

1
1999

rassegna penitenziaria e criminologica

Fondata da GIUSEPPE ALTAVISTA

DIRETTORE RESPONSABILE

GIAN CARLO CASELLI - *Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.*

VICE DIRETTORE

PAOLO MANCUSO - *Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.*

COMITATO SCIENTIFICO

AUGUSTO BALLONI - RENATO BREDA - LUIGI CANCRINI - GIACOMO CANEPA - NICOLA COCO - FRANCESCO DE FAZIO - GAETANO DE LEO - FRANCO DELLA CASA - GIUSEPPE DI GENNARO - PAOLO DI RONZA - GIOVANNI MARIA FLICK - VITTORIO FROSINI - VITTORIO GREVI - SALVATORE IOVINO - GIUSEPPE LA GRECA - FRANCESCO MAISTO - MASSIMO PAVARINI - ERNESTO SAVONA - FRANCESCO SCLAFANI - GIANCARLO ZAPPA - DANILO ZOLO.

REDATTORE CAPO

GIOVANNI TAMBURINO - *Direttore dell'Ufficio Centrale Studi, Ricerche, Legislazione e Automazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.*

COMITATO DI REDAZIONE

MARCELLO ALBINO - ASSUNTA BORZACCHIELLO - PAOLO CANEVELLI - SALVATORE CIRIGNOTTA - FRANCESCO SAVERIO FORTUNA - MARIA GRAZIA GRAZIOSO - PAOLO IORIO - MARCELLO MARINARI - LUIGIA MARIOTTI CULLA - GEMMA MAROTTA - RITA MONTANARI - ANTONIO PARENTE - PATRIZIA PATRIZI - MASSIMO REALI - GIOVANNI ROSSI - FRANCO SALVI - ERMENEGILDA SCARDACCIONE.

Segreteria di Redazione

LUCIA MARZO

PREZZI DI VENDITA 1999

Prezzo di un fascicolo (Italia) L. 28.000

Prezzo di un fascicolo (Esteri) L. 46.000

Prezzo di un fascicolo doppio, prezzo doppio.

Le annate e i fascicoli arretrati vengono ceduti al prezzo dell'anno di edizione in corso.

Il prezzo di abbonamento annuale alla *Rassegna penitenziaria e criminologica* è di L. 68.000. Il pagamento, in unica rata, va versato all'atto dell'abbonamento.

Per l'estero il prezzo è di L. 106.000.

L'importo dell'abbonamento va versato sul c.c. postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Per gli abbonamenti richiesti dai Paesi esteri, l'ammontare va versato – per coloro che non possono servirsi del conto corrente postale – a mezzo ASSEGNO BANCARIO oppure tramite VAGLIA POSTALE INTERNAZIONALE intestati, in ambedue i casi, al medesimo Istituto.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 30 novembre si intendono rinnovati per l'anno successivo.

La direzione e la redazione della *Rassegna penitenziaria e criminologica* hanno sede presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ministero della Giustizia – Largo Luigi Daga, 2 – Roma, tel. e fax 06-66160961.

Ulteriori informazioni su condizioni e modalità di abbonamento:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO FUNZIONE EDITORIA, Via Marciana Marina, 28 00138 Roma

e-mail: editoriale@ipzs.it - sito web: [HTTP://WWW.IPZS.IT](http://WWW.IPZS.IT)

AVVERTENZA PER GLI AUTORI

La *Rassegna penitenziaria e criminologica* è pubblicata quadrimestralmente.

La collaborazione è aperta a studiosi ed esperti di ogni indirizzo e di ogni Paese. Sulla pubblicazione di scritti e contributi originali (che, anche se non pubblicati, non sono restituiti) decide il Comitato di redazione al quale essi dovranno essere inviati, su floppy disk formato Word e in copia cartacea conforme. I contributi dovranno contenere nell'ordine: titolo; nome (per esteso) e cognome degli Autori; Ente di appartenenza; riassunto: in italiano, inglese e francese; testo; bibliografia; note.

Agli Autori degli articoli saranno inviati gratuitamente 25 estratti dei loro scritti. Un numero di estratti superiore dovrà essere chiesto all'atto del licenziamento delle bozze e sarà fornito, per la parte eccedente i 25, a prezzo di costo.

I libri inviati per recensione o segnalazione dovranno pervenire in doppio esemplare al Comitato di redazione e non verranno restituiti.

N.B. – Per la compilazione degli articoli, delle note e dei riassunti si consiglia di attenersi alle seguenti norme:

a) I riferimenti bibliografici nel testo, tra parentesi, conterranno soltanto il cognome degli Autori in maiuscoletto e l'anno di pubblicazione: seguirà l'eventuale riferimento alla pagina preceduto dal segno di due punti (:) Es. (DI PAOLO-FIUME, 1989: 115). Si useranno le indicazioni a, b, c, etc., per opere dello stesso Autore con lo stesso anno di pubblicazione Es. (LAMBERTI, 1988a; LAMBERTI 1988b). Qualora gli Autori siano più di due, la prima volta si citeranno tutti; nelle citazioni successive si può usare l'abbreviazione *et al.* Si eviterà la dizione AA.VV.

b) Nella bibliografia finale si seguirà l'ordine alfabetico per Autori, citando cognomi e iniziali dei nomi in maiuscoletto; le diverse opere di uno stesso autore saranno in ordine cronologico, con l'indicazione a, b, c, etc. già usata nel testo, per opere pubblicate nello stesso anno.

I titoli di articoli e saggi citati, di libri e testate di riviste saranno in corsivo. L'indicazione delle riviste comprenderà il volume o annata in numeri romani e il fascicolo in numeri arabi. I quotidiani si citeranno con riferimento alla data.

Esempi:

DI PAOLO M.C. – FIUME S. (1989), *Il tatuaggio*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, XI, 1-3, pp. 115-139);

SALES I. (1983), *Relazione introduttiva*, in *Che cos'è la camorra*, Ed. Sintesi, Salerno;

(1988), *La camorra, le camorre*, Editori Riuniti, Roma;

LAMBERTI A. (1988a), *Il modello mafia*, in *Il Manifesto*, 1/4/1988;

(1988b), *L'economica criminale*, in TAMBURRINO L. – VILLARI M.

(a cura di), *Questioni del mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma.

c) le parole in lingua straniera saranno in corsivo; per le citazioni letterali da altri Autori si userà il segno « » (caporali); per termini usati in accezione metaforica o in particolare evidenza si userà il segno “ ” (doppi apici):

d) Mentre i riferimenti bibliografici saranno riuniti alla fine dell'articolo o saggio, eventuali note esplicative e/o discorsive potranno essere poste a piè di pagina.

ATTI DEL CONVEGNO

**“L’AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DEL 2000:
UN NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO”**

Capri 12/14 novembre 1999

*Ministero della Giustizia
Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria*

SOMMARIO

PRESENTAZIONE DEL VOLUME

PAOLO MANCUSO, <i>“Un congresso necessario”</i>	Pag.	3
---	------	---

INTERVENTI INTRODUTTIVI

OLIVIERO DILIBERTO - <i>Ministro della Giustizia</i>	»	9
ANDREA LOSCO - <i>Presidente della Regione Campania</i> . .	»	15
FRANCO CORLEONE - <i>Sottosegretario Ministero della Giustizia</i>	»	17

RELAZIONI

FRANCESCO GIANFROTTA - <i>Direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento, “Gli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria”</i>	»	27
EMILIO DI SOMMA - <i>Direttore dell'Ufficio Centrale del Personale, “Gli strumenti per il perseguimento degli obiettivi”</i>	»	43
PAOLO MANCUSO - <i>V. Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria, “Il nuovo contesto organizzativo”</i>	»	59

DIBATTITO

ORGANIZZAZIONI SINDACALI	»	69
Sergio Grisini, U.I.L.	»	69
Pier Luigi Farci, S.I.DI.PE.- F.A.S.	»	79
Marco Piras, C.I.S.L.	»	85
Pasquale Montesano, O.S.A.P.P.	»	93
Rosanna Ordetti, S.I.A.L.PE.	»	97
Giuseppe Moretti, Coord. Pol. Pen. - S.A.G. - S.I.A.L.PE.	»	101
Augusta Roscioli, R.d.B.	»	107
Gianni Vigilante, C.G.I.L.	»	111
LA VOCE DEGLI OPERATORI	»	119
MARIO MANIS	»	119
FRANCESCO D'ANSELMO	»	121
SERGIO MINOTTI	»	125

ROSARIA FURLOTTI	»	133
GIOVANBATTISTA PERRICONE	»	135
ANDREA FRANCESCHINI	»	139
GIOVANNI GELARDO	»	143
FRANCO SCARPA	»	149
BETTY MELCHIORRE	»	155
MARIO NASONE	»	163
NUNZIELLA DI FAZIO	»	167
CARMEN SAPIA	»	169
ROBERTO MARTINELLI	»	177
PIETRO MASCIULLO	»	181
ANNA MUSCHITIELLO	»	183
 SINTESI DEI LAVORI		
Primo gruppo: - <i>Il nuovo contesto organizzativo</i>	»	191
Secondo gruppo: - <i>Obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria</i>	»	201
Terzo gruppo: - <i>Gli strumenti per il conseguimento degli obiettivi</i>	»	205
 RELAZIONE FINALE		
GIAN CARLO CASELLI - <i>Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	»	209
GIAN CARLO CASELLI - <i>“Dopo il Convegno di Capri”</i> ...	»	223

PRESENTAZIONE

UN CONGRESSO NECESSARIO

PAOLO MANCUSO (*)

Appena giunto, alla fine di settembre del 1997, in quest'Amministrazione a ricoprire le funzioni di vice Direttore generale, fui colpito da una richiesta, proveniente da alcuni funzionari ed alcuni dirigenti sindacali che poi ho imparato ad apprezzare: quella di fornire al personale del mondo penitenziario una strategia, un obiettivo, una richiesta di precisi risultati; di costruire, questo il termine più ricorrente, un progetto.

La mia prima reazione – e ricordo anche quella di Alessandro Margara, allora Direttore generale – fu quella di osservare che in realtà il progetto era già stato scritto dal legislatore, con gli interventi normativi succedutisi dal 1975 in poi, e che il compito dell'Amministrazione era semplicemente (?) quello di realizzare concretamente quell'impianto.

Con il trascorrere dei mesi ho compreso che quella risposta era, non sbagliata, ma quanto meno carente ed insufficiente. Ho compreso, in particolare, che si stavano creando i presupposti di una forte disaffezione del personale che opera nel carcere nei confronti della propria Amministrazione di appartenenza. È ben noto che le condizioni di lavoro di tutti i lavoratori di questo settore sono marcate da un profondo segno di gravi carenze strutturali, e di risorse di ogni tipo. Solo la passione e la partecipazione da ciascuno investita nella propria attività hanno consentito di superare difficili anni, vissuti come un periodo di abbandono a se stessa dell'Amministrazione, anche a causa del rapidissimo avvicinarsi di coloro via via chiamati a ricoprire i posti più alti di responsabilità. Ebbene, se si voleva evitare di disperdere questo prezioso, indispensabile patrimonio di passione e partecipazione era indispensabile

(*) Vice Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

costruire un percorso di profonda innovazione, nell'organizzazione delle strutture, nel rapporto di lavoro, nella vita penitenziaria, nelle relazioni con le organizzazioni sindacali (rappresentanti degli interessi ma anche delle proposte, delle idee e degli stati d'animo di tutti i lavoratori).

Costruire un progetto, dunque, che riportasse l'Amministrazione a marciare in avanti rispetto alla riforma iniziata nel 1990 e fermatasi poco dopo, nonostante sporadici momenti di innovazione portati avanti nel frattempo dalle iniziative personali di questo o quel dirigente. Ma da dove cominciare? E come procedere?

I molti confronti interni con il personale e con le organizzazioni sindacali, fortemente cercati nel corso del 1998, chiarirono subito che la possibilità di procedere con un impianto centralizzato di riforma, così come era avvenuto nel 1990, era impensabile. Troppo lunghi i tempi di necessaria preparazione; troppo imprevedibili i tempi ed i risultati del percorso parlamentare di una normativa simile a quella del 1990; troppo urgenti ed eterogenei alcuni temi (si pensi, ad esempio, all'esigenza di governare l'uscita di una parte importante del personale penitenziario dall'art. 40 della legge 395); troppo mutate le prassi e la legislazione sul funzionamento della pubblica amministrazione, che aveva conosciuto, con le riforme cd. Bassanini, un profondo sommovimento in direzione di una fortissima spinta alla delegificazione.

Fu chiaro, insomma, che su diversi strumenti si doveva puntare per costruire un complessivo progetto di trasformazione e di profonde, indispensabili ed urgenti innovazioni: il regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria, il regolamento di esecuzione della normativa sull'Ordinamento penitenziario, l'ordinamento contrattuale di primo e secondo livello del personale di Polizia ed amministrativo, la ridotazione delle figure professionali più carenti; la riqualificazione delle figure apicali e di tutte quelle che compongono l'ossatura degli Istituti penitenziari (ed in particolare delle direzioni degli Istituti, individuati come luoghi in cui si realizzano i fini dell'Amministrazione, rispetto ai quali tutto il resto della struttura deve ritenersi strumentazione servente), un reale ed incisivo decentramento, l'istituzione del ruolo direttivo e dirigente per la Polizia penitenziaria, la creazione di circuiti dif-

ferenziati attraverso una maggiore specializzazione delle singole strutture e del personale che vi opera, la realizzazione di percorsi trattamentali seri e concreti, il miglioramento delle condizioni di assistenza sanitaria per i detenuti: è un elenco significativo ma non certo esaustivo.

Dalla necessità di non (o dall'impossibilità di) percorrere la strada di una riforma complessiva ed unitaria, e, invece, dal numero e dalla complessità degli strumenti da adottare per realizzare un serio progetto di riforma, in sequenze temporali quasi mai scandite dall'Amministrazione, è nata l'esigenza di assicurare un forte momento di governo del complesso delle procedure da attivare, premessa indispensabile, senza la quale ciascuno dei momenti innovatori rischiava di andare per la sua strada, di realizzare un pezzo di una riforma diverso da quello che altri interventi contemporaneamente portavano avanti. Eppure, un governo accentrato del processo riformatore, secondo quelle che pure erano prassi consolidate dentro l'Amministrazione, se forse poteva dare una risposta in termini di efficienza, avrebbe tuttavia marcato di un'impronta dirigista il complessivo intervento, impronta che avrebbe condizionato in negativo proprio quelle passioni e quel senso di appartenenza che invece era indispensabile privilegiare ad ogni costo.

Di qui la strada di continui confronti con le organizzazioni sindacali, il cui apporto è stato cercato in tante situazioni, e le cui risposte sono state sempre tempestive e di livello alto; ma anche con il personale tutto, da cui sono venuti suggerimenti preziosi. E, infine, in un momento cruciale per il processo riformatore come l'autunno del 1999, si è ritenuto fondamentale un momento di amplissimo confronto con l'intera Amministrazione, centrato su proposte di intervento, quali si stavano progressivamente delineando, e sul complessivo quadro di trasformazione, il cui processo si stava avviando.

L'incontro a Capri, dunque, sul quale pure le osservazioni e le critiche non sono certo mancate. Eppure, l'Amministrazione considera le idee ed i contributi forniti da tutti coloro che hanno partecipato a quell'incontro come elementi essenziali per la costruzione del progetto.

Il percorso non è finito, altri momenti di confronto come quello di Capri sono necessari per procedere sulla difficile

strada delle riforme che è stata irreversibilmente intrapresa. La pubblicazione di quegli atti, curata da Giovanni Tamburino e da tutti i collaboratori che operano nell'Ufficio da lui diretto, crediamo sia uno strumento di lavoro assai utile per la verifica di quanto finora è stato fatto – che crediamo non sia poco – e per la realizzazione di tutto quanto c'è ancora da fare – che certo è ancora molto.

INTERVENTI INTRODUTTIVI

OLIVIERO DILIBERTO (*)

Signor Presidente e Signor Direttore generale, Autorità e cari amici dell'Amministrazione penitenziaria, è un vero piacere, e credetemi non è una frase di circostanza, portarvi un saluto e un ringraziamento per aver organizzato questo importante e utile convegno e per tutto quello che avete fatto, state facendo e continuerete a fare per l'Amministrazione. Così come è compito grato rivolgere un ringraziamento sincero al Presidente della Repubblica che ha avuto la sensibilità di inviarci il messaggio che avete poc'anzi ascoltato. Questa non è evidentemente, né può essere una relazione, un'introduzione che spetta ad altri, come sapete sulla base del programma. È viceversa un saluto di apertura che conterrà alcune considerazioni politiche, che sono le uniche che spettano al Ministro: considerazioni politiche offerte anche da un'occasione, e cioè che questo convegno cade ad un anno di distanza dall'insediamento del nuovo Governo, insediatosi come ricorderete alla fine dello scorso ottobre, e dunque offre l'occasione per un primo parziale bilancio. Credo di poter dire a distanza di un anno, e lo verificheremo naturalmente nel corso di questi tre giorni, che abbiamo fatto molte cose. Forse molte altre, più di quante ne abbiamo fatte, vanno ancora fatte, ma molte cose sono state fatte. Ho cercato, nella misura in cui sono capace, di dedicare un'attenzione al mondo dell'Amministrazione penitenziaria pari al resto dell'Amministrazione della Giustizia, e per quanto mi riguarda mi sono sforzato insieme a voi di perseguire un complessivo disegno riformatore che ha avuto e deve avere ancora come bussola essenziale, come guida, il dettato costituzionale, già ricordato dal Presidente della Repubblica, l'art. 27 della Costituzione. La pena, che deve tendere alla rieducazione del condannato, principio generale che assume nella nostra Costituzione uno degli aspetti della funzione della pena

(*) Ministro della Giustizia.

su cui gli uomini si interrogano nella riflessione giuridica e nella riflessione filosofica da almeno 2.500 anni, da Platone in avanti. La Costituzione italiana sceglie, non indica le funzioni della pena, ma “sceglie” la funzione della rieducazione, la prevenzione speciale che deve impedire all’individuo di compiere un altro reato attraverso l’inserimento nella società. Dunque la Costituzione è criterio guida ed ha tuttavia un’attuazione difficile, come tutti voi che lavorate nel settore ben sapete.

Lasciatemelo dire, la problematica del carcere è considerata sgradevole per la grande massa dei cittadini italiani. L’opinione pubblica ritiene sgradevole che si discuta delle condizioni di vita dei detenuti, affronta questo tema con una sorta di rimozione, quando non apertamente di fastidio, e in fondo gli Istituti penitenziari fanno notizia sulla grande stampa soltanto in presenza di patologie, quando ci sono omicidi, morti, i detenuti “eccellenti” che fanno notizia in sé perché appunto stanno negli Istituti. Altrimenti si occupano degli Istituti penitenziari gli operatori del sistema o ristrette e generose avanguardie della società, non la larga opinione pubblica. Tanto è vero che tutto il dibattito odierno sul tema della sicurezza, di cui almeno da un anno si discute sui giornali, telegiornali e tra le forze politiche, è incentrato sul momento dell’arresto, della cattura e poi sulla base del principio “non fateli uscire”. Invece il carcere è un pezzo della società ed essendo tale richiede risposte politiche, scelte politiche, indirizzo politico e gestione. Oggi più che mai, quando ben sappiamo che su 50.000 detenuti la maggioranza sono tossicodipendenti ed extracomunitari, provengono dal disagio e dalla marginalità sociale; dunque il carcere è ricettacolo di tutte le principali contraddizioni della società contemporanea. Certo ci sono anche gli esponenti della malavita organizzata, la criminalità speciale, quella nei confronti della quale deve prevalere il tema della sicurezza, ma largamente prevale il tema del disagio sociale e dunque la linea riformatrice di apertura, di sperimentazione non soltanto non deve tornare indietro ma deve guardare avanti maggiormente, sapendo che oggi è più difficile che negli anni passati, tanto è vero che il tema della sicurezza viene affrontato con questa logica: purché non escano. Il tema della sicurezza è un tema serio ed è dovere di un Governo, di qualunque Governo, affrontarlo e cercare di risolverlo nella misura del possibile.

Ma il punto è che si tratta di impedire che i reati vengano commessi anche quando saranno usciti a fine pena, e quindi il trattamento è essenziale componente della sicurezza dei cittadini. Ed allora alcune considerazioni generali si impongono. La prima delle quali è dire con la massima chiarezza al massimo livello politico che indietro non si torna, che dobbiamo guardare avanti coraggiosamente e quindi non si tocca la legge Gozzini, che ha dato eccellente prova di sé ed è stata in grado di funzionare come elemento di stabilizzazione della situazione delle carceri. Contemporaneamente stiamo lavorando alla Commissione di riforma complessiva dell'intero sistema sanzionatorio italiano, la cosiddetta "Commissione Grosso" per il codice penale, che crei un sistema sanzionatorio adeguato ai tempi moderni e se modifiche della legge Simeone andranno fatte, bisognerà fare delle modifiche che non tocchino l'impianto, l'ispirazione, che intervengano sulle disfunzioni concrete che la comune esperienza dell'applicazione della Simeone ha dimostrato. Dobbiamo proseguire nell'apertura del carcere alla società, potenziare il ruolo del volontariato che è essenziale, anche se non può e non deve essere sostitutivo del ruolo dello Stato. Non può e non deve diventare alibi per lo Stato per le proprie manchevolezze. E dunque, una volta chiariti i diversi profili e reciproci ruoli, il volontariato va moltiplicato e potenziato, tanto è vero che abbiamo firmato nel 1999 un impegnativo protocollo d'intesa ufficiale con la Conferenza nazionale del volontariato Giustizia. Così come bisogna proseguire nella linea del lavoro ai detenuti, finalizzato proprio al reinserimento, attraverso il provvedimento normativo che è in discussione e che speriamo stia per concludere l'iter e attraverso le convenzioni tra i privati, con le società, le imprese e anche con gli Enti locali. Voglio qui a Capri cogliere l'occasione per ringraziare il Presidente Losco e la Giunta regionale intera per l'impegno che sta mettendo per arrivare ad una convenzione tra il Ministero della Giustizia e l'Amministrazione penitenziaria e la Giunta medesima sul tema il lavoro ai detenuti. Dobbiamo ancora moltiplicare gli sforzi per le condizioni materiali e la salute. Abbiamo firmato una convenzione con il Ministero della Sanità, appena arrivato già nel novembre passato abbiamo approvato una norma sull'incompatibilità tra carcere e malattia HIV. Abbiamo proceduto con coraggio ad una sperimenta-

zione della medicina penitenziaria sulla quale probabilmente occorrerà riflettere proprio alla luce delle modalità concrete di attuazione. Riflettere in questa fase di sperimentazione che si apre con l'anno a venire, affinché siano garantiti non solo i diritti fondamentali dei detenuti ma i diritti dei lavoratori della medicina penitenziaria. In questo senso il nuovo Regolamento che sta per vedere la luce grazie all'impegno dell'Amministrazione, del Sottosegretario On. Corleone, persegue, anche attraverso l'affettività, ma evidentemente non solo attraverso l'affettività, persegue questa linea coraggiosamente riformatrice.

Ma per fare ciò, per poter cioè proseguire in questa strada ci sono due condizioni che io giudico imprescindibili perché altrimenti, se non verranno poste in essere, lasciatemelo dire con molta schiettezza, noi non faremo riforme, faremo attività salottiera - convegni. Le due condizioni sono: che queste riforme si possono fare se l'opinione pubblica si sente tranquilla e sicura; la seconda che in queste riforme ci sia il coinvolgimento pieno di tutti i lavoratori e gli operatori di questo settore. Sul tema della sicurezza dobbiamo costruire il consenso pieno dell'opinione pubblica su questa linea riformatrice, perché se non ricostruiremo questo consenso queste riforme non si potranno fare. Allora si tornerà indietro perché oggi prevale una linea emozionale sui temi della sicurezza, e su questa linea si torna solo indietro. Dobbiamo dare l'impressione che queste riforme non creano allarme sociale, non creano insicurezza. Non sono proposte illuministiche o fughe in avanti ma sono delle cose che si possono fare perché una linea riformatrice aumenta la sicurezza invece di diminuirla. In questo senso è evidente che noi dobbiamo dare la certezza che nei confronti di quei detenuti che appartengono alle grandi organizzazioni malavitose, organizzazioni mafiose e camorristiche, non si abbassa la guardia nemmeno per un istante. È notizia di oggi che il Senato, non avevamo dubbi ma è un bene saperlo, ha prorogato l'art. 41 bis e nella primavera scorsa ho personalmente contribuito a creare l'U.G.A.P., che credo abbia ben operato in questo primo anno di vita. Ma vi è un secondo aspetto che è il coinvolgimento degli operatori, che non significa buona creanza, non è un problema di educazione il coinvolgimento dei lavoratori e delle OO.SS. tutte, è un problema di scelta politica, e il coinvolgimento deve avvenire su progetti, non semplicemente nella con-

certazione di quello che li riguarda direttamente. Il 1° maggio di quest'anno, suscitando forse un qualche scandalo, ho scelto di trascorrere la festa dei lavoratori invitato da un sindacato della Polizia penitenziaria, credo un fatto senza precedenti, soprattutto per un Ministro e per giunta della sua parte politica. Rivendico quelle scelte con forza così come rivendico con forza che qualunque assemblea o attivo sindacale, e qui sono presenti molti rappresentanti dei sindacati, mi abbiano invitato ho sempre partecipato, quale che fosse la sigla confederale o autonoma. Credo che questo sia un buon modo di lavorare, sia utile per la collettività, per l'Amministrazione perché questo certo richiede più fatica, più pazienza, più tempo, ma è questa la condizione per ricreare quello spirito con il quale dentro l'Amministrazione si può lavorare nell'interesse generale e non solo dell'Amministrazione. In questo senso le OO.SS. tutte devono essere coinvolte nelle discussioni e nei progetti, e contemporaneamente bisogna migliorare le condizioni di vita e di lavoro del personale attraverso cose e non parole. Abbiamo provato a farlo con i limiti e i tempi della politica italiana, ma abbiamo provato a farlo. In un anno credo si possa dire che abbiamo approvato molto, dal nuovo Regolamento della Polizia penitenziaria, al salvataggio del taglio degli straordinari nella finanziaria dello scorso anno, che era già stata varata come ricorderete, al maxi emendamento per il D.A.P., che siamo riusciti a fare inserire in un provvedimento che era già in corsa, sembrava impossibile, il riordino delle carriere prefettizie; e grazie a quell'emendamento che è stato approvato in tempi strettissimi, abbiamo la possibilità di un riordino complessivo di tutti i profili, dai direttori che lamentano una penalizzazione della propria situazione che va sanata, agli educatori, al personale amministrativo-contabile e alla Polizia penitenziaria che da un decennio attendeva i ruoli direttivi e dirigenziali e grazie a quell'emendamento che è diventato legge finalmente li avrà. A fine luglio abbiamo approvato la riforma del Ministero della Giustizia, a fine luglio è diventata legge dello Stato con modifiche di impianto del Ministero e quindi anche del D.A.P. Abbiamo proceduto alla creazione del già citato U.Ga.P., abbiamo impegnato l'Amministrazione nelle missioni all'estero, cosa anche questa senza precedenti, ma soprattutto ho il piacere di dirvi che nella legge di bilancio del 2000, quella in cui si

è impegnato questo Governo, vi sono significativi aumenti di posti di bilancio per il D.A.P. per quanto lo riguarda direttamente e indirettamente. Abbiamo 70 miliardi in più solo per le videoconferenze, essenziali per il buon funzionamento dell'Amministrazione e comunque dei processi con la malavita organizzata, 52 miliardi in più per il personale civile e penitenziario, 13 miliardi per le mense e gli asili della Polizia penitenziaria, 8 miliardi per lo straordinario, 2 miliardi per il vestiario, 38 per la manutenzione degli immobili penitenziari e 14 per i mezzi di trasporto per le traduzioni dei detenuti. Sono le cifre in più che abbiamo ottenuto, non quelle assolute. Credo che si possa dire che molto di più sarebbe necessario, ma tutte le Amministrazioni potrebbero dire altrettanto, ma questo è un aumento significativo rispetto agli anni passati. E non ultimo, possiamo dire di aver chiamato a dirigere il D.A.P. un uomo come Caselli il cui valore e il cui prestigio, non è male ricordarlo in giorni come questi (per quanto mi riguarda non sono mai stati messi in discussione), sono stati di per sé un avanzamento per la nostra Amministrazione. Tutte queste cose le abbiamo fatte insieme: livello politico, amministrativo e sindacale. Dobbiamo proseguire così, ed abbiamo davanti una scadenza importante come il contratto integrativo, così come dobbiamo discutere sull'esercizio della delega per il riordino dei profili professionali e per la riforma del Ministero sulla quale io credo si possa procedere per stralci, per accelerare l'iter della riforma del Ministero. Molte altre cose sono da fare: la formazione, le mense, gli alloggi, ecc. Tuttavia il punto di fondo è ridare al personale di questo settore dignità e senso di sé, dare il segnale che lavorano per un progetto, per un'idea generale. Più sarà motivato il personale di ogni settore, meglio sarà effettuato il servizio. È un impegno che credo debba assumere l'intera Amministrazione, e che io per quanto riguarda il mio ruolo politico di direzione assumo molto volentieri. È un impegno che comporta una grande responsabilità di fronte al Paese e alla collettività. Sono convinto che davanti a questa responsabilità nessuno si tirerà indietro.

ANDREA LOSCO (*)

Devo soltanto portare un saluto brevissimo per ringraziare l'organizzazione, per ringraziare la presenza in Regione Campania del Ministro Diliberto che d'altronde possiamo ritenere il Ministro amico della nostra regione, amico dei problemi che sul nostro territorio si determinano, si manifestano. Noi insieme abbiamo individuato un percorso individuando essenzialmente il principio che il territorio è elemento essenziale ai fini delle politiche. Il territorio come elemento strutturale degli obiettivi che in qualsiasi settore, in qualsiasi tematica, la vita di tutti i giorni, le relazioni, le interrelazioni, si determinano. Il territorio diventa momento essenziale e elemento determinante. È un'analisi da cui siamo partiti per caratterizzare un rapporto tra Ministero e Regione Campania. Come anche la nuova cultura del recupero, come la nuova cultura del trattamento, come la nuova cultura per cui le politiche penitenziarie si collegano con il territorio e come il territorio favorisce il concetto del reinserimento e del recupero. Ecco, quando poi si passa dai principi penitenziari generali degli adulti e si arriva a quelli minorili il collegamento è molto stretto e molto forte. È di questi giorni l'episodio di un giovane criminale, giovane tra virgolette, è un interrogativo per capire quanto il territorio determina, favorisce o manifesta. Ecco allora in questo breve saluto io sto qui anche a testimoniare la necessità, la volontà che esprime la Regione Campania e il Governo nazionale, il Ministro Diliberto rispetto al percorso che insieme abbiamo individuato. Noi stasera stiamo per sottoscrivere un primo atto che è questa volontà di interagire. È la volontà della Regione Campania di mettere a disposizione le proprie leve perché noi abbiamo fatto un confronto duro con il Governo nazionale sui principi fondamentali della sussidiarietà dello Stato rispetto alla centralità del Governo regionale. Però questo l'abbiamo

(*) Presidente della Regione Campania.

fatto anche rispetto ai principi della programmazione generale. Abbiamo voluto rivendicare in alcuni settori fondamentali come quelli del governo del territorio, della formazione, della sanità, alcuni aspetti come priorità che non possono non vedere la presenza della Regione Campania rispetto a quanto poi sono le responsabilità del Governo sul territorio e sulle politiche penitenziarie. Quindi questa necessità di interrelare, queste necessità previste dalle norme di legge che ci sono, previste anche da norme comunitarie, dalla Raccomandazione sulle regole penitenziarie europee, necessitano e richiedono la sottoscrizione di un protocollo d'intesa fra Regione Campania e il Governo nazionale affinché si determinino i principi di umanità e di territorialità della pena che richiedono scelte e responsabilità precise. Ecco, questo la Regione Campania, per queste responsabilità e le problematiche relative alla formazione, al collocamento nel mondo del lavoro, alla garanzia della libertà delle esigenze religiose, all'organizzazione delle attività sportive, ai criteri, all'organizzazione di centri di accoglienza, io credo anche il supporto tecnologico, è quello che il territorio della Regione Campania riesce a manifestare, a esprimere, a migliorare nel suo insieme. La Regione Campania non si mette fuori dalle mura del penitenziario, la Regione Campania si ritiene elemento sostanziale e ritiene di dover partecipare a quelle che sono le scelte strategiche che anche a livello nazionale vengono fatte. In tutto questo, in un principio di collaborazione e non di protagonismo sappiamo bene quali sono le regole, le necessità. La Regione Campania farà fino in fondo il suo dovere e assumerà le proprie responsabilità sul proprio territorio. Con questo, porto il saluto della Regione Campania a questa iniziativa che ci vede protagonisti per un piccolo segmento della sottoscrizione di questa volontà comune di concorrere alle politiche sul territorio della Regione Campania.

FRANCO CORLEONE (*)

Grazie!

Mi rendo conto che l'ora è tale che il mio intervento non potrà essere esaustivo e di risposta a questa montagna di interrogativi che sono stati portati; e anche la stanchezza e la partecipazione molto attenta a questa occasione straordinaria, credo, dobbiamo riconoscere, cioè quella di poter far comunicare tante persone, tanti uomini, tante donne in vesti diverse, le OO.SS., i responsabili di una macchina che deve cominciare a viaggiare ad una velocità diversa da quella con cui ha viaggiato fino ad oggi. Diciamoci la verità noi dobbiamo rompere una maledizione: e la maledizione è quella che vede un insieme perverso di divaricazioni, corporativismi, interessi in contrasto. Il disegno che noi abbiamo avuto quando abbiamo lavorato intensamente perché il Parlamento approvasse il riordino, che è uno strumento per una grande riforma, l'abbiamo pensato in modo che tutte le componenti che lavorano nel carcere avessero una diversa prospettiva positiva di carriera e di motivazione. Quello che si vive negli Istituti (e non dobbiamo essere ipocriti) è una lacerazione insopportabile, quello che c'è nel carcere che si compie giorno per giorno è un miracolo. È un miracolo quello che viene fatto nei nostri Istituti penitenziari, in cui con il sovraffollamento si riesce comunque a fare un mare di cose positive ma in un clima che è quello della non sintonia fra chi lavora. Questo credo che bisogna superarlo. Noi dobbiamo immaginare di creare una comunità, una comunità con intenti profondamente condivisi. Quando parliamo del progetto, ed è stato detto bene dal Ministro ieri e dagli altri interventi, sembra quasi impossibile non accendere questo tributo che è stato offerto da molti all'intervento del Dr. Gianfrotta, una nuova stella c'è nel Dipartimento. Pigliamo atto che questo c'è. Ebbene allora approfondiamo. Una comu-

(*) Sottosegretario del Ministero della Giustizia.

nità solidale sul progetto. Il progetto a me pare ormai chiaro, non tecnicamente o sui numeri, su questo avete tutti ragione. L'Amministrazione deve lavorare notte e giorno, aiutandosi magari anche con qualche sostanza, ma deve lavorare notte e giorno perché in un tempo rapido, entro Natale, deve cominciare a rispondere alle domande che sono state fatte. Perché ci siano risorse, numeri e si risponda a quelli che sono i problemi posti dai tecnici, dai Centri di servizio sociale adulti e via via non elenco. Perché non abbiamo tempo, il tempo della politica richiede che noi chiudiamo questa partita in tempi rapidi per costruire una realtà che valga per i prossimi dieci anni e che non sia modificabile se non a carissimo prezzo. Quindi dobbiamo costruire in tempi rapidissimi questa realtà nuova, in modo che qualunque cosa succeda ci sia un nuovo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Questo è il compito che io sento di dire che è affidato alla responsabilità dell'Amministrazione che deve rispondere a questi innumerevoli quesiti. Perché dico che il progetto è chiaro: perché quando si dice art. 27 e si fa l'omaggio alla Costituzione non è che può essere un omaggio formale, è una cosa sostanziale e quando c'è il riferimento alla riforma penitenziaria e quando il Ministro dice che la legge Gozzini non si tocca e la Simeone-Saraceni non si tocca, se non limitatamente ad alcuni aspetti che noi avevamo già individuato prima che fosse approvata. Peraltro, allora si dice che questo è già il progetto, il disegno politico-culturale e ancora quando noi diciamo che in carcere dobbiamo ragionare sull'utenza e per risultato noi tutti dobbiamo essere chiari. Sul progetto occorre trovare il consenso, bisogna che ci sia o bisogna realizzarlo, sapendo però che il progetto è per una finalità sociale della nostra società. La finalità sociale è quella per cui i detenuti devono avere un'opportunità di reinserimento nella società. E questo deve essere però un fatto concreto, realizzato giorno per giorno senza dimenticarsene. Tutto il resto, è progetto strumentale a questo obiettivo. Certo dobbiamo avere un personale motivato, non frustrato, anzi io direi entusiasta di compiere un lavoro straordinario perché è la società che dà al carcere il compito di risolvere alcune ferite sociali come la tossicodipendenza, l'immigrazione, la malattia mentale e altre particolari questioni. Questa società deve sapere che nel carcere queste cose vengono tradotte in sperimenta-

zione sociale. Questa è la prova esaltante che chi lavora nel carcere deve sapere in sé che fa la vera grande riforma del Welfare, dello Stato sociale del nostro Paese. E chi lavora nel carcere lo sa perché già ogni giorno viene fatto poco, male con le risorse che ci sono ma questo viene fatto. Allora se è questa sperimentazione sociale, un pezzo dello stato sociale, il compito che noi abbiamo per risolvere queste questioni, certo abbiamo bisogno di porre senza arroganza ma anche senza timidezza delle forze sociali, anche ai cittadini questa questione del carcere che va tolta dal cono d'ombra. Il carcere è l'espressione della nostra società.

Quando a Napoli Lord Fledstone lanciava la maledizione sullo stato delle carceri borboniche faceva quello che ancora oggi i diversi Comitati europei fanno e dicono, che il carcere così com'è non va, ma non va perché lo stato della detenzione non risponde a quei principi, allora noi dobbiamo fare i conti con questo. I modelli sanzionatori non devono ritenere scontate le modalità di risposta al reato fondate semplicemente sulla ritorsione, sulla pena fine a stessa, sull'emarginazione. È il tema del superamento della centralità del carcere nell'ambito penale.

Bisogna fare di tutto perché il carcere sia luogo di forte e austera risocializzazione con programmi chiari e controllati, con l'impegno di persone motivate e con incentivi atti a promuovere tali processi. Appare oggi più evidente l'inadeguatezza di misure repressive o punitive che un tempo la società non poneva in questione. È quindi necessario ripensare la stessa situazione carceraria nei suoi fondamenti e nelle sue finalità proprio a partire dalle attuali contraddizioni. Queste parole, potremmo fare un cruciverba in più rispetto a quello che ho visto, non sono di un rivoluzionario o sì forse, forse sì perché chi usa così la parola è rivoluzionario, sono del Cardinale Martini nel suo ultimo libro sulla giustizia. Io le ritengo il nostro progetto, dove la voce di Cesare Beccaria risuona in quella dell'Arcivescovo di Milano. Questo è il nostro programma, questo è il progetto. Dobbiamo essere conseguenti, capaci di realizzarlo e dobbiamo fare ancora molto di più, certo abbiamo fatto leggi importanti, dobbiamo farne ancora. Io considererei un fallimento la mia esperienza di governo se non si presentasse al Parlamento e non venisse approvato un disegno di legge di

superamento, misuro le parole, superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ritengo che dobbiamo liberare i bambini dal carcere, quelli che stanno fino a tre anni in carcere. Dobbiamo pensare in termini nuovi le questioni della salute e del lavoro. Sulla salute il passaggio al Servizio Sanitario Nazionale deve essere fatto con intelligenza per aumentare il livello di salute. Noi siamo impegnati su questa sfida. Passeranno al S.S.N. le tossicodipendenze da fine dicembre. Noi dobbiamo chiedere al Servizio Sanitario Nazionale di attuare una politica coraggiosa di sperimentazione sociale per le tossicodipendenze. Proprio in carcere dobbiamo iniziare a sperimentare una politica intelligente di riduzione del danno, più coraggiosa di quella che si fa fuori dal carcere. Questo è il senso che io vedo nel trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale. Per il lavoro agenzie, agenzie per il lavoro penitenziario. Noi dobbiamo avere forse questa fantasia di immaginare una agenzia che trovi il lavoro, perché i detenuti senza lavoro non hanno nessuna chance di reinserimento. Dobbiamo tenere fermo il lavoro dell'art. 21, dobbiamo tenere fermo il lavoro per chi, con cooperative sociali, in semi-libertà trova il lavoro, dobbiamo però anche organizzare il lavoro nel carcere su due livelli con differenziazioni, probabilmente, anche normative. È vero mancano molte figure professionali. Noi dobbiamo però investire anche sul personale che c'è. Penso per la Polizia penitenziaria anche a compiti che non siano limitati a chiusura e apertura di cancelli. Credo che la Polizia penitenziaria vuole fare di più e di meglio e allora dobbiamo studiare nella struttura, nel progetto che verrà presentato delle modalità anche di possibili passaggi di funzioni, sapendo che ci sono dei limiti in questo, ma lavorando a questo scopo.

Il problema c'è, noi penso che non possiamo avvitarci nel solito problema e dire che dobbiamo aumentare il numero del personale. Sappiamo che abbiamo dei limiti, delle costrizioni. Noi dobbiamo, non so se ce la faremo nella finanziaria, chiedere che la giustizia e il settore del carcere sia tolto dal vincolo delle assunzioni. Certamente questo convegno deve aiutare a questo scopo, fare emergere che c'è un grande disegno e che merita il sostegno del Parlamento. Ma proprio in funzione anche non delle onde emotive, ma delle onde razionali che ci sono nel Paese noi dobbiamo chiedere, perché noi non possia-

mo iniziare un confronto sul riordino del Dipartimento senza che si possano fare le assunzioni del personale tecnico, amministrativo-contabile, educatori, assistenti sociali e così via; e poi noi dobbiamo utilizzare il personale che c'è oggi nel carcere per le sue funzioni. Credo che l'Amministrazione troppo a lungo abbia accettato di coprire le vacanze di organico con altro personale. In certi momenti far scoppiare le contraddizioni è più utile che mettere una toppa. Noi oggi ci troviamo probabilmente ad avere 3.000 agenti di Polizia penitenziaria a coprire posti negli uffici negli Istituti. Sbaglio nel numero? È chiaro che bisogna allora fare delle piante organiche adeguate all'oggi e coprirle, perché altrimenti noi rischiamo di inseguire quella che è una situazione reale, tamponarla e non avere il disegno della grande riforma. Ecco io penso: oggi questo convegno, contemporaneamente sui giornali c'è la notizia della depenalizzazione. Viviamo in un mondo pieno di contraddizioni perché un giorno, giorni e giorni sicurezza, certezza della pena, più carcere, più carcere poi la depenalizzazione. Io credo che i cittadini da queste prove di docce fredde e calde capiscano poco. Io invece ritengo che al di là delle emozioni, la linea ci sia ed è quella del diritto penale minimo, della riforma del codice penale, di individuare quali sono i reati che oggi colpiscono la nostra società nei beni profondi, che non sono quelli del codice Rocco, ma sono altri e noi dobbiamo avere delle misure sanzionatorie efficaci immediate, alternative che non siano quelle della carcerazione. Ma questi aggettivi che ho usato devono valere tutti, devono essere immediati, efficaci, reali e allora qui si funziona depenalizzazione, anche se è una depenalizzazione limitata perché abbiamo lasciato fuori cose importanti. Il problema della legge sulla droga lo dovremmo affrontare fuori dalla depenalizzazione in termini diversi, ma certamente questo è un grande problema che abbiamo e che ci butta in carcere migliaia e migliaia di persone; per cui il carcere, come diceva il Ministro, nei numeri grossi è discarica sociale. Poi abbiamo gli esponenti della criminalità organizzata e certamente non ce ne dimentichiamo. Ma nel grosso dei numeri è discarica sociale e allora dobbiamo fare quello che ho detto: laboratorio sociale di sperimentazione. Ce la si può fare. Ci sono le intelligenze nel carcere per lavorare e lavorare bene. E c'è anche molta passione, molta tensione. Forse gli interventi che abbiamo ascoltato non

hanno espresso il buono che si fa, ma hanno preferito scegliere il taglio della denuncia, del male che c'è o delle cose che non vanno. Ma credo che all'esterno si abbia anche il dovere di dire le cose straordinarie che voi fate giorno dopo giorno perché altrimenti credo che si dà un'immagine parziale, falsata. Nel carcere si fanno, forse unici in Italia, i corsi di lingue per gli stranieri, di alfabetizzazione, si fanno i giornali, i film, il teatro, tutto quello che viene fatto perché ci siete voi. Noi dobbiamo dirlo perché se si dice che è solo un carrozzone maleodorante che corre sui binari impazzito allora come facciamo a chiedere più risorse? Io credo sia meglio chiedere più risorse perché diciamo che questa è una macchina che con pochi mezzi fa cose buone. Ecco il mio caro amico ha scritto che per occuparsi del carcere bisogna essere un pazzo o un santo o "pazzo-santo". Non so se fra di noi ci siano "santi", "pazzi" forse sì però noi dobbiamo tentare di farcela, immaginando che il carcere sia un luogo di lavoro in cui non si costruiscono macchine ma si custodiscono corpi. In realtà questa è un'operazione delicatissima perché i corpi si possono rompere.

Dobbiamo pensare che se fosse una fabbrica il nostro modello non è la fabbrica dello sfruttamento ma il modello di Adriano Olivetti di Ivrea. Dobbiamo pensare di chiamare tante intelligenze a lavorare nel carcere, perché si trovino i contributi per fare una comunità nella quale l'educatore non veda male il direttore, l'assistente sociale non si senta sperso, il tecnico non sappia che fare disperato con i suoi disegni, il contabile non si senta isolato e così via, e poi giocare sui giochi di potere. Questa sarebbe la distruzione di tutto. Noi dobbiamo creare una comunità sul progetto. Credo che le condizioni delle leggi ci siano. Ci vuole la volontà politica e la sensibilità culturale. Penso che questo convegno possa dare un grande contributo. Noi non lanciamo segnali ma possiamo incidere un segno nella storia italiana del carcere e il Regolamento si inserisce in questo filone. Ma voi pensate che sia una cosa degna quella di polemizzare sull'affettività quando in tutti i Paesi è realizzata da anni, e noi con la prudenza abbiamo detto "sperimentiamo" e dobbiamo combattere su questo? Vi pare una cosa degna? Mi pare di no! Questo Regolamento è importante perché chiude il cerchio della riforma penitenziaria. Vedete io lo sento come un obbligo quello di arrivare ad approvare questo Regolamento. Spero entro

Natale. Regolamento del quale, qualcuno ha detto, io sono promotore. Questo è un Regolamento al quale ha lavorato molto una Commissione cui hanno fatto parte "persone" con grandi capacità a cui ha dato impulso il Presidente Margara per volontà specifica, ma io lo voglio questo Regolamento perché è un debito con la storia d'Italia, con la memoria. Perché quando gli antifascisti erano in galera in tutte le loro lettere, da quelle di Ernesto Rossi, di Mila, di Foa, di tanti altri c'è l'idea che bisogna cambiare il Regolamento penitenziario. Noi siamo in ritardo di cinquant'anni e questa cosa la dobbiamo fare. Io penso che ce la faremo se saremo tutti uniti ad un tavolo a discutere delle cose concrete del personale che c'è, di quello che manca, della formazione, della riqualificazione. Quando sento dire che si fanno troppe cose per i detenuti e non per noi c'è un fondo di ragione perché ci ho pensato, perché queste frasi mi tornano in mente, nel senso che chi lavora nel carcere deve avere qualche realizzazione di sé, che non sono solo i detenuti, la carriera, ma sono anche delle iniziative, dei contributi, delle espressioni di creatività, di cultura, questo bisogna fare e lo fanno. Sono certo che ce la faremo. Lavorare per risultato significa che dobbiamo avere la capacità di dire quanti suicidi in meno, quanti morti in meno, quanti malati in meno, quanto lavoro in più, quanto reinserimento in più, costi e benefici, questo è lavoro per progetti, per risultati. Dobbiamo farcela e credo che la sfida di Gian Carlo Caselli è quella di un compito immane.

Tocca a Caselli essere il Direttore che rimette in sesto dei professori di musica che vogliono suonare ognuno un pezzo senza coordinarsi. Non è facile però, questa è una sfida straordinaria. C'è ne è un'altra ed è quella di pensare non a costruire più carceri, ma eliminare quelli indecenti che abbiamo e fare un modello di carcere per questo nostro 2000 che non siano quelli che abbiamo fatto 20/30 anni fa, che oggi pesano perché richiedono più personale e ci obbligano a meno trattamento. Dobbiamo fare 5-6-7 Istituti belli con una mano di architetto, con il nostro servizio Tecnico, con il nostro Ingegnere Cavallo. Lavorare per fare degli Istituti belli... Ecco l'ho fatta troppo lunga! Scusatemi. Buon lavoro.

RELAZIONI

GLI OBIETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

FRANCESCO GIANFROTTA (*)

PREMESSA

Parlare degli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria significa affrontare il tema del suo programma d'azione almeno in un determinato arco di tempo.

È un tema a rischio: il rischio di scrivere una sorta di “libro dei sogni” (ciò di cui non si avverte affatto il bisogno); il rischio dell'astrattezza (ma si può aver fiducia che un taglio di concretezza verrà dalle relazioni che seguiranno, ad opera di chi sarà “costretto” ad esprimersi in termini ben più concreti, nell'affrontare i temi degli strumenti e dell'organizzazione); perché no?, il rischio della retorica, sempre fastidiosa, ed oggi più che mai tale, avvertendo - tutti - il bisogno di non perdere mai il senso della realtà, neppure quando cerchiamo di volare alto (e guai a non provarci, rinunciando ai principi); infine, il rischio della incompletezza, perché tanti sono (devono essere) gli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria (come forse di molte altre amministrazioni dello Stato in questa fase storica).

Tutto ciò - è evidente - per mettere le mani avanti, per chiedere anticipatamente scusa se le riflessioni che vi sottoporro, nonostante i miei sforzi, non riusciranno ad evitare uno o più dei rischi ai quali ho accennato.

L'ATTENZIONE AI RISULTATI

Il primo obiettivo che l'Amministrazione penitenziaria deve darsi è - a mio avviso - quello di promuovere e realizzare al

(*) Direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento.

proprio interno *un profondo mutamento culturale*, che coinvolga tutte le sue articolazioni e che si risolva in una nuova (ed assai più forte di quanto non sia adesso) attenzione ai risultati della sua attività.

Deve, cioè, essere fortemente ridotta, fino a divenire del tutto assente, la tendenza, naturale e perciò sempre presente nell'azione di tutti gli apparati burocratici dello Stato, alla *autoreferenzialità*. Deve, invece, valere (anche) per l'Amministrazione penitenziaria la regola della *prevalente importanza del servizio reso*, anziché la prassi di una gestione dell'ordinaria amministrazione che, pur non difettando di linee-guida sovente anche riconoscibili, soccombendo alla logica delle compatibilità, finisca per rinunciare alle scelte che comportano forti assunzioni di responsabilità, e per essere sostanzialmente indifferente ai risultati.

Tutto ciò è *compito che sta davanti in primo luogo, ai più alti livelli di responsabilità della Amministrazione penitenziaria*. È compito difficile perché spinoso, e spinoso perché può comportare decisioni impopolari all'interno o all'esterno dell'Amministrazione stessa.

Non intendo invadere il campo di altre relazioni; mi limito, perciò a fare *alcuni esempi, in termini di pura enunciazione*, convinto come sono che saranno - questi - temi sviluppati da altri relatori e ripresi dal dibattito che seguirà. Penso, ad esempio, alla fondamentale questione della distribuzione del personale tra centro e periferia dell'Amministrazione, in una fase in cui fronteggiamo - certo, tutti insieme, quindi anche "al centro" - l'onda d'urto del sovraffollamento negli Istituti. È una questione - quest'ultima - sulla quale avrò modo di tornare nel prosieguo. Qui mi limito a menzionarla per le ricadute in termini di scelte alle quali è chiamata l'Amministrazione, scelte che non saranno solo di natura organizzativa, ma anche di rilievo strategico: sarà di certo un terreno di verifica degli obiettivi che l'Amministrazione avrà assunto come propri (quali caratteri deve presentare questa parte del servizio reso, in presenza di una nuova emergenza; quale confronto, di conseguenza, impostare e sviluppare con le organizzazioni dei lavoratori). È opinione diffusa, non solo nella P.A., ma anche nel settore privato, quella secondo la quale il prestigio di una direzione si misura anche (o soprattutto?) in termini di quan-

tità di risorse, materiali e personali, che essa riesce ad ottenere per il proprio ambito di attività (dal più piccolo al più ampio, al centro come in periferia). Mi domando se non sia giunto il momento di ripensare, in termini almeno problematici, ad una simile impostazione. Non si tratta di imboccare la via di un pregiudiziale, generico, ottuso e mortificante pauperismo. E neppure si tratta di sposare semplicistiche e non sempre credibili - per i soggetti che se ne fanno portavoce - tesi di tagli, sacrifici e risparmi indiscriminati. Lo ripeto: non intendendo affrontare questioni che più analiticamente e senz'altro meglio di quanto non sarei capace io stesso, saranno affrontate da altri. E però se l'esperienza dimostra che non c'è un rapporto diretto e coerente tra aumento delle risorse e qualità e quantità dei risultati che si producono, mi domando se non si debba operare una vera e propria rivoluzione copernicana, che sia, a sua volta, il riflesso di una vera e propria rivoluzione culturale mettendo al centro della attenzione generale la qualità e quantità del servizio reso, in quanto frutto di scelte responsabili.

Ma non v'è dubbio che il primo obiettivo che ho indicato, per non rimanere sulla carta, debba essere *condiviso, almeno progressivamente, dall'intera Amministrazione penitenziaria o dalla maggior parte di essa*. Come sempre accade quando si tratta di promuovere il sorgere di nuove idealità e di farle vivere nel lavoro quotidiano di migliaia di donne e uomini, si tratta di accompagnare indicazioni programmatiche - e perfino, se occorre, una sapiente comunicazione - a primi concreti risultati che diano credibilità al progetto di cambiamento e valgano a raccogliere consensi intorno ad esso.

E però non v'è neppure dubbio che l'Amministrazione penitenziaria debba cambiare marcia, non possa, meno che mai oggi, avere un approccio burocratico ai propri compiti, debba - invece - cambiare e rendere visibile il proprio cambiamento. Lo impongono ragioni contingenti ed altre di principio: la fase storica che viviamo, nella quale l'esecuzione delle pene, per varie ragioni anche discutibili, è al centro della attenzione generale; la consapevolezza - che in ciascuno di noi deve mantenersi sempre forte - che il sistema penitenziario è un'articolazione del sistema-giustizia e che, perciò, esso incide direttamente su beni fondamentali di decine di migliaia di

donne ed uomini; la rilevanza costituzionale della funzione della pena.

Dunque, un obiettivo che:

a) parta dall'analisi della realtà (procedure spesso troppo lente nell'affrontare questioni che richiedono decisioni dai profili netti e da assumere in tempi assai più brevi);

b) si risolva in scelte di indirizzo;

c) si traduca in significativi e progressivi mutamenti nella qualità e nella quantità del servizio reso.

Un obiettivo sicuramente ambizioso, ma irrinunciabile; da vivere e far vivere con la logica dei piccoli passi, ma con la determinazione necessaria: che non esclude il confronto, ma non rinuncia alle scelte, se del caso coraggiose, ma comunque necessarie.

L'ATTUALITÀ

(IL NUOVO REGOLAMENTO. IL SOVRAFFOLLAMENTO)

Lo scenario nel quale si muove, oggi, l'Amministrazione penitenziaria è caratterizzato da importanti novità. Mi soffermo su due di esse, perché mi pare che entrambe ci costringano a riflessioni tra loro intrecciate e, soprattutto ci costringano ad affrontare questioni che concernono gli obiettivi.

A) La prima è rappresentata dal nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario.

Non è questa la sede per affrontare singole questioni giuridiche poste dal testo.

Si impongono, invece, alcune considerazioni e valutazioni, una delle quali di carattere generale e le altre concernenti specifici aspetti.

Su un piano generale, il nuovo regolamento indica alla Amministrazione penitenziaria alcuni obiettivi ben precisi.

In primo luogo, esso si pone quale sviluppo della filosofia che aveva ispirato l'insieme della riforma penitenziaria articolata nell'ordinamento e nel regolamento di esecuzione degli anni 1975 e 1976 e, successivamente, nella legge n. 663/86. *Attenzione al trattamento ed all'esecuzione penale esterna*, lungo le linee già tracciate sia dal quadro normativo preceden-

te, sia dagli impegni assunti dal nostro Paese nelle sedi internazionali, dovranno costituire per l'Amministrazione penitenziaria altrettanti obiettivi irrinunciabili, ai quali destinare adeguate risorse ed in vista del cui raggiungimento predisporre moduli organizzativi anche nuovi. Si ribadisce esplicitamente - e, con ciò, si conferma - una posizione non nuova sul potenziale conflitto tra sicurezza e trattamento, con una scelta di grande respiro: *che il mantenimento dell'ordine e della disciplina negli Istituti garantisce la sicurezza, la quale è la condizione necessaria per la realizzazione dei fini propri dell'attività penitenziaria.*

Ma sullo stesso piano e nella stessa linea si collocano due importanti affermazioni contenute nell'art. 4: quella per cui alle attività di trattamento partecipano tutti gli operatori penitenziari, secondo le rispettive competenze (ed anche quella - connessa alla prima - secondo la quale Istituti penitenziari e Centri di servizio sociale *“costituiscono un complesso operativo unitario, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale”*); ma soprattutto quella per cui *“in tale ambito i direttori degli Istituti e dei Centri di servizio sociale indicano apposite e periodiche conferenze di servizio”*. Dunque, anche alla periferia dell'Amministrazione penitenziaria si prescrive di interrogarsi periodicamente sul servizio reso, con il contributo di tutte le competenze e le professionalità che sono chiamate a partecipare all'opera di trattamento.

A queste importanti affermazioni di principio si accompagnano *altre di maggiore specificità*. Sono quelle che fanno riferimento alle finalità del trattamento, che deve essere volto a sostenere gli *“interessi umani, culturali e professionali”* degli imputati e la *“modificazione delle condizioni personali e delle relazioni personali e delle relazioni familiari e sociali, che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale”*. Coerenti con tali linee generali sono le disposizioni che intervengono in modo particolare e con una attenzione più forte che in passato su aspetti quali il lavoro, l'istruzione, le relazioni familiari e, più in generale, affettive.

Dunque, il trattamento deve essere finalizzato non tanto all'obiettivo di modificare gli atteggiamenti personali, secondo un modello che, per la sua ambizione ed astrattezza e, per

non essere accompagnato da più concrete indicazioni quanto ai percorsi da seguire, può generare inerzia, soprattutto là dove non sia affidato ad operatori muniti di forte determinazione e vivace fantasia nella ricerca degli strumenti più appropriati; quanto a quello di incidere sulla trama delle relazioni personali e sociali degli interessati e, così, a favorirne il reinserimento sociale.

In sostanza. Il nuovo regolamento di esecuzione evidenzia una più forte attenzione alla proiezione sociale del soggetto-detenuto: le sue esperienze nell'illegalità sono state quanto meno favorite o agevolate da una trama di relazioni personali e sociali negative. Su queste ultime occorre intervenire per avviare un processo di recupero e reinserimento sociale. Processo che è affidato all'Amministrazione penitenziaria in primis, ma che questa deve poter svolgere avvalendosi della collaborazione fruttuosa della intera comunità, per il tramite delle istituzioni in essa presenti e delle altre opportunità che vengono dalle formazioni sociali.

Tutto ciò si traduce, per l'Amministrazione, in nuovi oneri e nella necessità, in primo luogo, di adeguamenti strutturali degli Istituti, che consentano lo svolgersi di quelle più ampie, significative ed incisive opportunità trattamentali che il regolamento prevede e disciplina.

B) L'altra peculiarità che caratterizza l'attualità per l'Amministrazione penitenziaria è il *sovraffollamento*.

Si tratta di una vera emergenza. Dal 31.12. '98 a tutt'oggi la popolazione detenuta è aumentata di 5.000 unità, essendosi passati da 48.000 a 53.000 presenze, tra detenuti, internati e semiliberi.

Per di più, essa riguarda tutte le fasce di detenuti, non limitandosi ai soggetti di più o meno basso livello di pericolosità. Sovraffollamento, infatti, vi è anche nelle sezioni destinate ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. pen., i quali, ai primi del corrente mese, risultano 596 (con numerose proposte in fase istruttoria).

Come è noto, non sono entrate in vigore nuove norme sostanziali e processuali che abbiano aperto più ampi spazi per la detenzione cautelare oppure abbiano ristretto le possibilità di accesso all'esecuzione penale esterna. I numeri di cui sopra sono, perciò, soltanto il risultato della politica della

sicurezza che è stata adottata, a livello centrale e periferico, nel corso di quest'anno: tanto basta a prevedere ragionevolmente la stabilizzazione del ciclo, se - come sembra - il Parlamento approverà nuove norme che, intervenendo sul sistema delle fattispecie penali sostanziali, sul sistema processuale e sull'esecuzione della condanna definitiva, amplieranno l'area della carcerazione.

Non è questa - di certo - l'occasione più appropriata per discutere quale possa essere la più efficace strategia idonea ad affrontare, con equilibrio e lungimiranza, la questione della sicurezza. L'esigenza della sicurezza ha valenza democratica, il che le conferisce primaria importanza nel quadro degli interessi dei cittadini che la politica ha il compito di tutelare. E però un approccio non coordinato tra le diverse branche dell'Amministrazione, che possa produrre interventi fortemente condizionati da spinte emotive anziché espressione del tentativo di affrontare razionalmente nuove emergenze, finisce per *scaricare, improvvisamente ed immediatamente, sul penitenziario i costi della nuova politica della sicurezza che, rimanendo inalterate le attuali risorse e strutture, risultano insostenibili.*

Ma ciò che maggiormente rileva in questa sede è sottolineare che il sovraffollamento - questo sovraffollamento - più che ostacolare gli sforzi dell'Amministrazione penitenziaria volti ad assicurare - per la parte ed ai fini che le competono - la sicurezza negli Istituti, rende *impossibile il raggiungimento di questo obiettivo e, così, di ciò a cui esso stesso è funzionale* (un trattamento volto alla rieducazione ed alla risocializzazione). Questo deve essere a tutti chiaro. Nessun trattamento è possibile se continuamente i detenuti vengono spostati da un Istituto ad un altro per rendere possibili i nuovi ingressi. Nessuna programmazione del trattamento è possibile se, per esigenze organizzative ineludibili, delle persone detenute non è possibile garantire la presenza all'interno di una determinata struttura penitenziaria. Ma se il trattamento è impossibile, o povero di contenuti, o continuamente interrotto, o se esso si svolge lontano da quella trama di relazioni sulle quali occorre invece intervenire per promuovere seri e plausibili percorsi di risocializzazione, è l'Amministrazione penitenziaria che viene meno ai

suoi compiti, non riuscendo neppure a mirare sui suoi obiettivi (meno che mai a centrarli).

Non solo. Neppure un carcere tutto appiattito sulla sicurezza sarebbe possibile realizzare là dove si determinasse nuovamente la promiscuità tra detenuti di diverso profilo criminale. Anche per i detenuti sottoposti a regime differenziato si riprodurrebbero, in via permanente, quelle pericolose occasioni di contatto che il regime stesso dovrebbe evitare. E tanto meno sarebbe possibile garantire fondamentali esigenze della giustizia penale (quali l'assenza di incontri tra fonti di prova diverse) qualora non fosse possibile garantire un certo tipo di allocazione dei detenuti collaboratori di giustizia.

Noi stiamo correndo il *grave rischio* di azzerare uno sforzo notevole che in tutti questi anni le varie componenti dell'Amministrazione penitenziaria, sostenute dalla parte più avvertita della cultura giuridica, tra mille difficoltà, hanno sviluppato. Il rischio è quello di far tornare indietro le lancette della storia, verso un carcere che sia solo esclusione, abbruttente vuoto esistenziale, quando non anche prevaricazione e violenza in danno dei soggetti più deboli.

È ovvio che, rimanendo la linea di tendenza quella manifestatasi nell'anno in corso, l'Amministrazione penitenziaria non potrà che chiedere *nuove risorse* e, in particolare, *un piano straordinario di edilizia penitenziaria*, da realizzare celermente (tanto più celermente di quanto non accada nell'ordinario). Ma ancora una volta occorre richiamare l'attenzione di tutti - delle altre istituzioni, della politica, della opinione pubblica - sul fatto che un carcere nel quale si operi, nel rispetto delle regole, per la rieducazione e la risocializzazione, è un *investimento coraggioso in vista della riduzione della recidiva e perciò a favore della sicurezza*: un investimento non velleitario, come è dimostrato da alcune cifre raramente pubblicate e sulle quali occorrerà tornare.

Un carcere diverso è, invece, il carcere vecchio, quello spersonalizzante, indegno di un paese civile; il carcere della fine degli anni '60, primi anni '70, allorché due autori di un libro che molto fece discutere, esprimevano la loro sfiducia nelle possibilità di riforme del sistema penitenziario e la cupa convinzione che il cambiamento del carcere potesse derivare solo da quelli che in gergo noi definiamo eventi critici. Molte

cose, per fortuna, sono mutate da allora. Una stagione di riforme, fortunatamente, si è imposta ed i suoi risultati hanno resistito alle diverse emergenze criminali che pure hanno realmente e periodicamente segnato la vita di questo Paese. Ma la storia dimostra che nessun risultato riformatore è acquisito una volta per tutte e che non bisogna mai abbassare la guardia nella difesa e nel consolidamento delle riforme realizzate.

Un carcere diverso, somigliante a quello della fine degli anni '60 e primi anni '70 sarebbe di nuovo un carcere senza speranza, ineluttabilmente destinato a divenire scuola del crimine, esposto alle censure da parte delle istituzioni internazionali, impresentabile.

I CIRCUITI PENITENZIARI

Il rapporto tra sicurezza e trattamento, contraddizione fondamentale del sistema penitenziario che il nuovo regolamento ha ritenuto di risolvere nei termini dei quali si è detto, rimanda ad un fondamentale aspetto, che è al centro dell'attività dell'Amministrazione penitenziaria e che vale ad individuare uno degli obiettivi immediati: **la definizione dei circuiti penitenziari, quale risposta organizzativa all'esigenza di differenziare, in vista di esigenze sia di sicurezza che di trattamento, la popolazione detenuta secondo tipologie omogenee.** Si tratta, perciò, di uno strumento che l'Amministrazione penitenziaria si dà, ma di uno strumento a tal punto importante, a tal punto bisognoso di essere continuamente affinato e perfezionato e verificato, da collocarsi a metà strada tra l'area degli strumenti organizzativi e quella degli obiettivi.

Risponde ad una esigenza di razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili la politica dell'Amministrazione penitenziaria concernente la definizione della tipologia delle sezioni e degli Istituti, con riferimento alle caratteristiche di pericolosità della popolazione ristretta ed alle connesse differenze dei moduli secondo i quali organizzare la vita dei detenuti.

Non si tratta, peraltro, solo di individuare i diversi criteri sulla base dei quali procedere alle classificazioni dei detenuti

ed alla definizione dei diversi regimi di vita detentiva e, conseguentemente, strutturare gli ambienti entro i quali quest'ultima si svolge. È aspetto - quest'ultimo - che l'Amministrazione penitenziaria ha già avuto presente, ripetutamente intervenendo, negli ultimi anni, per darsi criteri stabili e coerenti da seguire nella classificazione della popolazione detenuta.

Si tratta, invece e soprattutto, *di verificare la praticabilità di una ipotesi del tutto diversa*: quella secondo la quale **ciascun Istituto possa avere una determinata caratteristica trattamentale, da ricollegarsi ad una corrispondente classe di detenuti**, superando, in tal modo, l'attuale realtà che vede la contemporanea presenza, in ogni Istituto, di modelli trattamentali diversi, ciascuno riferibile ad un distinto gruppo omogeneo di detenuti, individuato sulla base dei criteri previsti dalla legge e delle prospettive di rieducazione.

La situazione attuale, infatti, presenta inconvenienti seri.

Il primo concerne *il personale*. Non v'è alcun dubbio che alle distinzioni dei detenuti sulla base dei modelli di trattamento consentiti e possibili devono corrispondere differenti specializzazioni nel personale operante. Ciò diventa estremamente problematico allorché, all'interno di ciascun Istituto, il personale sia chiamato a far fronte a compiti che, per essere riferiti a categorie diverse di detenuti, sono tra loro profondamente diversi e richiedono formazioni professionali differenziate. Altro è la custodia in una sezione di detenuti ad alta sicurezza, altro è la custodia in una sezione che ospiti detenuti già tossicodipendenti i quali, per sperimentare un percorso di uscita dalla dipendenza non solo fisica dagli stupefacenti, hanno necessità di una custodia attenuata che consenta il maggior numero di opportunità trattamentali. Altro ancora è la custodia in una sezione a regime differenziato, ex art. 41-bis ord. pen., là dove diventano assorbenti le esigenze di sicurezza. Così come è altrettanto evidente che le esperienze professionali maturate in ambienti con regimi detentivi caratterizzati da un certo tipo di equilibrio tra esigenze della custodia ed esigenze del trattamento difficilmente possono rivelarsi utili in contesti diversi, senza che siano stati preceduti da adeguati momenti di riconversione professionale.

Ma anche sotto un altro profilo si rivela necessaria la ridefinizione dei circuiti penitenziari. Se è vero che deve pensarsi,

per il futuro, anche alla luce del nuovo regolamento di esecuzione, ad un sempre più stretto rapporto tra carcere e territorio, la ridefinizione dei circuiti penitenziari, intesa come si è detto, può rivelarsi l'occasione per costruire - almeno in termini di tendenza - corrispondenza tra un determinato territorio ed il tipo di popolazione ivi detenuta. Obiettivo - quest'ultimo - che può inserirsi coerentemente in una più ampia strategia volta a raccogliere, intorno alla funzione della pena, al carcere ed ai problemi che sono tipici dell'Amministrazione penitenziaria ma che non devono essere indifferenti per la intera comunità, l'attenzione necessaria.

Tutto ciò, lasciando, almeno al momento, inalterata la fondamentale distinzione tra alta sicurezza, media sicurezza e custodia attenuata, che esiste fin d'ora e va mantenuta, per quanto discutibile sul piano terminologico (ma ciò non rileva in questa sede), insieme agli altri due estremi della scala, che vedono, da un lato, i detenuti più pericolosi (soggetti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. pen.) e dall'altro i collaboratori di giustizia.

Anche a questi fini, tuttavia, si impone il ricorso ad *un nuovo piano di edilizia penitenziaria*, che renda concretamente realizzabili i circuiti penitenziari.

IL TRATTAMENTO. IL LAVORO

Del trattamento il nuovo regolamento di esecuzione si occupa diffusamente, in coerenza con la filosofia ispiratrice del testo.

Sulla forte attenzione che, nell'ottica del trattamento, nel regolamento si coglie per le relazioni affettive e familiari, oltre che per le attività culturali, ricreative, sportive e per il lavoro, anche si è avuto modo di soffermarsi.

Credo che in particolare il lavoro, come opportunità trattamentale, meriti qualche riflessione in più.

Si tratta di un settore nel quale, forse più acutamente che in altri, si avverte la forbice tra essere e dovere essere e nel quale si paga il prezzo di una sostanziale e generale disatten-

zione verso il carcere e, in particolare, verso il trattamento dei detenuti.

Chi non è d'accordo sul fatto che sia un fatto positivo che i detenuti lavorino?

Ma quanti slogan, quante approssimazioni sulle finalità e sulle modalità del lavoro dei detenuti, che tutti - ceto politico, mondo imprenditoriale ed opinione pubblica - vorrebbero intenso quando non anche forzato, socialmente utile e poco retribuito, con una forte impronta di riparazione sociale.

Davvero difficile il tema del lavoro dei detenuti: un tema sul quale dobbiamo candidamente confessare i nostri ritardi culturali. Dico nostri perché non so davvero chi possa chiamarsi fuori da una grande responsabilità collettiva, che rischia di divenire storica. Dobbiamo tornare a riflettere ed a discutere ed aprirci al confronto con esperienze di altri Paesi, studiarle senza pregiudizi, come si usa dire con espressione anch'essa ormai trita e perciò fastidiosa, in modo laico.

Sappiamo per certo quello che non ci piace della realtà attuale. Non sappiamo bene quale alternativa costruire, su quali obiettivi specifici, al di là di quello - ovvio - della utilità ai fini di un compiuto reinserimento sociale che è caratteristica, almeno in astratto, di qualsiasi lavoro. Scontiamo, forse, non la perdita progressiva di rilevanza sociale del lavoro, ma la perdita progressiva di rilevanza sociale del lavoro dipendente. Si tratta di una questione di vastissima portata che va ben al di là dei compiti specifici dell'Amministrazione penitenziaria, la quale giammai avrebbe potuto contrastare processi complessi e vicende che si sono giocate e si giocano su altri piani e tra altre forze. Tutto ciò, peraltro, ha verosimilmente contribuito ad accentuare una tendenza già presente anche in questo settore: quella alla autoreferenzialità, ad organizzare, ove possibile, un lavoro purchessia.

Non intendo, beninteso, sottovalutare gli sforzi costanti dell'Amministrazione in questo settore. Tutt'altro. Le risorse disponibili non sono mai state e non sono oggi entusiasmanti, né è dato intravedere una prospettiva decisamente più rosea. Per di più, le difficoltà pratiche, organizzative e normative non potranno mai essere un elemento che agevola la soluzione di un problema come questo. E neppure intendo sottovalutare i

risultati che, anzi, vanno tanto più apprezzati in quanto conseguiti con risorse limitate e tra grosse difficoltà di vario tipo.

E tuttavia ritengo che, per non rassegnarsi ad una situazione di marginalità, pur senza illudersi di possedere ricette miracolistiche, si possa e si debba avviare una qualche riflessione: ancora una volta, senza alcuna supponenza, ma anzi aprendosi al confronto ed ai contributi di riflessione che da più parti potranno arrivare all'Amministrazione penitenziaria.

La prima riflessione è suggerita dalla realtà. Il lavoro dei detenuti è, per lo più, lavoro dato dall'Amministrazione penitenziaria. Alla data del 31.12.'98, i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria erano 10.356 (il 21,77% della popolazione detenuta); gli altri (artigiani, lavoratori in proprio, ammessi al lavoro all'esterno, lavoratori a domicilio, soci di cooperative) erano 1.483 (solo il 3,12% della popolazione detenuta). Dunque, alla stessa data lavorava complessivamente il 24,89% dei detenuti. Il rapporto tra gli altri lavoratori e quelli dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria era di circa 1 a 7.

Il lavoro dei detenuti ha elevati costi, produce risultati qualitativamente e quantitativamente modesti, che non hanno spazio sul mercato. È, dunque, un lavoro che si rivela utile, per lo più, all'Amministrazione. Raramente si rivela utile al detenuto, quale occasione per l'acquisizione di una capacità che potrà essere messa a frutto al momento della dimissione, allorché egli dovrà anche misurarsi con difficoltà insite nel mercato del lavoro e sovente derivanti anche dalla sua esperienza detentiva.

E però è evidente che in tanto ha un senso il lavoro penitenziario, in quanto si riveli reale strumento di trattamento. Perché si realizzi questa condizione, occorre che si tratti di lavoro vero, che - come tale - non mortifichi, per le condizioni in cui si svolge, la dignità di chi lo presta e che offra delle serie opportunità nel momento in cui sarà cessato lo stato di restrizione.

È realistico un tale obiettivo? Nelle attuali condizioni, la risposta non può che essere negativa. Non si spiegherebbero altrimenti i risultati di cui sopra, che si accompagnano, tra l'altro, ad un trend di diminuzione, negli ultimi otto anni, della

percentuale dei detenuti lavoratori, rispetto al totale della popolazione detenuta.

Credo allora che sarebbe illusorio pensare di invertire la tendenza puntando su un potenziamento delle occasioni di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Occorre, forse, puntare ad un potenziamento dell'altra serie di occasioni di lavoro: quello soprattutto costituito da corsi di formazione e addestramento e quello realizzabile nel regime di cui all'art. 21 ord. pen.. Non che siano assenti difficoltà anche su questo versante. Credo, però, che uno sforzo congiunto della nostra Amministrazione e di altre (degli Enti locali, anzitutto), con adeguate politiche di incentivi alle imprese e, in particolare, al settore della cooperazione, possa contribuire ad avviare un circolo virtuoso. Né può escludersi la necessità di un qualche intervento legislativo, che vada nella direzione del superamento di rigidità normative che sono di ostacolo alla nascita di nuove opportunità lavorative. D'altra parte, in una fase storica in cui lo Stato imprenditore non costituisce più un modello proponibile, sarebbe miope attendersi risultati positivi in termini di nuove e reali opportunità di lavoro da un'Amministrazione che non ha mai avuto - e non avrebbe potuto essere altrimenti - vocazione imprenditoriale. Può essere, invece, plausibile un ruolo diverso della nostra Amministrazione: un ruolo che la faccia divenire, progressivamente, sempre meno imprenditore e sempre più ricercatore e procacciatore di occasioni di lavoro fornite da terzi, selezionando le offerte, partecipando a ricerche che valgano ad analizzare, sul territorio, il mercato del lavoro, allo scopo di individuare i settori verso i quali orientare l'organizzazione di corsi professionali che siano utili al soggetto detenuto per l'oggi e per il domani.

L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

Non può tralasciarsi, nell'analizzare il panorama complessivo nel quale si muove, oggi, l'Amministrazione penitenziaria, la complessa questione della esecuzione penale esterna.

Essa è al centro di attacchi concentrici che la fanno vittima di una vera e propria campagna di delegittimazione. Gli strumenti attraverso i quali quest'ultima si realizza sono, spesso, riconducibili ad una cattiva informazione, che confonde istituti giuridici previsti nell'ambito del processo penale di cognizione con altri propri della fase della esecuzione, ed accomuna in un'unica condanna di superficialità e di lassismo magistratura giudicante, magistratura di sorveglianza e C.S.S.A.. Così, in nome della effettività della pena - che è esigenza reale che imporrebbe analisi approfondite e riflessioni serie - ed ancora una volta per venire incontro ad una pur sacrosanta domanda di sicurezza - che pure sarebbe sbagliato liquidare con atteggiamenti aristocratici - dovrebbero essere cancellate, con un unico colpo di spugna, scelte di civiltà giuridica, tra l'altro neppure esclusive del nostro ordinamento processuale e penitenziario, ed esperienze consolidate che hanno prodotto, nonostante la straordinaria penuria di risorse e l'assenza di modelli di riferimento, risultati positivi ignorati dalla maggior parte dell'opinione pubblica.

Ed allora un primo compito ha l'Amministrazione penitenziaria: il rendere visibile l'attività dei C.S.S.A., facendone conoscere i risultati e le difficoltà operative che pure non li hanno impediti.

Risultati che sono espressi da poche, eloquenti, cifre.

Dal 1975 ad oggi vi è stato un incremento notevolissimo dei casi seguiti dai C.S.S.A.. Considerando solo il periodo 1991-1998, il numero degli affidati in prova al servizio sociale (sommando il dato degli affidati dalla libertà con quello degli affidati dalla detenzione) è cresciuto da 3.988 a 26.463.

Sempre con riferimento all'affidamento in prova, considerando il periodo più recente (1.1. / 31.8.'99), i casi di revoche per andamento negativo della misura sono, in media, il 2,84% (con la punta massima del 10,27% riferita agli affidati tossicodipendenti dalla detenzione) ed i casi di revoche per commissione di reati durante la misura sono, in media, lo 0,13% (con la punta massima dello 0,39% riferita agli affidati tossicodipendenti dalla detenzione).

Ciò dovrebbe essere sufficiente a fare giustizia di tanti luoghi comuni sul funzionamento delle misure alternative alla detenzione.

Eppure, nonostante il contesto possa comprensibilmente indurre allo scoramento ed alla perdita delle necessarie motivazioni, tutti gli operatori dei C.S.S.A., pur di fronte a carichi di lavoro divenuti insostenibili, sono oggi convinti del fatto che la complessità del servizio svolto richiede una sempre crescente professionalità e maggiori risorse, oltre che la risoluzione di alcuni nodi concernenti lo status professionale.

L'Amministrazione penitenziaria di tutto ciò è consapevole ed ha promosso, con il diretto contributo degli interessati e su sollecitazione degli stessi, un serio lavoro di analisi dell'attività svolta e delle sue prospettive nel quadro della esecuzione penale esterna, nonché la costituzione di una banca dati della attività dei C.S.S.A., che ponendo a loro disposizione le informazioni necessarie, garantisca gli interventi più appropriati. Obiettivo dell'Amministrazione penitenziaria è, perciò, difendere una esperienza ultraventennale che, per la sua delicatezza, dovrà essere costantemente verificata e richiederà interventi di potenziamento delle strutture, ma che è tutt'altro che fallimentare. Anche questo sarà un modo di investire nella rieducazione e nella risocializzazione, riducendo il tasso di recidiva.

GLI STRUMENTI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

EMILIO di SOMMA (*)

Innanzitutto voglio rivolgere un caloroso saluto agli operatori tutti, qui presenti per rappresentare tutti gli operatori dell'Amministrazione penitenziaria che oggi qui non possono essere presenti. Un ringraziamento anche agli ospiti del mondo politico che come al solito essendo presenti testimoniano dell'attenzione che hanno verso i problemi dell'esecuzione penale. Un particolare ringraziamento alle organizzazioni sindacali, uniche e legittime titolari del potere di rappresentanza dei lavoratori del settore, che essendo presenti hanno dimostrato di aver saputo cogliere il vero significato di questa occasione di incontro. Ho bisogno di fare un salto indietro negli anni solo per dare un senso alle cose che andrò dicendo dopo.

L'Amministrazione penitenziaria ha iniziato il suo cammino verso un nuovo assetto organizzativo con la riforma del '75; è con quella legge che sono stati posti i principi di un'esecuzione penale in grado di rivolgere l'attenzione essenzialmente all'uomo, all'essere umano sia pure autore di comportamenti contrari alle regole del vivere civile, e di immaginare l'organizzazione di risorse umane, di mezzi, di strutture come strumento del perseguimento del fine ultimo posto dalla Costituzione. È in quella legge che noi troviamo i nostri obiettivi, lì sono contenuti valori mai dimenticati, forse in qualche momento un po' sopiti, che vanno recuperati e rivitalizzati; lì è il progetto dell'Amministrazione di cui da tempo sembriamo andare alla ricerca. Un altro fondamentale passo in avanti è stato rappresentato dalla legge 395 del '90 che ha istituito il Corpo di Polizia penitenziaria ed ha, con la creazione del Dipartimento, preso atto della necessità dell'Amministrazione di attrezzarsi

(*) Direttore dell'Ufficio Centrale del Personale.

in modo adeguato per l'esercizio organico e integrato delle proprie complesse funzioni, procedendo all'individuazione di grandi aree di intervento. È stato quello della 395 un progetto organizzativo di grande respiro, che ha anticipato per molti versi i contenuti che si troveranno sviluppati in modo più compiuto già dal '93 con il D.Lgs. 29. Il progetto però da un lato fu privo sin dalla sua nascita di alcune parti essenziali e dall'altro scarsamente realizzato quanto ad alcune fondamentali intuizioni che pure conteneva. Cito solo due esempi: la mancata realizzazione delle aree e la previsione di un decentramento timido e per giunta concretizzatosi in pochi aspetti di quella pur timida previsione. Gli effetti anche solo di questi due esempi, anche i danni prodotti da questi due esempi, sono stati disastrosi: da un lato la mancata realizzazione delle aree ha creato frustrazione, malcontento, spaccature laceranti, dall'altro il timido decentramento ha favorito il progressivo e quotidiano accrescersi di una struttura, quella centrale, pensata come agile e divenuta un mastodonte difficilmente governabile. C'è voluto del tempo per capire quali fossero gli errori, dove si stava sbagliando. Non ci hanno aiutato, devo dire, continui pressoché annuali cambi dei vertici politici, né ancora peggio gli altrettanto continui e annuali cambi dei vertici amministrativi. Ci sono voluti, passatemi l'espressione, dei veri e propri pugni nello stomaco per farci capire che dovevamo agire e trovare noi stessi un giusto cammino. L'art. 40 della legge 395/90 e la Sanità penitenziaria sono due efficaci esempi.

Avremmo dovuto capire da soli che in entrambi i casi doveva l'Amministrazione rendersi promotrice del loro superamento, pur avendo qualcuno di noi intuito che erano maturi i tempi per un progetto diverso e più adeguato al raggiungimento dei nostri obiettivi. Non è bastata la semplice intuizione. Quei due modi traumatici di intervenire ci hanno costretto ad aprire definitivamente gli occhi. Occorre ora recuperare il tempo perduto, occorre ricucire le lacerazioni prodotte da interventi così traumatici. E allora cosa bisogna fare? Io penso che ora il progetto organizzativo per grandi e medie linee, ormai le grandi sono state già superate, esiste. La strada scelta è quella di un innalzamento complessivo del livello professionale di tutti gli operatori penitenziari. Lo strumento che abbiamo tra le mani ci consente di giungere ad un innalzamento di tutte le profes-

sionalità presenti nell'Amministrazione, non solo di alcune sì e di altre no, di tutte. Per ciò che riguarda un reale decentramento, ad esso innalzamento intimamente connesso e conseguente, faccio richiamo un attimo ad un'osservazione del dr. Gianfrotta: "dimagrimento del centro". Se noi decentriamo diminuiscono le competenze del centro e il centro deve necessariamente dimagrire anche perché bisognerà ridotare le strutture e le articolazioni che operano sul territorio di una maggiore unità di personale per metterle in grado di assolvere ai compiti conseguenti ad un reale decentramento. Non dimentichiamo che quel timido decentramento che pure era stato realizzato con la 395 e con i decreti delegati collegati è fallito. È fallito anche perché le articolazioni operanti sul territorio, in particolare i Provveditorati, non hanno avuto la possibilità di dotarsi di strumenti adeguati, di una cospicua ridotazione organica, di un assetto organizzativo capace di armoniosamente governare la complessità, le diversità professionali esistenti e necessarie per un'efficace opera di socializzazione e di recupero ad un corretto vivere civile. Gli strumenti sono la concretizzazione delle previsioni del decreto legislativo sulla riforma del Governo e dei Ministeri, alla quale per altro sta già lavorando un gruppo di lavoro, che ci dovrà consentire di realizzare una struttura dipartimentale agile e snella ed essenzialmente di indirizzo, di programmazione e di controllo. Ancora altri strumenti sono l'emanazione di decreti delegati attuativi della legge 266 del '99 e la definizione del contratto integrativo del comparto Ministeri così come anche del contratto di II livello del comparto sicurezza. Per la Polizia penitenziaria sono tre momenti normativi di grande rilievo che dovranno fare emergere un assetto organizzativo ordinamentale efficace ed integrato. Tanto maggiore sarà l'integrazione tanto maggiore sarà l'efficacia. Ma proviamo ad andare con ordine partendo dai così detti ruoli civili.

La contrattazione integrativa è certamente un'occasione fondamentale per disciplinare un nuovo assetto dell'Amministrazione garantendo al tempo stesso al personale nuove condizioni di lavoro e diversificate opportunità di crescita professionale. È suo compito ridisegnare i profili professionali mediante accorpamento dei troppi che attualmente esistono e ridefinire i contenuti di molti degli stessi. Accorpamento e

ridefinizione dei profili che dovranno servire ad agevolare la costruzione di un percorso professionale che si va sempre più arricchendo e acquista sempre maggiori competenze mano a mano che crescono le posizioni economiche in cui si articolano le varie attività. Crescita a cui si accompagnano maggiori responsabilità e maggiore autonomia. Nel contratto integrativo devono ancora trovare applicazione principi, come quelli della flessibilità del lavoro e di un abbandono di un esasperato mansionismo, che ormai abbiamo acquisito dal lavoro privato e di conseguenza rappresentano un orizzonte del lavoro privatizzato nella Pubblica Amministrazione. Questo non deve, a mio avviso, significare che il lavoratore non sia posto in grado di conoscere quali siano i suoi compiti e che l'Amministrazione non sappia quali siano le prestazioni che da quel lavoratore ha diritto di attendersi. Ciò a maggiore ragione ove si consideri che ci si muove nell'ambito del C.C.N.L. che riguarda il vasto panorama delle pubbliche amministrazioni e che l'ARAN opera nella direzione di garantire il maggior coordinamento possibile. Altro punto di forza del contratto integrativo è rappresentato dai processi di qualificazione previsti dal contratto collettivo nazionale e che dovranno trovare nel contratto integrativo la loro disciplina. Disciplina che dovrà essere anch'essa la più agile e snella perché è per questa via che potrà essere ripianata la pesante carenza di organico, pari a circa 3.000 unità, di cui soffre la nostra Amministrazione, a fronte di una dotazione organica di poco superiore alle 9.000, compreso anche l'incremento dovuto alla legge Simeone-Saraceni. Si tratta di vacanze che non è stato possibile ripianare per una serie di ragioni in gran parte note a voi tutti.

Anche se sulla loro valutazione possono esservi punti di vista e contrasti, di fatto non è stato possibile espletare numerose procedure concorsuali pur avviate, alcune in applicazione di una legge nota, la 321 del '92, anche per effetto di decisioni dell'Autorità giudiziaria amministrativa. Non vanno per altro taciute le preoccupazioni connesse alle previsioni dell'attuale legislazione, mi riferisco allo stesso Decreto Legislativo 29/93, alle leggi finanziarie del 1998 -1999 che hanno introdotto via via limiti sempre più stringenti ai processi di assunzione del personale, tanto da rallentare l'immissione nei ruoli

dei vincitori di concorsi pur molto rapidamente portati a termine. Forse occorrerebbe fare anche una valutazione, l'anticipo soltanto un attimo, sull'incidenza che l'attuazione di queste normative, alle quali ho fatto riferimento, potrebbe avere. Io mi auguro che non ne abbia sulla concreta applicazione dell'art. 12 della legge 266/99. Le previsioni peraltro per la legge finanziaria per l'anno 2000 non sono migliori per quello che ho letto, cito soltanto l'obbligo di stipulare contratti di lavoro a tempo parziale per il 50% delle nuove assunzioni. Ora per carità io capisco perfettamente quali sono le logiche sottese alla limitazione dei processi di assunzione, alla necessità di applicare il part-time, lo capisco, lo condivido e sono convinto che sono state utili, giuste e opportune. Resta il fatto che l'Amministrazione ha bisogno di personale e non sa come fare. Noi abbiamo alle porte 743 unità di personale da assumere e non riusciamo ad ottenere l'autorizzazione ad assumerle, per parlare solamente delle 743 unità già pronte. Si paventano limiti e condizioni che riguarderanno anche leggi speciali ed eventualmente le rogatorie. L'impegno politico su questo versante, a tutela delle pressanti richieste di giustizia e di sicurezza che vengono dal Paese dovrà essere massimo. Credo che qualcosa vada detto anche sulla questione dei direttori, quelli d'Istituto e di Servizio sociale. Due passaggi fondamentali sono: la disapplicazione dell'art. 40, in occasione del primo rinnovo contrattuale, l'espressa previsione all'art. 1 comma 2 del C.C.N.L., una riserva circa l'introduzione di successive norme di raccordo. Tali norme pur richieste e sollecitate all'ARAN non sono intervenute e ciò ha determinato da un lato malcontento e demotivazione tra gli interessati e dall'altro una condizione di grave disagio dell'Amministrazione, posta nella condizione di non poter fornire risposte puntuali e convincenti in punto di diritto su problemi attinenti il trattamento giuridico ed economico, quesiti che mi arrivano numerosi quotidianamente dai colleghi dei Provveditorati e degli Istituti. Per non parlare degli avanzamenti di quanti, in virtù del preesistente trattamento giuridico vigente al momento della loro immissione in servizio, avrebbero maturato appena pochi mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo contratto, l'anzianità necessaria per il passaggio alla nuova qualifica superiore con la conseguente possibilità, tra l'altro per l'Amministrazione,

di destinarli alla direzione di Istituti in grave sofferenza per la carenza di queste figure professionali. Ecco questo è il problema, un dato di fatto oggettivo, io credo che su questo sia necessaria una serena e pacata discussione da avviare senza evocare il timore di nostalgie del passato. Temo peraltro, ma questa è una breve notazione soltanto in punta di diritto, che la sede del contratto integrativo si presti poco alla soluzione di problemi che riguardano il trattamento economico fondamentale rispetto al quale credo nessuno voglia immaginare una retrocessione. Il fondo unico di Amministrazione, ottima intuizione, punto anch'esso nodale nello sviluppo del contratto è costituito da istituti giuridici diversi dal trattamento economico fondamentale. Credo ancora che vada richiamata l'attenzione sulla circostanza che il contratto collettivo nazionale non si pone per questo personale come momento di ulteriore sviluppo di uno stato giuridico definito attraverso la precedente contrattazione del 1995, ma si pone come momento di trasformazione di uno stato giuridico ed economico del tutto diverso. Mi pare quindi che il grado della normativa che si deve fare carico di disciplinare questa fase di passaggio, perché soltanto di una fase di passaggio si tratta, non possa essere che quello contrattuale, come è noto in materia di rapporto di lavoro equiparato a legge dello Stato. Ho qualche difficoltà ad immaginare che tale compito possa essere assolto dal contratto integrativo, tant'è che se fosse possibile, se sarà possibile sempre a seguito di una valutazione serena, pacata e concreta, io sarò ben contento che la delicata questione che ho posto possa trovare una serena e compiuta definizione. Il personale della Polizia penitenziaria è quello che ha subito nel breve volgere di pochi anni la più ampia trasformazione sul piano giuridico e su quello tecnico operativo. È obbligatorio prodigarsi nell'assunzione di nuovi compiti e parlare delle traduzioni e dei piantonamenti e quant'altro si sta sviluppando, traduzioni anche particolarmente delicate come quelle dei collaboratori di giustizia detenuti, è una materia alla quale sono particolarmente affezionato. Sono tre anni che il Corpo sta svolgendo questo compito, mi pare che i risultati siano sotto gli occhi di tutti, lo fanno gli appartenenti al Corpo in condizioni di grave disagio e grave difficoltà, in situazioni di carenze di personale, in situazioni di carenze di mezzi. Poi quali siano le spiegazioni

del perché sono carenti i mezzi ed è carente il personale, questo è altro discorso. Quello è un dato di fatto.

È invece, utile sottolineare le condizioni operative e l'ho già fatto. Tuttavia non va taciuto lo sforzo di adeguamento tecnologico che costantemente ha accompagnato l'operato dell'Amministrazione, in presenza di risorse finanziarie mai adeguate agli obiettivi e con l'ausilio di competenze tecniche della cui limitatezza spesso ci si è dimenticati, che quasi sempre ed anche in questo caso, con successo sono state però surrogate dall'impegno e dalla dedizione personale di quanti si sono cimentati nei delicati compiti propri della logistica.

Io lo vedo, l'ho vissuto, lo sto vivendo ancora; per lungo tempo dirigenti, funzionari, ufficiali del disciolto Corpo, ispettori, sovrintendenti e appartenenti al Corpo si sono prodigati e continuano in taluni casi a prodigarsi, sostenendo anche il peso di tutte le responsabilità che questo comporta per assicurare comunicazioni comunque efficienti, automezzi che tecnologicamente siano avanzati e al tempo stesso riescano a coniugare l'efficacia del trasporto ai costi degli approvvigionamenti e alla dimensione del fabbisogno.

Certo la strada da percorrere, come accade quasi in ogni manifestazione della vita, è assai più lunga del tratto percorso ma questo non ci deve far dimenticare gli ottimi risultati fino ad adesso conseguiti. Come direttore dell'Ufficio del Personale, che ha anche competenza in questa materia data l'attuale configurazione dipartimentale, ritengo più utile ricondurre il discorso agli aspetti più direttamente concernenti il personale medesimo. Anche qui va registrato il progresso nella definizione delle dotazioni organiche che vari provvedimenti normativi hanno reso possibile.

Oggi abbiamo una forza, una dotazione organica praticamente coperta, e questo va ascritto anche a merito dell'Amministrazione che non ha risparmiato energie pur di raggiungere l'obiettivo. Si sono impegnati allo spasimo l'Ufficio del Personale e l'Ufficio della Formazione per consegnare nei tempi più rapidi possibili personale per l'assorbimento dei nuovi compiti delle traduzioni e in qualche caso anche di apertura di nuovi Istituti. Ad altri provvedimenti si sta dando il necessario impulso perché si faccia luogo ad un ulteriore indispensabile potenziamento imposto dalle accresciute esigenze e

dagli impegni istituzionali, che derivano da una crescente domanda di sicurezza proveniente dalla collettività civile, da una diversificata organizzazione dei servizi, e non per ultimo dal bisogno che ci sia più partecipazione da parte della Polizia penitenziaria all'attività trattamentale.

Qui gli sforzi, forse qualcosa di più potrà dire il Dr. Mancuso, sono sforzi di fantasia, perché bisogna sempre combattere con la spesa. Immaginare un possibile incremento di organico senza spendere soldi, questa cosa non ve la racconto, ve la racconterò poi qualcun altro, però esiste questa speranza di riuscire ad avere un incremento dell'organico di Polizia penitenziaria senza spendere una lira.

La Polizia penitenziaria è oggi una Forza di Polizia, nel vero senso della parola, di tutto rispetto, che però fin dal suo concepimento è risultata acefala e questa è una cosa che andiamo ripetendo negli ultimi dieci anni, prima cioè di quei quadri funzionali che ne assicurassero la compiuta configurazione. È una di quelle parti non realizzate dalla 395.

Ci sono Istituti nei quali il personale di Polizia penitenziaria è prossimo o addirittura superiore alle 1.000 unità, poi dicono sempre di non avere personale però ci sono anche 1.000 unità di personale; ce ne sono tantissimi altri in cui la forza disponibile oscilla tra le 300 e le 700 unità. Si tratta di reparti la cui consistenza impone una gestione diversa da quella attuale.

Va dato atto ovviamente agli ispettori responsabili di reparto di offrire il meglio di sé in una azione di comando che in pochi anni si è profondamente trasformata, e non soltanto per effetto degli aumenti delle unità da gestire ma anche e soprattutto per tutto ciò che l'ha accompagnata.

La risposta a questo stato di cose è offerta dall'art. 12 della ricordata L. 266/99 e dalla prevista istituzione dei ruoli direttivi del Corpo della Polizia penitenziaria e dal successivo sviluppo verso la dirigenza. Istituzione nella quale l'Amministrazione ha creduto, può ben dirsi, fin dall'entrata in vigore della 395/90. Si tratta di introdurre in questo Corpo positivi elementi di maggiore qualificazione senza per questo disperdere un inestimabile patrimonio di professionalità che ci viene dagli ispettori che egregiamente adempiono ai propri compiti, come ho già ricordato in più occasioni e pubblicamente riconosciuto. La creazione dei ruoli direttivi servirà a dare una giusta risposta

alle esigenze di una maggiore qualificazione nell'azione di comando e guida del personale di questa Forza di Polizia; questo consentirà anche al direttore, dirigente e non, di liberarsi della gestione dell'area della sicurezza, ferma restando in capo a lui la responsabilità dell'ordine, della disciplina, della sicurezza e la sovraordinazione rispetto al responsabile della sicurezza dell'Istituto ai vari livelli.

Non va taciuta la previsione di un decreto legislativo contenuta nel 2° comma dell'art. 12 della 266, relativa all'istituzione di un ruolo speciale al quale potrà accedere il personale del ruolo degli ispettori in possesso dei requisiti che dovranno essere fissati con un decreto del Ministro della Giustizia.

La norma che andrà a scriversi si dovrà far carico di fissare anche il necessario raccordo tra il funzionario direttivo, anche dirigente, della Polizia penitenziaria e il dirigente incaricato della gestione complessiva della struttura. Credo che il problema sia tranquillamente superabile con la individuazione di un responsabile dell'area della sicurezza. Non si è potuto fare altro che dare al direttore una migliore possibilità di coordinamento delle varie attività senza farsi carico in prima persona, come ha dovuto fare per lungo tempo, di un problema che è quello della sicurezza che invece oggi viene affidato ad altro responsabile.

Una parola sugli Ufficiali del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia. Io dico che il buon andamento di una Amministrazione si assicura anche attraverso l'armonica distribuzione di competenze, in una seria interrelazione tra le tante figure professionali che operano nell'Amministrazione.

Quello degli Ufficiali del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia è argomento, come tanti altri, che da troppo tempo attende una rilettura che potrà favorire grazie alla legge già ricordata, la 266/99, una diligente riscrittura di quelle norme che hanno contribuito ad introdurre elementi di confusione accompagnati, come spesso accade quando c'è confusione, da situazioni di pesante conflittualità. Su alcune cose vi è un gran bisogno che si faccia chiarezza. Innanzitutto circa la concreta e quanto più possibile diversificata opportunità di impiego di questa risorsa umana e professionale dell'Amministrazione che è, al pari di ogni altra, importante per il patrimonio di compe-

tenza tecnica e tecnico-penitenziaria acquisito negli anni e per effetto della preparazione di base.

Opportunità di impiego che, pur accordando possibilità di scelta ai diretti interessati, non traduca di fatto l'eventuale mancato esercizio della scelta da parte degli stessi, come è accaduto per il passato, in un ridotto impiego o nei casi limite in assenza di autentico impiego. Va dunque utilizzata bene e pienamente l'opportunità offerta dalla lett. d) comma 1 dell'art. 12 della L. 266/99.

L'assetto organizzativo dell'Amministrazione. Ad una sede come questa non dovrebbe essere estranea una qualche riflessione sugli effetti del decreto legislativo sulla medicina penitenziaria, ma sulla medicina penitenziaria parlerà sicuramente in modo più diffuso il Vice Direttore Generale dr. Mancuso, però si tratta pur sempre di uno strumento di modifica dell'Amministrazione, e nel tema degli strumenti per il perseguimento degli obiettivi una brevissima riflessione su questo punto non può mancare, in particolare sul trasferimento delle competenze al Servizio Sanitario Nazionale.

I provvedimenti che seguiranno, l'applicazione di questo decreto legislativo, concerneranno infatti gli assetti organizzativo-funzionali dell'Amministrazione e degli Istituti penitenziari. La questione interessa di riflesso, ma in misura assai significativa, il personale che opera in quella che viene definita area sanitaria. La gestione di questa delicata fase di passaggio risente inevitabilmente del difetto organizzativo di origine, che è un difetto insito nella previsione della 395, e del decreto da cui derivò l'attuazione dell'attuale struttura ordinamentale del Dipartimento. Quel decreto scompose, tra due Uffici del Dipartimento, le competenze in materia sanitaria; gli anni seguenti credo abbiano dimostrato come questo sia un sistema non corretto di impostare e gestire il problema; ne è conseguito che anche in questa fase in cui si sta discutendo di medicina penitenziaria la partecipazione ai tavoli di confronto e la definizione delle prospettive ha visto, ovviamente, l'Ufficio del Personale solo episodicamente presente alla discussione. Tuttavia so per certo, ma lo dirà meglio il dr. Mancuso, che lo sforzo dell'Amministrazione è teso a tutelare innanzitutto la funzionalità di un servizio, che è quello dell'assistenza che cura i detenuti, nel modo migliore e con speciale attenzione a

che non venga disperso il bagaglio di esperienza e professionalità acquisita: perché non vi siano arretramenti nel disimpegno del servizio stesso, ed in secondo luogo a che siano salvaguardate le legittime aspettative del personale che sarà interessato dal processo in atto voluto dal legislatore.

Un'altra operazione di non poco significato e di evidente rilevanza è quella cui dovrà darsi vita a seguito della l. 266/99 sugli Enti locali, in ordine al trasferimento nei ruoli dell'Amministrazione dei custodi delle Case mandamentali, stimati nell'ordine di 113 unità per quanto attiene alle strutture che continueranno a funzionare e circa 90 per quelle che saranno soppresse.

Sarà necessario definire un nuovo profilo professionale, studiare percorsi di riqualificazione là dove necessario, dare vita a non facili ed ancora meno graditi progetti di mobilità per il positivo impiego di queste nuove professionalità nelle sedi in cui la loro opera sarà necessaria.

Gli assetti organizzativi dell'Amministrazione conosceranno però una assai più vasta ridefinizione proprio in conseguenza dell'art. 12 della l. 266/99. Questa è una operazione che viene non da lontanissimo ma da lontano, da un anno e mezzo, da quando l'Amministrazione aveva immaginato di doversi dare un assetto nuovo e definitivo e di dover realizzare una operazione che adesso spiegherò meglio ed ha pensato, perché in quel momento solo questo poteva fare, di farlo attraverso gli strumenti offerti dalla Bassanini. Il Ministro Diliberto che è sopraggiunto se non ricordo male a ottobre dello scorso anno, ha colto al volo l'idea, però invece di utilizzare la Bassanini ci ha consentito di entrare in una legge che stava camminando abbastanza rapidamente. Per cui scorporando dalle cose che necessariamente andavano fatte con la Bassanini le altre cose che potevano essere fatte con legge siamo riusciti ad ottenere in tempi molto rapidi questa legge essenzialmente di dotazione degli organici dell'Amministrazione; però non è soltanto in senso stretto di dotazione organica del personale, anche se l'operazione doveva essere definita soltanto in questi termini altrimenti la Presidenza del Consiglio non ce l'avrebbe fatta passare.

Innanzitutto questo art. 12 prevede la individuazione dei Provveditorati da elevare al rango di sede dirigenziale generale. Qui un attimo di attenzione.

Il tutto non potrà ridursi al mero accorpamento di alcune sedi ad altre, né all'esercizio meramente tecnico di fotografare ontologicamente una realtà per ottenere taluni risultati. La prima osservazione che viene da formulare è che l'emanazione del regolamento che dovrà seguire il decreto legislativo 300 del '99, al quale come dicevo si sta già lavorando, che è quello sulla riforma del governo dei Ministeri, dovrà farsi carico verosimilmente di ridisegnare non solamente il Dipartimento nelle sue diverse articolazioni ma anche le competenze da attribuire in chiave di decentramento a queste importanti strutture periferiche. Se anche non dovesse farlo "*apertis verbis*" finirebbe col farlo automaticamente nel momento in cui si va dicendo che al centro le competenze sono quelle e non altre. Tutte quelle che non sono indicate in quel provvedimento che riguarda l'Amministrazione centrale sono necessariamente competenze delegate alla periferia, dove per periferia si intende Provveditorati, voglio dire, livelli elevatissimi di responsabilità.

Una cosa infatti non può andare in una direzione diversa dall'altra, nel senso che porre mano alla definizione della struttura degli Uffici centrali vuole corrispondentemente dire porre mano alla definizione delle materie in cui i Provveditorati avranno competenza. L'individuazione di tali materie fisserà un primo, forse il più importante, parametro occorrente per determinare in relazione alla complessità e vastità del territorio quali siano le sedi che, come detto, debbano essere elevate ad un superiore livello dirigenziale.

In funzione di quanto detterà il regolamento in questione potrà anche determinarsi se vi siano sedi che debbano del tutto scomparire, per effetto di un'opera di razionale accorpamento, o se piuttosto non sia appropriato il loro mantenimento nell'attuale configurazione quali sedi di dirigenza di seconda fascia, per usare il linguaggio oggi più appropriato. Personalmente propendo per questa seconda soluzione. È proprio in vista delle innovazioni che attendono al prossimo rinnovo contrattuale, perché c'è anche questo passaggio, la dirigenza dell'Amministrazione, che occorre da subito pensare a

diversi criteri secondo i quali procedere, dall'individuazione delle sedi, all'individuazione dei dirigenti.

La prevista stipulazione di contratti individuali, tra Amministrazione e dirigenti, in qualche modo restituisce all'Amministrazione quello che il radicarsi di una certa prassi le aveva in parte sottratto. Mi spiego meglio. La possibilità in concreto di fissare obiettivi e quindi sedi di lavoro in un rapporto che proprio per essere paritetico, quale si conviene in un atto bilaterale in cui le parti si accordano, presuppone nel datore di lavoro una facoltà di determinarsi assai meno vincolata.

È la filosofia propria della nuova dirigenza statale che via via si dovrà affermare negli stili di gestione. Dall'altra parte sarà un'occasione da cogliere per realizzare quell'avvicinamento di cui si avverte il bisogno per creare nuove motivazioni e valorizzare al meglio le esperienze. Analogamente, per quanto sia possibile stabilire le analogie, dovrà accadere circa l'individuazione delle sedi dirigenziali, individuazione da effettuarsi sulla base di criteri oggettivi, che tengono conto del dato relativo alla popolazione detenuta, all'entità del personale amministrato, ai flussi finanziari, ma sono soltanto alcuni degli indici ai quali si potrà fare riferimento, anche per quanto concerne i Provveditorati e gli Uffici centrali e le competenze che andranno a definirsi in capo a tali strutture.

In prima applicazione a mio avviso dovranno fissarsi necessariamente dei criteri diversi da quelli ordinariamente previsti per l'accesso alla dirigenza, senza che questo comporti il duplice paventato rischio:

a) che l'anzianità faccia in ogni caso premio sulla professionalità altrimenti acquisita e non per il mero trascorrere del tempo, allo scopo non secondario di assicurare all'Amministrazione una dirigenza esperta ma anche giovane;

b) che si riproduca in qualche modo lo scenario già conosciuto, vigente l'art. 40, che ha fatto sì che per la complessità delle valutazioni e per la non incontrovertibilità di taluni elementi di giudizio siano occorsi ben otto anni prima di arrivare alle selezioni di dirigenti da nominare con effetto dal gennaio '92, con evidente dispendio di denaro pubblico.

Questo va assolutamente evitato.

È evidente che gli argomenti sarebbero tanti, ma il tempo stringe e debbo necessariamente avviarmi alla conclusione,

atteso che anche gli argomenti che probabilmente non ho citato, sono ugualmente importanti e meriterebbero lo stesso grado di impegno che ho cercato di porre nell'affrontare questi problemi.

Sono, questi che vi ho raccontato finora, gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi. Ci sono ovviamente altre attività che l'Amministrazione deve realizzare e che non derivano da provvedimenti legislativi, cito una delle più importanti: la definizione delle dotazioni organiche della Polizia penitenziaria sede per sede, che è un lavoro lungo e difficile che ha avuto una lunga fase preparatoria e che si sta rapidamente avviando alla conclusione. Ma è soltanto un punto di partenza rispetto a ciò che bisognerà veramente fare per arrivare a individuare quali sono le dotazioni organiche sede per sede, e cioè il confronto con le OO.SS.. Un confronto che mi auguro sia, ma sono certo che sarà, sereno al massimo grado, perché dovrà tenere conto delle reali disponibilità, perché bisognerà stare con i piedi per terra, perché i numeri sono quelli e poi diverso sarà il discorso di stabilire se ci sarà una necessità sia pur di modesto ampliamento di organico. Ma per esempio un altro compito che non ha una derivazione da questi strumenti ai quali ho fatto riferimento fino ad ora, è la definizione di tutti quei decreti, ministeriali e non, che sono da realizzare e che sono previsti dal Regolamento per la Polizia penitenziaria.

Così come un'altra attività da svolgere comunque è una razionalizzazione delle attività connesse all'apertura di nuovi Istituti. Noi dovremo ragionare anche, sempre con un confronto sereno e pacato con le OO.SS., sulle aperture dei nuovi Istituti, sulle necessità connesse alle aperture dei nuovi Istituti e su qualche chiusura, per cercare di razionalizzare l'esistente. Conclusivamente va quindi di nuovo sottolineato quale sia la portata del lavoro che attende l'Amministrazione, la quale, va ricordato anche questo, non sempre dispone di tutte le risorse che sarebbero necessarie per porre mano ad operazioni di tale delicatezza e complessità e che ricadono in un arco di tempo, peraltro assai ridotto, con la connessa esigenza di assicurare il giusto coordinamento tra iniziative che pur attenendo a materie differenti che si sviluppano su tre lati diversi si intersecano e condizionano reciprocamente. Ma questo è, al tempo stesso, anche il vantaggio di questa operazione perché avendo

la possibilità di muovere assieme tre attività probabilmente, se saremo bravi, riusciremo a disegnare una situazione particolarmente razionale di gestione dell'Amministrazione; diventa una serie, un complesso di interventi e di operazioni da un lato di chirurgia e dall'altro di ingegneria organizzativa che richiederanno il massimo della concentrazione, un impegno continuo, una adeguata capacità di procedere con decisione, un buon livello di concertazione, avendo davanti un orizzonte in chiave strategica il più possibile ampio e concreto.

Concludo augurando a tutti ed anche a me stesso un buon lavoro perché c'è veramente bisogno di fare un buon lavoro.

IL NUOVO CONTESTO ORGANIZZATIVO

PAOLO MANCUSO (*)

1) Importanza fondamentale delle scelte che saranno compiute. Rilevanza dei modelli organizzativi rispetto al raggiungimento degli obiettivi, che sono quelli meglio indicati nella relazione del dr. Gianfrotta, ma il cui raggiungimento non dipende solo da *buona volontà* o da sufficienza di risorse, ma da come le *buone volontà* sono incentivate e motivate, nell'ambito dell'organizzazione del personale, e da quanto razionalmente le risorse sono utilizzate, nell'ambito dell'organizzazione dei moduli di funzionamento, degli ambiti di responsabilità e dei controlli.

2) La motivazione del personale. Gli aspetti rilevanti del contratto:

a) per quanto concerne il personale del comparto Ministeri (flessibilità in cambio di aperture di percorsi professionali, utilizzazione del fondo);

b) per quanto concerne il personale del comparto sicurezza (decentramento delle trattative, riforma della legge 395: modelli di comparti ministeriali?; fondo di Amministrazione);

c) la collocazione del settore *contratto* all'interno del progetto complessivo. Ruolo, quindi, decisivo delle OO.SS. per la definizione del progetto.

3) Ovviamente, importanti innovazioni sul versante del personale sono derivate, oltre che dal contratto, dalla legge 266: alla cui base esisteva già un progetto di una nuova organizzazione che, in particolare per quanto riguarda gli Istituti, superasse l'art. 40 in direzione di un nuovo assetto. Ma lì vi sono: un nuovo livello professionale per provveditori e direttori, ruolo direttivo della Polizia penitenziaria e nuove qualificazioni per le professionalità dei vari settori (relazione

(*) Vice Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria.

del dr. di Somma): tutti strumenti di eccezionale rilevanza, ma *muti*, per così dire, rispetto tanto alla configurazione dell'ordinamento del personale (contratto) quanto al complessivo funzionamento del sistema ed al contenuto di professionalità e mansioni di ciascuna delle nuove figure.

4) Ecco dunque che è indispensabile collegare tutti questi aspetti in un nuovo sistema di progressione e qualificazione del personale, in un ambito di più consistenti relazioni sindacali ha senso se si disegna, nell'ambito degli Istituti, delle Scuole e dei Centri di servizio sociale, un modello di funzionamento che su tali professionalità fonda la propria organizzazione ed il raggiungimento dei propri risultati; provveditori dirigenti generali e direttori di Istituti e Centri hanno senso se aumenta, in parallelo, il loro ambito di autonomia e responsabilità; il ruolo direttivo della Polizia penitenziaria deve trovare legittimazione nel superamento della pesante subalternità in cui finora ha svolto le sue funzioni rispetto ad altre figure istituzionali.

5) Di qui l'importanza di un progetto complessivo che disegni il destino di quest'Amministrazione, i suoi obiettivi ed i mezzi per raggiungerli, e l'importanza di quest'incontro, che non è certo un modo per scavalcare le legittime rappresentanze sindacali nell'ambito delle varie materie sulle quali non in altro modo che tramite loro è possibile costruire percorsi di comunicazione tra personale e Amministrazione, ma invece per diffondere un grado di maturazione raggiunto nel complessivo lavoro di riflessione sul progetto, e per rafforzare il senso di appartenenza e coesione di tutti coloro che concorrono al raggiungimento dei fini che la Costituzione e l'ordinamento ci affidano, in qualunque posizione essi si trovino.

Importante punto di riferimento, in quest'ambito, è lo sforzo, un po' spontaneistico, per il disegno di una nuova organizzazione che fu compiuto nella primavera-estate del 1998, cercando di utilizzare la delega degli artt. 11-14 del decreto legislativo 29, prima che il nuovo governo D'Alema avviasse la riforma generale del Governo stesso, sfociata nel decreto legislativo 300, che indica generali linee direttive e criteri guida di riforma. Disegno peraltro già portato alla riflessione sia del personale che in ripetuti incontri con le OO.SS., quel disegno è l'unico punto di partenza, l'unica piattaforma di discussione

che, su quel piano, l'Amministrazione ha finora individuato e sulla quale avviare la riflessione di questi giorni.

6) Le tre dorsali portanti che forniscono i contenuti all'intera operazione di riordino evidentemente sono costituite, come si diceva, dai nuovi livelli dirigenziali per direttori e provveditori, dall'introduzione del ruolo direttivo della Polizia penitenziaria, dalle nuove qualifiche e livelli di settori professionali. Tutte queste centrali innovazioni investono in prima battuta, con le conseguenti esigenze di ristrutturazione, com'è ovvio, l'istituto penitenziario, in cui le innovazioni dell'abrogazione dell'art. 40 e del ruolo direttivo della Polizia penitenziaria hanno un ruolo di rivolgimento generale degli equilibri in campo. Peraltro, occorre centrare la primaria attenzione sul funzionamento dell'istituto penitenziario (e del centro di servizio sociale, come si dirà) perché questa è la realtà in cui si gioca la partita della valutazione dell'attività dell'intera Amministrazione penitenziaria. È lì che si fornisce il servizio affidatoci, è lì che se ne definisce la qualità e si valuta il risultato.

L'esigenza è quella di trovare, evidentemente, equilibri più avanzati, in grado di preparare la presenza di maggiori professionalità, collocarle in corrette relazioni interne, ed assicurare, in tal modo, una maggiore qualità del servizio.

Ed allora, si prospetta l'esigenza di:

a) un direttore che eserciti le funzioni di direzione sganciato ormai dal diretto coinvolgimento nel settore e, ancor più, nel valore, della sicurezza, che non gestisca il funzionamento di ciascuno dei settori dell'istituto, ma, occupandosi della complessiva amministrazione, risponda dei risultati finali per quanto concerne la qualità del servizio nei confronti dei detenuti, il corretto ed equilibrato funzionamento della sicurezza, la migliore gestione delle risorse umane e finanziarie e strumentali, una serena e produttiva gestione delle relazioni sindacali, l'individuazione e realizzazione di migliori percorsi trattamentali, anche mediante il coinvolgimento di Enti locali, istituzioni periferiche e volontariato, ecc;

b) un settore di sicurezza che, sganciato ormai dalla personale e diretta gestione del direttore, trovi nel direttivo della Polizia penitenziaria il suo vertice, al pari di una delle aree (certo, questa, ben gravida di peculiari responsabilità e signi-

ficato complessivo) operanti nell'istituto nell'ambito della più ampia responsabilità del direttore;

c) professionalità più qualificate che, poste al vertice delle varie aree, ne abbiano la responsabilità di gestione nei confronti del direttore, e ne seguano le direttive al fine del raggiungimento dei risultati prefissati.

D'altra parte, l'identificazione dei criteri per individuare gli istituti ed i centri da definirsi sedi dirigenziali, dei titoli e requisiti per l'accesso al ruolo direttivo della Polizia penitenziaria, dei criteri per l'accesso alla qualifica dirigenziale sono temi di grande delicatezza. Un'eccessiva apertura, ad esempio, dei criteri di accesso al ruolo direttivo della Polizia penitenziaria potrebbe portare a dequalificare questa figura, alla fine, di fatto, lasciando al direttore la concreta responsabilità della diretta gestione della sicurezza, con conseguente fallimento di un importante pezzo della riforma. Una fotografia dell'esistente, che attribuisca il riconoscimento dirigenziale e di dirigenza generale a tutti coloro che ricoprono le funzioni di cui è stato accresciuto il livello è operazione non solo controproducente per l'Amministrazione, ma soprattutto destinata a non ottenere i necessari consensi istituzionali. Probabilmente preferibile è assicurare una provenienza - a regime, non irrilevante - di dirigenti dall'esterno, ma, per la fase di prima applicazione, ipotizzare criteri concorsuali di accesso che privilegino l'esperienza e professionalità maturate.

7) Profonda innovazione anche per il C.S.S.A., che deve sempre più trasformarsi in una struttura multiprofessionale che curi l'esecuzione penale esterna (in tali sensi probabilmente modificando anche la propria *ragione sociale* e la propria denominazione). Compiti via via più alti di organizzazione e *management* saranno assunti - secondo gli orientamenti ormai definiti nella procedura contrattuale integrativa - dall'assistente sociale, che li eserciterà in costante fusione con quelli tipici del livello di provenienza, al fine di assicurare progressione professionale e raggiungimento dei fini istituzionali. Ovvio l'autonomia contabile che va riconosciuta a tale struttura.

Molte perplessità ha suscitato la riforma di un tale assetto ordinamentale del personale nell'ambito dei direttori di C.S.S.A., i quali temono che la direzione dei centri perda qua-

lificazione professionale ove non vengano richiesti, per l'accesso, titoli di formazione specifica interdisciplinare. Evidentemente l'esigenza è giusta; fatto sta, però che il mantenimento dell'autonoma figura del direttore, che avrebbe occupato naturalmente tutte le caselle, anche dal livello C1 a seguire, avrebbe tolto ossigeno e possibilità di progressione agli assistenti sociali; mentre avrebbe in qualche modo diminuito la centralità di questa professionalità nella gestione del settore.

8) La nuova autonomia del direttore-dirigente, e gli obblighi consequenziali di coerenza imposti dal D. Lgs. 29 sembrano infatti fondare l'esigenza di superare la vecchia collocazione del Provveditorato, come configuratasi nelle concrete prassi di questi dieci anni del dopo riforma, e cioè di sostanziale superiorità ordinamentale e gerarchica nei confronti dei direttori, ed invece di configurarlo come luogo di articolazione periferica delle funzioni di servizio attribuite al livello centrale. Di qui l'esigenza di organici finalmente autonomi e definiti, di direzione di aree di alto livello e di ogni provenienza professionale. L'esercizio di funzioni di controllo, di formazione, di gestione del personale decentrate contribuiranno a far sentire più vicino il personale ai centri decisionali, ad assicurare più immediata e snella gestione delle risorse, più diretta conoscenza delle problematiche da affrontare a livello territoriale, e più diretto e consapevole intervento di controllo nella soluzione dei momenti critici intervenuti.

9) Ed infine, il Dipartimento. Sapete già gli interventi ipotizzati nel corso del lavoro compiuto insieme nell'estate dello scorso anno (procedendo dall'alto: nuove competenze riportate alla diretta responsabilità della Direzione generale: organo ispettivo, gestione del bilancio e della programmazione; di conseguenza, un secondo vice-direttore generale, preferito ad una figura *forte* di segretario generale; unificazione degli Uffici centrali del Personale e della Formazione, separazione del trattamento *intra ed extra murale* dall'Ufficio Detenuti, ecc.). Su questi punti, è aperto il dibattito, considerando che obiettivi sono la realizzazione di un reale e profondo decentramento, ed un conseguente profondo snellimento delle competenze, e quindi delle strutture, del livello dipartimentale. Occorre adeguare, in particolare, l'Ufficio del Personale alla

presenza di direttivi di Polizia penitenziaria, e, in un futuro non lontano, di dirigenti.

10) Vi sono poi alcune particolari questioni aperte. Una, assai sentita nell'Amministrazione, riguarda la Sanità penitenziaria. Problemi Sanità penitenziaria. Come è noto, in data 26 u.s. il Sottosegretario alla Sanità ha organizzato una riunione con le OO.SS. del settore della Sanità penitenziaria (confederali - funzione pubblica) e le associazioni di categoria (AMAPI e forse altre), ed ha consegnato loro un testo: non ho condiviso, e ho comunicato tale mio convincimento, in ogni sede, né la procedura seguita né il contenuto di quel testo.

Ma, ciò che maggiormente preoccupa, è che i contenuti del dibattito in sede di gruppi di lavoro riguardano esclusivamente il problema del passaggio del personale dall'una all'altra Amministrazione: al contrario, l'idea di quest'Amministrazione è che la sequenza corretta, in quanto imposta dalla legge e dalla razionalità, ed infine dalla grande delicatezza dell'argomento, preveda una sequenza che, partendo dall'individuazione delle Regioni in cui attivare le sperimentazioni, identifichi modelli anche differenziati di passaggio di funzioni dell'Amministrazione penitenziaria al S.S.N.; di tale sperimentazione poi valuti i risultati, ancora, in successione, definendo il modello preferito di funzionamento del servizio, infine concordando con le organizzazioni che lo rappresentano, procedure, forme e tempi di passaggio del personale.

Pertanto, altrettanto preoccupante pare la circostanza che tuttora non si sia riusciti a definire il progetto di funzionamento del servizio di assistenza alle persone detenute tossicodipendenti, mentre cresce la preoccupazione degli organi territoriali (Regioni, Aziende sanitarie locali) che propongono iniziative spontanee, senza alcun coordinamento fra loro. È del tutto impensabile che i progetti che si applicano agli assistiti in questo settore siano fra loro disomogenei, anche per la mobilità tipica di questa categoria di detenuti, che rischiano di trovare, nel passaggio da un Istituto all'altro dovuto ad esigenze di giustizia o sicurezza, protocolli e metodi terapeutici diversi e fra loro incompatibili.

11) Altra peculiare questione riguarda la riforma degli Istituti mandamentali, prevista dalla recente legge del 30 luglio scorso. Occorre definire - individuati gli istituti da

mantenere e quelli da abbandonare - le modalità di passaggio del personale dalle Amministrazioni comunali alla nostra, le modalità di funzionamento e le finalità degli istituti mantenuti, ed altro.

Su queste due ultime questioni, così come sulla relevantissima partita della definizione delle piante organiche, che ormai da tempo aspetta di esser affrontata, urge l'apertura di delicati tavoli di confronto con le OO.SS., che comportano il necessario, consueto grande senso di responsabilità, essendo tali questioni da un lato di urgentissima definizione, da altro lato di estrema rilevanza, da un terzo lato ancora molto impegnative: la loro contemporaneità con la più ampia e complessiva questione della riforma come sopra definita non deve rischiare di comprometterne tempi ed approfondimento.

Questioni non facili, questioni di amplissimo contenuto, questioni decisive ci aspettano fin dalle prossime settimane. A ciascuno la sua parte, ma l'auspicio (e la profonda convinzione di tutti) è di concordare obiettivi comuni su cui lavorare insieme.

DIBATTITO

Organizzazioni sindacali da pag. 69 a pag. 118

La voce degli operatori da pag. 119 a pag. 188

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

SERGIO GRISINI (*)

In apertura voglio rivolgere un sentito ringraziamento alla dirigenza del D.A.P. per questo convegno.

Erano anni che un evento simile non avveniva, (le ultime occasioni sono state le conferenze regionali presso il Dipartimento), un'occasione di incontro, non soltanto tra Amministrazione ed organizzazioni sindacali (confronto che sta, fortunatamente, riprendendo piede), ma anche con le diverse professionalità operanti nel sistema penitenziario.

È un segnale chiaro della volontà di tornare a riconquistare l'attenzione pubblica. Di riacquistare quel prestigio che, per lunghi anni, ha caratterizzato l'Amministrazione penitenziaria, garantendole quel consenso che bilanciava l'innata repulsione verso il carcere e ciò che lo circonda. Un muro entro cui rinchiusere non soltanto i condannati, ma anche gli operatori e le problematiche attinenti al recupero ed alla quotidiana custodia.

Prestigio perso in anni di gestione dell'Amministrazione affidata a vecchi gentiluomini alla fine del percorso professionale, con una visione arcaica del sistema penitenziario, contrari a progetti di medio – lungo termine per costruire un sistema funzionale ed efficiente in grado di esaltare le singole professionalità degli operatori e adempiere al meglio al mandato istituzionale.

Non mi stupisce, né stupisce il mio Coordinamento, che questo tentativo di rilancio sia stato avversato, con argomentazioni tanto demagogiche quanto inesatte, da quanti hanno impostato l'azione sindacale sulle inefficienze dell'Amministrazione, garantendosi una rendita sicura di posizione.

(*) Segretario Generale del Coordinamento Nazionale - U.I.L.

Denuncia costante, sintesi dei malumori – sacrosanti – degli operatori con proposte velleitarie che ricoprono lo scibile umano. Dopo di che il gioco è stato semplice, spesso favorito da settori della stessa Amministrazione. È bastato assicurarsi un circuito preferenziale di informazione, riversando sui “nemici sindacali” accuse di connivenza, incapacità, per le mancate risposte dell’Amministrazione e per il mancato accoglimento di “tutte” le rivendicazioni, perché “tutto” era stato richiesto. Mai soluzioni percorribili, però, sempre e soltanto demagogia.

L’avvento del Ministro Diliberto, finalmente un politico dopo tanti tecnici, ha dato i primi colpi a quel sistema ideale in cui il malcontento e la sua denuncia assicurano una crescita costante di consensi.

Il Ministro ha imposto un risveglio dell’azione amministrativa, vincendo resistenze ataviche. È stato così possibile attuare progetti che si erano persi nei meandri burocratici, il regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria rappresenta la sintesi di questo risveglio, al pari della delega per il riordino dell’Amministrazione e della sospirata istituzione del ruolo direttivo del Corpo. Un costante appoggio politico, precedentemente sempre mancato, ha consentito il realizzarsi di quanto si era trasformato in chimera.

Il Ministro ha ora chiuso la prima fase di rilancio.

Ha individuato il pilota per garantire il mantenimento della rotta del rilancio dell’Amministrazione. Pilota che, nel frattempo, è architetto della ricostruzione.

Architetto che ha individuato l’esigenza centrale del rilancio dell’immagine dell’Amministrazione e del Corpo di Polizia penitenziaria per acquisire quel consenso necessario per qualsiasi riforma che richiede impegno e spesa.

Che questo rilancio si concreti come prima fase nel confronto tra tutti gli operatori e rappresenti la base per individuare interventi immediati per dare funzionalità ed efficienza nell’immediato, ci trova pienamente e intimamente convinti.

È proprio questo risveglio, però, che preoccupa gli avversari occulti del rilancio e i professionisti della protesta.

Nel momento in cui finisce il tempo della denuncia, se ci si avvicina a realizzare un modello funzionale, se si danno risposte alle professionalità, ci si deve attrezzare per un confronto serrato e concreto. Finisce il tempo delle promesse.

Inizia quello delle proposte percorribili e delle ipotesi di lavoro e sviluppo.

Il Coordinamento che rappresento, il sindacato confederale, le associazioni professionali, sono pronte (e da qualche tempo) a questo confronto, auspicato, agognato, sospirato.

Gli altri, hanno già dato la loro risposta.

Hanno rifiutato questa prima occasione, preferendo *tour* che richiamano la partecipazione di talune forze politiche, operando una marcata scelta di campo.

Legittimo quando, in ogni caso, contestualmente si consolida l'attività di tutela sindacale. Se si lanciano proclami e si acquisiscono soltanto padrinati politici, si tratta di altro, che non ci attiene come organizzazione e convinzione culturale.

Posto che il pianeta carcere e i problemi che lo riguardano tendono ad essere rimossi dalla società e troppo spesso sottovalutati dalle forze politiche, dobbiamo trovare insieme un percorso perché i suggerimenti (questo ci compete come operatori, adempiere il mandato istituzionale, proponendo gli opportuni aggiustamenti sulla base degli obiettivi delineati dal Parlamento e dal Governo, non avendo la pretesa arrogante di imporre l'aggiustamento secondo opinione di parte, esigenze professionali o attese di carriera) scaturiti dal confronto delle esperienze professionali, trovino uditorio e consenso sociale.

Esempio di quello che non dovremmo fare è dato dalla bozza del nuovo Regolamento d'esecuzione dell'ordinamento penitenziario.

All'indomani della presentazione alle OO.SS. del progetto, alcune organizzazioni si sono lasciate andare a commenti sferzanti, irridenti, pretendendo di "dettare" le regole sul modello di regolamento da adottare. È stato solleticato l'immaginario collettivo, aizzato dagli organi d'informazione, "sull'ora d'amore", facendo passare in secondo piano le importantissime innovazioni in materia di diritti umani. In questa rincorsa alle ipotesi, alle ironie sul sesso carcerario facile, è stato fatto passare quasi inosservato il carico di lavoro aggiuntivo che ci sarà per gli operatori e l'incongruenza del mancato contestuale incremento degli operatori stessi, soprattutto di Polizia penitenziaria, sulla base delle innovazioni introdotte.

L'opinione degli operatori sugli aspetti della gestione, è stata, quindi, messa in secondo piano per "esigenze di bottega"

da parte di chi ha a cuore soltanto l'acquisizione demagogica del consenso.

È stata peraltro data all'opinione pubblica, agli operatori sociali più sensibili ed attenti, alle forze politiche, un'immagine deteriore del personale, facendolo apparire come protervo e teso a piegare il mandato istituzionale alle proprie opinioni.

Con questo apro e velocemente chiudo un tema d'importanza fondamentale nei prossimi mesi, per gli appuntamenti vitali che ci aspettano e perciò siamo qui in questi giorni a confrontarci.

Mi riferisco ai rapporti tra organizzazioni sindacali, oggi quanto mai problematici, dopo una stagione di riflessione che ci ha fatto sperare nella possibilità di procedere insieme, ciascuno con la propria visione organizzativa e con la specificità propositiva, in modo da dare un quadro di riferimento chiaro all'interlocutore politico (il Ministro) ed all'Amministrazione sulle scelte fondamentali che investono il rapporto di lavoro degli operatori e la qualità del modello lavorativo (quindi di vita), nel sistema penitenziario del prossimo millennio.

Alcune OO.SS., invece, certamente per le ragioni che in apertura ho richiamato, hanno preferito la radicalizzazione del confronto, puntando allo scontro, all'anatema contro coloro che cercano il dialogo, la concertazione, per affrontare le molteplici problematiche che ci assillano.

Si sta ancor più accentuando, peraltro, una fase degenerativa dell'azione sindacale, volta non a tutelare il diritto, normativo e contrattuale, ma tesa ad affermare, in ogni modo, la necessità soggettiva del singolo iscritto, alla ricerca spasmodica dell'acquisizione del consenso.

Gioco pericoloso perché si rischia di legittimare qualsiasi organizzazione capace di rispondere soltanto alla logica del consenso di scambio, a prescindere dalla tutela del diritto collettivo.

Non era certo questo lo spirito che ispirò la riforma del 1990 e le prerogative sindacali ottenute a garanzia del personale.

Prerogative, quelle di cui all'articolo 19 della legge 395/90, che sono state in parte scippate e in parte ridimensionate, dal decreto legislativo istitutivo del comparto contrattuale delle Forze di polizia e delle Forze armate, in nome di un'omogeneizzazione normativa al ribasso. Non concedere a chi non aveva diritti contrattuali, o ne aveva molto limitati, ma togliere a chi già li aveva ottenuti. Un assunto politico che ci deve far

riflettere nel momento in cui ci apprestiamo a riscrivere le regole contrattuali, modificando il D.Lgs. 195/95.

Procedendo con la logica del tutti contro tutti, o almeno in feroce contrapposizione, si rischia di mancare l'obiettivo di un modello contrattuale funzionale per gli operatori della sicurezza e sempre più ampio sul fronte dei diritti e delle garanzie di tutela.

Certi irrigidimenti, talune posizioni demagogiche, sembrano invece fatte apposta per indurre la controparte ad allarmarsi ed irrigidirsi.

È bene ricordare che in ballo al momento, per la Polizia penitenziaria, non c'è soltanto la riscrittura delle regole contrattuali, ci sono il confronto sul TFR e il rinnovo del contratto per il biennio economico 2000/2001. Questioni che già di per sé destano profonde preoccupazioni e, ancor più, possono diventare dirompenti secondo la prossima decisione della Corte Costituzionale in merito al diritto di libertà d'associazione sindacale per tutte le Forze di polizia ed armate.

Come non pensare che facendo urlare al lupo al lupo, non ci sia chi con il lupo (forze avverse alla libertà sindacale, conservatori *tout court*) si è già accordato per divorare il gregge che, in questo caso, è rappresentato dalle OO.SS. che si sono sempre fatte carico di immedesimarsi nella realtà del Paese, senza però rinunciare alla tutela della specificità (oggi degli operatori della Polizia penitenziaria e in un prossimo futuro, mi auguro, anche di tutti gli operatori penitenziari)? Specificità che deve giustamente essere valutata in base al sacrificio richiesto ed imposto, quindi non al semplice status ma all'attività concretamente svolta, ma che sia anche commisurata al livello di rischio e sacrificio d'altre categorie di lavoratori.

Una specificità riconosciuta e valutata nel momento stesso della definizione del comparto contrattuale degli operatori della sicurezza e non ostentata in ogni occasione quale credito assoluto nei confronti della collettività.

Questo pezzo di ragionamento mi offre lo spunto per affrontare un altro tema fondamentale. L'azione governativa in occasione della predisposizione delle leggi finanziarie.

Nei tempi passati, con i Ministri tecnici, è sempre mancato quell'appoggio politico qualificante per sostenere le ragioni dell'Amministrazione penitenziaria e del Corpo di Polizia

penitenziaria. Abbiamo così visto naufragare progetti (anche a causa dei ritardi dell'Amministrazione stessa) ed operare tagli agli stanziamenti, mentre crescevano le incombenze degli operatori, fino al taglio degli organici mentre in altre sedi si discuteva per ampliarli.

Con il Ministro Diliberto, questa tendenza sembra essersi attenuata ma ancora non sembra sufficiente a contenere l'impatto dei "poteri forti" (Ministero del Tesoro e quelli che rispondono delle altre Forze di polizia).

È indicativo il fatto che, mentre è stato ampliato il servizio sul territorio con l'affidamento delle traduzioni, il Corpo di Polizia penitenziaria sia escluso dalla ripartizione dei fondi per il potenziamento delle Forze di polizia.

Un errore cui non è stato ancora posto riparo ed al quale ha concorso la gestione disattenta, realizzata nel periodo in cui l'Amministrazione è stata affidata ai "vecchi gentiluomini".

Il Coordinamento che rappresento ed io personalmente, confidiamo nel binomio Diliberto-Caselli. Ci auguriamo che sappiano, in forza di progetti e proposte politicamente supportate, garantire l'attenzione dovuta all'Amministrazione penitenziaria.

Magari evitando le "prepotenze" che qualcuno, come il Ministero della Sanità ad esempio, ancora è certo di poter fare.

È ancora nel vivo la vicenda del passaggio della Sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, nel corso della quale abbiamo dovuto registrare una gestione convulsa che ignora il confronto sindacale, dando per scontate scelte tutt'altro che concordate, a danno del personale sanitario dell'Amministrazione penitenziaria che transiterà al Servizio Sanitario Nazionale e dell'organizzazione del lavoro negli Istituti che comporterà aggravi, difficoltà, inconvenienti non ancora quantificati né ipotizzati.

Dobbiamo dare atto che, come mai in passato, c'è stata convergenza d'intenti ed azione tra OO.SS. ed Amministrazione penitenziaria, al punto che riunioni indette per ratificare decisioni già assunte dal Ministero della Sanità e che registravano l'ingiustificata mancata convocazione dell'Amministrazione penitenziaria stessa, sono state aggiornate per garantirne la partecipazione e consentire una più compiuta valutazione delle osservazioni formulate dalle OO.SS..

Secondo noi sulla Sanità penitenziaria occorre ancora una profonda riflessione ed una maggiore attenzione a sviluppi che possono, nel tempo, determinare disfunzioni e problemi maggiori di quelli che, analizzati nel dibattito, hanno portato il Parlamento alla decisione di incorporare la sanità penitenziaria nel Servizio Sanitario Nazionale.

Questa situazione si è determinata, a mio avviso a causa dell'assenza di quel "programma totale" che il Coordinamento che rappresento reclama dall'indomani dell'approvazione della riforma.

Programma d'attuazione delle incombenze previste dalla riforma, slittate nel tempo e finite nel sacco dei buoni propositi, quando non del tutto dimenticate.

Decentramento ed effettiva creazione delle aree;

Aggiornamento e riqualificazione del personale tutto, con particolare riguardo all'ingresso nell'Unione europea ed alle tematiche legate ai fenomeni dell'immigrazione;

Definizione delle piante organiche del Corpo di Polizia penitenziaria;

Realizzazione dei circuiti detentivi differenziati;

Organizzazione dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, ammodernamento e potenziamento;

Gestione razionale e funzionale del personale.

Ora la legge 266/99 ci offre l'occasione per riaffrontare queste problematiche per cui ribadisco l'esigenza di un confronto a tutto campo, che riesca a far nascere quel "progetto", generatore di tutti i programmi, che dia risposte in grado di esaltare "tutte" le professionalità senza la pretesa di affermare il ruolo guida di un profilo sugli altri.

Le soluzioni non hanno allo stato, non possono averne, percorsi lineari e definiti.

Qui sta il contributo che ognuno può dare, come singolo, come associazione od organizzazione sindacale.

Il Coordinamento U.I.L. – P.A. – Penitenziari, in tempi non sospetti, ha esposto con chiarezza i propri obiettivi che rammento brevemente:

- Attribuzione del ruolo dirigenziale alla direzione degli Istituti, Uffici e Servizi penitenziari, effettiva preposizione agli Istituti, troppo spesso affidati a funzionari in missione, senza quindi una gestione costante e mirata (cito la Calabria, tanto per

rendere l'idea: solo cinque istituti affidati a direttori effettivi e non possiamo rilevare situazioni accettabili in nessuna altra regione);

- Individuazione dei percorsi professionali per l'accesso alla dirigenza di tutte le professionalità, se possibile individuando anche in questo caso, in deroga alla normativa generale sulla dirigenza, preposizione specifica alle aree di gestione presso i Provveditorati regionali e gli Uffici del Dipartimento - una nostra proposta sulla quale non ci si arroccerà ma su cui intendiamo approfondire la ricerca di possibili soluzioni;

- Istituzione del ruolo direttivo (ordinario e speciale) e dirigenziale del Corpo di Polizia penitenziaria. Per l'istituzione del ruolo speciale si dovrà garantire il giusto riconoscimento alla professionalità acquisita, anche tenendo conto che non sono mai stati adottati provvedimenti formali certi ed inoppugnabili per diversi livelli d'impiego e responsabilità. Per il ruolo ordinario si dovranno individuare le opportune riserve per il personale già appartenente al Corpo in possesso dei requisiti in modo da assicurare nell'immediato anche al nuovo ruolo esperienza e professionalità;

- Decentramento effettivo diffuso, all'interno degli Istituti, Uffici e Servizi, facendo uscire dall'astrattismo il concetto delle aree, rendendole effettivamente strumenti della gestione agili, di supporto alla dirigenza delle strutture penitenziarie;

- Ruolo effettivo di gestione territoriale dei Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, ricordando l'attuale esperienza che vede ancora inattuato il decentramento;

- a) Affidamento all'Amministrazione penitenziaria dell'esecuzione penale esterna e quindi:

- a.1) Potenziamento dei Centri di servizio sociale con effettivo raccordo tra l'azione esterna e i programmi di trattamento intramurari;

- a.2) Affidamento al Corpo di Polizia penitenziaria del controllo dell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione con idonea rideterminazione dell'organico;

- Attivazione dei circuiti detentivi differenziati;

- Potenziamento dei N.T.P. sia come uomini che mezzi;

- Definizione chiara dei compiti e del ruolo dell'U.Ga.P. e suo concreto funzionamento;

- Individuazione delle specializzazioni del Corpo e loro concreto riconoscimento, normativo ed economico;

- Avvio di una politica edilizia (creazione di strutture proprie dell'Amministrazione e convenzioni con Enti locali e privati), per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, con particolare riguardo alle esigenze di mobilità del Corpo di Polizia penitenziaria;

- Definizione dei carichi di lavoro d'ogni categoria e quindi revisione delle piante organiche del personale amministrativo e creazione di quelle del Corpo di Polizia penitenziaria.

Proposte che saranno oggetto, per la gran parte, del confronto di ristrutturazione. Da questa considerazione, nasce la nostra precisa scelta di sollecitare il confronto e spingere perché al più presto si chiudano: il contratto integrativo del comparto Ministeri e l'accordo nazionale quadro del comparto sicurezza, all'interno dei quali già si potranno dare efficaci risposte sulla valorizzazione professionale e sulla remunerazione delle condizioni di disagio e responsabilità operativa.

Il contratto integrativo del comparto Ministeri, dovrà dare le prime rilevanti risposte sul livello di relazioni sindacali che saranno concordate e delineare quel costruttivo confronto che l'Amministrazione annuncia di voler instaurare. Da questo deriverà poi il modello di gestione del personale che dovrà assicurare livelli certi di responsabilità sulle problematiche locali, aspetto che finora ha rappresentato una delle principali carenze nel rapporto tra Amministrazione centrale, segreterie nazionali delle OO.SS. e strutture territoriali.

Rispetto all'accordo quadro ci aspettiamo un confronto che, seppure serrato, consenta di avviare una gestione omogenea sul tutto il territorio e definisca criteri funzionali nell'organizzazione del lavoro e dei servizi, tali da evitare due degli aspetti che avvelenano la vita quotidiana del personale:

- l'esagerato numero di procedimenti disciplinari avviati;
- l'altrettanto esasperato logorio psicofisico di cui sono indice l'altissimo numero delle assenze per malattia e la crescente diffusione di patologie neuropsichiatriche.

Mi scuso per aver superato i limiti d'intervento fissati, ma l'occasione meritava una compiuta illustrazione delle prospettive dell'Amministrazione futura che il nostro Coordinamento ipotizza.

PIER LUIGI FARCI (*)

Prima di ogni altra cosa vorrei ringraziare Radio Radicale che ci trasmette in diretta, è una buona occasione per tutta l'Amministrazione penitenziaria per essere sentita in tutta Italia. Con Radio Radicale potremo affrontare anche altri problemi. La presenza dell'On.le Sottosegretario ci suggerisce anche di provare ad affrontare dei problemi, anche se non è questa la sede, non abbiamo il tempo, mi pare che siano rimasti dodici minuti.

Sarebbe interessante affrontare i problemi dei nostri ospiti. Il Ministro ha parlato di stranieri e di tossicodipendenti, il problema per esempio della tossicodipendenza potrebbe essere affrontato diversamente, però questo fa parte di un altro convegno speriamo, del resto dobbiamo tornare al nostro problema, al problema del personale.

Quando il Cons. Mancuso, ieri, parlava di atteggiamento giapponese da parte di qualcuno, sicuramente pensava a me o qualcuno vicino a me. Mi dispiace che non ci sia più il Ministro, non per altro, ma perché la settimana scorsa a Cagliari abbiamo avuto la visita di uno studioso giapponese, uno studioso di lingua sarda che si esprimeva benissimo in campidanese. Sarà che abbiamo un'affinità razziale, non lo so, comunque il fatto che non siamo abituati ad arrenderci e a cedere alle difficoltà, è una nota comune. Questo non vuol dire restare attaccati e affezionati alle cose passate e come dirò dopo, se faccio in tempo, non siamo i soli ad essere attaccati alle cose passate in questa Amministrazione; ci sono altri che tornano a cose passate; ma non seguo più lo schema. Faccio due esempi: l'art. 41 non è una innovazione, è semplicemente il tornare alla situazione che si aveva prima del '90, legittimo per carità, il legisla-

(*) Segretario Nazionale SI.DI.PE. - F. A. S.

tore fa le scelte che vuole, sappiamo con quale dibattito sia stata fatta questa scelta, lungo dibattito fatto in Finanziaria.

Io vi invito adesso, approfittando ancora di Radio Radicale ad ascoltarla questa radio; adesso c'è l'altra Finanziaria e sentite come è fatto il dibattito sugli emendamenti, ovviamente ce ne sono migliaia e migliaia di punti, il Presidente dice soltanto il numero, dice soltanto favorevole per abbreviare i tempi, Commissione e Governo non li cita neppure, favorevole o contrario, si vota, finito, passato. Così è stata la durata della discussione del dibattito sull'art. 41, è durata circa venti secondi al massimo, quindi non mi sembra che ci sia stato questo confronto e questo dibattito di studio, perlomeno non è stato fatto in Parlamento e non è stato fatto neanche nell'Amministrazione, lo stiamo facendo oggi, va benissimo.

La soluzione che si prospetta e questo è un altro punto, è il problema dei Centri di servizio sociale. Speriamo che cambino anche nome, noi vorremmo che si chiamassero Area penale esterna, perché il rilievo che hanno adesso è un rilievo enormemente diverso da quello di prima. Adesso hanno un'utenza, non so i numeri aggiornati, che mi sembra sia oltre le 38.000 persone che sono gestite, seguite, controllate e sostenute dai Centri di servizio sociale.

È un fenomeno che non può essere affrontato con un sistema che è quello di prima del '90, che era fatto per poche decine, poche centinaia, qualche migliaio al massimo di persone, quindi con delle dimensioni infinitamente diverse. Sono passati più di dieci anni e bisogna trovare altre soluzioni, non possono essere quelle del passato e queste sono soluzioni del passato, l'evoluzione non può essere questa.

Noi non siamo affezionati, non abbiamo voluto appartenere a questo comparto piuttosto che ad un altro, noi vogliamo soltanto che l'Amministrazione possa agire in modo dinamico e adeguato ai tempi. Ci sta benissimo il comparto Ministeri, l'importante è che vengano riconosciuti intanto i diritti acquisiti, perché non è mai esistito che nella storia d'Italia, nei Paesi civili credo, si prenda una categoria e gli si tolgano dei diritti, non un regime giuridico soltanto e non sto parlando di sicurezza, di sovrapposizione e sovraordinazione, non è questo, sono delle cose giuridiche ed economiche; si tolgano dei diritti senza dare scivoli oppure delle opzioni o possibilità di andare via o quant'altro.

Non è mai esistito. Tanto è vero che gli Uffici ministeriali, il Dipartimento, non è in grado di affrontare questo problema perché non esistono precedenti di categorie che non abbiano un regime di transizione definito, un regime che possa permettere quindi l'applicazione del regime giuridico. Non è pensabile che una persona possa avere fino a una data 56 giorni di ferie, 51 giorni di ferie e il giorno dopo ne potrebbe avere 30, non è possibile, come non è possibile togliere una parte dello stipendio. È possibile fermare gli stipendi e fermare le ferie, per fare un esempio, ma non sono le cose principali, ma non è possibile togliere le cose se non si trova una via per accontentare questa persona, per dire tu hai perso questo, tu avrai quest'altro, discutiamone, parliamone, siamo aperti a tutte le soluzioni.

Però devo essere polemico. Il Ministro ha chiesto la partecipazione dei lavoratori alla riforma, i lavoratori, direttori penitenziari e in questo comprendo tutte le componenti, i dirigenti, i direttori di Istituti, i direttori di Centro e i cosiddetti C.I.P., parolaccia che sarebbe stato meglio non inventare, sono vicedirettori a tutti gli effetti e in tutti i sensi perché dal '90 non è stato fatto nessun concorso per direttore, è stato fatto il concorso da vice-direttore che si è chiamato C.I.P. Il fatto che l'area adesso si chiami area del confronto, della collaborazione, com'è che si chiama, non lo so neanche io, sempre queste formule strane, non vuol dire che non sia più direttore, sempre direttore è, sempre quel lavoro deve fare, poi che debba fare le relazioni interne e esterne, non importa, è questione di nomi. Il fatto è quell'altro.

Quindi noi dobbiamo avere innanzitutto un regime di transizione molto chiaro, e il regime transitorio per il diritto italiano, come lo insegnate, naturalmente, non può essere che il regime vigente fino a quando non c'è il regime nuovo, chiamiamolo come vogliamo. Questa non è un'idea mia, non è un'idea del SI.DI.PE., è una pronuncia del Senato, delle Commissioni prima e terza che hanno detto fino ai decreti delegati, quindi fino al completamento dell'iter, quindi contratto, quindi rioridino, quindi decreti delegati, fino al completamento dell'iter si applica il regime vecchio. I Senatori che fanno parte di quelle Commissioni non mi risulta che siano né iscritti né simpatizzanti del SI.DI.PE., sono Senatori della Repubblica e mi sem-

bra che siano abbastanza autorevoli, credo perlomeno, non mi sembra che siano ignoranti di diritto, non credo. Questa è una soluzione che può essere adottata. Per il futuro tutte le soluzioni sono possibili, noi in questa sede possiamo solo indicare qualche strada, quella che vorremmo indicare perché ci è piaciuta molto è quella che è stata seguita lo scorso anno per l'elaborazione del riordino a costo zero, cosiddetto. In quella occasione, il Cons. Mancuso ricorda, perché ha partecipato sempre alle riunioni, siamo partiti da posizioni molto distanti ma con un calendario serrato di incontri di tutte le organizzazioni sindacali, abbiamo avvicinato le posizioni delle organizzazioni sindacali e dell'Amministrazione, di tutti; siamo arrivati a un documento che era accettabile al 90% da tutti, con qualche sacrificio da parte di tutti.

Questo è un percorso che mi permetto di suggerire, se l'Amministrazione lo vorrà cogliere si può riprendere con degli incontri regolari tenuti dove volete, in Via Arenula, dove si vuole, come l'altra volta, con la partecipazione di tutti.

Mi permetto di suggerire anche un'altra cosa. Noi ci avviamo ormai ad un'integrazione sempre più stretta, europea; vuole l'Amministrazione vedere qual è il regime, non per copiarlo ma per avere degli spunti, degli altri Paesi dell'Unione europea? Lo vogliamo vedere? Abbiamo un Ufficio Studi, vediamo un pochino, non dobbiamo copiare, possiamo anche essere più avanti, se l'Amministrazione lo farà saremo ben lieti e parteciperemo, se sarà richiesto, come direttori e come facenti parte del personale dei lavoratori dell'Amministrazione penitenziaria, altrimenti lo faremo come sindacato. Noi a gennaio faremo il congresso con la partecipazione di tutte le componenti europee delle Amministrazioni penitenziarie, per avere un confronto, vedere quali sono le soluzioni, adattarle alla nostra realtà e al nostro diritto e seguirle, perché, a quanto ci risulta, la Raccomandazione dell'ONU e le decisioni minime del Consiglio d'Europa in altri Paesi sono rispettate.

La specialità che il Signor Ministro ha ricordato e che noi rivendichiamo per tutte le categorie, nessuna esclusa, dell'Amministrazione penitenziaria, è una legge quanto lo sono le leggi dello Stato perché le regole internazionali recepite sono legge per l'Italia, sono legge quanto le altre. Queste Raccomandazioni, queste Regole minime e queste decisioni

minime, sia quelle europee che quelle ONU, dicono con chiarezza che il personale interno, il personale penitenziario, deve avere un trattamento diverso dagli altri, che facciano parte di qualsiasi comparto, naturalmente non si parla di comparti, non chiediamo né sicurezza né Ministeri, chiediamo un trattamento diverso come è stato previsto un trattamento diverso per i prefetti, per la scuola e per tanti altri. La nostra rivendicazione ha ben altri agganci normativi internazionali, noi chiediamo soltanto che si segni questa strada, si veda qual'è questa prospettiva. Queste sono battaglie molto di avanguardia, di integrazione europea, di integrazione anche con le regole internazionali e mondiali.

La specialità vuol dire, è specificato ed è scritto, che il personale deve essere incentivato a stare nell'Amministrazione penitenziaria, che è un lavoro considerato da tutti e l'ha ricordato anche il Ministro, sgradevole, non piacevole. A nessuno piace stare chiuso in carcere oppure seguire altre persone con disagi presso le loro abitazioni, quando si vanno a fare i controlli e le cose dei colleghi di servizio sociale, non piace, deve essere incentivato.

Oggi si sta disincentivando il personale, fra l'altro una parte dei vicedirettori sta andando via, sono i nostri colleghi più giovani e più preparati, tutti con la specializzazione post-laurea di tre anni o con l'esame da avvocato o altro. Sono persone preparatissime, sta crescendo tutto il personale penitenziario e noi vogliamo che cresca. Questo deve essere ben chiaro, noi non ci mettiamo di traverso anzi favoriamo e chiediamo la crescita di tutte le categorie del personale penitenziario. Vogliamo il ruolo direttivo di tutte le categorie, il ruolo dirigenziale, lo vogliamo perché questo serve a lavorare meglio.

Il progetto di decentramento, se è svolto effettivamente ci piace moltissimo. Noi vogliamo che i capi area abbiano la loro responsabilità e la loro carriera, lo chiediamo e speriamo che siate d'accordo tutti quanti, ma che sia effettivo però. Vi posso assicurare, nei limiti di quanto possa valere un esperimento di questo tipo, che il decentramento con i capi area funziona. Noi in Sardegna abbiamo sei direttori per dodici Istituti, quindi siamo stati costretti ad operare per deleghe e il sistema funziona, pur non avendo responsabilità in alcune aree, in particolare due aree non hanno responsabilità dirette, però può fun-

zionare avendo delle responsabilità dirette, dei compiti e dei chiarimenti ulteriori, quindi siamo favorevolissimi.

Chiediamo però che tutto si svolga in un sistema omogeneo che non veda sacrificati sull'altare direttori penitenziari come è adesso e come noi sentiamo che sia.

Questo non deve e non può avvenire e ci opporremo in tutti i modi. Ci opporremo con i sistemi che la legge ci consente, giurisdizionali, abbiamo vinto un ricorso per un vecchio concorso e l'Amministrazione è stata condannata alle spese. Questo avverrà sempre di più. Verrà condannata anche ai danni perché non è possibile pensare che per un anno si tiene una categoria in queste condizioni. Non va bene per l'Amministrazione perché con questo sistema noi non potremo fare nessuna riforma. Io mi chiedo quale può essere lo stimolo e la voglia, per quanto amiamo il nostro mestiere, per andare avanti e crescere.

Per tante categorie ci sarebbe da dire ben altro. Ho dimenticato fino ad ora delle categorie piccole ma che hanno la loro importanza, per esempio i direttori di O.P.G. che sono direttori dieci volte, che affrontano sacrifici e problemi dieci volte più grandi, posso soltanto citarlo, non posso dare delle soluzioni né delle proposte, bisogna affrontarli questi problemi, non dimenticarli solo perché non si ha voce o perché si è pochi.

Io vi chiedo soltanto queste cose.

Noi vogliamo quella Cadillac che ogni tanto ci propongono, speriamo di averla, ci crediamo, però nel frattempo siamo stati fatti scendere dalla Millecento, dobbiamo andare a piedi fino alla Cadillac con la prospettiva che, secondo il tipo di normativa che si dovesse applicare, quando arriviamo alla Cadillac ci sono altri seduti su che stanno già partendo e noi continuiamo a stare a piedi.

Mi dispiace essere così polemico, io non voglio fare questo mestiere, non voglio fare il sindacalista, vorrei fare soltanto il direttore penitenziario. Non vorrei vedere nell'Amministrazione penitenziaria, che deve avere questa specialità perché lo dicono le Regole internazionali, vedere come in altre Amministrazioni abbiamo visto che i dirigenti generali vengono da fuori, c'è stato un tentativo anche qua, e non sanno di cosa si sta parlando. I nostri dirigenti generali sono nostri, sono quelli seduti qui.

MARCO PIRAS (*)

La C.I.S.L. ritiene il passaggio attuale un'occasione per operare una svolta nel sistema Giustizia. Non cogliere questo momento, potrebbe significare relegarsi per molto tempo in una posizione di secondo piano nella gestione di funzioni fondamentali dello Stato quali giustizia, sicurezza e legalità.

L'attenzione altissima del Paese sui questi problemi, verificatasi in questo periodo, con la pressante richiesta di sicurezza da parte dei cittadini, addirittura da premettere, secondo alcuni, alla stessa giustizia, esigono una chiara presa di posizione da parte dell'Amministrazione penitenziaria, alla quale è affidata la funzione dell'esecuzione delle pene. Le pene che, secondo la Costituzione, devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

È compito dell'Amministrazione penitenziaria realizzare il dettato dell'art. 27 della Costituzione, per "convincere il reo a non delinquere di nuovo", come efficacemente si esprime la nostra Amministrazione in passato. Punire chi ha commesso i reati, ma anche prevenire la commissione di ulteriori fatti delittuosi.

Alla C.I.S.L. pare che l'Amministrazione penitenziaria abbia da tempo abdicato al compito, che le compete, di orientare il dibattito su questi temi, lasciando la platea ad altre branche dello Stato che prioritariamente si occupano di individuare gli autori dei reati, ma non dell'esecuzione penale: polizia giudiziaria e magistratura inquirente. Di conseguenza, il messaggio che viene lanciato è: noi arrestiamo gli autori dei reati, ma questi vengono rimessi subito in libertà; occorre dare certezza alla pena!

(*) C.I.S.L. - F.P.I. - Coordinamento Nazionale Giustizia.

Già: ma quale pena? Sotto quest'aspetto l'Amministrazione penitenziaria che dovrebbe essere il faro che guida i naviganti in questo difficile mare, illumina talmente poco che la nave finisce nelle secche ad ogni soffio di vento. Ogni episodio delittuoso importante scatena la reazione naturale di autodifesa del cittadino, il quale senza punti di riferimento, richiede l'irrigidimento della legislazione penale. Salvo poi invertire orientamento per un episodio di segno diverso.

È quindi indispensabile procedere ad una riorganizzazione radicale dell'Amministrazione che le permetta di assolvere meglio al proprio delicatissimo compito. È indispensabile non un intervento di semplice assestamento, ma un cambiamento profondo, culturale.

Sul fronte interno all'Amministrazione, enormi difficoltà derivano dallo scarso livello di motivazione e di soddisfazione del personale, dalla mancanza di prestigio e di considerazione sociale della propria attività, dalla mancanza di visibilità dei risultati del proprio lavoro, dalle costanti difficoltà che paiono sempre più soffocanti.

Ecco i campi in cui l'intervento è irrinunciabile. Alcuni sono stati affrontati nelle relazioni di ieri.

- a) Sull'assetto generale dell'Amministrazione penitenziaria.
- b) Sul decentramento delle funzioni.
- c) Sulle dotazioni organiche.
- d) Sulla normalizzazione delle condizioni di lavoro di tutti gli operatori, senza la quale qualsiasi strategia sarebbe perdente.
- e) Sulla definizione degli obiettivi.
- f) Sulla condivisione degli obiettivi da parte di tutto il personale.
- g) Sulla individuazione delle metodologie operative.
- h) Sul modello organizzativo.
- i) Sui contenuti professionali.
- l) Sull'addestramento e la formazione.
- m) Sui percorsi di carriera.
- n) Sull'adeguamento costante delle metodologie operative.

Questo convegno si pone il tema principale dell'organizzazione del personale, pertanto questo sarà l'aspetto che più nel dettaglio affronteremo, però riteniamo necessario un passaggio sulla necessità di definire compiutamente i seguenti obiettivi.

È necessario chiarire *fino in fondo, a beneficio interno dell'Amministrazione ma non solo interno*, se custodia e trattamento sono obiettivi altrettanto irrinunciabili e altrettanto raggiungibili. Siamo abituati ad affermare che custodia e trattamento sono *non due obiettivi separati ma un unico obiettivo*. È indispensabile però sapere se vengono considerati altrettanto realistici e quindi altrettanto perseguibili. Perché da qui dipende la possibilità di sciogliere tutta una serie di contraddizioni che dividono, come ho appena detto, sia all'interno dell'Amministrazione che all'esterno di essa. Questo compito, perché non risulti vano, non deve coinvolgere solo i livelli di vertice dell'Amministrazione, ma deve interessare in misura significativa tutte le componenti, sia in verticale che in orizzontale, in modo tale da trovare il massimo livello di condivisione. Devono insegnare le passate esperienze in cui importanti iniziative assunte dal vertice dell'Amministrazione sono rimaste irrealizzate perché dalla base ritenute irrealistiche, o sbagliate.

Sul modello organizzativo.

In via preliminare, è necessario richiamare l'attenzione sull'esigenza che i Decreti Legislativi della 266/99 vengano approvati entro il termine fissato, perché molti ostacoli si frappongono al loro varo. Un rinvio potrebbe rappresentare una definitiva rinuncia a realizzare i principi della legge delega. Pertanto, crediamo che il lavoro debba procedere a marce forzate, per evitare che alla fine, un qualsiasi intoppo possa vanificare l'impegno di anni.

Inoltre dev'essere portata a termine la riorganizzazione del Dipartimento, e vanno definite con strumento normativo le competenze e l'organizzazione degli organi centrali. Devono essere realizzate le previsioni del D. Lgs. 29/93, che attribuiscono al dirigente poteri e responsabilità per l'attività svolta e per la realizzazione dei progetti a lui affidati, con l'attivazione dei servizi di controllo e dei nuclei di valutazione.

Dev'essere attuato il più ampio decentramento possibile delle funzioni agli organi periferici, riservando a quelli centrali esclusivamente poteri di indirizzo, di coordinamento e di controllo. Dobbiamo osservare che l'applicazione delle previsioni di decentramento contenute nel D. Lgs. 444/92 non hanno sortito i positivi effetti auspicati, per la ragione che

L'Amministrazione centrale ha predisposto procedure di controllo tali che di fatto hanno determinato uno svuotamento delle funzioni attribuite ai Provveditorati, producendo di conseguenza una ulteriore farraginosità dell'attività burocratica.

La C.I.S.L. ha da tempo esplicitato la sua proposta di modello organizzativo, imperniato sulle aree funzionali, denominazione oggi sostituita da "Settore". Settori che hanno uno sviluppo verticale fino al IX° livello per il settore sicurezza e alla posizione C3 per gli altri, dotati di adeguata sfera di autonomia tecnico-professionale, con competenza ad adottare atti anche di rilevanza esterna. Al preposto al settore competono tutte le iniziative dirette a garantire la migliore funzionalità ed efficienza operativa del settore stesso, secondo le direttive di massima impartite dal Dirigente dell'Ufficio, Istituto o Servizio, al quale risponde direttamente. Ciascun Istituto o Servizio, come peraltro già prevede l'art. 12 della legge delega n. 266/99, ad eccezione di quelli di minor rilevanza, diventa sede dirigenziale.

Questa proposta discende dall'applicazione del principio di distinzione delle funzioni di Direzione e di Controllo da quelle di Organizzazione e Gestione dell'attività. La Direzione ed il Controllo competono al Dirigente, l'Organizzazione e la Gestione competono al preposto al Settore. A quest'ultimo, conseguentemente la gestione del personale del settore stesso.

La bozza di contratto integrativo del 28 ottobre, elaborata dall'Amministrazione, ancora non opera pienamente tale distinzione, laddove istituisce il Settore della Professionalità Organizzativa, che assume competenze organizzative e di gestione che invece devono essere attribuite ai singoli settori, e laddove prevede che il preposto al Settore «collabori con il Dirigente per la *realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi*» specifici del Settore.

Riteniamo che il Settore della Professionalità Organizzativa debba essere sostituito dal Settore del Coordinamento, della Verifica e delle Relazioni, che opera su delega del Dirigente.

La copertura delle posizioni disponibili nei diversi Settori dovrà avvenire mediante progressione nei percorsi di carriera di ogni singolo dipendente sulla base della valutazione dell'esperienza professionale e del titolo di studio immediatamente inferiore a quello previsto per l'accesso dall'esterno.

Profonde perplessità, proseguendo nell'analisi, nutriamo rispetto alla definizione e articolazione della figura professionale dell'Assistente Sociale. Innanzitutto l'ambito del settore della professionalità socio-trattamentale non ci appare il più idoneo ad accogliere tale figura. Poiché se è vero che molteplici sono le figure professionali collaboranti, interagenti, quindi utili al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Amministrazione penitenziaria è altrettanto vero che diversi, profondamente diversi, ci appaiono ruoli, funzioni, competenze e "saperi" professionali. Più propriamente - a nostro giudizio - occorrerebbe distinguere tra un settore educativo e un settore di servizio sociale dal momento che nel primo si pratica un tipo di intervento a carattere eminentemente "educativo" più incentrato sui bisogni del soggetto detenuto e nell'altro, invece, un intervento di forte raccordo con il territorio e con il tessuto familiare.

Di più, nel progetto riorganizzatorio decisamente si avverte la mancanza di una connotazione più marcata del ruolo del Direttore di servizio sociale. Ciò, in verità, non ci appare logico da un punto di vista organizzativo *strictu sensu*, non ci appare consequenziale e coerente con il progetto di riforma del DAP, il quale nel riconoscere la complessità dei C.S.S.A. così ben analiticamente descritta anche all'art. 118 del progetto di Regolamento esecutivo della legge 354/75, prevede l'istituzione di molteplici aree funzionali, ma soprattutto non ci appare funzionale ad un più generale disegno di rilancio dei Centri, e cioè ad una loro maggiore visibilità, cosa che questa O.S. ormai va sostenendo da tempo e con forza.

E non vorremmo, in verità, che ciò fosse un segnale, il primo, anticipatorio di una sorta di "lento soffocamento dei Centri di servizio sociale della Giustizia" in previsione di una loro, "prossima" - e non remota - **regionalizzazione**.

E a conferma dei nostri convincimenti, secondo i quali solo ed unicamente allo Stato deve competere la titolarità dell'esecuzione penale, lanciamo da questa sede la proposta di attivare con ogni urgenza tutte le iniziative necessarie per un effettivo potenziamento dei Centri a partire - come primo indispensabile passo - dall'attribuzione della piena autonomia contabile.

Un fattivo rilancio, organizzativo e gestionale, di questi Uffici veramente non è più rinviabile, poiché se il disegno complessivo di politica penale, che oggi va affermandosi in Italia anche sulla scorta di quanto accade negli altri Paesi europei, assegna sempre più attenzione e dignità alla misura alternativa alla detenzione quale pena del futuro, non ci sono altre strade praticabili se non quella di un potenziamento e di un'articolata e ben progettata rivitalizzazione dei Centri.

In buona sostanza, il principio di fondo - irrinunciabile per la C.I.S.L. - che dovrà informare il processo dinamico di riassetto del personale dovrà necessariamente rispondere ad una logica di assoluta, pari dignità tra i diversi settori, aree e professionalità. Una premessa, questa, indispensabile acciòché si inneschi un sistema di sviluppo delle professionalità, di tutte le professionalità, ordinato e fondato sull'indissolubilità dell'intreccio competenze/responsabilità.

Infine, ci sembra doveroso richiamare che l'individuazione dei contingenti destinati alle selezioni interne costituisce momento "a partire dal quale", di relevantissimo significato e importanza per tutti i settori, le aree e le professionalità, quindi, in grado di condizionare la validità e l'efficacia stessa dell'intero progetto di nuova classificazione del personale.

Per quanto riguarda il settore sicurezza, per il quale valgono le osservazioni avanzate per gli altri settori, il preposto al settore dovrà provenire dall'istituendo ruolo direttivo del Corpo di Polizia penitenziaria. Al settore sicurezza dovranno far capo, presso i Provveditorati, le attività relative alle traduzioni, all'armamento e all'addestramento al tiro.

Relativamente ai titoli necessari per l'accesso dall'interno a tale ruolo, sia a quello ordinario che a quello speciale, non si potrà prescindere dal titolo di studio minimo del diploma di scuola media superiore. Mentre per l'accesso dall'esterno dev'essere richiesto il diploma di laurea.

Questo lo dobbiamo dire con chiarezza estrema: *come Amministrazione non possiamo assolutamente permetterci di perdere questa occasione per costruire finalmente una struttura professionale in grado di portare il carico, pesante, della funzione assegnata, perché alla funzionalità del Corpo, come certamente quella di tutti gli altri settori, è strettamente legata la funzionalità di tutta l'Amministrazione; come*

personale del Corpo non possiamo assumere su di noi la responsabilità di relegare forse per decenni il Corpo stesso in posizione di *inferiorità rispetto alle altre forze di nostro riferimento*, e ad un ruolo meramente esecutivo all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, destinato, probabilmente ad essere via via soppiantato, per le attività che non si limitino alla cieca vigilanza, da altre professionalità più adeguate al nostro tempo e più rispondenti alle esigenze della nostra società.

Vale la pena ricordare, che già la legge 21 agosto 1945, n. 508, di oltre mezzo secolo fa, quando in Italia larghi strati della popolazione erano analfabeti, richiedeva per l'accesso dei sottufficiali del Corpo al ruolo degli ufficiali, il titolo di studio minimo del diploma di maturità classica o altro titolo equipollente, mentre per gli ufficiali provenienti dagli altri Corpi veniva richiesta la laurea in giurisprudenza o altro titolo equipollente.

SANITÀ

Molta preoccupazione desta oggi il l'assunzione del Servizio sanitario penitenziario da parte del S.S.N.. Questo passaggio ci appare viziato da una grave improvvisazione, e dettato non dalla preoccupazione, che dovrebbe essere naturale in ogni opera di riforma, di migliorare il servizio, ma per un verso da una volontà di "occupare nuovi spazi", per un altro da un atto di sfiducia sull'affidabilità dell'Amministrazione penitenziaria. Infatti, non siamo a conoscenza di lavori preparatori della legge che abbiano approfondito il tema delle evidenti e numerosissime implicanze di tipo sanitario e le interconnessioni tra sanità e trattamento risocializzante, tra sanità e sicurezza degli Istituti penitenziari.

Nell'incontro avuto il 26 ottobre con il Sottosegretario alla Sanità e con il Sottosegretario Corleone sono emerse le prime difficoltà, in termini di risorse finanziarie, perché la riforma, lungi dal creare risparmi implica costi più alti, ma anche in termini di maggiore complessità del servizio. Infatti si comincia a parlare di un contingente di medici che svolgano il ruolo *nuovo*

di "interfaccia" tra Amministrazione penitenziaria e Ministero della Sanità.

Per non parlare poi dell'incertezza del futuro del personale sanitario di ruolo che dovesse optare per rimanere nell'Amministrazione penitenziaria e del destino del personale convenzionato. Forse oggi si cominciano ad apprezzare le difficoltà, che erano state ampiamente anticipate dalla C.I.S.L..

Forti dubbi provengono poi dall'inserimento tra i servizi di tipo sanitario, che dovrebbero quindi transitare alla S.S.N., del servizio psicologico ed anche, si ventila, del servizio sociale. Alla C.I.S.L. appare evidente come non solo per il servizio sociale, ma anche per il servizio psicologico sia largamente prevalente l'aspetto trattamentale rispetto a quello sanitario. La rinuncia da parte dell'Amministrazione penitenziaria a questi servizi rappresenterebbe una rinuncia all'assolvimento in prima persona dell'attività di osservazione e trattamento ed un ulteriore arretramento verso funzioni squisitamente custodiali.

INFINE LA FORMAZIONE

Per non ripeterci su quest'argomento, che riveste per la C.I.S.L. importanza centrale, sottolineiamo esclusivamente che la formazione e l'aggiornamento professionale, per l'Amministrazione penitenziaria, costituiscono condizioni ineliminabili per lo svolgimento dei complessi e delicatissimi compiti istituzionali e per la riuscita del complessivo disegno riorganizzatorio contenuto nella legge delega. L'assolvimento delle attività trattamentali e di sicurezza, infatti, non può prescindere da un patrimonio di conoscenze teorico-pratiche da rinnovare costantemente attraverso attività di studio, ricerca e sperimentazione, anche avvalendosi di strutture universitarie o centri di ricerca specializzati. Va da sé che l'attività formativa assume valenza prioritaria in vista del nuovo sistema di classificazione del personale.

PASQUALE MONTESANO (*)

Presidente,

a nome dell'O.S.A.P.P. - Organizzazione Sindacale Autonoma Polizia Penitenziaria che non partecipa ai lavori del convegno, è mio preciso obbligo rivolgere a Lei ed ai presenti i miei saluti e l'augurio che le giornate trascorse e quelle che ancora verranno non siano infruttuose, nell'interesse della Polizia penitenziaria e dell'intera Amministrazione.

Come è noto i disagi che il personale di Polizia penitenziaria risente sul territorio nazionale derivano, ad avviso dell'O.S.A.P.P., dall'assenza di verifiche e controlli sulle modalità di gestione del personale nei confronti delle direzioni degli Istituti da parte di organi superiori.

Da tempo tale attività che attiene in primo luogo alle "regole minime" quali l'equa distribuzione di turni (in particolare se notturni e festivi), l'equa distribuzione degli straordinari (che devono corrispondere ad effettive necessità di servizio e non privilegio per alcuni a discapito di altri), chiarezza sulla mobilità interna, tanto da consentire ricambi in posti di servizio più "privilegiati" sulla base di criteri trasparenti, e non per mere preferenze o peggio "amicizie" espresse di volta in volta dai direttori o dai comandanti di reparto, etc., non è più esercitata da molti degli attuali Provveditori regionali.

Peraltro ed in analogia neanche a livello di Amministrazione centrale si è più e da tempo riscontrata alcuna capacità, o peggio, volontà di intervento anche nei casi in cui risultava chiaro che il principio dell'indipendenza dell'Ente periferico (che dovrebbe essere basato anche sui risultati e sulla professionalità espressi) andava molto spesso a "coprire" disattenzioni ed abusi reiterati nei confronti della parte più debole

(*) O.S.A.P.P. - Consiglio Nazionale - Segreteria Generale.

dell'Amministrazione che si ritiene essere, al momento e per quanto ci compete, il personale di Polizia penitenziaria.

Accordi generali e principi di livello nazionale, quali l'accordo quadro nazionale del 26 luglio 1996, l'articolo 25 del C.C.N.L. approvato con D.P.R. 395/1995 sono rimasti non solo lettera incompiuta ma, addirittura, sono oggi costantemente vanificati da ciò che accade a livello periferico in cui, chiunque abbia una minima facoltà o potere, riesce a fare e disfare a proprio piacimento convinto dell'impunità dei propri atti.

Accade, quindi, che sulle segnalazioni delle OO.SS. (in quanto è questo che unicamente si riesce a fare) il Provveditore non intervenga, l'Ufficio per le relazioni sindacali limiti la propria azione a missive di carattere interlocutorio che tra richiesta-risposta e nuova richiesta consentono il trascorrere di mesi e mesi senza soluzione, l'Ufficio centrale del Personale mantenga la propria attività nella gestione dell'ordinario, la Formazione non "formi" ovvero le Scuole siano molto spesso sede di abusi se non, a volte sotto l'arma del "ricatto", bacino di prelievo per centinaia di tessere sindacali, le infrastrutture soprattutto se in favore del personale (caserme, servizi, sale convegno, etc.) denotano un progressivo degrado a cui si assiste passivamente.

D'altra parte, in tale grave contesto incide con ulteriore gravità il fatto che le altre condizioni di sopravvivenza del personale non siano delle migliori per aspetti congiunturali di livello nazionale, per la penuria di fondi per missioni (già esauriti dal mese di giugno 1999), per gli straordinari, per gli effetti di vestiario da anni non rinnovati né rinnovabili, per gli organici, per i mancati aumenti di contratto per fondi che le leggi finanziarie non stanziavano, per il T.F.R., etc. etc., che minano anch'essi paurosamente la serenità lavorativa negli Istituti, mentre la Polizia penitenziaria sarebbe o dovrebbe essere l'unico Corpo di polizia dello Stato addetto non solo a funzioni prettamente preventivo-repressive ma anche alla risocializzazione di chi delinque.

Tali concomitanti aspetti non solo relegano l'attività delle OO.SS. (che si vorrebbe collaborativa anche per gli aspetti più politici e riformatori dell'Amministrazione, legati alla funzione della pena, ai rapporti con il territorio, all'elevazione cultura-

le e professionale del personale), alla mera azione rivendicativa e di denuncia, ma esasperano giorno dopo giorno le situazioni periferiche.

Si dubita, anche se è sicuramente un avviso di parte, che al momento le riforme proposte abbiano una seppure minima base per essere attuate in quanto il quadro che si presenta a livello periferico e centrale è costituito da macerie, procedure e rapporti anacronistici, frazionamenti di responsabilità non ricostruibili ed interessi di carattere vario spesso estranei a quelli dell'Amministrazione e del pubblico interesse.

Si dubita che possa addivenirsi ad una razionalizzazione di ciò che dovrebbe essere in primo luogo **normalizzato e reso legittimo**.

La scelta di non partecipazione e non di assenza dell'O.S.A.P.P. trova ragioni fondamentali in questi ultimi dieci anni di storia e soprattutto negli ultimi tre dell'Amministrazione che hanno contraddistinto il completo **abbandono del centro da parte della periferia e viceversa** soprattutto per ciò che concerne la Polizia penitenziaria.

Duecentocinquanta Corpi di Polizia penitenziaria e non uno, 250 isole infelici per noi e per tutte le categorie e non un'unica Amministrazione in cui credere e per cui lavorare, non per mera speranza che alle presumibili prossime lotterie solo alcuni, i più furbi e non i più capaci riescano ad allontanarsi dal "branco" per acquisire l'inamovibile posto al sole.

Ancora un accenno alla riforma possibile e probabile: si ritiene che rispetto ad alcuni motivati dissensi, quale anche il nostro, sia risultato chiaro che in tempo o meno rispetto ai periodi della politica, quanto deve essere entro breve attuato debba richiedere dibattiti, confronti e possibilità di proposta molto più ampi di quelli che ci sono stati presentati.

Si ritiene, oltretutto, che Capri più che la possibilità di una maggiore conoscenza abbia in sé implicita la volontà di colmare un'assenza di almeno tre mesi (di tre anni se vogliamo considerare le promesse del precedente Ministro Flick), di politici ed amministratori che non riusciamo a comprendere, mentre non siamo disponibili ad acquistare prodotti pre-confezionati seppure oggi sotto un marchio di possibile garanzia quale quello della Sua recentissima nomina.

Continuiamo quindi a sostenere, perché da sempre lo facciamo direttamente e per iscritto, che l'unica possibilità di funzionalità del penitenziario sia legata alla riassunzione delle responsabilità proprie dell'Amministrazione centrale rispetto alla periferia, nei termini dell'indirizzo, coordinamento e controllo, alla riassunzione dei principi di responsabilità anche soggettiva dei dirigenti centrali. Inverso e del tutto dannoso il risultato se si vuole ulteriormente responsabilizzare la periferia (già in fase di stallo per l'assommarsi di compiti e responsabilità) magari indorando la pillola con promozioni a "pioggia".

Continuiamo a sostenere, quale sindacato di una parte, la maggioranza degli operatori penitenziari, che solo la riorganizzazione della Polizia penitenziaria che renda effettiva un'autonomia gestionale ed organizzativa anche negli aspetti del rapporto con le altre Forze di Polizia sul territorio, possa rendere migliore la vita nelle carceri e sia del tutto diversa dalla paventata (per ideologie datate di politici nostrani che hanno nostalgia di quando indossavano i pantaloni corti) completa indipendenza dalle altre categorie e dalla ancora peggiore militarizzazione delle carceri. Sosteniamo infine che oggi solo la Polizia penitenziaria assommi in sé, istituzionalmente, le duplici funzioni del Penitenziario della sicurezza e del trattamento.

In tal senso non possiamo prescindere in questa sede da una prima duplice richiesta che riguarda l'istituzione dell'Ufficio centrale (o Direzione centrale) della Polizia penitenziaria e dall'abolizione per il Corpo della dipendenza gerarchica nei confronti di figure che non sono e non saranno mai più Polizia.

In tale prospettiva si muovono le centinaia di interrogazioni parlamentari che stiamo proponendo a tutte le forze politiche come O.S.A.P.P. in questi giorni, alcune delle quali già presentate, per consentire risposte e certezza di legalità, su vicende anche gravi di singoli Istituti, Provveditorati e Servizi, che l'Amministrazione centrale ed in alcuni casi il Ministro e il Sottosegretario delegato non sembrano trovare il tempo di fornire a 40.000 donne e uomini della Polizia penitenziaria.

Si ringrazia per la competente attenzione.

ROSANNA ORDETTI (*)

Sarò molto breve perché pare che i colleghi precedenti dei vari sindacati abbiano preso molto tempo.

Io mi riallaccerei, prima di leggere quello che seguirò con la scaletta, alle parole del dr. Farci di poco fa col quale anche appartenendo alla categoria dei direttivi concordo pienamente. Noi come SI.A.L.PE. non chiediamo né la Cadillac che sembra che l'Amministrazione vi voglia offrire né la Millecento che già forse avevamo in dotazione ma almeno una bicicletta per pedalare.

Perché la realtà del carcere, la realtà che viviamo giornalmente a tutti i livelli dai direttivi fino all'ultimo addetto ai lavori è una realtà così diversa da tutte quelle che sono i lavori normali che ci costringe a pedalare. Questo è il discorso. Noi non è che abbiamo bisogno della macchina per guidare, noi dobbiamo pedalare, noi giorno per giorno ci dobbiamo inventare delle cose, dobbiamo affrontare delle problematiche e non ci vengono, diciamo, date soluzioni dall'alto, le dobbiamo trovare da soli a tutti i livelli.

Il SI.A.L.PE. alla luce dell'approvazione della legge del 28 luglio '99 chiede nuovamente che il decreto delegato preveda una nuova riorganizzazione delle carriere del personale amm.vo tecnico e sanitario che tenga conto non solo delle professionalità acquisite, e la cosa più importante è che abolisca quegli assurdi sbarramenti posti in essere dalle visioni distorte delle aree professionali. Secondo me si possono determinare delle linee di intervento, innanzitutto di riqualificazione del personale in base a criteri e procedure trasparenti che non assumano un carattere estremamente selettivo ma che tengano

(*) Segretario Nazionale Aggiunto - SI.A.L.PE.

conto della professionalità acquisita, del lavoro svolto, dell'anzianità di servizio, del titolo di studio posseduto.

Un fondo d'Amministrazione da destinarsi all'intero personale. Quest'anno con il nuovo contratto quando siamo andati in contrattazione giustamente il nostro direttore, parlo dell'Istituto dove lavoro io, mi ha detto signora io ho i paletti. Aveva ragione. Lui non poteva. Pur riconoscendo che c'erano figure professionali che avevano dato durante quell'anno il massimo, non poteva assolutamente compensare, non economicamente. Il compenso questo è alla fine, oltre ad una certa gratitudine, ma solo un compenso economico può dimostrare al dipendente quello che effettivamente vale. Quindi giustamente aveva i paletti perché venivano riconosciute soltanto delle figure, indubbiamente importanti, ma all'interno delle quali giravano tante altre figure che si sono trovate escluse da questo benedetto premio incentivante. Per cui, per noi, per tutti noi vediamo un fondo unico di Amministrazione in base, logicamente a quelli che sono i veri livelli ecc... ecc...

Dunque noi, il nuovo ordinamento professionale crediamo che sia possibile con una riorganizzazione del personale tale da permettere uno sviluppo di carriera per tutti e non solo per una piccola parte. Anche in considerazione del fatto che ormai da decenni non è stato concesso alcun beneficio a questo personale penitenziario che, non stiamo a ripeterci, è uno dei lavori più usuranti e come giustamente, ripeto, ha citato il dr. Farci è stato stabilito dall'ONU che è un lavoro aspecifico. Pure recentemente se riusciamo a prendere direttive che risalgono a venti anni fa già in quello che il lavoro nel carcere è un lavoro diverso. Io non so se i vostri figli frequentano scuole private. I miei figli frequentavano, ora sono un po' più grandetti, alle medie frequentavano scuole statali. I miei figli non potevano dire che la mamma lavorava nel carcere, con il primo mi è capitato con la seconda non l'ho fatto più dire. Mio figlio è stato aggredito perché il padre di uno dei suoi amici di scuola era un detenuto.

Per cui, ecco cosa significa, anche la famiglia risente di quello che è, ed io non sono della Polizia penitenziaria, sono una componente dell'organizzazione civile, però comunque, sembrano delle sciocchezze, ma queste sono cose importanti, che incidono non solo su noi, ma su tutto il resto della famiglia.

Mio figlio fu aggredito solo perché la mamma lavorava nel carcere. Ho fatto una piccola parentesi.

Dunque, da dieci anni dicevo, non è stato concesso nessun beneficio, penso anche perché questa benedetta indennità penitenziaria con gli anni è stata assorbita, equiparata all'indennità degli altri Ministeri perché si doveva arrivare fino all'appiattimento totale.

L'inquadramento di questo personale. Noi vediamo un cambiamento, tenendo conto, alla luce del nuovo contratto, nell'ambito dell'area, sempre attraverso dei percorsi di riqualificazione ecc. ad una posizione immediatamente superiore a quella rivestita.

L'inquadramento all'area superiore del personale, inquadrato nella posizione massima dell'area amministrativa inferiore che abbia almeno dodici anni di servizio, un minimo di esperienza nel campo e poi vediamo sempre come nuova organizzazione, nuovo ordinamento un passaggio per aree diverse sia a livello verticale che orizzontale senza frapposizioni di assurde barriere, come negli ultimi concorsi interni, tenendo conto sempre della professionalità raggiunta e dell'esperienza maturata nonché del titolo di studio posseduto.

Brevemente per concludere vorrei rilevare che il S.I.A.L.P.E. considera tale legge solo un piccolo passo verso la riforma poiché si potrà parlare di una vera riforma solo quando verranno istituiti secondo noi, i ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria, inquadrare il personale civile, che vengano istituiti i ruoli direttivi e dirigenziali del Corpo di Polizia penitenziaria.

Grazie.

GIUSEPPE MORETTI (*)

Nel ringraziare preliminarmente per l'opportunità concessa alle OO.SS. rappresentative corre l'obbligo sottolineare che il SAG-UNSA, che rappresenta tutto il personale dell'Amministrazione penitenziaria, si è posto nei confronti dell'incontro con un atteggiamento partecipativo ma critico, d'osservazione attenta e, dopo le relazioni introduttive, anche con una visione che vorrebbe essere ottimistica sull'esito di alcune scelte e progetti "pubblicizzati" in questa occasione.

In realtà noi vorremmo che alle belle parole seguisse finalmente più concretezza e quel salto di qualità che anni d'inerzia non hanno permesso.

Le osservazioni e i commenti sull'impianto del riordino o meglio della riforma dell'Amministrazione penitenziaria che la mia organizzazione si sente di fare intendono essere costruttivi nell'ottica di un confronto sereno ravvisandosi gli estremi segnali che tutti si aspettano e di cui dobbiamo essere grati all'On. Signor Ministro Diliberto.

È giunto dunque un momento importante per tutto il personale dell'Amministrazione penitenziaria, ma soprattutto, consentitemelo, per il personale appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria.

La definitiva individuazione dell'area nella quale si dovrà muovere il Ruolo direttivo del personale di Polizia penitenziaria non può e non deve essere una specie di "blindatura" poiché noi crediamo in uno sviluppo verticistico del Corpo di Polizia penitenziaria che faccia aspirare ad un Ruolo dirigenziale al pari di quello ora riservato ad altri profili professionali dell'Amministrazione penitenziaria. Non vogliamo che la Polizia penitenziaria sia a capo solo di Uffici propri, ma che

(*) S.A.G.-U.N.S.A. Coordinatore Nazionale della Polizia penitenziaria.

possa arrivare ai vertici dell'Amministrazione a prescindere da ciò, come è riservato ora ad alcune e solo ad alcune figure appartenenti alla medesima Amministrazione.

Parlando dei passi necessari per la riorganizzazione a livello centrale e periferico, con particolare riferimento alle necessità di decentramento, si ritiene debba giungersi alla definizione propedeutica delle piante organiche che non può essere rinviata ancora. La legge 266/99 va vista in un'ottica più ampia, deve essere lo strumento per arrivare anche alla definizione organica e strutturata delle unità necessarie per far funzionare correttamente gli Istituti penitenziari e i servizi connessi a questi.

I compiti recentemente assunti con grandi meriti dal personale di Polizia penitenziaria (traduzioni, piantonamenti e video conferenze) impongono una verifica delle dotazioni organiche, non volendosi sfiorare minimamente il problema strutturale e strumentale.

Non si ritiene possibile ipotizzare una concreta attuazione del nuovo Regolamento d'esecuzione senza un adeguamento complessivo del personale, con particolare riguardo a quello di Polizia penitenziaria.

Sarebbe opportuno entrare espressamente nelle spiegazioni di quelle che sono le difficoltà oggettive che dovrà affrontare il personale tutto, ma ciò che ci preme di più è far emergere, vista la presenza oggi anche del Sottosegretario On. Corleone, l'impossibilità oggettiva di accogliere con serenità tutte le modifiche che introduce il nuovo Regolamento d'esecuzione. Modifiche che appaiono spesso anche formulate in modo da modificare nella loro applicazione la norma di base (L. 354/75), con qualche perplessità in più rispetto alla possibilità che un Regolamento d'esecuzione di una norma possa intervenire a modifica di questa.

Ma per non "tediare" i presenti sulle perplessità che abbiamo a riguardo raccolto in osservazioni già inviate all'On. Corleone, vorremmo unicamente sottolineare la necessità di non fare operazioni che si riflettano solo sulla stabilità del personale, sul quale il peso che già grava con grande difficoltà ogni giorno è un punto fermo da cui partire. Peso che il nuovo Regolamento d'esecuzione amplifica non poco.

Rispetto ai problemi più specifici del personale di Polizia penitenziaria ho personalmente già apprezzato i tentativi di elevazione culturale e di trasparenza che l'Amministrazione penitenziaria sta impostando, ma se ci trovassimo a bordo di un traghetto, qui siamo su un'isola felice, potremmo tranquillamente affermare che siamo ancora in alto mare sui punti qualificanti delle professionalità del personale di Polizia penitenziaria.

Abbiamo appreso dal Ministro Diliberto la previsione di stanziamenti aggiuntivi per il D.A.P.,... noi vorremmo sentire che al personale viene garantito il pagamento degli straordinari (che comunque riteniamo essere uno strumento che, se non utilizzato come incentivo richiesto dal personale, è da superare con adeguate dotazioni organiche) e ancor più del servizio di missione.

Oggi siamo in presenza di un'assurda condizione per cui il personale impiegato nelle traduzioni è costretto a contrarre prestiti per affrontare le spese che non gli vengono anticipate. Pensate, che una vittoria ottenuta nel contratto per le FF.PP. è stata l'aumento dell'anticipo del trattamento di missione dal 75 all'85%, ma non essendoci fondi a sufficienza il personale è costretto ad auto-anticiparsi le somme necessarie. Un assurdità inaccettabile!!!

Vi è poi un discorso importante sulle specializzazioni che dovrebbero sottintendere anche un percorso formativo particolareggiato, ma questa è una necessità specifica che si attende di esaminare nel prossimo accordo quadro nazionale per il quale rinnoviamo in questa sede la richiesta di apertura delle trattative. Precisando a riguardo che il punto da cui partire secondo la nostra O.S. è la valorizzazione del personale che opera negli Uffici matricola, sulle apparecchiature informatiche, nei Nuclei, ancor prima di parlare di nuove diverse specializzazioni.

In relazione all'A.N.Q., vista la folta presenza dei Direttori degli Istituti penitenziari e dei Provveditori regionali, ci sentiamo di richiamare l'attenzione particolare sul rispetto dell'A.N.Q. e del contratto vigente, per i quali spesso dobbiamo intervenire con richiami alle previsioni di informazione preventiva ma anche per tutto ciò che attiene la mobilità interna

del personale e la mancata tutela sindacale che, seppur espressamente prevista, viene dimenticata e utilizzata al contrario.

Ci sarebbero altre cose da sottolineare come l'irrisorietà dei previsti aumenti contrattuali, per i quali il 20 del c.m. il S.A.G. Polizia penitenziaria, congiuntamente al COISP della Polizia di Stato e il SAPECOFS del Corpo Forestale, organizzazioni sindacali appartenenti al Cartello Interforze dei Sindacati Indipendenti manifesterà il proprio dissenso con un'azione dimostrativa che vedrà i liberi dal servizio offrire due ore di vigilanza sul territorio, ogni componente per la sua specificità.

In proposito, parlando di elevazione e di specifico ruolo della Polizia penitenziaria in seno alle iniziative per la sicurezza della società noi crediamo che le funzioni di Polizia giudiziaria ci consentano di operare anche in quel controllo sulla sicurezza e sul rispetto dell'esecuzione penale interna ed esterna, mi riferisco ai controlli sui semiliberi, sugli arresti domiciliari etc., che vorremmo diventassero di esclusiva competenza della Polizia penitenziaria, in sinergia con l'opera svolta dai C.S.S.A..

Noi siamo portavoci delle richieste di mezzi e adeguamenti dell'organico, oltre ad una espressa qualificazione, inoltrate dal personale di Polizia penitenziaria stesso, perché questo è protagonista centrale del funzionamento dell'Amministrazione penitenziaria e vuole un riconoscimento pieno della propria importanza in occasione di questa riorganizzazione radicale.

Il S.A.G. confida nella sensibilità dell'Amministrazione e del Signor Ministro tenendo come punto fermo il personale di cui vuole essere il tramite per ottenere la realizzazione delle proprie aspirazioni professionali ancorché lavorative.

Andando oltre ai buoni propositi il piano di interventi che prioritariamente si ritiene opportuno è il seguente:

- 1) Una riqualificazione ed affermazione del personale del Corpo di Polizia penitenziaria nel contesto dell'Amministrazione penitenziaria ed in un quadro più generale delle Forze di Polizia;

- 2) La definizione del Decreto Legislativo con cui sarà disciplinato l'accesso ai ruoli direttivi speciale e ordinario, la cui delega al Ministro è stata recentemente licenziata dal Senato;

3) L'individuazione delle specializzazioni del Corpo previste dal D.P.R. 254/99 (nuovo contratto) e da affrontare nella definizione del nuovo accordo nazionale quadro;

4) La riorganizzazione dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti;

5) L'attivazione e l'ampliamento dei corsi di formazione ed aggiornamento del personale in applicazione delle previsioni normative;

6) Il monitoraggio delle istanze di distacco con la definizione di modalità specifiche e gestione trasparente delle richieste del personale;

7) Lo studio di soluzioni alle problematiche del personale di Polizia penitenziaria femminile (gestione unità);

8) Lo sviluppo e la partecipazione alle attività delle commissioni previste dal D.P.R. 395/95 e 254/99 in materia di salubrità del personale, formazione, vestiario etc.

9) Il superamento dei problemi connessi all'esiguità dei fondi per il pagamento delle missioni, gli straordinari etc.;

10) Una migliore attuazione delle procedure di garanzia per il personale nell'assegnazione degli incarichi, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari;

11) Lo studio di progetti e conseguenti proposte per l'affidamento delle funzioni di controllo relative all'affidamento in prova al servizio sociale, alla detenzione domiciliare etc. al Corpo di Polizia penitenziaria;

12) Lo studio di progetti e proposte per la creazione di un apposito Ufficio Anticrimine Interforze presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza cui destinare anche il personale di Polizia penitenziaria.

Questa sintesi si spera possa rendere almeno in parte una idea sulla qualità delle richieste che il S.A.G. - U.N.S.A. si propone di portare sui tavoli della contrattazione.

Nota

Nella relazione finale del Signor Direttore Generale molti sono stati i richiami alla relazione presentata dallo scrivente. In particolare lo stesso ha condiviso le seguenti necessità primarie:

- ampliamento ed adeguamento dell'organico;
- aumento delle risorse economiche da destinare al pagamento dei servizi resi;

- valorizzazione delle eccellenti professionalità;
- predisposizione immediata delle attività per i DD.LL. sul Ruolo direttivo;

- nuove forme di collaborazione con le OO.SS. dalle quali devono essere indicate le componenti gratificanti per il personale.

Il testo completo della relazione sarà divulgato ai responsabili periferici e potrà essere richiesto da tutti i nostri iscritti interessati entro fine dicembre c.a. congiuntamente a tutte le altre relazioni del convegno.

Sul sito internet di Radio Radicale trovate le video conferenze di tutti gli interventi di Capri.

N.B. Analoghe rivendicazioni sono state consegnate al Signor Direttore Generale dr. Giancarlo Caselli nel corso di un cordialissimo incontro tenutosi in data 30 novembre 1999.

AUGUSTA ROSCIOLI (*)

Ringrazio il Cons. Gianfrotta per la relazione di ieri nella quale ho sentito dire cose che erano vent'anni che aspettavo che qualcuno dicesse. Tale intervento ha ridato all'utenza il posto che gli compete quale destinatario primo del nostro lavoro: noi ci siamo perché dobbiamo rendere un servizio ai detenuti; loro non ci sono perché noi dobbiamo lavorare.

Vogliamo ricordare che sono anni che noi lavoriamo per queste idee sporcandoci le mani, ed abbiamo visto atteggiamenti persecutori nei confronti di chi era molto al di sopra di noi, non soltanto nei nostri confronti.

Quello che è stato detto dopo ci induce a pensare che i cambiamenti veri, reali, quelli che ci aspettiamo nell'amministrazione del personale, attraverso i quali si dovrebbero concretizzare quelle idee, non ci saranno.

Ho letto in un *dépliant* turistico che a Torino, tutta la zona di Piazza Castello, fatta costruire dai Savoia, si chiama Area del comando. Cosa, questa, comprensibile in una monarchia provinciale e rampante, che affidandosi al fascismo è finita in una guerra disastrosa. Da questo - sappiamo — è scaturita la Costituzione repubblicana che qui tutti hanno richiamato.

Vediamo una stretta analogia con la riproposizione di un'area della direzione all'interno degli Istituti. Ci sembra infatti che essa vada a riproporre in altri termini l'art. 40 che, ricordiamolo, è stato eliminato perché i paria hanno avuto l'ardire di avvicinarsi ad essa con un'aggravante: che essa va a sancire — dandogli una patente di legittimità — lo squilibrio con il restante personale; squilibrio determinato dall'ingessamento nelle stesse qualifiche del personale del comparto Ministeri, dai vuoti in organico vistosi, mai colmati e sicuramente non casuali.

(*) R.D.B. - Coordinamento Nazionale Penitenziario.

Di più: nel momento in cui si dà autonomia al comparto sicurezza coronando l'assetto con le carriere, con l'organico, dandogli i Direttivi e Dirigenti, per i direttori, che dovrebbero diventare manager – quindi *primi inter pares* in grado di coordinare sapientemente le professionalità valorizzandole – si inventa un'area tappo delle aspettative del personale del comparto Ministeri, che poi è quella su cui grava ed ha sempre gravato l'onere del trattamento. Tutto ciò è stato inventato artificiosamente per dare loro un ben misero contentino.

La costituzione di quest'area va peraltro a correggere la svista fatta allora, che aveva inserito nell'art. 40 i Direttori di servizio sociale e quelli di O.P.G., oggi escludendoli, per riportare il comando solo ai Direttori di Istituto.

L'eliminazione dei Direttori di servizio sociale non ci sembra un'operazione corretta, perché se è vero che essa definisce finalmente la progressione in carriera degli Assistenti sociali, tuttavia non dà loro lo sbocco vero verso l'area della dirigenza. E questo non è giusto!

E ciò avviene in danno di tutto il restante personale, in particolare nei confronti di Educatori e Ragionieri.

Questa operazione quindi consolida una categoria - quella direttiva - che, salvo qualche rara eccezione non è mai stata lungimirante, ma finora ha mirato solo alla conservazione di sé stessa, in quanto classe burocratica che ha avvilito le professionalità facendo loro la guerra e non permettendo nessuna loro valorizzazione.

Quindi l'area del trattamento non avrà Dirigenti... con quello che ne conseguirà. Sappiamo solo che le professionalità del trattamento, da sempre tartassate e mai e ad ogni livello - dall'Istituto al D.A.P. - messe in grado di operare, e quand'anche questo è avvenuto c'è sempre stato chi si è appropriato del loro lavoro...oggi in questo contesto e sugli scenari così rappresentati, non sembrano servire più!!!!

Si parla di multiprofessionalità nei C.S.S.A. ... ci volete sbolognare là?

Ci dicono che ci sbagliamo, ma ancora non ce l'hanno dimostrato.

Infatti nell'incontro avuto da ultimo con il Presidente Caselli, per l'ennesima volta abbiamo detto che percorsi di ristrutturazione megalattici non si possono fare soltanto

affermando principi buoni per tutte le stagioni. Infatti l'Amministrazione non ha fornito elementi concreti alle parti trattanti, quali i numeri del personale, la loro collocazione, le reali possibilità di carriera, i concreti meccanismi di riqualificazione. In questo ambito si è fatto invece un gioco delle tre carte dando sempre diverse versioni di un articolato che non è mai quello su cui si deve discutere.

A noi, in quanto sindacato non resta che fare il nostro mestiere: possiamo solo protestare.

Il 19 novembre le R.d.B. hanno proclamato lo sciopero ed in questo contesto i lavoratori del Penitenziario ne hanno ben donde.

GIANNI VIGILANTE (*)

Noi abbiamo accettato questo invito non solo per ragioni di cortesia ma anche perché riteniamo utile partecipare a qualunque momento di discussione e di riflessione. Riteniamo che ce ne siano pochi. Nella Pubblica Amministrazione si spende poco, non si spende troppo per lavorare sulla motivazione del personale, per far ragionare i gruppi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni intorno alle finalità che debbono perseguire. Si spende troppo poco. Questa è una delle ragioni delle difficoltà di far marciare i processi di riforma. Sono processi di riforma che per non rimanere solo scritti sulla carta o su norme di legge, per diventare pratica, non possono che marciare sulle gambe degli uomini e delle donne che nelle Pubbliche Amministrazioni lavorano. Quindi tutti i momenti di discussione sono utili e sono importanti, anche se hanno elementi di contraddittorietà al loro interno. Tutte le cose possono sempre essere fatte meglio di come sono preparate. Non c'è nessuna cosa che possa presentarsi come la cosa, è la cosa migliore possibile in quel momento.

Quindi voglio anche ringraziare gli organizzatori di questo convegno, quelli che materialmente hanno organizzato questo convegno perché so che hanno lavorato e lavorato molto. Ha fatto bene il Ministro questa mattina in maniera puntigliosa a richiamare le cose che il Parlamento ha approvato, le cose che ci sono. Ha fatto bene perché credo che al di là del comprensibile orgoglio nel rivendicare quei risultati voglia anche segnare il senso politico e dire che dopo tanti anni in questa Amministrazione si ritorna ad investire sul futuro. Ci sono risorse in più. Ci sono strumenti in più. Questo è un punto delicato nel senso che ciò che abbiamo alle nostre spalle non è la riforma, sono le condizioni per cambiarla. Il Parlamento, il

(*) F.P. - C.G.I.L. Nazionale - Settore penitenziario.

Governo, il Ministro, la Politica ha dato a questa Amministrazione le risorse per cambiarla. Le risorse finanziarie, forse non tutte quelle che servirebbero, però in una situazione che tutti conosciamo, in cui ci sono riduzioni di bilancio, di Amministrazione centrale, mi pare significativo che qui invece si diano cose in più e strumenti normativi che se utilizzati possono far cambiare. Qui è la nota un pochino critica. Io ho detto non interveniamo solo per ragioni di cortesia. Quindi significa anche che le cose che vengono dette da questa tribuna contengono anche elementi di critica. Perché prima dell'estate queste cose ci sono state. Oggi, dire prima dell'estate è un tempo infinito, non è pochi mesi. Nella politica, nella vita economica del Paese le cose evolvono, cambiano in una rapidità incredibile. Questo Parlamento in una situazione di ristrettezza e facendo anche alcune forzature rispetto ad alcuni equilibri legislativi, questo Governo ha dato strumenti prima dell'estate. Siamo a dopo l'estate e debbo dire francamente che trovo curioso che si faccia una critica ad una Amministrazione, ad un Ministero della Sanità perché ha preso una iniziativa per applicare una legge delega, mentre questa Amministrazione ha strumenti e leggi che non applica, non utilizza, con il rischio di vanificare. Con il rischio di aver avuto lo strumento e di non utilizzarlo. Quindi si parla di riforma a vuoto. Io voglio dire questa questione perché a me pare che sia questo il punto forte, perché in realtà la convinzione che mi sono fatto è che questa esigenza di cambiamento che da tutti è affermata, appena cozza con interessi costituiti si frantuma in mille rivoli, molto spesso in mille commissioni che esaminano. Questo è il dato che vedo.

È una esigenza di cambiamento che probabilmente dentro questa Amministrazione, come in altre, ma questa in maniera particolare (io non mi occupo solo di questo pezzo dello Stato), ha un riflesso conservativo, di una forza e di una capacità di impedire particolarmente, particolarmente significative, contro il quale bisogna rapidamente intervenire, non ci sono alibi. Fra qualche mese il Ministro non potrà più fare quell'elenco se non ha utilizzato quelle cose. Perché nel momento in cui facesse quell'elenco fra qualche mese sfiorerebbe il ridicolo. Qualcuno si alzerebbe e giustamente gli chiederebbe che cosa è stato fatto. Cosa è stato concretamente fatto non cosa è stato

potenzialmente deciso di fare, ma cosa concretamente è stato fatto. Tutto ciò nasconde anche, secondo me, questa resistenza. Anche in fondo questa idea strana che però strana non è perché appartiene a tutte le istituzioni totali, che da un lato chi ci lavora dentro richiede e rivendica cambiamenti, quando i cambiamenti arrivano però insomma in fondo noi quei servizi li facciamo meglio degli altri. La salute ai detenuti questa è la cosa che si nasconde, non è un problema di sicurezza dr. Caselli, bisogna guardare le cose con grande coraggio, noi la garantiamo meglio di altri. Questa è la vera motivazione. E quando c'è questo atteggiamento, in fondo il cambiamento è vissuto come una cosa che viene imposta dall'esterno e non si comprende che il cambiamento avviene perché le cose non funzionano altrimenti non si capirebbe perché bisognerebbe cambiare. Se le cose funzionassero, se le cose fossero semplicemente da oliare perché un Parlamento deve impegnare il suo tempo, perché nella finanziaria ci debbono essere solo gli aggiuntivi, non si comprende perché ci debbono essere solo strumenti, perché si è deciso di passare la tutela della salute, il diritto alla tutela della salute. Ci sarà un motivo di fondo, un motivo di fondo è che dobbiamo avere la consapevolezza che queste cose avvengono perché siamo convinti che le cose non funzionano e che prima si completa questo processo di cambiamento, prima le cose iniziano a funzionare. Altrimenti io leggo tutte le preoccupazioni, anche quelle più legittime che dicono sì però, quando durano per troppo tempo io le leggo: sì ma non voglio. E devo dire e torno su questa vicenda perché io la trovo la più emblematica da un punto di vista di approccio culturale, cioè da un lato si fa tutto un grande ragionare sulla esigenza di realizzare una Amministrazione aperta, capace di relazionarsi, di tutelare i diritti, di far tutelare i diritti poi però si chiude. O vogliamo dire al Paese che conviene andare in carcere per avere il diritto alla tutela sempre migliore, lo vogliamo dire ai cittadini che bisogna fare questo? Dobbiamo avere il coraggio di completare le cose scontando anche alcune impopolarità, mettendolo nel conto perché quando si cambia veramente non si fa mai con il consenso generalizzato. Bisogna scegliere il consenso di quelli che vogliono il cambiamento per lavorare meglio, da un lato, per quanto riguarda gli operatori, ma per lavorare meglio, per dare un servizio migliore, su quel-

li bisogna costruire. Io ho sentito le relazioni. Debbo dire che complessivamente mi sono piaciute anche per un elemento di dialettica democratica interna all'Amministrazione. Penso che ho sentito anche cose diverse. Io non sono uno di quelli che guarda il monolitismo nel senso che so che c'è un dibattito anche dentro le Amministrazioni quando avvengono fasi di cambiamento. Ho apprezzato che questo dibattito invece di far valere una sorta di principio di centralismo democratico si sia poi esplicitato in qualche misura, quindi io questa cosa la leggo come un fatto positivo. Siamo in una fase, tutto sommato, di ricerca, quindi soluzioni a cui ancora non si è approdati ed è anche del tutto naturale che elementi di differenziazione in questa ricerca emergano anche da parte dell'Amministrazione, emergano dentro le OO.SS., quindi sono un fatto positivo in sé purché non impediscano poi la stretta conclusiva e operativa delle cose.

Io ho apprezzato, devo dire, in particolare, la prima delle relazioni, forse perché era quella nella quale eravamo meno chiamati in causa come OO.SS.; l'altra, comunque, qualche problemino interno ce lo apre sempre. La prima essendo più di contenuto e di finalità è quella che mi sento di avere apprezzato, anche perché ho sentito la parola lavorare per il risultato. Altrove, in tante altre Pubbliche Amministrazioni, questo ormai è un fatto scontato, poi magari i risultati non si raggiungono o si raggiungono meno o poco, ma insomma l'idea che si debba lavorare secondo principi di economicità, di produttività e di risultato è ormai una idea che qui può apparire rivoluzionaria, non tanto solo nell'Amministrazione penitenziaria. L'Amministrazione penitenziaria risente poi del clima culturale e gestionale del Ministero della Giustizia. Per risultato significa però affermare un'altra cosa, un principio di responsabilità; questo mi pare il punto vero, di fronte a cui noi con qualcuno ci dobbiamo confrontare. Un principio di responsabilità che deve passare anche credo da una capacità di rivisitazione anche un po' critica del passato, altrimenti non si comprende perché; il perché di un cambiamento si capisce anche se uno è capace di fare, allora se si afferma questa cosa dentro questa Amministrazione significa dire che da questo punto di vista questa Amministrazione non ha funzionato.

Non ha funzionato il Ministero di Grazia e Giustizia, non ha funzionato un Ministero amministrato da magistrati, abituati a lavorare per procedure, a badare alle procedure, giustamente a badare alla forma, alla correttezza formale degli atti, prevalentemente. Magistrati che hanno amministrato tutto, non hanno amministrato solo l'Amministrazione giudiziaria, hanno amministrato anche l'Amministrazione giudiziaria. Magistrati, che io rispetto moltissimo quando fanno i magistrati, di cui ne difendo l'autonomia in ogni modo e in ogni maniera e la difendo specialmente quando sono sotto accusa da quel versante, ma mi deve essere anche consentito di dire che avrei apprezzato in qualche passaggio dell'associazionismo della magistratura, o di esponenti delle Direzioni Generali dei magistrati, qualche passaggio di autocritica rispetto a queste questioni; altrimenti pure qui, perché nella legge di riordino del Ministero, nel Decreto Delegato, viene fissata una norma di riduzione a cinquanta dei magistrati? È un atto punitivo nei confronti dei magistrati o c'è una logica funzionale dietro questa cosa? Il Ministro Diliberto ha voluto dare una lezione ai magistrati o ha voluto affermare un principio di corretta gestione? Credo la seconda cosa.

Allora perché non si fa? Io mi aspetterei che proprio dai vertici, che ancora sono dei magistrati, vertici dell'Ufficio Legislativo, delle Direzioni Generali, avvenga una accelerazione, una spinta all'utilizzo di questo, per mettere questa Amministrazione in condizioni di competere rispetto ai risultati, di competere, perché guardate, non è che noi siamo in una fase in cui del cambiamento si può fare una scelta, cioè il cambiamento c'è, nel senso che l'Amministrazione della Giustizia nel suo complesso risponde al Paese con risultati.

Le forme della privatizzazione vera sono già in cammino, si amplieranno, la giustizia civile credo che ormai sia in gran parte privatizzata.

La sicurezza dei cittadini, chi se la può permettere ormai se la garantisce da solo, e non pensiamo che questo Paese rimane fermo rispetto a problemi irrisolti, o a bisogni giusti ai quali bisogna dare una risposta. Il Paese cammina lo stesso.

Questa Amministrazione ha oggi l'occasione di cambiare rimanendo nella sostanza quella che è sempre stata, una Pubblica Amministrazione di questo Paese, una delle istituzio-

ni fondamentali dello Stato di diritto. Però se non utilizza questa possibilità, se non dà il segnale che sta cambiando e sta invertendo io non so quali saranno le risposte che poi si daranno a questo tipo di problema. Dubito che il Paese rimanga a guardare, dubito che altre spinte culturali alle quali io mi sento estraneo non prevalgano e non diano risposte per la loro parte, che diventano convincenti perché si fanno anche, non convincenti perché in linea teorica sono convincenti, ma perché diventano poi fatti.

Vengo rapidamente al alcune questioni sulle quali mi posso fermare. Relazioni sindacali. Io anche qui trovo molto curioso negli interventi perché, da un lato, nelle relazioni e anche in alcune, diciamo, poi quando uno interviene fa anche riferimento a momenti di confronto che sono avvenuti altrove, non è che uno nasce e vive solo in questo momento; c'è un passato che ci fa argomentare e ci fa maturare convincimenti. C'è uno scarto enorme da una indicazione politica in cui si coglie il fatto che per lavorare meglio occorre lavorare sul consenso dei lavoratori e lavorare sul consenso dei lavoratori significa avere un rapporto corretto, produttivo, rispettoso delle parti con le OO.SS. ma poi emerge al fondo, quando si torna a ragionare nel merito, invece, un'altra impostazione che è quella del tipo: "Troppi laccioli, troppi momenti di contrattazione, qui non si decide mai...." – come se noi vivessimo in Amministrazioni Pubbliche nelle quali il decisionismo sia prevalente, l'attività frenetica che produce, che poi è arrivato il Sindacato, un minimo di attenzione e di conoscenza storica bisognerebbe pure averla.

Questo sta determinando una situazione strana, per noi insostenibile, su un periodo che si prolunga troppo. Cioè, da un lato, nei momenti formali, ufficiali, nei grandi momenti di confronto, c'è questo atteggiamento e questa dichiarazione di grande apertura e disponibilità di cui noi facciamo tesoro e che ovviamente apprezziamo perché condividiamo, perché è la nostra linea; poi nella pratica emerge l'altro, emerge il Sindacato dei troppi lacci e laccioli. Emerge in mille modi spesso nel rifiuto, ma più spesso nel non avere proposta. Un'Amministrazione senza proposta gioca sulle divisioni delle OO.SS., un'Amministrazione che non fa scelte lavora per l'immobilismo, un'Amministrazione che non propone nelle cose

concrete è evidente che è un'Amministrazione che nega in via di fatto, se non in via di principio, quel nuovo modello di relazioni sindacali che in altri momenti, invece, cita come esempio da seguire.

Qui mi permetto di fare una annotazione alle cose che diceva il dr. di Somma. Certo, il problema della dirigenza, dei Direttori degli Istituti, è un problema antico in questa Amministrazione. Io non ho mai creduto che l'art. 40, morto troppo tardi secondo me, abbia mai potuto contenere una soluzione a questo problema. Non mi pare che nel periodo in cui vigeva questo famosissimo art. 40 questi problemi non ci fossero, i problemi della dirigenza e della direzione non si sono mai voluti affrontare con serietà, questa è la verità. Però in questo non volerli affrontare, se mi consentono, altrimenti il principio di responsabilità sono io il primo a negarlo, vi è una responsabilità primaria che sta in capo all'Amministrazione. Anche nella fase finale non abbiamo mai ricevuto, non so le altre OO.SS. ma dubito, una proposta di soluzione. Io non so di cosa discettiamo, c'è un problema, ma una proposta per affrontarlo, se c'è, noi non l'abbiamo mai avuta. Non sappiamo quale sia, se c'è, io dubito che ci sia, non è un problema di dove si va a risolvere in questa piccola fase transitoria, se si va a risolvere all'ARAN o se si risolve nell'integrativo o non so dove in quale altra sede.

Dal mio punto di vista di organizzatore sindacale se si risolve all'ARAN o nell'integrativo non cambia, perché io tratto all'ARAN e tratto nell'integrativo, quindi semmai è un problema dell'Amministrazione che in un caso tratta direttamente e nell'altro tratta per delega.

A me questa questione non importa, non mi pare l'elemento rilevante; mi pare elemento rilevante il merito, non è che il rinvio di tutti i punti che nei contratti collettivi nazionali di lavoro si vedono rinviati al secondo momento di confronto qualcuno immagina che siano stati rinviati perché non si è trovato il tempo per affrontarli. Sono stati rinviati perché o non c'era una proposta o non c'era un accordo nel merito; non c'è semplicemente un rinvio per ragioni di metodo, fateci una proposta vera, concreta, coerente ovviamente con l'impianto e con le riforme che vogliamo avviare, con le dichiarazioni di fondo del Ministro.

Sul resto, io capisco che è ormai complicatissimo tendere ad una politica complessiva del personale che opera nell'Amministrazione penitenziaria che tenda a favorire le sinergie, le comunicazioni, le collaborazioni a fronte di una situazione che di fatto in questi ultimi tempi ha favorito, invece, le divaricazioni, la spaccatura in piccoli e grandi corporativismi; quindi capisco che è complicato e indico solo una strada da percorrere, non ne vedo altre, perché le altre sono strumenti non obiettivi. I contratti integrativi sono strumenti per fare delle cose, non sono in sé obiettivi, il contratto non è un obiettivo è uno strumento, una legge non è un obiettivo, una legge dà uno strumento. Qui si riscopre, culturalmente, lavorando molto sul piano della motivazione, l'unitarietà della finalità istituzionale, o si riscopre questo senso e io ritengo che sarà un lavoro destinato probabilmente al fallimento, destinato anche a moltiplicare spinte deflagranti; ritengo che se non c'è questo sarà complicato fare le riforme, praticarle e far lavorare il personale con più rispetto della propria professionalità e con più motivazione.

LA VOCE DEGLI OPERATORI

MARIO MANIS (*)

Sono un po' emozionato perché parlare dopo l'intervento di Gianni Vigilante non è da poco conto. I temi che sono stati trattatati sono veramente alti. Io purtroppo sono terra terra, sono un Ispettore di Polizia penitenziaria e con il mio bagaglio culturale, va bene, ma sempre misero è, rispetto a certi temi, infatti mi limiterò solo a fare due osservazioni, in merito proprio a quello che è il Corpo della Polizia penitenziaria. Signor Presidente Caselli non è da oggi che il problema del personale della Polizia penitenziaria, sia oggi che nel recente passato, è un problema che si trascina da troppo lungo tempo. La sicurezza negli istituti posa e questo bisogna dirlo, principalmente sugli agenti di Polizia penitenziaria la cui situazione purtroppo, per quanto mi riguarda, deve definirsi, senza perifrasi, senza giro di parole, avvilente. Avvilente perché si sentono offesi, derisi dai detenuti ed offesi negli affetti più cari. Esposti al costante pericolo delle aggressioni più gravi, i fatti recenti riportati sulla stampa sono gli esempi lampanti. Manca una organizzazione adeguata mi pare l'abbiano detto diverse persone. Comunque siamo un Corpo di 40.000 uomini distribuiti negli istituti e nei reparti più disparati. Non sono suddivisi in maniera organizzata e comunque non in maniera selezionata. Io ieri sentivo dire ed è stato ripetuto già dal Capo del Personale che la dotazione organica del Corpo è completa. Va bene siamo tutti d'accordo è completa. Ma allora mi si dica ma non a me ovviamente, ma è una domanda che mi pongo: dove sono questi agenti? e se ci sono come mai, soprattutto al nord si continuano a verificare turni di lavoro stressanti e massacranti, perché l'ordinario rientra nelle otto nove ore di servi-

(*) Ispettore superiore Polizia penitenziaria - C.C. Genova.

zio con richiami continui? Allora mi si dica dove stanno questi agenti. Allora vogliamo dire che bisogna vedere soprattutto dove sono. In altri termini se ci sono questi agenti tiriamoli fuori. Altra cosa che mi è piaciuta che ha sottolineato il Signor Vice Direttore Generale. Io lo so che magari, prima ero impopolare, adesso più impopolare rispetto a questo discorso, perché sono uno che cerca di fare delle considerazioni per l'Amministrazione ed a volte vengo preso come un disfattista, uno che comunque sa rompere le scatole. Mi scusi Presidente se uso questo tono, ma ieri il Signor Direttore Generale per la prima volta ha detto una cosa molto importante. Ha detto che i direttori hanno fallito, praticamente è stato detto proprio questo, no? Perché non ha dato i risultati sulla definizione organica dei direttori voluta dalla legge 395 e su questo siamo d'accordo. Ma allora non mi spiego queste situazioni e cosa vuole l'Amministrazione. Cioè cosa vuole l'Amministrazione anche dai direttori, come intende affrontare questa cosa, anche perché se i direttori hanno fallito non c'è dubbio che qualcosa non ha funzionato a monte? Vuol dire che manca un coordinamento, sia centrale che regionale periferico, per organizzare questi?

E questo penso, che per il futuro, visto che stiamo parlando di Amministrazione penitenziaria del 2000 in un nuovo modello organizzativo penso che sia effettivamente un tema di discussione e di approfondimento.

Chiedo scusa se ho fatto questo breve intervento anche se ripeto, ormai la mia fama è notoria, io sono uno di quelli che crea qualche problema di troppo, ma ho pensato di dire la mia. Scusate. Grazie.

FRANCESCO D'ANSELMO (*)

Sarò brevissimo. Allora io parlerò prima come direttore e poi come uomo d'armi, di trincea, perché veramente noi che viviamo in istituto siamo poco avvezzi a pensare ai problemi, perché li dobbiamo risolvere, perché ne abbiamo tanti ogni giorno e purtroppo siamo costretti a questi problemi, e questo convegno ci serve per mettere a fuoco talune problematiche.

Parlare delle problematiche che stanno venendo fuori che secondo me bisogna risolvere con quel clima di responsabilità.

Però l'Amministrazione ci deve anche sentire, ci deve ascoltare. È frode mentale questo. Abbiamo sentito ieri interventi di alta valenza politica, ciò è molto importante e abbiamo sentito il Direttore dell'Ufficio del Personale che ha fatto un discorso, secondo i principi del diritto che ci hanno insegnato all'Università, perché anche noi siamo laureati. Quando l'art. 41 del collegato della finanziaria del '97 aveva parlato di norme di raccordo faceva riferimento appunto, al fatto che norme di raccordo dovessero essere contenute in un contratto nazionale non certamente in un integrativo e su questo punto, su questo punto giuridico, ma se esiste ancora il diritto in questo Paese, perché io ogni tanto ne dubito leggendo quello che leggo. Ritengo che questo è il punto di vista nostro, l'alveo giuridico naturale secondo quello che ci hanno insegnato i grandi maestri del diritto. Ho letto Ezio Crisafulli, Costantino Mortati non so voi, però ritengo che queste cose vadano rispettate e secondo me l'art. 41, le norme di raccordo devono trovare il loro alveo giuridico nel contratto nazionale, non può essere quello integrativo, secondo il nostro modesto punto di vista.

Sotto questo aspetto sposiamo appieno quelle che sono le tesi dell'Ufficio del Personale che sono le più conformi, tra l'altro, sotto il profilo del diritto.

(*) Direttore C.C. Rimini.

Ora l'art. 41 come abbiamo detto ha abrogato l'art. 40 non diciamo di quale legge perché se no posso essere accusato di apostasia perché l'art. 40 è stato menzionato di quale legge è, ma lasciamo perdere. Abrogato l'art. 40 senza trovare queste norme di raccordo. Riteniamo che queste norme di raccordo vadano fatte, approvate e portate avanti.

L'Amministrazione non deve essere vessatoria dei propri funzionari. Lo dico sempre e lo dirò in futuro. Deve prendere le difese nostre, di tutta l'Amministrazione, chiaramente anche di coloro che in questa fase hanno avuto un nocumento sotto il profilo giuridico. Allora adesso, dopo aver fatto questa discussione personale vorrei parlare di un discorso in effetti generale.

Signor Presidente, Signor Direttore Generale le carceri stanno veramente esplodendo in periferia. Adesso parlo veramente da uno di periferia nel senso che si sta raggiungendo in tutti gli istituti una conflittualità che non è più, insomma, supportabile.

Si sta perdendo quello che è il senso di responsabilità individuale che è molto importante. E gli istituti oggi vanno avanti grazie alla sagacia, all'equilibrio di operatori penitenziari che nel silenzio cercano appunto di lavorare nel migliore dei modi possibile. E debbo dire che con grandi sofferenze personali, con grande lavoro si risolvono tantissimi problemi, però è arrivato il momento veramente di porre mano a questo riordino, ma in senso proprio operativo.

Bisogna dare valenza a queste aree operative. Oramai sono state enucleate ed è giusto che siano, secondo il mio punto di vista, con autonomia funzionale e con a capo un funzionario a rilevanza esterna. Il coordinamento dell'istituto comunque deve esistere. Noi abbiamo tutta una serie di aree che sono composite, che sono diverse, se non vi è qualcuno che orchestra, un allenatore, volendo usare un termine calcistico, corriamo il rischio che tutto vada a carte quarantotto, che vincano i particolarismi. Invece è importante che vi sia qualcuno che coordini le varie aree che assuma questo ruolo *super partes*, che può essere il direttore dirigente. Un altro problema che in effetti noi poniamo è che occorre premiare quelle persone che di fatto già portano avanti, con tanti sacrifici, hanno già delle posizioni, abbiamo dei comandanti che già di fatto hanno dei

ruoli rilevanti nella propria area. Abbiamo degli educatori che di fatto sono responsabili, abbiamo dei ragionieri che di fatto fanno il riscontro contabile e lo fanno insomma personalmente, per collaborare, e queste persone che di fatto già svolgono queste funzioni bisogna premiarle. Prima di pensare a questo riordino complessivo pensiamo allo stato di fatto, a premiare tutti coloro che già di fatto con spirito di sacrificio e con responsabilità individuali già gestiscono queste cose.

Io ritengo che questi punti, dovranno, spero che siano ascoltati dalla nostra dirigenza amministrativa.

Grazie.

SERGIO MINOTTI (*)

Pur essendo forse a tutti i partecipanti nota la presenza dei tecnici all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, si ritiene opportuno precisare brevemente le attività di pertinenza di ingegneri, architetti, capo tecnici, geometri, periti e disegnatori; attività forse non a conoscenza di tutti nei contenuti concreti.

Per far fronte alle esigenze in materia di edilizia penitenziaria, la *legge n. 395 del 15 dicembre 1990 all'art. 35* ha previsto nuove dotazioni organiche nei profili appena elencati; dotazioni organiche che dovevano far fronte soprattutto alle esigenze per studi e ricerche e, solo in casi d'urgenza, per perizie e progetti.

Il sopraggiungere di nuove normative, riguardanti tra l'altro la sicurezza sui luoghi di lavoro (D.Lgs. 626/94) e sui cantieri (D.Lgs 494/96), nonché la concreta attuazione della legge 46/90 che, dopo anni di proroghe, ha imposto l'adeguamento a norma dei fatiscenti impianti di numerose strutture dell'amministrazione, ha moltiplicato a dismisura il carico di lavoro sulla struttura tecnica sia centrale e periferica.

Con le *circolari n. 3459/5909 del 07 luglio '97 e n. 3471/521 del 25 marzo 98* a firma del Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ai *compiti istituzionali* afferenti alle professioni sopracitate - già gravosi per l'endemica carenza di personale - sono state attribuite *ulteriori mansioni*, come pareri di congruità sui prezzi, constatazioni dello stato d'uso dei beni ecc..., che in precedenza erano di esclusiva competenza dell'U.T.E. o dei Provveditorati alle OO.PP. ed altre ancora necessarie per affrontare situazioni contingenti e di urgenza che di volta in volta si presentano.

(*) Ingegnere - Dipartimento Amministrazione penitenziaria.

Anche se tali situazioni d'urgenza rappresentano da sempre la quotidianità, imponendo al personale tecnico tutto uno notevole sforzo di programmazione e progettazione per far fronte agli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria.

Questo ha portato in concreto, in tre anni circa di servizio, alla progettazione, direzione e collaudazione diretta dei lavori sulle strutture dell'Amministrazione, per importi di svariate decine di miliardi, con un risparmio reale e riscontrabile sia in termini di costi che di tempi per la progettazione, direzione lavori, collaudo e manutenzione del patrimonio edilizio; con una consistente economia rispetto alla gestione delle OO.PP.

Ed inoltre, cosa ancora di più grande rilievo alla formazione di specifiche professionalità specializzate nel campo dell'edilizia penitenziaria, che costituiscono ormai un patrimonio di risorse umane prezioso ed indispensabile per un concreto raggiungimento degli obiettivi che in questa sede ci proponiamo.

Le mansioni, prettamente attinenti alle specifiche competenze di professionisti iscritti o abilitati nei rispettivi albi, traggono legittimità dall'insieme di normative che regolamentano le attività tecniche nell'ambito delle Opere Pubbliche (da ultima la legge 109/94 c.d. Merloni ter), con le *relative responsabilità civili e penali* conseguenti agli incarichi conferiti dall'Amministrazione penitenziaria individualmente ai singoli tecnici dipendenti della P.A.

Tali attività professionali risultano inoltre inserite in un contesto oggetto di particolari *misure di segretezza e di riservatezza*, in ragione dei rischi propri dell'attività penitenziaria al pari dei Direttori e di altri profili professionali che operano negli istituti.

L'*attività tecnica* di competenza di tali professionalità, *peculiare* per complessità e riservatezza, dell'Amministrazione penitenziaria non è certo inferiore a quella svolta dagli enti locali e altre amministrazioni (Regioni, Provincie, Comuni, Ministero dei LL.PP. e per i Beni e le Attività Culturali, etc.); amministrazioni che, per tali attività, si sono dotati di uffici tecnici centrali e periferici, nonché di adeguate dotazioni organiche.

L'occasione che ci offre questo convegno deve essere un momento di fondamentale importanza per risolvere in modo definitivo e concreto gli annosi problemi della nostra

Amministrazione, come già illustrato negli interventi introduttivi del sig. Ministro, del Cons. Gianfrotta, del dr. di Somma e del Cons. Mancuso.

Ed è proprio da tali interventi che si può prendere spunto per evidenziare che, a fronte delle molteplici esigenze prospettate, si rende necessario attuare concretamente una serie di interventi mirati alla ristrutturazione ed al potenziamento dei ruoli tecnici del D.A.P. e dei Provveditorati regionali.

Lo stesso Cons. Gianfrotta ha rimarcato la necessità di provvedere ad *adeguamenti strutturali* degli istituti per consentire la concreta attuazione dei programmi di trattamento riguardanti il *lavoro* dei detenuti ed il problema delle relazioni familiari e delle *affettività*. E non da ultima l'emergenza *sovraffollamento*, che determina notevoli squilibri, proprio nei succitati programmi di trattamento. Per non dimenticare inoltre il notevole sforzo che l'Amministrazione penitenziaria ha dovuto in questi ultimi tre anni sostenere per far fronte al nuovo servizio per le *traduzioni e piantonamenti dei detenuti*.

Numerosissimi spunti in tal senso possono essere trovati anche nell'emanando *Regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975 n. 354, recante norme sull'Ordinamento Penitenziario e sulle misure private e limitative della libertà*, nonché nel recentissimo *Regolamento di servizio della Polizia penitenziaria*.

Tutto quanto sopra esposto rende necessario e non più procrastinabile un *programma straordinario di edilizia penitenziaria*, necessità anch'essa evidenziata nella relazione introduttiva dal Cons. Gianfrotta, al quale l'attuale struttura tecnica, grazie al sacrificio ed alla dedizione personale dei singoli ha già dato concrete risposte, citando, solo tra i più recenti, i progetti, già in corso di realizzazione per le nuove caserme presso gli istituti di Torino Le Vallette e Milano Opera, nonché gli interventi di ristrutturazione di Castelfranco Emilia, della C.R. di Alghero, di un padiglione della C.C. di Milano S. Vittore, di numerose sezioni di alta sicurezza e spazi per l'attività di formazione e lavoro dei detenuti; mentre sono ultimate le progettazioni prossimamente per la realizzazione delle nuove strutture per le lavorazioni dei detenuti a Roma Rebibbia, per la ristrutturazione delle caserme della C.C. di

Monza e per la realizzazione di caserme della C.C. di Pisa, Palermo ecc..

In riferimento all'imminente emanazione dei provvedimenti di riordino dell'Amministrazione penitenziaria, nasce l'esigenza, come già più volte rappresentato per le vie brevi e con istanze scritte all'Amministrazione ed alle OO.SS., di affrontare in modo concreto le problematiche che investono il personale tecnico dei relativi uffici centrali e periferici.

Lo stesso Sig. Ministro, On. Diliberto, ha sottolineato a chiare note la necessità di *motivare il personale per migliorare il livello di servizio* e per trovare le risorse necessarie a dare concreta attuazione al programma di *trattamento* del detenuto, attuabile solo grazie a programmi di reinserimento sociale.

Per tutto quanto sopra evidenziato il personale tecnico,

PROPONE

a) la creazione della seguente struttura tecnica all'interno dell'Amministrazione penitenziaria:

- Ufficio Tecnico Centrale e Uffici Tecnici Periferici presso ciascun Provveditorato regionale con il compito di far fronte alle esigenze di manutenzione e potenziamento del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione penitenziaria.

b) Per l'attuazione del programma sopra specificato, il potenziamento ed ampliamento dell'organico attualmente in servizio, mediante la ricollocazione delle figure professionali del tecnico laureato (ingegnere ed architetto), impropriamente collocato alla posizione economica C1 (anche in virtù dei dettami del nuovo CCNL che impone alle amministrazioni l'individuazione per essi di una specifica area dei professionisti) verso profili più adeguati alle effettive attività di staff e coordinamento legate all'espletamento dell'attività quotidiana; con un inquadramento minimo al livello retributivo C2 e chiare prospettive di carriera verso i profili superiori; per le altre figure professionali si dovranno attuare quelle forme di riqualificazione, anche attraverso la ridefinizione dei relativi profili professionali, in modo da dare a tutto il personale tecnico un chiaro sviluppo di carriera.

PROPOSTA PER LE DOTAZIONI MINIME DI ORGANICO

Le dotazioni minime di organico che si ritengono necessarie ammontano:

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Profilo	Posizione	(A)	(B)	Posti ricoperti	Diff.za (A-B)
		Org. necessario C P	Organico* previsto		
1. Dirigenti Tecnici	(L. 395/90)	2 + 3	2	1	+ 3
2. Ing. Direttore					
Coor.re	C3	8 + 12	1	0	+ 19
3. Ing. Direttore	C2	12 + 18	4	0	+ 26
4. Ingegnere	C1	profilo da sopprimere	17	15	- 17
5. Arch. Direttore					
Coor.re	C3	4	1	0	+ 3
6. Arch. Direttore	C2	4 + 6	2	0	+ 8
7. Architetto	C1	profilo da sopprimere	4	4	- 4
8. Capo Tec. Coor.re					
(nuova istit.ne)	C2	6 + 12	-	-	+ 18
9. Capo Tecnico	C1	14 + 24	17	16	+ 21
10. Ass. Tec. Edile	B3	profilo da sopprimere	40	37	- 40
11. Geometra					
(di nuova ist.ne)	B3S	20 + 30	-	-	+ 50
12. Assistente Tecnico					
per l'Elettr.	B3	profilo da sopprimere	2	2	- 2
13. Assistente Tecnico					
per l'Elettr. Ind.le	B3	profilo da sopprimere	2	2	- 2
14. Perito Ind.le					
(di nuova ist.ne)	B3S	8 + 12	-	-	+ 20
15. Disegnatore					
specializzato	B2	6 + 12	3	1	+15
	Unità totali	84 + 129	95	82	+ 118
		= 213			

- C = dotazione da prevedere c/o l'Amm.ne centrale -

- P = dotazione da prevedere c/o gli Uffici periferici -

- * = vedi D.P.C.M. 27 aprile 1999 (pubbl. G.U. n. 140 del 26 luglio 1999) -

L'incremento di organico proposto rappresenterebbe la dotazione minima indispensabile, che in base all'esperienza maturata in ormai sei anni di lavoro nel settore della progettazione esecutiva e delle attività ad essa correlate (coordinamento, redazione atti peritali, direzione lavori, collaudi strutture, sicurezza sui posti di lavoro e di cantiere, servizio V.I.S.A.G., incarichi speciali presso varie commissioni tecniche e di collaudo, delega a rappresentare l'Amministrazione nelle conferenze di servizi, etc.), nonché alle altre innumerevoli attività precedentemente esposte, a raggiungere in tempi rapidi e con risultati qualitativamente razionali gli obiettivi programmati dall'Amministrazione.

- I numeri sopra elencati sono giustificabili secondo le considerazioni che si di seguito si espongono:

a) almeno un ingegnere direttore coordinatore per ogni ufficio periferico;

b) almeno otto ingegneri direttori coordinatori al centro per coordinare l'attività d'ufficio e le progettazioni quali responsabili unici dei procedimenti e capi-progetto, nonché le perizie oltre il limite del funzionario delegato per tutto il territorio nazionale;

c) almeno un ingegnere direttore avente specializzazione civile-edile per ogni provveditorato; almeno due per i provveditorati più importanti (di cui uno con specializzazione civile-edile ed uno con specializzazione impiantistica);

d) almeno quattro architetti direttori coordinatori al centro per coordinare l'attività d'ufficio quali responsabili unici dei procedimenti e capi-progetto, nonché le perizie relative a strutture soggette alla legge 1089/39 o comunque aventi particolare pregio architettonico-artistico;

e) almeno sei architetti direttori per i provveditorati più importanti;

f) almeno quattro architetti direttori per il centro per le progettazioni aventi rilevanza architettonica ed artistica;

g) almeno ventiquattro capi tecnici per la periferia, quindi due per ogni provveditorato, che coadiuvino direttamente e/o autonomamente le attività di cui sopra;

h) almeno quattordici capi tecnici al centro, quindi la metà rispetto ai tecnici laureati, al fine di coadiuvare direttamente e/o autonomamente le attività degli stessi;

i) *i nuovi profili da istituire, di geometra e di perito, sostituirebbero i profili da sopprimere (assistenti tecnici) al fine di riqualificare le posizioni degli stessi tecnici ivi inquadrati, oggi eccessivamente compressi rispetto alle altre qualifiche collocate alla posizione B3, tenuto conto delle attività e delle rilevanti responsabilità assunte dagli stessi sia al centro che in periferia (progettazione nei limiti di competenza professionale, perizie estimative, congruità, fuori uso, pareri, servizio V.I.S.A.G., direzione lavori, sicurezza sul lavoro e sui cantieri, collaudi sulle forniture, etc.).*

j) *almeno quindici disegnatori specializzati, tenuto conto del notevole volume degli elaborati grafici da produrre per ogni perizia e/o progetto.*

ROSARIA FURLOTTI (*)

Io sono ancora in una fase di riordino di tutti i contenuti che ho annotato in questa giornata di presenza qui e quando la confusione è ancora tanta, quello che normalmente faccio è rivolgermi ai dati. Quindi ho molto apprezzato e condiviso la relazione del Cons. Gianfrotta quando parlava di attenzione ai risultati ed al servizio reso. Allora i dati forniti, per quanto attiene l'area dell'esecuzione penale esterna, ci dicono che l'area dei C.S.S.A., spero che cambino nome effettivamente, malgrado le notevoli carenze umane, funzionali, strumentali, i vincoli la scarsa visibilità, nessun tipo di accreditamento da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

Fatti che in tutti questi anni hanno sicuramente limitato tutte le possibilità di espansione; abbiamo mostrato comunque efficienza e competenza. Nel momento in cui il tasso di revoca ammonta al 2% medio per gli affidamenti e si alza per la detenzione domiciliare, ove per altro il controllo è di altri, verso il 3%. I costi delle misure alternative ammontano a circa 8.000 lire al giorno a fronte delle 300/400 mila lire al giorno per un soggetto condannato in detenzione.

La valutazione dell'attività quindi di questa unità organizzativa complessa preposta all'esecuzione penale esterna non può passare solo attraverso i *media*, deve passare attraverso un'analisi rigorosa dei risultati.

L'organizzazione quindi deve essere il frutto di una ricerca di una analisi il più possibile rigorosa e scientifica che possa comunque mettere a punto degli sviluppi che siano congruenti con i risultati di questa analisi. Allora perché si ha l'intenzione di martellare gli uffici preposti alla gestione delle misure alternative, come unità organizzative complesse ed autonome, riducendo e dequalificando le funzioni di chi ne resta a capo

(*) Direttore C.S.S.A. - Reggio Emilia

ed ha garantito fino ad ora la gestione del personale, quella amministrativo-contabile, il coordinamento e l'organizzazione delle risorse?

Nessuna azienda, nessuna azienda, dico, squalifica e decapita uffici che hanno lavorato in modo più che adeguato rispetto agli investimenti operati, che hanno prodotto un cospicuo giacimento culturale e risultati concreti soprattutto in termini di riduzione dei costi sociali derivanti dalla reiterazione del reato. Perché, quando parliamo di revoche parliamo anche dello 0,13% di revoche dovute a soggetti che sono ricaduti nei reati derivanti dalle misure alternative. Mi sembra un dato assolutamente ristretto, insomma irrisorio o quasi. È dunque necessario investire in riqualificazione e valorizzazione degli uffici preposti all'esecuzione penale esterna cambiando certamente il nome ma dando sostanza allo sviluppo, alla loro struttura organizzativa, soprattutto non decapitandola. Vi ringrazio.

GIAMBATTISTA PERRICONE (*)

Certamente le relazioni offerteci ieri sono state sicuramente prodighe di spunti, di riflessioni di confronto anche se forse solo ora appaiono più marcati i tempi per un reale cambio che da anni di fatto gli operatori penitenziari, alcuni piuttosto che altri, per i quali si aspetta da tempo, comunque si sono battuti. Sono sotto gli occhi di tutti i passati pasticci concorrenziali in cui chi poteva e chi non poteva accedere al famigerato ex art. 40 da chi doveva essere riconosciuto.

Tempo trascorso in una lotta oserei dire inutile protrattasi per anni con il *placet* ed il piacere dell'Amministrazione che in fin dei conti lasciava bisticciare reciprocamente i propri operatori che stancamente e con grandi divisioni ancora esistenti, hanno visto finire questa interminabile diatriba come epilogo che ha lasciato fortemente tutti scontenti, dall'aspetto economico a quello legislativo. Si è dato tutto a tutti per non riconoscere qualcosa a qualcuno.

È la logica del mal comune mezzo gaudio anche se ho la sensazione che il mezzo gaudio sia solo appannaggio ancora di qualcuno. Non ci si è ancora sollevati da questo che all'orizzonte a me pare stiano già addensandosi delle nere nuvole cariche sicuramente di lugubri presagi che apriranno nuovi spazi di forte conflittualità.

L'immagine che viene fuori è quella di un orticello di un metro quadro dove ci sono dieci persone, che coltivano in base alla proprie peculiarità e specificità. Il quadro che si prospetta non è dei migliori e dei più gratificanti, quando le aspettative ad esempio nell'ambito dell'adeguamento del personale appaiono mortificate da ovvi motivi di bilancio statale. Ma questo non è stato certamente considerato quando l'emergenza (in Italia si parla spesso di qualche emergenza, c'è sempre

(*) Educatore coordinatore C.C. - Lecco.

qualche emergenza) che ha consentito di fare un salto quantitativo nell'ambito del Corpo di Polizia penitenziaria portando a livelli numerici che hanno raggiunto oramai le 43 mila unità. Certo che tutta questa faccenda fa pensare al termine di confronto con altri Paesi democratici dove il tasso di rapporto tra il personale di Polizia penitenziaria e detenuti è molto più basso rispetto al nostro sia in termini di realtà strategiche che per quanto attiene l'auspicata funzione della pena. A questo punto penso si sia fatta anche un po' di confusione quando al riconoscimento di una opportuna attribuzione di responsabilità si è invece contrapposta che cosa, una assunzione di sostanza del personale in un ambito che a mio avviso è già pienamente e sufficientemente dotato.

Del resto questo significa che è anche identificato quello che è il peccato originale che sta proprio nel fatto di non riuscire a scrollarsi di dosso quella che è la conseguenza di un modello retributivo della pena che costringe ad una detenzione sradicante senza passare attraverso la riconciliazione delle parti che devono vedersi appagate solamente attraverso una sorta, diciamo di sentenza, che pur se giusta e giustificata, si evolve spesso in una sorta di sentimento giustizialista dettato da un percorso autoreferenziale e autosoluzionista del sistema giudiziario che offre come garanzia una autoassoluzione dello Stato stesso che forse non si rende consapevole delle gravità che vi sono nel suo seno. Ha ragione il Ministro Diliberto quando dice che, quanto prospettato è possibile realizzarlo attraverso il consenso della società che invece prova fastidio ad ascoltare certi temi che disturbano la coscienza di ognuno di noi, ma di fatto ne viene chiesta con forza l'applicazione e non per una sorta di percorsi generali volti ad ottenere un alto livello di sicurezza sociale. È vero anche che questo progetto è realizzabile solo attraverso un globale consenso di coloro che fanno parte di questa Amministrazione.

Perché a me pare non viaggia in questa direzione perché da questa riforma ho la sensazione che si esca fortemente divisi, divisi soprattutto ancora una volta perché si ha la sensazione che ci si sia occupati in maniera profonda e prioritaria di alcune figure professionali a discapito di altre che a me sembrano ancora pesantemente schiacciate all'interno di due colonne monolitiche. I Direttori e la Polizia penitenziaria alle quali

credo erroneamente venga attribuita tutta la storia delle carceri, prima e dopo il '75. Forse prima qualche possibilità di protagonismo ci può essere stata, ma dopo credo si ha una lettura storica sbagliata. Questa è una portata storica perché pur dovendo riconoscere le centralità di talune figure che si muovono all'interno di professionalità di appartenenza all'Amministrazione penitenziaria nel contempo invece si esorcizzano in continuazione. Parlando della nuova figura professionale di educatore rimango veramente perplesso, quando si scopre oggi il trattamento.

Si parla di rieducazione attraverso il trattamento e i suoi elementi quando noi sono venti anni che lo andiamo dicendo e sbandierando. Rimango altresì perplesso quando nel sistema di classificazione dell'Amministrazione penitenziaria dell'area "C" alla figura professionale del direttore leggo: alle posizioni economiche C1 (i C.I.P. mi perdoneranno, i C.I.P. ci sono sicuramente), però, è inevitabile il riferimento, svolgono attività di coordinamento sul piano organizzativo e di gestione nei singoli settori, e vi leggo nelle posizioni C2 quelle dirette ai direttori, che sono stati assunti lavoratori che assumono su incarichi del dirigente specifiche competenze sul piano amministrativo-contabile, trattamentale, della sicurezza ecc..

Certamente tutto questo fa unico con una C3 della figura professionale dell'educatore che fa la stessa cosa, ma forse non si stava tentando una sostanziale efficace attribuzione di responsabilità ai responsabili di aree o settori?

Certo che tutto questo pare sicuramente in linea con la bozza della contrattazione integrativa di parte pubblica dove si dice che la professione in cui ciascuna delle posizioni superiori non comporta una differenziazione di competenze rispetto a quelle inferiori, ma vi aggiunge un maggior grado di autonomia e di responsabilità.

È forse profetica rispetto all'ormai paventata impossibilità di assunzione di personale adeguato per l'anno 2000 e forse per qualcuno ancora ma per tutte. I colleghi con più di venti anni di servizio sono ancora al 7° livello eppure quando si è voluto mettere le mani nella Polizia penitenziaria si è fatto con convinzione e tenacia e soprattutto in tempi brevi.

Qualcuno ieri diceva che vi sono figure professionali che sono senza ossigeno. Io credo che la mia sia nella camera a gas, a questo punto. Una ultima considerazione sulle figure professionali che sono senza ossigeno. Io pur essendo il primo a sottolineare l'importanza della sostituibilità di tale istituto dei Centri di servizio sociale e di tutti coloro che vi operano non posso che guardare con preoccupazione alle proposte di detto personale che a quanto sembra vuol essere riconosciuto nell'area C2, non perché non gli spetta, non perché non lo si è guadagnato, ma perché contrariamente ad altre figure professionali, come quelle degli educatori ed anche dei ragionieri non saranno opportunamente rivalorizzate. Ritengo che apriamo molti altri squarci di conflitto. Le ultime due cose velocissime. Cosa sta succedendo rispetto ai concorsi interni e per quanto riguarda la mia figura professionale? Concorsi interni ed esterni annullati. Eppure l'altro giorno è arrivato un fax che si svolgeranno le prove orali per direttore di servizio sociale. È stato fatto quello di nono livello. Ma il contratto nazionale a cosa è servito? A volte si applica e a volte non si applica. Perché si vuole creare disparità e concorrenzialità degli operatori nella stessa area?

Che senso ha un vuoto che si va a creare tra il settimo ed il nono livello degli educatori dove non esiste nessun ottavo livello perché a quanto pare i soldi non ci sono?

L'ultima considerazione, quella della formazione.

Una formazione che è offerta dalla nostra Amministrazione che anziché presentarsi come momento strutturale di crescita professionale cui sono tenuti tutti gli operatori, consente la partecipazione soltanto di una percentuale irrilevante del personale in servizio. Pertanto la formazione professionale e l'aggiornamento devono essere non come opzione o scelta individuale ma come momento continuo ed obbligatorio di arricchimento professionale che porti ad un percorso di progressiva assunzione di responsabilità lavorative. Grazie.

ANDREA FRANCESCHINI (*)

Porto il saluto dell'Associazione dei Medici dell'Amministrazione Penitenziaria Italiana al convegno ed anche al tavolo della presidenza. È già stato detto di essere estremamente brevi, cercherò di esserlo.

Della situazione della Sanità penitenziaria si è accennato in maniera molto vaga molto superficiale e quello che sta realmente succedendo, cerco di riassumerlo. La legge 419 art. 5 ed il D. Lgs. 230 prevedono che l'assistenza del detenuto venga affidata al Servizio Sanitario Nazionale.

Praticamente nel D. Lgs 230 si fa riferimento a tre aspetti di questo tipo di situazione.

Questi tre aspetti sono stati valutati in ambito di commissioni interministeriali quali Giustizia e Sanità. L'aspetto della sicurezza se di sicurezza di può parlare, parlando di sanità, l'unico aspetto di sicurezza dal punto di vista sanitario può essere di tipo medico-legale. Così ventilato, il fatto stabilito che, quello viene dopo di solito, è il fatto che della valutazione medico-legale si occupi del personale che rimane come contingente alla dipendenza del Ministro di Grazia e Giustizia.

Il progetto obiettivo, cioè vuol dire tutte quelle organizzazioni, ogni tipo di organizzazione, a livello organizzativo che la Sanità deve mettere in conto per assicurare l'assistenza negli istituti, sono uno degli organizzativi già presenti nel Servizio Sanitario Nazionale, e quindi l'affidamento delle strutture penitenziarie a seconda della quantità di detenuti ristretti verrà affidata ora al Servizio Territoriale ora alle Unità Operative, ora ai Dipartimenti, il tutto coordinato da un organismo ministeriale, di verifica epidemiologica e di organismo regionale che dovranno in qualche modo seguire questo tipo di attività.

(*) Medico incaricato C.C. Regina Coeli - Roma.

Il personale terzo punto, ovviamente è stato considerato, tutto quello di attività assistenziale all'interno dell'istituto, quindi medici, infermieri, psicologi, con una nota molto dubbia sugli psicologi del trattamento perché quelli operano in maniera diversa da quella di diagnosi e cura.

Non sono state offerte garanzie particolari al personale che ha operato fino adesso alle dipendenze del Dipartimento della Giustizia. Nonostante tutte le assicurazioni effettuate che si cerca di salvaguardare il lavoro, la professionalità, l'occupazione, il bagaglio culturale fin qui acquisito sul decreto che si sta preparando al momento attuale, si pensa di affidare il passaggio a dei concorsi aperti a tutti e nazionali e quindi logicamente non riservato ad un passaggio selezionato del personale che ha competenza, esperienza, che conosce gli istituti. Direi che questo nuovo imprevisto, se così sarà determinato, si dovrà confrontare comunque con tre aspetti che hanno sempre distinto l'assistenza sanitaria all'interno degli istituti, distinguendola bene da quella che è l'assistenza sanitaria sulla popolazione nazionale.

Un primo aspetto la carenza di mezzi e quindi di economia che sostenga, diciamo così, l'aggiornamento di metodiche e dei mezzi, la carenza delle strutture che tutti noi conosciamo. Gran parte degli istituti sono piuttosto datati ed hanno delle condizioni di vivibilità del tutto particolari.

Il secondo aspetto anche se può essere, direi poco opportuno, va comunque menzionato perché è una realtà con cui tutti noi operatori penitenziari di prima linea ci scontriamo tutti i giorni. E cos'è il fatto che la salute non è l'obiettivo principale di molti dei nostri pazienti? Molto spesso la salute viene strumentalizzata e quindi non si può fare una attività di prevenzione, diagnosi e cura in questo tipo di premesse.

Bisogna logicamente organizzare altri tipi di modelli da questo punto di vista.

Terzo e forse è l'elemento più drammatico, quello più importante, l'amplessissima casistica di quattro patologie che passano attraverso le strutture penitenziarie. Necessariamente superiore a quella che è la casistica nazionale di morbidità.

Allora su tutto questo ambito di valutazioni ci sono state delle perplessità su questo tipo economico. Tutto l'iter era partito con delle premesse che si riferivano al fatto che la Sanità

penitenziaria avesse dei costi proibitivi che fosse esageratamente finanziata rispetto alle necessità. Oggi ci si rende conto e soprattutto il Ministero della Sanità si rende conto che un passaggio della Sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale è inattuabile stante il bilancio che attualmente ha la Sanità penitenziaria e quindi si è alla ricerca di altri fondi. Chiudo così. Ringrazio tutti.

GIOVANNI GELARDO (*)

Vorrei innanzitutto salutare il Ministro della Giustizia On.le Oliviero Diliberto e il Sottosegretario di Stato alla Giustizia Sen. F. Corleone, insieme al saluto, vorrei ringraziare gli organizzatori di questo convegno, così importante e forse determinante ai fini dei nuovi assetti della nostra Amministrazione.

In particolare: Il Sig. Direttore Generale - Pres. Gian Carlo Caselli, e V. Direttore Generale Cons. Paolo Mancuso e quanti vi hanno assicurato il proprio contributo per la buona riuscita dello stesso, a costoro il mio ringraziamento non è un atto di formale cortesia ma il sentimento, anche a nome degli ispettori che ho l'onore qui di rappresentare, di cordiale deferenza.

Dato il poco tempo a disposizione, non mi è concesso di fare un intervento ampio ed articolato, come vorrei, per cui mi limito ad alcune pur brevi considerazioni, che ritengo più rilevanti.

Anzitutto, l'occasione, a poco più di un mese dal nuovo secolo e millennio, quale importante appuntamento con il tempo, reca in sé l'opportunità di riflettere sul passato per capire il presente e leggere il futuro.

Oggi, per quello che ci riguarda come categoria, viviamo un'opportunità storica: grazie alla legge delega abbiamo l'opportunità di rimuovere non solo le condizioni e situazioni negative del passato, per intenderci, di meri guardiani degli spazi custodialistici, ma, cosa veramente straordinaria, abbiamo l'occasione di rimuovere lo stesso svantaggio costitutivo del pur giovane Corpo della Polizia penitenziaria in quanto Corpo "acefalo", privo di una specifica testa.

Siamo consapevoli e orgogliosi che stiamo contribuendo, con i nostri comportamenti organizzativi e gli specifici apporti di qualificata professionalità, a cambiare il volto del Corpo, ad

(*) Ispettore superiore - Presidente A.N.I.P.Pe. - C.C. Potenza.

accreditarne un'immagine certamente positiva nell'opinione pubblica, anche grazie ai servizi istituzionali resi con ottimi risultati all'esterno delle mura penitenziarie.

E forse, e sono certo che non sopravvalutato lo stato delle cose, stiamo contribuendo anche a cambiare l'intera Amministrazione, convinti come siamo che possiamo e dobbiamo recitare un ruolo fondamentale nello sviluppo degli assetti organizzativi.

Siamo convinti che l'esperienza dei nostri Istituti, oggi, forse con qualche eccezione, è avvitata sulla propria sopravvivenza quotidiana, sulla catena interminabile delle urgenze ed emergenze, perdendo di vista quelle che sono le finalità insite nella costituzione e nella legge 354/75 e successive modificazioni.

È questo un dato di fatto imprescindibile, che si può e deve cambiare.

E noi, e sono certo su questo punto di condividere il pensiero di tanti colleghi, siamo pronti a fare la nostra parte.

Beninteso, non come pezzo a sé pur nell'ambito dell'Amministrazione, ma come parte integrata di un insieme quale è il progetto di riordino dell'Amministrazione.

Sinteticamente, mi preme evidenziare qui, a seguito della concordanza dei contenuti con gli aderenti all'Associazione che rappresento, che condividiamo la filosofia organizzativa portata avanti dall'Amministrazione e conseguente strutturazione del modello organizzativo per aree.

L'organizzazione, più esplicitamente, si articolerebbe in aree.

A capo delle aree verrebbero preposti funzionari direttivi, provenienti da specifici settori, con autonomia gestionale, limitatamente ad alcuni aspetti anche con auspicabile rilevanza esterna, nell'ambito delle direttive programmatiche emanate dal Dirigente.

La prospettiva gestionale sarebbe basata su una visione di ragionare per obiettivi e risultati, in grado di approdare a sinergie volte all'ottimizzazione dei processi lavorativi.

A capo dell'area "sicurezza", al pari di altri funzionari direttivi, dovrebbe finalmente essere preposto un Commissario direttivo, di livello, riteniamo, immediatamente inferiore al capo dell'istituto.

Siamo convinti, dunque, che lo sviluppo delle nostre carriere e professionalità debba avvenire, coerentemente con l'espressione del relativo contratto e norme di raccordo, all'interno di un *management* moderno informato ai principi dell'efficienza ed efficacia, in una riorganizzazione dell'Amministrazione.

Su questo punto va segnalata la necessità di un congruo incremento del personale di Polizia penitenziaria, al fine di compensare l'adozione, negli istituti, del servizio su quattro quadranti, la crescente diminuzione delle ore di lavoro straordinario, dell'orario lavorativo imposto dal contratto nonché di far fronte alle crescenti esigenze delle potenziate e potenziabili qualità della vita dei detenuti nell'ambito dei livelli di sicurezza.

E da questo punto di vista, della possibilità cioè, di collocarci e sviluppare competenze e professionalità all'interno di questo modello, siamo grati al Parlamento, e nello specifico al Sig. Ministro, - On. Oliviero Diliberto, di aver recepito e all'Amministrazione di recepire la nostra indicazione di non lasciare l'area della sicurezza "*zoppa*", priva, cioè, di un proprio funzionario direttivo.

La legge delega fa giustizia di questa scongiurata negatività e pone le basi per un riordino dell'Amministrazione, in tutte le sue articolazioni, armonico ed equilibrato, e per una qualificazione veramente moderna di tutta la sua attività.

La soluzione finale, siamo convinti, sarà un progetto condiviso e in quanto tale con zero errori di partenza.

Siamo convinti, non sull'onda del facile ottimismo, sarebbe imperdonabile per quanti come me tante ne hanno viste in seno a questa Amministrazione, ma perché crediamo che il percorso che stiamo facendo, per arrivare alla risoluzione finale, e questo sereno confronto e incrocio di conoscenze ne è la testimonianza, sia quello giusto.

Ritengo che siamo in presenza di una vera inversione di tendenza, e i risultati, quale costruzione partecipata e condivisa del nuovo assetto organizzativo, non potranno essere che giusti, cioè portatori di spazi operativi in cui, nel rispetto dei ruoli, competenze e compiti, tutti poterci ritrovare avvolti dal senso di appartenenza ad una dimensione unitaria e moderna dell'Amministrazione.

1) Sul versante che più direttamente ci riguarda, circa l'istituzione ruolo direttivo ordinario del Corpo, noi chiediamo:

a) una riserva di posti del 20% a favore del ruolo degli Ispettori della Polizia penitenziaria in possesso del titolo di studio del diploma superiore e una riserva di posti del 10% a favore di tutto il personale appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria in possesso di laurea.

2) Per il ruolo direttivo speciale del Corpo noi chiediamo che debbano trovare accesso ad esso:

a) tutti gli Ispettori nel ruolo alla data del 31 agosto 1995, in ragione del fatto che tutti, allo stato, hanno il conferimento di incarichi di rilevanza gestionale, riconducibili a natura direttiva, tramite la partecipazione al *corso/concorso* con conseguente formazione per un periodo non inferiore ad un anno, la relativa graduatoria finale terrà conto dei titoli di ciascun partecipante, (*anzianità di servizio nel ruolo, titolo di studio, incarichi svolti ed eventuali altri titoli professionali*), dei risultati ottenuti durante il corso nonché del punteggio o giudizio degli esami finali; tale graduatoria, includendo tutti gli ispettori sopraindicati, rimarrà in vita fino all'esaurimento in organico dei partecipanti, e dalla quale dovranno essere attinte quelle unità per coprire posti nel ruolo direttivo speciale *de quo* via via resisi disponibili;

b) per il ruolo direttivo speciale dovrà essere prevista l'istituzione di qualifiche (*nona - ottava e settima bis*), adottando a riguardo le stesse denominazioni in atto per la Polizia di Stato, nelle quali i vincitori del *corso/concorso* di cui al punto a) troveranno collocazione nel rispetto integrale della graduatoria finale;

c) gli Ispettori con funzioni di comandante di reparto, non vincitori del *corso/concorso* alla data della graduatoria finale di cui al punto a), in attesa, sulla base dello scivolamento della stessa, di essere utilmente collocati nel ruolo direttivo speciale, avranno precedenza assoluta nell'assegnazione ad incarichi di

preminenza professionale, quali quelli previsti per il coordinamento delle traduzioni e per il coordinamento di servizi tecnico-logistici o, comunque, per coordinamento dei servizi di amministrazione; l'assegnazione agli incarichi di cui al presente punto per tutti i rimanenti ispettori seguirà il criterio della loro collocazione nella graduatoria finale di cui al punto a).

Noi crediamo siano queste richieste né insensate né straordinarie ma solo “*normali*”, finalizzate al giusto riconoscimento di legittime aspettative in ragione dei nostri percorsi professionali e della nostra storia fatta, ricordiamolo, di tante, troppe abnegazioni quotidiane.

Chiediamo, e concludo, che per arrivare a tanto sia avviata una concertazione seria, che il tavolo della stessa sia partecipato da espressioni di tutte le articolazioni e che le relative risoluzioni tengano nel debito conto gli interessi di tutti, ed evitino tentazioni da vittoria di *Pirro*.

Grazie.

FRANCO SCARPA (*)

I pochi minuti di tempo disponibili sono comunque insufficienti a fare un'analisi completa della particolare struttura che è l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario (O.P.G.) e delle possibili modifiche nel contesto del nuovo modello organizzativo che l'Amministrazione penitenziaria si appresta a proporre.

Utilizzando le metodiche che sono proprie della professione medica, proverò a delineare succintamente il quadro della situazione attraverso le tre specifiche fasi di approccio ad una condizione patologica in medicina, formulando cioè una diagnosi, una prognosi, una possibile terapia, applicate a questo particolare "problema patologico" che è l'O.P.G.

Difatti bisogna dire che di una diagnosi vi è necessità poiché comunque si tratta di una patologia del nostro sistema di controllo sociale per quanto riguarda lo specifico campo del trattamento delle persone che commettono reati in condizioni di non imputabilità per incapacità di intendere e volere. Patologia perché, rispetto alle soluzioni individuate in altri Paesi dove, per il trattamento di persone che commettono reati in quanto infermi di mente, si ricorre alle strutture sanitarie del Ministero della Sanità o degli Affari Sociali, noi ricorriamo ad un "ibrido" che è carcere ed ospedale, struttura di cura e di contenimento, utilizziamo personale medico e di custodia contemporaneamente. Solo in alcuni Stati si trovano, come in Italia, strutture penitenziarie con personale penitenziario che si occupa del trattamento di malati di mente riconosciuti incapaci di intendere e volere al momento del reato. Di conseguenza la diagnosi non può che essere di malattia con il rilievo di una sofferenza un po' generale: sofferenza dei pazienti sottoposti ad una misura restrittiva penale in ambiente penitenziario e non sanitario; sofferenze degli operatori, sanitari e di custodia, che devono ambedue svolgere i rispettivi compiti i

(*) Direttore - Ospedale Psichiatrico Giudiziario - Montelupo Fiorentino.

primi in una struttura inadeguata e i secondi in quanto messi a confronto con problemi cui non sono stati formati; sofferenza dei servizi di assistenza territoriali che devono relazionarsi con una metodologia ed un sistema giudiziario che ha diversa organizzazione e prospettiva. L'ambiguità della struttura si ripercuote inesorabilmente anche sulla posizione e figura di chi la dirige: difatti il Direttore Medico è attualmente la figura unica apicale che assume a sé il compito di responsabile della struttura sia per quanto concerne il versante sanitario (e la legge 1241 e l'O.p. prevedono espressamente che a capo della struttura vi sia un Medico del ruolo tecnico sanitario) sia anche per quello tipicamente carcerario su cui viene attualmente previsto il ruolo del Dirigente. Nell'esaminare tra l'altro le categorie previste nella stesura provvisoria dei profili dei ruoli delle aree dell'istituto previste dal contratto integrativo, si evidenzia come le qualifiche professionali dei medici di ruolo siano collocate, nella bozza consegnataci, nell'area tecnica, che non accede al profilo di Dirigente in quanto è impensabile che dal ruolo tecnico sanitario di responsabile area sanitaria si possa assumere le funzioni di Dirigente di Istituto penitenziario se non viene specificato, e non sembra lo sia, che a capo degli O.P.G., con ruolo di Dirigente, debbano esserci esclusivamente Medici.

Ciò vorrà dire che gli Istituti O.P.G. saranno *sic et simpliciter* Istituti penitenziari il cui responsabile sarà di fatto un Dirigente penitenziario affermando così, del tutto definitivamente, la reale natura di tali istituti cioè Istituti penitenziari e retrocedendo l'attuale responsabile sanitario ad un semplice Capo area.

Se così sarà la diagnosi di patologia dell'Istituzione assumerebbe definitivamente una connotazione di etiologia "genetica" in cui lo "scompenso patologico" deriva non già da una causa o agente patogeno esterno o contingente (mancanza di risorse, inadeguatezza delle strutture etc.) ma da un'organizzazione interna abnorme che finirebbe per alimentare e perpetuare, nonostante ogni pensabile tentativo di adattamento e di compenso, meccanismi patologici e sofferenza.

Sul piano della prognosi bisogna premettere che la diagnosi effettuata può essere inquadrata in quelle di tipo cronico, invalidante e probabilmente ad esito infausto, o comunque non

orientata alla risoluzione spontanea o fisiologica verso la guarigione, soprattutto se non verrà adottata alcuna terapia. Tale giudizio è determinato dal fatto che la etiologia genetica endogena non consente di certo una spontanea risoluzione con guarigione o, al meglio, una possibile evoluzione con stabilizzazione della condizione patologica, ma è destinata in ogni caso alla definitiva estinzione *per exitus*.

È invalidante perché comunque comporta una perdita delle funzioni che, in condizioni di diversa organizzazione, potrebbero essere svolte da parte di tutte le categorie del personale le quali non hanno concreta possibilità di esplicitare la professionalità e le competenze cui sono state formate. Diminuzione della capacità di lavoro, ossia invalidità, si verifica anche a carico delle stesse possibili risoluzioni di recupero degli internati che finiscono, anche grazie alla rigidità dell'Istituzione e dei suoi meccanismi, per avviarsi allo stesso percorso di cronicità che affligge l'Istituzione. È inoltre ad esito infausto perché una Istituzione simile non è solo anacronistica, in paragone all'evoluzione delle strutture sanitarie del territorio generate dalla Riforma del sistema di assistenza psichiatrica successiva alla legge 180/78, ma anche destinata a non poter vivere una sua organizzazione stabile poiché il modello cui potrebbe ispirarsi (quello dell'Ospedale Psichiatrico) è definitivamente superato. Tale condizione di "sospensione della vita" coinvolge gli occupanti, pazienti ed operatori, in una sorta di "terra di nessuno" dove regole e procedure assumono un significato ambiguo e la stessa buona volontà e professionalità degli operatori perde ogni significato e valore.

Interessante è comunque il versante della terapia che, nonostante l'infausta prognosi (o forse proprio per questo), potrebbe essere comunque risolutiva o, ad ogni buon conto, avviare un processo di cambiamento se attuata nella maniera corretta e nei tempi ragionevoli. Quale può esser una terapia di tale problema? Indubbiamente terapie, anche radicali, sono state già proposte: tagliare alla base l'esistenza del problema abolendo la misura di sicurezza e, di conseguenza, l'O.P.G.? eliminare le attuali strutture sostituendole con Istituzioni Pubbliche che prendano in carico il problema di trattamento degli infermi di mente autori di reato all'interno del S.S.N. ? È scontato che ogni terapia ha i suoi effetti collaterali e può

comunque determinare sofferenza e danno, accettabili in ogni caso se vi è l'obiettivo di realizzare un processo di guarigione che comunque un trattamento terapeutico deve prevedere.

Il dubbio è comunque che si propongano terapie impossibili per non attuare quelle possibili modifiche del sistema che potrebbero avviare un processo, se non di guarigione, di eliminazione delle parti malate o disfunzionali. C'è da credere, a conferma di quanto detto, che l'attuale ipotesi di riforma del Sistema sanitario penitenziario con il suo passaggio al Sistema Sanitario Nazionale non sia una terapia che si possa, o si voglia, applicare in quanto il potenziale beneficio che verrebbe determinato è ritenuto inferiore alla sofferenza di alcune parti del corpo (in questo caso quelle sanitarie). Una legge chiara ora c'è e prevede che il trattamento sanitario negli Istituti penitenziari sia assicurato dalle strutture del Sistema Sanitario Nazionale e non più da un Sistema sanitario penitenziario separato e autoreferente. Tale provvedimento potrebbe avviare, nel caso dell'O.P.G., quel processo di ricucitura e di omologazione tra le strutture di cura del territorio e quelle penitenziarie, restituendo agli internati infermi di mente un pieno diritto ad un trattamento analogo a quello erogato sul territorio. Affermare tale diritto rappresenta una condizione indispensabile per garantire che la misura di sicurezza sia non una parentesi di sospensione del diritto alla cura adeguata ed appropriata nella carriera del paziente psichiatrico ma, al contrario, un momentaneo passaggio e che non altera né allontana la persona dalle strutture di cura e dai diritti che comunque le sono propri, in quanto malato di mente. È comunque evidente che tale intervento sulla normativa del Sistema sanitario potrebbe incidere solo sull'organizzazione del servizio sanitario e psichiatrico dell'Istituto mentre resterebbe comunque necessario intervenire sul piano della modifica della normativa sulle misure di sicurezza, o delle strutture degli O.P.G. (agendo sul Codice penale o sull'Ordinamento penitenziario). Ciò non toglie nulla alla possibilità di avviare comunque un processo di riavvicinamento del sistema di intervento e di trattamento dei pazienti psichiatrici prosciolti ad un'organizzazione e competenza che sia non dissimile da quella del Sistema Sanitario Nazionale.

Ciò non toglie che in un momento successivo si possano adottare le terapie più radicali che prevedono, e richiedono comunque tempi più lunghi, l'intervento sul Codice penale e sulle strutture stesse che devono assumere un ruolo e compito più sanitario e meno custodiale, dove prevalenti siano le ragioni di cura e non di controllo.

BETTY MELCHIORRE (*)

Sono un Collaboratore amministrativo contabile ed opero in Lombardia. Una regione, il cui solo nome, dovrebbe lanciare forti messaggi alla Commissione scientifica qui presente dati i grossi e gravi problemi che la investono.

Ma non è nelle mie intenzioni fare del vittimismo; sia chiaro, non perché non sia il caso di farlo, ma semplicemente perché non è questa la opportuna sede. Va comunque precisato, che tutto ciò, che è stato oggetto di discussione, sia ieri che questa mattina non può a mio avviso essere adeguatamente valutato se esula da quella che è la triste realtà operativa della periferia. Sottolineo triste, perché in tanti casi (riguardanti non solo la Lombardia), è di questo che si tratta.

A tale proposito vorrei riportare quanto è stato diramato dalla nostra Amministrazione in fase preparatoria del convegno, con il documento inoltrato a tutti gli Istituti a firma del dr. Mancuso, e cito testualmente:

«.... si intendono individuare le soluzioni da adottare per i tanti problemi ancora aperti, nella convinzione profonda che una riforma calata dall'alto e che non tenga conto dell'esperienza, delle aspirazioni, delle riflessioni, ed anche delle amarezze del personale che le dovrà dare vita concreta, carne, sangue e muscoli, non ha alcuna possibilità di raggiungere i pur alti fini che si propone...». Un messaggio molto forte, che ha centrato l'obiettivo e che io personalmente ho molto apprezzato. Ma dopo un attimo di riflessione, mi sono resa conto che sangue, carne e muscoli per l'Amministrazione ne sono rimasti ben pochi. La cosa più preoccupante, è che non credo di essere stata l'unica a fare questo tipo di considerazione, dato che di realtà operative difficilmente gestibili, nella nostra Amministrazione, purtroppo, ne esistono molte.

(*) Collaboratore amministrativo contabile - C.C. Monza.

E allora che cosa fare?

Mi sembra di aver capito che, fra gli obiettivi che la nostra Amministrazione si propone, vi siano anche quelli mirati a motivare il personale che opera a diverso titolo ed a tutti i livelli.

Va detto che questo è un eccellente fine, che però non si raggiunge solo discutendo dei vari decreti delegati che andranno emessi a breve e che possono essere più o meno condivisibili secondo le linee politiche, aspirazioni personali e professionali di ognuno di noi. Questo lavoro lo lasciamo fare nelle opportune sedi, congiuntamente tra i rappresentanti della nostra Amministrazione e le diverse sigle sindacali in rappresentanza del personale; pur precisando che queste ultime non riescono più ad essere i portavoce delle aspettative di tutto il personale, poiché la situazione della nostra Amministrazione è frutto di una serie di errori del passato che rendono oramai difficilissimo trovare delle vie risolutive che possano accontentare tutti.

Oggi, più che mai abbiamo bisogno di sentir parlare delle risorse che verranno messe a disposizione dell'Amministrazione, e di conseguenza a disposizione del personale, per dare attuazione ai vari decreti Delegati.

È proprio al riguardo, che io personalmente ho la netta sensazione e spero ardentemente di sbagliarmi, che c'è un grosso divario in termini di tempo, tra l'emissione di tali decreti (per i quali è prevista una scadenza) e l'ottenimento delle relative risorse.

Se così fosse, è implicito, che in tali circostanze chi pagherà le conseguenze del riassetto organizzativo saranno per l'ennesima volta quelle realtà che operano già da tempo allo stremo delle forze.

A tale proposito noi intendiamo ringraziare il Ministro Diliberto per la boccata d'ossigeno che ci ha portato con le sue dichiarazioni sugli impegni assunti a livello politico con particolare riferimento agli stanziamenti economici previsti per l'Amministrazione penitenziaria, ma noi abbiamo bisogno di sapere dalla nostra Amministrazione se tali finanziamenti coprono il 100% delle nostre necessità; e se così non fosse, abbiamo bisogno di sapere:

1) che percentuale rappresentano rispetto al nostro attuale e reale fabbisogno;

- 2) come si intende distribuirli;
- 3) a quali settori si intende dare la priorità, rispetto alle emergenze che ci investono.

Un'altra precisazione va fatta al riguardo, e cioè che comunque, nel tempo, la nostra Amministrazione è sempre stata penalizzata rispetto ad altre, in particolare per quanto attiene gli stanziamenti economici; non sappiamo, però, se ciò si sia verificato per problemi di natura politica o per responsabilità amministrative. Sappiamo, invece, con certezza che ciò ha causato una emergenza generale del settore penitenziario che altre Pubbliche Amministrazioni hanno oramai superato da tempo.

A titolo di esempio si può riferire quanto segue:

Io per la mia categoria rappresento la più giovane di servizio a livello nazionale (ne siamo otto a fronte di un concorso bandito per settantadue posti); sono dieci anni che lavoro, e dalla mia data di assunzione ad oggi sono riuscita a veder arrivare solo undici Ragionieri di VI° liv. per tutta la nazione, mentre sono riuscita a vedere andar via molto personale comparto Ministeri dalle Regioni del nord. Non mi risulta che si sia verificata la stessa cosa nell'Amministrazione giudiziaria, dato che trattasi dello stesso Ministero; come non mi risulta che ciò si sia verificato per altre Amministrazioni statali.

Noi nelle aree amministrativo-contabili andiamo avanti grazie alla professionalità dimostrata dagli Agenti di Polizia penitenziaria adibiti a mansioni d'ufficio.

Mi sembra di aver capito, e qui spero di sbagliarmi, che nella riorganizzazione delle aree, sono possibili gli appoggi di tali unità, tranne che nei settori amministrativo-contabili e tecnici.

Opinione, anche questa, che può essere più o meno condivisibile.

Ho anche sentito dire, che se operiamo in tal senso, riusciamo a recuperare 3.000 unità indispensabili per il rinforzo della Forza di Polizia penitenziaria. Benissimo!

A questo punto, però è mancato un passaggio indispensabile dato che siamo in attesa di risposte da troppo tempo, e più precisamente:

a) i posti di servizio amministrativo contabili e tecnici che resteranno scoperti come li gestiremo?

b) perché gli Agenti di Polizia penitenziaria che, in particolare nel nord, sono stati insediati negli uffici successivamente alla data di riforma, per far fronte alle emergenze dei diversi settori, non devono ottenere, se interessati, la possibilità di optare nei ruoli del comparto Ministeri, così come è stato consentito ai loro colleghi che li hanno preceduti?

A titolo di esempio, basti pensare che nella realtà in cui opero io, gli agenti sono stati insediati negli uffici tutti a partire dal 1993 in poi, per evitare la paralisi totale dell'istituto; infatti, solo in area amministrativo-contabile sono attualmente in servizio quattro qualifiche funzionali appartenenti ai diversi livelli professionali comparto Ministeri rispetto alle quattordici indispensabili e previste dalle piante organiche.

È quindi chiaro che, nella realtà del nord tali unità rappresentano la linfa vitale delle strutture. Anche a loro è dovuto un riconoscimento per il lavoro svolto fino ad oggi.

Come già ben noto a tutti noi, emerge inoltre chiaramente che, ci sono realtà molto diversificate tra di loro che rendono difficilissimo trovare una soluzione univoca ai vari problemi.

Allora è proprio qui che bisogna fare molta attenzione, in modo tale da:

1) dare avvio ad una nuova era della nostra Amministrazione penitenziaria che abbandoni i vecchi e sbagliati metodi gestionali che hanno generato questa situazione globale. La nostra più grande fortuna è che abbiamo il vantaggio di evitare di rifare gli errori già commessi in passato;

2) evitare che le realtà penalizzate siano di nuovo quelle che lo sono state per troppo tempo.

Dato che, oggi, quest'ultimo problema rappresenta uno degli ostacoli insormontabili, al fine di porvi rimedio, si ipotizza sempre più la mobilità del personale per razionalizzare al meglio le risorse disponibili.

Sappiamo benissimo che non è una strada percorribile, poiché intervengono una serie di fattori e di equilibri che non consentiranno mai una tale movimentazione.

Nello stesso tempo sentiamo parlare di piante organiche piene a livello nazionale; noi, al nord ed in qualche altra sfortunata realtà, continuiamo a chiederci dove si trovi mai questo personale.

Allora se la situazione è per molti versi, questa così prospettata, è arrivato il momento in cui l'Amministrazione e le sigle sindacali devono fare delle scelte coraggiose.

Scelte divenute indispensabili per garantire un maggior livello di professionalità in tutti i settori dell'Amministrazione penitenziaria e per garantire e tutelare tutti i diritti dei singoli lavoratori, questa volta però preoccupandosi di farlo in maniera equa su tutto il territorio nazionale. Tra i diritti prioritari dei lavoratori che devono essere ancora garantiti in molte realtà della nostra Amministrazione, annoveriamo il normale carico di lavoro e la conseguente serenità operativa.

Diritti prioritari per tutelare la dignità di qualunque lavoratore. Come porre rimedio a questi problemi:

1) bandendo nuovi concorsi?

2) dando la possibilità di optare a quanti della Polizia penitenziaria operano da sette anni in ruoli Amministrativi, questa volta però avendo un piano ben organizzato, dato che una volta abbiamo già fallito?

3) informatizzando al massimo i servizi?

Si tratta di risposte che non possono più tardare ad arrivare, se l'Amministrazione intende davvero motivare il personale a tutti i livelli. Occorre, adesso più che mai, che questa Amministrazione sia in grado di regolamentare tutte le situazioni operative più difficili.

Inoltre, dato che siamo consapevoli che purtroppo i tempi non potranno essere brevi, particolare attenzione e regolamentazione andrà dedicata al periodo di transizione che avremo, in attesa dell'effettivo ottenimento di tutte le risorse necessarie.

Passaggio indispensabile ed anche prioritario dovere di una Amministrazione, poiché tendente ad evitare che nel silenzio assoluto tutto venga lasciato (come in passato) alla libera interpretazione del singolo in periferia, che causerà, come sempre, una continua "guerra" tra categorie e persone che non potrà che essere deleteria per tutti; in qualche caso forse anche per qualche singolo più sfortunato di altri.

La cosiddetta "guerra dei poveri e dei disperati" che purtroppo ancora oggi si combatte in molte realtà.

Vorrei, infine, fare un ultimo riferimento all'intervento introduttivo del Consigliere Gianfrotta, in particolare laddove ci ha parlato dell'obiettivo del superamento della burocrazia e

dell'avvicinamento dei nuovi criteri operativi a quelli "manageriali" propri delle realtà privatistiche.

Un obiettivo sicuramente ampiamente condiviso da parte di tutti gli operatori dell'Amministrazione.

Ma va detto, a proposito, che per poterlo raggiungere occorre operare una vera e propria rivoluzione all'interno della nostra Amministrazione.

Infatti, a mio avviso, quattro sono i principali stravolgimenti che dovrebbero essere compiuti in tal senso:

1) Rivedere tutto il nostro Regolamento di Contabilità Carceraria risalente, ormai, al 1920.

Nel 2000 vogliamo sentir parlare di "budget finanziari" da amministrare con maggiore elasticità, per consentire una ottimale gestione economica, che dovrà essere sempre più vicina ai canoni privatistici.

A tale proposito occorre precisare che, è stata presentata per la seconda volta una bozza di revisione di tale regolamento, alla quale ci auguriamo ne seguano altre. Siamo fiduciosi sul fatto che diventi oggetto di costruttiva discussione e che non venga cestinata per l'ennesima volta, così come purtroppo è già avvenuto negli anni passati.

2) Investire molto di più sulla informatizzazione dei servizi. Ciò consentirà un allineamento della nostra Amministrazione a tutte le altre Pubbliche Amministrazioni, uno snellimento di tutte le procedure burocratiche con conseguente parziale soluzione delle carenze organiche di personale.

3) Investire molto di più sulla formazione del personale e sulla conseguente incentivazione dello stesso, correlativamente al grado di professionalità raggiunto, nonché agli obiettivi realizzati a pieno che abbiano garantito un maggior coefficiente di produttività.

4) Snellire al massimo l'iter burocratico delle diverse pratiche. Questo obiettivo potrà essere raggiunto solo attraverso un vero e proprio e non semplicemente fittizio decentramento di gran parte delle competenze e della relativa autonomia decisionale, dalla sede centrale ai diversi Provveditorati. Il tutto, naturalmente, mantenendo sempre e comunque una funzione di indirizzo e semplice e puro controllo a livello centrale.

Solo le Regioni possono conoscere nel migliore dei modi le situazioni operative territoriali e le conseguenti migliori soluzioni da adottare.

In conclusione, si può affermare che quelli illustrati sono, a mio avviso, i prioritari obiettivi da porsi, poiché rappresentano l'unico e vero mezzo indispensabile per poter raggiungere gli eccellenti fini che la nostra Amministrazione si sta proponendo.

Si potrà parlare di riqualificazione del personale solo se contemporaneamente verranno adottate delle nuove ed innovative politiche gestionali.

Attendiamo fiduciosi delle risposte, poiché solo attraverso tali canali si potrà ottenere una forte motivazione del personale, un ammodernamento della nostra Amministrazione, che garantiranno finalmente un corretto funzionamento della nostra Amministrazione nel pieno rispetto di tutta la normativa vigente nel settore.

MARIO NASONE (*)

Ripensare ad un nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione penitenziaria per rispondere alle nuove sfide del secolo che si apre significa innanzitutto prendere coscienza di come ancora una volta stiamo assistendo al tentativo di scaricare sul carcere e sul servizio sociale le contraddizioni di una società che non riesce a promuovere politiche di inclusione sociale di ampie fasce di popolazione che vivono ai margini.

I dati sulla popolazione detenuta parlano chiaro e ci dicono dell'alta incidenza (oltre il 60%) del numero dei detenuti tossicodipendenti, immigrati e dei giovani-adulti molti dei quali vengono reclutati e cooptati dalle mafie anche durante l'esperienza detentiva.

Tali categorie sociali non trovando risposte nella società, inevitabilmente entrano sempre più in circuiti di devianza e quindi nel carcere. Tenendo presente questo *trend* possiamo tranquillamente affermare che se l'anno 1999 è stato a livello di *mass-media* e di opinione pubblica quello della domanda di sicurezza, l'anno 2000 sarà invece l'anno del sovraffollamento e dell'emergenza carceri che porrà problemi ai quali l'amministrazione penitenziaria non è preparata.

Il problema è quindi innanzitutto politico e la presenza a questo nostro convegno del Ministro e del Sottosegretario è molto importante per questi motivi e per capire se Governo e Parlamento hanno la volontà di attrezzarsi e di investire risorse economiche e umane adeguate ai bisogni che il nostro settore esprime.

C'è bisogno di un piano straordinario per l'edilizia penitenziaria che sia però anche mirato alla attivazione dei circuiti penitenziari differenziati di cui si parla sempre ma che non si riesce a realizzare concretamente.

(*) Assistente sociale coordinatore - C.S.S.A. - Reggio Calabria

A tal proposito bisogna anche chiedersi perché i lavori di costruzione delle carceri durano così a lungo e l'esempio della Casa di reclusione penale di Reggio Calabria è emblematico trattandosi di una opera finanziata nel 1989 e che si trova ancora nella fase di cantierizzazione.

Nuovi istituti e più funzionali al trattamento abbisognano però di personale adeguato ed in particolare appare sconcertante l'esiguo numero di operatori trattamentali, educatori, esperti, assistenti sociali. Infatti non si può contrastare il sovraffollamento solo costruendo nuove carceri e aumentando il numero degli agenti di Polizia penitenziaria ma bisogna investire di più in attività di recupero e di inserimento sociale.

È anche il momento di dare all'esecuzione penale esterna quella dignità, quella collocazione che finora non ha avuto per dare effettivamente corso reale alla riforma penitenziaria che compie 25 anni ma che anche da questo punto di vista ha trovato soltanto una parziale applicazione contando su strutture come i C.S.S.A. che con poco personale devono gestire oltre 30.000 misure alternative l'anno.

È il momento per l'Amministrazione di scegliere con decisione la strada del rafforzamento delle misure alternative, prevedendo per ciò un Ufficio centrale presso il Ministero e un Ufficio regionale presso il Provveditorato per l'esecuzione penale esterna, inserendo nel Bilancio dello Stato un capitolo *ad hoc* (come avviene in molti paesi europei) per il potenziamento di questi interventi alternativi al carcere.

In particolare va rivisto il ruolo dei C.S.S.A. che in atto sono la "cenerentola" dell'Amministrazione penitenziaria, fornendo personale in modo adeguato, multiprofessionalità, autonomia contabile, risorse per garantire un servizio-giustizia più efficiente e il raggiungimento degli obiettivi.

Infine vorrei sottolineare all'attenzione del Direttore Generale la situazione nel Sud dei tanti giovani e giovanissimi che incrociano l'esperienza del carcere o sono in carico al C.S.S.A.. Sono soggetti che spesso non hanno ancora compiuto una scelta di criminalità irreversibile e che possono essere sottratti al controllo della criminalità organizzata se si riuscirà a garantire loro attenzione e opportunità di lavoro e di socializzazione.

La lotta alla mafia si può fare anche così, intervenendo su quello che è il serbatoio di manovalanza da cui essa attinge per riprodursi.

NUNZIELLA DI FAZIO (*)

Io vorrei anzitutto premettere che con estremo pudore e disagio vengo a parlare di una categoria di personale che è quella dei Collaboratori di istituto penitenziario (C.I.P.): con difficoltà perché credo di venire a dire cose che per noi erano chiare almeno quando siamo entrati nell'Amministrazione. Sinceramente l'Amministrazione ha investito molto sui C.I.P. anche perché con due soli concorsi sono stati assunti circa duecentocinquanta funzionari quindi significa che c'era bisogno di questo personale e sulla qualità perché noi siamo stati assunti con una laurea, abbiamo sostenuto una prova che sicuramente abbracciava una vasta gamma di discipline che non riguardavano solo Direttori ed abbiamo fatto un corso per funzionari di cui la Dott.ssa Culla e la Dott.ssa Cognetti vi possono dare atto e che era un corso per direttori. Tanto è vero che nel '94 '95 e '96 il corso è stato fatto insieme dai C.I.P. e dai Direttori.

Tutt'oggi è in atto un corso che è per i Direttori e non per responsabili di un solo settore. A parte questo in Istituto abbiamo svolto delle funzioni che sicuramente erano quelle delegate dal Direttore ed erano strettamente alle direzioni di Istituto.

Il Decreto Legislativo 200 del '95 ci ha delegato le responsabilità dell'ordine e della sicurezza in mancanza del Direttore.

Lo stesso Direttore Generale con le circolari del '98 ci dava delle funzioni che erano proprio quelle della direzione e ci diceva che non dovevamo essere ulteriormente mortificati nel compito, nel ruolo che andavamo a svolgere tutti i giorni.

Ecco a questo punto l'Amministrazione penitenziaria del 2000 vuole riutilizzare queste risorse e come? E mi piace

(*) Collaboratore istituto penitenziario - C.R.N.C. - Padova.

ricordare al Cons. Mancuso una cosa che Lei stesso ha detto a noi all'inizio del corso di formazione in sostituzione del Direttore Generale Margara, ci disse: «voi siete il futuro dell'Amministrazione». Ecco a questo punto e chiudo qui brevissimamente, vorrei chiedere: quale è oggi il nostro futuro?

C. SAPIA (*), P. A. SARDI (**),
L. ABAZIA (***)

La Costituzione italiana, al terzo comma dell'art. 27 sancisce:

«Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

A distanza di molti anni dalla formulazione di questo articolo, la legge n. 354 del 26 luglio 1975 ha tentato di disciplinare tale orientamento costituzionale ribaltando sia il concetto meramente retributivo della pena, sia quello meramente custodialistico del carcere: si è fatta strada l'idea che i condannati dovessero essere rieducati e reinseriti nella società anche attraverso la mano degli esperti in psicologia, psichiatria, criminologia.

Del resto non si può non condividere l'idea che sia questo l'unico modo per equilibrare il rapporto costi-benefici relativamente all'universo-carcere senza che esso diventi una sorta di buco nero senza alcuna ricaduta positiva in termini sociali.

Quando nel 1931 il Codice Rocco introduce la figura del Giudice di Sorveglianza, a costui viene solo formalmente demandato il compito di controllo della vita del carcere e della rieducazione del detenuto.

Di fatto egli continua a svolgere funzioni meramente giuridiche, limitandosi a rare e formali visite negli stabilimenti detentivi, mentre il controllo dei detenuti e del loro destino rimane affidato al Direttore che opera con la collaborazione del Medico e del Cappellano.

(*) Responsabile Gruppo Psicologia e Giustizia - (**) Presidente Ordine degli Psicologi della Regione Campania - (***) Responsabile Gruppo "Adolescenza e devianza minorile".

Tale situazione dura grosso modo fino al 1964, epoca in cui il concetto di umanizzazione della pena sfocia nel disegno di legge n. 285 del 28 ottobre 1968 in cui vengono modificati soprattutto i rapporti tra i detenuti e le comunità esterne, viene previsto l'intervento di persone estranee all'Amministrazione carceraria, viene potenziato il ruolo del Giudice di Sorveglianza, nascono le figure degli Educatori e degli Assistenti sociali.

Con l'art. 776 viene concesso all'Amministrazione carceraria di servirsi di professionisti esperti in psicologia e psicopatologia, dando così un risvolto scientifico al tentativo di reinserimento del detenuto.

La figura dell'Esperto ex art. 80 così come oggi la conosciamo, nasce nell'ambito della succitata legge 354 del 26 luglio 1975; trattasi di operatore che interviene nella fase di esecuzione della pena, realizzando l'osservazione scientifica della personalità e predisponendo, di concerto con le altre figure significative del carcere, il programma individualizzato di trattamento.

Attualmente all'interno del D.A.P. gli Psicologi ex art. 80 sono all'incirca seicento: essi operano sulla base di accordi individuali per prestazioni che hanno carattere di attività libero-professionale, con una parcella oraria che è di lire 30.300 lorde (24.240 nette).

Mi preme, a questo punto, fare un inciso.

Una situazione contrattuale quale quella sin qui descritta non è più giustificabile con l'intento di garantire agli Psicologi serenità e correttezza di interventi attraverso il mantenimento della formale indipendenza dalla istituzione. L'esperienza degli ex art. 80 ha dimostrato che il professionista, pure da libero professionista, deve, giustamente, misurarsi con l'istituzione e con le sue rigidità ed è profondamente calato nelle maglie dell'universo-carcere di cui deve conoscere perfettamente, se vuole operare al meglio, dinamiche, meccanismi, relazioni inter ed intra-ruolo.

Tali professionisti, per poter ricoprire il loro incarico, devono aver superato una regolare prova selettiva presso il Ministero della Giustizia o presso i Provveditorati regionali,

conferendo sia su tematiche squisitamente psicologiche (tecniche di indagine della personalità, testistica ed altro), sia su argomenti attinenti all'Ordinamento penitenziario.

Ed ecco un ulteriore inciso.

In virtù di quanto fin qui asserito, gli Psicologi ex art. 80 attualmente operanti nel D.A.P. chiedono formalmente che siano loro riconosciute la competenza acquisita ed il servizio che essi hanno sinora garantito all'Amministrazione.

Di solito si usa distinguere tra lo Psicologo dell'osservazione e trattamento, quello del servizio nuovi giunti, quello del presidio per tossicodipendenti. Di fatto noi riteniamo che un distinguo di tal genere sia pertinente solo per quel che attiene ai differenti capitoli di spesa ai quali il D.A.P. attinge per la retribuzione di detti professionisti.

In realtà è impossibile discriminare uno psicologo dall'altro soprattutto in virtù del concetto di "presa in carico" del detenuto da parte dello psicologo di riferimento per tutto il periodo della detenzione: è questo un concetto giustissimo, che noi condividiamo appieno, e al quale da diverso tempo ormai il D.A.P. ci ha chiesto di uniformarci.

Di fatto, tutti gli Psicologi ex art. 80 effettuano i seguenti interventi:

- ruolo attivo all'interno dell'équipe trattamentale con stesura dei programmi di trattamento individualizzati e giudizio, quando possibile, sulla prognosi di recidività;
- intervento sulle urgenze (autolesionismi, crisi, tentativi di suicidio);
- counseling;
- colloqui di sostegno;
- relazioni d'aiuto.

Eppure qualcuno tenta di scindere la professionalità degli Psicologi ex art. 80, attribuendo un ruolo sanitario a coloro che si occupano di tossicodipendenza e negandolo a coloro che si occupano di osservazione e trattamento (sic). Se è vero, come è vero, che la psicopatologia ha individuato dei disturbi specifici della popolazione carceraria (Allegato 1), come è mai possibile negare un ruolo sanitario a chi si occupa di tali faccende?

Ora, è proprio lo psicologo dell'osservazione e trattamento, insieme a quello dei nuovi giunti, che più di altri ha modo di osservare e di seguire questi disturbi nell'ambito delle detenzioni lunghe e della "psicopatologia reclusa". Non è forse sanitario e psicoterapeutico (beninteso, nel senso contestualizzato del termine) il trattamento di un disturbo della personalità, di una sintomatologia border-line oppure di uno scompenso psicotico franco?

Inoltre praticamente tutte le problematiche più attuali della devianza e del carcere attengono, per complessità e caratteristiche, all'area di intervento dello Psicologo: molto, o forse semplicemente di più, egli potrebbe fare per categorie di detenuti sempre più presenti e sempre più altamente problematiche: i pentiti, i perversi sessuali, i soggetti affetti da patologia cronica ingravescente (HIV, epatiti, e quant'altro).

Sicuramente di più e meglio si potrebbe fare per costoro, se agli Psicologi ne fosse data la concreta possibilità.

Il servizio nuovi giunti è stato istituito con circolare di Nicolò Amato del 30.12.87, con l'intento di accertare e prevenire il rischio che il soggetto, soprattutto se alla prima esperienza detentiva, possa compiere atti estremi o subire violenza da parte dei detenuti.

Gli adempimenti del servizio nuovi giunti dovrebbero essere effettuati entro le prime 24 ore dall'ingresso del detenuto in Istituto (!).

L'allegato alla circolare di Nicolò Amato (Allegato 2) indica i parametri che lo Psicologo dei nuovi giunti deve valutare ed i quesiti ai quali egli deve fornire una risposta dopo il colloquio d'ingresso.

Ora ci si chiede come sia possibile realizzare un adempimento puntuale ed esaustivo per es., per un professionista che, come chi vi parla, abbia un incarico di 45 ore mensili da distribuire tra l'osservazione e trattamento, i nuovi giunti e le tossicodipendenze in un istituto che a gennaio del 1999 contava 342 definitivi su di una popolazione detenuta di 457 unità.

Per completezza ricordo che altri due colleghi lavorano, con lo stesso monte-ore, a Bellizzi Irpino dal 1995: in ogni caso

il lavoro psicologico ivi realizzabile è assolutamente inadeguato al fabbisogno.

Lo Psicologo del presidio tossicodipendenti, pur ponendosi come elemento di raccordo tra l'istituzione carceraria e le strutture territoriali preposte al trattamento di queste problematiche, non può non farsi carico della psicopatologia che sottende alla tossicodipendenza. Se ne avesse la possibilità egli potrebbe di certo garantire un intervento più adeguato alle necessità, per es. lavorando con i gruppi, il che rappresenta l'intervento d'elezione sul tossicodipendente, per es. dedicandosi di più a preparare il detenuto alla misura alternativa, affinché essa rivesta effettivamente una valenza trattamentale e non costituisca una semplice alternativa alla reclusione, svincolata da qualsiasi significato di crescita personale.

Orbene, gli Psicologi ex art. 80, la cui posizione giuridico-professionale a tutt'oggi non è chiarita, la cui attività rimane sfumata e precaria, per i quali il D.A.P. non ha previsto concreti programmi di formazione e di coordinamento validi per la messa a punto di schemi di operatività comuni sul territorio nazionale,

CHIEDONO

nel rispetto della loro professionalità, che venga loro riconosciuto uno *status* lavorativo decoroso per livello di retribuzione e di tutela ed adeguato all'impegno da essi profuso nelle carceri, nonché alle responsabilità che essi quotidianamente si assumono.

Essi ritengono indispensabile che la definizione delle loro sorti all'interno del D.A.P. passi attraverso il confronto delle Istituzioni con coloro che in prima persona, e senza alcuna salvaguardia in termini di indennità, da molti anni garantiscono all'Amministrazione un non trascurabile supporto nel controllo della psicopatologia reclusa.

ALLEGATI

ALLEGATO 1

DISTURBI PSICHICI SPECIFICI NELLA POPOLAZIONE CARCERARIA

- Sindromi depressive
 - Reattive
 - Endo-reattive
 - Mascherate
- Tentativi di suicidio.
- Sindromi isteriche ed ipocondriache.
- Stati crepuscolari Ganseriani.
- Autolesionismo.
- Sindromi Borderline.
- Sindromi dissociative (simulazioni).
- Stati di eccitamento.
- Disturbi della condotta (aggressività, comportamento antisociale).
- Sindromi da stress.
- Sindromi ipersessuali e parafilie.
- Alcoolismo.
- Tossicodipendenze.
- Sindromi da "prisonizzazione".
- "Sciopero della fame".

Da Bruno F., Mastronardi V., Ferranti P., *L'intervento farmacologico in soggetti istituzionalizzati* (Trattato di Criminologia, Medicina Criminologica e Psichiatria Forense, a cura di Franco Ferracuti, Vol. XII, Giuffrè, Milano, 1989).

ALLEGATO 2

FATTORI DI RISCHIO SUICIDA - (A-B-C) - IN AMBIENTE CARCERARIO

A) *Aspetti epidemiologici/anamnestici*

- 1) Età: Adolescenti e giovani in particolare della classe 20-29 anni. Anziani al di sopra dei 65 anni.
- 2) Sesso:
 - maschi: più determinati al suicidio;
 - femmine: maggiore ricorso al tentativo di suicidio.
- 3) Ambiente: Maggiore frequenza nelle persone abitanti al Nord.
- 4) Lavoro: Perdita del lavoro da meno di sei mesi; per i disoccupati cronici e per coloro che non hanno mai lavorato il rischio è minore.
- 5) Istruzione: Maggiore è l'istruzione, più grande è il rischio.
- 6) Esperienze: Prima carcerazione; rischio maggiore nella prima settimana di custodia, specialmente in coloro che si trovano in attesa del giudizio. In generale si suicidano più i soggetti già altre volte condannati e tra questi maggiormente chi ha scontato pene superiori ai 18 mesi ed è giovane.
- 7) Malattie: L'apprendere la diagnosi di una grave malattia fisica.
- 8) Cronicità: Il perdurare di una malattia indipendentemente dalla gravità.
- 9) Abulia
- 10) Tipo di impatto con l'istituzione
- 11) Choc dell'evento

B. - *Aspetti di personalità*

- 1) Aggressività: Soggetti violenti oppure con un elevato livello di ostilità verso gli altri, è da verificare bene la direzione dell'aggressività, la quale solo apparentemente potrebbe essere del tipo eterodiretta.

2) Egocentrismo: Attirare l'attenzione su di sé richiedendo continuo aiuto medico o psicologico; possibilità di azioni dimostrative, più che letali.

3) Recidività: La coazione a ripetere il tentativo di suicidio è molto forte, occorre valutare quante volte, quando e con quali mezzi ha tentato il suicidio per comprenderne la determinazione.

4) Dipendenza: l'autonomia del soggetto dalle altre persone può essere misurata in termini di dipendenza-indipendenza.

5) Disturbi: La presenza di chiari disturbi psichici, idee persecutorie, angosce, fobie, ecc.

C. - Aspetti affettivi

1) Sviluppo: Perdita di uno o entrambe le figure genitoriali entro i 16 anni di età.

2) Contatti: Situazioni di isolamento sociale, di abbandono della relazione da parte di figure significative.

3) Stile di vita: Alcoolista, tossicodipendente associati ad un elevato livello di aggressività.

4) Emotività: I soggetti fortemente emotivi possono compiere in maniera impulsiva un atto suicida, senza nessun preavviso.

5) Depressione: Gli stati depressivi, anche lievi e misti a stati ansiosi, costituiscono la base di molti suicidi o di tentativi di suicidio.

6) Comunicazione di intenti: Ogni comunicazione, verbale o scritta, sull'intenzione di togliersi la vita, va presa in assoluta e seria considerazione.

D. - Rischio di subire violenza

1) Età - Aspetto fisico

2) Mancanza esperienze penitenziarie

3) Sessualità specifica

4) Abulia

5) Aggressività (rischio-ritorsione)

Istituto

Nome

Cognome

Giunto il

Colloquio svolto dalle ore alle ore del

GIUDIZIO SINTETICO:

Fattori di rischio suicida

A) Aspetti epidemiologici-anamnestici

B) Aspetti di personalità

C) Aspetti affettivi

Fattori di rischio di subire violenza

D)

VALUTAZIONE GLOBALE DI MASSIMA SUL LIVELLO DI RISCHIO

Suicida	Violenza
☐ minimo	☐ minimo
☐ basso	☐ basso
☐ medio	☐ medio
☐ alto	☐ alto
☐ massimo	☐ massimo

INDICAZIONI PER IL SOTTUFFICIALE

ROBERTO MARTINELLI (*)

Il SAG-UNSA nell'incontro di presentazione del convegno aveva garantito la presenza allo stesso, assicurando una partecipazione costruttiva, certamente non per fare il lungo elenco delle occasioni mancate ma per auspicare la realizzazione di un progetto che potesse dare finalmente risposta alle legittime aspirazioni di tutto il personale dell'Amministrazione penitenziaria.

Desidero esprimere l'apprezzamento per le relazioni presentate ed in particolare quella che riguarda direttamente il personale.

La relazione del dr. di Somma è chiara, esaustiva e giustamente proiettata al futuro, perché soffermarsi ancora su un'analisi del passato significherebbe dover recitare un *mea culpa* da parte di tutti coloro che nella nota vicenda legata all'art. 40 legge 395/90 non hanno saputo e voluto leggere quello che poteva essere il futuro di questa Amministrazione penitenziaria.

Purtroppo la lunga battaglia legata all'art. 40 ha portato ad una divisione del personale creando una sorta di Jugoslavia del D.A.P. dove esiste un conflitto permanente tra tutto il personale. Infatti tutti razzolano bene ed a prescindere dalle belle ed ipocrite parole di unità questa Amministrazione è sempre più divisa e questo riguarda tutti i profili professionali, senza alcuna distinzione.

Si è parlato di ulteriori risorse, pari a 52 miliardi, previste nella prossima legge finanziaria.

A tale proposito vorremmo capire per quali fini sarà consentito tale finanziamento, perché nella relazione del dr. Gianfrotta si parla di "trattamento" in quanto funzione specifica che abbiamo noi operatori, ma il "trattamento" si può

(*) Collaboratore amministrativo contabile - Dipartimento amministrazione penitenziaria.

fare con la presenza di un modello organico. Si parla di piano straordinario per l'edilizia penitenziaria, ma un tale piano per essere realizzato ha bisogno di tecnici e lo scarso personale attualmente in servizio è anche distolto da altre funzioni, vedi competenze affidategli anche per Tribunali (VISAG). Come se non bastasse questo personale deve anche anticipare ingenti somme per recarsi in missione, purtroppo continuativa, in quanto le direzioni lavori affidategli sono sempre più onerose.

È sempre più onerosa.

La gestione dei nuclei per le traduzioni è sempre più onerosa, è sempre più complessa (vedi gestione automezzi, servizi e missioni) e mancano i ragionieri come peraltro per i Centri di servizio sociale dove è carente tutto il personale amministrativo.

Però ora forse saranno assunti i custodi delle Case Mandamentali ed i lavoratori in mobilità e tali assunzioni andranno a penalizzare ancora una volta le ex-vigilatrici penitenziarie che sono state svendute nel 1991 dalla riforma che le ha inquadrata nel IV livello, attuando una inaccettabile discriminazione.

A fronte di un organico di 9.000 unità siamo 6.000 in servizio e a quello che si dice, lo dice il dr. di Somma nella relazione, tutte le norme finanziarie non prevedono nulla di buono se non il blocco delle assunzioni.

Se non viene concessa una deroga a questo blocco questa riforma fallirà e fra sei o sette anni saremo di nuovo a parlarci addosso.

Addirittura si parla di assunzioni *part-time*. Questo è assurdo, basta pensare al ragioniere che nei tre giorni di servizio gira per la Lombardia per assicurare i servizi. Se questa è funzionalità quali risultati potrà conseguire l'Amministrazione?

Il dr. di Somma ha citato un altro fatto importante, la possibilità per tutte le categorie del personale di accedere alla dirigenza. Questa è un'affermazione forte che fa intravedere uno scenario veramente differente perché contrasta con quanto abbiamo visto nel progetto di presentazione del riordino. Infatti dalle tabelle allegate per l'area amministrativo-contabile la dirigenza non era presa in considerazione. Continuerà ad

esserci questa differenza tra il personale e questa è un cosa che noi riteniamo gravissima.

Per tornare al progetto nel suo complesso possiamo affermare che nel 1989 nel convegno di Barga avevamo le idee ma non le leggi per attuarle. Oggi abbiamo una norma e quindi vorremmo vedere realizzato questo progetto del quale peraltro non conosciamo ancora la consistenza soprattutto nei numeri.

Senza i numeri, senza conoscere le risorse disponibili non possiamo dare alcun giudizio definitivo.

Non possiamo tornare dai colleghi: terzi, quarti, quinti e sesti livelli e dire che questo riordino riguarderà tutti se non sappiamo quante risorse saranno destinate al contratto integrativo.

In questa Amministrazione ci sono più di 6.000 operatori presenti, circa 2.000 appartengano ai profili settimo, ottavo e nono livello ma ci sono più di 4.000 unità di cento profili professionali diversi, dall'operaio agli amministrativi, dai geometri agli uscieri e mi dispiace non poterli citare tutti perché questo personale è un patrimonio per l'Amministrazione.

Per concludere voglio richiamare quanto detto dal dr. Farci in merito all'impossibilità di togliere diritti acquisiti.

Mi dispiace doverlo contraddire in quanto questo personale si è visto annullare quella specificità che era riconosciuta dall'indennità penitenziaria.

Infine voglio ribadire il nostro pensiero.

Le riforme si fanno anche coi numeri e non solo coi principi, perché questa complessa realtà penitenziaria si gestisce e si governa col personale qualificato e motivato e non con un personale che purtroppo però, giorno dopo giorno sta perdendo identità e senso di appartenenza.

Senza queste condizioni molto probabilmente le previste assunzioni di psicologi dovranno servire per dare sostegno al personale e non certamente per contribuire al "trattamento" dei detenuti.

PIETRO MASCIULLO (*)

Sono l'Ispettore Masciullo comandante di Sollicciano.

Io mi sento in dovere di spiegare il mio intervento perché gli ultimi episodi, le ultime relazioni mi hanno un pochino condizionato come operatore di Polizia penitenziaria. Mi hanno condizionato perché soprattutto stamattina sono state dette parole di stima, parole di riconoscimento per la nostra specificità e per la specificità del nostro ruolo.

Ho apprezzato tantissimo la relazione del dr. Farci, perché effettivamente noi siamo parte integrante, ma siamo i soli dell'Amministrazione penitenziaria che si vogliono dare un nuovo assetto, una nuova organizzazione e quindi io non mi sento terra terra. Però ogni tanto mi pongo un pochino di autocritica ed è bene che noi tutti ce la facciamo. Questo è bene perché la periferia, quella che lavora, che affronta la quotidianità dei problemi del carcere questo vuole. Che si faccia, che si crei un progetto realizzabile, un progetto studiato per tutti i lavoratori perché non ci debbano essere in questa Amministrazione lavoratori di serie A e lavoratori di serie B. Siamo tutti a lavorare per lo stesso obiettivo.

Quindi non me ne vogliano i colleghi che mi hanno preceduto, però le parole che sono state dette, consumate, in questa sala speriamo possano avere un successivo sviluppo. Noi già lo facciamo in periferia, le riempiamo di contenuto, le parole di stima, le parole di riconoscimento nei confronti della Polizia penitenziaria. Noi in periferia le abbiamo riempite sinora, e continueremo a riempirle sempre, perché abbiamo bisogno di sentire la stima e la collaborazione di tutti e abbiamo il dovere di dare la nostra collaborazione, perché in carcere ci siamo noi. Noi che vi lavoriamo tutti i giorni.

(*) Ispettore superiore - C.C. Firenze - Sollicciano.

Altro, penso che l'orario non me lo permetta. Mi auguro che con la nostra partecipazione agli incontri, con il nostro contributo, veramente riusciamo a dare un qualcosa per un progetto che io sentivo prima ancora di arrivare qua a Capri che era già stato preparato sulle nostre teste. Bè quello che io ho sentito non mi ha dato assolutamente l'idea che ci fosse qualcosa di già preparato e che ci doveva essere calato sulle teste. Qua stiamo per quello che mi è dato capire, poi voglio dire il mio livello è quello. Possiamo progettare veramente qualcosa di nuovo. Grazie.

ANNA MUSCHITIELLO (*)

Il Coordinamento Assistenti Sociali della Giustizia, sin dalla sua costituzione si è posto il problema di quale fosse l'organizzazione più opportuna per rispondere, con criteri di maggiore efficacia ed efficienza, alla gestione dell'esecuzione delle pene. Negli ultimi anni in particolare dal 1986, si sono sempre più evidenziati due sistemi dell'esecuzione delle pene autonomi nella organizzazione e nella gestione:

- Area penale interna al carcere attraverso gl'istituti penitenziari.

- Area penale esterna attraverso i C.S.S.A..

Alla rilevante crescita dell'area penale esterna non ha fatto seguito una corrispondente attribuzione di risorse, né sono stati individuati criteri per un maggiore equilibrio e per una razionalizzazione finalizzata ad un intervento più efficace.

E di questi mesi il dibattito sulla riorganizzazione del D.A.P. e del Ministero della Giustizia, nell'ambito della riforma più generale dei Ministeri, in quanto solo negli ultimi tempi sono stati emessi provvedimenti legislativi utili all'effettuazione di un profondo cambiamento della P.A.

L'esigenza di semplificare, accorpate, ridimensionare le strutture centrali per rendere effettivo il decentramento a quelle periferiche, fa sì che si debbano comprimere uffici e competenze, ma a parere di questo Coordinamento, rimane comunque l'esigenza di creare all'interno del D.A.P. due strutture parallele che consentano al sistema dell'esecuzione penale di procedere su due gambe, invece che su di una sola, come lo è stato in tutti questi anni, dando, finalmente, la visibilità, i mezzi, le risorse e le possibilità di agire adeguate all'ampiezza che l'area penale esterna ha acquisito negli anni.

Una risposta ancora una volta incoerente, parziale e asfittica su questo fronte, condanna l'Amministrazione peniten-

(*) C. A. S. G. - Segretaria Generale.

ziaria nei prossimi anni a rincorrere continuamente le emergenze, restando, comunque, impotente rispetto alla soluzione dei problemi.

Perché tutto ciò si realizzi è necessario:

- porre effettivamente al centro dell'attività amministrativa gli uffici periferici, quali sono i C.S.S.A. e gli Istituti penitenziari;

- ai livelli centrali lasciare solo le attività di bilancio e programmazione, coadiuvante l'azione della Direzione Generale,

- ai livelli intermedi affidare la gestione e il coordinamento degli Istituti e dei Servizi.

Nella società emergono sempre più le esigenze di maggiore penalità e d'ampliamento dei comportamenti sanzionabili, quindi, è impensabile pensare al carcere come unica sanzione possibile, poiché per quante nuove carceri si possa pensare di costruire non ce ne saranno mai abbastanza, con la conseguenza, quindi, di assistere ad una lievitazione dei costi, insostenibili per la società.

Relativamente all'organizzazione dei C.S.S.A. ci sembra opportuno ribadire che essi debbano rispondere ai seguenti criteri generali:

- *Centralità del territorio*, quale ambito proprio in cui si colloca l'esecuzione penale tutta e quella esterna al carcere in particolare; questo perché il detenuto è comunque un cittadino che da un territorio proviene e nel territorio ritorna.

Per questo motivo appare opportuno prevedere a livello locale (C.S.S.A.) la capillarizzazione dei servizi almeno a livello provinciale se non sub provinciale (in quei particolari territori che lo richiedano) strutturati come uffici autonomi, dotati di tutte le strutture organizzative necessarie, compresa la direzione e l'autonomia contabile, salvo in quei casi in cui si renderebbe più efficiente collegare contabilmente strutture piccole a quelle più grandi.

- *Centralità del lavoro professionale di servizio sociale* in quanto la pena ha come finalità prima la risocializzazione del condannato (art. 27 Cost.). Ciò non significa necessariamente monoprofessionalità o riferimento esclusivo ad una sola categoria quale quella degli Assistenti sociali.

Spesso, si confonde l'intervento di servizio sociale con l'Assistente sociale, in realtà, quando si parla d'interventi

sociali s'intendono tutte quelle attività finalizzate ad affrontare problemi di devianza o d'emarginazione che nascono nel sociale e in quell'ambito vanno risolti.

Affrontare i problemi di devianza solo dal punto di vista della repressione, a nostro parere, non "centra il bersaglio" ma si ottiene semplicemente lo spostamento nel tempo e nello spazio del problema.

La Riforma penitenziaria del 1975, per rispondere al dettato costituzionale (art. 27) aveva coerentemente affidato ad un'équipe di osservazione e trattamento e ad un Centro di servizio sociale il trattamento della persona sottoposta ad esecuzione penale.

Tale idea di fondo è stata giustamente ripresa nella bozza del nuovo regolamento di esecuzione in via di approvazione.

Nell'art. 118, infatti, la bozza del nuovo regolamento di esecuzione prevede e amplia le possibilità per i C.S.S.A. di coordinarsi con le istituzioni e i servizi sociali del territorio, in una visione complessiva delle dinamiche sociali, nelle quali s'inseriscono i sottoposti ad esecuzione penale. A costoro va fatto sperimentare un rapporto corretto con la società, basato da un lato sulla fiducia e la responsabilità, dall'altro sul controllo, che deve essere privo di connotazioni repressive. Deve essere offerto al soggetto un aiuto alla migliore utilizzazione delle risorse presenti sul territorio e contemporaneamente richiedere una riflessione critica sul proprio comportamento deviante e sui danni che crea a sé e agli altri. Tutto ciò comporta che i C.S.S.A. e i servizi territoriali superino la modalità d'intervento centrata solo sul singolo e sviluppino una capacità progettuale di rete. Occorre che i C.S.S.A. siano organicamente inseriti nel sistema dei servizi del territorio e svolgano un'azione di mediazione istituzionale tra il sistema penale e quello sociale, nonché con le agenzie preposte al controllo del territorio per la prevenzione dei reati.

Per raggiungere gli obiettivi sopra menzionati sarebbe opportuno prevedere oltre alle aree interne al C.S.S.A. una differenziazione ulteriore delle loro attività dividendole in:

- *attività all'interno degli istituti*, in affiancamento agli operatori del trattamento interno;
- *attività relativa alle misure alternative alla detenzione*, la cui gestione richiede attività di aiuto e controllo, controllo inte-

so e attuato con gli strumenti e le tecniche proprie del servizio sociale. In tal caso sarebbe opportuno creare canali di comunicazione stabile con le forze dell'ordine, attraverso protocolli operativi, nel rispetto delle reciproche competenze, per una proficua gestione delle misure alternative in tutti i suoi aspetti.

A proposito di controllo, riteniamo che non si possa disgiungere quello a livello più generale di prevenzione dei reati, da quello relativo ai sottoposti alle misure alternative. Riteniamo che l'eventuale presenza di un nucleo di Polizia penitenziaria, istituito *ad hoc*, creerebbe inutili sovrapposizioni, interferenze e possibili conflittualità con le altre forze di polizia, comunque presenti sul territorio. La presenza, inoltre, della Polizia penitenziaria nei C.S.S.A. potenzierebbe in modo non fisiologico le funzioni di controllo rispetto a quelle di trattamento, come oggi già avviene in carcere. Analogamente appare del tutto inutile, al di là delle facili suggestioni l'utilizzazione dei braccialetti elettronici. Gli enormi costi che entrambe queste soluzioni richiedono potrebbero invece essere meglio investiti in reali progetti di reinserimento, finalizzati ad offrire ai soggetti devianti concrete opportunità di reinserimento, che consentirebbero un allontanamento degli stessi dagli ambienti malavitosi, qualora ne esprimessero la reale volontà. I fatti di cronaca degli ultimi tempi hanno quasi sempre visto coinvolte persone "disperate", quali quelle gravemente ammalate di AIDS, nei confronti dei quali l'unica forma possibile di controllo è quella di fornirgli speranze concrete di vita e di un'accettabile qualità della vita stessa. In tali casi, quando la persona non ha più nulla da perdere, riteniamo realisticamente che né il braccialetto elettronico né un controllo poliziesco serrato servano a fermarlo, tanto varrebbe paradossalmente tenerla in carcere se non si è in grado di offrire altro.

- *Attività di collegamento interagenzie*, che operi in qualità di titolare delle misure alternative nell'attivazione, coordinamento e verifica dei servizi presenti sul territorio e che si occupano di reinserimento dei condannati per conto di enti locali, privato sociale e volontariato.

I C.S.S.A. devono inoltre essere dotati della segreteria e del settore amministrativo contabile come necessari supporti tecnici, perché si svolgano le attività di servizio sociale sopra descritte. In tali aree va destinato personale amministrativo

civile, oggi invece sostituito prevalentemente da personale di Polizia penitenziaria, distolto dalle funzioni istituzionali negli istituti.

- *Dal punto di vista contrattuale* riteniamo che l'ordinamento del personale debba rispecchiare l'idea dell'amministrazione che si vuole. Non si può avere un sistema efficiente se non si dota il personale, che deve perseguire le finalità istituzionali, della necessaria autonomia e delle conseguenti responsabilità, a loro volta accompagnate da un'adeguata retribuzione e dignità professionale.

Questa tornata contrattuale sta avendo una rilevanza insolita, sia perché coincidente con le riforme dell'amministrazione in atto, sia perché sconta anni di ritardi nell'adeguamento del riconoscimento economico e di sviluppo di carriera delle qualifiche professionali del comparto ministeri. I lavoratori della giustizia e del settore penitenziario, in particolare, per anni hanno lavorato in uffici carenti di personale, soprattutto ai livelli direttivi, hanno dovuto, quindi, spesso assumersi responsabilità non proprie, garantire il servizio, svolgendo mansioni superiori senza alcun compenso corrispettivo. Gli stessi hanno visto man mano vanificate e azzerate nel tempo le possibilità di riconoscimento prospettate nella legge n. 312/80, dopo aver atteso per due decenni, invano. L'attuale contratto integrativo o fornisce reali possibilità, di avanzamento nelle qualifiche, a tutto il personale del settore penitenziario, attraverso le possibilità previste dall'ultimo contratto nazionale, approvato il 16.2.99, o un'intera generazione andrà in pensione senza aver potuto esercitare il proprio diritto alla carriera.

Ciò è ancora più frustrante nel settore penitenziario, in quanto le legittime analoghe richieste del Corpo di Polizia penitenziaria sono state pienamente soddisfatte, creando all'interno di questa Amministrazione uno squilibrio enorme tra lavoratori che lavorano insieme, spesso seduti allo stesso tavolo. Il suddetto squilibrio, inoltre, si ripercuote a livello delle singole aree presenti in questo delicato settore (sicurezza e trattamento); privilegiando l'una rispetto all'altra, si dà spazio addirittura a diverse visioni della pena.

Analogo squilibrio si crea tra area trattamentale interna ed esterna se non si prevedono utili correttivi a favore dell'area esterna, altrimenti fortemente penalizzata.

I C.S.S.A. devono avere la medesima organizzazione degli Istituti penitenziari con la presenza di un livello dirigenziale per i C.S.S.A. di maggior rilievo e uno sviluppo della carriera di servizio sociale nell'area C, a partire da C1, per un periodo minimo di formazione e qualificazione e passaggio a C2, posizione propria delle funzioni di Assistente sociale coordinatore e successivamente in C3, destinata alla direzione di C.S.S.A. di minor rilievo o alla responsabilità di area o alla collaborazione con il dirigente di servizio sociale.

Riteniamo non si possano più ignorare le normative europee, oggi una realtà anche in Italia, relativamente alla formazione universitaria, che prevedono una laurea di primo livello (tre anni), da sempre posseduta dagli Assistenti sociali e mai considerata a livello di inquadramento contrattuale, poiché gli Assistenti sociali svolgono comunque funzioni autonome tali da richiedere una professionalità specifica, un'abilitazione all'esercizio della professione, con obbligo di iscrizione ad un ordine professionale, riteniamo possibile anche l'inserimento nell'area dei professionisti dipendenti ai sensi dell'art. 13 C.C.N.L..

SINTESI DEI LAVORI

PRIMO GRUPPO DI LAVORO: IL NUOVO CONTESTO ORGANIZZATIVO

RAPPORTO DEL GRUPPO DI DISCUSSIONE (*)

Per quanto riguarda l'organizzazione degli Uffici centrali ed il tema del decentramento sono emerse dalla discussione le seguenti osservazioni:

- La necessità di puntare su un modello organizzativo che tenga conto più delle funzioni da svolgere che del rapporto gerarchico, operando una distinzione tra uffici di *Staff* ed uffici di *Line*. Un modello caratterizzato da: delega decisionale ai responsabili di funzione; collegamenti e specializzazione di tipo funzionale; responsabilità dei dirigenti ben individuate e correlate agli obiettivi da raggiungere.

- Gli Uffici centrali debbono assicurare criteri omogenei di indirizzo, programmazione, nonché di valutazione e controllo.

- È necessario, inoltre, attuare un reale snellimento delle procedure in quanto la moltiplicazione dei passaggi richiesti per il completamento dei procedimenti amministrativi, incide

(*) SCHEMA DI DISCUSSIONE
IL NUOVO CONTESTO ORGANIZZATIVO - OBIETTIVI

Decentramento:

- Uffici centrali: coordinamento - controllo - valutazione;
- modello organizzativo dei P.R.A.P..

Istituti: nuovo modello organizzativo.

C.S.S.A.: nuovo modello organizzativo - multiprofessionalità.

Quale modello organizzativo per l'Area penale esterna.

Nuovo modello organizzativo per la tutela del diritto alla salute in carcere.

sulla qualità del lavoro e del servizio che deve essere garantito nelle realtà periferiche.

- Rileggere in termini semplificativi l'attuale distribuzione delle competenze tra gli Uffici centrali e quelli della segreteria generale, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e riconducendole agli Uffici centrali dei quali si prevede il mantenimento e la riorganizzazione.

La discussione si impernia essenzialmente sull'ufficio detenuti e trattamento, della formazione, I.S.S.Pe. ed U.Ga.P..

Riguardo agli ultimi due uffici, si chiede di conoscerne la collocazione e per quale motivo non siano stati citati nei documenti preparatori al convegno.

In particolare per l'U.Ga.P. si chiede di voler chiarire gli ambiti delle competenze, il campo di intervento ed i destinatari dell'attività di garanzia.

Per quanto riguarda, invece l'Ufficio detenuti e trattamento sono emerse le seguenti ipotesi:

1) La costituzione di un Ufficio centrale detenuti e trattamento intramurario, e di un altro Ufficio centrale per l'esecuzione penale esterna. A margine viene proposto di scorporare gli aspetti relativi al lavoro penitenziario, con l'implementazione di occasioni lavorative all'interno degli istituti, da porre alle dirette dipendenze del Direttore Generale.

2) Il mantenimento dell'articolazione prevista nell'ipotesi di riordino, ossia un Ufficio centrale detenuti ed un Ufficio centrale del trattamento che comprenda ambedue gli aspetti intra ed extra murari.

3) La necessità di rivedere la collocazione della "Sanità penitenziaria" alla luce della nuova normativa, attuando un decentramento effettivo con riconduzione di tutte le attività a livello regionale e gestite direttamente dai Provveditorati.

Si avverte la forte necessità di mantenere l'Ufficio della formazione come ufficio autonomo e di ricondurne gli ambiti operativi a livello regionale con maggiore decentramento e con apposite convenzioni con le Università e gli Enti locali.

Qualora ciò non fosse, la riconduzione dell'Ufficio della formazione nell'ambito dell'Ufficio del personale, che tuttavia ha una sua logica funzionale, creerebbe un ulteriore appesantimento delle competenze già macroscopiche di quest'ultimo.

A tal riguardo, viene ricordata l'esistenza del documento di indirizzo esitato dalla Commissione nazionale per i rapporti con le regioni e gli EE.LL. che delinea una piattaforma operativa molto chiara che andrebbe recuperata ed utilizzata al meglio.

- Per quanto riguarda i Provveditorati si richiede che siano mantenuti due livelli; più propriamente sedi di dirigenza generale e sedi di dirigenza. Tanto in virtù di una presenza riconducibile alle autonomie regionali ed in analogia con quanto avviene con le prefetture e le questure.

- Si avverte la necessità primaria della creazione presso i Provveditorati di un settore dell'area penale esterna che sottolinei l'esistenza dei C.S.S.A. come uffici autonomi ed autosufficienti e non come semplici aree collocate allo stesso livello delle aree degli istituti.

È stata richiamata la necessità di avere un direttore dirigente che mantenga una posizione di terzietà rispetto alle diverse articolazioni organizzative dell'istituto (aree), che devono essere dotate di piena autonomia di gestione operativa.

In questa ottica il responsabile della sicurezza dovrà avere dipendenza gerarchica e funzionale dal dirigente dell'istituto.

In particolare bisognerà individuare le sedi dirigenziali, mantenendo l'autonomia di quelle di minor rilievo da affidarsi ad un funzionario di posizione C3.

Viene, inoltre, segnalata la necessità di chiarire il percorso di sviluppo della carriera dell'educatore anche in relazione alla possibilità di un passaggio orizzontale tra i diversi settori individuati nell'ipotesi di contratto integrativo.

È necessaria una riforma della contabilità penitenziaria con l'attribuzione delle figure di funzionario delegato ed addetto al riscontro contabile a funzionari della rispettiva area (posizioni C3 e C2).

Prevedere l'assunzione di personale appositamente formato per il lavoro della segreteria con rafforzamento del settore della segreteria di sicurezza e dell'archiviazione degli atti.

Le stesse necessità sono rilevate per i C.S.S.A. sia in relazione alla posizione del dirigente che per la direzione delle sedi di minor rilievo che, infine, per la realizzazione dell'autonomia contabile.

Emergono posizioni di dissenso unanime in relazione all'impianto della ipotesi di contrattazione integrativa delinea per i C.S.S.A..

Per quanto riguarda, infine, i problemi connessi alla ridefinizione dell'impianto organizzativo dei C.S.S.A., si è concordato sulla necessità di un profondo intervento di riorganizzazione di tali uffici, ipotizzandone la trasformazione anche con riferimento alla multiprofessionalità, ma si è ritenuto di rinviare l'approfondimento del tema alle commissioni istituite presso il D.A.P..

UFFICI CENTRALI, DECENTRAMENTO

Indirizzo; coordinamento; programmazione e controllo. Come individuare il contenuto, per sottrazione o per definizione positiva?

Mulas: occorre decidere fra l'organizzazione funzionale e quella gerarchica; bisogna privilegiare la prima. La distinzione fra uffici di dirigenza generale e di dirigenza deriva dalla capacità di disporre risorse; ma in tal caso, perché è di dirigenza generale l'Ufficio beni e servizi senza bilancio e senza edilizia? E perché uffici che gestiscono risorse, come l'informatica, non lo sono?

Compiti del Dipartimento sono l'assicurazione di criteri omogenei di indirizzo e programmazione; nonché di valutazione e controllo.

Zinna: nella bozza manca l'U.Ga.P. e l'I.S.S.Pe., nonché il G.O.M. - Ne dobbiamo trattare o meno?

Bonifacio: la bozza del luglio '98 è polverosa (U.Ga.P., G.O.M., Sanità penitenziaria). La competenza su ciò che resta della sanità penitenziaria va meglio collocata in un ufficio alle dirette dipendenze del D.G. Vi sono competenze tecniche del lavoro assai diverse secondo che siano all'interno o all'esterno del carcere. Dobbiamo coniugare la doppia anima del carcere; e nello stesso tempo assicurare massimo supporto all'area penale esterna.

Giuffrida: importante per i centri è assistere gli istituti nelle modalità e negli strumenti del trattamento intramurario. Non possiamo sdoppiare l'intervento sull'uomo che è unitario, così come unitario (sia pure nel rispetto delle diverse specificità) dev'essere l'intervento trattamentale.

Nastasio: a livello centrale deve esistere una struttura omogenea rispetto a quella che è la struttura periferica, non può esservi discontinuità di linea burocratica. L'area penale esterna non deve essere, a livello centrale, confusa come ora, ma le deve essere assicurata una riconoscibilità definita ed omogenea.

Franceschini: Sanità e Giustizia hanno reciproci impegni oggi da rispettare. Per la Giustizia anche dalla bozza di regolamento, che individua come obiettivo il miglioramento delle condizioni di vita del detenuto; per la Sanità il rispetto della legge delega 419. A questo fine vanno modificati gl'Istituti, anche, ad esempio, sul versante del rispetto delle norme primarie in materia di prevenzione. Occorre stabilire in anticipo il livello di assistenza che l'Amministrazione penitenziaria individua come minimo da garantire da parte della Sanità. Ciò vale ad esempio per quanto concerne uno studio e poi una prevenzione in materia epidemiologica.

Trecci: è da privilegiare l'esistenza di due strutture parallele, per l'area penale esterna e per il carcerario, in sede centrale, per le specificità tipiche di ciascun settore, e per la rilevanza che sta assumendo l'area penale esterna.

Zinna: occorre ricordare una raccomandazione del Consiglio d'Europa che dà centralità alla formazione (settore strategico), così come il contratto nazionale (che aggiunge anche la formazione decentrata). Nell'attuale bozza, la leva strategica della formazione non si ritrova, ad esempio, a livello di aree (Provveditorati). Tutto ciò, senza dare rilievo a problemi d'ingegneria organizzativa (Ufficio secondo recepito nel primo) ma invece per segnalare la necessità di assicurare centralità al settore.

Brunetti: la Sanità penitenziaria non fa parte del trattamento, ma deve trovare altra collocazione. Sono d'accordo con la dott.ssa Bonifacio perché l'area penale esterna abbia una sua struttura centrale. Dobbiamo avere strumenti più agili e potenti di rilevamento della situazione della Sanità penitenziaria; presso i Provveditorati vanno istituite aree sanitarie. Occorrono professionalità tecniche di supporto indispensabile sia in centro che in periferia.

Bonifacio: dovremmo avere grande cautela (anche se la proposta ha una sua logica) nel prevedere uffici come quelli *personale + formazione*, di dimensioni pesanti ed alla fine, ingestibili.

Perricone: occorre snellire le procedure, perché ritardi e pesantezze burocratiche incidono sulla qualità del lavoro e del servizio che è possibile garantire nelle periferie. Occorre dunque disegnare un decentramento che permetta di lavorare (a volte un ufficio matricola impiega ore per collegarsi ad un numero di fax). In questo senso, centrale è la potenzialità offerta dallo strumento informatico, che va fortemente potenziato. Per la formazione, occorre garantire una formazione strutturale e non occasionale.

Garofalo: chiediamo di rivalutare l'opportunità di procedere a riaccorpamenti di Provveditorati, in quanto l'eccessiva dimensione e complessità di un ufficio provoca distorsioni e burocratizzazioni. Si propone di riunificare i compiti dell'U.Ga.P. all'Uff. IV. Per i magistrati, occorre assegnarli a quegli uffici le cui competenze sono prossime alla professionalità di cui sono portatori. Nel decentramento va ricompresa anche l'attribuzione a Provveditorati, Istituti e Centri di autonome competenze nel settore dei rapporti con gli enti locali.

Arculeo: occorre una formazione strutturale, specialmente in occasione dell'entrata in vigore di nuove leggi, allorché il personale viene solitamente abbandonato a se stesso.

Martone: sarebbe importantissimo assicurare anche una formazione esterna, ad esempio concordando con le università la possibilità di partecipare a corsi mirati, se possibile, gratuitamente, anche al di fuori dell'orario di lavoro. La riconduzione dell'Ufficio di formazione in quello del personale costituisce un depotenziamento oggettivo del suo ruolo e il presupposto di un ufficio ingestibile.

Terenzi: sempre più indispensabile è organizzare una formazione congiunta con le Regioni, secondo impegni a suo tempo raggiunti.

NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

Martone: nel Provveditorato di Bari sono emersi due modelli; a) istituto dirigenziale come centro intorno al quale ruotano, come satelliti, istituti di minor rilievo; b) suddivisione fra istituti dirigenziali ed istituti di minor rilievo, da affidare a direttori non dirigenti.

A ciò si aggiunga: dobbiamo ritenere superata la norma che pone il limite autonomo di spesa del direttore a 200 milioni (spende quanto il dirigente di prima fascia gli assegna); il dirigente non si occupa più della spesa; occorre dotare gl'istituti di un funzionario contabile che curi la spesa e di altro che assicuri il controllo.

Occorre potenziare la segreteria di sicurezza, che è strumento di lavoro di grande rilevanza.

Sanità penitenziaria: attenzione, perché corriamo il rischio di ingessare il sistema (ho aspettato anche sei mesi per una risposta da una USL in una materia di grande urgenza per l'istituto).

Il responsabile della sicurezza deve avere subordinazione gerarchica e funzionale rispetto alla direzione dell'istituto, che deve garantire una gestione equilibrata ed imparziale rispetto ai vari settori che vi operano.

Garofalo: anche nella mia regione si sono raggiunte le stesse convinzioni. Occorre rendere operativa la riqualificazione dei responsabili delle aree che andiamo a formare negli istituti.

Iannace: amiamo la nostra Amministrazione, anche nei momenti di maggiore crisi. Occorre utilizzare le caratteristiche di elasticità che il sistema delegificato oggi comporta. Non è opportuno, in tempi di esaltazione di autonomie regionali e federali, rinunciare alle presenze regionali e procedere ad accorpamenti non elastici e flessibili. Occorre superare una situazione in cui il direttore è assorbito da incombenti burocratici e di basso profilo. Oggi, suo compito è il raggiungimento degli obiettivi che gli sono stati assegnati con il contratto che lo ha nominato. Però, non è possibile che la Sicilia abbia due sedi di dirigenza generale, mentre non va perso il Provveditorato, ad esempio, della Basilicata (così come vi sono Prefetture di prima e quelle di seconda classe, Questure di dirigenza generale e quelle di dirigenza superiore).

Terenzi: ogni regione attua una sua politica nelle materie proprie; accorpando i Provveditorati procediamo in direzione antistorica.

Nastasio: la presenza al Provveditorato di un settore (più che di una semplice area) dell'area penale esterna è assolutamente centrale.

Giuffrida: occorre assicurare una competenza ed una cultura presso la dirigenza di Provveditorato che assicuri eguale pregnanza rispetto agli Istituti e rispetto ai Centri. Potrebbe ad esempio pensarsi ad un'alternanza di provenienza, per il Provveditore, dai ruoli di direzione d'Istituto e da quelli dei Centri.

Caniato: non mi sembra opportuno includere l'attività religiosa nell'area trattamentale, come prevede l'attuale stato di elaborazione dell'accordo integrativo, piuttosto che - esprimendo un diritto del detenuto ad avere una propria vita religiosa - nell'area della direzione, comunque denominata. Un cappellano che sia collocato nell'*équipe* di trattamento da cui dipende una serie di conseguenze in tema di misure alternative, ad esempio, il rapporto con il detenuto correrà purtroppo il rischio di finire viziato da insincerità e strumentalità.

Perricone: occorre assicurare la disponibilità di numeri che completino questa nuova struttura di istituto, e superare inoltre le ambiguità che ancora oggi sono presenti nella bozza di contratto integrativo. È necessario che vi sia autonomia fra la professionalità del direttore e quella delle aree; nonché assicurare mobilità orizzontale fra le varie aree.

Mancuso: espone la situazione normativa e contrattuale già descritta in relazione.

Terenzi: la formazione dell'Assistente sociale, con il corso universitario che potrà passare a cinque anni, potrà esser più completa rispetto al passato. I Direttori di C.S.S.A. oggi in servizio hanno tutti una laurea ed un diploma di assistente sociale. La professionalità che è assicurata dalla laurea oggi non può esser sacrificata e non è rinunciabile.

Garofalo: mi sento umiliata nell'affrontare in questo modo un problema; non mi interessa discutere dove sono collocata io, mi interessa invece come organizzare il modello di funzionamento che assicuri una corretta politica del personale, per il raggiungimento di obiettivi di funzionamento del servizio.

Perricone: mi sento vaso di coccio. Cosa vuol dire parlare di nuovo regolamento di esecuzione, se non forniamo gratificazione al personale degli educatori?

De Girolamo: attenzione a non creare ostilità fra i vari settori e le varie professionalità del personale. Cosa significa, quali sono i contenuti del termine “*multiprofessionalità*”? C'entra per caso la Polizia penitenziaria?

SECONDO GRUPPO DI LAVORO: OBIETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il gruppo ha analizzato i temi posti dalla relazione sugli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria. In generale è emerso che non sempre vi è consapevolezza degli obiettivi specifici che accompagnano l'esecuzione della pena.

Si è condivisa l'analisi circa la necessità di superare l'eccessiva burocratizzazione dell'attività dell'Amministrazione penitenziaria, ciò che ha come conseguenza la perdita di vista di una cultura di servizio e la consegna dell'Amministrazione intera ad una pura autoreferenzialità, attenta all'adempimento formale piuttosto che al raggiungimento dei risultati. Da questo punto di vista vengono considerate favorevolmente le iniziative collegate all'attivazione dei progetti europei, che appaiono utile stimolo per trasformare radicalmente tutta l'attività dell'Amministrazione.

Si è inoltre condiviso che uno degli aspetti problematici di questa Amministrazione è la mancanza di una cultura di servizio che porti alla condivisione degli obiettivi in rapporto ai destinatari. Questa situazione viene rafforzata dall'assenza di un sistema premiante che valorizzi l'assunzione di responsabilità ed il raggiungimento dei risultati.

Ulteriore aspetto problematico è la motivazione del personale, che ad avviso del gruppo andrebbe costantemente coltivata; utili strumenti appaiono la condivisione degli obiettivi dell'Amministrazione, la formazione permanente finalizzata anche all'acquisizione di una cultura di servizio ed adeguati incentivi di riconoscimento della professionalità (economici e non). Tale motivazione deve poter avvenire anche in un contesto in cui è presente un'accentuata conflittualità tra le diverse categorie dell'Amministrazione; quest'ultima può essere valorizzata come risorsa in quanto esprime diversi apporti e competenze presenti nell'Amministrazione, a condizione che non si perdano di vista gli obiettivi generali e che la prevalenza delle

istanze non sia dettata dall'appartenenza delle stesse alla categoria più forte.

Sulla sicurezza e trattamento è emersa l'esigenza di non porli in termini antagonisti ed inconciliabili. Laddove questo si è verificato, ha provocato sempre un aumento della conflittualità tra operatori portatori di sensibilità diverse e specificamente formati in vista di compiti diversi. In tal senso il nuovo regolamento di esecuzione indica una direzione ben precisa all'Amministrazione.

L'allarme sociale che si è creato recentemente in conseguenza di alcuni gravi delitti non giustifica la necessità di apporre modifiche all'attuale impianto dell'Ordinamento penitenziario, giacché a tutt'oggi i dati non consentono di ritenere che in particolare le misure alternative abbiano creato situazioni che legittimino questo accresciuto allarme sociale. E tuttavia ciò crea maggiori difficoltà nell'operatività quotidiana giacché manca la possibilità di formulare e valutare serenamente i programmi di trattamento.

A proposito del lavoro, nel gruppo è emersa la necessità di favorire sperimentazioni che facilitino l'inserimento lavorativo di detenuti e soggetti in esecuzione penale esterna mettendo in rete risorse e soggetti diversi. A questo proposito il gruppo ritiene opportuno che tali iniziative di carattere sperimentale trovino un centro di propulsione a più alto livello. Si ribadisce a tale riguardo che le offerte di qualificazione professionale siano strettamente collegate alle opportunità che offre il mercato del lavoro.

Il gruppo ha altresì ribadito la necessità di non considerare il lavoro come unico strumento di trattamento.

Si condivide quanto indicato nella relazione in ordine ai circuiti penitenziari. Peraltro vi sono già esperienze significative realizzate in questa direzione. Si tratta pertanto di verificare la possibilità di estenderle su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'esecuzione penale esterna, è emersa la necessità che l'Amministrazione penitenziaria dia maggiore visibilità a questo settore evidenziando i risultati positivi della sua attività. Ma è anche emersa la necessità di individuare criteri di valutazione della quantità e della qualità del servizio reso dai C.S.S.A., in rapporto ad alcuni obiettivi quali riduzione della permanenza in carcere, riduzione della recidiva,

accrescimento di inserimento sociale e mantenimento di legami positivi in rapporto al contesto familiare, lavorativo e sociale. Inoltre, è emersa la necessità di dare visibilità alle modalità attraverso le quali si esplica la funzione di aiuto, accompagnamento nonché la funzione di controllo svolta nei C.S.S.A..

Ciò per far sì che l'Amministrazione penitenziaria assuma di conseguenza le necessarie scelte organizzative che permettano di sostenere e qualificare, ulteriormente, questo settore dell'Amministrazione penitenziaria.

È emerso, infine, in particolare per quanto riguarda l'esecuzione penale esterna, il problema dei rapporti con la Magistratura di Sorveglianza.

Da un lato, tali rapporti sono problematici a causa di una carenza di organici dei Magistrati di Sorveglianza, la cui attività è sensibilmente aumentata anche a seguito della legge Simeone-Saraceni e che richiedono di essere aumentati. D'altro canto, poiché si tratta di linguaggi e formazioni diverse si pone l'esigenza di individuare possibili stili di comunicazione, che facilitino, pur nella diversità di ruoli, il perseguimento dell'obiettivo del trattamento di cittadini condannati.

Ciò richiede di individuare spazi e luoghi idonei che consentano di affrontare in modo sistematico i problemi del rapporto tra Magistratura di Sorveglianza ed Amministrazione penitenziaria.

TERZO GRUPPO DI LAVORO: GLI STRUMENTI PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

Il gruppo di lavoro incaricato di dare il proprio contributo sulla relazione avente ad oggetto "Gli strumenti per il conseguimento degli obiettivi", dopo ampia discussione ha ritenuto di porre come traccia di base del lavoro la relazione sviluppata dal dott. Emilio di Somma.

Il coordinamento del gruppo ha evidenziato preliminarmente che la relazione era da intendersi solo come base per lo sviluppo della discussione sugli elementi in essa contenuti, non escludendo il contributo su altre specifiche problematiche.

Il gruppo di lavoro concorda in via preliminare circa l'esigenza di uno snellimento delle competenze degli Uffici centrali, in particolare evidenziando la necessità che esse, unitamente alle responsabilità, siano decentrate in maniera concreta. Questo dovrà determinare un sensibile e sostanziale alleggerimento delle strutture centrali il cui compito deve rimanere nell'ambito dell'attività di programmazione, coordinamento e controllo.

In particolare, perché si possa veramente attuare il decentramento è necessario che, per la gestione delle risorse finanziarie, presso il Dipartimento sia costituito un Ufficio di programmazione e bilancio il quale provveda, previo adeguamento della normativa attuale, a rimettere in un'unica soluzione ai centri di imputazione di spesa periferici tutto il budget per l'attuazione concreta attraverso i programmi delle direttive stabilite.

È auspicabile che quest'ultima operazione avvenga in tempi strettissimi rispetto alla data di approvazione della Finanziaria.

Il gruppo concorda sulla necessità di dare il massimo sviluppo all'informatizzazione delle procedure in tutti i variegati aspetti di gestione delle strutture, anche ai fini di un cospicuo

recupero delle risorse umane e di una maggiore incisività dell'azione di controllo.

Il gruppo, inoltre, concorda con la necessità di dare attuazione concreta all'istituzione delle aree con attribuzione delle responsabilità di gestione e rilevanza esterna.

Il gruppo condivide l'individuazione nella contrattazione integrativa di un forte strumento di promozione e valorizzazione delle risorse e tuttavia ritiene indispensabile, per quei profili professionali che transitano a nuovo e diverso regime ordinamentale, il ricorso ad idoneo strumento normativo per la costruzione di norme di raccordo.

Il gruppo di lavoro prende atto del documento consegnato da una parte degli Ispettori presenti relativo ai criteri per l'accesso al ruolo direttivo speciale della Polizia penitenziaria e, pur non condividendo tale documento, consente che esso, in quanto espressione di una parte del gruppo di lavoro, venga acquisito agli atti.

Il gruppo ritiene comunque che vadano individuati i criteri per l'accesso ai ruoli direttivi della Polizia penitenziaria escludendo qualsiasi automatismo.

Il gruppo concorda, inoltre, con la necessità già ribadita dal contratto, ma non ancora concretamente attuata, di dare una configurazione definitiva anche al ruolo dei professionisti dell'Amministrazione penitenziaria, che includa i tecnici laureati, abilitati ed iscritti in appositi albi come ingegneri, architetti, medici e psicologi.

Il gruppo prende atto del disagio espresso dai Collaboratori d'istituto penitenziario che ribadiscono la necessità di individuare un idoneo sviluppo e collocazione professionale alla categoria. Il gruppo riconosce, altresì, che si tratta di operatori sui quali l'Amministrazione molto ha investito in termini di specifica formazione e di risorse economiche.

Sul problema degli ufficiali del disciolto Corpo degli AA.CC. il gruppo ritiene che, nel rispetto dell'art. 25 c. 6 della legge 395/90, vengano individuati collocazioni e compiti, anche innovativi, che rispettino competenze, professionalità e diritto alla progressione professionale del personale appartenente a tutti i ruoli dell'Amministrazione penitenziaria.

RELAZIONE FINALE

GIAN CARLO CASELLI (*)

Il problema centrale che sta di fronte alla nostra amministrazione consiste nell'identificare il punto di convergenza dell'interesse dei cittadini con quello dei condannati.

Poiché la società ha deciso di effettuare il tentativo di recuperarli - non lo diciamo noi, lo dicono le leggi, lo vuole la Costituzione - questo punto di convergenza esiste e alla fine deve essere identificabile.

Se è vero (come ha affermato il Ministro Diliberto) che per una larga parte dell'opinione pubblica l'argomento carcere è oggetto di rimozione e viene considerato sgradevole, questo Convegno ci suggerisce un primo obiettivo: trovare *forme di comunicazione nuove*.

Non dobbiamo considerare fatale una dissociazione tra la gente comune e chi, come noi, è convinto di operare, e vuole operare, per la gente comune.

Quando una parte dell'opinione, magari male informata o strumentalizzata, segue lo slogan "*non fateli uscire più*", dobbiamo essere in grado di rispondere con la ragione e rendere vincente l'idea che la società non può "eliminare", neppure temporaneamente, chi è destinato a rientrare in essa.

Certo, sarebbe sbagliato non comprendere che taluni rientri prematuri possono giustificare preoccupazioni. Ed è sbagliato non comprendere che lo slogan "*non fateli uscire più*" è la pessima reazione a un'esigenza: l'esigenza che l'uscita dal carcere sia preceduta da un lavoro di recupero, da una ragionevole speranza che la persona, quando viene restituita alla libertà, non riprenda la strada del reato.

Dunque, un primo obiettivo ci viene suggerito dal Convegno: creare forme di comunicazione che facciano com-

(*) Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

prendere che il nostro è un lavoro per la società, un lavoro al centro del quale sta l'interesse dei cittadini.

Ma è evidente che, se dobbiamo saper comunicare in forme nuove ed efficaci, *la sostanza di ciò che comunichiamo non può essere vecchia ed impresentabile*.

L'amministrazione attua la decisione delle leggi di adoperare la pena come occasione di recupero. Questo è il compito generale che ci sta davanti.

L'attuazione di questo compito richiede una straordinaria capacità di riflettere, di immaginare, anche di sperimentare (richiamo ancora ciò che ha detto il Ministro Diliberto), di metterci in discussione e sottoporre a critica anche idee che ci sembravano fino a oggi sicure.

Vi è una guida fondamentale per non perderci: lo hanno ricordato, con parole diverse e da angoli di osservazione diversi, il Ministro Diliberto (*"lavorare nell'interesse della società e non dell'amministrazione"*), Losco (*"la Regione Campania non si mette fuori dalle mura del carcere"*), Mancuso, Roscioli (*"mettere al centro l'utenza"*), Gianfrotta (*"no all'autoreferenzialità"*), Vigilante (*"occorre riscoprire la finalità istituzionale"*) e altri interventi.

Queste affermazioni rappresentano lati diversi di una stessa realtà: perché l'Ente locale, il volontariato, le associazioni religiose e laiche, le istituzioni pubbliche e private, siano al nostro fianco - come noi vogliamo, e, se fosse possibile, diremmo che lo "pretendiamo" - occorre che il nostro lavoro risulti con chiarezza fatto per la società e non per noi.

Società significa *vittime dei reati*; significa *bisogno di sicurezza* dell'uomo della strada; significa *esigenza* sacrosanta di *vedere, misurare, contare i risultati* (ricordate l'On. Corleone: *"quanti suicidi in meno quest'anno?"*, ma anche: quanta recidiva in meno, quanta violenza in meno?); significa consapevolezza del fatto che siamo un'articolazione della funzione di giustizia, che siamo strettamente collegati alla magistratura, che non siamo una struttura antagonista rispetto alla polizia, che siamo il completamento indispensabile di una funzione complessiva che inizia persino prima del momento dell'arresto di una persona e finisce solo quando questa persona torna ad essere (e talora inizia per la prima volta ad essere) un cittadino tra cittadini di una società civile.

(Se non fosse così dovremmo chiederci perché siamo un'articolazione del Ministero della Giustizia e non, come altrove, semplicemente una struttura della funzione di sicurezza del Ministero dell'Interno).

Come ha detto, crudamente, ma fondatamente Roscioli, non dovrebbe neanche affacciarsi il dubbio che i condannati esistono per noi. Se un dubbio di questo genere ha la possibilità di porsi, significa che qualcosa di profondo non va. Significa che è a rischio la nostra legittimazione dinanzi ai cittadini.

Non sono i condannati che esistono per noi, ma noi esistiamo perché è fondamentale interesse della società che l'illegalità diminuisca, che la vita comune sia meno violenta, che i condannati diminuiscano.

Anche quando discutiamo, come abbiamo fatto qui e come continueremo a fare a Roma, di problemi del personale, di carriere, di organizzazione del Dipartimento, di ruoli dirigenziali, dobbiamo farlo nella prospettiva di soluzioni più efficaci rispetto alle finalità del servizio. Un servizio che ci collega alla magistratura giudicante, alle esigenze di sicurezza, all'attività della polizia: e ci collega soprattutto all'espressione più alta della società, il livello costituzionale che indica la finalità specifica del nostro servizio.

Gianfrotta ci ha provocato a un cambiamento di mentalità. L'esigenza di una rivoluzione culturale è stata ripresa in molti interventi, tra cui particolarmente significativi quelli di Piras, di Moretti, di Vigilante.

Moretti ha detto che dopo anni di inerzia culturale c'è l'esigenza di un salto; Piras ha accusato l'amministrazione di non rappresentare più, da tempo, quel faro, in materia di orientamento sociale circa il ruolo e la funzione della pena.

Non so se queste valutazioni siano fondate. Ciò che posso dire è che non vi è il timore del nuovo, che non difenderemo posizioni o condizioni solo perché ci si è fatta l'abitudine.

D'altra parte non penso che il cambiamento abbia in sé la garanzia del miglioramento. Sarebbe troppo bello e troppo facile.

Un solo esempio: la medicina penitenziaria sulla quale sono intervenuti in termini diversi da un lato il Ministro Diliberto e dall'altro Vigilante.

Qui c'è una legge che evidentemente nessuno pensa di contestare, ma c'è anche, all'interno della legge, voluto dalla stessa legge, un impianto determinato e particolare, un procedimento da seguire, un'esigenza di sperimentazione in talune Regioni. C'è, soprattutto, una ragione se la legge vuole questo procedimento: la volontà che alla fine il detenuto trovi un servizio possibilmente migliore di quello attuale, e certamente non peggiore.

Non pensiamo certo che la sanità del carcere, per come è stata gestita, sia immune da difetti. Ha ragione Vigilante quando dice che le cose nascono da problemi, da disservizi e da insoddisfazioni.

Ma se siamo convinti che il passaggio della sanità contiene rischi per il servizio al detenuto, abbiamo il dovere di dirlo.

Questa preoccupazione ci ha portato a segnalare l'esigenza di un'attenta riflessione che il Ministro in questa sede ha detto di condividere. Temiamo i rischi di un sovvertimento delle cadenze volute dalla legge, che indica l'esigenza di una sperimentazione - per evitare salti nel vuoto che, in tema di salute dei detenuti, sarebbero irresponsabili.

Dunque: non dobbiamo temere il nuovo e vogliamo confrontarci con ogni proposta, da qualunque parte venga. D'altra parte siamo anche consapevoli che esiste un "*grave rischio di tornare indietro*". Questa preoccupazione è riecheggiata in vari interventi (Gianfrotta, il direttore Anselmi, e altri). È un rischio che dipende altrettanto dalla paura del nuovo quanto da scelte errate che, in nome del nuovismo, possono condurre a peggioramenti.

Con una politica chiara si sono ottenuti sensibili risultati. La Polizia penitenziaria ha conosciuto uno sviluppo straordinario; il Ministro ci ha detto dei significativi aumenti dei fondi di dotazione del Dipartimento: 70 MLD per le videoconferenze, 52 MLD per il personale civile, 13 per mense ed asili nido, 8 MLD per gli straordinari, 2 per il vestiario, 38 per l'edilizia, 14 per i mezzi di trasporto.

Risultati più che significativi, se si tiene presente che si tratta di dotazioni in aumento rispetto agli stanziamenti dell'anno precedente.

Ma non possiamo ignorare che le esigenze sono molte né possiamo ignorare il rischio che prevalgano spinte di riduzione della spesa per il settore penitenziario.

Abbiamo ben presente l'insofferenza manifestata anche di recente da ampi settori di opinione per i trattamenti non appena viene affacciato qualche dubbio sulla loro efficacia.

Abbiamo presente il segnale venuto da certi attacchi al Servizio sociale.

Il rischio di tornare indietro, insomma, esiste davvero.

E tuttavia non vi è dubbio, a mio parere, che oggi si concentra sul nostro settore un'attenzione sino a pochissimi anni fa impensabile. Ce lo hanno ricordato gli interventi di Mancuso, di Grisini, di Piras, di Moretti.

Si è oggi nel passaggio in cui la centralità dell'esecuzione nella progettazione di un'efficace risposta ai poteri criminali non è chiara solo alla magistratura e alle forze di polizia, ma anche nella società comincia a farsi strada la consapevolezza che la questione criminale non può essere abbandonata a se stessa. Del resto "*essere Europa*" richiede la capacità di rispondere a una criminalità che impedisce ancora lo sviluppo del Paese ma, al tempo stesso, "*essere Europa*" esige di disporre di una politica dell'esecuzione della pena che rispecchi i livelli di umanità e di efficacia richiesti dagli impegni internazionali ai quali l'Italia è legata, come ci ha ricordato il dr. Farci nel suo intervento.

Piras ha detto come meglio non saprei dire: siamo a un passaggio che richiede un balzo di cultura, per cogliere la trasformazione che deve accomunare *giustizia, sicurezza, legalità*.

Noi, D.A.P., operatori dell'esecuzione penale nelle sue forme complesse, siamo nel crocevia di questa trasformazione che è sfida culturale, impegno organizzativo, efficienza per rendere concreto quel tanto di utopia che anticipa ogni passo della storia umana.

Mi sento, ora, chiamato in causa dall'intervento dell'On. Corleone.

L'intervento dell'On. Corleone mi ha inchiodato a un'immagine alla capacità di suggestione della quale non potrei sottrarmi, anche se lo volessi.

Ma non voglio eluderla.

Non voglio limitarmi a ricordare le cose che si sono fatte o si stanno facendo: dal Regolamento di esecuzione alla contrattazione, dalla ristrutturazione del Dipartimento all'approvazione della carriera direttiva per la Polizia penitenziaria, dalla richiesta di completamento ed aumento di organico della Polizia penitenziaria alla richiesta di rilancio dell'edilizia penitenziaria, dalla attuazione di aree a custodia attenuata alla maggiore attenzione al quadro internazionale: sia quando ci viene richiesto dalle Organizzazioni internazionali l'aiuto umanitario per far fronte a determinate emergenze che oltre tutto ci toccano da vicino, come quella del Kosovo, sia quando accogliamo delegazioni di altri Paesi che vogliono apprendere dal nostro sistema (diciamo anche questo, perché è davvero sbagliato non riconoscere il tanto di buono che pur tra mille difficoltà si è riusciti a realizzare!).

Tuttavia questo Convegno non è un incontro celebrativo ed anzi la sua importanza consiste nell'aver consentito di confrontarci con franchezza sui problemi.

Ecco allora che l'immagine della prova di orchestra richiamata dall'On. Corleone si rivela straordinariamente suggestiva perché ha colto, mi sembra, un aspetto che ha percorso tutto il nostro dibattito.

Il punto è che, insieme a eccellenti energie e capacità, questa grande e complessa realtà che è il D.A.P. ha mostrato e mostra un aspetto preoccupante, che l'On. Corleone descrive come se ottimi musicisti pensassero di suonare ognuno uno spartito diverso.

Lo ha detto, con enfasi forse eccessiva, Grisini (*"c'è la guerra all'interno tra tutti"*), lo ha detto Vigilante (*"no alle spaccature e ai corporativismi"*), lo ha detto Perricone (quando ha adoperato l'immagine di un orticello in cui ognuno coltiva col suo metodo) e, in un altro intervento, si è usata l'immagine della Jugoslavia per dire che c'è una specie di guerra etnica tra noi.

L'immagine dell'On. Corleone richiama un'altra immagine, utilizzata in un notissimo film, che mi sembra in qualche modo avvicinabile alla nostra situazione. Si tratta di quella grande officina dove stanno ammassati oggetti, macchinari, splendidi ingranaggi. Ma c'è un senso di paralisi e di immobilismo, sin

quando arriva la musica che, miracolosamente, dà vita alle cose, le fa muovere e crea un mondo nuovo.

Mi chiedo se ciò che occorre non sia per caso un'anima, raffigurata nell'immagine dalla musica, un'anima che metta in moto le grandi risorse e gli splendidi materiali che talora sembrano ammassati in una stasi preoccupante.

Sarebbe presunzione, da parte mia, aprire un qualunque spartito per dirigere un'orchestra composta da operatori che conoscono assai meglio il teatro, gli spettatori e i costi dell'impresa!

Tuttavia credo che qualcosa è possibile dire.

Un'idea che mi sembra possa segnare la strada del superamento di molti dei problemi riecheggiati in queste giornate e sui quali talvolta mi è sembrato ci si avvolga in una spirale senza uscita.

E noi, lo ha detto l'ing. Minotti, dobbiamo uscire di qui non solo con un elenco di problemi, ma anche con qualche soluzione.

L'atteggiamento giusto per uscire da problemi che sembrano insolubili è stato identificato a sufficienza negli interventi che abbiamo ascoltato.

Si tratta di ricentralizzare il nostro lavoro sui destinatari, di andare al significato unitario del servizio, come ha detto, con semplicità e chiarezza, l'ispettore Masciullo.

L'anima del nostro lavoro, ciò che può aiutarci a superare le stanchezze, denunciate da taluni interventi, consiste nell'identificazione di una finalità.

Un lavoro come il nostro può essere retto soltanto con il sostegno di una finalità nella quale ci si riconosca.

Se vi è un'anima nel nostro lavoro, questa è la finalità comune che riconosciamo.

Ma se su ciò siamo concordi, come realizzeremo questa finalità?

Provo a formulare un'ipotesi a voce alta. Mi sembra evidente che le esigenze interne, tutt'altro che arbitrarie, che qui si sono poste dipendano da una certa organizzazione del nostro lavoro.

E come è organizzato ora il nostro lavoro? Attualmente mi sembra di riconoscere una serie di strutture, ognuna delle quali sa di possedere una certa competenza, e in effetti la possiede e ne va fiera e quasi sempre tende a preservarla e valo-

rizzarla, conformemente a una certa tendenza naturale: e così la funzione di custodia si identifica come custodia, l'assistenza sociale valorizza altri profili di intervento, il servizio sanitario altri ancora, e così via. In questo modo, anche se non mancano certo momenti di raccordo e tentativi di coordinamento, si hanno altrettante professionalità verticali, per così dire, simili a grandi torri ognuna delle quali tende a vivere una sua esclusività.

Questo tipo di organizzazione, com'è ovvio, dà luogo a problemi propri, specifici.

Provo a pensare un diverso tipo di organizzazione, centrato su obiettivi e sulla specificità dei destinatari. Penso, ad es., al problema dei nuovi giunti, che evidentemente impegna in modo particolare il complesso delle competenze e delle funzioni dell'amministrazione: da quelle sanitarie a quelle della custodia a quelle dell'assistenza sociale.

Ma la stessa cosa non si può forse dire per chi deve uscire dal carcere o per chi deve passare dall'uno all'altro di quei livelli di custodia e trattamento che dovranno senza dubbio essere attuati quanto prima, se si vuole dare corso davvero a una riforma del sistema capace di reggere oltre le continue emergenze?

In altre parole, durante tutte le fasi della detenzione ed anche dopo la detenzione, durante l'esecuzione delle misure in libertà, è possibile concepire ed è ragionevole organizzare interventi complessivi e integrati.

Interventi che vedano le varie componenti del personale agire non come corpi separati o, tutt'al più, come alleati (o come nemici in armistizio), ma davvero come unità profondamente cementate dall'unicità dell'obiettivo.

Credo che un tale modello, del resto esistente in altri Paesi, presenti alcuni indubbi vantaggi. Ciò che qui interessa maggiormente, perché questo è il tema del Convegno, è il fatto che le relazioni tra il personale non potrebbero restare le stesse.

Sia chiaro: non sto delineando un sistema che farà scomparire i problemi. Un sistema del genere non esiste e dobbiamo esserne consapevoli.

Propongo soltanto di riflettere su un modello rispondente alla necessità, che tutti riconosciamo, di *rimettere al centro* i bisogni dei destinatari dei nostri interventi.

Se questo modello operativo diverso è maggiormente adeguato alla considerazione centrale che debbono avere i bisogni dei destinatari, allora potrà determinarsi una grande trasformazione perché lo stesso modo di strutturarsi del servizio verrà modificato.

Basti pensare che il problema dei destinatari non dovrà essere affrontato da punti di vista diversi e potenzialmente contrastanti, ma dovrà essere affrontato in una prospettiva complessiva: e ciò imporrà una sintesi tra le varie professionalità, la costante ricerca di un modo di intendersi, un linguaggio, e un continuo operare intorno alla comune finalità.

Non credo che tutti i problemi che ci affliggono ora saranno risolti. Credo però che ne avremo meno, che avremo una guida per risolverli, e che saranno *“problemi intorno a qualcosa”*, anziché problemi le cui ragioni oggi spesso non riusciamo neppure bene a chiarire a noi stessi.

Moltissimo ho trascurato di ricordare.

Non era possibile riassumere tutti i contenuti di un Convegno così ricco.

Voglio però richiamare tre passaggi dell'importante intervento del dr. di Somma che considero particolarmente preziosi: il primo, relativo all'importanza, da lui sottolineata di risolvere il problema delle case mandamentali, poiché credo che i piccoli istituti non debbano essere considerati privi di futuro nella prospettiva del trattamento e del recupero; il secondo, quando ci ha ricordato l'importanza di prevenire, prevedere, anticipare, perché non siano i problemi a esplodere dopo aver prodotto danni; il terzo, quando ha sottolineato che il decentramento può consentire di far fronte ai compiti del centro anche con un *“dimagrimento”* del centro.

Prima di concludere non posso non fare un accenno alla partita dei contratti.

Come è stato detto, molte questioni assai importanti sono già state affrontate nelle trattative del contratto integrativo del comparto Ministeri, che è in avanzato stato di definizione. Altre lo saranno presto nel corso del confronto sull'accordo quadro per la Polizia penitenziaria, di prossima apertura.

In questa sede l'Amministrazione che dirigo è chiamata a svolgere un ruolo importante, difficile. Essere controparte delle organizzazioni che rappresentano i lavoratori, così come

le dinamiche sindacali del lavoro ovviamente prevedono. Controparte, ma non controparte contrapposta, controparte per modo di dire. Se l'Amministrazione, per assurdo, per paradosso, riuscisse a chiudere gli accordi senza concedere nulla alle richieste dei lavoratori, non avrebbe sicuramente fatto un buon affare, si troverebbe anzi negli anni a venire a dover realizzare i suoi obiettivi con un personale stanco, demotivato, disaffezionato e frustrato.

Allora compito evidente, ovvio, indiscutibile dell'Amministrazione è individuare che quell'utilizzazione degli strumenti contrattuali sia funzionale al progetto organizzativo che ho cercato di delineare, che dobbiamo delineare assieme, quali impegni siano compatibili con le proprie risorse e all'interno di questi confini costruire nel confronto se necessario. È facile prevedere che sarà così, anche serrato, con le organizzazioni sindacali il nuovo assetto del trattamento del personale.

Spetta alle OO.SS. non all'Amministrazione rappresentare gli interessi economici e di benessere del personale. Ma è ovvio che l'Amministrazione è nello stesso tempo perfettamente consapevole che quanto più questi interessi economici e di benessere saranno tutelati, tanto migliori saranno l'attività dell'Amministrazione, tanto migliori saranno i risultati che l'Amministrazione potrà conseguire.

E dunque, all'interno di questa complicata valutazione - complesso bilanciamento di valori, di interessi - è preciso dovere dell'Amministrazione allorché si vada ad affrontare questioni di tanto spessore, di tanto rilievo, anche quello di preparare strumenti normativi e le risorse che consentono alla contrattazione a secondo livello, di raggiungere risultati significativi.

Sembra di poter dire che da questo punto di vista molto si è fatto. Il riferimento significativo di risorse in finanziaria da riservare nel fondo di Amministrazione per il comparto Ministeri, sembra una piaggeria, ma ancora una volta, non posso non accennare al decisivo contributo del Ministro in questo tema. La preparazione è già in fase avanzata di prima utilizzazione della legge delega n. 266 che consente di svolgere analoghe operazioni che lì sono previste per operazioni di riqualificazione.

Ecco che gli interventi si muovono nelle direzioni che ho delineato. Preparati tempestivamente i decreti delegati per la Polizia penitenziaria, che consentono di rendere agibile con la massima celerità il percorso di realizzazione del ruolo direttivo e dirigente, il ruolo direttivo speciale. Ecco ciò che consentirà di mettere le premesse già per l'accordo quadro che si va aprendo, le premesse per un assetto del personale che di quelle importanti riforme tenga necessariamente conto anche se, ovviamente, tutto questo non basta e ovviamente occorre fare, cercare di fare, provare e fare di meglio e di più. Ad esempio, ma gli esempi che potrei fare sono moltissimi e mi scuso con quella parte di interlocutori che non si vede citata sia pure attraverso una esemplificazione, ma l'esemplificazione ha questo limite, che deve necessariamente scegliere alcuni e soltanto alcuni dei profili, degli aspetti, che se ci fosse tempo maggiore si dovrebbero, per essere davvero esaustivi, tutti quanti trattare. Ad esempio una delle questioni che avverto come di maggiore delicatezza è questa. Definito l'ingresso dei direttori di Istituto e di C.S.S.A. del comparto ministeri, si deve poi riscrivere il regime della fase transitoria costituita dal trattamento di queste due categorie di lavoratori fra il momento in cui l'applicabilità del vecchio regime è venuta meno e il nuovo che non è ancora definito nei dettagli. Qui occorre prendere una posizione definitiva. Il ruolo di questo personale, non è retorica, vale la pena, è necessario riaffermarlo, è centrale, assolutamente centrale, per il raggiungimento dei fini dell'Amministrazione. So bene, ed è stato ricordato in questi giorni, che anche la procedura da utilizzare per la definizione di questo regime transitorio è incerta: il ricorso all'ARAN, come teoricamente sembra corretto almeno a mio giudizio; utilizzazione della sede dell'integrativo come altri ritiene più rapido, più agevole. Ebbene su questo punto, soprattutto considerato che la fase della definizione dell'accordo integrativo pare avere raggiunto importanti momenti di consenso, il nostro impegno, l'impegno dell'Amministrazione centrale è che fin dai prossimi giorni si aprirà un tavolo di confronto presso il Dipartimento, fra l'Amministrazione e la rappresentanza sindacale di settore. Un tavolo di confronto per individuare insieme strumenti, tempi, contenuti, come

possibile, si intende, per una soluzione migliore di una partita che deve trovare la più rapida e conveniente definizione. Ovviamente poco posso aggiungere per quanto concerne il nuovo assetto del personale del settore C.S.S.A., su cui pure c'è stato giustamente un dibattito molto, fortunatamente molto ampio.

Questa è una problematica che deve trovare il tavolo contrattuale aperto, la definizione dell'intesa. Ovviamente anche in questo caso ritengo compito ineludibile dell'Amministrazione individuare in confronto con le OO.SS. risorse e strumenti, formule organizzative e percorsi professionali che nell'ambito della legittima tutela, doverosa tutela, degli interessi economici, delle prospettive professionali del personale, consentano di adeguare le strutture dei C.S.S.A. ai nuovi delicatissimi compiti che stanno affrontando e ancor più in futuro dovranno affrontare.

Vorrei, infine, prima di concludere, non lasciare senza risposta due passaggi riecheggiati spesso nel dibattito.

Uno è quello dell'art. 40, un articolo che non mi diceva nulla sino a poco tempo fa, ma che adesso sappiamo che cosa significhi. Mi sembra di poter dire due sole cose: che se la giustizia amministrativa ha dato ragione ai direttori di istituto riconoscendo l'illegittimità di determinati atti, è ovvio che si dovrà porre rimedio all'illegittimità; la seconda, che mi sembra un principio giusto escludere trattamenti deteriori di quelli per i quali si è già in precedenza acquisito un diritto.

L'altro argomento è quello dei C.S.S.A.. Qui davvero solo un cenno rapidissimo, perché sull'argomento sta lavorando un gruppo nel quale sono presenti esponenti dei C.S.S.A. ed è dal lavoro di questo gruppo che attendo elementi di valutazione. Ciò che posso dire è che se il C.S.S.A. diverrà, come sembra essere nella prospettiva di una evoluzione, responsabile della gestione di una pena o di una nuova forma di sanzione, la quale, in prospettiva, potrà anche diventare prevalente, mi sembra chiaro che dovrà farsi carico delle esigenze di sicurezza e strutturarsi conseguentemente.

Ho finito.

Questo convegno, non perché si tratta della nostra Amministrazione, dell'Amministrazione che io dirigo, è obiettivamente un convegno che considero molto importante.

Magari esagerando un po', non credo più di tanto, potrebbe persino essere un convegno per la nostra Amministrazione storico. Dipende da ciò che avverrà domani. Da ciò che riusciremo a fare domani. Quel domani su cui la dottoressa Sapia si è interrogata con specifico riferimento ai C.I.P. ma con un interrogativo che possiamo estendere a tutta quanta la nostra Amministrazione.

L'Onorevole Corleone ci ha ricordato una lamentela che è presente: troppe cose per i detenuti, troppo poco per gli operatori, e l'Onorevole Corleone ha detto che anche in questo può esservi un fondo di ragione. C'è un fondo di ragione perché chi lavora deve avere anche per sé, deve poter misurare risultati concreti, effettivi, per quanto riguarda la sua situazione di lavoro. E c'è, vi prego di credere, l'impegno totale assoluto ed incondizionato dell'Amministrazione perché le vostre condizioni di lavoro, in particolare quelle della Polizia penitenziaria subiscano, abbiano a registrare effetti concreti e non soltanto come dichiarazioni di intenti di miglioramento. Ma detto questo, che rappresenta un impegno assolutamente imprescindibile, ancora una cosa io credo, e davvero per concludere, va aggiunta. Contratti, aspettative delle categorie diverse che compongono la nostra Amministrazione, condizioni di lavoro sono aspetti importantissimi, decisivi, nevralgici della nostra riflessione, del nostro futuro, che rappresentano il mezzo non il fine. Se oltre che il mezzo fossero il fine correremmo, lo ripeto di nuovo, il rischio di un corto circuito. Il rischio di una perpetuazione dell'esistente anche laddove questo esistente ci vede talora un po' tutti contro tutti. Non possiamo permettercelo, non può permetterselo la nostra Amministrazione soprattutto se i nostri problemi li proiettiamo sullo scenario cupissimo del sovraffollamento. Non possiamo permettercelo ma soprattutto non ce lo permetterà, non lo vuole la collettività e noi siamo al servizio della collettività. Per rendere sempre meglio questo servizio dobbiamo provare a realizzare quel cambiamento che ho cercato di delineare. Sono sicuro che questo sarà l'impegno orgoglioso di tutti quanti noi.

*Al Direttore Generale
dell'Amministrazione Penitenziaria
Roma*

DOPO IL CONVEGNO DI CAPRI

Alle Donne e agli Uomini
dell'Amministrazione penitenziaria

Il convegno di Capri (della cui ideazione ed organizzazione dobbiamo essere particolarmente grati a Paolo Mancuso) doveva servire a discutere fra noi di problemi posti dalla importantissima ed incisiva riforma che siamo chiamati a realizzare. Ha fatto, in realtà, molto di più: ha consentito alla nostra Amministrazione di guardarsi allo specchio e di riconoscersi (vi è in questo il merito indubbio di chi ha bene operato in questi anni difficili).

La passione per il proprio lavoro, ma soprattutto la volontà e capacità di riprogettarsi, di costruire obiettivi e programmi strategici hanno avuto - nel convegno - decisive conferme.

1.

La realtà del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria si è rivelata straordinariamente ricca di energie e qualità umane e altrettanto ricca di problemi. Non c'è da stupirsi, perché a questa istituzione la società affida uno dei compiti più difficili: il recupero alla legalità di persone che, per sistema di vita o per abitudine o per condizioni insuperabili, non si riconoscono nella società legale.

Convivono nel D.A.P. eccellenti innovazioni e difficoltà di antica data, insoddisfazioni giustificate e inaccettabili rendite di posizione, feconde differenze culturali e immotivati contrasti.

Il Convegno di Capri ha ottenuto lo scopo che si era proposto: consentire un'aperta discussione e un franco confronto. La partecipazione - ampia, attenta, attiva - di tutte le componenti professionali del Dipartimento ha confermato che il bisogno di incontrarsi era fortissimo.

I temi affrontati - come è dimostrato dai contributi dei gruppi di lavoro - sono stati molteplici.

Anzitutto l'organizzazione.

Una profonda riorganizzazione è imposta dal corpus normativo che, in particolare negli ultimissimi anni, ha ridisegnato la struttura centrale, la medicina penitenziaria (Legge 30 novembre 1998, n.419 e D.L.vo giugno 1999, n. 230), la contrattazione, il nuovo regolamento del Corpo di Polizia penitenziaria, la nozione delle funzioni dirigenziali nonché la collocazione funzionale e normativa del personale nel quadro del rapporto di lavoro (D.L.vo 31 marzo 1998, n. 80, Legge 28 luglio 1999, n. 266).

Sono stati conseguiti importanti obiettivi, talvolta attesi da anni, come la previsione del ruolo direttivo e dirigenziale della Polizia penitenziaria, un maggior decentramento che favorirà lo snellimento della procedura e il "dimagrimento" di un centro eccessivamente pesante, un più moderno assetto delle carriere.

Accanto ai risultati di carattere normativo vanno ricordati gli interventi diretti a superare difficoltà che hanno radice in ragioni pratiche, come gli insufficienti stanziamenti. Dalle maggiori dotazioni di bilancio chieste dal Ministro si attendono effetti positivi a breve: sulla corresponsione degli straordinari, sull'azzeramento dei ritardi sulla corresponsione delle indennità di missione e sulle attività di istituto (videoconferenze, traduzioni, mezzi e risorse per il personale, ecc.).

Tuttavia i problemi che rimangono sono molti e non facili:

- per l'organico della Polizia penitenziaria, si attende che vada in porto la già formulata richiesta di un congruo aumento (e le premesse paiono positive);

- va meglio definito il ruolo dei C.S.S.A., la cui crescente importanza nel quadro dell'esecuzione penale non può essere sottovalutata (una commissione lavora in sede centrale con

l'incarico di formulare una proposta di soluzione e sta per concludere il lavoro affidatole);

nel contempo, l'organico del personale dei C.S.S.A. richiede un congruo adeguamento;

- è da realizzare la riforma della medicina penitenziaria nei tempi e modi voluti dalla legge, ma comunque evitando contraccolpi sull'assistenza ai detenuti;

- una complessa riflessione e un dibattito sono in corso quanto a una nuova normativa sugli O.P.G.;

- i direttori degli istituti pongono una esigenza di chiarimento circa il loro "status";

- giustificata appare l'insoddisfazione del ruolo degli educatori.

2. -

In nessuna organizzazione la struttura è fine a se stessa. Molti interventi del Convegno hanno messo in guardia dal rischio di "autoreferenzialità". Un'organizzazione si dà in relazione a un fine. La finalità dell'Amministrazione penitenziaria è determinata dalla Costituzione e dalle leggi. La crisi dell'ideologia del recupero non può giustificare la rinuncia a tentarlo ogni volta che sia possibile con i mezzi a nostra disposizione. Non sottovaluto le difficoltà e talora l'impossibilità di raggiungere il risultato, ma - in un momento di rilancio delle giuste esigenze di sicurezza sociale - dobbiamo far comprendere la sinergia tra sicurezza e recupero, perché il recupero è la più efficace realizzazione della sicurezza in una prospettiva di lungo respiro. Non, quindi, due obiettivi divergenti, ma iniziative convergenti verso l'unico obiettivo. La struttura stessa deve modularsi su questa finalità. La scelta tra diverse soluzioni organizzative va guidata dalla maggiore idoneità rispetto all'obiettivo.

3. -

Il ponte di collegamento tra organizzazione e obiettivo è il metodo. Il metodo che mi appare adeguato ai nostri compiti

consiste nel ricollocare al centro le esigenze di vita dei destinatari del nostro lavoro, con le loro specificità: nuovi giunti o prossimi all'uscita, giovani e anziani, stranieri, tossicodipendenti, condannati comuni o differenziati. Le professionalità presenti nel Dipartimento debbono convergere su un progetto integrato per ciascuna delle specifiche esigenze dei destinatari. Ciò significa trovare le forme di lavoro più efficaci, un linguaggio che consenta di intendersi, atteggiamenti liberi dalla preoccupazione di affermare una professionalità contro le altre, poiché tutte debbono essere serventi rispetto al medesimo obiettivo.

E significa saper vedere le necessità dei destinatari nella prospettiva della società, perché l'efficacia della nostra attività non ammette contrasti con altre istituzioni e con gli obiettivi sociali. Dobbiamo essere credibili per la società, se vogliamo ottenere il sostegno che ci occorre.

Tutto questo vuol dire, infine, rendere patrimonio della nostra Amministrazione l'abitudine a lavorare per obiettivi. Se gli obiettivi sono chiari - e un grande risultato in questo senso è quello raggiunto a Capri - la qualità della nostra struttura, e di tutti coloro che concorrono a darle vita, si misura sul grado di capacità di raggiungerli. Il conseguimento del risultato, dunque, e non più la semplice attività di lavoro, costituiscono il quotidiano parametro di valutazione del servizio che siamo chiamati a rendere.

Si pone allora il compito del raccordo e del coordinamento: compito arduo, ma di cruciale importanza, che grava sulla struttura centrale ma anche alle sedi decentrate, Provveditorati e Direzioni degli istituti.

Quanto alla Polizia penitenziaria, è certo che in pochi anni si è assistito a un suo straordinario progresso. Non possiamo fermarci a questo punto. Rafforzare l'iniziativa dell'Amministrazione a tutela dell'immagine esterna del Corpo, assicurare dignità a chi vi lavora anche nelle situazioni più critiche, accrescere una professionalità fortemente rivendicata, sviluppare i servizi di Polizia giudiziaria, dare visibilità, insomma, al suo ruolo di protagonista della vita dell'istituto penitenziario sono alcuni dei compiti fondamentali che ci aspettano.

Ovviamente, a Capri eravamo pochi, rispetto alla realtà della nostra Amministrazione. Ma a quei “pochi”, cui è toccato di rappresentare tutti, io rivolgo un particolare invito, chiedendo loro di diffondere fra tutti i colleghi e compagni di lavoro non solo i contenuti di un convegno che di contenuti è stato assai ricco, ma soprattutto un metodo di lavoro, un clima di collaborazione che, solo, può consentire dapprima di disegnare una reale riforma, adeguata ai problemi da risolvere, e in seguito di realizzarla senza tradirne il significato, come qualche volta purtroppo avviene.

A tutti Voi un saluto, ed un impegno: che gli strumenti che oggi abbiamo per modificare in meglio la nostra Amministrazione tenderemo di sfruttarli al massimo, perché il servizio che il Paese ci affida abbia sempre crescenti livelli di qualità. E perché i Lavoratori chiamati a realizzarlo abbiano riconoscimenti, dignità, ordinamento ed organizzazioni adeguati al loro delicato ed impegnativo compito.

Buon lavoro e grazie!

Il Direttore Generale
GIAN CARLO CASELLI

Finito di stampare nell'agosto 2000

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

Piazza Verdi, 10 - 00198 Roma

