



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO



m\_dg.GDAP.06/12/2018.0381497.U

Roma, 5 dicembre 2018

Al Sig. Vice Capo del Dipartimento

Ai Sigg. Direttori Generali

Ai Sigg. Direttori degli Uffici  
del Capo del Dipartimento  
**SEDE**

Ai Sigg. Provveditori Regionali Amministrazione Penitenziaria

Ai Sigg. Direttori Istituti Penitenziari  
**LORO SEDI**

e, p.c.

Ai Rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali

**OGGETTO : LINEE PROGRAMMATICHE DEL CAPO DIPARTIMENTO**

Si trasmette l'allegato documento, contenente le Linee programmatiche, predisposte dallo scrivente, affinché ogni Ufficio voglia provvedere alla capillare diffusione a tutto il personale in servizio.

Si invitano il Vice Capo del Dipartimento, le Direzioni Generali ed i Provveditori interessati ad adottare tutte le iniziative necessarie ed opportune per garantire la tempestiva esecuzione delle disposizioni contenute nel citato documento.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*Francesco Basentini*



## Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

### LINEE PROGRAMMATICHE

#### 1. Premessa

Il presente documento ha lo scopo di dettare le linee dei tendenziali obiettivi, cui potrà ispirarsi l'azione amministrativa del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a partire da oggi.

Al primo impatto le condizioni generali dell'Amministrazione penitenziaria risultano di primo acchito complesse e disarticolate.

Tale percezione può essere superata, considerando la presenza in essa di profili soggettivi di elevata professionalità e competenza, unitamente a strutture ed aree organizzative, capaci di esprimere elevati standard di efficienza.

Su tali basi e su tali risorse occorre far leva per costruire una nuova esperienza dell'Amministrazione.

Questo iniziale periodo è stato dedicato, da parte dello scrivente, all'acquisizione dei necessari dati di conoscenza e di preliminare analisi, al fine di comprendere le reali esigenze dell'intero apparato amministrativo e gli obiettivi da prefigurare per dare uno stimolo alla sua azione.

La verifica delle dinamiche organizzative dell'amministrazione penitenziaria consente ora di dare contenuto a quelli che possono e debbono essere gli obiettivi tendenziali cui deve mirare la sua attività, in simbiosi e in sintonia con la strada segnata dal Ministro della Giustizia.

In questa prospettiva risulta ottimale comprendere le potenzialità che il Dipartimento è in grado di esprimere, nella convinzione che la sua struttura e le sue risorse saranno capaci di ispirarsi alle direttive fissate.

Una delle svolte nuove che appare utile effettuare deve riguardare soprattutto il riordino dei criteri di organizzazione e di gestione del personale (su cui ci si soffermerà ripetutamente in questo documento), che dovranno essere basati su **logiche di merito e capacità** : non si prescindere, in tutte le iniziative e le azioni di gestione delle risorse umane, da parametri meritocratici e di efficienza.

Dovranno essere stigmatizzate ed evitate tutte quelle forme di premialità, di cui risulta beneficiare - a volte in maniera non adeguatamente ponderata - solo una parte del personale ovvero a cascata una parte consistente personale (si pensi alla distribuzione delle ore di straordinario tra il personale), senza che vengano calibrati i bisogni reali dell'Amministrazione.

E' bene fin d'ora precisare che su molte tematiche, collegate alle primarie esigenze dell'Amministrazione, non verranno appuntate riflessioni solo perché il livello di soddisfacimento delle stesse dipende dal grado e dalla consistenza degli investimenti e delle risorse che sarà possibile impiegare.

Dunque, non verrà fatto alcun cenno alla carenza di personale e di beni nella Polizia penitenziaria, al bisogno di creare o comunque rafforzare il personale civile e del Comparto Funzioni Centrali (si pensi ai contabili, agli educatori, ai funzionari pedagogici, ecc.), alla necessità di istituire ruoli tecnici della Polpen, all'esigenza di rimodulare l'assistenza sanitaria - anche di tipo psichiatrico - e di rendere più responsabili gli organismi regionali, alla necessità di intervenire sugli immobili del patrimonio penitenziario, e così via.

Questo documento ha lo scopo di puntare e di individuare quei possibili cambiamenti da realizzarsi mediante - pur importanti - modifiche organizzative o strutturali, che comunque non richiedano l'impiego di poderose risorse economiche e che sono attuabili grazie anche ad un nuovo approccio che coinvolga indistintamente tutto il personale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

L'ordine di trattazione degli argomenti che seguono non risponde a criteri di priorità o di importanza ma è dovuto solo all'analisi logica e consequenziale delle materie trattate.

## 2. L'amministrazione Centrale

Una delle prime risultanze, emerse nel corso di questi primi mesi in seno alla sede centrale del Dipartimento, è risultato **l'appesantimento delle sue procedure** : nello specifico è stata registrata una "distanza" organizzativa tra gli Uffici del Capo del Dipartimento, da un lato, le Direzioni Generali, i Provveditorati e gli altri settori, dall'altro.

Questo stato di cose richiede alcuni necessari interventi operativi, diretti soprattutto ad alleggerire i passaggi strutturali e a rendere piu' snella e condivisa l'azione del Dipartimento.

L'Amministrazione penitenziaria, nelle sue varie articolazioni, deve abbandonare ogni approccio di tipo autoreferenziale.

Tutti i settori devono agire in forma partecipata e comune.

Devono quindi essere adottate procedure decisionali interattive, che coinvolgano congiuntamente gli uffici del Capo e del Vice Capo del Dipartimento, da una parte, e le Direzioni generali, dall'altra, unitamente agli uffici direttivi, di volta in volta interessati, agevolando al massimo **modelli di partecipazione e di decisione allargata**. Saranno a tale scopo fissati incontri periodici con la necessaria partecipazione del Capo del Dipartimento e/o del Vice Capo del Dipartimento, dei Direttori Generali (Detenuti e Trattamento, Formazione e Personale e Risorse) ed eventualmente dei Direttori dei singoli settori da coinvolgere, nonché di altri organi comunque invitati a partecipare su disposizione del Capo del Dipartimento.

Al contempo sarà opportuno riattivare un più diretto filo comunicativo con i Provveditori e con il personale direttivo degli Istituti penitenziari; dunque, saranno cadenzate riunioni periodiche in videoconferenza per condividere tutte le questioni o le problematiche da trattare in forma congiunta.

Questa nuova modalità di gestione permetterà di effettuare valutazioni ampie e partecipate, evitando al contempo che ogni organismo sia solitario ed esclusivo portatore di conoscenze e di informazioni.

Un altro imprescindibile obiettivo è quello di **avvicinare e ridurre i livelli ed i passaggi operativi**, superando la complessità di procedure eccessivamente lunghe e tortuose: in questi mesi lo scrivente ha constatato come ogni settore non dialoga adeguatamente



con gli altri, verificandosi al contempo una inutile dispersione di risorse, di dati e di informazioni, sovente difficilmente recuperabili.

Spesso maturano alcune situazioni che non consentono un'agile azione amministrativa.

E' quanto accade, ad esempio, nei casi che seguono :

a) una richiesta di elementi informativi viene evasa a distanza di moltissimo tempo o resta addirittura inevasa, da chiunque sia stata avanzata;

b) l'attività di alcune sezioni o settori non appare allineata con quelle degli altri od addirittura inefficiente, dando vita ad uno scenario organizzativo poco coordinato;

c) l'impiego di personale viene distribuito in forma disorganica o non adeguata.

Per superare tali anomalie sarà necessario, innanzitutto, individuare **nuove procedure di comunicazione e collegamento tra gli uffici**, permettendo soprattutto che gli stessi dialoghino in forma diretta, senza che sia sempre indispensabile - almeno nei singoli passaggi operativi - coinvolgere i più alti livelli direttivi.

Questi ultimi devono essere coinvolti qualora sia necessaria una loro diretta valutazione o comunque nei momenti decisionali e/o definitivi delle procedure.

Allo stesso modo, non è pensabile che ogni singola comunicazione possa e debba essere rivolta ad innumerevoli (e spesso totalmente disinteressati) destinatari.

Dunque dovrà essere studiata ed individuata, a cura di tutte le direzioni (al loro interno), nonché di esse nei rapporti coi vertici del Dipartimento (a livello dipartimentale), una **nuova architettura delle procedure gestionali** e degli organi che di volta in volta ne possono essere coinvolti.

Uno studio in tal senso dovrà essere intrapreso al più presto, a cura di uno staff di esperti, nominato dal Capo e Vice Capo del Dipartimento nonché dalle altre Direzioni generali.

Nel contempo, si dovranno individuare nuove linee comunicative tra tutti i settori, ottimizzando al meglio la corrispondenza elettronica e l'utilizzo dei programmi di archiviazione.

La circolazione di dati ed informazioni deve avvenire in forma più mirata e senza dubbio non schizofrenica: l'uso della **piattaforma Calliope** deve avvenire in forma

ragionata e mirata, senza permettere - ad esempio - che la medesima nota venga protocollata più volte e sovente messa in circolazione indiscriminatamente.

In questa direzione si muove l'ordine di servizio del 22 ottobre 2018, destinato a proporre regole di protocollazione e di smistamento della corrispondenza elettronica. Le stesse modalità di lettura e di accesso dei singoli documenti dovranno essere riconfigurate : molti atti possono presentare elementi contenutistici di riservatezza o di modesta divulgabilità'.

Per questo sarà opportuno, ove possibile, profilare diversi livelli di accesso al sistema di archiviazione e di digitalizzazione in uso al Dipartimento.

Per ciò che concerne **il personale**, sono imprescindibili **nuovi criteri distributivi**, con particolare riferimento alle piante organiche del Dap, dei Provveditorati e degli Istituti penitenziari, che allo stato risultano non sempre allineate alle reali esigenze operative e gestionali.

D'altro canto, occorrerebbe prevedere dei **meccanismi di rotazione del personale** all'interno dei settori e/o tra i vari uffici, nell'ottica di favorire l'interdisciplinarietà delle funzioni e un'esperienza mansionale ad ampio raggio : la permanenza eccessiva del personale nei medesimi uffici, del resto, tende ad appiattire le motivazioni e ad abbassare i livelli di efficienza.

Appare utile a questo scopo fissare un **parametro temporale di attribuzione delle funzioni** che, in linea di massima, non dovrebbe avere durata superiore ai **7 anni**, salvo casi straordinari che dovranno essere adeguatamente motivati : in nessun caso, dovrà essere consentita una permanenza, nel medesimo ufficio e con le medesime funzioni, ultradecennale.

Tale criterio dovrà riguardare tutti i funzionari e il personale con funzioni direttive sia presso la sede centrale del Dipartimento che presso le altre sedi periferiche : il limite decennale, peraltro, vale già per i direttori di istituto, sebbene sussistano numerosi casi in cui il limite sia stato abbondantemente superato.

Sul punto, la Direzione Generale del Personale è invitata fin d'ora a segnalare i nominativi dei direttori, con funzioni ultradecennali (ovvero di imminente scadenza decennale) nello stesso istituto.



Dovranno adottarsi i necessari accorgimenti (eventualmente di tipo normativo o regolamentare) affinché la soglia della decennalità venga estesa anche a tutto il personale direttivo, compreso i funzionari della Polizia Penitenziaria che, quindi, non dovrebbero ricoprire le medesime funzioni per un periodo superiore al citato limite temporale.

Per ciò che concerne il personale in servizio presso la sede centrale del Dipartimento, sarà compito della Direzione Generale del Personale effettuare un monitoraggio di tutto il personale, predisponendo entro il prossimo 31 dicembre un report che elenchi nominativamente il personale che si trova a rivestire lo stesso ruolo e le stesse mansioni da oltre 10 anni.

Rinviando al prossimo paragrafo l'analisi riguardante gli Istituti penitenziari ed i Provveditorati, va sottolineato in questa sede il bisogno di **una nuova riconfigurazione delle piante organiche** in seno agli uffici del Dipartimento e alle sue articolazioni centrali (comprese le Scuole di Formazione).

Fermo restando il sistematico fabbisogno di risorse umane, costante tipica di tutte le unità dipartimentali, è stato nondimeno notato un sovradimensionamento del personale impiegato all'interno della Direzione Generale del Personale e delle Risorse. Occorre assolutamente riallineare l'utilizzo del personale alle reali e rivitalizzate esigenze dell'apparato amministrativo del Dap (si pensi alla Direzione Generale Detenuti e Trattamento): in occasione delle imminenti riunioni periodiche interdirezionali, indette dal Capo del Dap, sarà fatta una ponderata calibratura delle esigenze di organico, che sarà oggetto di confronto con le organizzazioni sindacali.

In questo ambito, deve acquisire una nuova ed efficace centralità la Direzione Generale della **Formazione**: su di essa occorre investire maggiori risorse risorse, perché l'azione e l'attività dell'amministrazione penitenziaria e della Polizia Penitenziaria non può prescindere da moderne competenze e costruttive esperienze.

### **3. Gli organi territoriali - i Provveditorati e gli Istituti penitenziari**

L'apparato periferico appare caratterizzato da livelli gestionali, organizzati in forma verticale e distribuiti sull'intero territorio nazionale : le unità territoriali risentono sovente di una percepita 'distanza', non solo geografica, dal centro dipartimentale.

Questa percezione, peraltro non corrispondente al reale stato delle cose, deve essere superata.

Tutti gli uffici dell'Amministrazione penitenziaria devono sentirsi protagonisti di un progetto comune : in particolare, gli organi del Dap ed i Provveditori devono effettuare un costante ed effettivo lavoro di affiancamento alle singole unità territoriali.

I singoli Istituti penitenziari devono sempre poter contare su un reale riferimento che deve, in prima battuta, coincidere con il Provveditorato.

Al contempo, gli uffici del Provveditorato devono farsi carico di attività e di valutazioni che ad essi competono e che non devono essere reindirizzati agli uffici del Dipartimento.

Per favorire l'ottimale funzionamento dell'azione amministrativa, in ambito penitenziario, devono utilizzarsi sistemi e canali di diretta e più rapida comunicazione delle idee e delle scelte, tra il Dipartimento, i Provveditorati ed i singoli Istituti penitenziari.

Va assolutamente abbandonato qualsiasi **approccio di tipo esclusivamente centralistico**: l'azione degli organi centrali e di quelli periferici deve risultare sempre coordinata e simultanea.

A tale scopo, il Capo del Dipartimento ha creato alcune unità organizzative della Segreteria Particolare, dotate al loro interno di personale e di posizioni organizzative con funzioni di interfaccia operativo con tutti gli ambiti - anche territoriali - dell'Amministrazione penitenziaria.

Ciò nondimeno, anche gli altri organismi locali devono essere partecipi e protagonisti del cambiamento : il Dipartimento nutre molte aspettative sul contributo che ciascun Provveditore, Direttore e Comandante può dare alla pianificazione e alla gestione quotidiana, sia nei rapporti con il Dipartimento che, soprattutto, nell'attività degli uffici di cui si è al vertice.

Non possono essere assecondate logiche di **autoreferenzialità**.

Un'altra tipica caratteristica dell'amministrazione, come già detto, è la sua **capillarità diffusa** su tutto il territorio nazionale, con l'ubicazione di strutture penitenziarie di dimensioni e prerogative assai differenti e diversificate, alcune delle quali caratterizzate





da una limitata capienza (al di sotto delle 50 unità detentive da accogliere), tanto da apparire assolutamente antieconomiche.

La loro permanenza, qualora non venissero adottati interventi di ampliamento, dovrebbe essere seriamente rivista.

Alla molteplicità dei territori corrisponde una **diversificazione dei metodi organizzativi**, che vengono creati da ogni singolo direttore senza alcun coordinamento da parte del Dipartimento.

Il risultato finale che si viene a determinare è uno scenario caotico e disorganico, sostenuto dall'erronea convinzione che ogni problema ed ogni soluzione abbiano necessariamente una dimensione estremamente territoriale.

Con simili presupposti è il territorio che governa i processi e non il contrario.

Si ritiene necessario cambiare tale prospettiva ed evitare l'attuale parcellizzazione dei moduli gestionali, non apparendo funzionale all'esigenze dell'Amministrazione il mantenimento di tutti - e sovente opposti - i criteri organizzativi, adottati dai direttori degli istituti penitenziari.

Una sana esperienza è quella che detta e propone specifici ed uniformi **modelli organizzativi**, a contenuto standardizzato, che siano adattabili da parte di ciascun direttore alle esigenze e alla realtà del proprio istituto, raccogliendo le best practices più proficue.

Appare indispensabile (e non solo a questo scopo) prefigurare modelli organizzativi, tarati in base alla tipologia e alla ubicazione geografica degli istituti penitenziari, catalogabili in base ai medesimi criteri dettati dal D.M. del 22.9.2016.

Sarà cura del Vice Capo del Dap, con il supporto della Direzione Generale del Personale e delle Risorse e della Direzione Generale Detenuti e Trattamento, istituire in breve tempo un tavolo di lavoro, a cui prenderanno parte funzionari, tecnici ed esperti (scelti anche tra gli stessi Comandanti di Polpen, Direttori e/o Provveditori) per la creazione dei modelli organizzativi di riferimento.

Nell'ambito di tale opera di efficientamento delle risorse (anche umane), che dovrà coinvolgere tutti i livelli dell'Amministrazione penitenziaria, deve essere ricompresa anche **la ridefinizione delle piante organiche e dei servizi** e la corretta e conseguente **distribuzione del personale da assegnare alle sedi** : è inconcepibile che gli stessi

servizi, nell'ambito di strutture penitenziarie sostanzialmente identiche a livello qualitativo, possano funzionare con organici manifestamente differenti.

Dunque, bisogna modulare e definire un progetto organizzativo che individui coefficienti ottimali per rendere funzionali i servizi in tutte le realtà penitenziarie : in tal senso deve essere letto ed attuato il lavoro della Commissione che è stata istituita e che dovrà offrire un risultato di studio entro il 15 aprile 2019.

Anche per ciò che concerne la distribuzione del personale nelle sedi e negli istituti penitenziari, occorre ripensare e rivedere il lavoro fatto nel passato : lo scrivente ha potuto constatare come, in molto casi, nella distribuzione del personale di polizia penitenziaria e del Comparto Funzioni Centrali, siano stati seguiti, in qualche caso, criteri particolarmente singolari e non comprensibili.

Ad esempio, alcuni istituti sono tuttora (e da qualche anno) privi di comandante (vedi il caso di Aosta, Saluzzo, Sondrio, Sassari, solo per menzionarne alcuni) mentre in altri penitenziari o presso i Provveditorati sono stati destinati diversi Commissari: in questo anomalo contesto generale è altresì accaduto che alcuni Commissari siano stati "distaccati" presso il Dap o presso le sedi dei Provveditorati od assegnati ad uffici esterni.

Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per gli Ispettori.

Questa logica organizzativa non appare confacente alle esigenze della nostra Amministrazione e merita un urgente intervento, diretto a dare assoluto e prevalente riconoscimento al servizio prestato all'interno degli Istituti penitenziari.

Occorre assolutamente modificare i criteri di assegnazione dei Comandi di reparto e dei Commissari presso gli Istituti penitenziari, prevedendo **meccanismi premiali** a favore del personale che chieda di prestare servizio in uno dei penitenziari disagiati o comunque meno appetibili: in tal senso, si prevederà che, per ogni anno di servizio effettivo in una delle citate sedi, venga attribuito un punteggio triplo rispetto al valore normale.

Nel frattempo che venga adottato il provvedimento regolante, nei suddetti termini, i nuovi criteri di assegnazione, è indifferibile la necessità che vengano adottate, a cura della Direzione Generale del Personale e delle Risorse e dei Provveditori, secondo le



rispettive competenze, soluzioni che tamponino provvisoriamente le situazioni difficili in cui versano gli Istituti privi di comandante.

A questo scopo, inoltre, entro il 31 dicembre 2018 tutti i Provveditorati interessati, nei territori di rispettiva competenza, dovranno fare ricorso al rimedio della "missione continuativa" con vitto e alloggio a carico dell'Amministrazione, disponendo l'impiego provvisorio e a tempo pieno dei Commissari (al momento in servizio presso il Prap) presso gli Istituti che siano privi di comandante.

Le soluzioni predisposte dovranno al più presto essere portate a conoscenza del Capo del Dipartimento e del Direttore Generale del Personale e delle Risorse e, secondo i criteri previsti dalla legge e dalla contrattazione sindacale o comunque secondo parametri oggettivi, dovranno avere efficacia a partire dal 1° gennaio 2019.

Non va tralasciata la possibilità di ricorrere all'espletamento dei concorsi (finalmente è stato indetto quello per 80 Commissari), che dovrebbero - ove possibile - essere banditi al più presto, non apparendo giustificabile - nella ricorrenza delle condizioni finanziarie e normative - alcun ulteriore ritardo.

Stesso discorso può essere fatto in riferimento all'impiego di alcune funzioni civili, come quelle dei contabili: si pensi al singolare caso di Bollate dove sono in servizio numerosi contabili, a differenza di altri istituti del medesimo o del confinante provveditorato, che sono privi di analoga figura amministrativa.

Anche a tal proposito, nei casi di distribuzione sperequata del personale civile, la Direzione Generale del Personale e delle Risorse, ovvero il competente Provveditorato, dovranno provvedere ad adottare un piano di redistribuzione calibrata delle figure amministrative che privilegi gli Istituti che ne siano privi.

Occorre necessariamente ripensare ad una organizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria secondo logiche di funzionalità e di efficienza dei servizi e/o degli istituti. Nella stessa direzione possono essere canalizzate quelle scelte che promuovano, tra il personale direttivo degli istituti (Comandanti e Direttori), **la condivisione di esperienze e di modelli organizzativi.**

A tale scopo può risultare utile promuovere percorsi di **job expertise**, su base volontaria, da espletare annualmente e della durata di un mese, in occasione dei quali

ciascun soggetto venga applicato a svolgere in altro distinto istituto penitenziario le medesime funzioni, svolte nell'istituto di partenza.

Le esperienze temporanee, che potrebbero avvenire anche con un semplice scambio di sedi, terrebbero conto delle singole tipologie (quantitative e qualitative) degli istituti penitenziari, secondo la differenziazione categorica di cui si è detto sopra : lo svolgimento della citata esperienza di lavoro costituirà titolo di valutazione nella progressione di carriera e nell'assegnazione di nuove sedi e/o di nuove funzioni.

Tale soluzione porterà stimoli professionali al personale dirigente, dando ad esso possibilità di nuove esperienze e di confronti con contesti sempre diversi e non immediatamente conoscibili.

La fase di attuazione di tale strumento, le cui modalità saranno regolamentate con specifico provvedimento della Direzione Generale della Formazione, partirà dal mese di maggio 2019 e sarà strutturata secondo un timing che vedrà progressivamente coinvolti tutti i direttori ed i comandanti interessati.

Un altro ambito, nel quale occorre operare un'attenta e ponderata riflessione, è quello afferente alla **nomina delle posizioni dirigenziali**.

L'attuale assetto normativo prevede che il Direttore Generale del Personale e delle Risorse provveda, all'esito di una istruttoria, a designare i dirigenti da assegnare alle sedi e agli Uffici: nel caso di alcuni Uffici (come quelli del Capo del Dap e delle Direzioni Generali del Dipartimento), la nomina viene fatta dal Direttore Generale del Personale e delle Risorse, su proposta del titolare dell'Ufficio interessato.

In buona sostanza, viene concentrata su un'unica figura il potere di designazione delle posizioni dirigenziali: trattasi, a parere dello scrivente, di un percorso procedurale che andrebbe assolutamente rivisto, mediante mirata modifica normativa, prevedendo che tale potere venga affidato ad un diverso organo, eventualmente a composizione collegiale.

Anche sul tema della **comunicazione e dei rapporti con i media**, sarebbe opportuno una nuova esperienza che veda l'Istituto penitenziario portavoce diretto delle informazione e delle esperienze che lo riguardano.

In tale direzione è auspicabile che, presso ogni Provveditorato Regionale, venga designato un "**referente per la comunicazione**", che funga da organo di raccolta e



selezione delle informazioni e delle notizie utili, soprattutto in tema di aggressioni ed eventi critici, da portare all'attenzione dell'Ufficio stampa del Ministero della Giustizia per la eventuale divulgazione all'esterno.

#### **4.La Polizia Penitenziaria**

A favore della Polizia penitenziaria occorre effettuare alcuni interventi, diretti soprattutto a dimensionare adeguatamente l'importanza del suo operato, agevolando in particolar modo logiche e criteri meritocratici, unitamente a strumenti che stimolino l'impegno ed il senso di appartenenza.

Una base iniziale da cui occorre ripartire è quella che attiene preliminarmente alla conoscenza del lavoro e dei compiti ad esso connessi : devono in tale direzione essere orientati i percorsi formativi.

Bisogna riassumere e riprendere possesso del proprio lavoro, concentrando tutti gli sforzi sulla creazione, in base a quanto già sollecitato con la nota del Capo del Dipartimento del 17 settembre 2018, di un nuovo (e se si vuole, primo) **protocollo o manuale operativo**, nel quale vengano illustrate e riportate le procedure e le attività che ogni poliziotto penitenziario deve conoscere e saper attuare nei servizi di propria competenza.

Alla formulazione del suddetto manuale operativo risulterà preziosissimo il contributo, offerto da tutti gli esperti che faranno parte del gruppo di lavoro, riuscendo in tal modo possibile dare contenuti a percorsi di conoscenza e di istruzione finora non seguiti compiutamente.

In questa ottica deve altresì interpretarsi il provvedimento, adottato dal Capo del Dap in data 20 settembre 2018, con cui sono stati ripristinati i gruppi di lavoro, dedicati all'insegnamento di tecniche di autodifesa, da mettere a disposizione del personale di Polizia Penitenziaria, impegnata in difficili e spesso rischiosi servizi dentro e fuori gli istituti (si pensi alle traduzioni, ad es.).

Nelle medesima direzione si muove l'idea di creare nuove metodologie di gestione degli eventi critici e delle aggressioni.

E' assolutamente utile l'istituzione di **gruppi di intervento operativo**, dotati di equipaggiamento, idoneo ad affrontare ogni possibile evento critico, addestrati per l'utilizzo di tecniche operative, che tutelino la propria incolumità e quella dei detenuti. Anche in tale direzione dovrà lavorare il gruppo di lavoro, istituito il 17 settembre 2018. Altro importante ambito su cui occorre lavorare è quello relativo agli **stimoli motivazionali e alla mobilità del personale** : trattasi di due fattori che, assai frequentemente, si interconnettono e condizionano in linea reciproca e vicendevole, in virtù del presupposto che lavorare in un contesto adeguato (anche territorialmente) crei condizioni di benessere e di agio psicologico.

Questi fattori, nell'esperienza della Polizia penitenziaria, sono fortemente dipendenti dalle origini geografiche del personale e dalla territorialità del lavoro : siccome non è per nulla agevole rendere compatibili le esigenze generali dell'amministrazione con i bisogni soggettivi del personale, appare necessario adottare meccanismi e regole di funzionamento della mobilità, che consentano un giusto temperamento dei differenti valori.

Per tale ragione occorre adottare un nuovo PCD sulla mobilità e sui trasferimenti.

Tale provvedimento si fonderebbe su una preliminare analisi delle sedi di servizio che presentano rispettivamente :

- 1) un indice di elevatissimo disagio – cc.dd. **sedi disagiatissime**, oppure;
- 2) un indice di grande disagio – cc. dd. **sedi disagiate**.

La classificazione e l'individuazioni di tali sedi sarà basata sul numero di domande di trasferimento verso di esse, avanzate negli ultimi anni (dunque in base al turnover delle domande di trasferimento) e/o sulla carenza del personale in organico nonché su tutti quegli altri fattori che rendano le medesime sedi per nulla o poco appetibili.

Il beneficio per il personale che presti servizio in una delle sedi disagiatissime sarà assolutamente importante e premiale : in linea generale, si può anticipare in questa sede l'adozione di meccanismi che consentano, a coloro che lavoreranno per un determinato ed effettivo periodo di tempo, di poter ottenere - in modo preferenziale assoluto e con priorità sugli altri classificati in graduatoria - il trasferimento verso una delle sedi di gradimento personale, magari considerando l'indice di scopertura della sede di destinazione.



Nel caso di sedi disagiate, il servizio effettivo, svolto per un periodo minimo in una di esse, consentirà di ottenere l'assegnazione di punteggi notevolmente più elevati, rispetto a coloro che abbiano lavorato in sedi ordinarie, alla stregua di quanto previsto sopra a proposito dell'assegnazione delle sedi di servizio dei Comandanti.

Passando ora al settore delle attività operative della Polizia Penitenziaria, occorre soffermarsi su di esse analizzando gli aspetti ed i profili più complessi : tra i diversi compiti da essa svolti, uno di quelli più onerosi ed impegnativi è costituito senza dubbio dalle **traduzioni per motivi di giustizia**.

Questo è certamente un ambito su cui occorrerebbe intervenire, solo considerando gli effetti prodotti dalle traduzioni degli arrestati per le udienze di "convalida".

A partire dal 2016 l'incidenza ed il numero delle traduzioni dei detenuti per le udienze di convalida è andato irrimediabilmente aumentando.

Si è passati dai 14.667 detenuti, tradotti per convalida, su un totale di 157.891 di soggetti, tradotti per motivi di giustizia, del 2015, ai 15.963 su 158.045, pari al 10%, per un costo di circa € 9.000.000, nel 2016.

Nel 2017 i soggetti tradotti per convalida sono saliti a 17.218 su un totale di 162.685 per motivi di giustizia, pari all'11%, per un costo di oltre € 9.500.000.

Nel 2018, da gennaio a settembre, ben **25.251** sono i soggetti tradotti per convalida su 121.982 tradotti per motivi di giustizia, dunque pari al 21% del totale, per un costo presunto di oltre € **14.000.000** : la previsione per fine anno è che il costo sarà di oltre € **20.000.000** e circa **30.000** saranno i detenuti tradotti per motivi di convalida.

Si tratta di cifre decisamente consistenti, non solo per l'impiego di risorse ma soprattutto per la sicurezza del personale che vi opera.

Il fenomeno, meglio noto come "tornelli" o "porte girevoli", è determinato dall'assenza o dall'impossibilità di utilizzo delle camere di sicurezza nonchè dalla (in qualche caso) consuetudinaria celebrazione delle udienze di convalida presso le aule di giustizia dei Tribunali, ove appunto i detenuti vengono tradotti, invece che presso le aule site all'interno degli Istituti penitenziari.

Per ovviare al predetto fenomeno, potrebbe risultare utile (oltre che un più ragionevole impiego da parte dei Pubblici Ministeri del rimedio di cui all'art. 386, 5° comma, c.p.p, che consente la traduzione dell'arrestato presso il suo domicilio) ricorrere al sistema

delle videoconferenze e della **partecipazione a distanza** nelle udienze di convalida anche per i detenuti arrestati.

A rigore, il generale rinvio al sistema delle videoconferenze, previsto dall' art. 146 bis disp. att. c.p.p., potrebbe risolvere in maniera tendenzialmente definitiva l'intero meccanismo delle traduzioni dei detenuti per motivi di giustizia : costoro parteciperebbero alle udienze "a distanza", alla stregua di quanto già accade per gli imputati dei reati più gravi (di natura mafiosa o terroristica).

Del resto, se per questi ultimi non si pongono esigenze difensive connesse alla partecipazione diretta e fisica alle udienze, non è dato comprendere per quale ragione l'istituto della videoconferenza non possa applicarsi per quei detenuti chiamati a rispondere di ipotesi di reato ben più lievi.

Il risparmio di uomini e risorse economiche sarebbe considerevolissimo e, tramite esso, si potrebbero ottenere le risorse finanziarie per assumere più personale di polizia penitenziaria, da impiegare (e non solo) quale ufficiale di polizia giudiziaria che assiste "a distanza" alle udienze.

Del resto, il ricorso alla tecnologia, e segnatamente a quella che consente i videocolloqui (come l'applicazione Skype), appare uno dei progetti di informatizzazione delle sezioni detentive, già in corso di esecuzione, alla stregua di quanto potrà ricavarsi dalla lettura del paragrafo dedicato ai detenuti e alla tematica della affettività, su cui vedi infra.

Non da ultimo, occorre sicuramente adottare **sistemi e metodi formativi più concentrati**, con particolare riferimento ai corsi interni.

In tal senso, appare confacente alle reali esigenze didattiche e di preparazione adottare le eventuali iniziative di modifica normativa che prevedano una durata inferiore per i corsi interni di preparazione ai ruoli : risulta obiettivamente improprio che un corso (come quello per allievi Vice Ispettori) possa durare ben sei mesi.

E' auspicabile una taratura dei tempi e dei contenuti formativi, attraverso le necessarie modifiche normative o regolamentari, che potrebbe senza dubbio offrire due importanti risultati : rendere impiegabile prima il personale formato e, soprattutto, consentire la più rapida fruibilità delle Scuole e degli spazi di formazione per gli altri corsi in programmazione.





## **5. La Dirigenza Penitenziaria ed il Comparto Funzioni Centrali**

Quello della dirigenza è senza dubbio uno dei settori dell'Amministrazione penitenziaria, su cui appare utile intervenire in una chiave di armonizzazione del sistema organizzativo, al fine di rendere governabile in maniera equilibrata l'intero apparato penitenziario.

Per eliminare la oggettiva divisione creatasi in seno alla dirigenza, occorre addivenire ad un nuovo assetto organizzativo e a nuovi moduli operativi, attraverso **l'unificazione della forme di dirigenza**.

La nuova struttura costituirebbe un valore di unità e di efficienza dell'amministrazione. In linea propositiva potrebbe ritenersi funzionale a tale obiettivo, analogamente a quanto avvenuto nel 1981 con la legge di Riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, unificare la carriera dei funzionari di Polizia Penitenziaria con quella del restante personale dirigenziale, inquadrando quest'ultimo nei ruoli della Polizia Penitenziaria : in tal modo, l'armonizzazione delle due dirigenze, sotto tale profilo, costituirebbe il passaggio finale di quella che è già l'omologazione dei trattamenti economici e giuridici tra le stesse.

Trattasi del medesimo processo già attuato nell'ambito della Polizia di Stato, nella misura in cui viene prevista la sospensione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria per i funzionari di P.S. chiamati all'incarico di Questore e di Vicario del Questore.

Tale percorso organizzativo potrebbe essere esteso alla carriera della "unica" dirigenza penitenziaria, disponendo, ad esempio, la perdita della qualità di ufficiale di p.g. per coloro che divengono direttori degli Istituti penitenziari.

Per l'attuale dirigenza penitenziaria potrebbe profilarsi, nei limiti delle dotazioni organiche da definire, l'inquadramento nella qualifica dirigenziale di "dirigente superiore".

Nel contempo tutti coloro che allo stato ricoprono funzioni dirigenziali di Polizia Penitenziaria, potrebbero aspirare ad un ampliamento dei posti di funzione di "primo dirigente", oggi riservati ai dirigenti penitenziari, con l'accorpamento delle dotazioni organiche vigenti.

Al momento, sono in via di conclusione i lavori di una Commissione, costituita proprio per verificare la praticabilità della cd. Dirigenza unica : una volta terminati (entro breve termine) tali lavori, allo studio di fattibilità delle relative proposte e di quella sopra delineata, sia pure in maniera sintetica, dovrà essere dedicato un tavolo di lavoro, composto dal Vice Capo del Dipartimento, dal Direttore Generale del Personale e delle Risorse, dal Direttore Generale della Formazione e da un pari numero di esperti, rappresentanti delle due categorie dirigenziali interessate.

I componenti del citato tavolo di lavoro saranno nominati entro il 31 dicembre prossimo.

Anche l'area del **Comparto Funzioni Centrali** deve assolutamente essere valorizzata. Nuove politiche organizzative e soprattutto motivazionali devono interessare il personale appartenente a tale settore, con particolare riferimento al ruolo degli educatori, dei funzionari pedagogici, dei contabili, di tutti i tecnici e degli informatici, che quotidianamente svolgono un compito difficilissimo, soprattutto ove si consideri gli scarsissimi livelli assunzionali che sono stati raggiunti in questi ultimi anni.

Ove non si riuscisse a riempire le gravi carenze di organico, che caratterizzano tale area, occorrerebbe - attraverso mirati provvedimenti normativi - prevedere dei **meccanismi premiali e di incentivazione**, da riconoscere a coloro che, nelle difficoltà organizzative del settore, riescono a svolgere il proprio compito con grande dedizione ed impegno.

In chiave di riassetto dell'intero settore del Comparto Funzioni Centrali, si dovrebbe pensare - in chiave di modifica normativa - alla possibilità di ampliare i ruoli tecnici della Polizia penitenziaria, agevolando in essi l'assorbimento del personale del citato comparto.

## 6. I Detenuti

La gestione dei detenuti merita una più adeguata ed attenta programmazione amministrativa, con particolare riferimento all'attività trattamentale.

Si avverte l'assoluta necessità di un modello o di un protocollo di riferimento, da utilizzare come guida o come linea programmatica, che sia fruibile dalle strutture



territoriali : mancando tale riferimento, si assiste ad una variegata e poliedrica realtà penitenziaria, dove proliferano le più differenziate forme di autogestione.

Tale condizione non appare assecondabile e deve essere sostanzialmente modificata nel più breve tempo possibile.

Su tale aspetto occorre operare per recuperare l'armonizzazione amministrativa.

A tale obiettivo dovrà dedicarsi la Direzione Generale dei Detenuti e Trattamento, in linea con i criteri che saranno suggeriti dal Capo e dal Vice Capo del Dipartimento : sarà necessaria l'istituzione di specifici tavoli di lavoro che creino **protocolli unici di gestione dei detenuti e delle loro esigenze trattamentali**, diversificabili in base al circuito di appartenenza.

Non può trascurarsi, infatti, che la popolazione detentiva rappresenta una risorsa dell'Amministrazione penitenziaria, su cui occorre adoperarsi in maniera mirata e costruttiva, allo scopo di migliorarne le condizioni e la qualità di vita.

Il quadro di partenza è problematico.

Quanto si va affermando trova dimostrazione nel tendenziale sovraffollamento, nel bisogno di un disegno progettuale di gestione e di trattamento dei detenuti, nella complessa attività di osservazione scientifica della personalità e del trattamento dei condannati e nella necessità di una vera opera di risocializzazione e di prevenzione speciale "*post poenam*".

A ciò deve aggiungersi la inadeguata attivazione delle istituite R.E.M.S., in luogo degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari : la loro numerica insufficienza e la loro incompiuta distribuzione ha prodotto come conseguenza una quantità importante di detenuti, inseriti nel circuito penitenziario per **la gestione dei problemi psichici-psichiatrici**.

Il passaggio dagli O.P.G. alle REMS ha prodotto una serie di criticità, non tutte risolte o risolvibili : le REMS attualmente in funzione accolgono un numero limitato e definito (venti internati al massimo) di soggetti reclusi, lasciando una cospicua quantità di soggetti, che avrebbero diritto al trattamento in queste strutture, nei vari istituti di pena: di conseguenza, si sono dovute attrezzare (e non sempre ci si è riusciti) articolazioni psichiatriche all'interno del carcere, con le difficoltà che una struttura di custodia può avere nel gestire questo tipo di pazienti.

Le criticità principali al momento nascono da un numero elevato di soggetti con patologie psichiatriche, che sono ristretti in carcere in lista di attesa per le REMS : queste sono trenta in tutta Italia e possono dunque accogliere un massimo di seicento pazienti. Trattandosi di materia di esclusiva competenza delle autonomie regionali, l'unica iniziativa che potrà adottare il Dipartimento è compiere attività di sensibilizzazione e di promozione fattiva con le medesime Regioni per superare il torpore in cui versa l'intero sistema.

Altro aspetto particolarmente critico, afferente alla popolazione detentiva, è costituito dal **sovraffollamento** e dal suo trend di progressiva crescita.

A prescindere dalla soluzione ottimale che potrebbe senza dubbio derivare dalla realizzazione di nuovi istituti penitenziari, è altresì opportuno rifarsi a soluzioni di minor impatto finanziario e soprattutto capaci di offrire risultati, comunque significativi, in un più breve periodo di tempo.

In quest'ottica devono essere lette le iniziative, adottate dal Ministero della Giustizia, di raggiungere intese bilaterali con alcuni paesi stranieri per il rimpatrio dei detenuti, reclusi in Italia, verso i territori di origine.

D'altro canto, il Dipartimento, di concerto con la Direzione Generale Minorile e con l'Ucai, ha istituito un gruppo di lavoro, col compito di predisporre una **brochure illustrativa**, da consegnare a tutti i detenuti italiani ed extracomunitari, nella quale verranno offerte le informazioni di base per permettere ai reclusi, che sono in possesso dei requisiti previsti dalla legge, di richiedere ed accedere ai benefici alternativi alla pena.

Tale soluzione è apparsa necessaria in considerazione dell'elevato numero di detenuti che attualmente si trovano negli istituti penitenziari, pur potendo godere della possibilità di una misura diversa dalla reclusione carceraria : le cause di simile situazione possono principalmente correlarsi al difetto, da parte dei detenuti, delle conoscenze giuridiche e processuali necessarie.

Non può trascurarsi, inoltre, la necessità di avere un controllo più mirato, a livello dipartimentale, della **distribuzione percentuale** della popolazione nei vari territori rispetto alla capacità recettiva degli Istituti penitenziari: lo scrivente ha potuto personalmente constatare come i valori percentuali di allocazione dei detenuti



all'interno dei vari Provveditorati presenta molte incomprensibili differenze, passandosi dal 160% di "accoglienza detentiva" nel distretto di Puglia e Basilicata, al 145% nel distretto della Lombardia, fino al 98% del distretto della Sardegna.

Anche in tal caso, la Direzione Generale Detenuti e Trattamento – nonché gli stessi Provveditorati - dovrà adottare tutte le necessarie determinazioni, affinché si evitino singoli e localizzati fenomeni di **microsovraffollamento**.

Oltre a ciò, occorre lavorare all'interno sul fronte dei sistemi di gestione penitenziaria da adottare nei confronti dell'intera popolazione detentiva, al fine di consentire ad essa migliori condizioni esistenziali.

Imprescindibile risulta impegnarsi sul profilo della **qualità di vita del detenuto** e sulla **affettività**.

Per ciò che concerne la qualità di vita, va evidenziato come essa dipenda sovente da esigenze quotidiane piuttosto elementari o comunque facilmente esauribili, senza un particolare onere dell'Amministrazione.

E' il caso, ad esempio, della visione "allargata" dei canali televisivi che, senza dubbio, può essere consentita almeno nei casi in cui non siano indispensabili interventi tecnici particolarmente costosi.

Sarà cura di tutti i Provveditori attivarsi per consentire la fruizione dei canali televisivi "aperti" del digitale terrestre a tutta la popolazione detentiva che, in virtù dello status o della corrispondente classificazione, ne può avere accesso.

Appare inoltre utile riflettersi sulla possibilità (opportuna per molti versi) di offrire ai detenuti più occasioni di dialogo e di comunicazione con i propri familiari, sfruttando in forma ottimale le possibilità offerte dalla tecnologia.

In questo senso, il Dipartimento ha avviato nei mesi scorsi uno studio di fattibilità che porterà all'installazione nelle sezioni (che non offrano rischi) degli istituti penitenziari di personal computer, dotati di **programmi di videoconversazione** (come Skype), in grado di permettere ai detenuti di interagire con i prossimi congiunti, favorendo ed agevolando nuove ed ulteriori occasioni di contatto affettivo.

Il beneficio che potrebbe derivare in termini di ricongiungimento emotivo ed esistenziale non sarebbe affatto trascurabile.



Non può peraltro trascurarsi che la presenza degli strumenti informatici all'interno delle sezioni, il cui funzionamento sarebbe garantito da adeguati criteri di sicurezza, permetterebbe di fruire - tra le altre cose - anche di programmi dedicati :

- 1) ad occupare il tempo libero dei detenuti, offrendo al contempo interessanti possibilità formative (si pensi ad un corso di lingua o di apprendimento di un nuovo lavoro);
- 2) a consentire la predisposizione di domande e/o istanze compilate col pc, da rivolgere al direttore o al comandante, evitando un inutile e dispendioso impiego di materiale cartaceo, la cui gestione risulta spesso burocratizzata;
- 3) ad agevolare e semplificare la compilazione e trasmissione delle domande riguardanti i beni del sopravvitto (ricompresi nel mod. 72), selezionati dai detenuti.

Facilmente immaginabile è il beneficio che si potrebbe ottenere, in termini di organizzazione dei detenuti per la Polizia penitenziaria, qualora si potessero informatizzare, come sopra suggerito, alcuni dei processi di gestione.

Proprio in tema di gestione detentiva e di organizzazione logistica, non può non farsi riferimento alla necessità di definire finalmente un vero modello organico di **sorveglianza dinamica**.

Questo sarà uno dei primi impegni che la Direzione Generale Detenuti e Trattamento dovrà assumere.

Si ritiene, in chiave propositiva, che occorra eliminare innanzitutto la confusa sovrapposizione concettuale tra la vigilanza dinamica ed il regime di "celle aperte", creando un progetto condivisibile di gestione trattamentale dei detenuti, che uniformi la disparata e diversificata realtà esistente negli istituti penitenziari.

In ogni struttura si sono prodotte forme (troppo) distinte di quella che, solo per comodità di comprensione, può definirsi vigilanza (o sorveglianza) dinamica.

Un intervento armonizzante appare opportuno.

Peraltro, la confusione di modelli e di sistemi organizzativi, impiegabili nella gestione dei detenuti, può essere una delle cause scatenanti il fenomeno delle sistematiche e ripetute **aggressioni**, che avvengono quotidianamente all'interno dei penitenziari.



Fenomeno che, in passato, nella appurata incertezza di reazione da parte del Dipartimento, può aver alimentato spesso forme strumentali di violenza e di reattività aggressiva da parte dei detenuti.

In simili condizioni non si può soprassedere sulle iniziative disciplinari, né è pensabile rinunciare a quelle regolate dall'art. 14 bis Ord. Pen., oppure ai trasferimenti per i motivi previsti dall'art. 42 Ord. Pen., quando (in tale ultimo caso) i comportamenti adottati dai detenuti destabilizzano le condizioni di sicurezza dell'ambiente penitenziario.

Proprio in riferimento alla necessità di ripristinare una sana ed efficace tutela della sicurezza penitenziaria, deve interpretarsi la circolare del Capo del Dap del 9 ottobre 2018.

Dall'altra parte, è assolutamente indifferibile che il Dipartimento concentri i suoi sforzi nell'ambito del **lavoro dei detenuti**.

Esso costituisce una delle leve essenziali nel percorso trattamentale e per tale ragione deve essere maggiormente impegnata ed utile l'azione di ricerca da parte di questa Amministrazione.

Gli impegni profusi quotidianamente devono servire ad accrescere le opportunità lavorative della popolazione ristretta nei penitenziari : in tal modo si potrà sviluppare una organica proposta progettuale, capace di estendere le opportunità lavorative ad una platea realmente significativa di detenuti.

Alla data del 30 giugno del corrente anno i detenuti lavoranti risultano, infatti, essere complessivamente 17.936, ossia il 30,52 % della popolazione detenuta presente.

Non vi è dubbio che un ostacolo importante al decollo del lavoro penitenziario è rappresentato da una disciplina del lavoro che necessita di essere rivista nel suo complesso, attraverso un intervento normativo che ne ridefinisca significativamente gli aspetti.

L'aumento delle mercedi, oggetto di recente aggiornamento, nell'ottica di equiparare il lavoro penitenziario a quello svolto fuori dagli istituti, ha di fatto ridotto in maniera drastica le chances di lavoro per i detenuti che, quindi, sono molto meno occupati di prima.



In sostanza, dovendo dare corso ai principi proposti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, si è dato più guadagno ai detenuti ma si sono aperte voragini occupazionali gravissime, soprattutto sottraendo ad essi ore e spazi di impegno mentale e materiale : appare indifferibile, quindi, intervenire per ridurre il fannullismo detentivo, uno dei mali esistenziali che brulicano nelle sezioni “aperte”.

In tale contesto, deve essere dato ulteriore impulso alle opportunità lavorative - **intese come opportunità trattamentali** - allargando l’orizzonte del nostro campo di azione, particolarmente penalizzato dalle ridotte risorse economiche dei capitoli di bilancio previsti per il lavoro penitenziario.

Soccorre in tal senso l’istituto del **lavoro di pubblica utilità**, previsto dal comma 4-ter dell’articolo 21 Ord. Pen., strumento che manifesta un’indubbia forza risocializzante in grado di accorciare la distanza tra il mondo della società civile e la popolazione detentiva.

Unitamente all’impiego dei rapporti di lavoro, compensati con le mercedi, occorre potenziare le occasioni di lavoro nell’ambito di progetti di pubblica utilità, da svolgere presso enti ed uffici pubblici, comprese eventualmente le strutture dell’Amministrazione della Giustizia intesa nel suo complesso (si pensi, ad esempio agli uffici giudiziari), che possono essere i primi presidi di “ricongiungimento” sociale. Tale percorso, peraltro già applicato in alcune realtà, dovrebbe essere adeguatamente ampliato : potrebbero, ad esempio, essere impiegati i detenuti con fine pena breve, su base volontaria, per lo svolgimento dei lavori di pulizia e manutenzione degli uffici pubblici dell’Amministrazione della Giustizia, solitamente affidati a imprese/cooperative esterne.

Diversi ed importanti sarebbero i risultati derivanti da questa soluzione :

- i detenuti lavoratori si andrebbero ad affiancare a quelli già impiegati in attività lavorative intramurarie;
- si otterrebbe una riduzione delle condizioni di sofferenza date dal sovraffollamento;
- verrebbe prodotto un taglio ai costi sostenuti sino ad ora dagli Uffici giudiziari, anch’essi in affanno per la generalizzata contrazione dei capitoli di bilancio.





Rispetto ai rapporti di lavoro, gestiti dagli operatori economici privati, il lavoro di p.u. non avrebbe finalità cannibalizzanti : i detenuti, infatti, effettuerebbero - in proporzioni comunque moderate - lavori essenziali, dotati di basso profilo tecnico.

In alternativa a tale possibilità, si potrebbe prevedere che, per le imprese vincitrici di gare pubbliche (in alcuni settori pubblici e per lavorazioni semplici), una "quota di riserva" derivi dalla forza-lavoro prestata dai detenuti.

Questa nuova strategia deve richiedere non solo il coinvolgimento di più attori istituzionali ma soprattutto la sensibilità della Magistratura di Sorveglianza, indiscutibile protagonista nel controllo della realtà penitenziaria e delle finalità di rieducazione e reinserimento dei detenuti.

Le eventuali modifiche normative dovrebbero rendere più funzionale e premiale il ricorso al lavoro di pubblica utilità : auspicabile sarebbe prevedere che, in caso di partecipazione ai progetti di pubblica utilità, i detenuti possano fruire di una qualche agevolazione (sotto forma di liberazione anticipata "speciale" oppure "compensatoria", direttamente proporzionale ai giorni di lavoro).

Gli effetti premiali sarebbero anche di senso e contenuto diverso, considerando che il lavoro svolto dal detenuto entrerebbe nella valutazione, espletata dal magistrato di sorveglianza, quale contributo di "partecipazione all'opera di rieducazione" di cui all'art. 54 Ord. Pen., divenendo una forma di risarcimento indiretto che il condannato offre alla società.

Il lavoro di pubblica utilità favorirebbe nella mente del detenuto la rielaborazione critica del passato ed il recupero ai valori condivisi che è la prima condizione per il pieno reinserimento sociale.

Ovviamente il Dipartimento dovrà attivarsi anche per procurare e realizzare altre occasioni, come quelle legate al **lavoro remunerato**.

In questo senso, sarà cura di tutta la rete dell'Amministrazione penitenziaria attivarsi per stipulare accordi e protocolli con le associazioni di categoria del mondo imprenditoriale e commerciale (ad es. Confindustria, Unioncamere, ecc.) che impegnino e convincano queste ultime ad effettuare forme di "investimento sociale".

Un altro canale economico, capace di dare consistente impulso alle possibilità lavorative per i detenuti, è quello collegato alle **produzioni alimentari** (e/o di altro

genere) che, pur avendo una loro intrinseca qualità, non trovano un importante e significativo sbocco commerciale.

In tal senso, occorrerebbe assicurare alla produzione penitenziaria di beni (soprattutto alimentari) un adeguato canale distributivo che permetta di far pervenire tali prodotti sui banchi o sulle vetrine (anche on line) dei principali operatori del mondo della distribuzione e dell'e-commerce.

Sarà impegno dell'Ufficio del Capo del Dipartimento intraprendere le opportune iniziative per favorire la stipula di protocolli od accordi con i principali operatori del settore.

Quelli sopra rappresentate costituiscono gli obiettivi ponderati cui saranno orientate le attività di tutto il personale dell'Amministrazione penitenziaria, senza nessuna esclusione.

L'auspicio è migliorare la natura e la qualità dell'azione di un Dipartimento che ha bisogno di riprendere a crescere.

Roma, 5 dicembre 2018

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Francesco Basentini



