignorati politicamente.

Emergono:

a) il vizio remoto di non avere mai previsto organici proporzionati di medici ed



- infermieri negli ospedali psichiatrici giudiziari (in sigla OPG), lasciando quei gravi compiti al personale del Corpo, prima degli agenti di custodia poi della polizia penitenziaria;
- b) la protervia politica (consonante alla parsimonia delle Regioni) nel configurare una recettività nazionale frazionata per regioni e inferiore alla media storica delle presenze negli ospedali psichiatrici giudiziari;
- c) la dottrina penalistica (minoritaria ma pertinace, seppur mai accolta dal legislatore) ostile all'istituto delle misure di sicurezza;
- d) l'ideologia che ha conformato la psichiatria italiana dopo la soppressione dei manicomi civili;
- e) la cessazione dell'osservazione psichiatrica per i detenuti che si faceva negli OPG e che si dovrebbe fare oggi nelle case circondariali.¹³

Il risultato è che si hanno nel mese di maggio 2022, 641 persone da associare alle REMS di cui 39 trattenute in carcere, e difficilmente la possibilità di appropriate attenzioni.¹⁴

Dunque, alla declamazione contro l'indegnità dell'OPG è seguito il silenzio sull'indifferenza delle ASL e dei DSM nei confronti dei malati detenuti.

Delle recenti decisioni del giudice costituzionale su questi assetti conosciamo il tenore.

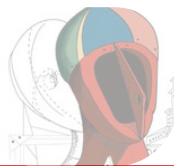
7.

Avere indicate le maggiori aporie potrebbe chiudere questo contributo. Come si voleva dimostrare, alla legge non ha tenuto dietro la predisposizione dello strumento amministrativo attuativo, vuoi nazionale, vuoi regionale. Insopportabile è divenuto l'assetto odierno e non solo per la sottrazione di competenze senza liberazione da responsabilità.

Molte altre implicazioni di scelte e di indecisioni dei tempi passati sono permanentemente presenti.

7.1 Il regolamento del Ministero del 2015 (per il vero, in qualche misura rettificato dal DPCM 22 aprile 2022) ha mortificata l'operatività sia centrale sia territoriale dell'Amministrazione penitenziaria, riducendo le sei direzioni generali a tre. Spicca il *monstrum* della Direzione generale del personale e delle risorse alla quale fa capo pressoché l'interezza dei processi di allocazione e gestione risorse umane e strumentali. Contemporanea è stata la compressione degli uffici delle singole direzioni generali nei quali sono ripartiti i procedimenti e dunque le competenze ed i processi di servizio.¹⁵ Il nuovo regolamento del Ministero, separerà almeno la direzione generale del personale da quella delle risorse e dell'edilizia penitenziaria e potrà rimediare alla presente pesantezza.

7.2. La cooperazione costituzionalmente necessaria fra Amministrazione territoriale, Comuni e Regioni, è notoriamente essenziale per l'esecuzione della pena ed è stato accresciuto con la riforma del 2018. Però la riduzione da sedici a undici dei provveditorati (la Liguria unita al Piemonte e Val d'Aosta, l'Emilia Romagna alle Marche, il Lazio all'Abruzzo e Molise) rende ardua l'interlocazione, e viepiù il confronto, con le autorità regionali.



7.3. Il corpo direttivo penitenziario non ha avuto nuove immissioni dal 1997-1998. Fino al 2020 i Governi, o meglio i numerosi Ministri della giustizia *pro tempore*, non si sono mai dati premura di stipulare gli accordi economici necessari per attuare il decreto legislativo 63/2006. Sono in sé negoziazioni ordinarie, ma sedici anni di inattività fanno concludere che ciò dipenda largamente dalle effimere direzioni del DAP e dal moderato interesse dei Ministri della giustizia, non di rado anzi da una loro voluta distanza.¹⁶

La Repubblica italiana, può concludersi, non ritiene necessaria la presenza effettiva di un direttore (civile) di un carcere, con buona pace delle molte raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul punto e delle vibrante proteste sul rischio (inesistente) di militarizzazione del carcere. Non è, infatti, possibile con 300 unità di organico attribuire un direttore e un vicedirettore ad ogni stabilimento.

L'immissione di consiglieri penitenziari nel settembre 2022 (che entreranno nel ruolo dirigenziale nell'autunno 2023) offre però una concreta speranza di ortopedia.

7.4. Sotto il profilo sistematico, l'assenza di un comparto penitenziario che comprenda tutti gli operatori dell'Istituzione è forse la causa remota del progressivo deperimento della vitalità progettuale e operativa dell'Amministrazione e delle sue funzioni, specialmente il trattamento e la rieducazione.

8.

Viene così in discorso la missione e l'imponenza del Corpo di polizia penitenziaria.

8.1. Con le sue 41.667 unità di organico (esistono però larghe vacanze di organico) il Corpo costituisce i nove decimi del plesso penitenziario, anche se non pochi di loro prestano il loro servizio in altri dipartimenti o amministrazioni.

8.2. Intorno alla conversione del Corpo degli agenti di custodia in Corpo di polizia, in seguito alla legge 15 dicembre 1990, n. 385, che ha recato con sé la dispendiosa acquisizione del regime di polizia civile, porghiamo due considerazioni.

La disponibilità di una forza armata per compiti di sicurezza e ordine è imprescindibile in una realtà coercitiva quale il carcere: essa esiste ovunque, anche se in misura e con statuti divergenti secondo i climi.

La forma di polizia in Italia fu a suo tempo scelta per migliorare lo statuto economico e civile degli agenti di custodia e seguì la *vague* anti militare che aveva condotto nel 1981 a riformare il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza unendo anche i funzionari civili (commissari, questori, etc.) nella Polizia di Stato.

Un corpo di polizia è però cosa diversa da una forza armata, e come suggerisce l'etimo di «polizia», esso tende ad immedesimarsi con le funzioni attribuite e ovviamente ad accrescerle.¹⁷

Nel dicembre 1990, non si volle riversare tutta l'amministrazione nel Corpo che fu lasciato privo di propri funzionari, proprio per confermare la priorità finalistica che il personale



direttivo civile significava.

Dopo il 2000, l'istituzione del ruolo dei funzionari portò a una nuova riflessione sulla presenza del Corpo nell'Amministrazione; esso, specie dopo il riordino delle carriere di polizia fatto nel 2017 e nel 2020, ha assunto caratteri strutturali che impongono reali riforme. Specialmente grave è che l'esistenza di funzionari di polizia penitenziaria (previsti dal 2000 ma presenti dal 2005, ed ormai in molti prossimi alla qualifica di primo dirigente) non abbia indotto a rivedere, come più volte si è sollecitato, il regolamento di servizio del Corpo che rimonta al d.p.r. 15 febbraio 1998 n. 82, ed è dunque costruito su un servizio di sicurezza in capo ad un ispettore¹⁸ (*olim* maresciallo).

L'avvolgere un Corpo di polizia in una Amministrazione civile ha nel tempo garantito il recupero delle unità cessate, ma non ha dato all'Amministrazione quella speditezza che una dirigenza tecnica di polizia reca in genere con sé, con crescente irritazione degli interessati e di coloro anche esterni all'Amministrazione, che immaginano che tali risultati siano possibili.

9. Conclusioni

L'esecuzione penale in Italia (o la sua sostituzione processuale, per così dire) è già svolta più al di fuori che all'interno degli stabilimenti penitenziari.

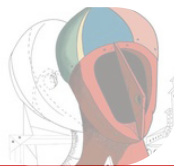
I dati riferiti circa le risorse umane vedono l'assoluta prevalenza della funzione di custodia, sia rispetto al *probation and parole* sia rispetto alla stessa funzione di rieducazione e più largamente «di cura della persona» che è immanente alla pena, detentiva.

Non vogliamo, con ciò, affermare che vi sia un eccessivo numero di poliziotti penitenziari o che l'Amministrazione penitenziaria sia sovrabbondante. La frazionata rete di stabilimenti penitenziari impone di assicurare presenze e dunque unità del Corpo seppure contro i canoni di efficace uso delle risorse.¹⁹

Il regime di lavoro dei funzionari pedagogici ha però determinato, la povertà numerica della loro dotazione per l'impossibilità di sottrarli alla ripetuta falciatura dei ruoli delle c.d. «funzioni centrali». Il numero del resto era sempre stato calcolato con rapporti mediocri (1 educatore ogni 50 detenuti) ed oggi non appare diverso. Le vigorose assunzioni che si vanno compiendo (una volta scomutate le quiescenze) non potranno perciò modificare le proporzioni del rapporto sicurezza-trattamento.

Riconosciamo però che le assunzioni di dirigenti, di funzionari di tutti i ruoli penitenziari che si sono compiute negli ultimi due anni, potrebbero rinnovare, anche sotto il profilo della scienza amministrativa e dell'organizzazione, la vita dell'istituto penitenziario.

Fra le molte aporie segnalate, quest'ultima circostanza offre qualche luce di conforto.



NOTE

- 1 Sulla necessità o contingenza della finalizzazione rieducativa è lo studio apparso in *Cassazione penale* nel 1991 (e oggi ripreso in *Temi di esecuzione penale*; dicembre 2021) di Giovanni Micali, *Il fondamento della pena e l'esegesi dell'art. 27 comma 3 della Costituzione*.
- 2 Modena, Mucchi, 2018.
- 3 *Reith Lecture* 2019.
- 4 Ricordiamo, ad esempio, lo studio di Manconi, Anastasia, Calderone, Resta, *Abolire il carcere*, Chiare lettere, 2015. Esiste anche un *Movimento No Prison*.
- 5 Alexis de Tocqueville, *Note sur le système pénitentiaire*, in *Oeuvres complètes*, Tome IV, Gallimard 1984: 52-65.
- 6 Varetti C.V. (1955): 5.
- 7 La migliore esposizione della questione è offerta dal saggio di A. Albano, A. Lorenzetti, F. Picozzi, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Torino, Giappichelli, 2021.
- 8 Ottenendo come spesso accade anche una proposta di legge (D'Angelo e altri, AS 1754-XVIII Legislatura) con chiaro intento di *captatio benevolentiae*.
- 9 L'ipotetico coordinamento attribuito all'Amministrazione si riduce alla ricerca di posti nei reparti clinici adatti per cautele di sicurezza (si pensi agli anziani criminali sottoposti al regime del 41 bis) e per prestazioni terapeutiche sulle quali nulla può poi dire l'Amministrazione. Taluna magistratura si ostina poi nell'attribuire al direttore dello stabilimento e al personale di custodia responsabilità per omesse attenzioni terapeutiche (anche psichiatriche, talora) che in nessun modo possono essere ricondotte loro, giacché fanno capo al personale sanitario che è estraneo all'Amministrazione e alla sua linea gerarchica.
- 10 Il Ministero della solidarietà e della salute francese, contempla la direzione generale di sanità che opera attraverso le agenzie regionali di sanità (*arrêté* 23 dicembre 2019).
- 11 Facciamo riferimento ai Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale regionale marittimo e dell'aviazione civile (SASN) dipendenti dalla Direzione regionale della previdenza sanitaria.
- 12 Art. 3-ter, d.l. 22 dicembre 1011, n. 211, con modifiche successive introdotte dal d.l. 31 marzo 2014, n. 52 (poi legge 81/2014).
- 13 Nell'elaborazione del decreto delegato sotto il Ministro Orlando, era stata inserita la previsione di sezioni detentive a gestione intramuraria sanitaria (si potrebbe dire quasi delle cliniche interne ed autonome) che avrebbero potuto ovviare un poco al bisogno. Il sistema sanitario rifiutò tale responsabilità. La Ministra Cartabia ha rivolto qualche parola al tema, ma non ha dato alcun seguito.
- 14 Anche per questi casi non sono mancati procedimenti penali, non però in capo alle autorità sanitarie omissive.
- 15 Con il regolamento 2001 del Ministero (Fassino), il Dipartimento fu diviso in cinque Direzioni generali (personale e formazione, beni e servizi, detenuti e trattamento, bilancio e contabilità, esecuzione penale esterna) e fu conservato l'Istituto superiore di studi penitenziari. Tale figura si manterrà anche dopo la riforma della dirigenza penitenziaria (2005-2006 manterrà anche dopo la riforma della dirigenza penitenziaria (2005-2006), largamente inattuata per mancanza di fondi.
- 16 I celebrati *Stati generali dell'esecuzione penale* sotto il Guardasigilli Orlando, nella loro prima composizione non contemplavano direttori di istituto penitenziario: l'assenza fu rilevata con sorpresa dai magistrati di sorveglianza.
- 17 Si ponga mente al caso del Corpo della Guardia di finanza che da forza di polizia tributaria (senza esclusione di altri accertatori) è assunta a polizia economica finanziaria, espressione che potrebbe racchiudere l'intera vita sociale: cfr. D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68 art. 2.
- 18 Questa postura civile nei confronti di un Corpo invece ad ordinamento militare emerge anche nella formazione e dalla selezione concorsuale. Rimanendo alla prima, i termini di riferimento con la



Polizia di Stato (si veda l'art. 6, del d.lgs. 443/92 per gli allievi agenti del Corpo e l'articolo 6-bis del d.p.r. 24 aprile 1982 n. 335 per gli allievi agenti di Polizia di Stato) sono stati troppe volte modificati in riduzione cedendo a facili pulsioni sindacali, e così derogando ad uno *standard* che inevitabilmente si riflette nella comparazione con gli altri corpi professionali e con le forze di polizia.

19 Ciò che, invece, emerge è che anche l'investimento in risorse di polizia penitenziaria è assicurato dall'appartenenza al c.d. comparto sicurezza, per la storica influenza delle funzioni *régaliennne*. Si può parlare però di forza di gravità di una grande massa, non di speciale attenzione al bisogno penitenziario, e ciò è provato dalla rarità delle misure di effettivo incremento specifico del Corpo a fronte di quelle routinarie per sostituzione del personale cessato a vario titolo. Ricordiamo negli ultimi venti anni non più di tre di tali interventi operativi e del terzo non siamo certi.

BIBLIOGRAFIA

- Albano A., Lorenzetti A., Picozzi F. (2021), *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema irrisolvibile*, Torino, Giapichelli.
- Anastasia S., Calderone V., Manconi L., Resta F. (2015), *Abolire il carcere*, Milano, Chiarelettere.
- Dicey, A.V. (1982) *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Libertyclassics (ma, London, 1885).
- Gallagher F. J. (1983) *Comparative Administrative law*, New York-London, s.e.
- Kelsen H. (1911), *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen.
- Idem (1959), *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, ed. Comunità.
- Montesquieu (De), De Secondat C. L. (1995), *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard.
- Micali G. (2021), *Il fondamento della pena e l'esegesi dell'art. 27 comma 3 della Costituzione* in *Temi di esecuzione penale*, Roma, Scuola di superiore della esecuzione penale.
- Paine T. (1971), *The rights of the man*, Harmondsworth, s.e.
- Ruthers B. (2018), *La rivoluzione clandestina: dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici*, Modena, Mucchi.
- Sumption (Lord) J. (2019), *Law and decline of politics*, in *Reith Lecture*, London, BBC.
- Tocqueville (De) A. (1984), *Notes sur le système pénitentiaire*, in *Oeuvres complètes*, Tome IV, Paris, Gallimard.
- Varetti C.V. (1955), *Finanziamenti ed esecuzione delle opere edilizie*, in *Rassegna di studi penitenziari*, Roma, s.e.