



*Ministero della Giustizia*  
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI E PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO

VERBALE

*Riunione del 14 maggio 2007*

Il giorno 14 del mese di maggio dell'anno 2007, presso la sala riunioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha inizio la riunione avente ad oggetto "U.E.P.E."

Presiede la riunione il Vice Capo del Dipartimento Dott. Emilio di Somma, sono presenti il Direttore Generale Dott. Massimo DE PASCALIS, il Direttore Generale dell'U.E.P.E Cons. Riccardo TURRINI VITA, il Direttore dell'Ufficio Relazioni Sindacali, Dott.ssa Pierina CONTE, il Gen. Aldo BERNARDINI, l'Educatore C1 Rita SALVATORI, l'Ispettore Capo Roberto VINCENZI.

Sono presenti per le Organizzazioni Sindacali:

SAPPE: Dott. CAPECE

OSAPP: Sig. BENEDUCI

CISL: Sig. MAMMUCARI

UIL: Sig. SARNO

CGIL: Sigg. FUSELLI, ROSSETTI e QUINTI

SINAPPE: Sigg. PELLEGRINO, PETRUCCI e ROSSI

FSA: Sigg. DI CARLO e DE PASQUALE

SIAPPE: Sig. SAVINO

USPP: Sig. MORETTI

SIALPE-ASIA: Sigg. COPPOTELLI e CONA

Federazione Intesa: Dott. CATALANO



# Ministero della Giustizia

FLP: Sig. SCALISE

RdB: Dott.ssa ROSCIOLI e Dott.ssa GAGLIARDOTTO

UNSA – SAG: Sig. MARTINELLI

Il Dott. di Somma apre l'incontro e con riferimento all'ordine del giorno ritiene che le parti sono concordi nell'attribuire alla P.P. taluni compiti in materia di misure alternative. Due sono i tipi di controllo: uno di regolarità, uno relativo al reinserimento, entrambi possono integrarsi perché di natura diversa e come tali possono essere effettuati da parte di professionalità diverse. Riafferma la coerenza con la normativa vigente della scelta di affidare questo compito alla P.P. e della necessità di integrazione operativa fra P.P. e professionalità del servizio sociale. Dalle osservazioni sin qui pervenute si comprende che la strada da imboccare è questa, ma occorre definire i dettagli, avendo presente un aspetto fondamentale: la consapevolezza di essere davanti ad un progetto di natura sperimentale con tutti i suoi limiti, con la necessità di essere verificato sul campo per aggiustamenti e modifiche successive. Occorre accettare 2 principi: 1) le professionalità devono assolutamente integrarsi nell'ambito esclusivo delle competenze 2) sono da individuare punti di chiarimento per la migliore collaborazione possibile con le Forze di Polizia istituzionalmente operanti sul territorio. Passa quindi la parola alle OO.SS.

Il Sig. SARNO (UIL) converge sull'opportunità di costituire nuclei di verifica in relazione ad una manifesta volontà del Governo di ricorrere in misura maggiore alle misure alternative. Esprime dispiacere per il fatto che gli operatori degli UEPE hanno manifestato contrarietà al progetto e non comprende le critiche che hanno poco a che vedere con il concetto di sicurezza. La proposta di oggi è un servizio che il disciolto Corpo degli AA.CC. ha già svolto sul finire degli anni '80. Ci sono scenari più ampi, ma la sostanza non cambia, c'è l'istituzione di un compito di Polizia e nulla più. La P.P. non può limitare la propria presenza negli UEPE a compiti di autista e postino. Propone di rimodellare alcuni concetti, in primis assegnazione del personale con modalità lineari e trasparenti. Si dice contrario alla proposta di far svolgere al personale appositi corsi. Propone anche che i Dirigenti UEPE e



# Ministero della Giustizia

gli Assistenti Sociali svolgano un corso sugli atti di P.G.. Ritiene di escludere la dipendenza dei nuclei dei direttori UEPE; il Nucleo dovrà rispondere ad una linea di condotta interna da ripensare. In prima battuta un'azione di coordinamento potrebbe essere svolta dai titolari degli uffici della sicurezza presso i PRAP. Considera assurda la previsione che i Nuclei di Vigilanza operino nell'ambito del comune dove ha sede il Nucleo. Si può parlare in ambito provinciale. Ritiene improbabile istituire Nuclei di verifica in città come Milano, L'Aquila e Latina ove più forte è registrata la polemica, varrebbe a dire fomentare uno scontro di filosofie.

Il Sig. MAMMUCARI (CISL) ritiene che l'esecutività penale debba essere a carico dell'Amministrazione Penitenziaria. Le misure alternative sono uno strumento risocializzante. Ricorda l'indulto, che doveva dare il via ad altri provvedimenti legislativi che ancora non si sono visti. Occorre comprendere lo sviluppo dell'esecutività penale esterna in questo paese. Sottolinea che "nessuno vuol prendere il posto di un altro", ritiene la figura dell'Ass. Sociale preminente rispetto all'esecuzione penale esterna. Evidenzia il problema degli organici, da lui considerato un importante punto di caduta rispetto alla situazione degli Uffici EPE. Non ci sono "steccati" da creare, poiché tanti "steccati" in passato hanno prodotto problemi. Non crede sia messo in discussione l'art. 72 dell'O.P. Occorre un'integrazione forte fra Direttori UEPE e Responsabile del Nucleo di Controllo. Ritiene che il Nucleo deve essere integrato in UEPE e non può essere delegato ad un ufficio provveditoriale. Il ragionamento è complesso e non può essere ridotto ad un DM. Per quanto riflette l'aspetto logistico, non ritiene possibile che alcuni uffici UEPE siano ancora degli appartamenti adattati poiché occorre anche un luogo dove accogliere detenuti e familiari. L'aspetto più importante è quello legato ad una valorizzazione della P.P.

Il Sig. MARTINELLI (SAG-UNSA) voleva evitare il rischio delle contrapposizioni, infatti come Sigla ha criticato molto il metodo e le modalità di affrontare il problema EPE. Considera come propria controparte i Governi che, avvicendatisi nel tempo, hanno dedicato poca attenzione al mondo penitenziario; l'indulto ha ridotto per fortuna i carichi di lavoro



# *Ministero della Giustizia*

degli Assistenti Sociali. Le misure alternative debbono essere ampliate non solo con le risorse, propone di evitare la parola “supporto” che nei regolamenti può avere risvolti pericolosi. Lamenta un malumore serpeggiante da due anni per la mancata distribuzione del personale. Occorre un’organizzazione concreta, nella quale il personale di ambo i comparti non sia sempre costretto a mettere toppe. E’ necessario un discorso politico con riferimento ai compiti e alle funzioni. Lamenta la soppressione dell’indennità di missione, considera dequalificante la politica della contrapposizione.

Il Sig. PELLEGRINO (SINAPPE) trae spunto dall’intervento del SAG, legge un passo della normativa di riferimento, ritiene che tutti gli operatori penitenziari sono insieme operatori della sicurezza e del trattamento al tempo stesso. Fa male sentir parlare di regresso con l’inserimento della P.P. che relegherebbe la figura del Servizio sociale ad un mero assistenzialismo, così come sentir parlare di militarizzazione del Servizio Sociale. L’art. 18 comma 7 lettera C del DPR 230/2000 sottolinea compiti ed attribuzione degli allora CSSA, ritiene il punto chiave l’art. 47 della L. 354 sempre in riferimento alle funzioni del Servizio Sociale. Si chiede quale sia l’interferenza della P.P., ritiene che i 2 piani non siano sovrapposti, è perplesso sull’allarmismo venutosi a creare. Ritiene questo un progetto logico, ma la cui attuabilità abbisogna di una riflessione profonda. I Nuclei di Controllo devono essere istituiti ma senza aggravare il carico di lavoro per la P.P. Si chiede se si è in grado di affrontare la nuova situazione, vista la complessità della realtà periferica. Propone di affrontare le problematiche in modo meno tecnico e più spicciolo. Ci sono enormi carichi di lavoro che vessano il poliziotto penitenziario. Propone di associare il Nucleo di verifica con l’attività del NTP, incrementando il contingente di quest’ultimo Nucleo. Tutte le altre questioni non possono che essere legate alla dipendenza territoriale della Procura.

Il Sig. MORETTI (USPP) si dichiara favorevole all’impianto di un nuovo progetto che tende ad evolvere i compiti naturali delle p.p., portando ad un utilizzo pieno della P.P. nell’esecuzione penale. Spera in un progetto che vada in questa Direzione, la prima bozza ha operato una strada da condividere, quella di assegnare alla P.P. un compito in modo più



# *Ministero della Giustizia*

determinato, fa l'esempio di Rimini, attraverso l'utilizzo del personale NTP, si stanno già facendo delle verifiche. La bozza ricevuta può essere migliorata ma è già di per sé un buon punto di partenza. Occorre anche rilanciare un discorso sulle piante organiche, che passi anche attraverso alcuni concorsi al momento bloccati.

Il Sig. DI CARLO (FSA) chiede come siano collocate 1600 persone, visto il numero di 3020 affidati al Servizio Sociale. Ritene il decreto privo di contenuti, occorre personale per poter avviare questa nuova attività.

La Sig.ra ROSCIOLI (RDB) esprime contrarietà totale al progetto, anche perché la P.P. rischia di diventare la quarta forza di polizia. Ritene che tale progetto sia un'offesa verso chi da 30 anni lavora nel Servizio Sociale, senza nulla togliere alla P.P. Lamenta la carenza di automezzi, il fatto che gli uffici sono degli appartamenti adattati. Ricorda la previsione dei compiti del Servizio Sociale nella normativa vigente, dalla L. 354/75 al R.E. del 2000. Non è giusto screditare il lavoro di trenta anni. Troppe volte negli uffici del Servizio Sociale sono state assegnate per vari motivi unità di P.P. I 600 operatori previsti dalla legge Simeone – Saraceni, negli UEPE non ci sono mai andati e si chiede dove siano.

Il Sig. DI CARLO (FSA) non si doveva entrare in polemica, sembra che venga destinato agli UEPE personale non particolarmente versato. Se ci sono doglianze che si rappresentino. Nessuno ha vessato gli Assistenti Sociali, occorre una forza sinergica. Per quanto riguarda la Commissione, ritiene che la P.P. non deve essere scrutinata da un educatore e lamenta più in generale la scarsità di contenuti del Decreto.

Il Sig. SAVINO (SIAPPE) si riallaccia all'intervento della UIL che ricordava gli allora AA.CC. far capolino negli ex CSSA come autista. La 395/90 non considerò gli ex CSSA come sede utile di svolgimento di compiti istituzionali per la P.P. Lamenta la carenza di personale e quant'altro ma condivide la bozza inviata.



# Ministero della Giustizia

Il Dott. CAPECE (SAPPE) ritiene che sulla sicurezza si avventano un po' tutti, compresi educatori ed assistenti sociali. L'Esecuzione Penale e tutto ciò che ad esso è legato è demandata alla P.P. e non ad altre forze di Polizia. Il personale di oggi è preparatissimo per affrontare il Nucleo Controllo sul Territorio; si potrebbe dare un forte contributo al Ministero degli Interni, dando una grossa mano anche in materia di ordine pubblico. Riguardo alle bozze, ritiene che l'autore abbia inteso che l'appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria sia una via di mezzo fra un poliziotto ed assistente di lavoro. La Polizia Penitenziaria negli ex CSSA come portinai, autisti e dattilografi è un'epoca che appartiene al passato. Sulle unità che sono state assegnate ai CSSA ritiene che tali assegnazioni siano state dettate da motivi di opportunità. Condivide le preoccupazioni espresse dal SINAPPE. La Polizia Penitenziaria manca nelle sezioni di P.G. e non vuole svolgere mansioni di educatori o assistenti sociali.

Il Sig. ROSSETTI (CGIL) apprezza convintamente buona parte degli interventi, anche quelli che hanno posto orientamenti diversi da quelli che sta per esporre. Il tema è delicato, iniziando dai bisogni dell'Amministrazione, del paese e dei cittadini. Un bisogno assoluto è quello di concorrere a modificare l'approccio della giurisprudenza italiana che faccia uscire velocemente da una logica interpretativa del sistema penitenziario totalmente retributiva. Nella giustizia riparatrice ci sono più forme di reinserimento sociale, passando da una giustizia che punisce ad una giustizia che ripara. Rappresenta la necessità per la P.P. di avere prospettive di avanzamento, evoluzione e riscatto da una condizione lesiva della dignità personale e professionale degli operatori, restrittiva delle condizioni di impiego, lesiva dei diritti del lavoro, di cittadinanza e di libertà. E' stato chiesto un punto di riflessione ulteriore: una pausa sarebbe necessaria perché non considera questo progetto di sperimentazione un atto dovuto. Rammenta il memorandum per il lavoro pubblico, sottoscritto fra confederazioni e governo, che offre la possibilità di riorientare la P.A. con processi preventivamente partecipati. Tale discussione non incarna un bisogno preventivamente partecipato. Non ci sono motivazioni chiare alla base di un progetto di sperimentazione di questo tipo. Lamenta il problema della recidività per quei soggetti (12-



# Ministero della Giustizia

15%) che espiano interamente la loro pena all'interno del carcere. L'allarme sociale è connesso alle conseguenze dell'indulto, non alla misura alternativa. Ritiene che il progetto sia decontestualizzato dal quadro normativo vigente, dalla stessa proposta del Ministro nella conferenza nazionale sull'esecuzione penale, dai processi di riorganizzazione del DAP oltre ad essere scollegato da ogni minimo processo di logica, persino l'obbiettivo non è chiaro, manca un preventivo studio sugli impatti; il trend di crescita di presenza negli istituti penitenziari fa prefigurare un aumento del lavoro per l'EPE, non sono analizzati investimenti, mezzi e risorse necessarie, mancano risorse umane che devono essere restituite ai compiti istituzionali. Con tale progetto normativamente debole, la P.P. viene inviata allo sbaraglio. Rinnova la richiesta di sospendere il confronto ed aggiunge che una riforma per riuscire nell'intento ha bisogno di una condivisione. Numerose voci anche di illustri giuristi hanno espresso perplessità su questo progetto. Ribadisce un momento di riflessione per avere una discussione più aperta ed organica. Chiede all'Amministrazione di farsi carico del dissenso degli Assistenti Sociali.

Il Sig. BENEUCI (OSAPP) condivide l'operato dell'Amministrazione in una maniera sbagliata. Ritiene la P.P. sia l'unico Corpo di Polizia, che oltre le proprie funzioni, debba avere anche una funzione di risocializzazione e lamenta un errore di valutazione degli appartenenti alla P.P. rispetto alla rivendicazione legislativa dell'appartenenza esclusiva di tali funzioni alla P.P. senza osservare il contesto in cui si opera. Si dichiara favorevole ad un discorso di progressiva integrazione in tutte quelle funzioni che sono tipiche del Corpo stesso. Prende atto di una situazione non nuova, ogniqualvolta si prospettava una determinata evoluzione del Corpo stesso c'erano levate di scudi di vario ordine e con vari motivi per relegare la P.P. alle funzioni ed ai ruoli occupati. Se non fosse per la discutibile vicenda dei Commissari, la P.P. non fa granché di diverso rispetto a quanto avveniva nel 1990, l'evoluzione ha riguardato molte figure, ma poco si è fatto per la P.P. In via generale, se ci sono determinati punti di vista, ciò dipende da due motivi:

- 1) Possibile incapacità della P.P. ad integrarsi con altre figure;



# Ministero della Giustizia

- 2) scontro culturale di origine incerta ma ben datata che associa il termine POLIZIA al concetto di REPRESSIONE.

Se evoluzione deve essere, questa riguarderà la P.P.. Condivide l'idea che sostenere un progetto privo di contenuti è peggiore del non progetto, è necessario un momento di riflessione per capire che il punto d'arrivo non è l'attesa ma il proseguire su una strada che, rilevata la patologia esistente, verificate le esigenze e le necessità, porti ad una soluzione. Occorre stabilire in quale misura, quanto e soprattutto dove non andrà a costituire un duplicato di ciò che altre Forze di Polizia già fanno. Torna indietro negli anni, quando si diceva da più parti che i poliziotti penitenziari non dovevano fare questo o quello perché erano disorganizzati, ma ciò è servito ad altre forze di Polizia per accrescere funzioni dirette in competenza, professionalità e quant'altro. Si può e si deve immaginare una P.P. migliore di quello che è oggi, ma non si può e non si deve prescindere dal problema degli organici. La P.P. non riceve incrementi organici da anni. Occorre in questo un impegno concreto delle autorità politiche; esprime preoccupazione per l'abitudine concessa dall'Amministrazione alla politica di pensare che i poliziotti penitenziari non sapendo far nulla, possono fare tutto. Occorrono supporti, mezzi e risorse organiche. Si attende una risposta per tutte queste problematiche. Chiede all'Amministrazione un'assunzione di responsabilità verso la politica, condivide il progetto ma non le polemiche. Ritiene necessario evitare un duplicato delle funzioni della Polizia di Stato. Non nasconde il beneficio dell'indulto ma neppure il trend in crescita dell'aumento della popolazione detenuta. Un ampliamento dei compiti comporta un'assunzione di responsabilità politica rispetto al futuro. Non concorda sul fatto che a questa funzione possano assolvere i NTP. Chiede che l'individuazione delle unità avvengano nel modo più trasparente e legittimo possibile, ciò può avvenire solo con un criterio univoco in ambito nazionale.

Il Dott. CATALANO (Federazione Intesa) concorda sui limiti tecnici, amministrativi e politici di questo decreto. Il problema non è l'inserimento della P.P. ma la mancata condivisione del progetto, ritiene opportuno attendere la conferenza di ottobre promessa dal





# Ministero della Giustizia

Ministro per lanciare il progetto. Non discute l'intervento della P.P. nell'U.E.P.E., purchè non si vengano a sovrapporre a Polizia di Stato e Carabinieri. Manca un progetto organizzativo relativo al personale dell'Amministrazione Penitenziaria, così come mancano normative chiare sui compiti che debbono affrontare le varie professionalità, nascenti da una disparità contrattuale di trattamento fra Comparto Ministeri e Comparto Sicurezza. Ritiene superato parlare di "militarizzazione" dell'Amministrazione, lamenta la mancanza di personale di P.P. per attuare il decreto, manca anche il personale amministrativo. Gli UEPE sono poveri di uomini, mezzi ed edifici. In passato la PP ha anche svolto servizi di appoggio, in particolare con compiti di notifica. Esprime un giudizio negativo sia politico che tecnico su questo decreto, ritiene necessario un approfondimento ed un ripensamento su varie tematiche. Ritiene l'articolato scarso e privo di indicazioni pregnanti, vuole evitare fratture, ritiene necessario un progetto di condivisione.

Sig. Scalise (FLP): ritiene il progetto in linea di massima buono, esprime preoccupazione per la mancanza di dati obiettivi sulla quantità di personale da utilizzare, successivamente alla sperimentazione chiede una nuova contrattazione.

Il Dott. DE PASCALIS inizia il suo intervento dalla criticità che si registra in materia di carenza organica sull'intero territorio di tutte le qualifiche e ruoli di ambedue i comparti. Interpreta i fenomeni scaturiti da questa carenza come un ampliamento delle professionalità. Si riferisce al non poco personale che svolge servizio negli spacci o negli uffici contabili, squisitamente amministrativi, c'è stato un ampliamento delle competenze della PP rispetto alle quali vuole porsi con favore, così per il personale impiegato negli Uffici Giudiziari in compiti non di polizia, negli uffici EPE in compiti sì amministrativi, ma che ampliano i compiti istituzionali della PP, com'è avvenuto per educatori, contabili ed infermieri. Convinto di una grande sensibilità dell'Amministrazione e dei suoi interlocutori, anche politici, rispetto ad un ampliamento delle competenze, la DGPF guarda con molta attenzione a questo fenomeno ed esprime favore per l'inserimento della P.P. nell'esecuzione penale esterna. S'auspica che tale verifica conduca al convincimento a livello politico di integrare



# Ministero della Giustizia

le risorse di ambo i comparti. Sulle competenze che la P.P. deve svolgere all'interno di questo progetto, richiama quelle essenzialmente di controllo, essendo queste competenze naturali che appartengono alla P.P.. Ricorda che l'ampliamento delle competenze riconosciute alla P.P. perché già scritte nell'ambito dell'art. 5 della Riforma. La DGPF vuole esprimere il suo interesse ed il suo consenso perché tutto ciò che attiene alla crescita professionale del personale del personale è nell'interesse del sistema, specie nell'interpretazione delle multiprofessionalità.

Il Dott. di SOMMA parte dall'intervento del Sig. PELLEGRINO, in particolare dalla lettura delle norme. Ritiene non ci sia mossi in contrapposizione o in assenza di un indirizzo politico. Non si vuole creare alcun Corpo separato, e se ci fosse qualcuno che desidera ciò, non è questa volontà dell'Amministrazione. Reputa il progetto non scarno e privo di contenuti, non si è detto che il raccordo con le altre Forze di Polizia intervenga dopo, si sta svolgendo un'attività che oggi è svolta da Polizia di Stato e Carabinieri. Nel momento in cui si sa che c'è una sostanziale condivisione del DM, allora si può parlare con il Ministero degli Interni. C'è un'attività in parte informalmente avviata, in parte formalmente da avviare, d'intesa con le altre forze di polizia, tutte quelle interessate allo svolgimento del servizio, per favorire quell'integrazione di cui ogni giorno di più si avverte il bisogno. Non ritiene pertinente l'osservazione che questo tavolo non sia adeguato; osserva che ogniqualvolta si propone un'attività o comunque un qualcosa che voglia superare i limiti della P.P. senza invadere le competenze altrui, c'è una sorta di resistenza, bisogna mettere in campo cose che possano trovare un avvio. E' sotto gli occhi di tutti la richiesta di aumento del personale, occorre far presente alla classe politica quanto essa sia necessaria in ogni occasione possibile, ma va accompagnato, con un principio d'azione ed una condivisione di fondo anche in chi inserisce quest'operazione in un contesto più ampio. Occorre anche tener conto dell'esigenza di fermarci, riflettere, ragionare ed andare avanti. C'è solo da prendere atto di tale richiesta, fare le opportune riflessioni, vedere i passi da farsi per capire se proseguire o meno su questa strada.



# *Ministero della Giustizia*

ROSSETTI (CGIL) relativamente a quanto affermato ovvero che “ogniqualevolta l’Amministrazione fa qualcosa c’è sempre qualcuno” che fa resistenza, ritiene che si faccia riferimento ai sindacati ed aggiunge che si sta parlando da decenni attorno a questo tavolo, dopo dieci anni ci si sente dire “ci abbiamo provato, ma la colpa è vostra”.

Il Dott. di SOMMA fa presente che riteneva e ritiene che questo progetto abbia una sua credibilità, anche se secondo le OO.SS., debba essere diversamente contestualizzato ed approfondito. Aggiunge che si faranno altre riflessioni, poi se ne riparlerà ed invita la parte sindacale a non attribuire cose mai dette.

Il Sig. MAMMUCARI (CISL) evidenzia che è noto che si utilizza personale di P.P. negli uffici e che si sa pure che se si toglie un poliziotto, si chiudono gli uffici di ragioneria. Una cosa è condividere un progetto, una cosa è come farlo. Si è contrastata la “militarizzazione delle carceri”, si contrasterà la “militarizzazione” dei servizi sociali.



# Ministero della Giustizia

Il Dott. di SOMMA replica che si può solo tener conto delle cose sin qui dette, aggiunge che c'è stato anche un invito ad una pausa di riflessione, avvertendo la necessità di riconfrontarsi con i vertici politici del Ministero con un riaggiornamento a breve scadenza.

Il Dott. CAPECE (SAPPE) replica che la P.P. deve far parte dell'esecuzione penale esterna, aggiunge che occorre un lavoro più congeniale e più appropriato per i compiti della P.P., che oggi agli U.E.P.E. svolge compiti da autista, chauffeur ed accompagnatore. La P.P. dovrà effettuare controlli e verifiche e non altro, ma dovrà dipendere da figure sovraordinate alla P.P. stessa.

Il Sig. DI CARLO (FSA) nega divisioni fra il personale dei 2 comparti, lamenta una carenza di personale amministrativo ad Aosta, alla quale si sopperisce con l'apporto della P.P.

Il Dott. di SOMMA in assenza di altri interventi chiude l'incontro.

Il Verbalizzante