

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE

TAVOLO 15

Riflessioni finali.

Riassumo brevemente le considerazioni che ho già espresso sia nel breve scritto indirizzato per posta elettronica agli altri componenti del Tavolo all'inizio dei lavori, sia nelle successive riunioni a cui sono intervenuto, aggiornandole alla luce del dibattito svolto.

Prendo le mosse dal rapporto di medio termine, che considero un punto di partenza, piuttosto che un documento di sintesi, per come si sono articolati i lavori del Tavolo.

Ho già avuto modo di rappresentare che la prima proposta che vi è confluita, quella di armonizzare le diverse famiglie professionali operanti nel settore dell'esecuzione penale accorpandole in un unico corpo, il *Corpo di Giustizia dello Stato*, qualificato come *corpo di polizia ad alta specializzazione*, non mi trova assolutamente d'accordo.

È indubbio che vada superata 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 - quale trasposizione della prima sulle due grandi famiglie degli operatori penitenziari basata sul semplicistico presupposto che l'una sia più votata ad esigenze di mera vigilanza e contenimento e l'altra alla rieducazione – anche valorizzando la partecipazione alle attività di osservazione e trattamento già normativamente prevista per il personale dell'attuale Corpo di Polizia Penitenziaria.

Tuttavia, 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, a mio avviso, 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 invece avviene nella nostra prima relazione e come richiedono altresì alcune delle rappresentanze sindacali che abbiamo interpellato.

Ritengo pertanto 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 già da altri richiamate.

Mi pare doveroso, inoltre, sottolineare che 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.

Le stesse considerazioni ritengo 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.).

Condivido peraltro il rilievo della Dott.ssa Mordegli secondo cui ancor più urgente, nella prospettiva in cui si prevedesse ad un rafforzamento dell'organico degli operatori attraverso nuove assunzioni, dovrebbe giudicarsi l'esigenza di integrare gli organici

del personale dell'area trattamentale e dell'esecuzione penale esterna, la cui enorme sproporzione rispetto al “bacino di utenza” rappresenta innegabilmente uno dei principali punti critici del sistema, traducendosi nella sostanziale impossibilità di attuare un trattamento individualizzato.

Mi sentirei, anzi, di affermare, al riguardo, che 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, riflette 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.

Ed è anche la realistica constatazione di questo dato di fatto che mi induce a ritenere che l'ipotizzato accorpamento segnerebbe la definitiva prevalenza delle istanze di sicurezza su quelle della rieducazione.

Devo dire che mi ha molto colpito, nel corso delle audizioni delle rappresentanze sindacali, il diffuso favore con cui la proposta di accorpamento è stata accolta, in particolare da parte di rappresentanze dei lavoratori del Comparto Ministeri. D'altra parte, non si può non constatare 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. E non mi pare che 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.

Condivido invece, la proposta (De Pascalis) di riforma della dirigenza incentrata sulla valorizzazione delle figure dei Direttori di Area, attraverso l'attribuzione diretta della titolarità dei processi di lavoro di competenza delle articolazioni loro affidate e di funzioni di gestione delle relative risorse, anche umane, riservando ai Direttori d'Istituto attribuzioni più propriamente di indirizzo, coordinamento, supervisione e controllo.

Mi pare che le critiche sollevate dall'esterno del Tavolo da parte di chi vi intravede il rischio di un indebolimento della figura dei Direttori e di uno svilimento della loro funzione di garanzia di legalità rivelino un fraintendimento. Proprio la separazione dei compiti di indirizzo e controllo (ovvero di programmazione e verifica) rispetto a quelli di concreta gestione amministrativa consente di valorizzare i primi e rappresenta una forma di razionalizzazione e di armonizzazione, piuttosto che una “decapitazione” dell'apparato.

Va da sé che un ruolo chiave, nell'architettura disegnata, dovrà essere rivestito dalla previsione di adeguati contesti di confronto collegiale, nei quali i ruoli più propriamente dirigenziali dovranno trovare piena occasione di esplicarsi, in una logica di costante programmazione e rendicontazione che auspicabilmente conferisca all'azione complessiva una veduta di più ampio respiro progettuale che oggi pare spesso difettare.

L'accentuazione degli aspetti di programmazione e di costante verifica dei risultati, inoltre, mi pare possa favorire la valorizzazione delle risorse offerte dal territorio e dal volontariato, nonché il coordinamento fra le attività trattamentali interne agli Istituti e le strutture dell'esecuzione penale esterna, tutti obiettivi cruciali per l'opera di reinserimento sociale.

Altrettanto condivisibile mi pare l'ulteriore auspicio espresso in particolare dal Coordinatore del Tavolo di riservare a personale proveniente dall'interno dell'Amministrazione i ruoli della dirigenza nazionale, con esclusione delle sole figure apicali di

nomina politica, evitando i frequenti avvicendamenti legati allo *spoil system*, per garantirgli maggiore qualificazione e continuità di azione.

Quanto al tema specifico della formazione, in particolare di quella del personale di Polizia Penitenziaria, ritengo che l'attuale sistema sia carente soprattutto nella formazione dei ruoli degli agenti/assistenti.

Rimasti esclusi dal sistema di eccellenza che indubbiamente assiste invece le figure superiori, questi appaiono diffusamente a disagio rispetto all'adozione di metodologie di lavoro in linea con il passaggio dal vecchio modello custodiale a quello della sorveglianza dinamica.

Pur nella consapevolezza degli evidenti ostacoli di tipo strutturale, correlati soprattutto alle caratteristiche architettoniche degli Istituti, mi pare evidente l'impulso che, al riguardo, può provenire da una formazione più pragmatica, incentrata sulla differenziazione dei compiti, sulla specializzazione in specifiche mansioni e sull'adozione di protocolli comportamentali prestabiliti, di facile assimilazione, che non lascino spazio all'improvvisazione.

Scorrendo il programma del corso n. 170, presente fra i materiali a disposizione del tavolo, segnatamente nelle parti dedicate all'addestramento, e confrontandolo con la panoramica sull'esperienza inglese fornita dal lavoro scientifico del Dott. Giacalone presente anch'esso fra gli stessi materiali, ritengo si possa direttamente constatare la differenza fra un approccio formativo più generico ed astratto, che affida all'esperienza del tirocinio l'assimilazione delle prassi operative, ed un modello più pragmatico, basato su protocolli operativi predefiniti nel dettaglio.

Passando al tema dell'ampliamento delle funzioni della Polizia Penitenziaria all'ambito dell'esecuzione penale esterna (mi scuserete se procedo per flash), ritengo di dover esprimere delle riserve, sebbene sia consapevole che l'argomento ci viene consegnato più per interrogarci sul *quomodo* che non sull'*an*, sia

per come è inserito negli obiettivi del tavolo, sia perché fa già parte di una direttiva del disegno di legge - delega in discussione in Parlamento.

Partirei dal sottolineare che il § 60.2 delle *Regole Minime per il trattamento dei detenuti* dell'ONU prescrive espressamente che il controllo sulla *probation* non deve essere affidato alla polizia, ma deve attuare un'efficace assistenza sociale.

Non occorre che mi soffermi sulla differenza che intercorre fra un controllo *di polizia* ed un controllo *di assistenza sociale*, né sul fatto che la Polizia Penitenziaria non è propriamente un corpo di *polizia*, secondo l'accezione che si attribuisce al termine nei documenti internazionali.

Esprimo però 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, ad esempio, di effettuare, con la dovuta frequenza, sopralluoghi a sorpresa nei luoghi di dimora o di lavoro dei soggetti controllati.

Ed allora, se consideriamo che il coinvolgimento della Polizia Penitenziaria passerebbe per la creazione di appositi reparti, con assunzione di nuovo personale, mi chiedo perché non si dovrebbe invece procedere ad un adeguamento degli organici degli uffici di assistenza sociale.

La mia personale risposta è conseguente a quanto sopra espresso circa la necessità di un riequilibrio numerico fra le diverse famiglie degli operatori.

Se invece si pensa di sopperire alle carenze organiche degli UEPE attingendo alle attuali risorse umane della Polizia Penitenziaria, si tratterebbe di un intervento congiunturale piuttosto velleitario e non di una riforma organica. E valutando costi e benefici non ne varrebbe la pena.

Diverse implicazione solleva l'ipotesi di un maggiore coinvolgimento della Polizia Penitenziaria nel controllo sull'esecuzione della detenzione domiciliare, della semilibertà.

Trattandosi di funzioni che già oggi sono svolte anche da organi di polizia, non ravviserei alcuna controindicazione all'impiego della Polizia Penitenziaria. Al contrario, la maggiore vocazione verso l'osservazione e la conoscenza del soggetto, nonché verso l'interlocuzione con gli operatori preposti all'elaborazione ed allo sviluppo dei progetti trattamentali che, almeno in teoria, dovrebbe connotare il corpo di Polizia Penitenziaria, la rende certamente più idonea delle altre forze di polizia, rispetto allo svolgimento tali funzioni, nell'ambito delle misure alternative alla detenzione.

Altrettanto non può dirsi con riguardo alle misure cautelari, un settore al quale è estraneo il trattamento ed è piuttosto richiesta una conoscenza delle attività d'indagine che si compiono a carico dei soggetti cautelati ed una interazione con chi le conduce, più agevolmente rinvenibile negli altri organi di polizia ed anzi incompatibile con la Polizia Penitenziaria, per sua natura esclusa dalle attività di indagine.

Ringrazio per essere stato coinvolto in questa consultazione.

Prato, li 20/11/2015.

Gabriele Terranova