

TAVOLO 15

OPERATORI PENITENZIARI E FORMAZIONE

Gentilissimi,
come sapete mi è molto spiaciuto non poter partecipare all'unica riunione del Tavolo 15 ma quel giorno ero in partenza per un viaggio di lavoro, con biglietto ormai emesso. Spero sia possibile che i prossimi incontri possano essere concordati. Vi chiedo, peraltro, che nel report di medio termine, esito della riunione, compaiano i nominativi dei presenti all'incontro che hanno condiviso il documento, grazie.

Rispetto agli approfondimenti scambiati attraverso le mail, provo ad esprimere alcune riflessioni.

Il perimetro tematico del Tavolo è davvero ampio in relazione alla necessità di approfondire strategie su come, attraverso la formazione e l'aggiornamento, sia possibile 'dar gambe' ad un sistema di esecuzione delle pene più leggero e funzionale che integri sicurezza, accoglienza, rieducazione, multi professionalità, e che sia volto a modelli di detenzione più consoni alle finalità costituzionali della pena.

Tanto sia all'interno delle carceri quanto fuori di esse, per l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, attraverso un'azione costante di contemperamento delle finalità trattamentali (rieducative e di reinserimento sociale) e di sicurezza, con l'obiettivo di riportare ad unità di obiettivi e di azione la molteplicità professionale presente nel sistema dell'esecuzione penale. Tali azioni sono la premessa indispensabile per la definizione ed il superamento della dicotomia tra i concetti di sicurezza e trattamento.

In particolare, nella nota che definisce l'oggetto del Tavolo, si fa riferimento ad un modello di rete che, come sapete, è alla base dell'intervento di servizio sociale e che, affiancato da altri approcci, potrà costituire la base di processi d'aggiornamento congiunti degli operatori del sistema giustizia, con la previsione anche di percorsi comuni con le realtà professionali del territorio (enti locali, aziende sanitarie, privato sociale, volontariato).

L'ordinamento penitenziario e l'organizzazione dei servizi hanno infatti il compito di rendere effettivo ed efficace nel nostro sistema giuridico ed amministrativo il principio costituzionale per cui le esigenze di protezione della collettività debbano tradursi in una serie di interventi finalizzati non solo alla custodia, ma anche (direi soprattutto) al recupero umano e sociale degli autori di reato, attraverso procedure e metodologie indicate complessivamente con il termine di "trattamento penitenziario".

L'idea fondamentale è che il rischio di ricaduta nel delitto viene ridotto se si favorisce il reinserimento sociale del soggetto deviante, ovviamente in condizioni di sicurezza per la collettività e le vittime.

Alla funzione di prevenzione generale della norma penale, si affianca dunque un'attività di prevenzione speciale tendente a ridurre la recidiva tramite interventi c.d. rieducativi e risocializzanti che si realizzano attraverso un complesso sistema di benefici penitenziari e di misure e sanzioni di comunità, applicati sotto la giurisdizione della magistratura.

Pertanto è importante che l'oggetto di approfondimento del Tavolo 15, ferma restando l'attenzione anche sull'area penale interna, si soffermi con la dovuta attenzione proprio sull'esecuzione penale esterna che, attraverso l'attuale riforma voluta dal Ministro Orlando, dovrà assumere un'importanza crescente al fine di invertire il focus del sistema di esecuzione penale attraverso l'attività del Dipartimento di Giustizia minorile e di comunità.

Al cuore di questo sistema, da poco delineato ed in buona sostanza da attuare, c'è il lavoro svolto dal personale penitenziario e, in particolare, dagli assistenti sociali che garantiscono gli interventi di

esecuzione dei provvedimenti di giustizia in particolare nello stato libero, curando la valutazione dei livelli di rischio, di aggressività, di recidiva e di bisogno, gli interventi sociali, integrando la propria attività con quella della magistratura, delle altre professionalità del trattamento, delle forze di polizia e delle altre agenzie pubbliche (in particolare degli enti locali e delle aziende sanitarie cui è passata per legge in toto la responsabilità delle competenze sanitarie – e quindi mediche e psicologiche – inerenti), private e del volontariato presenti nella comunità. Questa attività viene svolta grazie a un contatto diretto con i detenuti, i condannati ed imputati, questi ultimi destinati a crescere in modo esponenziale a seguito dell'introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti.

Gli assistenti sociali, al pari degli altri operatori penitenziari (in particolare educatori e appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria, ciascuno per le proprie competenze e nei contesti organizzativi dedicati), accedono quotidianamente ai reparti detentivi per adulti, agli istituti penali minorili, alle comunità terapeutiche e socio educative per adulti e minorenni, sono costantemente a contatto con detenuti, condannati, imputati e le loro famiglie molto spesso in contesti sociali difficili e marginali; predispongono i programmi di trattamento – in particolare per l'accesso alle misure e sanzioni di comunità e alla messa alla prova –, forniscono consulenza per l'applicazione delle misure e sanzioni di comunità, svolgendo un'attenta valutazione del rischio di recidiva, di aggressività e di bisogno, curano l'esecuzione penale esterna effettuando il controllo sul rispetto delle prescrizioni disposte da Tribunale per i Minorenni, Tribunale di sorveglianza e, sempre più spesso, dal Tribunale penale. In sostanza, svolgono dalla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 per quanto riguarda gli adulti e dagli anni '50 per quanto concerne i minorenni, compiti indispensabili per garantire la sicurezza della collettività che non possono essere svolti – così come avviene in tutti i paesi occidentali – esclusivamente dalle forze dell'ordine per la diversa specificità tecnica e professionale richiesta.

In particolare, nonostante gli elevati rischi connessi all'attività professionale, la scarsità cronica delle risorse, e senza un adeguato riconoscimento giuridico ed economico delle mansioni svolte, hanno sempre garantito il raggiungimento dei fini istituzionali nonostante il fatto che negli ultimi anni, a causa del blocco del *turn over*, il personale in servizio si è ridotto drasticamente.

A differenza dei principali paesi europei, con la più importante tradizione in materia di probation (Regno Unito e Francia), in Italia la situazione di grave criticità e di arretratezza del sistema di esecuzione penale esterna, perdura ormai da tempo e solamente di recente sembra trovare reale interesse nella politica governativa in risposta alle linee di indirizzo e le pronunce del Consiglio d'Europa tese a rinforzare il settore del probation.

Per prima la Raccomandazione (92)16 alla regola 22 afferma : *“Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare: realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia: e mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico”*.

Successivamente, la Raccomandazione (2010)1 Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation ha ribadito ed introdotto alcuni principi molto importanti. La regola 10, in particolare, ricorda che *“i servizi di probation beneficiano di uno status e di un riconoscimento adeguato alla loro mission e sono dotati di risorse sufficienti”*. Più precisamente, in materia di organizzazione e personale alla regola 18 si precisa che *“la struttura, lo status e le risorse dei servizi di probation devono corrispondere al volume dei compiti e delle responsabilità che ad essi sono affidati e devono riflettere l'importanza del servizio pubblico che assicurano”*. Alla regola 21 si aggiunge che *“i servizi di probation devono agire in maniera tale da guadagnare la credibilità degli altri organi di giustizia e della società civile per lo status ed il lavoro svolto dal loro personale. Le autorità competenti si sforzano di agevolare il raggiungimento di tale scopo, fornendo risorse adeguate,*

facendo in modo che il personale sia selezionato e assunto in maniera mirata, correttamente remunerato e posto sotto l'autorità di una direzione competente". Ancora più esplicita risulta la regola 33 che prescrive: "La remunerazione, i benefici sociali e le condizioni di impiego del personale devono essere in rapporto con lo status della professione e devono corrispondere alla natura gravosa del lavoro, per permettere di assumere e conservare in servizio il personale competente".

Il DPCM di riorganizzazione del Ministero della Giustizia prevede, perciò che qui ci riguarda, nell'ambito di una cornice concettuale pienamente condivisibile, profili di criticità, evidenziati anche dai documenti a disposizione di questo tavolo, in ordine soprattutto al come rendere effettivamente funzionante il sistema. Infatti, pur riconoscendo la centralità del servizio sociale che cura l'esecuzione penale esterna e la giustizia minorile e senza il quale il sistema non è in grado di funzionare e assicurare le funzioni istituzionali indicate dalla legge e richiamate dalla Costituzione, il dibattito elude la criticità fondamentale costituita dalla gravissima carenza numerica di assistenti sociali che si sta aggravando rapidamente in modo direttamente proporzionale allo sviluppo dell'area penale esterna. Appare, pertanto, del tutto elusivo e non funzionale "...prefigurare nuove figure professionali in riferimento alle esigenze che emergono dalla riorganizzazione della vita detentiva e dell'esecuzione della pena interna e esterna quali ad esempio mediatori interculturali ..." (punto 6, obiettivi Tavolo 15).

Innanzitutto si dovrà provvedere, in linea con quanto presente nel resto d'Europa, ad acquisire con assunzioni, eventuali passaggi da altri enti ed attingendo da graduatorie tuttora valide, un numero di assistenti sociali adeguato ad assicurare quanto previsto dalla riforma. E' evidente, inoltre, che non si può sopperire alla carenza di organico di assistenti sociali attraverso il reclutamento sporadico di libero professionisti. Si ricorda, altresì, in merito alle ipotizzate assunzioni di psicologi, che le funzioni sanitarie, ivi compresa quella di supporto psicologico, devono essere garantite dal servizio sanitario nazionale e non attingendo dalle risorse interne del sistema di giustizia che vanno utilizzate per le responsabilità specifiche.

Per quanto riguarda il dibattito sulla revisione dei profili professionali più direttamente coinvolti nella presa in carico dei soggetti sottoposti a provvedimenti di giustizia finalizzato a valorizzarne le competenze specialistiche elevate, acquisite attraverso specifici percorsi di formazione universitaria e di aggiornamento professionale ed assicurare unitarietà all'azione penale ed armonizzazione organizzativa alle strutture preposte, si tratta di un nodo cruciale, e ormai ineludibile, per garantire funzionalità del sistema e meglio assicurare il pieno adempimento dei compiti istituzionali e garantire anche una semplificazione amministrativa dello stesso.

In particolare, si chiede che il personale della professionalità di servizio sociale direttamente coinvolto nella gestione dell'esecuzione penale, e che svolge attività tecniche molto specifiche ed altamente professionali nel settore della sicurezza, non assimilabili ai compiti svolti dagli altri impiegati civili dello Stato, sia destinatario di una revisione dell'ordinamento giuridico e contrattuale (punto 1, obiettivi Tavolo 15).

Questo potrà, infatti, favorire concretamente la stretta collaborazione tra le professionalità direttamente coinvolte nel trattamento dei soggetti in esecuzione penale, interna ed esterna e, in particolare con gli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria.

Il progetto di costituzione del Corpo di giustizia dello Stato, proposto all'attenzione del Tavolo dal Coordinatore, dott. Sebastiano Ardita, costituisce una ipotesi che merita attenzione alla luce del superamento della dicotomia sopra citata e che riveste profili proposti dal documento, inviato al Sig. Ministro e ad altri interlocutori, firmato da una parte rilevante di assistenti sociali ed educatori, presente all'attenzione del Tavolo intorno al quale si sta sviluppando un dibattito basato anche su differenti approcci 'ideologici' rispetto alla mission e alle funzioni delle professioni coinvolte che occorre tenere nella dovuta considerazione.

Non v'è dubbio circa la necessità di trovare comunque modalità praticabili per pervenire ad una revisione dell'ordinamento giuridico e contrattuale commisurato alle responsabilità esercitate

trovandoci, ad oggi, in costanza di figure professionali che corrono i medesimi rischi eppure hanno trattamenti giuridici ed economici diversificati con gravissime disparità.

Pertanto, si ritiene doveroso ampliare il dibattito e gli approfondimenti su come rendere operativa tale istanza, tenendo in considerazione gli interventi espressi da altri membri del Tavolo e dalle istanze pervenute dall'esterno ed anche a quanto espresso dal Presidente Cascini, nell'incontro con i sindacati del comparto ministeri, riferendosi al compito di governare un sistema di esecuzione penale *“del tutto alternativo al carcere*, del dipartimento della giustizia minorile e di comunità avrà che si dovrà realizzare attraverso momenti di coordinamento e di scambio di modelli operativi più funzionali al progetto e *“nel rispetto delle specificità delle figure professionali e dei diritti del personale”*.

Lo sviluppo dell'area penale esterna, con l'accesso alle misure e sanzioni di comunità da parte di soggetti con livelli di rischio medio-alto, richiederà infatti l'intervento armonico ed integrato multi professionale, in particolare di assistenti sociali ed appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria.

L'integrazione del personale dovrà avere come punto centrale e imprescindibile la formazione e l'aggiornamento attraverso l'attivazione di specifici e congiunti percorsi formativi offerti dall'amministrazione (punti 4 e 5 , Tavolo 15).

Si ribadisce, pertanto, la disponibilità a lavorare in tale direzione congiuntamente, e non in contrapposizione, al fine di contribuire insieme all'implementazione del nuovo modello di probation in linea con i principi costituzionali e a quanto stabilito dalla Raccomandazione europea in materia di probation R. (2010)¹ che alla regola¹ afferma *“Le agenzie di probation devono tendere a ridurre la recidiva stabilendo positive relazioni con l'autore di reato al fine di controllarlo (includendo la sorveglianza, dove necessario), orientarlo ed assisterlo per favorire la riuscita del suo inserimento sociale. In questo modo il probation contribuisce alla sicurezza della collettività ed alla buona amministrazione della giustizia”*.