

# **L'evoluzione del modello organizzativo e delle figure professionali in un nuovo Sistema penitenziario**

*di Massimo De Pascalis*

*Direttore Generale del Personale e della Formazione  
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

Torno volentieri su un tema intorno al quale l'Amministrazione Penitenziaria da molto tempo - forse troppo - sta riflettendo per **maturare una consapevolezza dell'essere organizzativo alternativo** a quello costruito in epoca in cui i bisogni della persona erano caratterizzati da una maggiore staticità. Intorno a questo carattere, che invero negli anni '70 era di tutto il Sistema Pubblico in genere, è stato legiferato l'ordinamento penitenziario del 1975 e le sue successive modifiche che hanno avuto un unico comune denominatore rappresentato dal **"dinamismo" dei bisogni della persona** sia sotto il profilo del trattamento e del recupero sociale che della sicurezza, in contrapposizione alla prerogativa di rigidità del modello organizzativo preesistente.

L'inadeguatezza e soprattutto l'incoerenza - rispetto alla centralità della persona introdotta dall'Ordinamento Penitenziario - di quel **modello organizzativo rigido e statico**, consolidatosi intorno al principio gerarchico ed autoreferenziale del rapporto di lavoro, ha rivelato immediatamente tutti i suoi limiti rispetto al conseguimento degli obiettivi costituzionali raccolti nella legge penitenziaria. **La dissonanza tra il momento organizzativo e quello gestionale ha ostacolato lo sviluppo dei processi di conoscenza della persona che rappresentano il valore costante di quella Riforma** determinando in tal modo quella che possiamo definire la crisi perenne del Sistema penitenziario italiano, tuttora ancorato alle sue origini, alla ricerca degli strumenti organizzativi e gestionali in grado di produrre cultura alternativa sul piano della sicurezza e della solidarietà sociale; e di saper distinguere le condotte antiggiuridiche originate da pericolosità sociale da quelle invece causate dalla emarginazione sociale che danno origine, le prime, ai reati, ai crimini e al carcere e le seconde ai comportamenti di disturbo sociale che richiedono una maggiore solidarietà e sensibilità sociale e politica, e persino una diversa capacità professionale, per soluzioni che siano anche alternative al carcere e di sostegno ai bisogni della persona.

Viceversa, **il nostro Sistema Penitenziario non ha saputo svilupparsi su quella consapevolezza**; non ha prodotto processi innovativi di interesse, in grado di riconoscere e di legittimare quei bisogni. Penso al diritto all'affettività familiare che dopo un timido tentativo di riconoscimento nel 1997 è stato frettolosamente archiviato sia sul piano legislativo che amministrativo. Ma penso anche ad altre opportunità più ordinarie che non hanno ancora ricevuto la tutela giuridica necessaria, a garanzia di una situazione giuridica legittimata. Il diritto allo studio e alla formazione professionale, il diritto al lavoro, il diritto alla salute e alla alimentazione, il diritto di relazione e di partecipazione sono ancora momenti, spesso occasionali di vita detentiva, vissuti ed offerti in termini di privilegio piuttosto che in termini di legittimazione e di verifica sul piano del riconoscimento sociale. Ma penso anche a quanto non è stato ancora fatto per le finalità di sicurezza

in relazione alle modalità di sorveglianza, per una pregiudiziale rinuncia a formule di controllo dinamico che potrebbero aprire prospettive nuove in tema di esecuzione penale, anche con risposte alternative al bisogno di sicurezza sociale reclamato dall'opinione pubblica. In tale contesto vi sono margini ampi di utilizzabilità dei sistemi di controllo a distanza e per un impiego progressivo della polizia penitenziaria in contesti extra murali.

Invece, **a distanza di tanti anni il Sistema Penitenziario Italiano era ed è il carcere, è nuovamente sovraffollamento, promiscuità di vite umane, a volte racchiuse in pochi metri quadrati; condizioni igienico sanitarie spesso precarie; riduzione degli spazi di socialità anche in termini temporali; condizioni strutturali spesso fatiscenti e prive di manutenzione; condizioni di lavoro spesso disagiati, dequalificanti e par-time; peggioramento dello stato di soggezione dell'uomo, prevaricazioni causate dal sovraffollamento e dalla promiscuità, autolesionismi e suicidi, a volte persino apparentemente incomprensibili. Mi domando quali forme di conoscenza della persona possano svilupparsi in tali contesti.** È sostanzialmente quello che si legge nelle analisi dei dati forniti dalla stessa Amministrazione; ma è anche quello che in modo più crudo viene denunciato dai vari Osservatori Locali, Regionali e Nazionali cui va riconosciuto il merito di saper mantenere ancora aperta una lente di ingrandimento su questioni penitenziarie che oramai sfuggono, per una sorta di abitudine, persino agli addetti ai lavori. In attesa di scelte politiche di fondo, è oramai necessario superare l'incongruenza del Sistema e **assicurare alla dinamicità dei bisogni della persona una dinamicità organizzativa, avvicinando quanto più è possibile quei bisogni al territorio dove nascono.** Oggi è ancora più forte di ieri questa esigenza, proprio per prevenire quello che sembra l'ineluttabile processo di riaffollamento del carcere. È necessario realizzare in breve tempo quello che non è stato prodotto in tanti anni di storia penitenziaria: un modello organizzativo non fine a se stesso, ma funzionale e al servizio del Sistema; che sia in grado di semplificare le procedure amministrative e di facilitare il conseguimento degli obiettivi costituzionali attraverso l'approfondimento della conoscenza della persona detenuta. **In tale prospettiva assume valore prioritario la capacità che avrà quel nuovo modello organizzativo di valorizzare e di utilizzare tutte le professionalità che già operano nel Sistema, ma anche quella di saper accogliere agevolmente le nuove professionalità di cui il Sistema ha oggi bisogno, innanzitutto in ambito aziendalistico e giuridico, ma anche nel campo socio pedagogico, psico- criminologico, della mediazione culturale e della sicurezza: quest'ultima soprattutto nelle sue espressioni professionali apicali, anche in questo caso attraverso una attività di formazione e di riqualificazione che sappia andare oltre le procedure ordinarie e sappia riconvertire le qualità professionali esistenti diffondendo una nuova cultura di sicurezza sociale.**

Ecco allora che se quei presupposti sono condivisi non è difficile progettare un'organizzazione funzionale ad essi, capace finalmente di superare la propria rigidità autoreferenziale ed indirizzarsi verso **un modello in grado di recuperare dinamismo e coerenza intorno alla centralità della persona.**

Su questo tema a dire il vero l'amministrazione penitenziaria ha riflettuto spesso e spesso si è spesa, anche insieme alle altre istituzioni nazionali e territoriali della società civile, per costruire una cultura dell'essere e del fare più vicina ai bisogni dell'uomo. **La storia penitenziaria in molte espressioni locali testimonia proprio questo impegno e questa sensibilità. La centralità della persona è un tema che non dovrebbe concedersi distrazioni; forse dovrebbe diventare un argomento di formazione e aggiornamento costante e comune a tutte le professionalità, per recuperare valore anche sotto il profilo strategico generale.** Dunque, riparlare, riorganizzarsi e rideterminarsi a livello strategico intorno a quel tema può essere un punto di ripartenza fondamentale per la nostra amministrazione che nei prossimi mesi dovrà affrontare questioni rilevanti che attengono alla persona anche con riferimento ai lavoratori, proprio per modificare il carattere statico del modello organizzativo generale.

Tutto ciò è realizzabile avvicinando quanto più è possibile la rete organizzativa e il potere decisionale del Sistema ai bisogni che disegnano i macro obiettivi cui ho appena accennato: il controllo della capienza, la conoscenza, l'affettività, l'arricchimento culturale, la formazione e la qualificazione professionale, il lavoro, la vita di relazione, la tutela della salute, il recupero sociale si realizzano attraverso una connessione diretta con il territorio dentro il quale quei bisogni nascono e possono trovare risposte. Innanzitutto nella dimensione locale e regionale piuttosto che nazionale cui dovrebbero appartenere esclusivamente funzioni di strategia politica ed amministrativa con le conseguenti competenze in tema di processi di analisi, di coordinamento, programmazione e distribuzione delle risorse, nonché di verifica dei risultati conseguiti. **In sintesi aumentare l'autonomia dei processi di servizio (cd. front-line ) rispetto alle competenze dei processi organizzativi e strumentali.**

**Le ipotesi percorribili si muovono intanto sul piano amministrativo verso la realizzazione di un forte decentramento di competenze a favore degli Organi periferici dell'amministrazione penitenziaria,** accompagnato da una significativa opera di valorizzazione delle professionalità maturatesi nel Sistema penitenziario attraverso specifici percorsi di riqualificazione e concorsuali che dovranno essere caratterizzati da una intensa e specifica attività formativa in grado di riconvertire una cultura professionale autoreferenziale in capacità di gestione della conoscenza e dei bisogni che si sono consolidati nel Sistema stesso.

**Ma l'alternativa vera,** in grado di ribaltare l'attuale crisi del Sistema assicurando la necessaria forza innovativa ai vari processi di organizzazione e di gestione, **è di natura politica con l'obiettivo di una riforma del Sistema sulla falsariga della riforma del sistema sanitario penitenziario che è stata ratificata lo scorso 1 aprile.**

Ma andiamo con ordine ad esaminare entrambe le prospettive, a cominciare dal possibile decentramento amministrativo.

Nei prossimi mesi si concluderà una nuova fase di un'architettura amministrativa iniziata nel lontano 1990 con la Riforma del Corpo della Polizia Penitenziaria. Questa ed il successivo d.lgs. 444 del 1992 , con l'obiettivo di fondo del decentramento amministrativo, istituirono i Provveditorati Regionali, intesi quali organi decentrati dell'Amministrazione Centrale, coincidenti con i diversi distretti regionali, la cui titolarità era riservata a dirigenti di livello superiore. Tuttavia, il decentramento che all'epoca è stato ipotizzato non ha sviluppato i necessari spazi di autonomia organizzativa, di programmazione, di verifica e di gestione perché calato in una amministrazione che, come ho già ampiamente riferito, aveva sviluppato nel corso dei decenni un forte senso gerarchico e centralizzato nell'organizzazione e nella gestione; peraltro senza accompagnare quel processo di riforma con adeguati progetti di formazione del personale. Il modello organizzativo era rimasto di fatto immutato rispetto a quello preesistente. Per tale ragione e con il medesimo obiettivo di fondo di realizzare un concreto processo di decentramento, nel 2000 il legislatore ha elevato a rango di dirigenza generale quegli organi periferici equiparandoli alle direzioni generali dell'amministrazione centrale e qualificando nel contempo quali sedi dirigenziali la maggioranza degli istituti penitenziari e dei Centri di Servizio Sociale, oggi Uffici territoriali di esecuzione penale esterna. Per una serie di ragioni, sulle quali non è opportuno soffermarsi, le previste procedure di riqualificazione per il transito alle qualifiche dirigenziali del personale direttivo non hanno avuto svolgimento, bloccando ancora una volta quel processo riformatore del sistema organizzativo rimasto sostanzialmente immutato intorno alla sua autoreferenzialità.

**Una nuova occasione è stata messa in campo di recente dal legislatore che con la cd. legge Meduri** ha dato avvio alle procedure di riconoscimento "ope legis" della qualifica dirigenziale a tutti i direttori penitenziari e di esecuzione penale esterna, superando in tal modo gli ostacoli frapposti alle procedure di riqualificazione; si sono pertanto realizzate, a conclusione di quel vecchio processo partito nel 1990, le condizioni formali per costruire finalmente un'organizzazione decentrata i cui presupposti sono stati amministrativamente definiti con il recente DM del 27 settembre 2007. Infatti, la fase che sta per concludersi con l'assegnazione, dapprima provvisoria e successivamente definitiva, delle funzioni dirigenziali ai 500 neo dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria ci consegna oggi un Sistema in cui ci sono le condizioni per avviare una significativa opera di decentramento amministrativo e poter assicurare risposte finalmente più adeguate ai bisogni della persona cui ho accennato nell'introduzione; ma ciò sarà possibile solo se questa fase sarà accompagnata da un importante, innovativo e diffuso progetto di formazione e di aggiornamento rivolto prevalentemente a tutti i quadri dirigenziali e direttivi dell'amministrazione con l'obiettivo prioritario di realizzare una diversa cultura lavorativa, alternativa e di arricchimento a quella che si è consolidata all'interno di quel modello organizzativo rigido e centralizzato che ancora oggi definisce la nostra amministrazione. Una formazione diffusa quindi che deve saper riconvertire professionalità mature verso funzioni e competenze diversificate ed alternative in termini di qualità giuridica, sociologica ed aziendalistica, ma tutte trasversalmente indirizzate verso la consapevolezza degli obiettivi costituzionali ed ordinamentali del Sistema

penitenziario. **Ma una formazione che sia anche in grado di costruire una coscienza professionale comune che è il presupposto per rimuovere quelle incomprensibili distinzioni di qualificazione professionale che caratterizzano l'attuale classe dirigente del Sistema penitenziario composta di ben otto distinte e spesso contrapposte professionalità a cui si vanno ad aggiungere i magistrati collocati fuori ruolo. Una Babilonia quindi di dirigenti di Istituti Penitenziari, dirigenti di esecuzione penale esterna, dirigenti di OPG, dirigenti contabili, dirigenti educatori, dirigenti ingegneri, dirigenti informatici e dirigenti di polizia penitenziaria. Quindi, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di ricondurre ad uniformità la classe dirigente attuale e consentire sviluppi comuni anche verso la dirigenza generale ivi compresa la polizia penitenziaria.**

Le sorti di questo processo stanno principalmente nella capacità di far evolvere il modello organizzativo dell'Istituto e dell'Ufficio di esecuzione Penale esterna intorno alla crescita professionale del dirigente e dei direttori di area, ognuno con i rispettivi livelli di competenza, in grado di realizzare ambiti di autonomia gestionale dei processi di servizio direttamente in capo a questi ultimi, ivi compreso il direttore dell'area della sicurezza che, nonostante gli interventi del legislatore, è ancora schiacciato sulle competenze solo subordinate della figura storica del Comandante di reparto. Tale condizione rafforza la consapevolezza che si tratta di un'impresa riformatrice non agevole, chiamata a districarsi tra le resistenze di un'organizzazione che nonostante i reiterati interventi legislativi è ancora strutturata nella sua staticità e che fa dell'autoreferenzialità il suo essere centrale. Ecco che i prossimi mesi potranno testimoniare gli esiti di questo ennesimo tentativo di riforma organizzativa e professionale.

**Potremo misurare l'effettività del processo di decentramento attraverso i margini di crescita dell'autonomia dirigenziale che sarà riconosciuta ai Provveditorati nell'ambito dei processi di analisi, di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di verifica in materia di gestione del personale, di organizzazione dell'attività formativa, di gestione dei detenuti, di rapporti con gli enti locali e con il servizio sanitario, di programmazione finanziaria e di bilancio e di controllo sull'attuazione degli obiettivi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria.** Fatte salve le funzioni e le competenze del Dipartimento che dovrebbero caratterizzarsi esclusivamente nelle materie riferite ai macro-processi di analisi e di strategia amministrativa, gestionale ed istituzionale, nonché ai poteri di coordinamento interregionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali e alla funzione di controllo di legittimità e di opportunità, dovrebbero essere definite le procedure regolamentari per attribuire ai Provveditorati regionali in modo diretto ed esclusivo le seguenti attribuzioni nell'ambito della circoscrizione di propria competenza:

- gestione del trattamento giuridico ed economico e della mobilità del personale di ruolo e non di ruolo, amministrativo, tecnico e di polizia, anche con riferimento al personale assegnato alle Scuole di Formazione e di Aggiornamento;
- gestione ed organizzazione delle procedure di reclutamento del personale dall'esterno, sulla base

della programmazione generale effettuata dall'amministrazione centrale e delle relative autorizzazioni, attraverso l'attivazione di concorsi regionali con conseguenti poteri di nomina e di prima assegnazione dei vincitori del concorso;

- programmazione e gestione delle attività formative del personale e rilevazione del relativo fabbisogno di formazione e di aggiornamento secondo le direttive generali del Dipartimento, finalizzate al miglioramento del senso di responsabilità e all'accrescimento della professionalità;
- coordinamento delle politiche penitenziarie regionali in relazione agli obiettivi istituzionali della sicurezza e del trattamento, con i livelli di autonomia dirigenziale riconosciuti dall'art 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 anche in materia di trasferimento dei detenuti in ambito regionale nel rispetto dei limiti stabiliti dal Dipartimento;
- autonomia di gestione nella ripartizione ed utilizzo delle risorse economiche e finanziarie, secondo criteri di razionalizzazione e di equa distribuzione tra gli istituti e i servizi penitenziari della regione, in attuazione degli obiettivi annuali stabiliti dal Ministro della giustizia e dal Capo del Dipartimento;
- coordinamento e gestione del servizio di Vigilanza Igiene Sicurezza Amministrazione della Giustizia ( VISAG) in coerenza con le direttive generali dell'Ufficio centrale del Dipartimento amministrazione penitenziaria;
- gestione ed organizzazione delle procedure di informatizzazione che attengono al sistema penitenziario regionale, in diretta connessione con il sistema informatico nazionale dell'Amministrazione penitenziaria.

Tuttavia, per un certo pessimismo di fondo verso quelle procedure di natura amministrativa, peraltro giustificato dall'attesa che risale oramai al lontano 1990, rivolgo più volentieri l'attenzione verso possibili processi di riforma di iniziativa politica che più degli altri sono in grado di recuperare attenzione alla centralità della persona.

**Se la "Politica" saprà offrire nuovamente la sua disponibilità a tracciare quel percorso di rinnovamento del sistema penitenziario** con la necessaria consapevolezza del debito maturato nel corso di questi anni rispetto alla conoscenza del detenuto e dei suoi bisogni individuali e sociali, sapremo forse insieme percorrere la strada della **regionalizzazione di una parte del Sistema Penitenziario**, in grado di avvicinare meglio quei bisogni al territorio che già oggi rappresenta un essenziale punto di riferimento e di sostegno per le finalità di recupero sociale, espresse dai vari micro sistemi territoriali degli Istituti Penitenziari, degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e degli stessi Provveditorati regionali. Avviare questo radicale processo riformatore potrebbe persino rafforzare il concetto di residualità e di essenzialità del carcere tradizionale, mantenendo distinte la colpevolezza da pericolosità sociale e da emarginazione sociale, con il convincimento giuridico e sociologico che ad entrambe si collegano esigenze di sicurezza differenziate. Proprio su tali presupposti ritengo che siano maturi i tempi anche politici, per progettare, parallelamente a quello nazionale, **un sistema penitenziario regionale** - sulla falsariga della riforma del Servizio Sanitario

- che abbia competenza esclusiva intanto sull'attuale esecuzione penale esterna e quindi su tutte le vigenti misure alternative al carcere: dall'affidamento in prova, alla detenzione domiciliare fino alla semilibertà; ma il Sistema penitenziario regionale potrebbe estendere la sua competenza anche su una parte dell'esecuzione penitenziaria intramurale, riferita ai condannati per reati di disturbo sociale, non di particolare allarme pubblico, proprio per avvicinare l'obiettivo costituzionale e la responsabilità del recupero sociale al territorio di appartenenza.

Al **sistema penitenziario nazionale**, alleggerito dalle strutture dei Provveditorati, dovrebbe invece rimanere in termini residuali soltanto la gestione dei detenuti condannati per gravi reati di allarme sociale e di tutti i detenuti indagati, imputati o non ancora condannati con sentenza definitiva - con formule normative, di sicurezza e trattamentali, che potranno disciplinare il passaggio da un circuito all'altro, dal Nazionale al Regionale e viceversa. Il sistema penitenziario regionale può contribuire a migliorare la conoscenza del detenuto - che oggi, insieme al sovraffollamento, rappresenta la peggiore delle criticità del sistema nazionale - e a rendere più efficienti non solo le procedure del recupero sociale ma persino, proprio attraverso la conoscenza, l'esigenza di sicurezza sociale che proviene dall'opinione pubblica anche in termini di prevenzione e di riduzione della recidiva.

La soluzione politica del doppio circuito di esecuzione penale, di livello nazionale il primo e di livello regionale il secondo, può rappresentare persino il presupposto per cominciare a definire i caratteri comuni di un sistema penitenziario europeo nel quale far confluire soltanto la colpevolezza da pericolosità sociale e quindi soltanto il nostro ipotetico livello nazionale.

Ecco queste sono le riflessioni che avvertivo il bisogno di consegnare agli addetti ai lavori, con l'auspicio che migliori in tutti noi la consapevolezza che il carcere è un problema sociale e non una definitiva e definita soluzione alle condotte antisociali dell'uomo.