

IL NUOVO CONTESTO ORGANIZZATIVO

PAOLO MANCUSO (*)

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

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

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

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

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

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

(*) Vice Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria.

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

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

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

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

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

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

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

Ed allora, si prospetta l'esigenza di:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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