

RICCARDO TURRINI VITA
DIRETTORE GENERALE DELL'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

LA CIRCOLAZIONE DELLE NOTIZIE:
IL CONTRIBUTO DEI CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
ROMA, 12 NOVEMBRE 2002

SOMMARIO

- I Introduzione
- II L'attività di esecuzione penale esterna
- III La struttura amministrativa del centro di servizio sociale per adulti:
profili storici e attualità
- IV L'ordinamento del personale
- V Il procedimento amministrativo tipico
- VI Linee evolutive: mediazione e giustizia riparativa

Introduzione

Nel contesto di un convegno di formazione destinato a magistrati ordinari, l'esposizione dell'attività degli uffici amministrativi incaricati dell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, delle misure sostitutive e di alcuni altri specifici compiti, costituisce l'occasione di un arricchimento della cultura amministrativistica della giurisdizione.

Per altro verso, tuttavia, la stessa trattazione presenta il rischio di riproposizione di temi assai esplorati, ed oggetto di attività tipica di una specifica porzione del corpo giudiziario italiano.

Ed invero, la peculiarità italiana della pena in comunità è il suo altissimo grado di giurisdizionalizzazione, e ciò inteso non solo come esistenza di tutele giurisdizionali rispetto alle decisioni, ma come diretta attribuzione al giudice della conformazione dei contenuti della misura alternativa; situazione che trova rari esempi di tale intensità all'estero.

Nondimeno, la stessa peculiarità accennata rende più proficua, non solo per gli ordinari interlocutori dell'amministrazione, ma anche per i magistrati di altri uffici giudiziari, una ricognizione della realtà amministrativa corrispondente.

La sollecitano, d'altronde, non solo suggestioni avanzate dalla dottrina, ma anche specifiche iniziative legislative, che vanno esaminando più differenziati generi di pene e postulano perciò più raffinati strumenti valutativi già nella fase della cognizione.

Ho dunque accolto con piacere l'invito del Consiglio Superiore, che ringrazio innanzitutto per la considerazione usata la quale onora il presente Relatore, soprattutto per l'accorta precisazione che mi è stata subito fatta, di dovermi trattenere sullo specifico amministrativo dell'esecuzione penale esterna.

Quest'ultima espressione, modellata sull'eguale francese di *milieu ouvert*, vuole indicare l'ambito dell'esecuzione penale che si svolge, nel nostro ordinamento, al di fuori della struttura detentiva, in tutto od in parte. Come si vedrà, l'espressione non esaurisce l'intero ambito di competenze, ma senza dubbio mostra la connotazione più evidente del settore.

La trattazione richiesta si articolerà in una sommaria esposizione dei compiti di legge attribuiti alle articolazioni locali della direzione generale dell'esecuzione penale esterna, le quali mantengono l'antico nome di centri di servizio sociale per adulti; in una più dettagliata esposizione delle procedure amministrative interne e della struttura degli uffici, con particolare riguardo ai profili del funzionariato in essi previsto.

Alcune considerazioni sulle linee evolutive e su alcuni più recenti problemi concluderanno la trattazione.

II

L'attività di esecuzione penale esterna

§1 I compiti di esecuzione penale attribuiti ai centri di servizio sociale per adulti sono, ovviamente, individuati dalle norme di legge e di regolamento che presiedono alla materia penitenziaria, ma vengono ritrovati anche in fonti principalmente volte ad altra disciplina.

E dunque, oltre alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, vanno ricordati il decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, testo unico sugli stupefacenti e la legge 689 del 1981, modifiche al sistema penale.

L'intervento nell'affidamento in prova militare è individuato dalla legge 29 aprile 1983, n. 167.

Un impatto eccezionale ha avuto, non solo per la novellazione dell'ordinamento penitenziario, ma anche per la riforma dell'articolo 656 del codice di procedura penale, la legge 27 maggio 1998, n. 165.

§2 Appare utile ricondurre a tre principali tipologie gli atti ai quali mettono capo i procedimenti aperti nei centri di servizio sociale.. Si tratta delle indagini socio-familiari; delle collaborazioni con le commissioni ed i gruppi di trattamento nelle carceri; della presa in carico, aiuto e controllo dei soggetti sottoposti a misura alternativa della libertà vigilata, alle sanzioni sostitutive.

§3. I centri svolgono indagini socio- familiari:

- 3.1 per il ["trattamento dei condannati e degli internati"](#), su richiesta del Tribunale di Sorveglianza ;
- 3.2 per "fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza ..." (art. 72 comma 4 o.p.), su richiesta del Magistrato o del Tribunale di Sorveglianza;
- 3.3 per i soggetti condannati che richiedono la concessione di una [misura alternativa](#) dallo stato di libertà (art. 47, 3° e 4° comma o.p.);
- 3.4 per fornire al Magistrato di Sorveglianza notizie utili per l'esame delle istanze di remissione del debito (art. 56 o.p.);
- 3.5 per fornire al Tribunale di Sorveglianza notizie utili in relazione alle istanze di grazia (art. 681 c.p.p.), di [liberazione condizionale](#) (art.682 c.p.p.) e di riabilitazione (art. 683 c.p.p.).

§4 Per l'esecuzione penale interna:

- 4.1 partecipano all'attività di osservazione scientifica della personalità svolta dall'équipe di osservazione e trattamento. In sede di équipe di osservazione e trattamento, il compito dell'assistente sociale è quello di riferire circa la capacità di rapporto che il detenuto ha con la realtà esterna, la sua eventuale possibilità di interagire con essa, nonché circa le risorse del territorio utili per il reinserimento sociale;
- 4.2 partecipano alla Commissione per la definizione del regolamento interno (art. 16 o.p., comma 2); alla Commissione per la scelta dei libri e periodici per la biblioteca dei detenuti (art. 12 o.p., comma 2); alla Commissione per le attività culturali, ricreative e sportive (art. 27 o.p.).
- 4.3 seguono l'esperienza dei permessi premio (art. 30 ter, comma 3), ed in particolare forniscono, se necessario, al condannato ed ai servizi assistenziali territoriali le indicazioni utili a stabilire validi collegamenti per gli eventuali problemi di competenza degli enti locali;
- 4.4 intervengono, su segnalazione del direttore dell'istituto, quando risulti che i familiari non mantengano rapporti con il detenuto o con l'internato. Curano il mantenimento dei collegamenti tra la madre detenuta e i figli;
- 4.5 partecipano alle attività di assistenza ai dimessi e di aiuto alle famiglie nel periodo che precede il loro ritorno. Il definitivo reinserimento dei detenuti ed internati "è agevolato da interventi di servizio sociale" in collaborazione con gli organi territoriali competenti (art. 46 o.p.);
- 4.6 intervengono per favorire la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa.

§5 Nel più specifico campo delle misure alternative:

- 5.1 in caso di [affidamento in prova al servizio sociale](#) il servizio sociale controlla la condotta del condannato e lo aiuta superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri ambienti di vita (art. 47 comma 9, op). "Il servizio sociale riferisce periodicamente al Magistrato di Sorveglianza sul comportamento del soggetto" (ibidem, comma 10);

- 5.2 il servizio sociale è altresì competente per [l'affidamento in prova in casi particolari](#) (art. 94, dpr 309.90), ovvero l'affidamento concesso a soggetti tossicodipendenti o alcool dipendenti che abbiano in corso un programma di recupero o che ad esso intendano sottoporsi; e per [l'affidamento in prova del condannato militare](#) (articoli 1 e 3 della [Legge 29 aprile 1983 n. 167](#));
- 5.3 nella [detenzione domiciliare](#) (art. 47 ter, come modificato dalla [Legge 27/05/98 n.165](#)) il Tribunale di Sorveglianza "determina ed impartisce altresì le disposizioni per gli interventi di servizio sociale", interventi di sostegno in questo caso e non anche di controllo (effettuato dagli organi di polizia);
- 5.4 nei confronti dei soggetti ammessi al [regime di semilibertà](#) (artt. 48 e 50 o.p.), l'attività di vigilanza ed assistenza è espletata in via primaria dal servizio sociale. "La responsabilità del trattamento resta affidata al direttore dell'Istituto, che si avvale del Centro di servizio sociale" (art. 92, comma 3, reg. es.);“ nel caso di libertà vigilata a seguito della [liberazione condizionale](#) ". è affidato al centro il compito di aiutare il soggetto ai fini del suo reinserimento. Il Centro riferisce periodicamente al Magistrato di Sorveglianza sui risultati degli interventi effettuati." (art. 55 o.p.);
- 5.5 su richiesta della Magistratura di Sorveglianza, sono effettuati eventuali "interventi idonei al reinserimento sociale" anche per i condannati sottoposti alle misure sostitutive della [semidetenzione](#) e della [libertà controllata](#) (articoli. 53, 55 e 56 della Legge 24 novembre 1981 recante "Modifiche al sistema penale");
- 5.6 il servizio sociale svolge compiti di sostegno e di assistenza..." nei confronti dei sottoposti alla [libertà vigilata](#)", al fine del loro reinserimento sociale" (art. 55 op).

§6 L'attività direttamente intesa all'esecuzione della pena, con quel particolare approccio di controllo del processo di adeguamento alle prescrizioni e di offerta di aiuto è dunque riassumibile nei termini di sintesi dei paragrafi precedenti. Tuttavia, per la peculiare modalità di servizio sociale che la legge richiede nell'esecuzione della pena, l'espansione dell'attività del centro alle relazioni con gli enti locali, le forze dell'ordine, le associazioni ed i gruppi della società civile interessati alle azioni che un tempo si definivano di patronato e di beneficenza, costituisce un innegabile implicazione del servizio. Tale consapevolezza, non solo ha

indotto ad accettare la presenza di obiettori di coscienza nei Centri¹, ma anche ha spinto ad attivare specifici progetti di operativa attenzione all'esigenza, rivelatasi prioritaria, della ricerca di un lavoro e dell'accesso ad informazioni corrette ed esaustive. Con la nota 12 maggio 1998, numero 560719, si è sollecitata perciò la creazione di strutture intermedie, anche in ragione della prevista affluenza di richieste relative alle misure alternative da parte di persone condannate ma ancora non prese in carico per effetto della sospensione della pena.

A tale fine, si sono attivati in alcuni centri gli sportelli informativi, con la collaborazione ora di volontari, ora delle province, ora dei comuni, direttamente o indirettamente; meno ampia è stata l'attivazione di punti di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, per la quale si è però predisposta una forte strutturazione culturale, attraverso un progetto finanziato dal fondo sociale europeo, il progetto Polaris.

¹ Con risultati, però differenziati, e non sempre di soddisfazione.

III

La struttura amministrativa del centro di servizio sociale per adulti: profili storici e attualità

§1 Alla legge 25 luglio 1975, n. 354, articolo 72, si deve la previsione di centri di servizio sociale per adulti quali strutture preposte all'esecuzione della nuova misura alternativa dell'affidamento in prova ed al seguito della misura di sicurezza della libertà vigilata.

Alla legge seguì il regolamento di esecuzione portato dal DPR 29 aprile 1976, n.431.

Con innegabile solerzia, se si ha riguardo all'entrata di vigore del nuovo ordinamento, la direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena emanò direttive già il 31 luglio 1976, con la lettera circolare 2553.4807.

Con i decreti ministeriali 20 gennaio e 30 giugno 1976, erano stati istituiti 26 centri di servizio sociale, con sedi coincidenti con quelle delle corti d'appello e delle sezioni staccate, espressamente richiamando i limiti organizzativi delle strutture.

Già allora, però, la consapevolezza dello specifico modo di operare del servizio sociale della giustizia emergeva con chiarezza.

L'ufficio responsabile dell'organizzazione tecnica delle attività dei centri era individuato nell'ufficio settimo della direzione generale, servizio sociale ed assistenza.

Poiché la realtà amministrativa era di cospicue vacanze organiche e di mancanza di sedi, la circolare prendeva atto che la più parte dei centri aveva sede presso gli (allora) ispettorati distrettuali od altre sedi, e raccomandava di non porli presso gli istituti. Il principio è divenuta norma secondaria, per effetto dell'articolo 118 del nuovo regolamento di esecuzione, di cui al DPR 30 giugno 2000, n. 230.

Nell'attesa dell'organizzazione dei servizi di segreteria, ragioneria ed archivio, il servizio amministrativo contabile veniva affidato alla direzione dell'istituto penitenziario locale, con la precisazione che i fondi per il funzionamento erano nella disponibilità del direttore del centro.

Tale situazione, anche oggi non è superata, perché, per assenza di personale del profilo contabile, spesso i direttori dei centri non ricevono la nomina a funzionario delegato; si verifica l'incongruità di un dirigente, configurato con i poteri di cui al decreto legislativo 146.2001, che in realtà compie atti di gestione amministrativa solo per il tramite della struttura di

un altro ufficio, e che, solo per prassi consensuale, impegna la spesa e svolge le procedure contrattuali..

Rispetto alle funzioni del personale di servizio sociale, fu subito chiaro che esso era chiamato a svolgere compiti esterni; sicché si richiese un turno settimanale di presenza in ufficio. Preme segnalare l'apertura di spirito che tale decisione mostra, se si considera come l'abito generale dell'amministrazione italiana sia piuttosto quello di attendere che il consociato si presenti nella sede dell'ufficio e rivolga le sue istanze. Ed, invero, ripetutamente, anche oggi, si deve intervenire per rimuovere una sedentarietà che incide pesantemente sulla funzione di controllo del condannato.

Il problema, tuttora esistente, del controllo della prestazione di orario per il servizio fuori sede venne affrontato con l'istituzione di un diario da compilare in agenda fornita dall'amministrazione, sul quale l'assistente sociale avrebbe dovuto annotare per ogni giornata lavorativa, nome dei casi, indicazione dell'attività, indicazione dell'orario di inizio e fine dell'attività svolta.

Il direttore era chiamato a vistare l'agenda diario, una volta al mese almeno, per verifica dei problemi e controllo tecnico.

La disposizione è tuttora vigente.

Specificamente per gli affidati in prova, era richiesta la registrazione di tutti gli interventi effettuati in favore dei condannati, e l'elaborazione di una relazione almeno trimestrale da avviare al magistrato di sorveglianza. Su tali elaborati si esercita il controllo tecnico del direttore del centro, che deve sempre controfirmare quale responsabile del servizio.

I criteri di attribuzione del lavoro vennero naturalmente improntati ad una certa equità e razionalità: frequenza della distribuzione degli incarichi da parte del direttore, equilibrio fra i carichi di lavoro, concentrazione logistica nell'attribuzione dei compiti ai singoli assistenti sociali.

§2 Quest'ultimo criterio merita qualche parola.

Di pura evidenza è che, dovendo in linea di principio l'assistente sociale portarsi sul territorio, l'economicità dei movimenti in termini di risorse e di tempo, consigliava di assegnare condannati limitrofi al medesimo operatore.

In tale senso, la moltiplicazione dei Centri, e l'istituzione delle sedi di servizio a livello provinciale costituisce la progressiva applicazione del medesimo principio.

Nondimeno, costituiscono altrettali buone ragioni per la scelta della cd territorializzazione, la necessità di conoscere il territorio di appartenenza del condannato e la caratteristica del servizio sociale di lavorare, come oggi usa dire, in rete, ovvero rapportandosi con le risorse di assistenza e di controllo sociale che sono proprie della comunità civile insediata sul territorio ove il condannato espia la propria pena all'esterno.

Un limite normativo ad un proporzionato adeguamento è dato dall'articolo 72 op, che rapporta i centri nelle sedi degli uffici di sorveglianza.

Il profilo professionale della risorsa umana dominante nei Centri dà ragione della presenza, nella richiamata antica circolare, di alcune disposizioni di dettaglio sulle modalità di registrazione ed archiviazione: la quasi completa assenza di profili amministrativi² rese necessario indicare termini e modi di protocollazione, richiamo, archiviazione, che in altri contesti sono dati per ovvii.

Da subito, si dispose che alla fine di ogni anno solare il direttore del centro predisponesse una raccolta di dati obiettivi e di informazioni significative. Lo stesso carattere tecnico del profilo dell'assistente sociale spiega alcune controversie, sorte nel tempo, e talora riproposte, circa la titolarità della firma della relazione; invero, la modalità professionale basata sull'interazione umana ha prodotto un *habitus* operativo molto individualizzato, che con difficoltà assume come dato strutturante il fatto che il rapporto con il condannato, con il cliente istituzionale, con gli altri organi, è proprio dell'ufficio e non del funzionario.

§3 Conclusivamente, si può rammentare che l'articolo 118 del nuovo regolamento organizza la struttura del singolo centro in tre aree, definite di segreteria, amministrativa contabile e di servizio sociale.

Da tale ripartizione, consegue l'assegnazione delle risorse umane dei singoli profili: il direttore, il vicedirettore, i capi area, e similmente le nuove figure dei reggenti delle sedi di servizio, che giuridicamente si configurano come sezioni dell'unico ufficio locale, il centro³.

² Gli archivisti sono tuttora inesistenti nell'amministrazione penitenziaria, anche se odiernamente le funzioni sono svolte da sistemi informatici e dal personale correlato.

³ Per l'accesso alla vecchia qualifica di assistente sociale coordinatore, settimo livello, era richiesto il diploma universitario di servizio sociale e l'iscrizione all'ordine degli assistenti sociali.

Per l'accesso alla posizione di direttore di servizio sociale, era inoltre necessaria la laurea.

In ogni caso, un corso di formazione curato dall'istituto superiore di studi penitenziari, segue poi all'assunzione e precede l'ammissione alle funzioni.

Gli assistenti sociali operano nell'area di servizio sociale, che è propriamente quelle di esecuzione della pena, e quelle che produce gli atti tipici sopra indicati.

Collaboratori contabili e ragionieri sono assegnati alla relativa area; talora, a seguito delle richiamate riqualificazioni, si ritrovano direttori di area contabile (*rectius*. contabili C3).

Assistenti ed operatori amministrativi, i nuovi profili di coadiutore amministrativo, addetti informatici, dattilogafi, integrano gli organici dei centri per le attività generali, ricondotte in genere all'area di segreteria.

Non esiste invece previsione di piante organiche della polizia penitenziaria nei centri, anche se, di fatto, in ogni centro, con funzioni di portierato e, soprattutto, di autista, sono distaccate alcune unità di polizia penitenziaria⁴.

§ 4 In attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, che detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri e del decreto legislativo 21 maggio 2000 n.246 recante norme sull'adeguamento delle strutture e degli organici dell'amministrazione penitenziaria e dell'ufficio centrale per la giustizia minorile è stato emanato il Decreto del Presidente della Repubblica n.55 del 6 marzo 2001, recante il "Regolamento di Organizzazione del Ministero della Giustizia". L'ordinamento del Ministero della Giustizia era legato fino ad allora all'impianto conseguito alla disciplina del 1926, con il successivo accrescimento. La riforma riorganizza le competenze del Ministero su quattro Dipartimenti.

L'art.7 del Regolamento riguarda il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che viene articolato in cinque direzioni generali:

- a) Direzione generale del personale e della formazione.
- b) Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi.
- c) Direzione generale per il bilancio e della contabilità.
- d) Direzione generale dei detenuti e del trattamento.
- e) Direzione generale dell'esecuzione penale esterna.

Alcune funzioni svolte da uffici centrali diversi sono state comprese in un'unica direzione generale (personale e formazione), e, viceversa, alcuni degli uffici centrali sono stati scomposti in due direzioni generali.

⁴ Una riflessione sulla possibile istituzione di un organico di polizia penitenziaria nei centri è da poco iniziata, in relazione alle esigenze di consultazione delle banche dati; in riduzione deve invece ritenersi la destinazione a funzioni di autista, attesa la recente acquisizione di vetture a noleggio che possono essere usate da ogni dipendente dell'amministrazione.

L'ufficio centrale detenuti e trattamento, ufficio operativo che, dal 1991, aveva riunito le attività relative alla gestione dei detenuti e quelle attinenti al trattamento intramurario, alla sanità ed alle misure alternative, è stato interessato alla seconda ipotesi.

L'istituzione della direzione generale dell'esecuzione penale esterna ha eliminato il preesistente legame organizzativo e risponde alla inderogabile esigenza di aumentare attenzione, strumenti e risorse dei centri..

L'innovazione, di rilevante portata, assume come dato stabile lo sviluppo del settore delle misure alternative e con esso il radicale mutamento dell'attuale sistema dell'esecuzione penale.

La cosiddetta "area penale esterna" ha sviluppato infatti negli anni dimensioni estremamente significative. I soggetti seguiti in misura alternativa nell'intero anno 2000 sono stati 37.846, di cui 24.991 in affidamento, 3.366 in semilibertà, 9.489 in detenzione domiciliare, a fronte di presenze negli istituti penitenziari che al 31 dicembre 2000 si attestavano su 53.165 soggetti detenuti e tra questi 27.414 condannati con sentenza definitiva, 1.456 internati e le rimanenti 24.295 imputati in vari gradi.

§5 Le attività collegate alle funzioni di responsabilità, di programmazione, di organizzazione, di indirizzo, di coordinamento, di controllo e verifica, attività tutte proprie di una direzione generale erano già negli ultimi anni sensibilmente e costantemente aumentate.

Tali esigenze avvertite sono sinteticamente riconducibili alle seguenti: assumere una logica previsiva; utilizzare informazioni sui problemi presenti nei servizi; individuare gli elementi ricorrenti; acquisire capacità di decodifica della domanda sociale, espressa o tacita, che perviene all'istituzione; usare modalità di rilevazione, di documentazione di trasmissione delle informazioni, comparabili, verificabili, fruibili da altri soggetti (tecnici e politici);

La direzione generale ha le competenze indicate nell'art.7 del decreto presidenziale e precisamente: "...: indirizzo e coordinamento delle attività degli uffici territoriali competenti in materia di esecuzione penale esterna; rapporti con la magistratura di sorveglianza, con gli enti locali e gli altri enti pubblici, con gli enti privati, le organizzazioni del volontariato, del lavoro e delle imprese, finalizzati al trattamento dei soggetti in esecuzione penale esterna.

Va poi aggiunto che un ufficio dell'esecuzione penale esterna, di livello dirigenziale, è stato istituito in ogni provveditorato, per effetto del D.M. 21 gennaio 2002, che disciplina le articolazioni interne di livello dirigenziale .

§6 Sotto un profilo più prossimo alla considerazione del servizio, si è operato in più modi.

L'articolo 6 della legge 165/98 ha disposto l'aumento dell'organico del personale di servizio sociale di n.684 unità.

La medesima legge, all'art.7, prevedeva l'aumento di 140 unità di operatori amministrativi,

Il decentramento organizzativo degli attuali centri ha l'obiettivo di ottimizzare i tempi di lavoro, favorire la costruzione di reti integrate di servizi, perseguire un più efficiente uso delle risorse ed una più efficace risposta all'esigenza di tutela della collettività e di reinserimento dei condannati in esecuzione di pena in misura alternativa.

Con due decreti del Capo del Dipartimento, 4 agosto 1998 e 23 giugno 2000, si sono istituite rispettivamente 24 e 22 sedi di servizio degli attuali centri su base provinciale, alcune delle quali già operative.

Si intenderebbe rendere autonomi i nuovi uffici, dopo una fase di inevitabile transizione, rispetto agli attuali centri, sotto il profilo tecnico professionale ed amministrativo, con direzione autonoma garantita da un funzionario di servizio sociale di posizione economica C2. Le sedi provinciali dipenderanno contabilmente dai relativi Centri man mano che questi ultimi – in tempi medio – brevi – acquisteranno l'autonomia contabile o – nelle more – tramite i Centri dagli istituti competenti.

La concreta attivazione delle sedi è stata ripartita, per esigenze procedurali, in tre gruppi.

Stante la delicatezza dei processi innovativi che il decentramento comporterà i direttori dei centri, sono coinvolti in una dettagliata pianificazione dei tempi e delle azioni da esperire.

Non esistendo autonomo organico non è possibile assegnare personale stabile, ed è assicurato il minimo di presenza necessario di personale tecnico amministrativo attraverso gli istituti del distacco e del trattamento economico di missione.

La creazione di un archivio dei soggetti in esecuzione penale esterna che dovrà unificarsi con l'attuale archivio anagrafe detenuti, di creazione di una banca dati delle risorse socio familiari e lavorative esistenti sul

territorio nazionale. Il progetto muterà sostanzialmente le procedure dei centri.

IV

L'ordinamento del personale

§1 La richiamata tecnicità del personale presente nei centri, porge il destro per trattenersi sul relativo inquadramento gerarchico.

Al riguardo, si deve ricordare che le regole che disciplinano i funzionari penitenziari sono stati oggetto di ripetuti cambiamenti e che esse, hanno investito anche i direttori di servizio sociale.

§2 Fino al 1990, il personale direttivo era inquadrato nelle cessate qualifiche ottava (direttore) e nona (direttore coordinatore) del comparto ministeri.

Per effetto dell'articolo 40 della legge 395.90. che ha istituito il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il personale della carriera direttiva penitenziaria, di servizio sociale, di ospedale psichiatrico, ha ricevuto il trattamento giudico ed economico del personale direttivo della polizia di stato, ovvero, come si dice più brevemente, è transitato nel comparto sicurezza.

In particolare, tale regime prevede che l'avanzamento in carriera, anche ai gradi di primo dirigente (colonnello) e dirigente superiore (brigadiere generale), consegua ad uno scrutinio per merito comparativo dopo un certo numero di anni di servizio.

Si tratta, in sostanza, di un modello conforme al più antico sistema della carriera. Non è previsto il concorso per prove che è invece proprio dell'attuale avanzamento al grado dirigenziale nel comparto ministeri.

Incidentalmente, si deve anche osservare che, dopo le riforme conseguite al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, alla sua rifusione nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁵, le posizioni dirigenziali del comparto ministero si sono ridotte a due: prima e seconda fascia, corrispondenti alla dirigenza generale ed alla dirigenza.

§3 Con la legge finanziaria 27 dicembre 1997, numero 449, articolo 41, comma 5, fu disposto il passaggio alla disciplina del comparto ministeri e la cessazione dell'efficacia dell'articolo 40.

⁵ Anche dopo le recenti modifiche della legge 15 luglio 2002, n. 145, che ha previsto la possibilità di creare, a seguito di contrattazione, l'area della vicedirigenza.

La disposizione⁶ ha trovato applicazione per il personale direttivo, che è stato poi coinvolto nella vicenda delle riqualificazioni, conseguite al contratto collettivo del 1999, che ha abolito i livelli professionali e le qualifiche, ed ha rifuso l'impiego pubblico ordinario in tre fasce (A, B, C), collocando i funzionari delle posizioni settima ottava e nona nella fascia C. Essa non è invece ancora stata applicata per il personale dirigenziale, per il quale mancano le norme di collegamento, rese necessarie anche dalla testé rilevata confluenza di due posizioni gerarchicamente diverse in un'unica fascia. Si è però assistito, nel 2001, all'applicazione del regime del comparto ministeri per la promozione a dirigente generale⁷ di alcuni primi dirigenti.

A seguito dell'applicazione del regime del comparto ministeri, si è però provveduto ad elevare numericamente le sedi dirigenziali, di modo che, allo stato, la totalità degli istituti penitenziari e tutti i centri di servizio sociale per adulti, tranne due, hanno acquisito tale posizione⁸.

Più precisamente, 56 dei 58 centri sono stati qualificati sedi dirigenziali, vale a dire che il funzionario per essere direttore titolare deve soggettivamente essere provvisto della qualifica di dirigente di servizio sociale.

Tale riforma non incide sui compiti attribuiti dalla legge e dal regolamento al centro e più generalmente al servizio sociale, ma sui poteri di auto-organizzazione e di gestione della struttura amministrativa.

Si tratta, tuttavia, di un'importante affermazione, come si potrà arguire da alcuni cenni storici relativi alla venuta in esistenza delle strutture che qui occupano.

§4 Peculiare è stata però l'incidenza della riqualificazione sullo specifico funzionariato di servizio sociale.

Se, infatti, i direttori medici ed i direttori penitenziari sono transitati nelle posizioni economiche C2 e C3, i direttori di servizio sociale, già ottavo livello, hanno veduto sparire la loro propria posizione e sono stati riqualificati come assistenti sociali C3. Mantengono la denominazione di

⁶ Essa ha prodotto un comprensibile malumore dei funzionari, che videro modificati i criteri di valutazione per i loro avanzamenti.

⁷ Le nomine fatte con delibera del consiglio dei ministri del 30 maggio 2002, al contrario, sono state riservate a persone da tempo in possesso della qualifica di dirigente superiore, ed hanno seguito de facto i criteri propri alla dirigenza del comparto sicurezza.

⁸ Per conseguenza, le sedi di provveditorato (direzioni regionali) sono state qualificate come sedi dirigenziali generali, e la dotazione organica dei relativi posti di funzione è stata elevata a 25.

direttore coordinatore quanti, a seguito di concorso o di scrutinio, avevano acquisto la precedente qualifica di nono livello, e si tratta delle figure professionali più spesso presenti al vertice dei centri.

Essi sono i candidati naturali alle prossime selezioni per dirigente di servizio sociale, la cui attivazione è allo stato impedita dalle incertezze della disciplina da applicare.

Infatti, allo stato, quanto avevano maturato l'idoneità ad essere scrutinati nel 1997, possono accedere alla qualifica di primo dirigente per scrutinio comparativo; quanti hanno maturato l'idoneità successivamente, dovrebbero seguire la procedura del concorso, sia pure in forma speciale, per effetto di norme transitorie a suo tempo introdotte.

Inoltre, l'intendimento di modificare il regime delle carriere direttive non ha ancora posto un termine alla discussione esistente fra due opzioni: individuazione di una disciplina specifica del funzionario dell'esecuzione penale, ovvero una più immediata sottoposizione al regime proprio ai funzionari e dirigenti del comparto sicurezza.

Dal punto di vista dell'organizzazione dell'esecuzione penale esterna, l'elemento rilevante appare tuttavia non la scelta fra le due opzioni, quanto la delimitazione dei destinatari della disciplina.

Invero, l'idoneità degli assistenti sociali C3, (conseguita alle riqualificazioni), ad assumere la direzione delle aree di un centro ovvero di sedi di servizio, per tacere della reggenza degli stessi centri di livello dirigenziale, permette a funzionari, allo stato oggi sprovvisti di ogni provata competenza in materia di gestione contabile ed amministrativa, di divenire responsabili di strutture, non solo delicate sotto il profilo del servizio da rendere alla giustizia, ma anche accresciute e rese complesse dagli incombenti amministrativi.

Il procedimento amministrativo tipico.

§1 Alla stregua della circolare 23 gennaio 1997, n. 3450/5900, le regole operative interne dei centri sono tuttora le seguenti.

§2 La competenza ad assegnare i casi è del direttore del Centro (o del vicedirettore a ciò delegato).

Ciò discende, oltre che da principi generali di amministrazione, dal disposto dell'art. 118 del regolamento di esecuzione; comma 5:

“Il direttore del centro assegna al personale il compimento delle attività, mediante una ripartizione del lavoro relativamente alle aree di appartenenza, impartisce istruzioni e disposizioni per l'espletamento dei compiti affidati e ne cura il coordinamento...”

La competenza del direttore trova legittima e piena espressione nella gestione dei casi, di cui il direttore è garante sotto il profilo tecnico, non solo rispetto agli operatori che da lui dipendono, ma anche rispetto agli interlocutori istituzionali (Istituti e Magistratura), ai soggetti in carico, ad eventuali terzi.

Egli, quale titolare del Centro, è altresì responsabile del procedimento amministrativo di cui alla legge 241/ 90.

§3 Il direttore, nell'assegnare il lavoro, deve perseguire un'equa distribuzione dei casi tra gli assistenti sociali, equità che si realizza, non solo rispettando una corrispondenza numerica dei carichi di lavoro, ma con un'opportuna considerazione di alcuni correttivi in relazione, per esempio, alla complessità del singolo caso, alla differenza di impegno richiesto da una inchiesta espletata su richiesta di altro Centro alla durata della pena del soggetto in misura alternativa, ecc.

Lo studio degli indici di valutazione dei carichi dei lavori è di là da venire, ma ad esso contribuiscono già ora le acquisizioni di alcuni progetti di ricerca svolti o in svolgimento.

§4 In generale, la “specializzazione degli assistenti sociali” rispetto ad una particolare tipologia di soggetti (vedi per es. tossicodipendenti) non è

consentita. Ove ricorra, tale modalità di assegnazione di casi - anche se su richiesta degli operatori medesimi - v'è contemperata da un'adeguata turnazione degli assistenti sociali.

§5 È vietata la segmentazione delle attività e degli interventi inerenti ad un medesimo caso, all'interno dello stesso ordine di servizio.
Si vuole, con ciò, rispettare il rapporto professionale che ogni operatore deve instaurare con i singoli utenti. Diversa è la prospettiva di una valutazione di gruppo.

§6 Si ritiene che fra i criteri di distribuzione dei casi, quello territoriale abbia varie ragioni.

L'ambito di prevalente intervento del servizio sociale, prima chiamato soprattutto a confrontarsi con gli Istituti, nel prestare collaborazione all'osservazione ed al trattamento dei detenuti, oggi è prevalentemente impegnato nell'area dell'esecuzione penale esterna.

È indiscutibile la necessità che gli assistenti sociali integrino la metodologia del lavoro sul singolo caso con un lavoro di rete sul territorio.

Si evita, infine, una distribuzione casuale degli impegni di lavoro su tutto il territorio di competenza.

§7 I Direttori dei Centri a tal fine curano alcuni snodi organizzativi.

7.1 La preventiva rilevazione del carico di lavoro del CSSA distribuito per ASL, per circoscrizione e per comune, così da suddividere il personale sul territorio in maniera equilibrata rispetto alla presenza dell'utenza (residenza o domicilio).

La rilevazione è aggiornata almeno annualmente.

7.2 La suddivisione degli operatori, in gruppi, con riferimento al territorio delle ASL e ridistribuendo poi il medesimo territorio tra singoli (o più) operatori, con riferimento alle circoscrizioni/quartieri cittadini e ad uno o più comuni vicini, per la provincia.

7.3 La stabilità della permanenza degli operatori nel medesimo territorio - se particolarmente disagiato - per un periodo non inferiore ai due anni. La eventuale turnazione è effettuata gradualmente.

- 7.4 La presenza degli assistenti sociali negli Istituti che sono ubicati nella circoscrizione del Centro, è fatta in riferimento alla residenza dei detenuti nella zona di assegnazione di ogni singolo assistente sociale.

§8 L'apertura dei casi, con un contestuale ordine di servizio inerente alle competenze di legge, segue a tipizzate ipotesi.

- 8.1 Sono aperti i fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, laddove pervenga una espressa richiesta di indagine, secondo le competenze di legge, previste dall'art. 72 O.P..
- 8.2 Sono aperti i fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale di condannati "dalla libertà", che risultino già notificate agli interessati dagli Organi competenti, e previa sottoposizione agli obblighi imposti dalla misura medesima, da parte del Direttore del Centro.
- 8.3 Sono aperti i fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, in riferimento alle ordinanze di ammissione di soggetti alla detenzione domiciliare, laddove il Tribunale di Sorveglianza impartisca disposizioni, dopo che l'ordinanza medesima sia stata notificata, dagli Organi di Polizia all'interessato.⁹
- 8.4 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, in riferimento alle ordinanze di concessione di liberazione condizionale, con sottoposizione agli obblighi della libertà vigilata.
- 8.5 Sono aperti fascicoli in riferimento alle segnalazioni inerenti la sottoposizione agli obblighi della misura di sicurezza della libertà vigilata.
- 8.6 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio qualora il Magistrato di sorveglianza ordini interventi di servizio sociale nei confronti dei liberi controllati.
- 8.7 Sono aperti i fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, a seguito delle richieste formali di consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario ex art. 72, comma 5, o.p, che le direzioni degli istituti avanzino ai centri, nei confronti dei detenuti definitivi.

⁹ Si noti la necessità che la cancelleria e le forze avvisino il Centro dell'avvenuta sottoscrizione.

- 8.8 Sono aperti i fascicoli, e attivati nuovi ordini di servizio, su segnalazione formale delle direzioni degli istituti, in ordine ai detenuti nei confronti dei quali siano state rilevate, al momento del colloquio di primo ingresso, problematiche familiari, di rapporto con l'ambiente esterno, o problemi economici, la cui soluzione sia di competenza del servizio sociale.
- 8.9 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su segnalazione formale delle direzioni degli istituti, in ordine alle richieste di conferire con l'assistente sociale, avanzate da detenuti con diverse posizioni giuridiche.¹⁰
- 8.10 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su segnalazione formale delle direzioni degli istituti, in riferimento alle ordinanze di ammissione alla semilibertà, di soggetti che abbiano sottoscritto il provvedimento e piano di trattamento in carcere.
- 8.11 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio, su segnalazione formale delle direzioni degli istituti, in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova, di soggetti detenuti, che abbiano già sottoscritto il provvedimento, di imposizione degli obblighi.
- 8.12 Sono aperti fascicoli e attivati nuovi ordini di servizio in ordine ai bisogni espressi dai familiari dei soggetti detenuti e dai condannati "in stato di libertà" o dai loro familiari, per problematiche che richiedano l'intervento professionale del servizio sociale. In caso di detenuto, il direttore dei Centri comunica al Direttore dell'istituto, l'apertura del caso e il nominativo dell'assistente sociale incaricato, in riferimento all'opportunità che quest'ultimo effettui colloqui con il familiare.
- 8.13 Il direttore del Centro con apposito ordine di servizio, apre tutti i casi di competenza del servizio sociale, relativi alle richieste pervenute, assegnandoli nominativamente agli assistenti sociali.
- 8.14 I casi, esaminati dal direttore (o dal vicedirettore delegato a tale funzione) sono assegnati - di massima - in ordine di arrivo, curando lo stesso direttore di valutare particolari urgenze, da

¹⁰ Sono stati aboliti i colloqui di segretariato negli istituti, consistenti in generale disponibilità ad ascoltare problemi dei ristretti.

segnalare all'assistente sociale incaricato, relativamente per esempio alla brevità della pena, alla prossimità della data di fissazione dell'udienza, eccetera.

- 8.15 L'assistente sociale incaricato prende subito visione dei casi nuovi, programmando in relazione ad essi i propri interventi.
- 8.16 Ogni assistente sociale cura di fare un primo intervento conoscitivo (colloquio in istituto, o colloquio in ufficio, visita domiciliare), per poi essere in grado di valutare i tempi di esecuzione ed eventuali priorità.
- 8.17 Il programma di lavoro è prospettato al direttore che, nella sua qualità di responsabile del procedimento, concorda i tempi medi di esecuzione e i tempi di consegna, e condivide le responsabilità dell'assistente sociale rispetto ad ogni singolo caso.¹¹ Fra le attività di analisi della direzione generale, vi è lo studio per definire i protocolli operativi per ogni singola competenza del servizio sociale, che stabiliscono in maniera omogenea i tempi medi di cui sopra.
- 8.18 In relazione ad assenze programmate degli operatori, si richiede loro di lasciare una evidenza delle urgenze e delle scadenze relativamente ai casi in carico, proponendo se del caso il passaggio temporaneo dei casi medesimi

§9 Il seguito esecutivo dell'ordine di servizio si attua anch'esso in modo procedimentale.

- 9.1 Ad ogni assistente sociale sono consegnati i fascicoli relativi ai casi assegnatigli con apposito ordine di servizio e tutta la corrispondenza inerente agli stessi.
- 9.2 I casi assegnati emergono dallo scadenario individuale di ciascun operatore ove sono annotati, anche quelli temporaneamente trasferiti per la sostituzione di colleghi assenti.
- 9.3 Del carico di lavoro di ciascuno è dato resoconto, con una cadenza semestrale, con la valutazione di archiviare quei casi per i quali entro il semestre non sia stato più necessario fare interventi .

¹¹ Si attua così, anche il disposto della legge 241/90 sulle responsabilità del procedimento.

- 9.4 L'attività di segretariato effettuato in Ufficio, relativamente al pubblico - non in carico - che si presenta spontaneamente, e rispetto al quale l'intervento si concluda con un semplice colloquio di chiarificazione o di informazioni, è annotata con un codice particolare.

VI

Mediazione penale e giustizia riparativa.

L'interesse per la mediazione penale e in particolare per la vittima del reato, fino ad oggi scarsamente considerata dal diritto penale, ha conosciuto nel dibattito degli ultimi periodi una rinascita senza confronto a livello nazionale e internazionale.

In particolare, il Consiglio d'Europa con la convenzione n.116 del 1983, e con la raccomandazione emanata nel 1985, preoccupandosi del ruolo e della posizione della vittima nell'ambito della giustizia penale, fa emergere un radicale mutamento nel posto assegnato alla vittima e una nuova dignità della funzione riparatrice dell'offesa.

Anche la CEP (Conferenza Europea della Probation) ha considerato la mediazione penale come uno degli argomenti di interesse particolare nel processo di riforma della giustizia penale a livello transnazionale e ha dedicato ad esso ampio spazio come si può evincere dal seminario organizzato a Wittemberg nell'ottobre 1997 e dal seminario tenutosi a Roma nell'aprile 1999.

Con la circolare 29 maggio 2000, n.587076, si è disposto che i Centri riferiscano di tutti i provvedimenti che la giurisdizione di sorveglianza pone nel senso di disporre specifici processi riparativi o di richiedere interventi di mediazione penale.

Preme segnalare la strutturale differenza di natura e di contenuto della realtà significate dai due termini al riguardo, si rinvia all'analisi scientifica allegata alla circolare richiamata¹².

¹² Maria Pia Giuffrida, *Mediazione penale e restorative Justice*, Roma- Vienna, X Congresso ONU, aprile 2000. L'autore, dirigente generale dell'amministrazione, presiede la commissione di studi ad hoc.