

LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975 E L'ARCHITETTURA ORGANIZZATIVA DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

EMILIO DI SOMMA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Primi segnali di un rinnovamento amministrativo. – 3. La riforma dell'Amministrazione penitenziaria. – 4. Riordino del personale e adeguamento delle strutture e degli organici. – 5. Riorganizzazione della compagine governativa. – 6. Assetto organizzativo del Dipartimento. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma dell'Ordinamento penitenziario, emanata con legge n. 354 del 25 luglio 1975, ancora oggi costituisce un indispensabile pilastro normativo che ha radicalmente cambiato l'ideologia della pena e quindi la funzione del carcere. Una riforma che pose al centro dell'attenzione la specificità della persona detenuta, considerata soggetto partecipante e non più passivo destinatario degli interventi punitivi. Il vecchio regolamento carcerario del 1931, seppure epurato, negli anni, da alcune norme particolarmente rigide e non più sostenibili nel sistema democratico, fu oggetto di numerosi tentativi di abrogazione. La necessità di riformare il sistema penitenziario fu posta già nell'immediato dopoguerra, ma remore e ostacoli essenzialmente di natura ideologica e politica⁽¹⁾ rallentarono i propositi riformatori che impiegarono circa trent'anni per dare concretezza alla prima grande riforma penitenziaria della Repubblica italiana.

Nonostante le previsioni contenute nella carta costituzionale del 1947, un forte scetticismo accompagnava il principio rie-

* Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

⁽¹⁾ Il tema della finalità rieducativa della pena viene affrontato da Giuliano Vassalli sulle pagine di questa Rassegna nel 1982, attraverso una straordinaria capacità di analisi e sintesi delle maggiori correnti di pensiero che si sono confrontate su posizioni scettiche e critiche da un lato e di sostegno dall'altra, alla luce del dettato costituzionale. Un documento ancora oggi ricco di stimoli e suggestioni; cfr G. Vassalli, *"Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni"*, in Rassegna penitenziaria e criminologica, n. 3-4, 1982.

ducativo della pena, frenando i tentativi di sperimentare nuovi istituti da tempo utilizzati in altri Paesi. Le azioni riformatrici – sostenute prevalentemente dagli addetti ai lavori, da coloro in pratica che avevano una più diretta ed immediata conoscenza della drammaticità e della gravità della situazione in cui versava la popolazione detenuta⁽²⁾ – prevalevano sulle posizioni di coloro che attribuivano alla pena un'esclusiva finalità punitiva e retributiva. Dopo circa tre decenni, grazie all'impegno e alla determinazione di chi credeva in una non più rinviabile azione riformatrice del carcere, si giunse all'approvazione della legge 26 luglio 1975, n. 354 che emanava il nuovo Ordinamento Penitenziario. Il legislatore dava così forma e contenuto al principio costituzionale per troppi anni considerato una mera affermazione di principio.

Con la legge 354 sono state introdotte nel tessuto normativo dell'esecuzione penale le misure alternative alla detenzione in carcere, e sono state poste regole che si fanno carico di non rendere la permanenza in carcere una mera "esclusione" del soggetto dalla società civile, bensì una fase della vita del condannato durante la quale attingere a varie opportunità che si muovono nella direzione di restituire alla società un uomo più responsabile e consapevole.

La riforma penitenziaria nel suo complesso ha affermato, quindi, l'idea di un carcere come luogo di opportunità, prevedendo servizi utili per un progetto di recupero sociale da realizzarsi con il coinvolgimento attivo e la solidarietà delle forze sane e vive della società; ha diffuso l'idea di un'esecuzione penale capace di guardare essenzialmente all'uomo e di immaginare l'organizzazione delle risorse umane e dei mezzi materiali come strumenti per realizzare un obiettivo tanto difficile quanto alto e nobile.

Una vera e propria rivoluzione intesa come cambiamento radicale di un'impostazione ideologica, gestita e governata, però, da un'amministrazione il cui assetto organizzativo risalente al 1922 (anno in cui la Direzione Generale delle Carceri e dei Riformatori passò dal Ministero dell'Interno a quello della Giustizia, assumendo, nel 1928, la denominazione di Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena) era rimasto pressoché

⁽²⁾ Cfr in questo volume Giuseppe di Gennaro, "La gestazione della Riforma penitenziaria". Giuseppe di Gennaro fu tra i più autorevoli e convinti sostenitori e protagonisti del movimento dei giuristi impegnati nell'approvazione della riforma penitenziaria.

inalterato, tranne alcuni parziali e settoriali interventi operati nel corso degli anni. Tra questi, il decreto ministeriale del febbraio 1970 con cui furono modificate le attribuzioni di alcuni Uffici che componevano la Direzione Generale e l'istituzione dell'Ufficio X che assunse la denominazione di "Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Automazione". Questo Ufficio svolse un ruolo decisivo per l'approvazione definitiva della riforma del 1975 e si fece subito apprezzare per il contributo di idee e di dottrina sia sul piano nazionale, sia a livello internazionale.

Ad una riforma così profonda e radicale della filosofia dell'esecuzione penale non si accompagnò, quindi, alcun significativo mutamento dell'assetto ordinamentale dell'amministrazione centrale e delle sue articolazioni periferiche. Le novità rilevanti, che costituirono la nuova ossatura del sistema penitenziario, furono l'introduzione della nuova figura professionale dell'educatore, coerentemente con il nuovo paradigma della pena intesa nella sua finalità risocializzante; l'istituzione dei centri di servizio sociale per i detenuti adulti; l'evoluzione della figura e delle competenze del giudice di sorveglianza.

Sul piano dell'assetto organizzativo degli uffici centrali, a ridosso della Riforma, con decreto ministeriale del dicembre del 1975 fu istituito l'Ufficio XI denominato "Ufficio del servizio sanitario". L'istituzione di un autonomo Ufficio per il servizio sanitario fu la naturale conseguenza, dal punto di vista organizzativo, dell'affermazione del principio che i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione restano radicati in modo assolutamente pieno anche in capo a persone private della libertà personale: uno di questi è il diritto alla salute che va dunque garantito al cittadino detenuto come al cittadino libero. La creazione di un autonomo Ufficio per la materia sanitaria dava, pertanto, la misura dell'impegno per una più efficace organizzazione del servizio a favore della popolazione detenuta.

Con un successivo decreto del giugno 1977 fu istituito l'Ufficio XII "Ufficio per il coordinamento degli interventi operativi per la sicurezza degli istituti penitenziari". Una scelta inevitabile, determinata dal drammatico conflitto che si era aperto all'indomani del varo della Riforma penitenziaria. A fronte, quindi, di una storica evoluzione della concezione della pena detentiva e l'introduzione di un innovativo sistema garantista, si assisteva a proteste crescenti, a frequenti evasioni ma soprattutto al nascere del fenomeno più drammatico e doloroso che ha attraversato per lunghi e cupi anni la nostra vita civile, vale a dire il terrorismo.

2. Primi segnali di un rinnovamento amministrativo

A distanza di otto anni dalla riforma del 1975, un primo intervento organizzativo, segno di un più sostanziale e profondo rinnovamento dell'Amministrazione, si ha con il Decreto Ministeriale del 20 luglio 1983. Esso rappresenta il primo tentativo di realizzare una struttura capace di conseguire al meglio gli obiettivi della legge, e quindi di soddisfare le crescenti attese della società civile sensibile ai temi di un carcere riformato e aperto alle nuove istanze risocializzanti.

Fu il primo passo per trasformare in realtà i principi ispiratori della riforma anche attraverso un radicale mutamento della coscienza professionale e sociale degli operatori penitenziari, nella profonda convinzione che soltanto con la convinta partecipazione degli "addetti ai lavori", che per primi chiedevano un ammodernamento della struttura organizzativa, si sarebbe potuto tentare un concreto processo di rinnovamento.

Questo provvedimento opera una razionalizzazione degli Uffici per aree di competenze: ad esempio, la materia pensionistica fu logicamente ricondotta agli Uffici che si occupano della gestione del personale; furono accorpati Uffici con competenze strettamente connesse in materia di contratti e approvvigionamenti; grande attenzione fu data allo sviluppo dei processi informatici e all'automazione con la creazione di un Ufficio autonomo; furono ricondotte in un unico Ufficio, il V, le competenze in materia di assegnazione dei detenuti e degli internati adulti e quelle del trattamento, cogliendo in tal modo in pieno lo spirito della riforma. Viene creato ex novo l'Ufficio VI destinato ad occuparsi del lavoro dei detenuti, elemento centrale del trattamento penitenziario, chiave di volta della riuscita di un concreto processo di cambiamento, scommessa fondamentale ancora oggi, purtroppo, lontana dall'essere vinta.

L'assetto organizzativo così delineato nel 1983, ancorato saldamente alle previsioni della riforma del 1975 e sostenuto da un rinnovato entusiasmo e da una più convinta partecipazione degli operatori penitenziari, è stato mantenuto, salvo alcune modifiche integrative, sino al 1990.

In sintesi, ecco le principali modifiche successive al D.M. 20 luglio 1983:

- D.M. 8 giugno 1984: con il quale l'Ufficio IV della Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena assume la denominazione di Ufficio per la Giustizia Minorile, svolgendo da quel momento i suoi compiti in diretto collegamento con il Ministro.

Provvedimento che segna il primo passo verso il definitivo distacco del settore minorile dalla Direzione Generale;

- D.M. 4 dicembre 1984: con il quale è istituito l'Ufficio XII con la denominazione di "Ufficio per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali", con l'evidente intento di sottolineare la rilevanza della partecipazione di questi Enti alla definizione delle politiche di recupero e di reinserimento sicuramente non perseguibili dalla sola amministrazione statale.

Operato questo primo organico intervento sull'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale, gli anni dal 1983 al 1990 sono caratterizzati da una rinnovata attenzione verso una politica di ampliamento delle previsioni della riforma del 1975.

In tale direzione, l'intervento normativo più rilevante è quello realizzato con la legge 10 ottobre 1986, n. 663, cd. legge Gozzini. Anche questa legge vide la forte e convinta partecipazione dell'Amministrazione penitenziaria che, così come aveva dato un decisivo, determinante contributo per l'uscita dagli anni bui del terrorismo – si pensi alla creazione delle "aree omogenee" – così ritenne opportuno partecipare attivamente, in un clima di ritrovata distensione, alla creazione di norme dirette ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale che si muovesero con maggiore chiarezza e determinazione nella direzione di una più compiuta realizzazione dei principi già sanciti dalla riforma del 1975.

Con la legge del 1986 si configura in modo più pregnante il principio secondo il quale la pena detentiva deve essere vista come *extrema ratio*: e ciò si realizza attraverso l'estensione dell'ambito di operatività anche *ab initio* delle misure alternative "sostitutive"; mediante l'introduzione della misura alternativa sostitutiva della detenzione domiciliare concedibile anche *ab initio*; attraverso la fruizione dei permessi premio e con altri meccanismi idonei ad incentivare la partecipazione e la collaborazione attiva del detenuto all'opera di trattamento.

La legge Gozzini tocca anche i problemi della sicurezza, (probabilmente non proprio correttamente affrontati dopo la legge del 1975 in seguito all'insorgere di fenomeni criminali a carattere organizzato o di matrice terroristica o di tipo mafioso) assoggettando integralmente il regime dell'esecuzione penitenziaria ai principi di riserva di legge e di determinatezza, in particolare per quel che concerne la sottoposizione di detenuti, internati

ed imputati ad un trattamento più severo di quello "ordinario". Viene, così, introdotto nell'Ordinamento penitenziario l'istituto della "sorveglianza particolare" (art. 14 *bis* O.P.) definendone nel dettaglio i presupposti applicativi, è abolito l'articolo 90 e introdotto l'articolo 41 *bis*.

Il terzo intervento operato dalla legge Gozzini riguarda una più completa e razionale giurisdizionalizzazione della fase esecutiva. Per effetto di questa legge, il mondo dell'esecuzione penale ha vissuto una stagione più serena, che ha consentito un impegno più proficuo al perseguimento dei fini istituzionali, raggiungendo ragguardevoli risultati anche in considerazione di una discreta diminuzione della popolazione detenuta.

3. La riforma dell'Amministrazione penitenziaria

All'esito di questo ulteriore percorso normativo in materia di esecuzione penale ci si rese conto, in modo più evidente di quanto non fosse avvenuto nel 1983, che per realizzare obiettivi che divenivano via via sempre più complessi occorreva dotarsi di un'organizzazione meglio rispondente ai principi di una moderna gestione amministrativa. Si fa carico di questa esigenza la legge 15 dicembre 1990, n. 395 che, nel realizzare un'architettura ordinamentale di alto profilo, per molti versi anticipa principi di organizzazione amministrativa che vedranno la luce in modo compiuto solo in anni successivi.

Sul versante delle strutture organizzative, operative e funzionali:

- viene soppressa la Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e pena e viene istituito il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria;
- vengono determinati l'assetto organizzativo, le attribuzioni e le denominazioni degli Uffici Centrali del D.A.P. che con D.M. del 20 febbraio 1991 vengono ridotti a sei;
- vengono istituiti i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e viene istituito l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari.

Sul versante dell'ordinamento e della gestione del personale:

- viene sciolto il Corpo degli Agenti di Custodia;
- viene soppresso il ruolo delle vigilatrici penitenziarie;
- è istituito il Corpo della Polizia penitenziaria;

- viene previsto che alle Direzioni degli Uffici Centrali, tutti elevati al rango di dirigenza generale, possono essere preposti magistrati ordinari e dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria in un quadro di pari dignità.

Vale la pena di spendere qualche parola per illustrare il senso e la misura di questa riforma.

La creazione di un Dipartimento è il riconoscimento della particolare complessità della materia ad esso affidata per la cui gestione è richiesto un elevato livello di autonomia decisionale sia nel vertice, cioè nella figura del responsabile del Dipartimento cui sono affidati compiti di indirizzo, controllo e coordinamento, sia nelle articolazioni gestionali tutte di rango dirigenziale generale. Nel 1990, e per oltre un decennio a seguire, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è stato l'unica struttura di rango dipartimentale istituita nell'ambito delle articolazioni centrali del Ministero di Grazia e Giustizia (ora Ministero della Giustizia), essendo gli altri settori del Ministero organizzati in Direzioni Generali, strutturate in Uffici dirigenziali non generali.

L'elevato rango degli Uffici Centrali consente la riduzione degli Uffici stessi, attraverso cospicui accorpamenti per materie omogenee, che passano dai dodici previsti nella Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena a soli sei. A questo vigoroso "snellimento" corrisponde la nascita dei Provveditorati regionali, che sostituiscono i preesistenti Ispettorati Distrettuali, cui vengono affidati, in un'ottica di decentramento sempre crescente, veri e propri compiti di amministrazione attiva.

Appare evidente che, in largo anticipo, ci si muove nella direzione di quelle che saranno le indicazioni contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modifiche, da cui ha preso avvio la stagione delle riforme della Pubblica Amministrazione che ha caratterizzato gli anni novanta, confluite poi nel testo unico delle leggi di riforma della P.A. e cioè il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Di pari importanza fu la smilitarizzazione del Corpo degli Agenti di custodia che fu soppresso (seguendo l'indirizzo già indicato dalla Polizia di Stato con la legge di riforma 121 del 1981) per dare vita ad un Corpo di polizia ad ordinamento civile, meglio attrezzato culturalmente e più agilmente organizzato per assolvere i compiti di sorveglianza, ma non solo, nella dimensione prevista dall'ordinamento penitenziario del 1975.

Ed infatti alla Polizia penitenziaria sono attribuite le seguenti competenze⁽³⁾:

- assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e garantire l'ordine all'interno degli Istituti di prevenzione e pena tutelandone la sicurezza;
- partecipare, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;
- espletare il servizio di traduzione dei detenuti ed internati e il servizio di piantonamento (*rectius*: sorveglianza) dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura;

Corpo di Polizia, dunque, del quale entrano a far parte anche le donne, con pari dignità di funzioni e attribuzioni, capace di svolgere i propri compiti in piena integrazione con le altre professionalità presenti nel carcere e, in particolare, con le professionalità dell'area educativa, con le quali collabora nelle attività trattamentali.

Ancora, Corpo di Polizia capace di svolgere i propri compiti non soltanto all'interno del carcere ma anche sul territorio con professionalità e competenza, come si è potuto constatare nei dieci anni ormai trascorsi dall'effettiva assunzione del servizio delle traduzioni.

Del tutto coerente con la logica di un'attività puramente amministrativa è l'attribuzione ai dirigenti amministrativi delle direzioni degli uffici centrali anche di livello dirigenziale generale, in un quadro di pari dignità con i magistrati ordinari.

L'innovazione, intervenuta per il D.A.P. più di dieci anni prima che per le altre articolazioni del Ministero della Giustizia, sana un'anomalia resa ancor più evidente dall'entrata in vigore del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, recante norme in materia di funzioni dirigenziali.

⁽³⁾ Come Forza di Polizia dello Stato, in base alla Legge 121/1981, la Polizia penitenziaria espleta compiti di pubblica sicurezza, servizio di pubblico soccorso e in base agli articoli 55 e 57 del c.p.p. quelli di polizia giudiziaria. Inoltre, ai sensi della legge 2002, n. 259 recante: «*Misure urgenti per la razionalizzazione della Giustizia*», il Corpo di Polizia penitenziaria è stato chiamato a svolgere – limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione Centrale della Giustizia – i servizi di protezione e vigilanza quali previsti dalla legge 2 luglio 2002 che conferisce al Ministero dell'Interno, che si avvale a tale scopo dell'UCIS (Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza individuale), il compito di adottare provvedimenti ed impartire disposizioni per la tutela e protezione delle alte personalità istituzionali nonché delle persone che, per le funzioni esercitate, sono soggette a pericoli o minacce.

4. Riordino del personale e adeguamento delle strutture e degli organici

A distanza di circa dieci anni dalla riforma recata dalla legge 395/90, fortemente sentita è stata l'esigenza di procedere al riordino del personale dell'Amministrazione penitenziaria per conseguire alcuni fondamentali obiettivi, quali:

- un più ampio decentramento delle funzioni e delle responsabilità;
- l'adeguamento delle strutture organizzative, delle professionalità che vi operano, del Corpo di Polizia penitenziaria attraverso l'istituzione del ruolo direttivo (analogamente a quanto già previsto per la Polizia di Stato).

A tal fine viene promulgata la Legge 28 luglio 1999, n. 266⁽⁴⁾ – che contempla, peraltro, anche il riordino di altre carriere quali la diplomatica, la prefettizia, ecc. – che delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria.

Si compie, in tal modo, un ulteriore passo avanti nel percorso di rinnovamento dell'Amministrazione.

In particolare, l'articolo 12 della citata legge conferisce al Governo la delega per:

- a) il riconoscimento dei provveditorati quali uffici di livello dirigenziale generale;
- b) il riconoscimento degli istituti e degli uffici di analogo livello professionale quali sedi dirigenziali;
- c) l'ampliamento delle dotazioni organiche;
- d) l'istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria.

In attuazione di detto articolo viene emanato il D.Lgs 21 maggio 2000, n.146 ⁽⁵⁾. Con tale normativa viene disposta:

- la rideterminazione dei Provveditorati regionali che da 17 vengono ridotti a 16 a seguito della soppressione del provveditorato regionale di Messina;

⁽⁴⁾ «Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione Penitenziaria e per il personale del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁽⁵⁾ «Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale della giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria».

- l'elevazione a sede di dirigenza generale di 12 sedi provveditoriali (aumentate successivamente a 16 con D.M. del 23 ottobre 2001);
- la sostituzione dell'espressione *Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria* con quella di *Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* (in aderenza a quanto previsto dal D.lgs. 300/1999);
- la previsione della elevazione, con apposito D.M., a sedi di dirigenza non generale degli istituti, dei CSSA, delle scuole e dei servizi dell'Amministrazione penitenziaria rispondenti a determinati requisiti (elevazione avvenuta con D.M. del 28 novembre 2000 e con successivo D.M. 23 ottobre 2001 che ha aumentato il numero delle sedi dirigenziali inizialmente previste);
- le modalità di integrazione degli organici del personale e di assunzione dei dirigenti;
- l'istituzione del ruolo direttivo – ordinario e speciale – del Corpo di Polizia penitenziaria, cui seguirà anche la previsione del ruolo dirigenziale, la delineazione delle funzioni del personale appartenente a detto ruolo e le modalità di assunzione.⁽⁶⁾

Nel luglio del 2005, infine, è stata promulgata la legge n. 154 recante "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria" che, in ragione della particolare natura delle funzioni esercitate dal personale appartenente a tale carriera, ha riconosciuto il relativo rapporto di lavoro come rapporto di diritto pubblico, disciplinato da apposito ordinamento.

Peraltro, nell'ambito di tale disposizione normativa è stata portata una modifica alla legge 354/95 nella parte relativa al servizio sociale laddove i CSSA sono stati sostituiti con gli *Uffici locali di Esecuzione Penale Esterna*.

5. Riorganizzazione della compagine governativa

L'esame del riordino previsto dal decreto legislativo 146/00 non può prescindere dall'analisi, seppur succinta, di una riforma più ampia, quale è quella che ha interessato l'intera compagine governativa e, pertanto, anche il Ministero della Giustizia.

⁽⁶⁾ D.M. 28 gennaio 2004 con il quale sono state individuate le mansioni che gli appartenenti ai ruoli direttivi del Corpo sono chiamati a svolgere.

Questi gli aspetti più salienti delle riforme che hanno interessato:

a) l'organizzazione del Governo⁽⁷⁾:

- riordino, istituzione, soppressione e fusione di alcuni ministeri che vengono ridotti al numero di 12⁽⁸⁾;

- previsione dei Dipartimenti quali strutture di primo livello nei 9 dei 12 Ministeri individuati (rimangono esclusi il Ministero degli affari esteri, della difesa e quello per i beni e le attività culturali le cui strutture di primo livello sono costituite da Direzioni Generali);

- istituzione delle agenzie;

- trasformazione delle prefetture in Uffici territoriali del Governo;

b) l'Organizzazione del Ministero della Giustizia⁽⁹⁾;

c) la ripartizione delle funzioni amministrative in quattro "dipartimenti":

- degli affari di giustizia;
- dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi;
- dell'amministrazione penitenziaria;
- della giustizia minorile;

d) la preposizione al vertice di ogni dipartimento di un "capo del dipartimento" che, nell'esercizio delle sue funzioni è coadiuvato da vice-capi in numero non superiore a due;

e) l'istituzione, per ciascun Dipartimento, dell'Ufficio del Capo del Dipartimento con competenza in materia di:

- studio e ricerca;
- coordinamento degli uffici di livello dirigenziale generali compresi nel dipartimento stesso;
- contrattazione collettiva di lavoro e direzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico;
- progettazione e gestione di controllo.

⁽⁷⁾ Attuata con D.Lgs 30 luglio 1999, n.300 recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

⁽⁸⁾ Successivamente aumentati a 14 (istituito il Ministero delle Comunicazioni e scorporato in due distinti Ministeri quello della Salute e del Lavoro e politiche Sociali) con D.L. 217/01 convertito con la legge di conversione 3 agosto 2001 n. 317 recante "Modificazioni al D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300, nonché della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

⁽⁹⁾ Attuata, per effetto del D.Lgs 300/99, con D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55 recante: «Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia».

6. Assetto organizzativo del Dipartimento

Alla luce degli interventi normativi sopra richiamati vengono istituite, all'interno del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, cinque Direzioni Generali competenti in materia di:

- a) personale e formazione;
- b) risorse materiali, beni e servizi;
- c) bilancio e contabilità;
- d) detenuti e trattamento;
- e) esecuzione penale esterna ed un Ufficio del Capo del Dipartimento.

In dettaglio, le novità più rilevanti possono così riassumersi:

◆ *sostituzione* degli Uffici Centrali con le nuove Direzioni Generali;

◆ *accorpamento* degli Uffici del personale e della formazione in un'unica Direzione generale;

◆ *soppressione* degli Uffici Centrali III (Ispettorato) e VI (Studi e Ricerche);

◆ *trasferimento* alle dipendenze del Capo del Dipartimento (Ufficio del Capo Dipartimento) di competenze in precedenza distribuite tra gli Uffici Centrali e di quelle degli Uffici Centrali soppressi;

◆ *istituzione* di una Direzione Generale destinata ad occuparsi dell'esecuzione penale esterna;

◆ *istituzione* di una Direzione Generale con competenza in materia di bilancio.

Le innovazioni introdotte dal DPR 55/01 sono state seguite da apposito decreto ministeriale, il D.M. 22 gennaio 2002, con il quale sono state individuate e definite:

- le competenze degli Uffici (di livello dirigenziale *non generale*) di ogni Direzione Generale;
- le competenze degli Uffici e Servizi (di livello dirigenziale *non generale*) dell'Ufficio del Capo del Dipartimento.

Si può quindi affermare, in via generale, che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria provvede:

- allo svolgimento dei compiti inerenti all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene e delle misure di sicurezza detentive, delle misure alternative alla detenzione;

- all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;
- al coordinamento tecnico operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;
- alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

7. Conclusioni

Il susseguirsi di riforme, così come illustrato sin qui, dimostra l'esigenza molto avvertita dall'Amministrazione penitenziaria di rendere la propria organizzazione sempre più aderente sia alle architetture ordinamentali disegnate sul piano nazionale, sia alla necessità di dotarsi di un patrimonio di risorse umane sempre più qualificato, meglio professionalizzato, adeguatamente gratificato sul piano degli sviluppi e degli avanzamenti di carriera.

Alcuni aspetti delle più recenti innovazioni non hanno, tuttavia, ancora trovato una loro compiuta e piena realizzazione. Va, pertanto, sicuramente accelerato questo processo ancora in atto così come va perfezionato un decentramento ancor oggi troppo timido e palesemente in contrasto con le previsioni di un'amministrazione centrale cui devono essere demandati principalmente ed essenzialmente compiti di indirizzo, di controllo, di distribuzione delle risorse economiche e di verifica del conseguimento di quei risultati che non possono che essere realizzati sul territorio, specie quando sul territorio sono presenti in numero sicuramente elevato strutture di livello dirigenziale generale (i provveditorati regionali) e di dirigenza ordinaria (tutti gli istituti penitenziari e la gran parte degli uffici dell'esecuzione penale esterna).

Seguendo questa via il Dipartimento perderà progressivamente la sua natura di struttura ancora oggi fortemente verticalistica che tende a concentrare il momento decisionale troppo in alto, provocando un rallentamento ed un appesantimento dei processi decisori.

In conclusione, va rilevato che l'ordinamento penitenziario del 1975 conserva integra la sua forza innovatrice, l'efficacia del progetto voluto, la capacità di esprimere un concetto di elevata civiltà e di rispetto della dignità umana.

Ma, come è noto, nessuna riforma si esaurisce nella norma che la prevede!

Non si può negare che vi sia stato, nel corso di questi trent'anni, uno sforzo organizzativo per rendere coerenti al compito la macchina amministrativa e le risorse umane ritenute necessarie.

È evidente che ci si trova di fronte a un'amministrazione che ha problemi ed obiettivi complessi, che richiedono la collaborazione e l'integrazione di tutte le categorie di operatori penitenziari, ciascuna delle quali deve essere consapevole del fatto che il suo impegno ha un senso pieno solo se coordinato con quello di tutte le altre.

Questo vuol dire che, ferma restando la valorizzazione delle professionalità e delle esperienze di ciascuna categoria e di ciascun operatore, è necessario muoversi con grande determinazione nella direzione di sostituire alla separatezza l'unità, all'incomprensione la collaborazione, alle polemiche le discussioni e i confronti, alle diffidenze la fiducia, ai pregiudizi ed alla conflittualità la cooperazione.

Occorre che chi guida l'Amministrazione sia in grado di far capire sempre più e sempre meglio che tutti devono essere partecipi di un impegno, di una responsabilità, di un destino comuni.

Un forte sentimento unitario, una radicata volontà di offrire e di chiedere collaborazione devono permeare di sé l'intera Amministrazione penitenziaria, perché per realizzare una riforma è necessario che gli attori della riforma siano profondamente consapevoli che il nuovo che si vuole raggiungere è sicuramente migliore del vecchio che si deve abbandonare.