

queste istituzioni

Adeo iam fracta est aetas

Riccardo Turrini Vita

Numero 3/2021
30 settembre 2021

Sommario

1. Cenni introduttivi sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale. – 2. Le linee di tendenza nelle proposte di riforma dell'esecuzione penale. – 3. I numeri dei destinatari del servizio penale. – 4. I numeri dell'universo penitenziario: strutture e personale. – 5. Il necessario contenimento della detenzione. – 6. Le questioni problematiche dell'Amministrazione penitenziaria. – 7. Una lettura sulla realtà penitenziaria: la medicina penitenziaria e le REMS. – 8. Le recenti modifiche nell'organizzazione penitenziaria e le necessità inascoltate. – 9. Il Corpo di polizia penitenziaria: criticità e potenziale. – 10. Modeste proposte.

Sintesi

Lo scritto mette al centro della riflessione gli snodi problematici dell'organizzazione penitenziaria, a partire dalle riforme che, negli anni, hanno riguardato le risorse strumentali, logistiche ed umane, come pure l'assetto istituzionale nel suo insieme. Attraverso i numeri che caratterizzano l'organizzazione penitenziaria, lo scritto tratta della varietà esistente e da sviluppare nell'esecuzione penale, e delinea alcune necessarie riforme, rilevando con perplessità alcuni interventi recenti sulla materia. Anche circa il complesso tema della medicina penitenziaria e della riforma che ha condotto alle REMS, vengono sollevate perplessità, come pure quanto alla funzione attribuita alla polizia penitenziaria, segnalando l'inadeguatezza dell'organizzazione esistente.

Abstract

The paper analyzes the critical issues of the penitentiary organization, starting with the reforms that, over the years, have concerned instrumental, logistical and human resources, as well as the institutional structure as a whole. Through the numbers characterizing the penitentiary organization, the paper deals with the variety which exists and can be developed in the criminal execution, and outlines some necessary reforms, commenting with perplexity some recent interventions on the matter. Concerns are also raised about the complex issue of administering medicine within the penitentiary and the reform that led to REMS, as well as about the function attributed to the penitentiary police, pointing out the inadequacy of the existing framework.

Parole chiave

Amministrazione penitenziaria; REMS; sanità penitenziaria; polizia penitenziaria.

* Direttore generale della formazione - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

1. Cenni introduttivi sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale.

Offrire qualche considerazione sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale in Italia è il fine del presente contributo¹.

Quando non causata dalla concitazione degli eventi spiacevoli che punteggiano la vita delle carceri, l'attenzione del corpo politico è naturalmente portata alla produzione legislativa (seppure spesso delegata) ed è investita con diversi accenti dal dibattito sulle teorie politiche e giuridiche intorno alla natura, misura, ragione della sanzione penale. Di tali teorie si può dire che la loro costruzione accademica consolidata nei decenni sulla materia non risponde, per lo più, al sentire della popolazione quale emerge (con accenti diversi e toni non eguali) dalle posizioni espresse nel Parlamento², e ciò produce una tensione aggiuntiva a quella propria della realtà detentiva.

Nella consapevolezza di tale paesaggio, per così dire esistenziale dell'azione penitenziaria, può essere di qualche profitto esporre a commentare le vicende organizzative (dunque, ma non unicamente, anche legislative e regolamentari), le scelte annunciate, iniziate e abbandonate, le aporie nelle quali versa il sistema, senza però ignorare alcune luci che pure mitemente confortano le persone che operano in quella istituzione.

2. Le linee di tendenza nelle proposte di riforma dell'esecuzione penale.

Il fenomeno che vogliamo esaminare si estende su più di dieci anni. Vorremmo però richiamare, iniziando, le linee alle quali si ispirano le proposte versate nel procedimento legislativo dalla Guardasigilli Cartabia, limitandoci ovviamente a quanto incida sull'esecuzione penale.

Sono note, per la loro tempestiva pubblicazione sul sito del Ministero, le relazioni delle prestigiose commissioni deputate alle proposte, ma appare ragionevole tenere conto solo di quanto effettivamente assunto dalla volontà politica del Governo, come espressa nei lavori parlamentari.

Si conferma il moto di riduzione della detenzione quale sanzione penale e la diversione (come usa dire) dal processo penale della risposta pubblica a comportamenti individuati come

¹ L'articolo è largamente fondato sulla comunicazione offerta dall'Autore al convegno "*Giustizia Carceri*" svoltosi per le cure della sen. Paola Binetti al Senato della Repubblica il 23 luglio 2021. Il titolo è tratto dalle parole di Lucrezio, *De rerum natura*, II, 1150-1152.

² Meno significative, a nostro avviso, sono le proposte di legge e gli atti di sindacato parlamentare che in qualche misura fisiologicamente rispondono ad interessi di gruppi professionali o a preoccupazioni dei collegi elettorali.

reati, per lo più attraverso la collaborazione del presunto colpevole alla riparazione del bene della vita danneggiato dalle sue azioni³.

3. I numeri dei destinatari del servizio penale.

Consideriamo ora i destinatari del servizio penale.

Al 30 giugno 2021, erano detenute negli istituti penitenziari italiani 53.637 persone; di esse, 37.203 espiavano una pena detentiva.

Al 15 giugno 2021, erano in esecuzione di misura alternativa 30.967 persone (altre 749 semiliberi, già ricompresi nel numero dei detenuti).

Altre 9.089 persone risultavano svolgere lavori di pubblica utilità a titolo di “sanzione di comunità”, dunque come forma speciale di esecuzione penale.

³ Volendo esplicitare quali, a parere nostro, tra i principi di delega raccolti nell’AS 2353-XVIII Legislatura (disegno di legge Bonafede) mostrino l’accennato indirizzo, crediamo di poter indicare i seguenti:

1. Prevedere che, quando la pena detentiva da applicare supera i due anni, l’accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla loro durata; prevedere che, in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, l’accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare (art.1, comma 10, lettera a, n. 1);

2. Ridurre gli effetti extra-penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi (*ibidem*, n. 2);

3. Abolire le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata; prevedere come sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi: la semilibertà; la detenzione domiciliare; il lavoro di pubblica utilità; la pena pecuniaria; modificare conseguentemente la disciplina della legge 24 novembre 1981, n.689, e delle disposizioni di legge, ovunque previste, che si riferiscano alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi; prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive (art 1, comma 17, lettere a,b,c);

4. Prevedere che il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna o la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni, possa sostituire tale pena con quelle della semilibertà o della detenzione domiciliare; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di tre anni, possa sostituirla anche con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di un anno, possa sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente; prevedere che con il decreto penale di condanna la pena detentiva possa essere sostituita, oltre che con la pena pecuniaria, con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone (*ibidem*, lettera e);

5. Per la semilibertà e per la detenzione domiciliare mutuale, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale prevista dalla legge 26 luglio 1975, n.354, per le omonime misure alternative alla detenzione; per il lavoro di pubblica utilità mutuale, in quanto compatibile, la disciplina prevista dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n.274, per l’omonima pena principale irrogabile dal giudice di pace, fermo restando che il lavoro di pubblica utilità, quando è applicato quale pena sostitutiva di una pena detentiva, deve avere durata corrispondente a quella della pena detentiva sostituita; prevedere il coinvolgimento degli uffici per l’esecuzione penale esterna al fine di consentire l’applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nel giudizio di cognizione (*ibidem*, lettere f e g);

6. Estendere l’ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato, oltre ai casi previsti dall’articolo 550, comma 2, del codice di procedura penale, a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell’autore, compatibili con l’istituto (art. 1, comma 22, lettera e).

La semplice somma dei dati riferiti mostra che, sul finire del mese di giugno 2021, le persone in esecuzione penale in carcere erano 37.203 e le persone in esecuzione penale nella società libera erano 39.307.

Al maggiore peso assunto in Italia dalla sanzione non detentiva contribuisce poi il numero elevatissimo di “misure di comunità” che nello stesso lasso di tempo risultavano applicate. Si tratta delle diverse misure che dapprima in settori specifici (ad es. nella giustizia penale di pace, poi in alcuni illeciti sanzionati dal codice della strada) e in via generale oggi per effetto dell’art. 168-*bis* c.p., introducono la “messa alla prova processuale” nel rito penale degli adulti. Il competente Dipartimento⁴ registrava, al 15 giugno 2021, 22.721 misure applicate. Pur ignorando il numero dei buoni esiti, con conseguente estinzione del reato e chiusura del procedimento penale, non si può non prendere nota della dimensione imponente assunta dall’istituto i cui benefici effetti emergono anche ad una sommaria cognizione⁵.

4. I numeri dell’universo penitenziario: strutture e personale.

Soffermandoci ora sulla realtà amministrativa che lo Stato ha predisposto per l’esecuzione delle “sanzioni e misure”, *intra vel extra moenia*, ricordiamo che esistono in Italia 189 stabilimenti penitenziari, anche se non tutti operanti per ragioni strutturali od anche per ritardi nelle loro dismissione formale ed 83 uffici locali di esecuzione penale esterna.

Tralasciando per il momento il Corpo di polizia penitenziaria, va ancora detto che sul finire di marzo 2021 su una dotazione organica di 4.789 unità delle c.d. “funzioni centrali” (ovvero impiegati civili dello Stato) nell’Amministrazione penitenziaria erano in servizio 3765 persone, e nel ruolo dei dirigenti penitenziari (300 posti), erano presenti 243 unità.

Per quanto attiene al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, la dotazione organica delle funzioni centrali è di 3.478 unità e sono presenti 2.873 persone; ancora, il ruolo dei dirigenti penitenziari di esecuzione penale esterna vede una dotazione di 34 unità e registra solo 9 presenze⁶.

⁴È ormai acquisito che l’esecuzione penale esterna e le misure di comunità (*community sanctions and measures* è il nome in uso nel Consiglio d’Europa, almeno dal 1992, con la relativa Raccomandazione 16) sono amministrate dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, istituito con il vigente Regolamento del Ministero della giustizia (DPCM 15 giugno 2015, n. 84) che nasce sul cessato Dipartimento per la giustizia minorile. L’istituzione con fonte solamente regolamentare di quel Dipartimento ha richiesto non pochi adeguamenti, successivi, attraverso norme primarie, per la sua incidenza su assetti ordinamentali di rango legislativo, ma ha innegabilmente dato speditezza di intervento al settore.

⁵Si considerino la prossimità cronologica delle risposte statuale al fatto, che è così rara quando si tratta di giudicato penale; la possibilità di indurre elementi riparatori o almeno di resipiscenza per i reati di modesta offensività, a fronte di una legislazione che ha molto elevato negli anni le già gravi sanzioni del codice Rocco; l’alleggerimento dei ruoli dei giudici della cognizione penale nel dibattimento e nelle fasi di gravame.

⁶Con una norma interinale (art. 3, comma 1-*bis*, d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 16/2014 e successive) è stata data facoltà di ricoprire incarichi propri dei dirigenti di esecuzione penale esterna ai dirigenti di istituto penitenziario.

La questione dei dirigenti penitenziari e quella del personale delle funzioni centrali pongono problemi distinti, ma per comprenderne la centralità, vanno procurate le loro competenze.

Al comparto negoziale, delle funzioni centrali, infatti, appartengono non solo le figure tecniche ed amministrative indispensabili per ogni gestione quali sono i segretari, i contabili, più di recente i tecnici informatici (e dovendo amministrare stabilimenti residenziali, anche ingegneri, geometri, tecnici delle varie specialità), ma anche i funzionari preparati per l'azione di trattamento rieducativo dei detenuti condannati (gli educatori, oggi 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, sono presenti 832 ed in via di reclutamento 265; degli assistenti sociali, sono presenti 1.532 ed in reclutamento 107.

Le dimensioni odierne della vicenda penitenziaria, ovvero della "pena amministrata" come altre volte potemmo scrivere, sono appena state esposte sotto i profili delle persone ristrette, delle persone che espiano pene detentive e non detentive, delle persone destinatarie di "misure di comunità" nell'accezione tecnica del settore; ed inoltre, delle risorse logistiche ed umane applicate concretamente dallo Stato a tale bisogno.

Non è qui da trattare il plesso della giustizia minorile.

Per scrupolo, aggiungiamo che andrebbero considerati il personale sanitario ed il personale docente che rispettivamente le Regioni attraverso le ASL ed il Ministero della pubblica istruzione e le agenzie locali di formazione professionale applicano negli istituti penitenziari: tali elementi, sia per la lacunosa cognizione che se ne ha, sia per la loro incostanza non sono in realtà disponibili, e comunque eccedono l'occasione di questo contributo.

La considerazione della crisi dell'Amministrazione penitenziaria potrà anche emergere dalla comparazione con gli assetti precedenti, come verrà ricordato *ad locum*.

5. Il necessario contenimento della detenzione.

Un tema del quale occorre invece subito occuparsi è la ribadita necessità di ridurre l'esecuzione penale in carcere in Italia.

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

Non pochi sostenitori della prima tesi⁷ 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.

Abbiamo appena notato che già adesso in Italia sono eseguite più pene non detentive che pene detentive e che la stessa messa alla prova processuale attinge numeri, ulteriori, prossimi alla metà delle pene detentive in esecuzione⁸. Deve dirsi, perciò, che il ricorso alle misure e sanzioni di comunità già primeggia nel sistema sanzionatorio italiano.

Può convenirsi che, per le misure alternative in senso proprio, il procedimento percorra vie sinuose (giudicato penale, titolo di esecuzione, sospensione o inizio di esecuzione, procedimento di sorveglianza, istruttoria amministrativa, ordinanza del giudice, presa in carico), ma esse sono tracciate in concreto dall'assetto della giustizia penale italiana. La diretta applicazione della misura alternativa andrebbe ricomposta con la formazione del giudicato su una pena non detentiva e le difficoltà che ciò comporterebbe per il suo aggravamento, che 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 (supponendo la buona fede dei ripetitori) fondata sulla tavola delle pene previste nel codice penale, che è ben lontana dalla variegata *palette* presente invece nella legislazione.

Dovrebbe, più realisticamente essere considerato anche quale sia la realtà del tasso di carcerazione in Italia in assoluto e nel confronto con altri Stati europei.

Al riguardo, crediamo sia sufficiente offrire al lettore la riproduzione dei rilievi comparati curati per il Consiglio d'Europa nel documento *Space* per il 2019, che ci permettiamo di estrarre da un saggio apparso in *Temi di esecuzione penale* nell'anno 2020⁹. Si tratta del numero di detenuti ogni 100.000 abitanti dello Stato di riferimento: in Italia 96,00, in Francia 103,5; in Spagna 126,7; in Inghilterra e Galles 142,4.

⁷ Ricordiamo, ad esempio, lo studio di L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA, *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Chiarelettere, Milano, 2015. Esiste anche un "Movimento No Prison".

⁸ V. *supra*, par. 3, del presente scritto.

⁹ A. ALBANO, F. PICOZZI, "Conoscere per deliberare"? Lo strano caso delle statistiche europee sul sovraffollamento carcerario, in *Temi di esecuzione penale*, 2020, 1, 51 ss.

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.

6. Le questioni problematiche dell'Amministrazione penitenziaria.

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

Al 30 giugno 2021, erano dichiarati dal Ministero della giustizia 50.779 posti detenuti.

Non è appropriato perciò parlare di sovraffollamento essendo presenti come si è detto 53.637 persone¹⁰; 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 nelle relazioni annuali del Garante nazionale delle persone private della libertà, devono essere seriamente considerati.

Anche dal confronto con gli Stati appena citati, può credersi che sarebbe proporzionata al fabbisogno una dotazione di circa 70.000 camere di detenzione ed è nostra ferma convinzione che esse debbano essere camere singole, dotate di servizi e di luce naturale, 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 introdurre¹¹.

Crediamo sia noto che la costruzione di nuovi stabilimenti è affidata al Ministero oggi detto delle infrastrutture, e che con regimi derogatori ancor di recente confermati, la manutenzione delle carceri e la variazione anche in aumento degli edifici esistenti, sia 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

¹⁰ V. *supra*, par. 2 del presente scritto.

¹¹ A. DE TOCQUEVILLE, *Note sur le système pénitentiaire*, in *Oeuvres complètes*, Tome IV, Gallimard, 1984, pp. 52-65.

hanno prodotto risultati in tempi contenuti¹². 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 corpo tecnico specialistico per l'edilizia penitenziaria è in ogni caso certa, così come è certo che infeconde si mostrano le commissioni *ad hoc* che talora i Ministri *pro tempore* istituiscono.

Non per colorire un dire grave ma per completezza, aggiungiamo che l'ordinamento frazionatissimo che esiste nella Repubblica produce i suoi effetti anche nell'appartata e contenuta realtà della detenzione: i Comuni contestano la costruzione di nuovi stabilimenti (non dovunque), 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; 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.

Una nota più tecnica per concludere su questa *impasse*: 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 imprescindibili¹³.

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.

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 dello stesso bisogno di una proporzionata accoglienza che invece deve essere accresciuta.

¹² C.V. VARETTI, *Finanziamenti ed esecuzione delle opere edilizie. Appunti per la riforma penitenziaria*, in *Rassegna di Studi Penitenziari*, 1955, 5.

¹³ Anche in Italia, pochi anni dopo l'Unità, nella discussione al Senato del Regno sul riordino del personale di custodia delle carceri, il senatore Gadda ribadiva il nesso fra struttura degli stabilimenti e la «questione del lavoro per parte dei detenuti», ovvero l'esigenza di un impegno costruttivo del tempo di detenzione: cfr. Giuseppe Gadda, *Relazione 12 giugno 1873*, in *In special modo. Documenti ragionati per la storia della polizia penitenziaria, 1817-2017*, Roma, 2018.

Di nuovo riprendiamo i dati offerti da *Space* 2019, che indicano quanti posti detenuti gli Stati del Consiglio d'Europa abbiano ogni centomila abitanti¹⁴ 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.

7. Una lettura sulla realtà penitenziaria: la medicina penitenziaria e le REMS.

La questione degli stabilimenti e delle loro capacità di accoglienza non è il problema specifico del sistema penitenziario italiano però, essendo comune al discorso pubblico in molti dei grandi Stati democratici.

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, anche per riguardo alle competenze ripartite proprie del sistema regionalistico, 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.

Vi è però radicale differenza fra prestazioni contenute nel tempo (quali lezioni, tirocini, colloqui, giochi) e quelle dovute alle persone nel loro vivere in spazi chiusi e obblighanti.

Come la conformazione di quegli spazi deve essere coerente con le speciali esigenze di sicurezza, così i servizi alla persona devono riflettere ed integrare con un *quid pluris* la condizione di non libertà.

Nel 1999, sull'assunto invece 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

¹⁴ Un'accurata e documentata riflessione sulla situazione e anche sulla rappresentazione comune della questione è offerta nel saggio di A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, Torino, 2021, in corso di stampa.

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 novellato nel 2018.

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: non occorrerà perciò dimostrare che quelle norme hanno impedito ogni pianificazione del bisogno e del servizio sul circuito nazionale che è il solo rilevante per la realtà penitenziaria. 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.

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.

Sul piano scientifico va riconosciuta la permanente azione della Società italiana di medicina penitenziaria (SIMPSE), ma l'attingimento dai servizi ordinari delle ASL con la progressiva quiescenza degli antichi "medici incaricati" porterà alla perdita delle specifiche nozioni epidemiologiche e antropologiche che si impongono per la gestione sanitaria e la stessa cura dei detenuti¹⁵. Può illuminare per un possibile rimedio all'impossibile pianificazione nazionale del servizio ricordare da un lato che l'analogica vicenda in Francia si è svolta con linearità perché il servizio sanitario è ampiamente amministrato da una direzione nazionale¹⁶; dall'altro che anche il Ministero della salute italiano ha il diretto governo di alcune strutture che erogano assistenza sanitaria¹⁷.

Quantomeno, un'unità medica ispettiva sul rispetto degli standard sanitari andrebbe costituita nell'Amministrazione penitenziaria.

Lo stesso disegno di disgregazione, con i colori più foschi dell'indicibilità della malattia mentale, si è ripetuto per 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" (REMS¹⁸).

¹⁵ 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.

¹⁶ Il Ministero della solidarietà e della salute, contempla la direzione generale di sanità che opera attraverso le agenzie regionali di sanità (*arrêt* 23 dicembre 2019).

¹⁷ Facciamo riferimento ai Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale regionale marittimo e dell'aviazione civile (SASN) dipendente dalla Direzione regionale della previdenza sanitaria.

¹⁸ 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).

In questa vicenda, quasi contemporanea ai fatti esposti, ritroviamo:

- a) il vizio ordinamentale 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 (non senza qualche grettezza) nel configurare una recettività nazionale frazionata per regioni e inferiore alla media storica delle presenze negli ospedali psichiatrici giudiziari;
- c) la ripetuta dottrina penalistica ostile all'istituto delle misure di sicurezza che però non è mai stata accolta dal legislatore;
- d) l'ideologia che ha conformato la psichiatria italiana dopo la soppressione dei manicomi civili;
- e) l'improbabilità, per l'assenza di una sanità penitenziaria, di offrire l'osservazione psichiatrica per i detenuti che si faceva negli OPG e che si dovrebbe fare oggi nelle case circondariali¹⁹.

Il risultato è che si hanno circa 800 persone da associare alle REMS in libertà e quasi 90 da aggregare alle REMS trattenute in carcere senza titolo, e senza a possibilità di appropriate attenzioni²⁰.

Da ultimo, è noto, questo assetto è stato sospettato di illegittimità costituzionale e la Corte ha disposto un'istruttoria sulla realtà sottostante²¹.

8. Le recenti modifiche nell'organizzazione penitenziaria e le necessità inascoltate.

Le successioni storiche esposte sono forse le più vistose nelle quali alla mutata legge non ha tenuto dietro la predisposizione dello strumento amministrativo alternativo, vuoi nazionale, vuoi regionale.

La presente conformazione dell'Amministrazione penitenziaria non è claudicante solo per la sottrazione di competenze senza liberazione da responsabilità: molte altre implicazioni di scelte e di indecisioni dei tempi passati hanno infine germinato.

Il regolamento del Ministero del 2015 ha di recente mortificata l'operatività sia centrale sia territoriale, riducendo le sei direzioni generali a tre (spicca il *monstrum* della Direzione generale del personale e delle risorse alla quale fa capo pressoché l'intera attività dei processi di

¹⁹Va però detto che nell'elaborazione del decreto delegato elaborato 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 esistono iniziative *ad rem*.

²⁰Anche per questi casi non sono mancati procedimenti penali, non però in capo alle autorità sanitarie omissive.

²¹ Ordinanza 9 giugno 2021 n.131, nel procedimento di legittimità sollevato dal giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Tivoli.

allocazione e gestione risorse umane e strumentali), con la contemporanea compressione degli uffici delle singole direzioni generali nei quali sono ripartiti i procedimenti e dunque le competenze ed i processi di servizio²².

Il parossismo di quell'infelice stagione continua a produrre i suoi effetti, ma essi non sorgono tutti nel 2015.

Un'amministrazione di sicurezza (di più, di un Corpo di polizia) che veda avvicinarsi capi titolari o reggenti con tale frequenza, è *un unicum*. Egli è poi sempre estraneo all'Amministrazione nel doppio senso di non versato per professione nell'azione amministrativa (gestione di personale e bilanci) e di ignaro degli assetti istituzionali e umani dell'Amministrazione. Proprio per tale profilo personale (che si presenta da qualche tempo anche per i vice capi) sarebbero necessari mandati di una consistente durata, come in tempi passati accadeva; ciò, però, è difficile sia per la libertà di un esterno di rientrare nella sua carriera sia per la posizione non di Capo di polizia ma di Capo di dipartimento che ha il vertice dell'Amministrazione penitenziaria, incarico sottoposto quindi alla conferma dei nuovi governi, nei novanta giorni dal giuramento.

Non è questione soprattutto di appartenenza (come è storicamente avvenuto) alla magistratura ma di congiunta estraneità ad una grande Istituzione e brevità di mandati.

Tanto può bastare *de apicibus*, ma ciò ha comprensibilmente grandi conseguenze.

Se si ricorda poi la cooperazione costituzionalmente necessaria fra Amministrazione territoriale, Comuni e Regioni, si coglie l'improprietà di avere ridotto ad undici i provveditorati regionali, da sedici che erano. La Liguria unita al Piemonte e Val d'Aosta, l'Emilia Romagna alle Marche, il Lazio all'Abruzzo e Molise, producono plessi storicamente segnati da una irriducibile diversità, e avere un solo ufficio generale territoriale rende ardua l'interlocuzione, e vieppiù il confronto, con le autorità regionali.

Più gravemente il corpo direttivo penitenziario non riceve nuove immissioni dal 1997-1998: può ritenersi veramente una eccezione, giacché non si tratta, almeno al presente, di un ruolo ad esaurimento.

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 che disciplina quella carriera: si è così dovuta introdurre una norma di equipollenza giuridica ed economica alla dirigenza della Polizia di Stato nel 2017, per offrire una conferma legislativa alla disciplina pretoriamente applicata dal 2006.

²² 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), largamente inattuata per mancanza di fondi.

Per chi conosce l'attrito contro lo scorrere dei provvedimenti opposto dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché la vigilanza delle altre "carriere pubblicistiche", è spontaneo concludere che ciò dipenda largamente dalle effimere direzioni del DAP e dal moderato interesse dei Ministri della giustizia, talora anzi da una voluta distanza²³.

L'indotta sterilità della dirigenza non è stata compensata dall'arruolamento dei funzionari del Corpo, ma le riduzioni della sua dotazione organica (431 dirigenti nella tabella A del d. lgs. 63/2006, 300 oggi, con le ricordate vacanze) è dipesa anche dalla non definita, e in fondo non voluta, aggregazione formale al "comparto sicurezza" che è invece stato esonerato dalle ripetute riduzioni numeriche e dai c.d. blocchi del *turn over* che da più di dieci anni riguardano il personale dello Stato.

Alla mortificazione di non avere in questi anni ricevuto alcuna attenzione negoziale e ordinamentale, si unisce da ultimo l'impossibilità numerica di amministrare gli istituti penitenziari: trattandosi di 195 stabilimenti, non è possibile con 300 unità attribuire un direttore e un vicedirettore a ciascuno.

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.

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, più specialmente di trattamento e di rieducazione. 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 accresciuto²⁴ imponendo insieme, come avviene in molti Stati, protocolli tecnici e un certo *standard* di intervento.

Le presenze previste dalla dotazione organica degli educatori in particolare, vengono in questi tempi rese più consistenti dall'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, mediamente lontane dalla effettiva prestazione di 36 ore di lavoro per settimana,

²³ 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.

²⁴ Mentre gli Stati generali dibattevano e le Camere della passata legislatura dissentivano ampiamente dalle proposte di schemi di decreto legislativo, 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.

che dovrebbero seguire personalmente quasi 38.000 persone in esecuzione pena dai profili umani sempre più complessi.

Le differenze retributive da ultimo hanno perfino spinto alcune associazioni di educatori a chiedere di essere aggregati come ruolo tecnico al Corpo di polizia penitenziaria²⁵.

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

Alla questione ha posto mente il Capo dell'Amministrazione Bernardo Petralia, e nel momento di riordino amministrativo che si attende per attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza, potrebbe forse avere qualche esito (pur mettendo in conto l'ostilità delle organizzazioni sindacali) una specifica normazione per il settore, fosse anche a tempo per porre rimedio almeno alle urgenze.

9. Il Corpo di polizia penitenziaria: criticità e potenziale.

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

Con i suoi 41.667 uomini di organico, il Corpo costituisce i nove decimi del plesso penitenziario, anche se non pochi operatori di varie qualifiche prestano il loro servizio in altri dipartimenti o amministrazioni.

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

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 fu a suo tempo scelta per migliorare lo statuto economico e civile degli agenti di custodia, seguendo la *vague* anti militare che aveva condotto nel 1981 a riformare il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza unendo loro 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 accrescerle²⁶.

²⁵ Ottenendo come spesso accade anche una proposta di legge (D'Angelo e altri, AS 1754-XVIII Legislatura) con chiaro intento di *captatio benevolentiae*.

²⁶ 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.

Per ragioni comprensibili, nel dicembre 1990, non si volle riversare tutta l'amministrazione nel Corpo che fu anche lasciato privo di propri funzionari, onde confermare la priorità gerarchica del personale direttivo civile dell'Amministrazione.

Dopo il 2000, l'istituzione del ruolo dei funzionari portò a una nuova riflessione sulla presenza del Corpo nell'Amministrazione: la questione (anche con toni di rivendicazione di prerogative) è andata accrescendosi e dopo il riordino delle carriere di polizia fatto nel 2017 e nel 2020, ha assunto caratteri strutturali che impongono reali riforme.

Fra le previsioni del secondo riordino del Corpo, in vigore dal febbraio 2020, la creazione di due direzioni generali e le divisioni in cui ripartire gli uffici delle direzioni generali e dei provveditorati ci appaiono una feconda opportunità, volendo operare con accortezza, per restituire speditezza agli affari, da tempo rallentati per lo stato di prostrazione nel quale versa l'Amministrazione e che abbiamo delineato sopra²⁷. Sintomo di tale prostrazione è circolarmente che ancora non sia stato predisposto ed emanato il semplice decreto ministeriale che, collazionando le competenze individuate nella minuta previsione della novella, ripartisca i procedimenti assegnati agli uffici, porti ad effetto le disposizioni e ad adeguatezza di efficacia i processi di servizio, nazionali e regionali.

Sintomo analogo è l'assenza della dotazione organica dei reparti del Corpo nelle scuole di formazione e istituti di istruzione a sei anni dall'istituzione della Direzione generale *ad hoc*.

Neppure è da tacere, perché espressamente ricordata dalla Guardasigilli alle Camere, che la funzione ispettiva ordinaria è ferma da anni, disarticolata dalla riduzione ad ufficio di *staff* dell'ispettorato e ridotta a compiere indagini ad *hoc*, inevitabilmente successive a eventi di qualche maggiore clamore.

Assai più grave poi è che l'esistenza di funzionari di polizia penitenziaria (previsti dal 2000 ma presenti dal 2005, e ormai 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 logicamente impostato su un servizio di sicurezza in capo ad un ispettore (*olim* maresciallo).

Non è da meravigliarsi se molti funzionari del Corpo abbiano presto portato le loro speranze e i loro interessi alle attività non operative e ad alcune specialistiche, nelle quali, fra l'altro, la ruvidezza del tratto con ristretti (senza tacere delle difficoltà con il personale) resta remota, a parità di remunerazione e di avanzamento.

Insomma, ci sembra di constatare che l'avvolgere un Corpo di polizia in una Amministrazione civile abbia al momento garantito sì il recupero delle unità cessate, ma non abbia recato all'Amministrazione quella speditezza che una dirigenza tecnica di polizia reca in

²⁷ V. *supra*, par. 8, del presente scritto.

genere con sé, con crescente irritazione degli interessati e di coloro anche esterni all'Amministrazione, che immaginano che tali risultati siano possibili.

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 (come ancora si intenderebbe fare, parrebbe, perfino per i consiglieri penitenziari e per i vice commissari in via di reclutamento) cedendo a facili pulsioni sindacali, epperò, così derogando ad uno *standard* che inevitabilmente si riflette nella comparazione con gli altri corpi professionali e con le forze di polizia.

10. Modeste proposte.

La sinossi delle varie tipologie di esecuzione di pene o di misure²⁸ ha mostrato come 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 umane²⁹ 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 per mandato costituzionale alla pena, specie detentiva.

Non vogliamo, con ciò, affermare che vi sia un eccessivo numero di poliziotti penitenziari o che l'Amministrazione penitenziaria sia sovrabbondante: abbiamo al contrario notato quanto sia frazionata la rete di stabilimenti penitenziari³⁰ e ciò impone di assicurare presenze e dunque unità del Corpo seppure contro i canoni di efficace uso delle risorse.

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 *régaliennes*. 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.

La collocazione contrattuale dei funzionari pedagogici ha determinato, invece, sia la povertà numerica della loro dotazione sia la loro condizione per l'impossibilità di sottrarli alla

²⁸ Su cui, v. *supra*, par. 3, del presente scritto.

²⁹ Su cui, v. *supra*, par. 4, del presente scritto.

³⁰ Su cui, v. *supra*, par. 7, del presente scritto.

ripetuta falciidie dei ruoli delle c.d. “funzioni centrali”. Il numero del resto era sempre stato calcolato con rapporti irrisori (1 educatore ogni 50 detenuti) ed oggi non appare diverso. Le vigorose assunzioni che si vanno compiendo (una volta scomputate le quiescenze) non potranno perciò modificare le proporzioni del rapporto sicurezza-trattamento, formula *ad nauseam* evocata nelle trattazioni di settore.

Del progressivo annichilimento della dirigenza penitenziaria si è detto.

Le correnti procedure, dopo 24 anni dalle ultime, di assunzione specialmente potrebbero rinnovare, anche sotto il profilo della scienza amministrativa e dell’organizzazione la figura del direttore di istituto: la probabile riduzione del corso (che la legge vuole di 18 mesi, già inferiore a quello di altre carriere dirigenziali) solleva però dei dubbi.

Un accorgimento per rimediare con urgenza alla insostenibile situazione – anche interinalmente³¹ – sarebbe l’attribuzione dell’indennità di sede disagiata, favorendo la mobilità dei dirigenti in servizio; altro sarebbe introdurre la possibilità di transito (definitivo, previo corso di introduzione alla gestione amministrativa) dei dirigenti del Corpo, probabilmente interessati a tale opportunità (specialmente i funzionari del II e III corso).

De jure, sono già molto cresciute le competenze del Corpo nelle sue varie qualifiche e specialmente per la “carriera dei funzionari”. È da sperare che anche la sperimentazione delle unità di controllo per le misure alternative introdotte dal novellato art. 58 o.p. e che tiene dietro a iniziative risalenti³² sia in concreto definita con esattezza di compiti e armonia di intendimenti,

³¹ Condizione di temporaneità che potrebbe legittimare l’imputazione ai fondi per la resilienza anche in ragione della loro contenutezza.

³² Ci permettiamo rinviare al nostro *Civiltà della pena*, Roma, Ministero della Giustizia, 2006, dove avemmo così a scrivere: «Oggi dunque, il controllo del condannato in libertà, è rarefatto soprattutto per le risorse limitate (65 uffici in tutta Italia), ma non sono prive di specifico peso anche difficoltà culturali che possono esaltare il problema.

La prima conseguenza è la percezione, da parte della popolazione e spesso del condannato, che il controllo sia assente od anche, talora, arbitrario.

La seconda conseguenza è che l’elevata percentuale di buon esito della misura registrata nelle statistiche (solo 12,45% in media di revoche per cattiva condotta o commissioni di reati durante la misura) è falsata dal carattere saltuario dei controlli, anche se i pochi studi esistenti sulla recidiva degli affidati in prova, paiono dare risultati confortanti nei casi di buon esito dell’affidamento in prova.

Le difficoltà esistenti, sotto il profilo del controllo del rispetto delle prescrizioni, convincono che una soluzione sia possibile se si accoglie una distinzione teorica.

Esiste, infatti, un controllo di regolarità che consiste nella verifica della presenza e della condotta nei tempi e nei luoghi prescritti al condannato; esso è fattuale ed istantaneo».

«Il controllo di regolarità potrebbe invece essere compiuto da professionisti della vigilanza destinati specificamente a tale compito. Si tratta di operatori che, nei paesi continentali, tendono a coincidere con gli operatori di polizia ma esistono organizzazioni diverse che hanno uguali capacità di presenza e mobilità sul territorio.

L’esame delle variabili europee lascia prospettare al riguardo, tre diverse possibilità: l’attribuzione del controllo alle forze di polizia nazionali; l’attribuzione del controllo alle forze di polizia locali; l’espressa attribuzione del controllo a reparti specializzati della polizia penitenziaria. Quest’ultima soluzione, evidentemente, è possibile solo dove esista un corpo di polizia specializzato nell’esecuzione delle decisioni giudiziarie, come avviene in Italia».

e con qualità, selezionando per attitudine e non solo per aspirazioni oltre murarie³³. Tanto più se, nella cresciuta e crescente applicazione della messa alla prova processuale(*ex art. 168 bis c.p.*) si voglia offrire una istruttoria accurata ai rilievi di fatto al giudice della cognizione che debba dichiarare il superamento della prova e la conseguente estinzione del reato.

Urgentissimo, comunque, ci pare per dare attenzione agli operatori interni agli istituti, gravemente provati dalle recenti condizioni epidemiche e dalla risalente afasia dell'Amministrazione centrale sulle regole e i protocolli di gestione della vita dei detenuti variamente denominati (regime aperto, sorveglianza dinamica, etc.), ma mai disciplinati: e non solo per chi è fisicamente esposto alle intemperanze e violenze ma per tutti coloro che hanno tratto con le persone ristrette.

La creazione di un protocollo generale, con clausole di deroga rimesso ai livelli territoriali, e che era stato promesso già nel 2012-2014 e poi mai emanato, sarebbe un concreto sostegno agli operatori di base, e forse l'occasione di coinvolgerli in momenti di aggiornamento che egualmente urgono non solo per le nozioni da apprendere ma anche per rendere percepibile un'attenzione.

Ci permettiamo di credere che almeno alcuni degli accorgimenti organizzativi che si intravedono nelle riflessioni proposte (con moderata spesa di danari) potrebbero far trascorrere la *fracta aetas* che abbiamo tratteggiato.

³³ È pure da chiedersi se il pudico riferimento alle partecipazioni del Corpo alle osservazioni e trattamento (art. 5, legge 15 dicembre 1990 n. 395) non abbia voluto coprire la consapevolezza politica della funzione sociale che hanno le assunzioni nei Corpi di polizia in Italia e non solo.