

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

TAVOLO 15 – OPERATORI PENITENZIARI E FORMAZIONE

PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Sebastiano Ardita	Procuratore aggiunto Tribunale Messina	COORDINATORE
Gabriele Terranova	Avvocato	COMPONENTE
Ione Toccafondi	Garante detenuti comune di Prato	COMPONENTE
Maria Laura Scomparin	Docente diritto penale Università Torino	COMPONENTE
Silvana Mordegli	Presidente Consiglio nazionale ordine Assistenti sociali	COMPONENTE
Gloria Manzelli	Direttore Casa circondariale San Vittore	COMPONENTE
Massimo De Pascalis	Vice Capo Dipartimento Amministrazione Penitenziaria	COMPONENTE
Ezio Giacalone	Commissario polizia penitenziaria – comandante USPEV	COMPONENTE
Riccardo Secci	Comandante di polizia penitenziaria Casa circondariale Lecce	COMPONENTE
Antonio Mattone	Comunità di Sant'Egidio	COMPONENTE
Francesco Picozzi	Commissario Capo polizia penitenziaria vice responsabile servizio reclami giurisdizionali direzione detenuti e trattamento	COMPONENTE
Mario Antonio Galati	Direttore CC Vibo Valentia	COMPONENTE

ABSTRACT

Dal confronto tra i componenti del Tavolo e dai contributi pervenuti, emerge il bisogno di cambiamento intrapreso dall'intero Sistema dell'esecuzione penale anche con riferimento al personale penitenziario e alla formazione. Terreno comune è la complessità del sistema, dei bisogni e delle relazioni che esso quotidianamente esprime, anche in termini spesso conflittuali. La consapevolezza dell'attuale fase di resilienza del Sistema è stata la guida dei vari contributi, animati dall'obiettivo di migliorare la qualità dell'esecuzione penale anche ai fini della riduzione della recidiva. In tale contesto, da una parte emerge la proposta di semplificare la complessità dei bisogni e delle relazioni, spesso anche conflittuali, attraverso un modello organizzativo e operativo da costruire all'interno di un Corpo di Giustizia al servizio dell'intera Amministrazione di Giustizia, in sostituzione dell'attuale Corpo di Polizia penitenziaria. Dall'altra, una proposta che, proprio partendo dalla complessità dei bisogni e delle relazioni tipiche di una Comunità civile, si muove per valorizzarle e renderle praticabili all'interno di un sistema che, attraverso la revisione degli attuali ordinamenti professionali, realizzi un nuovo modello organizzativo e di gestione che, mantenendo in equilibrio le aspettative sociali riferite alla sicurezza e al trattamento, sappia realizzare il principio della massima espansione dei diritti della persona in esecuzione penale interna ed esterna. Il malessere del personale e l'insoddisfazione professionale, di tutte le famiglie professionali nell'attuale modello, sono di ostacolo al percorso di cambiamento in atto nel sistema. Per tale ragione, i componenti del tavolo si sono soffermati a lungo su tale questione che ha avuto origine da due documenti iniziali, rappresentativi di due diverse visioni. Entrambi si allegano al format, poiché rappresentano il punto di partenza del confronto tra i componenti del Tavolo stesso, arricchito dai collegamenti con gli obiettivi assegnati.

E' utile aggiungere che la prima proposta richiede una modifica radicale della vigente normativa degli attuali ordinamenti professionali riferiti alla dirigenza penitenziaria, al Corpo di Polizia penitenziaria al Corpo degli Agenti di Custodia, limitatamente agli Ufficiali che permangono seppure ad esaurimento nell'attuale organizzazione di sistema, alla dirigenza di Area 1 e al personale amministrativo e tecnico (funzionari giurico-pedagogici, funzionari di servizio sociale, funzionari contabili, funzionari amministrativi, funzionari tecnici, ingegneri e architetti e personale inquadrato nelle aree 2[^] e 1[^] di comparto).

La seconda proposta richiede invece alcuni interventi di modifica dell'attuale Ordinamento penitenziario, tali da consentire la revisione delle funzioni del direttore di Istituto e di Ufficio di esecuzione penale e l'istituzione della funzione di direttore di area, del trattamento, della sicurezza e dell'organizzazione. Una proposta che concretizza i presupposti di un nuovo modello organizzativo in grado di interpretare la complessità della quotidianità del sistema e realizzare, in modo più consapevole e determinato, il nuovo senso delle pene che si sta radicando nella cultura sociale e politica.

In tale contesto, in entrambi i casi, assume un ruolo centrale la formazione del personale. La scelta, fatta con il DPCM 15 giugno 2015, n.84, di istituire un'unica Agenzia Formativa dell'esecuzione penale degli adulti e dei minori è senz'altro utile per la diffusione dei principi guida in tema di esecuzione penale e di sostegno al cambiamento in essere. Si tratta ora di indirizzare tale scelta verso obiettivi formativi standard europei, con il coinvolgimento programmato delle Università e del territorio e una pianificazione che sappia trasferire una formazione uniforme, anche sul piano operativo, dal livello nazionale verso ambiti distrettuali e persino sul posto di lavoro. Una formazione integrata, indirizzata a tutti gli attori del Sistema interni ed esterni, in grado non solo di migliorare le performance individuali, ma anche quelle dei diversi ambiti organizzativi e, in tal modo, sostenere anche una nuova cultura sociale della pena.

PERIMETRO TEMATICO

Attraverso nuove politiche di revisione degli ordinamenti professionali e di valorizzazione della centralità della formazione, giungere a un disegno organizzativo e gestionale dell'intero Sistema in grado di esprimere una nuova cultura dell'esecuzione penale proiettata verso l'estensione delle misure alternative e del nuovo istituto della messa alla prova. Una nuova vision del Sistema, realizzata sul concetto di Comunità che riguarda sia la detenzione in carcere che l'esecuzione esterna, assorbite entrambe dal territorio con le fondamentali risorse che esso sa esprimere. In buona sostanza, attraverso la pregiudiziale e improcrastinabile attenzione politica da riservare al personale e alla sua formazione, si giunge a un nuovo concetto di "esecuzione penale utile" che - attraverso il concetto di sorveglianza dinamica, ovvero di cambiamento organizzativo e gestionale contrassegnato dal principio ispiratore "dal controllo alla conoscenza delle persone in esecuzione penale"- sappia ridurre gli attuali indici di recidiva.

OBIETTIVI

1. Revisione degli attuali ordinamenti professionali e delle relative funzioni nel vigente Sistema di esecuzione penale;
 2. Revisione del modello formazione;
 3. Rielaborazione di un modello organizzativo e gestionale che sia espressione di tali scelte, orientate verso la massima espansione della pena "socialmente utile";
 4. Costruzione di un modello di Comunità penitenziaria che sappia restituire valore all'autodeterminazione delle persone nell'ambito di una nuova dimensione di Spazio e di Tempo legittimamente fruibile dalle persone in esecuzione penale e da tutti gli attori del sistema.
-

PROPOSTE

PROPOSTA 1 – alternativa alla proposta 2

Obiettivi 1, 2, 3, 4

Linee guida e proposte operative: la valorizzazione del personale.

1. Revisione delle funzioni e delle competenze

L'idea di fondo da cui muove la proposta è la valorizzazione delle risorse umane presenti nel sistema che hanno maturato capacità ed esperienza professionale, tali da poter sostenere che si tratta di risorse ancora sottoutilizzate e inespresse nella quotidianità penitenziaria.

A fronte di straordinarie potenzialità professionali del personale si registra invece un'organizzazione fortemente verticistica, caratterizzata esclusivamente dal ruolo e dalle funzioni dei dirigenti posti ai vertici delle strutture. Il direttore infatti accentra su se stesso non solo le funzioni dirigenziali ma anche quelle direttive e, spesso, persino di natura esecutiva! Ed è proprio dalla revisione delle funzioni e competenze del direttore di istituto penitenziario che prende avvio la proposta in argomento, in modo da creare gli spazi di valorizzazione e di responsabilità diretta delle altre professionalità. In tal senso andrebbero modificati alcuni articoli del vigente ordinamento penitenziario sostituendo alla figura del direttore di istituto con quella del direttore di area corrispondente alla materia trattata.

Non si può quindi non ravvisare l'urgenza di un cambiamento radicale dell'attuale modello gestionale che consenta al direttore di espletare nel modo migliore attribuzioni di competenze esclusivamente:

- a. di programmazione
- b. di organizzazione
- c. di coordinamento
- d. di controllo
- e. di supervisione
- f. di rendicontazione

Pertanto, la titolarità e la responsabilità dei processi di lavoro che attengono alla mera gestione dei vari servizi di istituto, riferiti all'area della sicurezza, all'area trattamentale e educativa e all'area contabile dovranno essere attribuite in via diretta al corrispondente funzionario, direttore di area.

Tra le nuove competenze della Polizia penitenziaria da introdurre nelle modifiche dell'art.5 della citata legge di riforma c'è da inserire senz'altro una formula più incisiva che faccia rilevare una diretta partecipazione ai processi di conoscenza del detenuto, soprattutto sotto il profilo comportamentale; ma anche di partecipazione, sotto lo stesso ambito comportamentale, ai processi di gestione delle misure alternative alla detenzione e della messa alla prova.

2. Creazione di nuove qualifiche professionali

Per completare il quadro del cambiamento che porti l'intero sistema verso un nuovo modo d'essere organizzativo e gestionale occorre introdurre, anche attraverso percorsi di riqualificazione del personale, moderne qualifiche professionali più aderenti al nuovo percorso del nostro sistema che si sta consolidando intorno alla conoscenza della persona: il mediatore culturale, lo psicologo, il referente del benessere organizzativo, il facilitatore delle relazioni sono funzioni e qualifiche professionali che dovrebbero essere inserite nel nuovo sistema di esecuzione penale, senza escludere che tali nuove funzioni potrebbero trovare spazio formalmente riconosciuto nei ruoli specializzati della polizia penitenziaria.

3. Ruolo del volontariato

Infine, sempre sullo stesso tema, sarà necessario definire il ruolo del volontariato per ricondurlo, insieme alle tante altre figure che entrano nella quotidianità penitenziaria (personale sanitario, insegnanti e professori del "sistema istruzione", docenti delle attività di formazione professionale, datori di lavoro...), ad una funzione non alternativa e separata dal contesto, ma di completamento e integrazione nel quadro generale degli attori del Sistema, attraverso una partecipazione attiva ai processi di conoscenza della persona e alle cosiddette verifiche trattamentali: una ricchezza di esperienze alla quale il nuovo senso delle pene auspicato non può rinunciare.

4. Formazione

Il percorso di valorizzazione del personale, attraverso la proposta di cui si è parlato, non può non avere al suo fianco lo strumento fondamentale della formazione continua, oltre a quella di ingresso alla professione, di aggiornamento e specialistica.

Nell'allegato 8, alcune proposte di modifica normativa in attuazione dei principi enunciati.

PROPOSTA 2 – alternativa alla proposta 1

Obiettivi 1, 2, 3, 4

Linee guida e proposte operative: Il Corpo di Giustizia

Nel solco della necessità di recuperare unitarietà ed efficienza al sistema penale - ed alla fase di esecuzione che ne rappresenta la finalizzazione concreta - che dia effettiva attuazione alle pene alternative e la messa alla prova, si evidenzia il bisogno di costituire un'organizzazione unitaria e specializzata, capace di intervenire in modo complessivo sul sistema delle pene in stretta connessione con gli organi della giustizia penale. Tale esigenza nasce dalla necessità di evitare il fallimento di un sistema che, fondato su sanzioni penali diverse dal carcere, non riesce a garantire verifiche e controlli adeguati.

Il dato di partenza di questa analisi vede un'Amministrazione penitenziaria pletrica ed inefficiente. La dicotomia tra sicurezza e trattamento superata nella dimensione ideologica, lungi dal trovare una sintesi, si è invece trasformata essa stessa in un pretesto per alimentare differenze tra categorie di operatori e rivendicazioni, oramai calcificate a livello centrale e periferico fino a debilitare l'amministrazione penitenziaria. La riforma degli agenti di custodia del 1990 è rimasta per molti versi incompiuta, risolvendosi nella mera attribuzione del compito di traduzione dei detenuti a quella che è rimasta in sostanza una "polizia del carcere".

Ma il disagio della polizia penitenziaria non è estraneo alle altre figure professionali. L'unitarietà costituirebbe - nell'attuale realtà carceraria e specialmente per gli operatori del settore giuridico-pedagogico e per gli assistenti sociali - l'elemento motore per acquisire modalità di servizio più efficaci nonché per focalizzare reali e concreti spazi operativi a chi già da tempo vive e lavora nella quotidianità penitenziaria con una propria missione specifica e complementare rispetto a quella perseguita dalle altre aree. E per sostenere la "circolarità decisionale" (potere "orizzontale" e "responsabilizzante" di ciascuna area operativa) dell'equipe, tanto sostenuta dalla L.354/75.

L'azione di riforma - riservata solo all'organizzazione ed al trattamento della classe dirigente (v. L. "Meduri") nonché all'assetto "formale" della "nuova" Polizia Penitenziaria - trascurando gli operatori del trattamento, non poteva che impoverire il ruolo e la funzione. Basterà esaminare, a tale riguardo, quale sia da anni oramai il rapporto proporzionale numerico educatori/detenuti e quali i programmi di formazione. Si avverte dunque il bisogno di un ritorno qualificato e non retorico ai principi del trattamento penitenziario (anche rispetto alle problematiche della donna detenuta ed alle pari opportunità in genere) in un quadro unitario di formazione e di azione amministrativa.

Ineludibile quindi appare l'esigenza di realizzare un "Corpo di Giustizia" che, come previsto in altri paesi occidentali, si occupi della sicurezza dei luoghi di detenzione e di coloro che ivi operano o sono reclusi. Un Corpo di polizia che provveda altresì alla vigilanza ed all'assistenza nel percorso di rieducazione dei reclusi - in carcere o nel domicilio - sin dal momento di inizio della esecuzione della misura e che, ove il magistrato lo disponga, possa - al pari delle altre forze di polizia - direttamente dare esecuzione ai provvedimenti di carcerazione emessi nei confronti di condannati in via definitiva. Un Corpo specializzato che, analogamente a quanto avviene in altri Stati (si pensi ai Marshall negli Stati Uniti), si occupi, inoltre, della protezione dei collaboratori di giustizia e della sicurezza dei magistrati e degli uffici giudiziari.

Il ruolo degli educatori penitenziari può essere espresso come ruolo tecnico ad elevata professionalità nell'ambito di un Corpo formato ed addestrato per garantire - nel suo complesso - le finalità costituzionali della pena. Altrettanto è a dirsi per gli assistenti sociali, che ben potrebbero lavorare al controllo sulle misure alternative assistiti da più penetranti poteri di verifica propri di un Corpo vocato alla *probation*, ossia alla misurazione dei progressi di reinserimento sociale dei soggetti ai quali è data una *chance* di espiazione fuori dal carcere per i reati compiuti.

Alla dimensione dinamica dei controlli operativi di polizia, da effettuarsi attraverso il controllo del territorio nei luoghi ove vivono gli affidati, dovrà aggiungersi l'idea di "Servizio Sociale", finalizzata a favorire i percorsi di reinserimento. L'esperienza dei funzionari di servizio sociale fungerà dunque da momento qualificante per rinunciare ad ogni impostazione di natura meramente "militare", fondata su spirito di contrapposizione. Si otterranno sul piano dei controlli di polizia finalità di sicurezza e di controllo del territorio che oggi non sono assicurate dagli altri corpi. Il nuovo Corpo sarà la risultante della fusione di culture diverse e troverà, in modo naturale, una sua identità nel solco di quella fusione. A livello centrale la gestione complessiva dei fenomeni di controllo sociale legata alla esecuzione delle misure penali, farà

dell'amministrazione del Corpo di Giustizia un soggetto forte stabile e competente ed un prezioso organo di consultazione dei governi per la determinazione delle scelte generali sulla repressione penale dei crimini.

Il testo concreto di una possibile riforma normativa fa riferimento alla bozza contenuta nel lavoro di elaborazione finale della Commissione Gratteri che si allega. Lo spirito ed il modello della sua attuazione, non meno rilevante del possibile nuovo assetto ordinamentale, potrà invece ricavarsi da un modello organizzativo che tenga conto dei contenuti delle considerazioni esposte nel dibattito del tavolo 15, anche di quelle contenute nella proposta A), che risultano in gran parte compatibili.

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Relazione conclusiva sui lavori svolti e sulle proposte che si formulano

Indice

1. L'esecuzione penale nel contesto del sistema
2. L'analisi sulle attuali problematiche interne del sistema dell'esecuzione penale.
3. Risultati delle audizioni tenutesi il 3 novembre 2015.
4. Le proposte del Tavolo 15

Il Tavolo 15, dedicato alla delicata e vasta tematica del personale penitenziario e della sua formazione, ha svolto i propri lavori affrontando diversi temi di discussione, nell'ambito di un confronto di idee articolato e intenso.

Ci si è avvalsi pertanto della piattaforma telematica messa a disposizione dal Ministero della Giustizia per confronti a distanza, preceduti da un costante scambio di email fra i componenti. Sono state inoltre svolte tre riunioni nella sede ministeriale di via Arenula – il 14 Settembre, il 3 Novembre e il 19 Novembre del 2015 – e durante una di esse sono state altresì effettuate audizioni di tutte le organizzazioni sindacali e di altre associazioni/comitati di operatori penitenziari.

1. L'esecuzione penale nel contesto del sistema

Il dibattito ha preso spunto dall'analisi delle condizioni attuali del sistema/servizio penitenziario e dalle correlative condizioni di esercizio professionale degli operatori, così strettamente connesse alla resa complessiva del predetto servizio. La valutazione di fondo effettuata dal coordinatore - sulla quale vi è stata sostanziale condivisione con i partecipanti al tavolo - è quella di un sistema penale involuto ed asfittico, che tende a scaricare sull'ultimo suo tratto, quello della esecuzione delle pene, le inefficienze e le incongruenze del modo di legiferare in materia penale e del modo/tempo in cui si giunge alla definizione dei procedimenti.

A tale situazione risultano pertanto connesse una serie di conseguenze: insufficienza ed inadeguatezza degli spazi; frammentarietà e ritardi nella dell'esecuzione delle pene; condizione di sottosviluppo/sottoprotezione sociale della popolazione penitenziaria; limiti strutturali ed ordinamentali al conseguimento delle finalità del reinserimento sociale (alla coltivazione degli affetti familiari, allo svolgimento di attività di formazione e di lavoro; alla territorialità della pena). Questo determina una condizione di generalizzata sofferenza anche degli operatori,

oltre che una oggettiva difficoltà di conseguire il mandato costituzionale della pena, per quanti sforzi possano essere compiuti dai protagonisti del mondo penitenziario.

L'esecuzione penale proietta dunque l'immagine di un modello penale contraddistinto da incongruenze e contraddizioni. Sul piano strettamente legislativo la estensione del penalmente rilevante e la produzione di nuove fattispecie incriminatrici ha spesso trovato origine nella volontà di assecondare l'emotività della pubblica opinione, senza una corretta valutazione del concreto effetto deterrente delle nuove fattispecie; senza un preventivo calcolo della disponibilità di risorse sufficienti a rendere effettivo il contrasto ai fatti di neotipizzazione, e della concreta capacità di repressione dei fenomeni che si voleva contrastare. Essa soprattutto si è connotata per una generale supplenza dello strumento penale - già in sofferenza di mezzi e di risorse - rispetto ad altri settori istituzionali.

La prospettiva è stata dunque quella di una dimensione della illiceità penale sostanzialmente imperseguibile e, laddove perseguita, percepita come sostanzialmente ingiusta, per l'effetto frazionale e random della sua applicazione. Inoltre sul piano numerico il rapporto tra esecuzione penale interna ed esterna è ancora sbilanciato sul versante della prima, al contrario di quanto avviene nel resto di Europa.

2. L'analisi sulle attuali problematiche interne del sistema dell'esecuzione penale

Il dibattito sulle condizioni del lavoro penitenziario all'interno e nell'esecuzione penale esterna e sulla necessità di interventi con riferimento al personale ha preso dunque spunto da queste consapevolezza condivise, circa la necessità che il sistema trovi un riassetto più ampio. Questo allo stato rimane dunque un mero auspicio, ma naturalmente di ciò deve tenersi conto per valutare l'impatto sugli operatori penitenziari. Da tutti i componenti del tavolo è emersa una comune considerazione delle difficoltà incontrate dagli operatori e del loro generalizzato stato di sofferenza derivante dalle condizioni di lavoro. Analogamente è emerso il concorde auspicio che i ruoli della dirigenza nazionale siano riservati a personale proveniente dall'interno dell'Amministrazione, limitando al minimo le figure apicali di nomina politica, ed evitando i frequenti avvicendamenti legati allo *spoil system*, per garantire maggiore qualificazione e continuità di azione. Come pure si è trovata un'ampia convergenza sulla convinzione che "il "fallimento" dell'attuale sistema - rappresentato dal debito di legalità, di sicurezza e di risocializzazione - è maturato nel corso di 40 anni, nonostante il legislatore abbia previsto, a garanzia dell'efficienza dello stesso sistema, una doppia forma di tutela affidata a magistrati. La prima di tipo specificamente giurisdizionale è rappresentata dalla Magistratura di Sorveglianza e la seconda dalla Magistratura assegnata ai vertici dell'Amministrazione con compiti manageriali, strategici, amministrativi, di indirizzo, coordinamento e persino di gestione delle risorse finanziarie, del personale e dei detenuti."

Nell'analisi delle predette funzioni, dei possibili rimedi per operare un riassetto delle medesime e delle modalità di approccio interno alla realtà della esecuzione penale - tanto del carcere, quanto dell'esecuzione penale esterna - sono stati invece espressi momenti di valutazione ed opinioni diverse da parte dei componenti del tavolo, circa le priorità e i concreti obiettivi di riforma da conseguire.

Tali opinioni, come vedremo, hanno rappresentato momenti di confronto utili alla elaborazione di due differenti proposte.

A) Autorevoli componenti del tavolo hanno rilevato la necessità di intervenire mediante una riorganizzazione e redistribuzione dei compiti all'interno dell'organizzazione penitenziaria, salvaguardando le esperienze, le specificità ed i ruoli rivestiti dalle storiche figure professionali presenti.

In questo quadro veniva rappresentata la necessità di modifiche organizzative finalizzate a superare "la dicotomia fra sicurezza e trattamento (imperativi che vanno armonizzati, più che bilanciati, costituendo reciprocamente l'uno il presupposto dell'altro), ed ancor più quella fra Polizia Penitenziaria ed Amministrazione anche valorizzando la partecipazione alle attività di osservazione e trattamento già normativamente prevista per il personale dell'attuale Corpo di Polizia Penitenziaria".

Con riguardo alla possibilità di riunione delle diverse figure di operatori in un'unica organizzazione è stato però rilevato come "la soppressione delle figure degli educatori e degli assistenti sociali e l'attribuzione delle relative funzioni al personale di un *corpo di polizia*, seppure smilitarizzato e privato di funzioni investigative, rappresenterebbe certamente un arretramento nella prospettiva dell'*umanizzazione* dell'esecuzione penale", per l'inevitabile componente coercitiva che connota chi, oltre a quelle di osservazione, ascolto, assistenza ecc., esercita comunque funzioni di vigilanza e controllo (anche fisico), quand'anche non fosse più qualificato come operatore di *polizia*, come richiedono altresì alcune delle rappresentanze sindacali .

Tra i componenti che si riconoscevano in questa posizione c'è pertanto chi riteneva "che siano ancora valide le ragioni che storicamente indussero ad attribuire un ruolo centrale, nel trattamento, a figure professionali specializzate e ben distinte da quelle investite della gestione della sicurezza, destinate a rappresentare, per i reclusi e per i soggetti sottoposti ad esecuzione penale in genere, interlocutori meno distanti e più *neutrali*. E ciò anche per ragioni di armonia con le raccomandazioni internazionali. Si osservava come "l'ipotesi dell'accorpamento si pone in consapevole controtendenza rispetto alla recente riorganizzazione del Ministero, che ha inteso rafforzare, rendendoli autonomi, i vertici dell'apparato preposto all'esecuzione penale esterna" e che "le stesse considerazioni suggeriscano prudenza anche rispetto all'ulteriore prospettiva di inquadrare esclusivamente nei ruoli tecnici della Polizia Penitenziaria le nuove figure di operatori di cui si avverte l'esigenza (mediatore culturale, psicologo, facilitatore ecc.)".

Si osservava ancora come "le famiglie degli operatori penitenziari, prima ancora di essere armonizzate, richiederebbero di essere riequilibrata e che il loro attuale assetto numerico, a dispetto dei fondamentali principi teorici, rifletta la realtà di un apparato tuttora troppo incentrato, a quarant'anni dalla riforma dell'Ordinamento Penitenziario, sulla segregazione e sulla custodia piuttosto che sull'intervento rieducativo", concludendo come "la realistica constatazione di questo dato di fatto induce a ritenere che l'ipotizzato accorpamento segnerebbe la definitiva prevalenza delle istanze di sicurezza su quelle della rieducazione".

Con riferimento poi al "diffuso favore con cui la proposta di accorpamento è stata accolta, nel corso delle audizioni delle rappresentanze sindacali" si osservava come ", esso sia stato quasi sempre motivato sulla base di ragioni congiunturali, legate alla legittima aspettativa che l'operazione consenta di superare le sperequazioni oggi esistenti fra il trattamento (non solo economico) riservato agli operatori inquadrati nel Comparto Sicurezza rispetto agli altri, mediante il trasferimento di tutti in quel Comparto". Si concludeva sul punto ritenendo che "non si tratti di motivazioni meritevoli di particolare considerazione allorché ci si accinga ad immaginare una riforma di ampio respiro, nella quale le medesime istanze potrebbero trovare adeguato riconoscimento anche attraverso il diretto allineamento degli statuti contrattuali delle diverse figure professionali, senza comprometterne le specificità."

Con riguardo alla problematica delle misure alternative è emersa da parte di qualcuno la convinzione che l'inefficacia dell'attuale sistema dei controlli sull'esecuzione penale esterna, segnatamente sull'osservanza delle prescrizioni impartite ai soggetti affidati in prova, che è rimessa solo marginalmente alle forze dell'ordine (cioè solo in caso di occasionale accertamento di violazioni nel corso di controlli del territorio di *routine*), non dipenda da un difetto qualitativo della tipologia di controllo esperibile dagli assistenti sociali, quanto piuttosto dall'endemica macroscopica carenza di personale degli UEPE, che impedisce loro di svolgere adeguatamente il proprio ruolo sia nell'attivazione di un reale processo di aiuto professionale volto all'obiettivo ultimo del reinserimento sociale, sia nel gestire le funzioni di controllo sulle condotte del soggetto sottoposto a misura alternativa".

Con riferimento al tema della formazione è stato rilevato come la crescente mutevolezza del contesto penitenziario, sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista empirico, renda pressante la necessità di una formazione forte e significativa non solo nel momento dell'assunzione, ma anche la messa a regime di un piano organico di *long-life learning*, e non solo – come pure è indispensabile che accada e come accade in misura preponderante oggi – in vista dell'aggiornamento su nuovi strumenti tecnici e operativi, ma anche di più ampio respiro. Da qui, la necessità di supportare nel personale la conoscenza delle disposizioni che via via si susseguono nell'ordinamento penitenziario in senso lato e i riflessi che comportano nella gestione dei propri compiti sotto il profilo empirico. Per la polizia penitenziaria il più significativo esempio recente è dato dalla messa in atto dei regimi di sorveglianza dinamica, per gli educatori professionali dalle tipologie di detenuti con culture e forme di disagio nuove che determinano caratteristiche e problematiche specifiche per progetti trattamentali coerenti. Per gli assistenti sociali la necessità di supportare anche con approcci metodologici innovativi la costruzione di progetti di intervento collegati alle misure introdotte dalle modifiche normative via via intervenute (su un territorio oltretutto sempre più povero di risorse) e la necessità di una più forte interazione - anche a livello di formazione e aggiornamento - con gli altri attori del sistema, *in primis* la magistratura ordinaria e di sorveglianza e le altre professionalità del 'sistema giustizia', i servizi sociali e sanitari del territorio, il privato sociale e il volontariato, anche attraverso processi d'aggiornamento congiunti. Sempre in relazione all'ambito formativo e di aggiornamento, occorre tenere nella dovuta considerazione le specificità del settore penale minorile.

Sullo sfondo, vi è poi la sottolineatura - posta dalla Direzione generale della formazione in misura del tutto condivisibile - al tema dei diritti umani nell'ambito dei progetti di formazione: idea alla quale occorrerebbe porre più solide basi contenutistiche con profonde riflessioni nell'ambito dei progetti di formazione cui far partecipi non solo i vertici ma anche i singoli operatori, soprattutto intramurari.

Per poter realizzare almeno parte gli obiettivi sopra menzionati a fronte di una progressiva riduzione delle risorse destinate alla formazione, le strategie di azione dovrebbero consistere in:

- *specifiche intese con la Scuola superiore della magistratura* (per estendere la partecipazione alla formazione prevista specificamente per i magistrati di sorveglianza anche ad altre professionalità, in primis educatori e assistenti sociali)
- *maggior coinvolgimento nell'attività formativa post-lauream degli atenei italiani*, da realizzarsi nell'ambito di procedure di scelta strutturate e trasparenti e dunque affidate a specifici bandi che stimolino la partecipazione non di singoli docenti ma degli atenei e per essi dei corsi di laurea pertinenti all'offerta di programmi di formazione cui cooperi a livello didattico sia l'amministrazione penitenziaria, sia la magistratura di sorveglianza, e che portino ad un titolo cui riconoscere poi concreto rilievo nelle valutazioni di car-

riera (ad esempio master di I e II livello, corsi di perfezionamento, ecc.). Il sistema inglese già da tempo si basa con successo su una strutturata compartecipazione tra sistema accademico e sistema della giustizia, sia sul piano della programmazione della formazione sia sul piano della sua realizzazione: le linee generali della formazione sono concordate tra i due sistemi (giustizia e università) e la loro concreta realizzazione viene effettuata nella sua parte più teorica dalla componente universitaria e nella sua parte più pratica dall'amministrazione. Una tale azione si porrebbe oltretutto in perfetta sintonia con le indicazioni contenute nel Punto 24 delle Regole europee sul *Probation* per cui il personale deve essere valutato "secondo modalità riconosciute" e tale valutazione deve portare a "qualifiche che certificano il livello di competenze raggiunte". Su questo specifico punto la proposta è del tutto sinergica a quella avanzata dal Tavolo 17.

- *politiche di investimento di medio periodo per invertire la tendenza alla progressiva contrazione delle risorse destinate alla formazione.* Sotto questo profilo possono essere proposte due azioni concrete da realizzare con investimenti minimi, ma destinate a portare significativi risultati alla luce delle recenti esperienze di altre istituzioni. La prima è dedicare a livello centrale almeno un'unità di personale all'interno dell'amministrazione penitenziaria (dotata di specifiche competenze e alla quale garantire una breve formazione presso le organizzazioni europee) dedicata al monitoraggio dei **bandi europei** non solo direttamente dedicati ma anche comunque utilizzabili ai fini della formazione degli operatori della giustizia: molti bandi sono dedicati infatti al finanziamento della circolazione delle *best practices* all'interno dell'Unione, altri al potenziamento delle competenze dei diversi *stakeholders* a fronte di novità normative o amministrative europee. Tale figura dovrà operare in sinergia con un referente individuato all'interno di ogni Provveditorato Regionale - tramite specifica valutazione delle competenze (e a cui consentire anche in questo caso un'attività di formazione presso l'Unione Europea) che possa mettere in atto una competente attività di *networking* con le istituzioni che possono rappresentare i coattori territoriali dei progetti (università, ordini giudiziari, ordini forensi, ordini professionali degli assistenti sociali, ecc.).

La seconda azione dovrebbe essere un investimento iniziale sulla predisposizione di materiali per corsi basati **sull'e-learning**, destinati ad una fruizione continuata nel tempo e soggetta solo a progressivi aggiornamenti. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni questa è ormai la modalità didattica su cui si concentrano le attenzioni per la formazione continua del personale, perché caratterizzata da estrema flessibilità nella fruizione, modulabilità del livello di approfondimento dei contenuti a seconda del profilo dei partecipanti, bassi costi di gestione, facilità di controllo del livello di qualità, agevole verifica dei risultati dell'apprendimento. In questa direzione dovrebbe muoversi anche l'amministrazione penitenziaria a livello centrale con un minimo investimento che consenta poi la replicabilità della formazione a livello locale senza particolari oneri aggiuntivi. E in questa direzione certo il Tavolo 15 è stato stimolato dal riferimento all'interno degli obiettivi all'individuazione di *nuove modalità operative* per la formazione e l'aggiornamento degli operatori.

Si ricorda, in ultimo, la necessità di garantire la possibilità dell'assolvimento dell'obbligo formativo per le professioni per le quali la formazione permanente rappresenta obbligo di legge.

Sul versante organizzativo, in definitiva gli obiettivi auspicati da chi ha formulate queste considerazioni prevedono in sintesi:

la valorizzazione di tutte le risorse umane presenti nel sistema che per le loro capacità, formazione ed esperienza professionale costituiscono risorse ancora sottoutilizzate ed inespresse nella quotidianità penitenziaria e che - proprio per questo - manifestano elevati livelli di insoddisfazione, personale e lavorativa.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'area penale interna

- il conseguente superamento di un modello organizzativo che, nonostante la riforma della sola carriera dirigenziale attuata con la c.d. "Legge Meduri", continua ad avere un unico referente responsabile di tutti i molteplici processi di servizio che la caratterizzano: il direttore dell'Istituto penitenziario, quale figura accentratrice di funzioni dirigenziali, direttive e, spesso, persino di natura esecutiva;
- la revisione delle funzioni e competenze del direttore di istituto penitenziario, in modo da creare gli spazi di valorizzazione e di responsabilità diretta delle altre professionalità, proponendo opportune modifiche ad alcuni articoli del vigente Ordinamento e Regolamento Penitenziario che sostituiscano la figura del direttore di istituto con la figura del direttore di area corrispondente alla materia trattata;
- la correlata ridefinizione della figura del direttore di istituto verso compiti esclusivamente dirigenziali, caratterizzati, proprio per la specificità della funzione, da elementi di *managerialità* (contabilità, bilancio sociale, orientamento ai risultati di gestione, etc.) in termini di programmazione, organizzazione, coordinamento, controllo, supervisione e rendicontazione;
- l'attribuzione della titolarità e della responsabilità dei processi di lavoro che attengono alla mera gestione dei vari servizi di istituto, nonché della gestione del personale, ai diversi funzionari direttori delle aree sicurezza, trattamentale ed educativa e contabile. Con la previsione di contesti di confronto collegiale, essenziali per dare sostanza al ruolo di indirizzo e controllo dei primi.

Per quanto riguarda l'esecuzione penale esterna, si possono effettuare analoghe considerazioni sull'organizzazione delle aree. Si ritiene inoltre fondamentale, nell'avviare un processo che coniughi sia la "contaminazione" delle conoscenze sia delle prassi, che venga mantenuta la dovuta attenzione alle specificità dell'ambito d'intervento. La necessità, indicata già dal nome del nuovo dipartimento, di un lavoro di comunità richiede attenzione nell'individuazione del contesto specifico dell'operatività, tenendo conto dei variegati contesti regionali. Nell'ottica della razionalizzazione delle risorse e della continuità di intervento giustizia-territorio, tutti gli elementi e le risorse di contesto, nonché i network che hanno già consolidato una significativa esperienza andranno mantenuti, incrementati e valorizzati.

B) Per altro verso, all'interno del medesimo tavolo, il coordinatore ed altri componenti sostenevano l'idea di proporre una idea riformatrice più radicale che preveda la creazione di un nuovo Corpo di Giustizia, con inclusione al proprio interno di tutte le realtà attualmente presenti nel mondo penitenziario, con "ruoli tecnici" (direttori, educatori, assistenti sociali) ed anche eventualmente con la costituzione di un ruolo tecnico degli psicologi attualmente impiegati secondo le regole dell'art. 80 ord. pen.

Nell'ambito del dibattito che supportava questa proposta l'idea di fondo che veniva manifestata è quella di una sostanziale debolezza dell'amministrazione penitenziaria, fondata su una molteplicità di fattori. Tale debolezza veniva in primo luogo a ravvisarsi rispetto all'autorità politica, e dunque all'Esecutivo, nella misura in cui l'amministrazione ad ogni cambio di governo si presenta fortemente frazionata e priva di una sua coesione interna. A dispetto di una possibile forza derivante dalla sua mission - fondata su principi e norme di diretta derivazione costituzionale - la debolezza è data essenzialmente dalla sussistenza di una dirigenza di vertice di complemento, avvicinata nei continui spoil sistem, e dalla conseguente mancanza di stabilità e continuità nella gestione dei piani di azione. Inoltre la compresenza di figure professionali diverse, - la cui differenza di formazione e di carriera era in origine giustificata dalla necessità di provvedere ad un temperamento tra culture di provenienza profondamente diverse - ha prodotto di fatto una dicotomia, foriera di inutili contrapposizioni, pur a fronte della condivisione di un percorso di formazione e di una cultura penitenziaria oramai condivisa nell'ambito di tutta l'amministrazione. Ecco dunque che la condivisione delle due principali finalità della pena, sicurezza e trattamento, finisce spesso per essere impedita - anziché agevolata - dalla intestazione prevalente di una di esse a ciascuna delle realtà operanti nel mondo penitenziario.

D'altra parte è stato osservato come la formazione professionale della polizia penitenziaria, e i suoi metodi di reclutamento, appaiano sempre più affini se non addirittura sovrapponibili a quelli del personale ad ordinamento civile, e per converso le differenze relative agli aspetti giuridici ed economici dell'inquadramento professionale appaiono agli occhi degli operatori come vere e proprie iniquità. Né giova a facilitare il dialogo la condizione di partenza dell'universo penitenziario, così come descritto in premessa. La nobile funzione di rieducare i detenuti in condizioni di sicurezza viene dunque a scontrarsi in primo luogo con un deficit di mezzi e di strutture, nell'ambito di un modello statale di repressione penale non conosce - se non in modo frazionale - punizioni diverse dal carcere, e che al contempo risulta inadeguato ed impreparato ad accogliere anche una minima parte di soggetti autori delle condotte che pretenderebbe di ascrivere al circuito penitenziario. Ne consegue il costituirsi di una popolazione detenuta eterogenea, prevalente espressione di due opposte componenti: soggetti provenienti dal disagio (recidivi per condizione di sottoprotezione sociale/incapaci di utilizzare gli strumenti di disattivazione degli effetti penali previsti per ridurre gli effetti di carcerazione) e soggetti espressione di criminalità organizzata e/o di grande pericolosità.

Nel primo caso si assiste anche a fenomeni di permanenza medio bassa che rendono particolarmente difficile la conoscenza del detenuto e l'opera di rieducazione; nel secondo l'opera è resa difficoltosa dal quadro criminologico e dal contesto criminale organizzato di appartenenza.

In tutte queste situazioni le difficoltà di ordine strutturale nel governo delle carceri vengono spesso ricondotte impietosamente ad incapacità dell'organizzazione penitenziaria e non alle responsabilità politiche di chi ha operato - legislativamente e con atti di governo - le scelte di criminalizzazione senza porsi il problema degli effetti finali e senza dosare le risorse.

In questo quadro di incapacità della politica si è pertanto osservato che avrebbe un senso ricondurre ad unità le funzioni connesse alla esecuzione penale, al fine di individuare una nuova entità diversamente organizzata e motivata e con una missione più ampia e strategica: un soggetto istituzionale autorevole e capace di ricondurre ad unità tutte le funzioni dell'esecuzione penale. Dalla vecchia amministrazione penitenziaria far sorgere un Corpo di Giustizia al cui interno operino, in condizioni di non contrapposizione professionale, organi tecnici e di sicurezza che abbiano con sé la ricchezza dell'esperienza maturata in questi anni, unite ad una nuova forza e ad una posizione istituzionale di primo piano. Solo così si potrà garantire da un lato - ed al proprio interno - lo svolgimento delle funzioni tradizionalmente rimesse al mandato costituzionale della pena; e dall'altro lato - rispetto all'esterno e nei confronti dell'esecutivo - si potrà ottenere una vi-

sione complessiva dell'esecuzione penale, e dei suoi numeri ed effetti complessivi, che tenga conto delle risorse concretamente impiegate. Tutto questo per contribuire a rendere effettivo e "credibile" un sistema penale che oggi non può definirsi tale.

Con riguardo alla natura del Corpo di Giustizia, esso avrebbe da un lato delle funzioni "reali" di polizia, che oggi di fatto non esercita - prevalentemente rivolte a garantire la effettività delle decisioni giudiziarie, la sicurezza del funzionamento dei servizi di giustizia (sicurezza dei luoghi - palazzi di giustizia - delle persone - magistrati e testimoni/collaboratori) e poi anche le funzioni connesse di rieducazione, risocializzazione inserimento dei detenuti nella società, in una visione unitaria della realtà penitenziaria e fuori da qualsivoglia ottica di contrapposizione tra operatori.

Al contrario la polizia penitenziaria - a dispetto delle denominazione assunta con la riforma del 1990 - è stata relegata a compiti di mera custodia, tutti tarati sulla necessità di limitare gli spazi dei detenuti. Prova plastica di quanto sostenuto è offerta, ad avviso di chi propone questa riforma, il sostanziale fallimento del cd carcere aperto.

Tale esperienza, in un contesto debole e frammentato quale è quello espresso dall'attuale ordinamento dell'amministrazione penitenziaria, ha dato luogo a significative situazioni nelle quali il compito richiesto alla polizia penitenziaria era sostanzialmente inattuabile. All'indomani della introduzione del cd carcere aperto, con circolare del 25.11.2011 si era provato a costruire un modello di sicurezza fondato su due presupposti: da un lato la necessità di allargare il perimetro della detenzione ad uno spazio più ampio rispetto alle mura della cella; dall'altro la necessità di rimettere al responsabile sicurezza la scelta di apertura sulla base delle caratteristiche personali e criminali dei detenuti. Tale criterio basato su evidenti valutazioni di proporzionalità del rapporto rischi/benefici non poteva che essere espressione di una funzione di gestione di sicurezza e ricadere dunque sulla responsabilità del comandante di reparto. Nel progetto vi erano funzioni di pianificazione, gestione e di controllo della sicurezza: in altri termini compiti di polizia. E' invece avvenuto che poco tempo dopo l'emanazione della circolare, sia stata soppressa la parte legata al procedimento di valutazione - rimesso al comandante di reparto - e relativo alla scelta di aprire le celle, così imponendosi dal centro una scelta generalizzata di apertura che ha di fatto espropriato la polizia penitenziaria di qualsiasi determinazione sulla sicurezza degli ambienti penitenziari. La valutazione rischi/benefici risiedeva perciò nella unica determinazione, assunta sulla base di una scelta imposta dall'amministrazione centrale, e si traduceva nell'accettazione di conseguenze non congruenti col principio di bilanciamento dei beni costituzionali in gioco: maggiore libertà individuale per i detenuti/rischio per la vita e l'incolumità del personale penitenziario e della restante popolazione ristretta. Ma al di là di questo aspetto si andava registrando per il responsabile sicurezza una condizione di impossibilità strutturale di incidere in concreto sulla sicurezza degli istituti (possibilità che non veniva dunque più riconosciuta ex ante - come scelta che avrebbe dovuto precedere la decisione di aprire le celle - ma eventualmente solo successivamente al verificarsi di un evento di violazione della sicurezza). Con ciò si riaffermava il principio dell'agente-custode, soggetto con limitate capacità discrezionali, esecutore di ordini centrali, e dunque per definizione protagonista solo di azioni limitative degli spazi del recluso.

Tale condizione, lungi dal dar luogo ad una più pertinente funzione di sicurezza consistente nella possibilità di attuare in forma dinamica il controllo dei detenuti, si traduceva dunque in una condizione di debolezza rispetto alla generalità del contesto dei reclusi, dando la stura al pericolo della formazione di zone estranee al controllo di polizia (ma al controllo di polizia si era rinunciato, negando possibilità di intervento sulla scelta di apertura). Allo stesso modo i responsabili delle aree di trattamento trovavano limiti invalicabili allo svolgimento del proprio mandato nella mancanza di qualsiasi filtro rispetto alla scelta di operare il carcere aperto. Secondo il delicato gioco dei contrappesi, l'ablazione di ciascuna delle due funzioni - sicurezza e trattamento - anziché espandere l'altra finisce per nuocerle. Una scelta nata da un

contemperamento dinamico si sicurezza e trattamento - e ispirata dalla necessità di ampliare gli spazi in modo proporzionale alla risposta trattamentale ed alla pericolosità individuale - col negarsi la funzione a monte la funzione di polizia, assumeva pertanto i connotati di un riconoscimento generalizzato in una ottica meramente rivendicativa. Non dunque a vantaggio del trattamento e della funzione rieducativa della pena.

La conseguenza di questa situazione è stata il recupero dei criteri adottati con la circolare del 25.11.2011 con una evidente ed inevitabile marcia indietro dell'amministrazione. Ma anche in questo caso benché venisse recuperata la decisione preliminare sulla scelta di apertura, essa non veniva rimessa al responsabile della sicurezza, ma sempre al direttore su proposta dell'equipe.

Questa vicenda, ad opinione di chi chiede una più radicale riforma, dimostra come - con l'attuale ordinamento - qualunque delega organica di funzioni a soggetti investiti di compiti direttivi sia sostanzialmente di impossibile attuazione. E soprattutto come la polizia penitenziaria sia oggi chiamata a prevalenti funzioni di custodia, ossia funzioni esecutive, con competenze limitate alla attuazione di ordini prevalentemente centrali ovvero imposti dal direttore dell'istituto penitenziario. Nessuna valutazione di rischio si traduce nella possibilità di incidere su modelli di sicurezza che rimangono sostanzialmente antiquati, pensati dal centro ed attuati dagli organi di vertice dell'istituto penitenziario. Ad avviso di chi si riconosce in questa analisi, pertanto, il potenziale di professionalità presente nei ruoli direttivi delle varie aree, ed in particolare della Polizia penitenziaria - che ha reclutato e formato ex novo un nuovo ruolo di giovani e qualificati funzionari - appare sprecato in modelli organizzativi e decisionali che possono fare a meno della presenza di personale di così elevato livello professionale. Tali modelli ribadiscono infatti, in forma appena più evoluta, lo schema della custodia già caro all'esperienza pre riforma del corpo. Mentre d'altra parte relegano alla marginalità (o all'impotenza) i funzionari dell'area giuridica pedagogica e del servizio sociale.

In definitiva, ad avviso di questi componenti, l'esigenza di un modello unitario di ordinamento - auspicato peraltro dalla quasi totalità delle organizzazioni udite - rappresenta uno strumento moderno e condiviso dalla generalità del personale penitenziario, per riportare ad unitarietà i due principi che animano l'esecuzione penale, creando opportunità di crescita per gli appartenenti di tutte le attuali aree.

3. Risultati delle audizioni tenutesi il 3 novembre 2015

La pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero del *report* di medio termine concernente i lavori del Tavolo 15, solo parzialmente condiviso, ha stimolato numerose Organizzazioni espressione degli operatori penitenziari - non solo sindacali - a formulare interessanti valutazioni ed articolate istanze provenienti dalle diverse realtà professionali del mondo penitenziario. Alcune sigle hanno inoltre indirizzato al Tavolo richiesta di essere uditi, per poter esplicitare meglio il loro punto di vista.

Alla luce di quanto sopra il Coordinatore - considerato che il percorso degli Stati Generali deve necessariamente passare per una fase di ampio ed approfondito confronto tra tutti coloro che vivono ed operano nel settore dell'esecuzione penale c.d. *stakeholder* - ha ritenuto opportuno invitare tutti i rappresentanti nazionali delle Organizzazioni Sindacali del personale impegnato nel settore dell'esecuzione penale, nonché delle Associazioni / Comitati di categoria che ne avevano fatto richiesta, ad un'audizione tenutasi il giorno 3 novembre 2015 presso la sede del Ministero della Giustizia.

Gli esiti dettagliati delle audizioni sono riportati negli allegati questionari compilati dalle singole Organizzazioni/Comitati.

Per quanto concerne la tematica di fondo relativa all'utilità che l'attuale processo riformatore debba limitarsi ad intervenire sui singoli aspetti riguardanti le singole categorie professionali ovvero dar luogo ad un'azione riformatrice che istituisca un nuovo Corpo di Giustizia, le diverse Sigle hanno assunto prevalentemente posizioni favorevoli a quest'ultima ipotesi.

Nello specifico:

CONFESAL UNSA	Favorevole sull'istituzione del Corpo di Giustizia (Corpo Affari di Giustizia dello Stato), in cui sia inserito – nel rispetto delle peculiarità professionali – tutto il personale. In tal senso l'O.S. ha prodotto circa 2.000 firme di dipendenti DAP del Comparto Ministeri (educatori, ass. sociali, etc.).
CONFEDERAZIONE ASIA	A favore di un'unificazione in un unico Corpo del personale penitenziario e dell'istituzione dei ruoli tecnici di Polizia Penitenziaria: educatori, ass. sociali, contabili, tecnici, amministrativi, esperti, informatici, psicologi, medici
CGIL FUNZIONE PUBBLICA	Contraria a Corpo di Giustizia
USB – UNIONE SINDACALE DI BASE	Non contraria al Corpo di Giustizia, a condizione che siano rispettate le peculiarità delle diverse professionalità. A favore di un ampliamento dei ruoli tecnici della Polizia Penitenziaria
COMITATO "I NUOVI EDUCATORI PENITENZIARI"	A favore del Corpo unico dell'Esecuzione Penale all'interno del Comparto sicurezza
UNADIS	Favorevole ad un unico Corpo di Giustizia al fine di una maggior semplificazione e chiarezza di obiettivi nel superamento della dicotomia insita nello stesso ordinamento penitenziario tra sicurezza e trattamento, purchè il Corpo sia un'unica ed armonica realtà organizzativa ove possano operare dignitosamente e con valorizzazione le attuali diverse carriere e specializzazioni dell'Amministrazione Penitenziaria (Polizia Penitenziaria, educatori, assistenti sociali, etc.).
CISL FP	Favorevole al Corpo di Giustizia solo se comporta concreti vantaggi normativi, economici e previdenziali al personale attualmente inserito nel comparto ministeri.
UILPA GIUSTIZIA	Favorevole al Corpo di Giustizia ed all'istituzione di nuovi ruoli tecnici del Corpo
FLP	Favorevole alla confluenza di tutto il personale nel comparto sicurezza in un unico Corpo di Giustizia

SAPPE	Favorevole a Corpo unico di Giustizia se rimane nell'ambito delle Forze di polizia (necessario che la sua denominazione riporti esplicitamente il termine <u>Polizia</u>) Favorevole ad ampliamento dei ruoli tecnici della Polizia Penitenziaria.
ANFU – ASS. FUNZIONARI POLIZIA PENITENZIARIA	Favorevole a Corpo unico di Giustizia se rimane nell'ambito delle Forze di polizia (necessario che la sua denominazione riporti esplicitamente il termine <u>Polizia</u>) Favorevole ad ampliamento dei ruoli tecnici della Polizia Penitenziaria.
USPP POLIZIA PENITENZIARIA	Esprime un sì convinto all'istituzione del Corpo di Giustizia quale Corpo specializzato di Polizia dell'esecuzione penale
FNS CISL	
CNPP	Favorevole al Corpo di Giustizia quale Corpo specializzato di Polizia dell'esecuzione penale con ruoli tecnici

4. Le proposte del Tavolo 15

L'attenzione dei componenti si è, sin dai primi momenti, incentrata prevalentemente sulle possibili riforme dell'assetto istituzionale e/o organizzativo che potesse fornire una risposta complessiva ai singoli temi obiettivo del tavolo, dei quali si è discusso. La necessità di nuovi impulsi organizzativi è stata infatti percepita come preliminare e trasversale rispetto agli obiettivi enunciati dal Comitato degli Esperti.

In tale ottica, i componenti hanno sostanzialmente convenuto sull'analisi della situazione attuale, individuando quale principale bisogno espresso dagli operatori la richiesta di semplificazione dell'attuale modello organizzativo e di gestione del personale nonché di riconciliazione delle varie componenti professionali dell'esecuzione penale.

Alla condivisione dell'analisi, però, non ha corrisposto un'analoga unitarietà quanto alle soluzioni proposte. Si passa, pertanto, a dare conto delle diverse proposte emerse nel corso dei lavori.

A) Proposta di valorizzazione del personale.

1. L'idea di fondo da cui muove la proposta è la valorizzazione delle risorse umane presenti nel sistema che hanno maturato capacità ed esperienza professionale, tali da poter sostenere che si tratta di risorse ancora sottoutilizzate e inespresse nella quotidianità penitenziaria. A cominciare dai ruoli direttivi del Corpo di Polizia penitenziaria e degli stessi Ispettori. Ma analoghe considerazioni valgono anche per le qualifiche direttive dei funzionari giuridico pedagogici (educatori) dei funzionari contabili, dei funzionari dell'organizzazione e delle relazioni e dei funzionari di servizio sociale (assistenti sociali), nonché dei funzionari tecnici (ingegneri e architetti).

2. Per quanto riguarda l'area penale interna il malessere del personale e l'insoddisfazione professionale di tutte le famiglie professionali nell'attuale modello sono determinate dalle modalità di gestione della quotidianità penitenziaria che continua ad avere un unico referente, responsabile di tutti i processi di servizio che la caratterizzano: il direttore dell'Istituto penitenziario. A fronte di straordinarie potenzialità professionali del personale si registra invece un'organizzazione fortemente verticistica, caratterizzata esclusivamente dal ruolo e dalle funzioni dei dirigenti posti ai vertici delle strutture. Il direttore infatti accentra su se stesso non solo le funzioni dirigenziali ma anche quelle direttive e, spesso, persino di natura esecutiva! Nonostante, la riforma ordinamentale della dirigenza penitenziaria introdotta con la legge Meduri, il direttore penitenziario continua ad espletare le stesse competenze del direttore funzionario, preMeduri.

Ed è proprio dalla revisione delle funzioni e competenze del direttore di istituto penitenziario che prende avvio la proposta in argomento, in modo da creare gli spazi di valorizzazione e di responsabilità diretta delle altre professionalità. In tal senso andrebbero modificati alcuni articoli del vigente ordinamento penitenziario sostituendo alla figura del direttore di istituto con quella del direttore di area corrispondente alla materia trattata. Nell'allegato documento sono illustrate le proposte di modifiche dell'Ordinamento penitenziario.

Per il direttore di istituto penitenziario, quindi, è oramai ineludibile una scelta di cambiamento radicale che orienti quella funzione verso compiti esclusivamente dirigenziali, caratterizzati, proprio per la specificità della funzione, da elementi di managerialità. Egli, infatti, è il responsabile non solo del bilancio contabile - e quindi dell'uso delle risorse finanziarie nei limiti dei finanziamenti ricevuti - ma anche del cosiddetto bilancio sociale che riguarda la complessa organizzazione e gestione della comunità penitenziaria e i risultati conseguiti all'interno della stessa comunità sul piano della sicurezza e della rieducazione. Gli ambiti normativi che descrivono funzioni, competenze e obiettivi del direttore sono definiti dalla Costituzione, dall'ordinamento penitenziario e dalle correlate norme sovranazionali con riferimento diretto alla mission del sistema penitenziario; dai testi normativi e regolamentari che disciplinano l'organizzazione e il lavoro del pubblico dipendente, con riferimento all'impiego delle risorse umane; dalle leggi in tema di anticorruzione, di contratti pubblici e di appalti, con riferimento alle responsabilità di natura amministrativa, contabile e disciplinare connesse all'utilizzo delle risorse finanziarie; dalle norme in tema di sicurezza sul posto di lavoro connesse ai bisogni di manutenzione straordinaria e ordinaria dell'intera struttura, nonché ai bisogni che attengono al benessere del personale e alla prevenzione dello stress da lavoro correlato.

Basterebbe questo sintetico panorama legislativo per comprendere le complesse dimensioni entro le quali si colloca la funzione del direttore di istituto penitenziario al quale, quindi, viene richiesta una profonda conoscenza giuridica unita a competenze aziendalistiche, sociologiche e relazionali. Non si può quindi non ravvisare l'urgenza di un cambiamento radicale dell'attuale modello gestionale che consenta al direttore di espletare nel modo migliore attribuzioni di competenze esclusivamente:

a. di programmazione: si pensi soltanto al "Progetto di istituto" che annualmente definisce le direttive e gli obiettivi da conseguire durante l'anno in tema di trattamento, di sicurezza, di contabilità, di sicurezza sul posto di lavoro, di benessere organizzativo, di relazioni esterne....

b. di organizzazione: stabilita l'organizzazione generale, si pensi al bisogno di dinamicità dell'organizzazione rispetto alle esigenze quotidiane che in alcuni casi richiedono adattamenti organizzativi anche provvisori.

c. di coordinamento: sempre rispetto al bisogno di assicurare dinamicità alla gestione dell'Istituto, si pensi alla mobilità tra aree del personale o all'impiego di personale tra più aree.

d. di controllo: è un'attribuzione che seppure già vigente è stata esercitata con modalità poco trasparenti. Infatti, essendo oggi il direttore responsabile di tutti i processi di lavoro, anche gestionali, non è altro che il controllore di se stesso. Con il cambiamento proposto il direttore dell'Istituto, in tale nuovo contesto, attraverso la sua attività di controllo e di super visore, diventa non solo garante della legalità dei vari processi, ma anche della congruità, della coerenza e della logicità dei medesimi rispetto alla normativa vigente, alle direttive politiche del Ministro, alle direttive.

B) Proposta di istituzione di un corpo di giustizia

Sul presupposto di recuperare unitarietà ed efficienza al sistema penale - ed alla fase di esecuzione che ne rappresenta la finalizzazione concreta - che dia effettiva attuazione alle pene alternative e la messa alla prova, si evidenzia il bisogno di costituire un'organizzazione specializzata e capace di intervenire in modo complessivo sul sistema delle pene in stretta connessione con gli organi della giustizia penale. Tale esigenza nasce dalla necessità di evitare il fallimento di un sistema che, fondato su sanzioni penali diverse dal carcere, non riesce a garantire verifiche e controlli adeguati.

Il dato di partenza di questa analisi vede un'Amministrazione penitenziaria pletrica ed inefficiente, la quale - pur disponendo di molti dirigenti, di un Corpo di polizia specializzato, di assistenti sociali, educatori e varie altre professionalità - risulta in realtà paralizzata, in sede centrale, anche a causa dell'eccesso di autonomia riconosciuta ai singoli settori, spesso in contrasto tra loro, e, in periferia, dai conflitti interni tra le diverse categorie. La dicotomia tra sicurezza e trattamento superata nella dimensione ideologica, lungi dal trovare una sintesi, si è invece trasformata essa stessa in un pretesto per alimentare differenze tra categorie di operatori e rivendicazioni, oramai calcificate a livello centrale e periferico fino a debilitare l'amministrazione penitenziaria. La riforma degli agenti di custodia del 1990 è rimasta per molti versi incompiuta, risolvendosi nella mera attribuzione del compito di traduzione dei detenuti a quella che è rimasta in sostanza una "polizia del carcere". Eppure il reclutamento, la formazione e le qualifiche attribuite agli appartenenti alla neo istituita "Polizia Penitenziaria" avrebbero meritato un ben altro destino. Ad oggi, l'incapacità di ripensare in modo complessivo ad un ruolo strategico per questa polizia, ha nuociuto sia alla valorizzazione di quel personale, sia agli obiettivi di giustizia collegati al suo quotidiano operare. Infatti - nonostante la smilitarizzazione e l'adozione di un ordinamento civile - la Polizia Penitenziaria si trova in atto confinata alla gestione della custodia e del carcere e relegata in posizione di secondo piano tra le forze di polizia.

Ma il disagio della polizia penitenziaria non è estraneo alle altre figure professionali. E così nel suo complesso l'unitarietà di intenti dei soggetti operanti nell'esecuzione penale, raggiunta sul piano della condivisione sul significato costituzionale della pena, è frenata da questo sentirsi "diversi" degli operatori. L'unitarietà costituirebbe - nell'attuale realtà carceraria e specialmente per gli operatori del settore giuridico-pedagogico - l'elemento motore per acquisire modalità di servizio più efficaci nonché per conferire reali e concreti spazi operativi a chi già

da tempo vive e lavora nella quotidianità penitenziaria con una propria missione specifica e complementare rispetto a quella perseguita dalle altre aree.

Si avverte così l'esigenza di favorire – tra gli operatori – un processo di “comune sentire”, capace di condurre al superamento delle “barriere di categoria” che – a volte anche artatamente fomentate e strumentalizzate – hanno “diviso” e “allontanato”, facendo perdere di vista le principali finalità della funzione trattamentale ed inducendo a deprimenti livelli di demotivazione gli operatori preposti.

Nell'unitarietà dell'esecuzione penale, in sostanza si racchiudono – fondamentalmente – il significato ed il contenuto della “circularità decisionale” (potere “orizzontale” e “responsabilizzante” di ciascuna area operativa) dell'equipe, tanto sostenuta dalla L.354/75.

Peraltro la smilitarizzazione del disciolto Corpo AA. CC., e la sua “trasformazione” in “Polizia Penitenziaria”, da sola non poteva bastare a dare completezza ai doveri istituzionali ed al lavoro trattamentale, che si basa principalmente sulla conoscenza del soggetto autore di reato e della realtà socio-culturale in cui la devianza e l'illecito maturano e proliferano, nonché sui “processi” di inclusione/reintegrazione sociale della persona detenuta.

Sarebbe stato necessario, per questo, riformare – di pari passo alla Polizia Penitenziaria – tutto il personale dipendente impiegato nel lavoro trattamentale, con particolare riferimento agli educatori ed assistenti sociali, che con i detenuti e la loro realtà socio-ambientale hanno sempre convissuto.

Ma l'azione di riforma - riservata solo all'organizzazione ed al trattamento della classe dirigente (v. L. “Meduri”) nonché all'assetto “formale” della “nuova” Polizia Penitenziaria - trascurando gli operatori del trattamento, non poteva che impoverirne il ruolo e la funzione. Basterà esaminare, a tale riguardo, quale sia da anni oramai il rapporto proporzionale numerico educatori/detenuti e quali i programmi di formazione, - orientati ai valori della rieducazione, nel solco di una idea unitaria di reclutamento/formazione - ma a volte carenti di profili specialistici di tipo antropo-sociologico. Si avverte dunque il bisogno di un ritorno qualificato e non retorico ai principi del trattamento penitenziario (anche rispetto alle problematiche della donna detenuta ed alle pari opportunità in genere) in un quadro unitario di formazione e di azione amministrativa.

Ineludibile quindi appare l'esigenza di realizzare un “Corpo di Giustizia” che, come previsto in altri paesi occidentali, si occupi della sicurezza dei luoghi di detenzione e di coloro che ivi operano o sono reclusi. Un Corpo di polizia che provveda altresì alla vigilanza ed all'assistenza nel percorso di rieducazione dei reclusi - in carcere o nel domicilio - sin dal momento di inizio della esecuzione della misura e che, ove il magistrato lo disponga, possa – al pari delle altre forze di polizia – direttamente dare esecuzione ai provvedimenti di carcerazione emessi nei confronti di condannati in via definitiva. Un Corpo specializzato che, analogamente a quanto avviene in altri Stati (si pensi ai Marshall negli Stati Uniti), si occupi, inoltre, della protezione dei collaboratori di giustizia e della sicurezza dei magistrati e degli uffici giudiziari.

D'altra parte il ruolo degli educatori penitenziari, creato originariamente per fare da contraltare ad un corpo di custodia privo della qualificazione ora acquisita dalla Polizia Penitenziaria, non ha più ragione di trovare spazio in una distinta struttura organizzativa; esso può fungere da ruolo tecnico ad elevata professionalità nell'ambito di un Corpo ormai da tempo formato ed addestrato per garantire - nel suo

complesso - le finalità costituzionali della pena. Altrettanto è a dirsi per gli assistenti sociali, che ben potrebbero lavorare al controllo sulle misure alternative assistiti da più penetranti poteri di verifica propri di un Corpo vocato alla *probation*, ossia alla misurazione dei progressi di reinserimento sociale dei soggetti ai quali è data una *chance* di espiazione fuori dal carcere per i reati compiuti.

L'auspicato "Corpo di Giustizia dello Stato", per rispondere efficientemente alle esigenze di servizio che il lavoro trattamentale richiede e per riportarsi con pari dignità ai modelli operativi penitenziari degli altri Paesi occidentali dovrà prevedere ed assumere su di sé, nella propria identità operativa, l'impronta e la dimensione del servizio di Giustizia, che concentra poteri più ampi della semplice attività di Polizia. In una siffatta organizzazione, la dimensione dinamica dei controlli operativi di polizia, da effettuarsi attraverso il controllo del territorio nei luoghi ove vivono gli affidati, si aggiungerà all'intervento di servizio sociale al fine di favorire i percorsi di reinserimento. L'esperienza dei funzionari di servizio sociale fungerà dunque da momento qualificante per rinunciare ad ogni impostazione di natura meramente "militare", fondata su spirito di contrapposizione. Si otterranno sul piano dei controlli di polizia finalità di sicurezza e di controllo del territorio che oggi non sono affatto assicurate dalle altre forze di polizia. Il nuovo Corpo sarà la risultante della fusione di culture diverse e pertanto troverà una sua identità nel solco di quella fusione, non nell'incorporazione nella realtà numericamente prevalente. A livello centrale la gestione complessiva dei fenomeni di controllo sociale legata alla esecuzione delle misure penali, farà dell'amministrazione del Corpo di Giustizia un soggetto forte stabile e competente ed un prezioso organo di consultazione dei governi per la determinazione delle scelte generali sulla repressione penale dei crimini. A livello periferico esso finalmente opererà in modo stabile, visibile e costante sul territorio. Tanto nei servizi di sicurezza (scorte, presidi, tutela dei collaboratori) quanto in quelli di controllo (controllo domiciliare e di quartiere degli affidati e dei soggetti messi alla prova). I colori del Corpo di giustizia saranno riconoscibili dai cittadini, al pari delle funzioni da esso svolte. Ciò solo rappresenta il presupposto irrinunciabile per la parificazione alle altre forze di polizia. Ma la natura qualificata e rilevante della funzione adempiuta gli conferirà un primato tra le medesime forze.

Esattamente il contrario di ciò che accade oggi, quando una amministrazione debole e frammentata, i cui vertici vengono imposti dalla politica, è chiamata a subirne le determinazioni irrazionali e le repentine marce indietro. E d'altra parte per assecondare gli umori della politica è a propria volta chiamata a compiere scelte irrazionali e prive di ogni strategia sul piano dell'edilizia penitenziaria, della gestione del personale, della sicurezza interna. Scelte che vanno ad incidere sulla qualità della vita degli operatori - confinati dentro le mura che rendono invisibile la loro professionalità ed il loro sacrificio, spesso spinto fino all'inaccettabile pregiudizio per la incolumità personale.

Il Corpo trasformerebbe gli operatori da soggetti passivi a protagonisti delle scelte di sicurezza. Nell'opera di pianificazione, di studio e di razionalizzazione delle scelte il nuovo corpo sarà agevolato proprio dalla nuova funzione, ascrivibile più alla terzietà della funzione di giustizia, che alla contrapposizione propria de rapporto custodia-detenuiti. Il Corpo di Giustizia, traducendo in attività esecutive le decisioni giudiziarie ne condividerà i momenti di terzietà e di equilibrio, forte anche della nuova cultura unitaria che ne ispirerà l'azione, ed attraverso le determinazioni e le valutazioni connesse al percorso di ciascun detenuto o affidato o messo alla prova, darà concreta dimensione alla pena che è - o sarà - chiamato a scontare.

Interpreterà dunque nel proprio operare, la "cultura" del rispetto, della collaborazione, della compartecipazione e della condivisione del lavoro di tutti gli operatori facendosi erede del patrimonio professionale delle qualifiche professionali che, dalla riforma penitenziaria del 1975 ad oggi, nel carcere, per il carcere e nell'area dell'esecuzione penale esterna hanno vissuto ed operato.

Si potrà solo così fondere in un'unica ed armonica realtà organizzativa le attuali diverse carriere e specializzazioni dell'Amministrazione Penitenziaria (Polizia Penitenziaria, educatori, assistenti sociali, etc.) e finalizzando le attività alla funzione costituzionale della pena, nel delicato bilanciamento tra sicurezza e trattamento. Questo modello, consentendo la confluenza nel nuovo Corpo unitario di tutte le professionalità operanti nell'Amministrazione Penitenziaria, produrrà finalmente il superamento della dicotomia Polizia Penitenziaria/Amministrazione, poiché tutti i dipendenti dell'Amministrazione dovranno essere inquadrati – con una riforma organica che esalti comunque le diverse professionalità in un contesto unitario – nel "Corpo di Giustizia dello Stato".

Il testo concreto di una possibile riforma normativa fa riferimento alla bozza contenuta nel lavoro di elaborazione finale della Commissione Gratteri che si allega. Lo spirito ed il modello della sua attuazione, non meno rilevante del possibile nuovo assetto ordinamentale, potrà invece ricavarsi da un modello organizzativo che tenga conto dei contenuti delle considerazioni esposte nel dibattito del tavolo 15, anche di quelle contenute nella proposta A), che risultano in gran parte compatibili.

DOCUMENTAZIONE Allegato 1: testo Commissione Gratteri

Allegato 2: contributo Antonio Mattone

Allegato 3: contributo Gabriele Terranova

Allegato 4: contributo 1 Massimo De Pascalis

Allegato 5: contributo 2 Massimo De Pascalis

Allegato 6: contributo Silvana Mordegli

Allegato 7: contributo Gloria Manzelli

Allegato 8: contributo Antonio Galati

Allegato 9: Proposte di modifiche normative in attuazione delle proposta 1

Allegato 10: linee guida elaborate dall'Issp sul tema della sorveglianza dinamica

ATTIVITA' SVOLTE Scheda intervista e report dell'audizione delle rappresentanze sindacali e di associazione.