

ITINERARI PENITENZIARI: IL DIRETTORE E IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO

Relazione al congresso nazionale S.I.D.I.P.E., 11-12 dicembre 2000

GIUSEPPE LA GRECA *

SOMMARIO: 1. Il tema e il suo approccio. – 2. Richieste e aspettative nei confronti dell'amministrazione penitenziaria. – 3. Evoluzione degli uffici e dell'ordinamento del personale. – 4. Figure professionali diverse e unitarietà dell'azione amministrativa.

1. Il tema e il suo approccio

Il tema del Congresso propone di riflettere sull'attuale figura del direttore penitenziario in relazione al nuovo modello organizzativo, quale emerge dagli "itinerari" che si stanno percorrendo: propone quindi una riflessione a largo spettro, che nel suo aggredire il nucleo duro delle problematiche riguardanti il mondo penitenziario e le figure professionali che vi agiscono si collega a memorabili sessioni congressuali che si sono svolte in passato sia all'estero sia in Italia, segnando cadenze e passaggi dell'essere e del divenire del settore. E' stato già osservato, del resto, che la storia del carcere è intimamente connessa a quella della figura del suo direttore (D. Cortellessa - G. Vaccaro, *Il direttore penitenziario*, in F. S. Fortuna, a cura di, *Operatori penitenziari e legge di riforma*, ed. Franco Angeli, Milano 1985, p. 57) e che questa figura non è rimasta sempre uguale, ma si è andata evolvendo «di pari passo al mutare delle concezioni sulla funzione del carcere, più precisamente della pena, della misura di sicurezza e, infine, della custodia preventiva» (ibid., 113).

Questi rilievi, che si armonizzano pienamente con l'approccio suggerito dal titolo del Congresso, portano prima di tutto a

* Primo Presidente aggiunto onorario della Corte di Cassazione

considerare che, sebbene la percezione dell'evolvere delle concezioni e delle realizzazioni sia stata una costante, talvolta alquanto enfaticizzata, della storia del settore, mai prima si era registrato un mutamento della portata di quello che si è avuto durante gli ultimi venticinque anni, per quanto concerne il fenomeno del crimine, la disciplina sostanziale, processuale ed esecutiva dell'intervento penale, il rapporto che le istituzioni penitenziarie sono andate stabilendo con la società civile nel suo insieme. Ciascuno dei riferimenti fatti meriterebbe di per sé commenti ulteriori, ma credo si possa e anzi si debba dare per conosciuti questi e anche altri passaggi del mio intervento che diversamente assumerebbe proporzioni e significati incongrui rispetto all'occasione.

Quello che invece va sottolineato è che il processo evolutivo di cui parliamo non è affatto concluso e continua ancor oggi a registrare eventi frequenti e ricchi di significato, la cui osservazione complessiva consente di affermare che allo stato, avendo riguardo ai già indicati parametri degli "itinerari" e del "modello organizzativo", si possono individuare due linee tendenziali, all'interno delle quali sono logicamente collocabili le novità più significative.

La prima di queste linee si presta ad essere sintetizzata nel senso che una costante crescita di richieste e di aspettative, sul piano quantitativo e qualitativo, sembra dirigersi verso l'amministrazione penitenziaria.

Quanto alla seconda, può dirsi che mai come adesso si era assistito ad una così intensa mobilità nell'ordinamento tanto degli uffici e degli istituti penitenziari, quanto del relativo personale.

E alcuni degli eventi più recenti, ai quali soltanto faremo riferimento, sono particolarmente rappresentativi del processo evolutivo che osserviamo.

2. Richieste e aspettative nei confronti dell'amministrazione penitenziaria

Quanto alla crescita delle richieste e delle aspettative che si dirigono verso l'amministrazione penitenziaria, è ben conosciuto, e non ha certo bisogno di illustrazione, il forte incre-

mento quantitativo e l'ampia diversificazione interna che caratterizzano ormai stabilmente la popolazione detenuta (ma altrettanto dovrebbe dirsi di quella soggetta alle misure alternative alla detenzione). Conoscete meglio di me cifre e problemi relativi, non è quindi il caso che mi dilunghi su questi aspetti, ben noti da tempo in sé e per le conseguenze che hanno determinato e continuano a determinare nella gestione degli istituti.

Ciò che non sempre viene altrettanto chiaramente avvertito, invece, è la rilevanza della crescita qualitativa delle prestazioni richieste. Tale crescita è pur essa costante e trae origine da fonti sia legislative sia giurisprudenziali, queste ultime non soltanto nazionali. Farò qualche esempio.

La recente legge 22 giugno 2000, n. 193, ha portato di nuovo alla ribalta, in modo più deciso rispetto al recente passato, il tema del lavoro dei detenuti. Si tratta di un problema di fondo della vita penitenziaria, al quale già la legge n. 296/1993, con la scelta della "privatizzazione" della gestione delle attività, aveva cercato di porre rimedio, senza però risultare adeguatamente efficace. Ora il tema diviene ineludibile, a seguito della disciplina che introduce incentivi previdenziali e agevolazioni fiscali, inoltrandosi finalmente nella giusta direzione. Il legislatore infatti ha ormai considerato - come del resto si considera negli altri Paesi - che l'organizzazione del lavoro penitenziario non può prescindere dalla sua economicità e di conseguenza dai supporti che necessitano per compensare la produttività ridotta che normalmente caratterizza queste prestazioni lavorative. La nuova disciplina apre quindi qualche spazio in più rispetto alla preesistente situazione. Non è detto che quanto si è disposto sia sufficiente ad avviare a soluzione il problema; anzi, tra i primi commenti non abbonda certo l'ottimismo. Ma non v'è dubbio che su questo tema si prospetti ora un ambito di operatività determinante, per il progresso nel funzionamento degli istituti e per la qualità del trattamento dei detenuti; e non v'è dubbio nemmeno che le nuove opportunità vadano esplorate fino in fondo per ciò che possono come per ciò che non possono dare. Anche risultati soltanto parziali sarebbero importanti, per verificare la bontà - se questo può essere il giudizio delle scelte fatte dal legislatore e per porre le premesse di nuovi, forse indispensabili, sviluppi. E' certo

comunque che su questo terreno l'amministrazione è stata chiamata ora dal Parlamento ad un grande e non facile impegno la cui riuscita è fondamentale, come fondamentale è sempre l'esperienza lavorativa nella vita di ogni essere umano.

Anche il nuovo regolamento penitenziario, emanato col d.P.R. n. 230/2000, pur se non presenta discontinuità rispetto a quello prima in vigore, accentua in modo impegnativo alcuni temi. Mi riferisco in particolare: all'incremento dell'azione di sostegno al detenuto nella delicata fase dell'ingresso (es.: immediata informazione sulla normativa interna); alla speciale attenzione prevista per gli stranieri e per le loro difficoltà linguistiche e culturali (rapporti con le autorità consolari; presenza di "operatori di mediazione culturale"); all'ulteriore sviluppo dei rapporti con la famiglia (sei colloqui mensili e anche più su decisione del direttore); alla previsione di più diretti e frequenti rapporti con i detenuti da parte del magistrato di sorveglianza. Alcuni aggiustamenti della organizzazione interna e comunque una maggiore vicinanza al detenuto appaiono dunque conseguenza inevitabile della nuova disciplina.

Molto significativa, ed emblematica sotto vari aspetti, è la recentissima sentenza n. 526/2000 della Corte costituzionale. La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità della disciplina sulle perquisizioni personali nei confronti dei detenuti (art. 34 dell'ordinamento penitenziario), sulla base però di una interpretazione articolata su una serie di enunciazioni. Per la Corte l'attività ovviamente "non è senza limiti, né con riguardo ai presupposti, né con riguardo alle modalità del suo esercizio". I presupposti sono indicati nelle norme che prevedono detta attività; quanto alle modalità, anche questi provvedimenti, come tutti quelli adottati nell'ambito penitenziario e non eccedenti il sacrificio della libertà personale già imposto al detenuto dallo stato di detenzione, "rimangono soggetti ai limiti e alle garanzie previsti dalla Costituzione in ordine al divieto di ogni violenza fisica e morale (art. 13, quarto comma) o di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, terzo comma) e al diritto di difesa (art. 24)". Ciò premesso, "la garanzia del rispetto di tali limiti richiede che le misure adottate ed eseguite dall'amministrazione penitenziaria siano soggette a pieno controllo giurisdizionale". Di conseguenza, proprio per consentire un effettivo controllo giurisdizionale, deve

ritenersi “sempre necessaria e imposta ... una forma di documentazione dell’avvenuta perquisizione, che permetta di conoscere l’identità di chi vi è stato sottoposto e di chi vi ha proceduto ed assistito, le circostanze di luogo e di tempo, il fondamento giustificativo della stessa ... nonché le modalità con le quali la perquisizione è avvenuta”. Modalità che “debbono essere, oltre che sempre rispettose della personalità del detenuto, adeguatamente giustificate”. Tali novità, se ben considerate, sono meno condizionanti di come possono sembrare ad una prima lettura; ma comunque non potranno non comportare prassi di intervento più meditate e consapevoli.

Un’altra fonte di ordinamento con cui dobbiamo abituarci a fare i conti è la Corte europea dei diritti dell’uomo. Negli ultimi mesi due sentenze sono state pronunciate con riguardo all’amministrazione penitenziaria italiana: mi riferisco ai casi Labita e Messina. Le sentenze contengono anche pronunce di condanna nei confronti del nostro Paese non soltanto, com’è ormai avvenuto innumerevoli volte, per la non ragionevole durata dei processi o per altre violazioni processuali (seppure merita rilievo che nel caso Messina la violazione dell’art. 13 è stata ritenuta con riferimento al ritardo rispetto al termine di dieci giorni dei provvedimenti adottati dal Tribunale di sorveglianza). Ora è stata affermata dalla Corte, con entrambe le decisioni ricordate, la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione), per il controllo a cui era stata sottoposta la corrispondenza del detenuto. Nel caso Labita abbiamo per di più sfiorato la condanna, evitata soltanto per nove voti a otto, in relazione a maltrattamenti che sarebbero stati subiti dal detenuto, sottoposto nell’istituto di Pianosa al regime dell’art. 41-bis. Quest’ultimo articolo, del resto, è oggetto di molta attenzione da parte dei giudici europei, che ne hanno escluso in alcuni casi il contrasto con le norme convenzionali, soltanto tenendo conto di come esso risulta a seguito delle declaratorie di illegittimità e delle vincolanti enunciazioni interpretative contenute nelle sentenze della nostra Corte costituzionale.

Senza dilungarsi nell’esame della legislazione e della giurisprudenza, si devono sottolineare - a mio avviso - due elementi.

Il primo è che si procede costantemente nella direzione della integrazione e dell'affinamento dell'ordinamento giuridico: ciò pone evidentemente un problema di tempestiva conoscenza e di attento adeguamento alle novità.

Il secondo è che l'evoluzione - dovuta anche a fonti estranee al circuito governativo e parlamentare, come sono appunto le massime corti di giustizia italiane e internazionali - è tutta ispirata ad una concezione della detenzione come uno stato che lascia sopravvivere in capo al detenuto diritti costituzionalmente protetti e persino un "residuo" di libertà personale, di guisa che l'amministrazione penitenziaria non può adottare provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, il che può avvenire soltanto con le garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) espressamente previste dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione. L'amministrazione, in definitiva, può solo adottare provvedimenti in ordine alle modalità di esecuzione della detenzione, che non eccedano il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna: quindi misure di trattamento attinenti alle modalità concrete, rispettose dei diritti del detenuto, di attuazione di regime carcerario in quanto tale, e dunque già potenzialmente ricomprese nel *quantum* di privazione della libertà personale conseguente allo stato di detenzione (Corte cost., n. 526/2000).

Ebbene, una conclusione è certamente chiara, alla luce specialmente delle sentenze richiamate. Nella gestione degli istituti e nel modo di trattare il singolo detenuto non si possono introdurre semplificazioni o imboccare scorciatoie: anche le esigenze di sicurezza - alle quali va ovviamente dedicata ogni attenzione e il cui soddisfacimento costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento (art. 2.1 dell'ordinamento penitenziario) - devono comunque trovare collocazione e compatibilità nell'articolato quadro normativo e giurisprudenziale già così specifico e tendente a specificarsi ulteriormente. In modo del tutto corrispettivo, d'altronde, l'art. 4 dell'ordinamento dispone che alle attività di trattamento partecipino tutti gli operatori penitenziari e che gli interventi di ciascun operatore devono contribuire alla realizzazione di una

positiva atmosfera di relazioni umane e svolgersi in una prospettiva di integrazione e di collaborazione.

3. Evoluzione degli uffici e dell'ordinamento del personale

In modo parallelo rispetto al mutamento operativo e normativo cui si è accennato, l'amministrazione penitenziaria è cambiata molto anche per quanto riguarda l'assetto degli uffici e l'ordinamento del personale. Dal 1990 in avanti, fino al recente decreto legislativo n. 146/2000 per l'adeguamento di strutture e organici e per l'istituzione dei ruoli direttivi del Corpo di polizia penitenziaria, nonché agli schemi di decreti in corso per l'accesso alla dirigenza nell'amministrazione, è stato un succedersi imponente di provvedimenti e di novità anche di grande rilievo. Pur nella sintesi che è imposta dall'occasione, vorrei soffermarmi con qualche osservazione ulteriore sul cambiamento, per poi accennare ad alcuni profili problematici che mi pare di poter cogliere.

Ho memoria e diretta esperienza dell'amministrazione penitenziaria quale era prima che si avviasse il processo evolutivo di cui stiamo parlando. Fermo restando che si trattava di una amministrazione nella quale si svolgeva un lavoro di vivo interesse, che aveva realizzato o andava organizzando iniziative importanti e innovative, che si giovava al centro e in periferia dell'opera di persone di grande competenza e di ammirevole dedizione, non può non riconoscersi l'eccezionale processo di crescita che successivamente si è avuto sia in termini generali, sia con riguardo alla condizione professionale e allo statuto giuridico delle singole categorie operative che già allora esistevano e di quelle che successivamente sono andate aggiungendosi.

L'amministrazione penitenziaria, nella sua struttura centrale, con la configurazione dipartimentale ha acquisito un livello più elevato e una articolazione più solida e più ampia rispetto alla direzione generale di un tempo. Il personale, a sua volta, è assai più numeroso e più ricco di professionalità diverse, mentre tutte le differenti aree operative includono lo sviluppo verso i rispettivi ruoli direttivi e verso la dirigenza. Per di più, in conformità ad un'antica aspirazione, funzionari provenienti

dal personale penitenziario, raggiunta la dirigenza e di seguito la dirigenza generale, hanno ottenuto la direzione di vari uffici centrali e anche un posto di vice capo del Dipartimento. Non può negarsi, infine, che siano migliorate sia la dotazione strumentale e finanziaria dell'amministrazione, sia la percezione di quest'ultima da parte dell'opinione pubblica.

4. *Figure professionali diverse e unitarietà dell'azione amministrativa*

Quali conseguenze possono trarsi dagli eventi qui considerati?

Si può cominciare col dire che il ruolo del direttore di istituto penitenziario ha oggi una proiezione esterna che un tempo non aveva. Questa proiezione nasce dal collegamento con la realtà sociale che, in varie forme, è richiesto dall'ordinamento penitenziario, e poi è stato progressivamente rafforzato e sviluppato dalla importanza che i problemi penitenziari hanno assunto nei mezzi di informazione. Ma si aggiungono spesso nuove ragioni: così è, da ultimo, per la legge sul lavoro penitenziario, le cui possibilità di successo sono strettamente condizionate dai collegamenti che gli istituti saranno in grado di avere col mondo imprenditoriale.

Lo stesso panorama interno all'istituto è molto più ampio, più articolato e più diversificato di un tempo. In particolare, l'esistenza di una serie di livelli direttivi intermedi, mentre è la premessa di un più efficace funzionamento, comporta la forte necessità di un solido punto di riferimento unitario.

Al direttore di oggi sembrano dunque indispensabili più spiccate capacità di analisi delle strutture, di verifica dei risultati, di sintesi e di orientamento generale, di comunicazione istituzionale e interpersonale. Queste capacità si fondano su doti attitudinali adeguate, che richiedono però di essere ben esercitate sulla base di una ricca esperienza operativa, senza la quale non sembra facile che si possa raggiungere il pieno dominio delle situazioni considerate: dominio che richiede, come si è sempre affermato e come oggi appare ancora più evidente, il possesso di una professionalità specifica.

Va detto anche che uno sviluppo così ampio e importante come quello che è stato fatto meriterebbe di essere completato con garanzie di equità all'interno dell'amministrazione e verso l'esterno. Quando si procede a trasformazioni di tale rilievo, può succedere che una parte o l'altra del personale resti danneggiata di esserlo o tema di poterlo essere in futuro; si deve dunque mettere nel conto qualche verifica circa la fondatezza delle doglianze eventualmente proposte e qualche aggiustamento conseguente.

In ogni caso, come del resto è ovvio, un criterio da seguire in linea generale dovrebbe essere quello di assicurare un pari trattamento in presenza di situazioni omologhe. E devo dire che nella mia esperienza parametri significativi di raffronto, purtroppo non sempre utilizzati, sono offerti specialmente dagli ordinamenti del personale dipendente dal ministero dell'Interno.

Nel processo di crescita, che è stato così rapido e talvolta legato ad iniziative determinate da stimoli occasionali, insieme ai visibili aspetti positivi è nascosto anche un problema di non poco rilievo. La complessità interna, non ancora pienamente "assestata" e consolidata, si aggiunge alla crescente complessità che deriva dal fenomeno criminale e dalla qualità delle richieste che si dirigono verso l'amministrazione penitenziaria.

Per "tenere insieme" - in modo coerente e funzionalmente appropriato - un tale organismo in una simile situazione, sono indispensabili molti elementi, ma forse principalmente due. Il primo riguarda la completezza e la chiarezza nella enunciazione e nell'applicazione delle regole interne: sul "chi" fa "che cosa" non devono esistere dubbi né controversie. Da questo punto di vista, i passi che si stanno facendo verso la completa definizione della disciplina ordinamentale ed esecutiva corrispondono ad una esigenza obbiettiva.

Altrettanto importante sarebbe però che risultasse ben visibile un'azione costante ed efficace diretta a condurre tutti gli operatori verso un modo equilibrato e il più ampiamente condiviso delle finalità e delle caratteristiche dell'attività da svolgersi. Non è un mistero che l'esigenza del "trattamento" e quella della "sicurezza", normalmente compresenti nel contesto penitenziario e suscettibili di soddisfacimento integrato, vengano talvolta percepite in modo rigido e antagonistico e che

dietro a queste esigenze tendano a strutturarsi anche opzioni e aspettative dell'una o dell'altra categoria di personale.

Il difficile, ma non impossibile e comunque essenziale, compito dell'alta dirigenza dell'amministrazione sta dunque nell'elaborare e comunicare un programma di gestione che non si sbilanci - e nemmeno dia l'impressione di farlo - in pericolose semplificazioni e che anzi, proprio nella piena consapevolezza della complessità e anche di talune, almeno apparenti, contraddittorietà delle esigenze e delle aspettative che convergono verso la decisione penale e la sua esecuzione, miri ad adempiere al proprio compito senza risentire delle contingenti pressioni che ricorrentemente si ripresentano verso l'una o l'altra delle possibili accentuazioni.

SOMMARIO

Nel contributo riportato viene proposta un'analisi aggiornata del ruolo del direttore penitenziario, in un momento contrassegnato da continue e non certo esaurite evoluzioni del fenomeno criminoso, della disciplina sostanziale, processuale ed esecutiva dell'intervento penale, del rapporto tra le istituzioni penitenziarie e la società civile nel suo insieme.

La risposta data alle nuove esigenze sembra strutturarsi intorno a due linee tendenziali. La prima consiste in una costante crescita, sul piano quantitativo e qualitativo, delle richieste e delle aspettative che si dirigono verso l'amministrazione penitenziaria. La seconda attiene ad una intensa e importante mobilità dell'ordinamento degli uffici e degli istituti penitenziari, come del relativo personale.

Dopo aver partitamente illustrato questi due aspetti della situazione, l'A. esamina in qual modo sia andato mutando il ruolo del direttore penitenziario e come questi possa gestire la crescente complessità dei problemi che si presentano e assicurare una riconoscibile coerenza amministrativa, pur nella molteplicità degli interventi. L'accento viene quindi posto sulla necessità di svolgere un'azione costante ed efficace diretta a condurre gli operatori verso un modo equilibrato e ampiamente condiviso di concepire le finalità e le caratteristiche dell'attività penitenziaria.

SUMMARY

It is proposed in this contribution an up-to-date analyse of the role of the prison governor, in a time marked by continuous and certainly unexhausted evolutions of the criminal phenomenon, of the substantial,

processual and executive discipline of penal intervention, of the relation between prison institutions and civil society as a whole.

The reply to the new requirements seems to be structured around two tendential lines. The first consists in a steady rise in requests and expectations, at qualitative and quantitative site, towards the prison Administration.. The second concerns an intense and important mobility of the structure, of the offices and prisons, and of the relevant staff.

Following a distinct illustration of the two aspects of the situation, the Prison Administration examines how the role of the prison governor has been changing and how the same may master the complexity of the oncoming problems and may secure a recognizable administrative consistency, even in the interventions' multifariousness. Therefore it is stressed the need to carry out a firm and effective action leading the operators towards a balanced and fully shared way to conceive the aims and the characteristics of prison activity.

RÉSUMÉ

Dans cette contribution on propose de mettre à jour l'analyse en ce qui concerne le rôle du directeur pénitentiaire, dans un moment marqué par de continues et pas certainement épuisées évolutions du phénomène criminel, de la discipline substantielle, du procès et exécutive de l'intervention pénal.

La réponse donnée aux nouvelles exigences semble se structurer autour de deux lignes tendancielle. La première consiste dans une constante croissance, sur le plan quantitatif et qualitatif, des demandes et des attentes orientées vers l'Administration Pénitentiaire. La deuxième concerne une intense et importante mobilité de la structure, des bureaux et des établissements pénitentiaires, et du personnel relatif.

Après avoir séparément expliqué ces deux aspects de la situation, l'Administration examine comment le rôle du directeur pénitentiaire est changé au cours des années et comment ceci puisse dominer la croissante complexité des problèmes qui se posent et assurer une reconnaissable cohérence administrative même dans la multiplicité des interventions. L'accent est mis sur la nécessité d'exercer une action constante et efficace destinée à conduire les opérateurs vers une façon équilibrée et amplement partagée de concevoir les buts et les caractéristiques de l'activité pénitentiaire.