

I Parte

Ho letto con molta attenzione e interesse il documento inoltratoci dal Presidente del nostro gruppo di lavoro, dr. Sebastiano Ardita. La relazione di accompagnamento all'articolato normativo esprime riflessioni, principi e concetti che hanno radici nel bisogno, oramai da tutti noi condiviso, di cambiamento del Modello Organizzativo chiamato a gestire il nostro sistema di esecuzione penale, penitenziario e non.

A dire il vero è un bisogno che, inascoltato, personalmente auspico e propongo oramai da molti anni, forse troppi. A tal proposito, ritengo utile al lavoro che insieme dovremo portare avanti sottoporvi un mio articolo, pubblicato sull'ECO dell'Issp, dal titolo "Se non ora, quando?".

In attesa di leggerVi o di incontrarVi in apposita riunione torno volentieri e in modo veloce sul documento della Commissione Gratteri alla quale va certamente riconosciuto il merito di aver costruito un percorso logico, sorretto da un bisogno di semplificazione dell'attuale modello organizzativo e di riconciliazione delle varie famiglie professionali che, a distanza di 40 anni, non hanno ancora maturato un senso comune di appartenenza alla complessa gestione dell'esecuzione penale. A dire il vero sul modello organizzativo è già intervenuto il Governo con il recente DPCM di riorganizzazione del Ministero della Giustizia. A questo punto credo che dobbiamo indirizzare la nostra attenzione al modello gestionale dell'attuale sistema e agli ordinamenti professionali che lo caratterizzano. Entrambi i temi, tra di loro connessi, richiedono alcune modifiche delle vigenti normative, con particolare riferimento al Corpo di polizia penitenziaria.

Tuttavia, preliminarmente, ritengo opportuno parteciparVi la seguente osservazione che non ho letto tra le pur pesanti critiche che la Commissione Gratteri rivolge al vigente sistema penitenziario (rectius: di esecuzione penale). Il "fallimento" dell'attuale sistema, da cui ha origine la proposta di cambiamento della Commissione, rappresentato dal debito di legalità, di sicurezza e di risocializzazione, è maturato e si è consolidato nel corso di 40 lunghi anni, nonostante il legislatore abbia persino previsto, a garanzia dell'efficienza dello stesso sistema, una doppia tutela giurisdizionale. La prima rappresentata dalla Magistratura di Sorveglianza e la seconda dalla Magistratura assegnata ai vertici dell'Amministrazione con compiti manageriali, strategici e amministrativi, di indirizzo, coordinamento e persino di gestione delle risorse finanziarie, del personale e dei detenuti. Eppure, nonostante tale previsione, il fallimento crudemente denunciato dalla Commissione c'è stato lo stesso. Manca nella relazione della Commissione qualsiasi tipo di analisi a tale argomento. Anzi si coglie un palese rinvio alle responsabilità dirigenziali, di cui si chiede una forte riduzione con un chiaro proposito di ridurre i danni che tale categoria potrebbe ulteriormente determinare.

Il bisogno di cambiamento è reale ed urgente, purché l'esame critico di partenza sia globale e non parziale. Nella relazione della Commissione tale questione rappresenta un elemento di criticità, sul quale dovremmo fare un'analisi più approfondita.

II Parte

Il legislatore si è consapevolmente assunto l'onere di introdurre nel 1975 - e di migliorare oggi con le recenti micro riforme - il senso delle pene statuito dalla nostra Costituzione. Noi, partendo proprio dalle criticità di cui tutti dobbiamo essere consapevoli, dovremmo saper costruire una proposta di cambiamento che, attraverso un modo d'essere operativo diverso dell'intero sistema, realizzi compiutamente il senso dell'esecuzione penale sancito dalla nostra Costituzione e tradotto dal vigente ordinamento o quello che sarà dopo le modifiche previste nel disegno di legge delega.

L'idea di fondo da cui muovono le mie proposte è la valorizzazione delle risorse umane presenti nel sistema che hanno maturato capacità ed esperienza professionale, accompagnate da una costante e intensa attività di formazione specialistica e di aggiornamento, tali da poter sostenere che si tratta di risorse ancora sottoutilizzate e inesprese 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). Nelle svariate attività formative realizzate all'Issp nel corso degli ultimi cinque anni è stato possibile rilevare straordinarie potenzialità professionali di quel personale, ma anche livelli di insoddisfazione, determinati proprio 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. Questi, 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 dovrebbero iniziare le nostre riflessioni, 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 la figura del direttore di istituto con la figura del direttore di area corrispondente alla materia trattata. Con separato documento potranno essere illustrate le modifiche necessarie, integrate dalla disciplina relativa alle funzioni dei direttori di area penitenziaria.

Per il direttore di istituto penitenziario 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; dalla disciplina del benessere organizzativo che attiene al benessere del personale e alla prevenzione dello stress da lavoro correlato (vedi sotto tale profilo l'evidenza segnalata dal dott. Modesto Prosperi, Garante detenuti di Milano).

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 amministrative del Capo del Dipartimento, dei direttori generali e dei Provveditori, rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.
- e. di supervisione: è una forma più generale dell'attività di controllo per guidare costantemente l'attività delle varie aree alla realizzazione del progetto di Istituto.
- f. di rendicontazione rispetto al conseguimento degli obiettivi prefissati, attraverso l'elaborazione di dati preventivi e consuntivi ricavabili dall'attività delle diverse aree organizzative.

Per l'espletamento di tali competenze il direttore, negli istituti più complessi (circa 100 strutture) potrà usufruire della collaborazione di un vice direttore e dell'area dell'Organizzazione e delle relazioni il cui direttore sarà un funzionario amministrativo, nonché della collaborazione dei direttori di area (sicurezza, trattamento e contabilità) attraverso conferenze di servizio periodiche e/o l'istituto della delega amministrativa.

Le attribuzioni di compiti indicate ai punti precedenti sono palesemente incompatibili con la titolarità 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 la cui titolarità (e responsabilità) dovrà essere attribuita in via diretta al corrispondente funzionario, direttore dell'area. Tra le novità che dovrebbero caratterizzare gli ambiti di competenze dei direttori di area rientra senz'altro la gestione del personale assegnato dal direttore dell'Istituto alle varie aree. Inoltre il direttore dell'area della sicurezza, nel nuovo modello gestionale, diventa responsabile della sicurezza all'interno dell'Istituto e della collaborazione da prestare all'area trattamentale ai fini del trattamento rieducativo. Così come il direttore dell'area trattamentale diventa responsabile dei vari processi di lavoro che attengono all'organizzazione e gestione di tutte le attività trattamentali e rieducative. Analoghe conclusioni riguardano il direttore dell'area contabile che diventa responsabile dell'impiego delle risorse finanziarie e dei connessi processi di spesa.

Il direttore dell'Istituto, come già detto, in tale nuovo contesto, 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 amministrative del Capo del Dipartimento, dei direttori generali e dei Provveditori, rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.

Il direttore di istituto ha quindi una profonda conoscenza giuridica generale e specialistica non solo in materia di esecuzione penale ma anche di organizzazione, di ordinamenti professionali, di relazioni sindacali e di contrattazione, di sicurezza sul posto di lavoro, di benessere organizzativo, di contrattualistica pubblica, di anticorruzione...

Il nuovo modello organizzativo e gestionale dell'Istituto penitenziario (che dovrebbe essere esteso anche agli uffici di esecuzione penale esterna e agli istituti minorili)dovrebbe essere il punto di partenza per una conseguenziale riorganizzazione dapprima dei Provveditorati e infine dello stesso Dipartimento. Purtroppo, ancora una volta così non è stato. Ma in corso d'opera, con tale presupposto, i decreti ministeriali di attuazione del DPCM di riorganizzazione del Ministero della Giustizia possono assumere un indirizzo più coerente alle finalità dell'esecuzione penale secondo il nuovo modello gestionale che ho appena accennato.

In tale quadro, le proposte della Commissione Gratteri semplificano esageratamente il tema molto più complesso dell'esecuzione penale nel nostro ordinamento, riconducendo il tutto sotto la denominazione di

“Corpo di Giustizia dello Stato” con evidenti rinvii ad un’organizzazione gerarchica peraltro al servizio esclusivo della magistratura, senza alcun riferimento alle complesse esigenze di natura aziendalistica chiamata a realizzare obiettivi complessi, connessi al Bilancio contabile ma, in modo particolarmente significativo, anche al Bilancio sociale sia in termini di sicurezza che di trattamento rieducativo, il cui controllo e supervisione è praticamente inconciliabile con una organizzazione chiusa come è la proposta della Commissione.

Sono assolutamente d’accordo, invece, sul bisogno di trovare formule organizzative, gestionali e ordinamentali che valorizzino le risorse personali presenti, soprattutto dell’attuale Corpo di polizia penitenziaria. Alcune delle nuove competenze che la Commissione intende assegnare alla Polizia penitenziaria potrebbero essere attuate nel breve termine ampliando i contenuti dell’attuale art. 5 della L. 395/90 che disciplina i compiti istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria. In tal senso, non si può non condividere la proposta di qualificare il Corpo di Polizia penitenziaria come Corpo specializzato dell’esecuzione penale, interna ed esterna con estensione anche agli ambiti propri della messa alla prova, della detenzione domiciliare e delle misure alternative in generale. L’ampliamento delle competenze, collegato anche alla figura di direttore dell’area della sicurezza, richiede necessariamente l’istituzione del ruolo dirigenziale della polizia penitenziaria (ampliando l’attuale misero organico) con una disciplina della carriera aperta anche alla dirigenza generale. I nuovi posti di funzione direttivi e dirigenziali possono completare in modo senz’altro più efficace gli attuali modelli organizzativi dell’Istituto penitenziario, del Provveditorato e del Dipartimento. Analoghe proposte e procedure dovrebbero estendersi anche al personale delle altre qualifiche professionali (educatori, assistenti sociali, amministrativi, contabili e tecnici).

Per completare il quadro del cambiamento che porti l’intero sistema verso un nuovo modo d’essere organizzativo e gestionale occorre anche prevedere nuove 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 e il facilitatore sono profili professionali che dovrebbero essere introdotti nel nuovo sistema di esecuzione penale, senza escludere che tali nuove figure potrebbero trovare spazio formalmente riconosciuto nei ruoli specializzati della polizia penitenziaria, con apposite modifiche all’attuale ordinamento. In tale contesto, potrebbero essere previste anche qualifiche professionali all’interno del ruolo degli ispettori per lo svolgimento negli istituti penitenziari di corsi di formazione professionale per l’avviamento al lavoro dei detenuti.

III Parte

Mi soffermo infine brevemente sul tema della formazione del personale che il DPCM di riorganizzazione riunisce sotto un’unica Agenzia. E’ stata questa una scelta più che opportuna, seppure tardiva, perché consente di avere una strategia uniforme su un argomento essenziale per il buon funzionamento dell’intero sistema. Le linee strategiche, di programmazione e pianificazione delle attività formative tracciate in questi ultimi anni dall’Istituto Superiore di Studi penitenziari, in linea con le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, vanno consolidate, alimentando una formazione nazionale riservata ai ruoli apicali (direttivi e dirigenziali) dell’organizzazione complessiva per alimentare un pensiero ed una operatività comuni sull’intero territorio. Su tale minimo comune denominatore dovrà qualificarsi, a cascata, la formazione decentrata presso i Provveditorati regionali nei confronti del restante personale dei quadri intermedi ed infine persino la formazione decentrata di sede (presso le stesse strutture penitenziarie) per una diffusione degli aggiornamenti formativi ancora più articolata. Le esperienze maturate fino ad oggi con tale modello organizzativo e operativo hanno prodotto risultati molto apprezzati, nonostante il sostanzioso taglio agli stanziamenti riservati proprio alla formazione che in pochi anni sono passati da 2 milioni di euro a poco più di 200.000 euro. L’estensione delle competenze della nuova Direzione Generale della Formazione e l’inglobamento in essa anche della formazione del personale in servizio nelle strutture minorili richiede,

pertanto, una maggiore consapevolezza da parte dei vertici dell'Amministrazione in sede di distribuzione delle risorse finanziarie.

Massimo De Pascalis

Roma, 1 settembre 2015