

LE POLITICHE DI EDILIZIA PENITENZIARIA OLTRE L'EMERGENZA: GOVERNANCE TECNICA ED ESTERNALIZZAZIONE¹

Abstract: Italian prison overcrowding — with an occupancy rate exceeding 130% of official capacity according to DAP 2023 data — is routinely addressed through extraordinary construction programmes. This article argues that such an approach, while necessary, is structurally insufficient in the absence of reform to the technical-administrative capacity of the Prison Administration. The analysis examines three critical nodes: (i) the misalignment between Legislative Decree no. 36/2023 and the operational needs of penitentiary institutions; (ii) the regulatory paradox of the MOF group; (iii) the deficit of internal technical expertise. The observation of French and British models shows that the integration of planned maintenance and security — entrusted to stable and qualified technical staff — significantly reduces the need for extraordinary interventions. Three reform directions are proposed: professionalisation of custodial technical staff, adoption of Global Service contracts, establishment of Technical-Operational Coordination Offices in larger institutions.

Abstract: Il sovraffollamento carcerario italiano, con un tasso di occupazione che supera il 130% della capienza regolamentare secondo i dati DAP 2023 viene affrontato attraverso programmi straordinari di costruzione. Il presente contributo argomenta che tale approccio è strutturalmente insufficiente in assenza di una riforma della capacità tecnico-amministrativa dell'Amministrazione Penitenziaria. L'analisi esamina tre nodi critici: (i) il disallineamento tra il d.lg. n. 36/2023 e le esigenze operative degli istituti; (ii) il paradosso normativo del gruppo MOF; (iii) il deficit di competenze tecniche interne. Dall'osservazione dei modelli francese e britannico emerge che l'integrazione tra manutenzione programmata e sicurezza riduce significativamente la necessità di interventi straordinari. Si propongono tre direttrici di riforma: professionalizzazione del personale tecnico, adozione di contratti Global Service, istituzione di Uffici di Coordinamento Tecnico-Operativo.

SOMMARIO: 1. Il paradigma emergenziale e la qualità del costruito. – 2. Governance straordinaria, capienza reale e divario normativo-operativo: il caso del gruppo MOF tra resilienza operativa e vicoli ciechi normativi. – 3. L'istituto penitenziario come «città»: complessità gestionale e coordinamento inter-area. – 4. Eventi critici, de-patrimonializzazione e il nodo del personale. – 5. Analisi comparata: l'integrazione tecnica nei modelli europei. – 6. Innovazione e prospettive: tre direttrici di riforma.

1. Il paradigma emergenziale e la qualità del costruito. – Nel dibattito istituzionale e mediatico, l'edilizia penitenziaria è quasi esclusivamente ricondotta al dato numerico del sovraffollamento. Secondo il Rapporto annuale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), al 31 dicembre 2023 i detenuti presenti erano circa 60.000 a fronte di una capienza ufficiale di 51.000 posti². Tuttavia, questa impostazione puramente quantitativa rischia di trascurare le determinanti strutturali della gestione patrimoniale nel lungo termine.

Identificare il problema solo nella carenza di posti significa ignorare la qualità della manutenzione e la sostenibilità del costruito: un edificio nuovo, ad esempio, affidato a una gestione tecnica priva di risorse e competenze adeguate, subisce un decadimento prematuro che può ridurne significativamente il ciclo di vita utile. È questo il paradosso su cui la letteratura internazionale di *facility management* penitenziario insiste da almeno un decennio³: il costo del mancato mantenimento supera sistematicamente, nel medio periodo, il costo dell'intervento preventivo.

Il superamento dell'emergenza richiede un passaggio culturale obbligato: transitare dalla logica della «costruzione del nuovo» a quella della «conservazione del valore», trasformando la manutenzione da costo passivo

¹ Il presente contributo è redatto da *Salvatore Bragliola*, funzionario contabile presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in forza alla Casa Circondariale di Santa Maria Capua Vetere.

² Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, *Relazione al Parlamento 2023* (dati al 31 dicembre 2023), in www.giustizia.it/dap.

³ Si veda, per un inquadramento comparato, *SPACE I – 2022 Report. Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations, Council of Europe / University of Lausanne, 2023.*

a pilastro fondamentale per la dignità della pena e la sicurezza sul lavoro. Questo non è un tema sociale, ma di efficienza allocativa della spesa pubblica.

2. Governance straordinaria, capienza reale e divario normativo-operativo: il caso del gruppo MOF tra resilienza operativa e vicoli ciechi normativi – Il ricorso sistematico a gestioni commissariali mira ad accelerare i cantieri derogando alle procedure ordinarie; tuttavia, perdura una discrasia preoccupante tra la cosiddetta «capienza regolamentare» e la «capienza reale» effettivamente disponibile. Secondo i dati del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, al 30 maggio 2025 i posti regolarmente disponibili erano 4.579 in meno rispetto alla capienza regolamentare ufficiale di 51.285, a causa dell'inagibilità di camere di pernottamento e di intere sezioni detentive, dovuta principalmente a guasti, malfunzionamenti e danneggiamenti⁴. Si genera così un «sovraffollamento tecnico» che non dipende dall'aumento dei flussi detentivi, ma dall'incapacità dell'amministrazione di mantenere l'esistente. La vera sfida della governance non è dunque solo l'inaugurazione di nuovi padiglioni, ma la garanzia della fruibilità effettiva di ogni metro quadro già finanziato dallo Stato. Inaugurare nuova capienza mentre quella esistente si deteriora per mancanza di manutenzione equivale «a riempire un secchio pieno di fori».

Questa incapacità di mantenere l'esistente non dipende solo da carenze organizzative, ma affonda le proprie radici nel quadro normativo che governa gli appalti pubblici. Il d.lg. 31 marzo 2023, n. 36 ha ridisegnato tale quadro con l'obiettivo di semplificare le procedure e rafforzare la programmazione, ma la sua applicazione concreta agli istituti penitenziari mette in luce un profondo distacco tra l'architettura teorica del Codice, strutturata su presupposti di prevedibilità propri dei contesti civili, e la realtà operativa di strutture in cui l'imprevisto e l'emergenza sono delle variabili quotidiane.

In questo scenario, emerge con evidenza il fenomeno della «burocrazia difensiva strutturale»: di fronte a un quadro normativo che non distingue tra contesti ordinari e strutture ad alta criticità operativa, emerge una cautela documentale che è razionale sul piano individuale ma produce sistematicamente una cristallizzazione incompatibile con le urgenze di una struttura detentiva. La norma, infatti, non contempla percorsi semplificati e garantiti per le manutenzioni urgenti e riversa su singole figure, gravate da responsabilità civile, contabile ed erariale sproporzionate, ciò che dovrebbe essere risolto mediante un adeguamento normativo specifico.

Sul punto, è di particolare interesse soffermarsi sul gruppo MOF (Manutenzione Ordinaria del Fabbicato), che opera quotidianamente in questo vuoto operativo, colmando con interventi diretti le carenze che le procedure ordinarie non riescono a gestire. Composto da personale di Polizia Penitenziaria e detenuti lavoratori, garantisce la sopravvivenza funzionale minima della struttura attraverso interventi che nessuna ditta o operatore economico esterno potrebbe eseguire con analoga tempestività.

La MOF incontra però un limite normativo invalicabile: l'impossibilità legale di rilasciare certificazioni di conformità ai sensi del decreto ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37 per gli impianti tecnologici. Questo crea un paradosso gestionale poiché l'intervento interno *tampona* l'emergenza, ma l'amministrazione resta formalmente inadempiente sul piano della certificazione, costretta a rincorrere sanatorie o a commissionare interventi certificati esterni a costi spesso raddoppiati rispetto all'intervento diretto.

Valorizzare la MOF significherebbe dotarla di un supporto tecnico abilitato, un professionista dipendente o convenzionato con funzioni di supervisione e firma, che ne legittimi l'operato, trasformando quella che oggi è una squadra di «primo soccorso» in un reparto manutentivo certificato. Il costo di tale figura sarebbe ampiamente ripagato dall'eliminazione delle sanatorie e dalla riduzione dei tempi di fermo delle sezioni, non dovendo ricorrere al mercato.

3. L'istituto penitenziario come «città»: complessità gestionale e coordinamento inter-area. – Un aspetto raramente considerato nel dibattito pubblico è l'intrinseca complessità gestionale di un istituto penitenziario di grandi dimensioni. Una struttura che ospita migliaia di persone tra detenuti e operatori penitenziari e volontari è, a tutti

⁴ Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Analisi dei dati – adulti*, 30 maggio 2025, in www.garantenazionaleprivatiliberta.it.

gli effetti, paragonabile a un piccolo comune: richiede la gestione simultanea di reti idriche complesse e spesso vetuste, sottostazioni elettriche ad alta e media tensione, centrali termiche, sistemi di smaltimento rifiuti e servizi di ristorazione collettiva per centinaia di pasti giornalieri.

In tale scenario, il coordinamento tra le aree sicurezza, tecnica, amministrativa ed educativa è vitale ma strutturalmente difficile. Ciascuna area opera con logiche, linguaggi e priorità divergenti: l'area sicurezza ragiona per protocolli immediati, l'area tecnica per cicli di manutenzione e programmazione, l'area amministrativa per procedure contabili ed economiche, l'area educativa per percorsi di risocializzazione e reinserimento. La frammentazione interna impedisce una visione d'insieme e trasforma ogni guasto in un potenziale conflitto di competenze.

La mancanza di un ufficio tecnico trasversale, dotato di autorità sulle aree e di accesso diretto al budget manutentivo, converte le piccole criticità in emergenze e le emergenze in degrado strutturale se non sanato. Il problema sostanzialmente non è tecnico, ma organizzativo.

4. Eventi critici, de-patrimonializzazione e il nodo del personale. – Il carcere è un organismo sottoposto a usura estrema, aggravata ciclicamente da eventi critici: danneggiamenti volontari, atti di vandalismo, incendi dolosi. Gestire questi «traumi» strutturali con le procedure ordinarie di appalto equivale a condannare le sezioni a lunghi periodi di interdizione e degrado progressivo.

In assenza di squadre tecniche d'intervento rapido, si innesca una de-patrimonializzazione silenziosa ma inarrestabile. Ogni cella fuori uso per mesi in attesa di un'autorizzazione o un nulla osta rappresenta un fallimento della logica del risultato: aggrava la pressione sulle sezioni agibili, innesca sovraffollamento localizzato e ulteriore degrado, alimentando un circolo vizioso difficile da interrompere con i soli strumenti ordinari.

Il rimedio è strutturale: servono fondi di pronto intervento a gestione semplificata, con soglie di spesa adeguate e procedure autorizzative ridotte a 24-48 ore per le urgenze certificate dal direttore dell'istituto. Esperienze analoghe esistono già nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico in emergenza⁵ e potrebbero essere adattate al contesto penitenziario. Tuttavia, nessun fondo di pronto intervento e nessuna procedura semplificata producono effetti duraturi senza le competenze necessarie a impiegarli: la crisi dell'edilizia penitenziaria è, in ultima analisi, una crisi della sua componente umana. L'Amministrazione sconta una quasi totale incapacità di attrarre profili tecnici qualificati (ingegneri, architetti, geometri) e spesso i posti messi a concorso per assistenti e funzionari tecnici sono stati sistematicamente inferiori al fabbisogno reale⁶.

Questo favorisce l'esternalizzazione dei servizi manutentivi determinando una continua pratica di *outsourcing* che, in questo caso genera un aumento dei costi.

5. Analisi comparata: l'integrazione tecnica nei modelli europei. – L'osservazione di esperienze europee consolidate indica che i sistemi penitenziari più efficienti sul piano manutentivo condividono un elemento comune: una catena tecnica ininterrotta tra centro e periferia, affidata a figure professionali stabili e dotate di mandato operativo chiaro.

In Francia, l'*Agence publique pour l'immobilier de la justice* (APIJ), creata nel 2019, integra progettazione, costruzione e *facility management* in un unico soggetto pubblico dedicato. Ogni nuovo istituto viene consegnato corredato da un piano di manutenzione ventennale e da una squadra tecnica interna già formata, eliminando il vuoto tra fase costruttiva e gestione ordinaria. I dati APIJ confermano che questo approccio ha progressivamente ridotto la necessità di interventi straordinari nel quinquennio 2019-2023⁷.

In Gran Bretagna, il *His Majesty's prison and probation service* (HMPPS) ha adottato dal 2016 un modello di manutenzione predittiva basato su standard industriali⁸. Le figure tecniche interne non sono semplici supervisor burocratici di appalti, ma *asset manager* responsabili della conservazione e dell'efficienza degli edifici su un orizzonte

⁵ Si veda l'art. 4-bis, d.l. 4 luglio 2024, n. 92, conv. con modificazioni dalla l. 8 agosto 2024, n. 112, recante "Misure urgenti in materia penitenziaria".

⁶ Dato desumibile dai bollettini concorsuali DAP 2021-2023, in www.personale.giustizia.it.

⁷ Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), *Rapport d'activité 2023*, in www.apij.justice.fr.

⁸ British Standards Institution, *BS 8544:2013 – Guide for life cycle costing of maintenance during the in-use phases of buildings*.

pluriennale. Il *National audit office* non attesta risparmi ma denuncia il fallimento dell'*outsourcing* reattivo, il che in realtà rafforza la tesi del contributo sull'importanza di una gestione tecnica interna⁹.

Il denominatore comune di queste esperienze è l'integrazione: la sicurezza non è separata dalla manutenzione, ma ne è la diretta conseguenza. L'investimento in professionalità tecniche interne e in pianificazione preventiva non è un costo aggiuntivo, ma una riduzione strutturale dei costi straordinari.

6. Innovazione e prospettive: tre direttrici di riforma. – Il superamento dell'attuale stallo richiede un cambio di rotta radicale fondato su tre direttrici strategiche tra loro complementari.

La prima direttrice riguarda la professionalizzazione del personale tecnico. È indispensabile investire nella formazione specialistica e abilitante del personale di Polizia Penitenziaria e dei detenuti lavoratori del gruppo MOF. Tale personale deve essere numericamente potenziato superando le croniche carenze di organico e qualificato per agire come «capocantiere certificato», con una specifica indennità di funzione che ne riconosca la responsabilità tecnica. Parallelamente, occorre avviare un piano straordinario di assunzioni di profili tecnici qualificati, accompagnato da percorsi di carriera distinti e da condizioni di lavoro che rendano il ruolo più appetibile rispetto ad altri comparti della pubblica amministrazione. Senza questa base di competenze interne, qualsiasi altra riforma rischia di restare priva di una committenza tecnica capace di governarla.

La seconda direttrice consiste nell'adozione di un modello di manutenzione «global service». Data la drammatica carenza di competenze tecniche interne, l'amministrazione deve abbandonare la logica dei micro-interventi a chiamata e orientarsi verso contratti pluriennali di manutenzione globale che coprano ogni aspetto strutturale dell'istituto: edile, impiantistico, elettronico, idrico. Tali contratti devono responsabilizzare l'appaltatore privato sulla continuità operativa dell'intera struttura, prevedendo livelli di servizio con penali per i tempi di ripristino. Questa misura è la più rapidamente attuabile, non richiede modifiche normative strutturali e può essere avviata in forma pilota negli istituti maggiori già nel breve periodo. Questo approccio, inoltre, porta a vantaggi chiari e sostanziali, come la possibilità di avere un unico interlocutore con una semplificazione di comunicazione amministrativa e operativa per la Stazione appaltante; costi certi che vanno a ridurre gli imprevisti di bilancio e una qualità garantita, poiché legata al raggiungimento di specifici SLA (*service level agreement*) preventivamente concordati.

La terza direttrice prevede il superamento della frammentazione inter-area attraverso l'istituzione di uffici di coordinamento tecnico-operativo. Negli istituti con capienza superiore a 500 posti, andrebbe istituita una regia trasversale dotata di autorità inter-area, budget autonomo e accesso semplificato a fondi di pronto intervento. Questo ufficio avrebbe il compito di unificare le istanze delle aree sicurezza, tecnica, amministrativa ed educativa, garantendo che le risorse manutentive siano allocate in funzione del rischio reale per la sicurezza e il decoro della struttura. La professionalizzazione del personale è prerequisito per rendere questo ufficio efficace; il *global service* ne costituisce lo strumento operativo principale. Le tre direttrici sono dunque interdipendenti e devono essere progettate congiuntamente.

In conclusione, la questione penitenziaria si misura in metri quadri, ma si risolve in competenze. Finché l'attenzione del legislatore e dell'opinione pubblica resterà concentrata sul numero dei posti disponibili, il sistema continuerà a inseguire un'emergenza che in parte si autoproduce: celle inutilizzabili per guasti non riparati, capienza teorica che non corrisponde a capienza reale, risorse stanziati per costruire che non bastano a mantenere.

Ciò che l'analisi ha messo in luce è che le principali criticità del sistema non sono di ordine finanziario o normativo in senso stretto, ma di capacità amministrativa: mancanza di professionalità tecniche interne, assenza di coordinamento tra aree, paradossi normativi che penalizzano chi interviene rapidamente e deresponsabilizzano chi non interviene affatto. In altre parole, il problema non è la quantità delle risorse stanziati, ma la capacità di trasformarle in risultati duraturi.

Le tre direttrici proposte, ovvero professionalizzazione del personale tecnico, adozione di contratti *global service* e istituzione di regie di coordinamento, non sono interventi aggiuntivi rispetto all'ordinaria gestione del sistema, ma la condizione perché quell'ordinaria gestione cominci finalmente a produrre risultati duraturi. Gestire un istituto

⁹ National Audit Office, *Improving the Prison Estate*, HC 41, Session 2019-21, ottobre 2020, p. 34.



penitenziario richiede le competenze di un sindaco, la rapidità decisionale di un responsabile della sicurezza e la visione strategica di un *manager*. Nessuna di queste competenze si improvvisa. Investire nella loro costruzione sistematica non è un costo aggiuntivo per lo Stato, ma la condizione perché le risorse già stanziare per l'edilizia penitenziaria producano effetti di lungo termine, trasformando gli istituti penitenziari da spazi di degrado a presidi di legalità e dignità.