

Stati Generali dell'Esecuzione Penale

aggiornamento: 13 ottobre 2015



RAPPORTO di medio termine

► Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione

Il Tavolo si occupa dei profili giuridico-economico e amministrativo del personale, del suo benessere e della formazione, alla luce del principio della multiprofessionalità che caratterizza il mondo penitenziario. Individuerà anche gli eventuali nuovi bisogni di figure professionali per una più attuale visione dell'esecuzione penale.

Coordinatore **Sebastiano Ardita**, procuratore aggiunto Tribunale di Messina

Componenti

- [Massimo De Pascalis](#) - Direttore Istituto Superiore studi penitenziari
- Ezio Giacalone - Commissario Capo polizia penitenziaria
- [Mario Antonio Galati](#) - Direttore istituto penitenziario Vibo Valentia
- [Gloria Manzelli](#) - Direttore istituto penitenziario Milano San Vittore
- Antonio Mattone - Rappresentante "[Comunità di Sant'Egidio](#)"
- Silvana Mordegli - Presidente del "[Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali](#)"
- Francesco Picozzi - Commissario polizia penitenziaria direzione detenuti e trattamento dipartimento amministrazione penitenziaria
- Maria Laura Scomparin - Docente di diritto processuale penale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Torino
- Riccardo Secci - Comandante polizia penitenziaria istituto penitenziario Lecce
- Gabriele Terranova - Avvocato
- Ione Toccafondi - Garante dei diritti dei detenuti Comune di Prato

RAPPORTO di medio termine

§ 1. Il tavolo, nel breve e frammentato periodo trascorso dalla sua istituzione, ha cominciato ad affrontare il tema preliminare e trasversale a tutti gli obiettivi enunciati dal Comitato degli Esperti: il bisogno di semplificazione dell'attuale modello organizzativo e di gestione del personale nonché 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; funzione, quest'ultima, della quale va sottolineata l'unitarietà, a prescindere dall'ambiente (intra o extra-murario) della sua attuazione.

Muovendo pertanto dalla unanime consapevolezza del problema appena descritto e dall'altrettanto unanime convinzione di perseguire un ampliamento dei compiti ed una valorizzazione delle diverse professionalità presenti, sono emerse posizioni articolate che sinteticamente si riportano.

§ 2. Nel solco della necessità di recuperare unitarietà ed efficienza al sistema penale ed alla fase di esecuzione che ne rappresenta la finalizzazione concreta, che abbia finalmente al centro le pene alternative e la messa alla prova, è stato evidenziato 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 riesca a garantire verifiche e controlli adeguati.

La riforma degli agenti di custodia del 1990 è rimasta per molti versi incompiuta, risolvendosi nella mera estensione 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 oggi confinata alla gestione della custodia e del carcere, nonché relegata in posizione di secondo piano tra le forze di polizia.

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.

Si tratta d’istituire pertanto una polizia ad alta specializzazione, fondendo 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 saranno inquadrati - con una riforma organica che esalti le diverse professionalità in un contesto unitario - nel “Corpo di Giustizia dello Stato”.

§ 3. Altra proposta, riconoscendo a quella appena esposta il merito di aver costruito un percorso logico, sorretto da un bisogno di semplificazione e di unitarietà delle diverse categorie professionali dell’esecuzione penale, si indirizza all’analisi dell’attuale modello gestionale e degli ordinamenti professionali che lo caratterizzano, prefigurando più limitate modifiche delle vigenti normative. In tale ottica, 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 tutela giurisdizionale. La prima 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.

Premesso ciò, occorre 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, prevedendo in sintesi:

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

- 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;
- 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;
- 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.

Entrambe le posizioni sopra descritte trovano inoltre una consonanza di fondo sul bisogno di trovare formule organizzative, gestionali e ordinamentali che valorizzino le risorse personali presenti, soprattutto dell'attuale Corpo di Polizia Penitenziaria. Anzi, alcune delle nuove competenze che potrebbero essere attribuite al Corpo di Giustizia già possono rientrare in un semplice ampliamento dell'attuale art. 5 della Legge n. 395 del 1990 che disciplina i compiti istituzionali della Polizia Penitenziaria, consentendo di qualificarla 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, realizzando così in concreto lo spirito della riforma del 1990.

L'ampliamento delle competenze, collegato anche alla figura di direttore dell'area della sicurezza, richiede necessariamente il consolidamento del ruolo dirigenziale della Polizia Penitenziaria (ampliando pertanto l'attuale misero ed esiguo organico, soprattutto se confrontato con le altre forze di polizia, oggi totalmente sproporzionato rispetto al numero dei funzionari direttivi presenti) consentendo uno sviluppo di carriera che preveda la possibilità del raggiungimento della dirigenza generale. Ciò nell'ottica della completa valorizzazione e parificazione di tutti i ruoli del Corpo alle altre forze di polizia dello Stato. Analoghe proposte e procedure dovrebbero estendersi anche al personale delle altre qualifiche professionali (educatori, assistenti sociali, amministrativi, contabili e tecnici).

§ 4. Altra posizione condivisa dal Tavolo - sin dai primi interventi - consiste nella convinzione che sia necessario, ed ormai indispensabile, prevedere l'inserimento di nuove qualifiche professionali più aderenti al nuovo percorso del nostro sistema penitenziario, che si sta consolidando intorno alla conoscenza della persona; in tale contesto risulta fondamentale la presenza di operatori specializzati quali il mediatore culturale, lo psicologo, il referente del benessere organizzativo, il facilitatore, ingegneri, etc.. Tutti profili professionali che ben potrebbero trovare spazio nei ruoli tecnici della Polizia Penitenziaria - già istituiti con il D.Lgs n. 162 del 2010 ma attualmente limitati a biologi ed informatici - con poche e semplici modifiche all'attuale ordinamento del Corpo. 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, in sinergia con enti locali e terzo settore.

§ 5. Con riguardo alle linee generali di sviluppo dei lavori del Tavolo 15, si evidenzia che - al rientro dalle ferie estive - si è ritenuto opportuno organizzare un incontro de visu tra tutti i componenti presso la sede del Ministero in data 15 settembre 2015, necessario per consolidare ulteriormente un rapporto diretto fra i membri del Tavolo, elemento questo fondamentale per consentire al gruppo, all'esito dei lavori, di formulare una proposta quanto più organica e condivisa possibile. In quella sede sono stati pianificati i contenuti, i tempi e le modalità di svolgimento dei lavori, da focalizzare principalmente su questi obiettivi:

1. approfondimento dell'analisi dei profili giuridico-economico e amministrativo di tutto il personale penitenziario (di Polizia Penitenziaria e del comparto Ministeri), delle possibilità di sviluppo delle diverse professionalità, del suo benessere e della relativa formazione;
2. individuazione dei nuovi bisogni di figure professionali - già esistenti o da istituire - per una più attuale visione dell'esecuzione penale in linea col nuovo modello di sicurezza dinamica, della riorganizzazione dei circuiti penitenziari, in attuazione delle Regole Penitenziarie Europee e delle indicazioni del Consiglio d'Europa, anche in materia di etica professionale e formazione congiunta. La

creazione di nuove figure professionali troverà comunque il suo costante riferimento nelle esigenze che emergono dalla riorganizzazione della vita detentiva e dell'esecuzione della pena interna e esterna;

3. studio di una nuova organizzazione amministrativa e del personale impegnato nell'esecuzione penale, finalizzato a perseguire in breve tempo un migliore e più efficace coinvolgimento della Polizia Penitenziaria e della altre professionalità nelle misure alternative extra-murarie, anche in considerazione dell'istituzione - a seguito della recentissima entrata in vigore del Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia ex D.P.C.M. 18 maggio 2015 - del nuovo "Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità" - DGMC.

§ 6. Sulla base di tali premesse è indispensabile che il Tavolo crei e mantenga - durante tutto il corso dei lavori - rapporti con tutti gli altri attori istituzionali che si muovono nel contesto di riferimento. Ci si riferisce, in particolare alla necessità di:

1. istituire un confronto diretto e costante col Tavolo 18 che - ratione materiae - appare indissolubilmente legato agli obiettivi del Tavolo 15; non è infatti possibile studiare compiutamente i modelli organizzativi che consentano un'azione amministrativa efficace, in linea con gli scopi del citato Regolamento di organizzazione del Ministero, se si trascurasse l'analisi delle figure professionali che devono costituire l'asset fondamentale del nuovo modello di esecuzione penale;
2. effettuare alcune audizioni con le attuali figure chiave del sistema di gestione del personale penitenziario, al fine di prendere esatta cognizione dello stato dell'arte, dei progetti in essere nonché delle linee di sviluppo già formalmente definite dalle Amministrazioni di riferimento (DAP e DGMC) in sede di "piano annuale della performance", di "piano annuale della formazione" - PAF, etc. Allo stato si ritiene utile effettuare le seguenti AUDIZIONI:
 - il Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, cons. Cascini;
 - il Direttore Generale del Personale e della Formazione del DAP, cons. Turrini Vita. Ciò anche in considerazione del fatto che l'attuale Direttore dell'I.S.S.P. - dott. De Pascalis - è componente del tavolo 15;
3. al fine di evitare pericolose discrasie, contraddizioni ovvero equivoci, venire compiutamente a conoscenza del contenuto e della fase di avanzamento delle attività dei diversi gruppi di lavoro istituiti con Decreto del Ministro della Giustizia del 26 giugno 2015 ed "...incaricati di provvedere alla ricognizione, all'analisi ed all'approfondimento dei temi rilevanti al fine della predisposizione degli schemi di decreti ministeriali necessari alla compiuta e tempestiva attuazione del citato Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia DPCM 18 maggio 2015".

Strumenti

- [Il tema del tavolo a cura dell'Ufficio Studi dell'amministrazione penitenziaria](#)