



FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

COORDINAMENTO NAZIONALE GIUSTIZIA

tel. 06 6876662 - 06 6876650 - fax 06 6878819 - info@sagunsa.it

Via Napoli, 51 - 00184 Roma - www.sagunsa.it

Al Dott. Sebastiano Ardita

Coordiatore del Tavolo 15

degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale

Signor Coordinatore,

con riferimento all'invito per l'audizione del 2 novembre 2015, la Federazione Confsal-UNSA conferma la sua presenza.

Si invia in allegato il contributo di questa Organizzazione Sindacale.

Cordiali saluti.

Roma, 2 novembre 2015.

IL SEGRETARIO GENERALE
Massimo Battaglia



STATI GENERALI ESECUZIONE PENALE - TAVOLO 15

CONTRIBUTO CONFSAL-UNSA

1) Quali sono, a vostro giudizio, le maggiori problematiche che hanno attualmente un'incidenza negativa nei confronti del personale penitenziario ?

Nell'attuale momento di riorganizzazione dell'Esecuzione penale e, in senso più generale, delle competenze e della funzionalità (insieme agli interventi legislativi adottati) del DAP e del DGM, si delineano priorità da perseguire per una reale e fattiva implementazione di una riforma organica, sia sotto il profilo organizzativo sia operativo:

- 1) incrementare le risorse economiche a sostegno della applicazione di un'attività riformatrice di ampia portata che ridisegni, estendendole, tutte le misure trattamentali e risocializzanti;
- 2) ampliare l'organico e valorizzare le figure professionali (personale dell'area giuridico-pedagogica, della professionalità di servizio sociale, tecnici, amministrativi prevedendo altresì nuove figure professionali individuate a hoc);
- 3) modificare ed unificare l'attuale cornice di riferimento (gestionale e ordinamentale) inerente il personale dell'esecuzione penale al fine di creare una cultura di appartenenza condivisa a 'prescindere dall'ambiente di attuazione'.
- 4) ad oggi, dopo anni di interventi disomogenei e persino contraddittori, si è determinata una sorta di 'scissione' tra il personale che è normato da una pluralità di contratti. Nel sistema penitenziario ci sono, infatti, tre contratti per la dirigenza (direttori legge Meduri, dirigenza area 1, dirigenza polizia penitenziaria) e due per il personale delle cosiddette aree (personale civile e polizia penitenziaria).



In senso lato, la raccomandazione europea in materia di probation R(2010), alla regola 33 esplicitamente 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”*. Richiamo che può essere recepito anche con l’istituzione di un unico contenitore normativo e organizzativo atto al superamento delle divisioni.

2) Quali sono le innovazioni che possono concretamente migliorare la condizione lavorativa, lo status e le opportunità di carriera del personale penitenziario ?

- 1) Si chiede che tutto personale operante nella gestione dell’esecuzione penale sia destinatario di una revisione dell’ordinamento giuridico e contrattuale per una valorizzazione delle diverse professionalità (incluso lo sviluppo nella carriera dirigenziale per le varie qualifiche, punto 3 ultimo comma – documento Tavolo 15) e della loro specificità con il superamento di applicazioni diverse, e spesso contrastanti, dei medesimi istituti contrattuali/normativi e previdenziali.
- 2) Favorire una maggiore integrazione tra sicurezza e trattamento alla luce di un’operatività condivisa con modalità e obiettivi comuni, anzi indissolubilmente embricati. L’articolo 27 della Costituzione è di estrema e granitica attualità.
- 3) Prevedere un’attività formativa, iniziale e periodica, in linea con le modifiche in corso (vedi raccomandazioni europee, Legge n. 67/2014 –messa alla prova- DPSM 84/2015 – nuova organizzazione del Ministero della Giustizia, eccetera).
- 4) Il progetto di costituzione di un unico contenitore globale (definito Corpo di giustizia dello Stato, nel documento del tavolo 15) rappresenta una direzione auspicata e prodromica per una effettiva armonizzazione giuridica,



organizzativa e gestionale di quanti operano direttamente e indirettamente nella presa in carico dei condannati/imputati e per un giusto riconoscimento commisurato alle responsabilità esercitate.

3) Ritenete utile che l'attuale processo riformatore debba limitarsi ad intervenire sui singoli aspetti riguardanti le singole categorie professionali ovvero dar luogo ad un'azione riformatrice che istituisca un nuovo Corpo di Giustizia?

I due aspetti non possono essere separati per non incorrere in frammentazioni che nel passato hanno determinato un 'debito di giustizia' nel nostro paese. Al riguardo, basti pensare al problema del sovraffollamento, alle condanne della Corte Europea in materia di applicazione delle pene, alla prevalenza del modello custodialistico, eccetera.

La revisione dei profili professionali dovrebbe riguardare sia i singoli aspetti sia una nuova architettura del sistema penale. Una riforma finalizzata a garantire una maggiore funzionalità ed efficienza del Sistema giudiziario che potrà, di conseguenza, meglio assicurare il pieno adempimento ai compiti istituzionali e garantire anche una semplificazione amministrativa del sistema. Lo sviluppo dell'area penale esterna, con il ricorso ad esempio alla messa alla prova, implica inoltre una maggiore integrazione dell'intervento con le agenzie sociali presenti sul territorio.

4) Come giudicate lo stato di attuazione del nuovo modello di sorveglianza dinamica, con particolare riferimento alle problematiche concernenti il personale: quali criticità e quali possibili soluzioni?

La costituzione di un unico contenitore (il rapporto tra contenitore e contenuti è inscindibile, per citare F. Bion) definito 'Corpo di giustizia dello Stato' (si preferisce la dicitura 'Corpo Affari di Giustizia dello Stato'), è funzionale per una



concreta attuazione al modello di sorveglianza dinamica, peraltro già presente e consolidato con successo in alcuni paesi europei, su tutto il territorio nazionale, poiché in grado di assicurare alcune condizioni essenziali: organizzazione omogenea, flessibile ed analoga per tutto il personale nel rispetto delle peculiarità dei contesti e degli ambiti specifici.

L'acquisizione di metodologie condivise (confrontazione, aree e gruppi di lavoro, interventi inter e multidisciplinari) si basa sulla creazione/mantenimento di una mentalità e cultura di gruppo, esplicita ed implicita, di cui si percepisce l'appartenenza.

5) Con quali modalità ritenete debba essere previsto il coinvolgimento della Polizia Penitenziaria nelle misure alternative (compresa la messa alla prova) extramurarie ?

Le professionalità da coinvolgere nella gestione delle misure alternative, al pari di quanto avviene nei paesi del Consiglio d'Europa con la maggiore esperienza e tradizione in materia di probation (in particolare Regno Unito e Repubblica di Irlanda), deve avvenire sulla base delle caratteristiche del reo e dei livelli di rischio e di bisogno. Questi ultimi devono essere attentamente valutati dai servizi di probation nella fase di indagine che, per tale finalità, si avvalgono di personale tecnico e specializzato (in particolare assistenti sociali e psicologi). Il miglioramento della gestione dei livelli di rischio di recidiva, di aggressività e di bisogno nelle persone che chiedono o si trovano a beneficiare di una misura o sanzione di comunità, dallo stato di libertà o di detenzione, infatti sarebbe meglio assicurato dagli uffici di esecuzione penale attraverso la definizione ed il perfezionamento di strumenti basati su metodologie e strumenti validate (procedure di evidence based). La Raccomandazione R. (2010)¹ riassume efficacemente tale politica, alla regola 1, che recita "Le agenzie di probation devono tendere a ridurre la recidiva stabilendo positive relazioni con l'autore di reato al fine di controllarlo (incluso la sorveglianza, laddove 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". La regola n. 4 aggiunge che "ogni persona deve essere attentamente valutata dagli agenti di probation nella propria individualità, dal momento che il programma di trattamento, specialmente nel caso delle misure e sanzioni di comunità, è tanto più efficace quanto più riesce a tenere in considerazione le caratteristiche individuali dell'autore di reato al fine di assicurare che ogni caso venga trattato con giustizia ed equità".

Per tali ragione si rileva la necessità di adottare ogni intervento utile al fine di favorire la stretta collaborazione in particolare tra il personale della professionalità di servizio sociale, del trattamento ed il personale di polizia penitenziaria, nella presa in carico dei soggetti in esecuzione penale esterna e specialmente nella gestione dei programmi di trattamento. Occorre, inoltre, prestare particolare attenzione all'esigenza centrale di non snaturare le caratteristiche delle misure squilibrando l'esigenza di controllo rispetto alla operatività e al sostegno tipico di tali misure (raccomandazione del Coordinamento dei Magistrati di Sorveglianza Italiani).

A tutto ciò si dovrà necessariamente assicurare attuazione, sia in relazione al considerevole ampliamento dell'area penale esterna conseguente alle recenti modifiche legislative e, in particolare, all'introduzione della misura della messa alla prova a seguito dell'approvazione della legge 28 aprile 2014, n. 67 "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili". Pertanto, al fine di garantire un'adequata presa in carico dei soggetti in misura alternative alla detenzione e di coloro che usufruiranno della nuova misura della messa alla prova, occorrerà porre in essere un'adequata valorizzazione professionale, metodologica e strumentale di quanti operano in questo specifico settore, nonché potenziare e riorganizzare significativamente tutta la dimensione trattamentale sia interna sia esterna (l'intervento inizia dalla



condanna, ovvero dalla finalità della pena a ben vedere), realtà indivisibili, con la costituzione di un contenitore/organismo unitario e unificante come il sopracitato Corpo di Giustizia dello Stato (ovvero Corpo Affari di Giustizia dello Stato).

Roma, 2 novembre 2015.

La Federazione Confsal-UNSA

