

ESECUZIONE PENALE ESTERNA ISTITUTI E PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI CORRELATI*

RICCARDO TURRINI VITA**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'attività di esecuzione penale esterna – 3. La struttura amministrativa del centro di servizio sociale per adulti: profili storici e attualità – 4. L'ordinamento del personale – 5. Il procedimento amministrativo tipico – 6. Suggestioni

1. Introduzione

Nel contesto di un articolato convegno, prestigioso per l'autorità accademica dell'università panormitana, destinato però non solo al dibattito scientifico, ma a magistrati, avvocati, e funzionari delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'esecuzione della pena, l'esposizione dell'attività degli uffici amministrativi incaricati dell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, delle misure sostitutive e di alcuni altri specifici compiti, costituisce occasione di compartecipazione di una specifica e specialissima porzione della cultura amministrativistica.

Per altro verso, tuttavia, la stessa trattazione presenta il rischio di riproposizione di temi assai esplorati, ed oggetto di attività tipica di una magistratura specializzata.

Veduta dalla sede di indirizzo e coordinamento dell'esecuzione amministrativa per tutta l'Italia, la peculiarità nazionale della pena in comunità è il suo altissimo grado di giurisdizionalizzazione.

Intendo con ciò dire che non solo esistono ovvie tutele giurisdizionali rispetto alle decisioni che coinvolgono interessi e diritti dei condannati, ma che si riscontra una diretta attribuzione all'autorità del giudice della funzione di conformazione dei contenuti della misura alternativa.

* *Intervento tenuto in occasione dell'incontro di studio "Esecuzione della pena e misure alternative alla detenzione: tra teoria e prassi", organizzato dall'Università degli Studi di Palermo - Erice, 14 dicembre 2002.*

** Magistrato – direttore generale della Direzione generale Esecuzione penale esterna

È una situazione che trova rari esempi di tale intensità negli altri stati dell'Unione europea, e più largamente nel Consiglio d'Europa, come appare vistoso a chi abbia tempo e desiderio di verificare, con sufficiente dettaglio, le istituzioni preposte a tale compito e le procedure che loro sono affidate.⁽¹⁾

La stessa peculiarità, tuttavia, rende più proficua, non solo per gli ordinari interlocutori dell'amministrazione, ma anche per altri cultori del diritto, in sede scientifica, e pratica, (come, ad esempio per i funzionari delle sicurezza e per i magistrati del pubblico ministero e della cognizione) una qualche rappresentazione della realtà amministrativa corrispondente.

La sollecitano, d'altronde, non solo suggestioni avanzate dalla dottrina, ma anche specifiche iniziative legislative, che vanno esaminando più differenziati generi di pene e postulano perciò più raffinati strumenti valutativi già nella fase della cognizione.⁽²⁾

Invero, se il tribunale di sorveglianza nel commutare la detenzione in una misura alternativa si avvale di diversificati apporti degli uffici penitenziari e delle forze dell'ordine, altrettanto dovrebbe poter fare il giudice della cognizione, in tesi destituito di quello specifico sapere ed al più provveduto a disporre alla luce dell'articolo 133 cp.

Ritornando da questa digressione, l'intendimento di questo breve contributo è di trattenersi sullo specifico amministrativo dell'esecuzione penale esterna.

⁽¹⁾ Si vedano YAM KALMITHOUT - DERKS, *Probation and Probation Services*, Olanda 2000, e RICCARDO TURRINI VITA, *Brevi note sul sistema delle sanzioni non detentive in alcuni stati europei*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 2-3 (maggio dicembre 1999).

⁽²⁾ Mi riferisco più da presso ai lavori parlamentari relativi al cd patteggiamento, che hanno mostrato da pochi giorni un certo consenso sull'ipotesi di applicazione immediata di una misura alternativa (che in tale caso non sarebbe però veramente alternativa) da parte del giudice della cognizione, misura che verrebbe però a specificarsi concretamente solo dopo che il magistrato di sorveglianza avesse provveduto a indicare le prescrizioni.

Sia permesso osservare che un tale procedimento, nel quale la norma non esplicita se debba esservi un'acquisizione istruttoria (ad esempio, un'indagine socio familiare ovvero una valutazione personologica) prima dell'imposizione della pena in comunità, segnala un approccio astratto al concetto di misura alternativa, percepita come pena diversa più per una sua mancanza (non vi è restrizione totale della libertà) che per il suo proprio, che è quello di esigere una responsabile adesione ad un contenuto di vita regolato e socialmente fecondo di reinserimento.

Quest'ultima espressione, modellata sull'eguale francese di *milieu ouvert*, vuole indicare l'ambito dell'esecuzione penale che si svolge, nel nostro ordinamento, al di fuori della struttura detentiva, in tutto od in parte.

Come si comprende, l'espressione non esaurisce l'intero ambito di competenze, ma senza dubbio mostra la connotazione più evidente del settore.

La trattazione richiesta si articolerà in una sommaria esposizione dei compiti di legge attribuiti alle articolazioni locali della direzione generale dell'esecuzione penale esterna, le quali mantengono l'antico nome di centri di servizio sociale per adulti; in una più dettagliata esposizione delle procedure amministrative interne e della struttura degli uffici, con particolare riguardo ai profili del funzionariato che in essi opera.

Alcune considerazioni di teoria generale che più recenti problemi hanno sollecitato, concluderanno la trattazione.

2. *L'attività di esecuzione penale esterna*

§1 I compiti di esecuzione penale attribuiti ai centri di servizio sociale per adulti sono, ovviamente, individuati dalle norme di legge e di regolamento che presiedono alla materia penitenziaria, ma vengono ritrovati anche in fonti principalmente volte ad altra disciplina.

E dunque, oltre alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, vanno ricordati il decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, testo unico sugli stupefacenti e la legge 689 del 1981, modifiche al sistema penale.

L'intervento nell'affidamento in prova militare è previsto dalla legge 29 aprile 1983, n. 167.

Un impatto eccezionale ha avuto, non solo per la novellazione dell'ordinamento penitenziario, ma anche per la riforma dell'articolo 656 del codice di procedura penale, la legge 27 maggio 1998, n. 165.⁽³⁾

⁽³⁾ Possono citarsi le forti ricadute in termini di differimento dell'effettività della sanzione irrogata che le pendenze nei tribunali di sorveglianza hanno determinato.

§2 Appare utile ricondurre a tre principali tipologie gli atti ai quali mettono capo i procedimenti aperti nei centri di servizio sociale.. Si tratta delle indagini socio-familiari; delle collaborazioni con le commissioni ed i gruppi di trattamento nelle carceri; della presa in carico, aiuto e controllo dei soggetti sottoposti a misura alternativa, alla libertà vigilata, alle sanzioni sostitutive.

§3. Le indagini socio - familiari sono svolte su specifica previsione normativa, che individua l'autorità richiedente ed il soggetto di riferimento. Il fondamento normativo è reso necessario dal tipo di attività, che si fonda metodologicamente sulla creazione di rapporti di fiducia, ma che ha occasione in provvedimenti autoritativi e che si sostanzia largamente nell'acquisizione di dati personali e spesso sensibili di persone prossime al condannato.

Più specificamente, le indagini sono effettuate:

3.1 per il «trattamento dei condannati e degli internati», su richiesta del tribunale di sorveglianza;

3.2 per fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza (art. 72 comma 4 o.p.), su richiesta del magistrato o del tribunale di sorveglianza;

3.3 per i soggetti condannati che richiedono la concessione di una **misura alternativa** dallo stato di libertà (art. 47, 3° e 4° comma o.p.);

3.4 per fornire al magistrato di sorveglianza notizie utili per l'esame delle istanze di remissione del debito (art. 56 o.p.);

3.5 per fornire al tribunale di sorveglianza notizie utili in relazione alle istanze di grazia (art. 681 c.p.p.), di **liberazione condizionale** (art.682 c.p.p.) e di riabilitazione (art. 683 c.p.p.).

§4 Per l'esecuzione penale interna, ovvero l'intervento che il servizio sociale offre nei confronti dell'istituto di detenzione, si tratta di attività articolate in presenza in organi collegiali e in consulenze.

In dettaglio, si può osservare che gli assistenti sociali:

1) partecipano all'attività di osservazione scientifica della personalità svolta dall'équipe di osservazione e trattamento. In sede di équipe di osservazione e trattamento, il compito dell'assistente sociale è quello di riferire circa la capacità

di rapporto che il detenuto ha con la realtà esterna, la sua eventuale possibilità di interagire con essa, nonché circa le risorse del territorio utili per il reinserimento sociale;

2) partecipano alla commissione per la definizione del regolamento interno (art. 16 o.p., comma 2); alla commissione per la scelta dei libri e periodici per la biblioteca dei detenuti (art. 12 o.p., comma 2); alla commissione per le attività culturali, ricreative e sportive (art. 27 o.p.).

3) seguono l'esperienza dei permessi premio (art. 30 ter, comma 3), ed in particolare forniscono, se necessario, al condannato ed ai servizi assistenziali territoriali le indicazioni utili a stabilire validi collegamenti per gli eventuali problemi di competenza degli enti locali;

4) intervengono, su segnalazione del direttore dell'istituto, quando risulti che i familiari non mantengano rapporti con il detenuto o con l'internato;

5) curano il mantenimento dei collegamenti tra la madre detenuta e i figli;

6) partecipano alle attività di assistenza ai dimessi e di aiuto alle famiglie nel periodo che precede il loro ritorno. Il definitivo reinserimento dei detenuti ed internati «è agevolato da interventi di servizio sociale» in collaborazione con gli organi territoriali competenti (art. 46 o.p.);

7) intervengono per favorire la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa.

§5 Il servizio sociale costituisce propriamente, al presente, l'unica struttura di diretta esecuzione delle misure alternative che si incrocia con l'attività di altre agenzie quali i SERT per i tossicodipendenti, e più generalmente delle forze di polizia. Si osservano le seguenti principali attività.

1) In caso di **affidamento in prova al servizio sociale** il servizio sociale controlla la condotta del condannato e lo aiuta superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri ambienti di vita (art. 47 comma 9, op). «Il servizio sociale riferisce periodicamente al Magistrato di Sorveglianza sul comportamento del soggetto» (ibidem, comma 10).

2) Il servizio sociale è altresì competente per l'affidamento in prova in casi particolari (art. 94, dpr 309.90), ovvero l'affidamento concesso a soggetti tossicodipendenti o alcool dipendenti che abbiano in corso un programma di recupero o che ad esso intendano sottoporsi;

3) per l'**affidamento in prova del condannato militare** (articoli 1 e 3 della legge 29 aprile 1983 n. 167).

4) nella **detenzione domiciliare** (art. 47 ter, come modificato dalla Legge 27/05/98 n.165) il tribunale di sorveglianza «determina ed impartisce altresì le disposizioni per gli interventi di servizio sociale», interventi di sostegno in questo caso e non anche di controllo (effettuato dagli organi di polizia);

5) nei confronti dei soggetti ammessi al **regime di semi-libertà** (artt. 48 e 50 o.p.), l'attività di vigilanza ed assistenza è espletata in via primaria dal servizio sociale. La responsabilità del trattamento resta affidata al direttore dell'istituto, che si avvale del centro di servizio sociale;

6) nel caso di libertà vigilata a seguito della **liberazione condizionale** è affidato al centro il compito di aiutare il soggetto ai fini del suo reinserimento. Il centro riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sui risultati degli interventi effettuati.» (art. 55 o.p.);

7) su richiesta della magistratura di sorveglianza, sono effettuati eventuali «interventi idonei al reinserimento sociale» anche per i condannati sottoposti alle misure sostitutive della **semidetenzione** e della **libertà controllata** (articoli. 53, 55 e 56 della Legge 24 novembre 1981 recante «Modifiche al sistema penale»).

8) Il servizio sociale svolge compiti di sostegno e di assistenza...» nei confronti dei sottoposti alla **libertà vigilata**», al fine del loro reinserimento sociale» (art. 55 op).

§6 L'attività direttamente intesa all'esecuzione della pena, con quel particolare approccio di controllo del processo di adeguamento alle prescrizioni e di offerta di aiuto è dunque riassumibile nei termini di sintesi dei paragrafi precedenti.

Tuttavia, per la peculiare modalità di servizio sociale che la legge richiede nell'esecuzione della pena, l'espansione dell'attività del centro alle relazioni con gli enti locali, le forze dell'ordine, le associazioni ed i gruppi della società civile interessati alle azioni che un tempo si definivano di patronato e di beneficenza, costituisce un innegabile implicazione del servizio. Tale consapevolezza, non solo ha indotto ad accettare la presenza di obiettori di coscienza nei centri,⁽⁴⁾ ma anche ha spinto ad attivare specifici progetti di operativa attenzione

(4) Con risultati, però, differenziati e non sempre di soddisfazione.

all'esigenza, rivelatasi prioritaria, della ricerca di un lavoro e dell'accesso ad informazioni corrette ed esauritive. Con la nota 12 maggio 1998, numero 560719, si è sollecitata perciò la creazione di strutture intermedie, anche in ragione della prevista affluenza di richieste relative alle misure alternative da parte di persone condannate ma ancora non prese in carico per effetto della sospensione della pena.

A tale fine, si sono attivati in alcuni centri gli sportelli informativi, con la collaborazione ora di volontari, ora delle province, ora dei comuni, direttamente o indirettamente; meno ampia è stata l'attivazione di punti di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, per la quale si è però predisposta una forte strutturazione culturale, attraverso un progetto finanziato dal fondo sociale europeo, il progetto Polaris.

3. La struttura amministrativa del centro di servizio sociale per adulti: profili storici e attualità

§1 Come si è visto, alla legge 25 luglio 1975, n. 354, articolo 72, si deve la previsione di centri di servizio sociale per adulti quali strutture preposte all'esecuzione della nuova misura alternativa dell'affidamento in prova ed al seguito della misura di sicurezza della libertà vigilata.

Alla legge seguì il regolamento di esecuzione portato dal DPR 29 aprile 1976, n.431.

Con i decreti ministeriali 20 gennaio e 30 giugno 1976, erano stati istituiti 26 centri di servizio sociale, con sedi coincidenti con quelle delle corti d'appello e delle sezioni staccate, espressamente richiamando i limiti organizzativi delle strutture.

Con innegabile solerzia, se si ha riguardo all'entrata di vigore del nuovo ordinamento, la direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena emanò direttive già il 31 luglio 1976, con la lettera circolare 2553.4807.

Già allora, però, la consapevolezza dello specifico modo di operare del servizio sociale della giustizia emergeva con chiarezza.

L'ufficio responsabile dell'organizzazione tecnica delle attività dei centri era individuato nell'ufficio settimo della direzione generale, servizio sociale ed assistenza.

Poiché la realtà amministrativa era di cospicue vacanze organiche e di mancanza di sedi, la circolare prendeva atto che la più parte dei centri aveva sede presso gli ispettorati

distrettuali⁽⁵⁾ od altre sedi, e raccomandava di non porli presso gli istituti. Il principio è divenuta norma secondaria, per effetto dell'articolo 118 del nuovo regolamento di esecuzione, di cui al DPR 30 giugno 2000, n. 230.

Nell'attesa dell'organizzazione dei servizi di segreteria, ragioneria ed archivio, il servizio amministrativo contabile fu affidato alla direzione dell'istituto penitenziario locale, con la precisazione che i fondi per il funzionamento erano nella disponibilità del direttore del centro.⁽⁶⁾

Rispetto alle funzioni del personale di servizio sociale, fu subito chiaro che esso era chiamato a svolgere compiti esterni; sicché si richiese un turno settimanale di presenza in ufficio.

La decisione mostra una singolare modernità, se si considera come l'abito generale dell'amministrazione italiana sia piuttosto quello di attendere che il consociato si presenti nella sede dell'ufficio e rivolga le sue istanze. La sedentarietà, d'altra parte, incide pesantemente sulla funzione di controllo del condannato.

Il problema del controllo della prestazione di orario per il servizio fuori sede venne affrontato con l'istituzione di un diario da compilare in agenda fornita dall'amministrazione, sul quale l'assistente sociale avrebbe dovuto annotare per ogni giornata lavorativa, nome dei casi, indicazione dell'attività, indicazione dell'orario di inizio e fine dell'attività svolta.

Il direttore era chiamato a vistare l'agenda diario, una volta al mese almeno, per verifica dei problemi e controllo tecnico.

La disposizione è tuttora vigente.

Specificamente per gli affidati in prova, era richiesta la registrazione di tutti gli interventi effettuati in favore dei condannati, e l'elaborazione di una relazione almeno trimestrale da avviare al magistrato di sorveglianza.

⁽⁵⁾ Oggi sostituiti dai provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria.

⁽⁶⁾ Tale situazione, anche oggi non è superata, perché, per assenza di personale del profilo contabile, spesso i direttori dei centri non ricevono la nomina a funzionario delegato; si verifica l'incongruità di un dirigente, configurato con i poteri di cui al decreto legislativo 146/2001, che in realtà compie atti di gestione amministrativa solo per il tramite della struttura di un altro ufficio, e che, solo per prassi consensuale, impegna la spesa e svolge le procedure contrattuali.

Su tali elaborati si esercita il controllo tecnico del direttore del centro, che deve sempre firmare la relazione, quale responsabile del servizio.⁽⁷⁾

Da subito, si dispose che alla fine di ogni anno solare il direttore del centro predisponesse una raccolta di dati obiettivi e di informazioni significative.

§2 I criteri di attribuzione del lavoro furono ragionevolmente legati alla frequenza della distribuzione degli incarichi da parte del direttore, equilibrio fra i carichi di lavoro, concentrazione logistica nell'attribuzione dei compiti ai singoli assistenti sociali.

Quest'ultimo criterio merita qualche parola.

In linea di principio l'assistente sociale deve portarsi sul territorio; è perciò l'economicità dei movimenti in termini di risorse e di tempo, che suggerisce di assegnare condannati limitrofi al medesimo operatore.

Il criterio di prossimità al destinatario del servizio presiede anche, nell'ambito della così detta ottimizzazione, alla moltiplicazione dei centri, e all'istituzione delle sedi di servizio a livello provinciale, che costituiscono linee portanti della politica di sviluppo del ministero.

La scelta della cd territorializzazione consegue anche all'altra evidenza, la necessità di conoscere il territorio di appartenenza del condannato e alla caratteristica del servizio sociale di lavorare, come oggi usa dire, in rete, ovvero rapportandosi con le risorse di assistenza e di controllo sociale che sono proprie della comunità civile insediata sul territorio ove il condannato espia la propria pena.

Un limite normativo esistente per giungere ad un proporzionato adeguamento è dato dall'articolo 72 op, che rapporta i centri nelle sedi degli uffici di sorveglianza.

§3 Conclusivamente, si può rammentare che l'articolo 118 del nuovo regolamento organizza la struttura del singolo centro in tre aree, definite di segreteria, amministrativa contabile e di servizio sociale.

⁽⁷⁾ Lo stesso carattere tecnico del profilo dell'assistente sociale spiega alcune controversie, sorte nel tempo, e talora riproposte, circa la titolarità della firma della relazione; invero, la modalità professionale basata sull'interazione umana ha prodotto un *habitus* che con difficoltà assume come dato strutturante il fatto che il rapporto con il condannato, con il cliente istituzionale, con gli altri organi, è proprio dell'ufficio e non del funzionario.

Da tale ripartizione, consegue l'assegnazione delle risorse umane dei singoli profili: il direttore, il vicedirettore, i capi area, e similmente le nuove figure dei reggenti delle sedi di servizio, che giuridicamente si configurano come sezioni dell'unico ufficio locale, il centro.⁽⁸⁾

Gli assistenti sociali operano nell'area di servizio sociale, che è propriamente quelle di esecuzione della pena, e quelle che produce gli atti tipici sopra indicati.

Collaboratori contabili e ragionieri sono assegnati alla relativa area; talora, a seguito delle richiamate riqualificazioni, si ritrovano direttori di area contabile (*rectius*: contabili C3).

Assistenti ed operatori amministrativi, i nuovi profili di coadiutore amministrativo, addetti informatici, dattilografi, integrano gli organici dei centri per le attività generali, ricondotte in genere all'area di segreteria.

Non esiste invece previsione di piante organiche della polizia penitenziaria nei centri, anche se, di fatto, in ogni centro, con funzioni di portierato e, soprattutto, di autista, sono distaccate alcune unità di polizia penitenziaria.⁽⁹⁾

§ 4 Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri.

Il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 246, reca norme sull'adeguamento delle strutture e degli organici dell'amministrazione penitenziaria e dell'ufficio centrale per la giustizia minorile.

In loro attuazione è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, recante il regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia.

⁽⁸⁾ Per l'accesso alla vecchia qualifica di assistente sociale coordinatore, settimo livello, era richiesto il diploma universitario di servizio sociale e l'iscrizione all'ordine degli assistenti sociali.

Per l'accesso alla posizione di direttore di servizio sociale, era inoltre necessaria la laurea.

In ogni caso, un corso di formazione curato dall'istituto superiore di studi penitenziari, segue poi all'assunzione e precede l'ammissione alle funzioni.

⁽⁹⁾ Una riflessione sulla possibile istituzione di un organico di polizia penitenziaria nei centri è da poco iniziata, in relazione alle esigenze di consultazione delle banche dati; in riduzione deve invece ritenersi la destinazione a funzioni di autista, attesa la recente acquisizione di vetture a noleggio che possono essere usate da ogni dipendente dell'amministrazione.

L'ordinamento del Ministero era legato fino ad allora all'impianto conseguito alla disciplina del 1926, con il successivo accrescimento.

La riforma del governo di cui al d.vo 300/99 ha riorganizzato il Ministero in quattro Dipartimenti.

L'art. 7 del regolamento riguarda il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che è articolato in cinque direzioni generali: del personale e della formazione; direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi. direzione generale per il bilancio e della contabilità. direzione generale dei detenuti e del trattamento. direzione generale dell'esecuzione penale esterna.

Alcune funzioni svolte da uffici centrali diversi sono state comprese in un'unica direzione generale (personale e formazione), e alcuni degli uffici centrali sono stati scomposti in due direzioni generali.

L'ufficio centrale detenuti e trattamento che aveva riunito le attività relative alla gestione dei detenuti e quelle attinenti al trattamento intramurario, alla sanità ed alle misure alternative, è stato interessato alla seconda ipotesi.

§5 L'istituzione della direzione generale dell'esecuzione penale esterna ha eliminato il preesistente legame.

L'innovazione è di rilevante portata, e permette di assumere come dato stabile lo sviluppo del settore delle misure alternative e con esso il mutamento concettuale dell'attuale sistema dell'esecuzione penale.⁽¹⁰⁾

Le attività collegate alle funzioni di responsabilità, di programmazione, di organizzazione, di indirizzo, di coordinamento, di controllo e verifica, attività tutte proprie di una direzione generale erano già negli ultimi anni sensibilmente e costantemente aumentate.

La direzione generale ha le competenze indicate nell'art. 7 del decreto presidenziale e precisamente: indirizzo e coordinamento delle attività degli uffici territoriali competenti in mate-

⁽¹⁰⁾ In effetti, la cosiddetta area penale esterna ha sviluppato negli anni dimensioni estremamente significative. I soggetti seguiti in misura alternativa nell'intero anno 2000 sono stati 37.846, di cui 24.991 in affidamento, 3.366 in semilibertà, 9.489 in detenzione domiciliare, a fronte di presenze negli istituti penitenziari che al 31 dicembre 2000 si attestavano su 53.165 soggetti detenuti e tra questi 27.414 condannati con sentenza definitiva, 1.456 internati e le rimanenti 24.295 imputati in vari gradi.

ria di esecuzione penale esterna; rapporti con la magistratura di sorveglianza, con gli enti locali e gli altri enti pubblici, con gli enti privati, le organizzazioni del volontariato, del lavoro e delle imprese, finalizzati al trattamento dei soggetti in esecuzione penale esterna.

Un ufficio dell'esecuzione penale esterna, di livello dirigenziale, è stato istituito in ogni provveditorato, per effetto del decreto ministeriale 21 gennaio 2002, che disciplina le articolazioni interne di livello dirigenziale.

§6 Se si ha riguardo alla prestazione del servizio ed alla relativa dotazione di strutture, si è operato in più modi.

1) L'articolo 6 della legge 165.98 ha disposto l'aumento dell'organico del personale di servizio sociale di 684 unità.

2) La medesima legge, all'art. 7, prevedeva l'aumento di 140 unità di operatori amministrativi,

3) Il decentramento organizzativo degli attuali centri, cui si è fatto cenno, ha l'obiettivo di ottimizzare i tempi di lavoro, favorire la costruzione di reti integrate di servizi, perseguire un più efficiente uso delle risorse ed una più efficace risposta all'esigenza di tutela della collettività e di reinserimento dei condannati a pena in comunità. Con due decreti del capo del dipartimento, 4 agosto 1998 e 23 giugno 2000, si sono istituite rispettivamente 24 e 22 sedi di servizio degli attuali centri, su base provinciale, alcune delle quali già operative.⁽¹¹⁾ Si intenderebbe rendere autonomi i nuovi uffici, rispetto agli attuali centri, sotto il profilo tecnico professionale ed amministrativo, con direzione autonoma garantita da un funzionario di servizio sociale di posizione economica C2. Le sedi di servizio sono allo stato delle sezioni staccate e dipendono contabilmente dai relativi centri man mano che questi hanno già l'autonomia contabile ovvero, tramite i Centri, dagli istituti competenti. La concreta attivazione delle sedi è stata ripartita, per esigenze procedurali, in tre gruppi. Non esistendo autonomo organico non è possibile assegnare personale stabile, ed è assicurato il minimo di presenza necessario di personale tecnico amministrativo attraverso gli istituti del distacco e del trattamento economico di missione.

⁽¹¹⁾ Si tratta di Ragusa, Benevento, Ravenna, Arezzo, Lucca.

4) La creazione di un archivio dei soggetti in esecuzione penale esterna che dovrà unificarsi con l'attuale archivio anagrafe detenuti, di creazione di una banca dati delle risorse socio familiari e lavorative esistenti sul territorio nazionale. Il progetto muterà sostanzialmente le procedure dei centri.

4. *L'ordinamento del personale*

§1 La richiamata tecnicità del personale presente nei centri, porge il destro per trattenersi sul relativo inquadramento gerarchico.

Al riguardo, si deve ricordare che le regole che disciplinano i funzionari penitenziari sono stati oggetto di ripetuti cambiamenti e che esse, hanno investito anche i direttori di servizio sociale.

§2 Fino al 1990, il personale direttivo era inquadrato nelle cessate qualifiche ottava (direttore) e nona (direttore coordinatore) del comparto ministeri.

Per effetto dell'articolo 40 della legge 395.90, che ha istituito il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il personale della carriera direttiva penitenziaria, di servizio sociale, di ospedale psichiatrico, ha ricevuto il trattamento giuridico ed economico del personale direttivo della polizia di stato: con brachilogia, è transitato nel comparto sicurezza.

In particolare, tale regime prevede che l'avanzamento in carriera, anche ai gradi di primo dirigente (colonnello) e dirigente superiore (brigadiere generale), consegua ad uno scrutinio per merito comparativo dopo un certo numero di anni di servizio.

Si tratta, in sostanza, di un modello conforme al più antico sistema della carriera. Non è previsto il concorso per prove che è invece proprio dell'attuale avanzamento al grado dirigenziale nel comparto ministeri.

Incidentalmente, si deve anche osservare che, dopo le riforme conseguite al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, alla sua rifusione nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ Anche dopo le recenti modifiche della legge 15 luglio 2002, n. 145, che ha previsto la possibilità di creare, a seguito di contrattazione, l'area della vicedirigenza.

le posizioni dirigenziali del comparto ministero si sono ridotte a due: prima e seconda fascia, corrispondenti alla dirigenza generale ed alla dirigenza.

§3 Con la legge finanziaria 27 dicembre 1997, numero 449, articolo 41, comma 5, fu disposto il passaggio alla disciplina del comparto ministeri e la cessazione dell'efficacia dell'articolo 40.

La disposizione ha trovato applicazione per il personale direttivo, che è stato poi coinvolto nella vicenda delle riqualificazioni, conseguite al contratto collettivo del 1999, con il quale sono stati aboliti i livelli professionali e le qualifiche, ed ha rifiuto l'impiego pubblico ordinario in tre fasce (A, B, C), collocando i funzionari delle posizioni settima ottava e nona nella fascia C.

Essa non è invece ancora stata applicata per il personale dirigenziale, per il quale mancano le norme di collegamento, rese necessarie anche dalla testé rilevata confluenza di due posizioni gerarchicamente diverse in un'unica fascia.⁽¹³⁾

A seguito dell'applicazione del regime del comparto ministeri, si è provveduto ad elevare numericamente le sedi dirigenziali, di modo che, allo stato, la totalità degli istituti penitenziari e tutti i centri di servizio sociale per adulti, tranne due, hanno acquisito tale posizione.⁽¹⁴⁾

Più precisamente, 56 dei 58 centri sono stati qualificati sedi dirigenziali, vale a dire che il funzionario per essere direttore titolare deve soggettivamente essere provvisto della qualifica di dirigente di servizio sociale.

Tale riforma non incide sui compiti attribuiti dalla legge e dal regolamento al centro e più generalmente al servizio sociale, ma sui poteri di auto-organizzazione e di gestione della struttura amministrativa.

§4 Peculiare è stata però l'incidenza della riqualificazione sul funzionariato di servizio sociale.

⁽¹³⁾ Le nomine fatte con delibera del consiglio dei ministri del 30 maggio 2002, hanno riguardato persone da tempo in possesso della qualifica di dirigente superiore, ed hanno seguito de facto i criteri propri alla dirigenza del comparto sicurezza.

⁽¹⁴⁾ Per conseguenza, le sedi di provveditorato (direzioni regionali) sono state qualificate come sedi dirigenziali generali, e la dotazione organica dei relativi posti di funzione è stata elevata a 25.

Se, infatti, i direttori medici ed i direttori penitenziari sono transitati nelle posizioni economiche C2 e C3, i direttori di servizio sociale, già ottavo livello, hanno veduto sparire la loro propria posizione e sono stati riqualificati come assistenti sociali C3.

Mantengono la denominazione di direttore coordinatore quanti, a seguito di concorso o di scrutinio, avevano acquisto la precedente qualifica di nono livello, e si tratta delle figure professionali più spesso presenti al vertice dei centri.

Allo stato, quanti avevano maturato l'idoneità ad essere scrutinati nel 1999, possono accedere alla qualifica di primo dirigente per scrutinio comparativo; quanti hanno maturato l'idoneità successivamente, dovrebbero seguire la procedura del concorso, sia pure in forma speciale, per effetto di norme transitorie a suo tempo introdotte.

Inoltre, l'intendimento di modificare il regime delle carriere direttive non ha ancora posto un termine alla discussione esistente fra due opzioni: individuazione di una disciplina specifica del funzionario dell'esecuzione penale, ovvero la più immediata sottoposizione al regime proprio ai funzionari e dirigenti del comparto sicurezza.

Dal punto di vista dell'organizzazione dell'esecuzione penale esterna, l'elemento rilevante appare tuttavia non la scelta fra le due opzioni, quanto la delimitazione dei destinatari della disciplina.

Invero, l'idoneità normativa e contrattuale degli assistenti sociali C2, (conseguita alle riqualificazioni), permette loro di assumere la direzione delle aree di un centro ovvero di sedi di servizio, e a quelli con posizione economica C3, di assumere la reggenza degli stessi centri di livello dirigenziale.

Si tratta, tuttavia, di funzionari oggi sprovvisti di competenza in materia di gestione contabile ed amministrativa, e ciò esige uno sforzo amministrativo che attraverso un percorso di formazione, di taglio soprattutto giuridico, consenta loro di essere efficaci responsabili di strutture, non solo delicate sotto il profilo del servizio da rendere alla giustizia, ma anche accresciute e rese complesse dagli incombenti amministrativi.

5. Il procedimento amministrativo tipico

§1 Alla stregua della circolare 23 gennaio 1997, n. 3450/5900, le regole operative interne dei centri sono tuttora le seguenti.

La competenza ad assegnare i casi è del direttore del centro, che può delegare un vicedirettore.

Ciò discende, oltre che da principi generali di amministrazione, dal disposto dell'art. 118 del regolamento di esecuzione; comma 5: *Il direttore del centro assegna al personale il compimento delle attività, mediante una ripartizione del lavoro relativamente alle aree di appartenenza, impartisce istruzioni e disposizioni per l'espletamento dei compiti affidati e ne cura il coordinamento.*

La competenza del direttore trova espressione nella gestione dei casi, di cui il direttore è garante sotto il profilo tecnico, non solo rispetto agli operatori che da lui dipendono, ma anche rispetto agli interlocutori istituzionali (istituti e magistratura), ai soggetti in carico, ad eventuali terzi.

Il direttore del centro è altresì responsabile del procedimento amministrativo ai sensi della legge 241/90.

Il direttore, nell'assegnare il lavoro, deve perseguire un'equa distribuzione dei casi tra gli assistenti sociali, equità che si realizza, non solo rispettando una corrispondenza numerica dei carichi di lavoro, ma con un'opportuna considerazione di alcuni correttivi in relazione, per esempio, alla complessità del singolo caso, alla differenza di impegno richiesto da una inchiesta espletata su richiesta di altro centro alla durata della pena del soggetto in misura alternativa, ecc.

In generale, la "specializzazione degli assistenti sociali" rispetto ad una particolare tipologia di soggetti, per es. tossicodipendenti, non è consentita. Ove ricorra, tale modalità di assegnazione di casi - anche se su richiesta degli operatori medesimi - vada temperata da un'adeguata turnazione degli assistenti sociali.

Non è permessa la segmentazione delle attività e degli interventi inerenti ad un medesimo caso, all'interno dello stesso ordine di servizio.

Si vuole, con ciò, rispettare il rapporto professionale che ogni operatore deve instaurare con i singoli utenti.

Tale preoccupazione non costituisce remora ad istituire forme di elaborazione collegiale di pareri, ferma l'individuazione dell'assistente sociale relatore, in linea di principio l'incaricato.

Si ritiene che fra i criteri di distribuzione dei casi, quello territoriale abbia varie ragioni.

L'ambito di intervento del servizio sociale, prima chiamato soprattutto a confrontarsi con gli istituti, nel prestare collaborazione all'osservazione ed al trattamento dei detenuti,

oggi è quello soprattutto l'area dell'esecuzione penale esterna. Ne discende, con evidenza, la necessità che gli assistenti sociali integrino la metodologia del lavoro sul singolo caso con un lavoro di rete sul territorio.

I direttori dei centri a tal fine curano alcuni snodi organizzativi:

a) la preventiva rilevazione del carico di lavoro del CSSA distribuito per ASL, per circoscrizione e per comune, così da suddividere il personale sul territorio in maniera equilibrata rispetto alla presenza dell'utenza (residenza o domicilio). La rilevazione è aggiornata almeno annualmente.

b) La suddivisione degli operatori, in gruppi, con riferimento al territorio delle ASL e ridistribuendo poi il medesimo territorio tra singoli (o più) operatori, con riferimento alle circoscrizioni/quartieri cittadini e ad uno o più comuni vicini, per la provincia.

c) La stabilità della permanenza degli operatori nel medesimo territorio - se particolarmente disagiato - per un periodo non inferiore ai due anni. L'eventuale turnazione è effettuata gradualmente.

d) La designazione degli assistenti sociali negli istituti che sono ubicati nella circoscrizione del centro, è fatta in riferimento alla residenza dei detenuti nella zona di assegnazione di ogni singolo assistente sociale.

§7 L'apertura di un procedimento amministrativo di esecuzione penale esterna viene indicata quale *apertura del caso*.

L'assegnazione del procedimento allo specifico funzionario, quando si tratti di un processo di servizio, è fatta ad un assistente sociale con l'emanazione di un ordine di servizio.

I due momenti procedurali si susseguono logicamente, ma hanno in genere contemporaneità temporale.

L'attività di segreteria collegata è la creazione del fascicolo e la relativa operazione di apertura.

Le ipotesi sono state tipizzate, con atto paranormativo del dipartimento, seguendo le previsioni dell'art. 72 dell'ordinamento penitenziario.

Pertanto:

a) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale di condannati dalla libertà, che risultino già notificate agli interessati dagli organi competenti, e previa sottoposizione agli obblighi imposti dalla misura medesima, da parte del direttore del centro.

b) Sono aperti fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, in riferimento alle ordinanze di ammissione di soggetti alla detenzione domiciliare, laddove il tribunale di sorveglianza impartisca disposizioni, dopo che l'ordinanza medesima sia stata notificata, dagli organi di polizia all'interessato.⁽¹⁵⁾

c) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, in riferimento alle ordinanze di concessione di liberazione condizionale, con sottoposizione agli obblighi della libertà vigilata.

d) Sono aperti fascicoli in riferimento alla sottoposizione agli obblighi della misura di sicurezza della libertà vigilata.

e) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio qualora il magistrato di sorveglianza ordini interventi di servizio sociale nei confronti dei liberi controllati.

f) Sono aperti fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, a seguito delle richieste di consulenza che le direzioni degli istituti avanzino ai centri, nei confronti dei detenuti definitivi.

g) Sono aperti fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, su segnalazione formale delle direzioni degli istituti, in ordine ai detenuti nei confronti dei quali siano state rilevate, al momento del colloquio di primo ingresso, problematiche familiari, di rapporto con l'ambiente esterno, o problemi economici, la cui soluzione sia di competenza del servizio sociale.

h) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su richiesta delle direzioni degli istituti, in ordine alle richieste di conferire con l'assistente sociale, avanzate da detenuti con diverse posizioni giuridiche.⁽¹⁶⁾

i) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su richiesta delle direzioni degli istituti, in riferimento alle ordinanze di ammissione alla semilibertà, di soggetti che abbiano sottoscritto il provvedimento e piano di trattamento in carcere.

j) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su richiesta delle direzioni degli istituti, in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova, di soggetti detenuti, che abbiano già sottoscritto il provvedimento, di imposizione degli obblighi.

⁽¹⁵⁾ Si noti la necessità che la cancelleria e le forze avvisino il Centro dell'avvenuta sottoscrizione.

⁽¹⁶⁾ Sono stati aboliti i colloqui di segretariato negli istituti, consistenti in generale disponibilità ad ascoltare problemi dei ristretti.

k) Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio in ordine ai bisogni espressi dai familiari dei soggetti detenuti, dai condannati in stato di libertà o dai loro familiari, per problematiche che richiedano l'intervento professionale del servizio sociale. In caso di detenuto, il direttore del centro comunica al direttore dell'istituto, l'apertura del caso e il nominativo dell'assistente sociale incaricato, in riferimento all'opportunità che quest'ultimo effettui colloqui con il familiare.

I casi, esaminati dal direttore sono assegnati - di massima - in ordine di arrivo, curando lo stesso direttore di valutare particolari urgenze, da segnalare all'assistente sociale incaricato, relativamente per esempio alla brevità della pena, alla prossimità della data di fissazione dell'udienza, eccetera.

L'assistente sociale incaricato prende subito visione dei casi nuovi, programmando in relazione ad essi i propri interventi.

Ogni assistente sociale cura di fare un primo intervento conoscitivo (colloquio in istituto, o colloquio in ufficio, visita domiciliare), per poi essere in grado di valutare i tempi di esecuzione ed eventuali priorità.

Il programma di lavoro è prospettato al direttore che, nella sua qualità di responsabile del procedimento, concorda i tempi medi di esecuzione e i tempi di consegna, e condivide le responsabilità dell'assistente sociale rispetto ad ogni singolo caso.

Fra le attività di analisi della direzione generale, vi è lo studio per definire i protocolli operativi per ogni singola competenza del servizio sociale, che stabiliscono in maniera omogenea i tempi medi di cui sopra.

In relazione ad assenze programmate degli operatori, si richiede loro di lasciare un'evidenza delle urgenze e delle scadenze relativamente ai casi in carico, proponendo se del caso il passaggio temporaneo dei casi medesimi.

§9 Il seguito esecutivo dell'ordine di servizio si attua anch'esso in modo procedimentale.

9.1 Ad ogni assistente sociale sono consegnati i fascicoli relativi ai casi assegnatigli e tutta la corrispondenza inerente agli stessi.

9.2 I casi assegnati emergono dallo scadenziario individuale di ciascun operatore ove sono annotati, anche quelli temporaneamente trasferiti per la sostituzione di colleghi assenti.

9.3 Del carico di lavoro di ciascuno è dato resoconto, con una cadenza semestrale, con la disposizione di archiviare quei casi per i quali entro il semestre non sia stato più necessario fare interventi.

9.4 L'attività di segretariato effettuato in ufficio, relativamente al pubblico che si presenta spontaneamente, e rispetto al quale l'intervento si concluda con un semplice colloquio di chiarificazione o di informazioni, è annotata con un codice particolare.

Disciplina particolare hanno dovuto ricevere alcune attività richieste estranee all'intervento diretto sul condannato o sui suoi congiunti specialmente se richieste nei confronti della vittima.⁽¹⁷⁾

6. *Suggerimenti*

§1 L'esposizione delle procedure amministrative curate dagli uffici locali dell'esecuzione penale esterna permette di segnalare alcune caratteri che paiono conseguire, da una parte alla storia dell'amministrazione e dall'altro alla segnalata peculiarità italiana.

La storia dell'esecuzione penale esterna mostra grande povertà di risorse destinate al settore.ma resta dubbio se ciò dipenda, come taluna opina, dall'aggregazione ad una amministrazione incentrata sulla grande e costosa gestione di più di duecento istituti penitenziari.

⁽¹⁷⁾ L'interesse per la mediazione penale e in particolare per la vittima del reato, fino ad oggi scarsamente considerata dal diritto penale, ha conosciuto nel dibattito degli ultimi periodi una rinascita senza confronto a livello nazionale e internazionale. In particolare, il Consiglio d'Europa con la convenzione n.116 del 1983, e con la raccomandazione emanata nel 1985, preoccupandosi del ruolo e della posizione della vittima nell'ambito della giustizia penale, fa emergere un radicale mutamento nel posto assegnato alla vittima e una nuova dignità della funzione riparatrice dell'offesa.

Anche la CEP (Conferenza Europea della Probation) ha considerato la mediazione penale come uno degli argomenti di interesse particolare nel processo di riforma della giustizia penale a livello transnazionale e ha dedicato ad esso ampio spazio come si può evincere dal seminario organizzato a Witterberg nell'ottobre 1997 e dal seminario tenutosi a Roma nell'aprile 1999.

Con la circolare 29 maggio 2000, n.587076, si è disposto che i Centri riferiscano di tutti i provvedimenti che la giurisdizione di sorveglianza pone nel senso di disporre specifici processi riparativi o di richiedere interventi di mediazione penale.

Preme segnalare la strutturale differenza di natura e di contenuto della realtà significate dai due termini al riguardo, si rinvia all'analisi scientifica allegata alla circolare richiamata.

La monoprofessionalità del servizio pare costituire un sintomo di una riflessione marcatamente tributaria di opzioni di filosofia politica che hanno ridotto l'attenzione di altre culture all'ambito in parola; e, per conseguenza, un limite alla crescita in termini di risorse.

Solo di recente, con uno sforzo lodevole perché procedente dagli addetti ai lavori, la necessità di un'analisi scientificamente fondata, e quindi di ricerche di taglio pragmatico, è stata riconosciuta ed insieme ad essa si è consolidata la convinzione che il mutato carattere dei condannati esiga una diversificata preparazione per la loro gestione.

La conseguenza di politica amministrativa è perciò una necessaria riflessione sul possibile arricchimento delle professionalità operative nell'epe.

§2 Più spiccatamente proprie alla politica della legislazione sono le conseguenze sul settore dell'assenza di ogni grande intervento sistematico sul codice penale.

Anche nella predilezione per l'intervento sulla procedura, acuitasi nei tempi succeduti all'approvazione del nuovo codice di rito, può rilevarsi l'incidenza di quella rappresentazione del mondo che identifica il divenire con l'essere, e quindi di una opzione filosofica.

Più concretamente, però, essa testimonia la difficoltà di rinunciare all'incriminazione delle condotte, non confidando il potere legislativo nelle possibilità di effettiva persecuzione di altri tipi di illecito.

Alla mancanza di intervento riformatore sulla parte generale del codice possiamo certo attribuire la persistenza dell'identificazione della pena in comunità con la misura alternativa, e perciò alla sua non del tutto infondata ricostruzione in termini di modalità, e non di vera pena.

La percezione più diffusa della CSM è dunque, tuttora, quella del rimedio all'affollamento delle carceri, dettato da ragioni di economia o, più largamente, da ragioni di umanità verso i ristretti.

Al contrario, la funzione migliore che la pena in comunità può svolgere è quella di affiancarsi all'esecuzione della pene detentiva, aumentando ed insieme graduando le possibili risposte di controllo sociale, di retribuzione e di reinserimento che lo Stato offre alla complessità sociale.

Ad una coerente produzione normativa, sarebbe conseguita, fra l'altro, una maggiore consapevolezza dell'obbligatorietà di alcune regole di fondo della convivenza. Un inter-

vento, ad esempio, sulla sospensione condizionale della pena, che avesse previsto la verifica del rispetto di alcune precise condizioni, avrebbe graduato la risposta penale alla condizione dell'incensurato senza privare la società della retribuzione del reato, e, su tempi più lunghi, della fiducia nella sovranità dello Stato.

§3 Sotto altro profilo, nello stesso senso ha operato, sia pure per ragioni diverse e talora opposte, la prolungata amplissima discrezionalità attribuita ai magistrati di sorveglianza, nel conformare e nel definire la concretezza delle misure alternative. Il sistema dei centri di servizio sociale ha perciò maturato una percezione, sia pure non teorizzata, del proprio servizio come funzione istruttoria, di consulenza, e di informativa (il che, d'altra parte, è proprio anche ad altre esperienze giuridiche e non costituisce da se solo un problema).

Si tratta di una discrezionalità sulla quale il legislatore ha talora inciso, ma una lettura consolidata di alcuni precetti costituzionali, da parte ora della Corte costituzionale ora della Corte di cassazione,⁽¹⁸⁾ ha molto ridotto gli effetti voluti.

La flessibilità della misura principe, l'affidamento in prova, con la possibilità di variare indefinitamente le prescrizioni, in modo anche estemporaneo, senza un reale controllo da parte del titolare dell'interesse civico alla punizione, che si deve identificare al presente nel ministero pubblico, ne ha reso evanescente per la popolazione la percezione del carattere di pena, ma ha soprattutto reso impossibile, e tuttora rende problematico, identificare protocolli di eccellenza, trattamenti rilevati sulle serie più numerose, produttivi di effetti, come si usa dire di *best practices*.

È questo per l'organo di esecuzione amministrativa.

§4 Sulla possibile evoluzione che ripari alla situazione appena posta in luce, pare conferire la riflessione che conclusivamente ma problematicamente porgo è che mi è stata sollecitata dalla sentenza 26.99 della Corte costituzionale, ancora

⁽¹⁸⁾ Mi riferisco, rispettivamente, agli interventi in materia di articolo 41-bis, secondo comma; ed all'inquadramento offerto del permesso premio o di necessità, e dei relativi procedimenti.

non attuata dal legislatore, ma soprattutto dal governo empirico che molte giurisdizioni ne hanno fatto in materia di regolamento di esecuzione.⁽¹⁹⁾

La situazione giudica che un soggetto dell'ordinamento sottopone alla cognizione del giudice è stata ripartita dal nostro legislatore costituzionale in diritto soggettivo ed interesse legittimo. Tale *summa divisio* lascia spazio, per dottrina comune, anche ai cosiddetti interessi semplici, o di fatto, ma va riconosciuto che si tratta, appunto, di riflessione giurisprudenziale.

Questo dato si è intrecciato con la peculiare evoluzione storica del magistrato di sorveglianza, che da ispettore indipendente, con poteri amministrativi, è divenuto giudice di un contenzioso misto di tipo amministrativo e civile (dalla legittimità della composizione del collegio disciplinare, al diritto alla retribuzione del detenuto dipendente dell'amministrazione), e proprio nella sua monocraticità va accrescendosi di poteri e compiti.

Vi è stata di una tendenziale omissione di riflessione primaria sui limiti della giurisdizione di sorveglianza, dettati ovviamente dalla situazione giudica sulle quali si eserciti il giudizio?

A ciò, mi pare innegabilmente, avere contribuito anche l'incardinazione, prima soprattutto culturale, ma dopo il 1989 anche codicistica, del procedimento di sorveglianza entro il rito penale.

Contrasta con tale accumularsi di compiti la necessità che il giudice resti garanzia dei diritti, e non anche amministratore degli stessi.

È interessante rilevare che la Corte europea dei diritti umani, in materia di segretezza dell'epistolario, non abbia ritenuto che la previsione della CEDU fosse rispettata perché il potere di decidere il visto sulla corrispondenza era rimesso ad un giudice; essa ha ritenuto che il giudice divenuto amministratore di un diritto non meritasse uno *status* differente rispetto ad altri organi amministrativi.

L'effetto del comma primo nel nuovo articolo 111 della costituzione, nel definire l'atto di giurisdizione in relazione al processo, e quindi nel destinare la relativa risorsa ai compiti suoi propri, potrebbe essere ritenuto coerente con la valutazione della corte europea.

⁽¹⁹⁾ Mi permetto rinviare al mio *Gli uffici di sorveglianza e la disapplicazione del nuovo regolamento penitenziario*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 4. 2002 (VIII), pp.503-508.

Si tratta di prendere perciò atto che, quali che fossero le ragioni che un tempo hanno indotto a confidare ad organi giudiziari compiti amministrativi, la complessità accresciutasi dell'esercizio della giurisdizione da un lato, le esigenze di più affinate tecniche di gestione del rapporto con il condannato, rende tale scelta diseconomica e spesso inefficiente.

In ciò mi pare vada ravvisato il fondamento, remoto e nascosto, ma pure operante, che rende insoddisfacente l'attuale assetto della pena in comunità.

E, pur in materia di giurisdizione in senso proprio, parrebbe dal punto di vista teleologico coerente con l'aspirazione al reinserimento nella società, che non fossero predisposti fori particolari per il condannato, ma che la situazione giuridica che egli assuma lesa, sia portato al giudice naturale predisposto per la generalità dei consociati; come già il precetto delle XII tavole: *privilegia ne inroganto*.