

Appunto dott. M. Antonio Galati – Direttore Casa Circondariale di Vibo Valentia

Ho letto con particolare attenzione il report di medio termine del Tavolo 15 e, essendo essenzialmente ivi riportate, gli stralci delle relazioni che, per facilità di comprensione, definirò rispettivamente Gratteri e De Pascalis.

Ritengo che entrambe siano estremamente interessanti e meritevoli di massima attenzione e che anche le linee di sviluppo indicate nel report possano portare ad una più incisiva programmazione..

A ben vedere le due proposte di lavoro prese in considerazione dal Tavolo non sono affatto contraddittorie e contrapposte.

Esse, pur pervenendo a formule organizzative alternative, mostrano una comune base di bisogni condivisi e di soluzioni generali analoghe.

I bisogni condivisi possono essere succintamente riassunti, a mio modesto parere, nei seguenti:

**a) valorizzazione delle risorse presenti.**

Entrambe le relazioni evidenziano la necessità di una maggiore responsabilizzazione ed autonomia da parte dei funzionari e degli operatori delle varie aree di intervento.

Per la “Commissione Gratteri” tanto deve attuarsi nell’ambito di un unico Corpo di Giustizia dentro il quale debbono confluire tutte le attuali “famiglie” che, per il mezzo delle specializzazioni, possano, recuperata la mission comune ed il senso di appartenenza, trovare la giusta motivazione in prospettiva anche di nuovi interessanti spazi di carriera.

Per la proposta “ De Pascalis” la valorizzazione delle risorse deve attuarsi sempre nell’ambito della specificità dei ruoli e mediante la costruzione di nuovi spazi di autonomia gestionale, maggiore responsabilizzazione e, conseguentemente, maggiori opportunità di crescita professionale. De Pascalis propone la previsione di nuove figure e qualifiche professionali finalizzate alla conoscenza delle persone.

**b) maggiori competenze della Polizia Penitenziaria.**

Entrambe le prospettazioni concordano sulla necessità di attribuire maggiori competenze al Corpo. La Commissione Gratteri propone la costituzione del nuovo Corpo di Giustizia e prevede espressamente le funzioni ad esso da assegnare. La proposta De Pascalis condivide la necessità di qualificazione del Corpo fino a renderlo specializzato nell’esecuzione penale tout cort seppure senza modificarne nome, essenza e dipendenza.

Per come evidenziato nel report di medio termine sembra preferibile, anche per la semplicità delle modifiche normative sottese, la soluzione proposta da De Pascalis per il soddisfacimento di tali bisogni.

Anche con riferimento all'analisi delle motivazioni del dichiarato fallimento, le due posizioni rivelano distanze concettuali minori rispetto a quelle che potrebbero presentarsi ad una prima lettura.

La relazione De Pascalis critica la relazione Gratteri perché avrebbe legato il fallimento del sistema dell'esecuzione penale e del sistema penitenziario quasi esclusivamente e senza un globale esame critico, alle responsabilità dirigenziali.

Lo stesso De Pascalis, seppure partendo dall'elogio delle competenze e delle straordinarie potenzialità inesprese del personale dell'Amministrazione Penitenziaria, propone alcune riforme delle competenze che consentano ai dirigenti di esprimere appieno le loro capacità ed attitudini senza soffermarsi troppo sulle origini delle disfunzioni.

In effetti, a ben vedere, l'analisi delle cause del fallimento vengono, in entrambe le relazioni, individuate nel ruolo concretamente giocato dalla dirigenza; Gratteri sembra sostenere una incapacità dei dirigenti, e propone la riduzione dei loro posti di funzione a favore della carriera della Polizia Penitenziaria, mentre De Pascalis propone riforme normative che consentano ai dirigenti di giocare il proprio ruolo ridisegnato per creare spazi di valorizzazione e responsabilità diretta delle altre professionalità e liberandolo dalle funzioni esecutive e direttive.

Poiché, a parer mio, le due proposte necessitano di maggiore approfondimento proprio rispetto al ruolo, alla funzione, ai compiti ed all'essenza stessa della figura dei direttori, mi permetto sommamente di proporre una analisi storica che possa far riflettere sulle opportunità sprecate negli ultimi anni, sui nodi critici dell'amministrazione dell'esecuzione penale, sulle cause del dichiarato fallimento denunciato da entrambe le relazioni, al solo ed esclusivo scopo di avanzare comprensibili proposte in tale specifico settore di studio.

Non partirò con l'analisi dei 40 anni durante i quali si sarebbe accumulato il debito di efficienza secondo Gratteri; liquiderò l'analisi del periodo fino all'Amministrazione Ionta definendo gli oltre 20 anni che vanno dalla direzione Amato a quella Tamburrino come anni in cui il potere contrattuale dell'Amministrazione nei confronti della Politica e del Governo era pressoché inesistente e votato a pura conservazione. Nel frattempo ci siamo persi, ad esempio, le opportunità offerte dalla riforma del Regolamento di Esecuzione e dall'indulto.

Il D.Lgs n. 444 del 1992, in attuazione del principio di decentramento delle attribuzioni stabilisce nel dettaglio le attribuzioni assegnate ai Provveditorati Regionali, individuando, di conseguenza, quelle di competenza dei direttori degli Istituti e Servizi

Nonostante nel 1992 il legislatore non potesse prevedere la presenza di un dirigente a capo di ogni Istituto Penitenziario – all'epoca i direttori delle carceri erano in massima parte funzionari ex 8° livello – il sistema di decentramento di attribuzioni prevedeva sostanzialmente compiti di coordinamento ed impulso sovraterritoriale a carico delle Dirigenze, ora Generali, e per i Direttori di Istituti e Servizi – ora Dirigenti non Generali, funzioni di concreta organizzazione, programmazione, coordinamento, controllo, supervisione e rendicontazione in ambito territoriale più ristretto ed in attuazione delle linee programmatiche nazionali e regionali.

Nella realtà tale decentramento si è spesso concretizzato, nonostante l'intervento della "legge Meduri" e del decreto Legislativo n. 63 del 2006 che ha assicurato la presenza di un Dirigente non Generale a capo di ogni di Istituto e Servizio, in un appesantimento delle procedure con necessità di acquisizione di autorizzazioni preventive e di pareri non richiesti dalla legge, per ogni attività messa in campo dai direttori.

Negli ultimi lustri, soprattutto a seguito dell'insediamento dell'Amministrazione Ionta, i Dirigenti Penitenziari hanno raramente partecipato alle scelte strategiche dell'Amministrazione, anche a livello Regionale, e molto spesso sono stati costretti a svolgere un demoralizzante ruolo di esecutori, anche inconsapevoli, di disposizioni di dettaglio provenienti dalle Dirigenze Generali.

In concreto i Provveditorati hanno svolto le funzioni destinate ai Direttori Dirigenti non Generali, spesso omettendo di adempiere alle attribuzioni di coordinamento ed impulso loro riservate dalla norma, costringendo questi ultimi a compiti diversi da quelli che la previsione normativa di decentramento delle attribuzioni e la norma Penitenziaria (Ordinamento e successivo Regolamento di Esecuzione del 2000) loro assegnavano.

Con la nomina di Tamburrino a Capo dell'Amministrazione sembrava che vi fosse un progetto a medio termine.

Il progetto, mai pienamente comunicato nella sua interezza ai dirigenti ed al personale, partiva dalla ridefinizione dei circuiti penitenziari, ed attraverso la sorveglianza dinamica e la conseguente rideterminazione delle piante organiche, tendeva ad un modello più efficiente di amministrazione seppure a norme invariate.

Tre procedimenti che, se ben eseguiti e governati, avrebbero davvero potuto produrre effetti positivi in attesa ed in preparazione delle ineluttabili riforme normative.

Tali procedimenti sono stati governati essenzialmente a livello di dirigenze generali, centrali e periferiche, secondo il principio del decentramento nella concreta attuazione sopra succintamente riassunta.

In tale contesto fattuale, aggravato dall'emergenza derivante dalla Torregiani, la sostanziale inefficacia del raccordo, del controllo, dell'approfondimento, e delle valutazioni di congruenza a carico delle Direzioni Generali preposte, ha permesso una attuazione concreta dei fondamentali procedimenti secondo canoni logici spesso sconnessi dagli obiettivi finali.

In particolare:

Quanto ai circuiti:

In molte regioni non vi è stato alcun tentativo di ragionare su una migliore e più efficiente distribuzione delle presenze. Si è spesso avuto come linea guida la volontà di non entrare in conflitto con le AA.GG. presenti sul territorio e con le organizzazioni sindacali delle categorie di maggior peso specifico.

Si è quindi proceduto lasciando pressochè immutata la precedente e storica destinazione degli Istituti senza provare a verificare l'ipotesi di aumentare gli Istituti monocircolo, fondamentali per il successo degli altri passaggi

dell'idea Tamburrino, di differenziare le reclusioni e le case circondariali secondo una accurata analisi dei bisogni connessi alla territorializzazione della pena ed ai bisogni di partecipazione ad udienze, non si è pensato, se non in poche realtà più illuminate, alla realizzazione delle sezioni ex art. 32 OP, essenziali per il funzionamento dell'intero assetto.

Il timore di imbattersi nelle proteste delle AA.GG. per la soppressione di una sezione Circondariale in cui più comodamente espletare gli interrogatori nella prima fase della carcerazione e la ricerca ad ogni costo della pace sindacale – certamente messa in pericolo da iniziative finalizzate a disegnare una situazione in cui rivalutare le dotazioni umane presenti e quelle necessarie, ha suggerito ai Provveditori Regionali - a molti di loro - di “lasciare le cose come stavano” e, in alcuni casi, di dichiarare come sezioni aperte quelle che a stento assicurano la possibilità di permanenza fuori dalla stanza di pernottamento – indipendentemente dal come – per 8 ore al giorno.

Quanto alle piante organiche:

La perdita della chance rappresentata ed imposta dalla definizione dei circuiti penitenziari ha comportato il naturale ed inevitabile fallimento del secondo passaggio rappresentato dalla distribuzione delle risorse umane sul territorio.

La realizzazione delle piante organiche in ambito provveditoriale, in assenza di una precisa scelta di caratterizzazione degli Istituti, avrebbe, comunque, dovuto fondarsi sull'analisi dei bisogni e sulla possibilità di miglioramento delle singole organizzazioni del lavoro degli Istituti.

In tal senso andava anche la nota dell'Ufficio del Capo del Dipartimento che imponeva una nuova procedura per l'individuazione della migliore organizzazione del lavoro possibile (nota n. 0206745/2012 del 30.05.2012, più volte ribadita successivamente, che prevedeva che una commissione composta dal Direttore, dal Comandante e dal responsabile dell'area educativa producesse un progetto di organizzazione del lavoro da trasmettere al Provveditore competente per la ratifica provveditoriale). Nulla di ciò risulta essere stato effettivamente compiuto se non in casi isolati. Alla ridefinizione delle piante organiche hanno lavorato gli Uffici regionali, senza alcun contributo dei dirigenti direttori delle sedi periferiche, partendo dal dato attuale e reale delle presenze ed adeguandolo con piccoli assestamenti. Risulta che in alcune regioni sia stata fissata la dotazione organica degli istituti semplicemente consacrando la presenza effettiva del personale in una certa data.

Quasi in nessun caso si è tenuto conto delle necessità reali derivanti dalla presenza di alcune tipologie di detenuti, dalla destinazione dell'Istituto, dal livello di organizzazione raggiunto negli anni.

Si è quindi verificato il paradosso che istituti che nel corso degli anni avevano profuso il massimo impegno per adeguare costantemente l'organizzazione del lavoro alle risorse organiche presenti, si siano trovati penalizzati rispetto ad istituti che operavano secondo modelli organizzativi datati. In concreto, chi aveva ben operato sotto questo profilo ed aveva già

previsto modelli operativi moderni che avevano consentito di ammortizzare le deficienze in organico degli ultimi anni, si è trovato, avendo previsto e prevenuto problematiche organizzative, a vedersi riconosciuta la forza esistente; chi, invece, non avendo messo in atto efficaci correttivi organizzativi alla decrescente disponibilità di personale ed avendo evidenziato problemi sia nella gestione del quotidiano che nella gestione del personale e della tutela dei diritti dello stesso, si è visto riconoscere incrementi di personale per far fronte alle criticità.

Sulla questione della sorveglianza dinamica, che stava logicamente in mezzo ai due procedimenti succintamente descritti, basta osservare che il fallimento di entrambi non poteva che generarne il misero fallimento, inteso come aumento della percezione di insicurezza da parte degli operatori.

Il tutto si è verificato nonostante le competenti Direzioni Generali avrebbero dovuto governare dal centro le dinamiche della periferia per indirizzarle verso l'obiettivo ed assicurare uniformità di interventi ed omogeneità di pensieri.

In conclusione di questa abbozzata disamina, sembrerebbe potersi affermare che lo stato dell'arte in cui oggi si trova il sistema – dell'esecuzione penale e penitenziario – discende da previsioni normative risalenti ad epoche in cui l'assetto amministrativo era profondamente diverso dall'attuale (in tal senso perfetta ed assolutamente completa risulta essere l'analisi proposta dal Dott. De Pascalis) a cui si aggiungono responsabilità dirigenziali per non aver saputo adeguare il proprio operato alle mutate esigenze e disponibilità - dirigenze e direzioni generali compresi i rappresentanti della magistratura chiamati ad assumere competenze e responsabilità nell'ambito del DAP - e non aver "costretto" il sistema alle necessarie modifiche che avrebbero certamente valorizzato l'apporto della dirigenza non generale.

Ciò detto e ritenuta unanime la consapevolezza della centralità ed essenzialità del ruolo e della figura del direttore – che eserciti le funzioni proprie – le due relazioni poste a base dello studio del Tavolo sembrerebbero necessitare di un ulteriore sforzo che le renda potenzialmente idonee ad assicurare l'obiettivo indicato.

La relazione Gratteri, che fondamentalmente immagina un sistema da ricondurre interamente a funzioni di Polizia, appare non in linea con le norme europee ed in particolare con la Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Penitenziarie Europee, che nella parte V – Direzione e Personale – al punto 71, prevede che *«Gli Istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale.»*

La relazione De Pascalis, che invece prevede il mantenimento delle attuali "famiglie" di lavoratori, inserendovi altre figure ormai essenziali, e sembra fondare l'innovazione sul "nuovo" ruolo dirigenziale del Direttore dell'Istituto, appare necessitante di approfondimenti quanto ai rapporti con le altre figure dirigenziali previste.

La relazione De Pascalis, infatti, disegna un quadro dirigenziale composto dai direttori penitenziari e dai direttori della sicurezza, rinviando alla necessità di istituire analoghi posti di funzione dirigenziale per il personale delle altre qualifiche da integrare nelle aree della contabilità e del trattamento, senza, però definire gli ambiti di competenza e, soprattutto gli aspetti delle relazioni.

Ne discende la necessità di assegnare al direttore degli Istituti una nuova e diversa figura non potendosi certamente ipotizzare che il direttore dirigente, decisore finale dei numerosi procedimenti che interessano più aree, possa essere *primus inter pares*.

Le naturali aspirazioni di carriera da parte dei “nuovi dirigenti” della sicurezza, contabili e pedagogici potrebbero trovare soddisfazione in una riserva di posti nei concorsi per direttore, oggi categoria di diritto pubblico non contrattualizzata ex art. 3, comma 1/ter, del d.lgs. 165/2001, con previsione di un corso di formazione, magari ridotto rispetto agli esterni.

Né si ritiene ipotizzabile, sia negli Istituti più complessi che in quelli di dimensioni inferiori, che i poteri, le responsabilità, le funzioni e le prerogative del Direttore dell'Istituto possano essere esercitate mediante l'istituto della “delega obbligatoria”.

I due termini, seppure mai utilizzati insieme dal dott. De Pascalis, appaiono contraddittori in se. Il ricorso alla delega diverrebbe necessità insopprimibile ove non si dotino i funzionari e/o dirigenti delle aree di funzioni e poteri propri e nel caso in cui non si pongano in essere le condizioni affinché i dirigenti penitenziari direttori possano esercitare le attribuzioni proprie.

Penso, a titolo di esempio, alla contestuale direzione di due o più istituti penitenziari in capo allo stesso soggetto.

Ciò, purtroppo avviene già da tempo mediante l'impiego dell'istituto della “missione” e sembrerebbe dover diventare “regolare” a seguito dei ventilati accorpamenti di direzione conseguenti all'approvazione del nuovo quadro dei posti di funzione dirigenziale derivante dall'attuazione del DPCM di riorganizzazione del Ministero della Giustizia.

Imprescindibile appare, quindi, la necessità di dotare le figure poste a capo delle varie aree di poteri propri che riguardino i processi di lavoro attinenti alla gestione dei vari servizi di istituto e lasciare alla libera scelta del dirigente l'ipotesi di ricorrere all'istituto della delega per le attribuzioni del direttore chiaramente illustrate nella relazione De Pascalis.

Ciò, naturalmente, presuppone la previsione di un direttore per ogni Istituto indipendentemente dalla sua dimensione.

Ove ciò non sia concretamente ipotizzabile a causa dei tagli dei posti di funzione, si potrebbe ricercare e valutare un nuovo modello organizzativo della dirigenza che si armonizzi con gli obiettivi voluti e con la costruenda

innovativa strutturazione del sistema dell'esecuzione.

Penso, ad esempio ad un modello che ripercorra quello già in vigore presso le Procure Distrettuali.

In concreto si tratterebbe di assegnare in ogni istituto i necessari responsabili di area dotati ognuno di poteri propri esecutivi che facciano riferimento ad uno o più centri dirigenziali di diritto pubblico regionali – inseriti presso i Provveditorati e presso altre strutture decentrate dell'Amministrazione quali ad esempio gli Istituti più grandi ed i centri territoriali pure previsti dal DPCM – che esercitino per materia ed in ambito territoriale più ristretto rispetto alla competenza provveditoriale e più ampio rispetto a quella dell'istituto, le funzioni di programmazione, organizzazione, impulso, supervisione e controllo, esercitando le decisioni finali dirigenziali.

Tale apparentemente rivoluzionaria soluzione trasferirebbe le competenze dei dirigenti dall'esercizio di tutte le attribuzioni nello spazio del singolo Istituto, in cui il rischio di accentramento illustrato dal dott. De Pascalis potrebbe riprendere comunque piede in retroguardie sicuramente presenti, ad uno o più ambiti di intervento in una dimensione spaziale più ampia.

In tal modo si faciliterebbe la gestione pratica delle procedure degli istituti sotto il coordinamento dei capi area con le nuove funzioni proprie. Ciò, tra l'altro, aumenterebbe certamente la gratificazione del personale e consentirebbe valutazioni accurate di merito rispetto al personale operante.

Le scelte strategiche in attuazione dei programmi superiori rimarrebbero in capo a Dirigente di diritto pubblico – o come eventualmente ridefinito – che per materia e per territorio svolgerebbe tutte le funzioni tipiche dirigenziali più volte richiamate.

I provveditorati potrebbero finalmente esercitare le specifiche funzioni loro assegnate lasciando al secondo livello decisionale lo spazio e le responsabilità insite nel ruolo dirigenziale non generale.

Tanto potrebbe provocare ulteriori positive ricadute sulla generale gestione della cosa pubblica quali, ad esempio, l'omogeneizzazione delle procedure e delle scelte, pur nella specificità dei singoli istituti penitenziari, la maggiore condivisione delle strategie e programmi di livello superiore, la semplificata valutazione delle competenze dei collaboratori ai vari livelli, con positive ricadute sulla quantità e sulla qualità del lavoro e dell'azione amministrativa.

Ringraziando per l'opportunità offerta e per l'attenzione che il Tavolo dedicherà a questo mio appunto, colgo l'occasione per porgere i migliori sensi del mio rispetto.

Monterosso Calabro, 13 ottobre 2015

Dott. M. Antonio Galati

