



FINE DELLA CONTINUITÀ DEL LAVORO DEGLI PSICOLOGI ESPERTI ART. 80 NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NELL'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

**Note alla Circolare 3645/6095 dell'11 giugno 2013
"Impiego degli esperti di cui all'art. 80, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354"**

PREMESSA

Abbiamo letto con un sorpresa, stupore e preoccupazione la Circolare relativa all'impiego degli esperti art. 80. Condividiamo, ovviamente, come recita la Circolare (Paragrafo 2, p. 2) che sia "oramai improcrastinabile" affrontare la questione degli esperti come proponiamo da anni ed apprezziamo, inoltre, che si riconosca che si tratta di "(...) esperti professionisti qualificati nell'agire penitenziario intra ed extra murale, che appare assolutamente riduttivo considerare alla stregua di consulenti: trattasi di collaborazione capillare soprattutto nel front office istituzionale che si connota quale sostegno e verifica costante del comportamento dei detenuti o internati" e che "L'Amministrazione, quindi, ritiene, ancora una volta, di sottolineare l'utile apporto sinergico degli esperti (...)".

Ma dalla esigenza improcrastinabile e dalle considerazioni positive (addirittura, come ricordato, "riduttivo considerare alla stregua di consulenti" e "utile apporto sinergico") nella Circolare troviamo uno spirito e delle scelte opposte che di seguito cerchiamo di esaminare in modo dettagliato

ANALISI DELLA CIRCOLARE

a. Considerazione generale

La circolare è, pur se sottoscritta dal Capo del Dipartimento, diramata dalla Direzione Generale del Personale e della Formazione.

Si osserva che una nuova definizione delle mansioni, delle attribuzioni e dei compiti degli esperti ex art. 80 o.p. dovrebbe costituire l'esito di una valutazione della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento (ed, eventualmente, della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale esterna per gli esperti che operano presso gli UEPE): andrebbero infatti valutati il peso e la valenza strategica, funzionale, gestionale, politica (sia delle attività di osservazione e trattamento che di quelle sanitarie). Invece, la circolare manifesta una mancanza di coordinamento e di raccordo tra Direzioni Generali dello stesso Dipartimento; oppure, testimonia una delega impropria della gestione dei profili trattamentali e sanitari alla Direzione Generale del Personale e della Formazione; comunque, manifesta l'assenza di una visione generale ed ampia nelle politiche del personale rispetto a quelle, altrettanto istituzionali, del trattamento dei detenuti

b. Paragrafo 1 (p. 1)

Nella circolare si afferma di essere emanata "alla luce dell'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri primo aprile 2008..."

Si osserva che tale d.P.C.M. è in vigore da più di 5 anni; in questi anni gli esperti ex art. 80 hanno continuato a svolgere le loro mansioni ed attività senza alcuna particolare novità rispetto agli anni precedenti. Pertanto, la circolare del 12.6.2013 nell'innovare le mansioni degli esperti psicologi alla luce del d.P.C.M. 1.4.2008 risulta assai tardiva e quindi tale motivazione può essere percepita come "apparente" e non credibile. Inoltre, se si voleva realmente fare riferimento al d.P.C.M., sarebbe stato opportuno portare la questione nel "Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria", istituito ai sensi del d.P.C.M., composto da rappresentanti del Ministero Giustizia, del Ministro Salute e delle Regioni (Veneto, Lazio, Piemonte, Sardegna e Toscana), presso la Conferenza Stato-Regione che si è occupato di tutti gli atti connessi alla applicazione d.P.C.M.

La circolare afferma l'esistenza di "taluna giurisprudenza che (erroneamente) ha ritenuto di poter consolidare posizioni di lavoro dipendente..."



Si osserva che non si ha conoscenza di tale giurisprudenza (definitiva?) favorevole ai ricorrenti esperti ex art. 80 o.p.; è da verificare se sia stata emanata tale giurisprudenza, come riferito nella circolare. Si osserva poi che analoga questione non vede giurisprudenza favorevole nel caso degli psicologi assunti con contratti di collaborazione temporanei nelle ASL: questo testimonia che non è tanto la durata della prestazione erogata dal professionista a consolidare la sua posizione quale "lavoro dipendente, ma, eventualmente, i pessimi ed arruffati "contratti individuali" che annualmente, da decine di anni, vengono loro fatti sottoscrivere d'autorità dall'Amministrazione Penitenziaria agli esperti ex art. 80 o.p.

Il richiamo a tale giurisprudenza, comunque, segnala una motivazione precisa ma impropria sottostante all'emanazione di direttive innovative sui servizi psicologici per i detenuti; manifesta cioè soprattutto l'intenzione da parte dei dirigenti generali di tutelarsi di fronte ad una eventuale chiamata in responsabilità da parte della Corte dei conti, a fronte di un riconoscimento eventuale della pretesa risarcitoria economica di ricorrenti-esperti. Non manifesta invece l'intenzione di organizzare i servizi psicologici secondo criteri di trasparenza, buon andamento, continuità terapeutica, comunicazione tra pubbliche amministrazioni, miglioramento dei servizi, efficacia economicità...

Ricordiamo solo che se molti colleghi hanno presentato un ricorso per avere il riconoscimento del lavoro dipendente ciò andava interpretato solo come la necessità di voler svolgere un lavoro (che si è scelto consapevolmente) in modo pieno e non una contrapposizione con l'Amministrazione.

c. Paragrafo 3 (p. 3)

La circolare afferma, al punto g), che gli esperti ex art. 80 o.p. svolgono e devono svolgere "l'osservazione psicologica intramuraria su richiesta degli psicologi del Servizio Sanitario Nazionale, che, ai sensi delle linee di indirizzo di cui all'allegato A del D.P.C.M. primo aprile 2008, svolgono la valutazione psicologica di tutti i nuovi ingressi".

Si osserva che:

- 1) sembra essere anomalo che lo psicologo del SSN, che si dovrebbe occupare della "valutazione psicologica dei nuovi ingressi" (intervento sanitario), dovrebbe poi segnalare il detenuto-paziente all'esperto psicologo (in alcuni casi all'esperto criminologo) per l'"osservazione psicologica intramuraria" che per il DAP si tratta, invece, di un intervento "non sanitario";
- 2) la valutazione psicologica dei primi ingressi viene svolta (da decine di anni ed ancora oggi) in quasi tutti gli istituti d'Italia dagli psicologi ex art 80 o.p dell'Amministrazione penitenziaria (anche per i profili di prevenzione suicidio e autolesionismo); il Capo del Dipartimento sembra, quindi, ricordarsi solo ora del d.P.C.M. e - senza aver prima affrontato la questione molto complessa con il Ministero della salute e le Regioni che fino ad oggi hanno "di fatto" ritenuto che tali competenze fossero del Ministero della Giustizia proprio perché aveva evitato il transito degli esperti psicologi art. 80 che hanno le specifiche competenze acquisite - assegnando alle ASL oneri ed incombenze in tema di suicidi e autolesionismo.
- 3) La Conferenza unificata da 5 anni ha esaminato le competenze in materia di suicidio e autolesionismo, senza addivenire ad alcuna chiara distinzione tra le due amministrazioni di oneri e competenze; il Capo del Dipartimento, ora, unilateralmente, e con circolare interna alla sua amministrazione, decide quali sono le attribuzioni delle ASL;
- 4) Atteso che, secondo la circolare, gli psicologi ex art. 80 o.p. possono svolgere "l'osservazione psicologica" per i soli detenuti "condannati", sfugge a quali psicologi spetti prendere in carico i detenuti a rischio suicida o autolesionismo se imputati; stessa osservazione in merito al punto a) del paragrafo 3 della stessa circolare, dove sembra "riconosciuto" che gli esperti dell'Amministrazione penitenziaria debbano e possano svolgere "interventi mirati a sostenere la privazione della libertà" (ma, ci si domanda, se tali attività di "osservazione" e "sostegno" non sia meglio definibile come attività di trattamento e se, quindi, gli imputati possano essere destinatari di tali interventi psicologici);
- 5) Atteso che, secondo la circolare, gli psicologi ex art. 80 o.p. possono svolgere "l'osservazione psicologica" per i soli detenuti "condannati", sfugge a quali psicologi spetti prendere in carico i detenuti imputati a rischio suicida o autolesionismo.



d. Paragrafo 5 (p. 3)

Gli elenchi degli esperti, è stabilito nella circolare, hanno la durata non superiore a 4 anni.

Si osserva:

- 1) un esperto, quindi, secondo la nuova circolare, va cancellato dagli elenchi al compiere del 4° anno, anche se non è stato chiamato a compiere alcuna attività professionale;
- 2) la nuova direttiva contenuta nella circolare sembra valere anche per gli esperti di servizio sociale (UE-PE) e i criminologi (negli istituti);
- 3) tale limitazione temporale di validità degli elenchi pare immotivata ed irragionevole; comunque risulta contraddittorio e contrario ai principi di buona amministrazione (art. 97 Cost.) che l'esperienza professionale sia valutata dall'Amministrazione penitenziaria quale "titolo favorevole" al momento dell'iscrizione negli elenchi regionali e sia poi requisito addirittura ostativo al mantenimento negli stessi elenchi dopo 4 anni dalla iscrizione e magari dopo che l'esperto ha acquisito ulteriore e specifica esperienza in un settore così particolare e delicato;
- 4) la conseguenza di tale nuova disposizione dell'Amministrazione penitenziaria sarà che verranno ammessi a svolgere negli istituti penitenziari professionisti senza alcuna esperienza specifica, quindi con scarsa autonomia professionale, ad alto rischio, quindi, di errore professionale e di sudditanza psicologica e gestionale.

e. Paragrafo 8 (p. 3)

La circolare introduce una nuova previsione di incompatibilità tra incarichi dell'Amministrazione penitenziaria ed incarichi della ASL: "Al fine di evitare confusioni di ruolo non può in ogni caso essere nominato in un istituto o in un ufficio un professionista che già vi operi a diverso titolo."

Si osserva che:

- tale limitazione non è prevista da alcuna norma di legge né appare dall'Amministrazione penitenziaria motivata;
- nell'ipotesi corrispondente, per gli psicologi delle ASL non è prevista analogha incompatibilità (di prestare attività per l'amministrazione penitenziaria);
- la scarsa retribuzione media mensile erogata dall'Amministrazione penitenziaria e lo scarso impegno medio mensile richiesto dall'Amministrazione penitenziaria per lo svolgimento dell'attività professionale, rende tale incompatibilità irragionevole per una attività che è stata svolta per anni; inoltre, ricordiamo che fare gli esperti è già incompatibile con la Magistratura di Sorveglianza ed ora si trova una ulteriore incompatibilità;
- non si comprende se questa incompatibilità vale anche per gli esperti in criminologia ed in assistenza sociale.

La questione della compatibilità degli incarichi e delle competenze (come abbiamo già messo in evidenza, ad esempio, rispetto al punto "g" del Paragrafo) andrebbero effettivamente ed urgentemente approfondite magari in un gruppo di lavoro con la presenza anche degli psicologi (e criminologi esperti) e poi inevitabilmente nel "Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria" presso la Conferenza Stato-Regione: si tratta fare scelte equilibrate al fine di evitare anche sovrapposizione di interventi e costringere paradossalmente, in alcuni casi, un detenuto a relazionarsi con lo psicologo del SSN per la visita psicologica di primo ingresso, con lo psicologo del SerT (se tossicodipendente), con lo psicologo dell'Amministrazione (se "definitivo") per l'osservazione e l'eventuale ammissione alle misure alternative.

Il passaggio richiamato dalla Circolare dell' art 3, comma 6, del d.P.C.M. del 01/04/2008, potrebbe fornire indicazioni positive in quanto si riconosceva, seppur nella fase iniziale di prima applicazione, che *"(...) al fine di garantire la continuità dell'assistenza psicologica di osservazione e di trattamento svolta dai professionisti esperti in psicologia ai sensi dell'articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'Amministrazione penitenziaria stipula (...) con le aziende sanitarie del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio sono ubicati gli istituti penitenziari e i servizi minorili di riferimento (...)"*.



Una ulteriore considerazione è quella relativa alla comparazione con le altre figure sanitarie già transitate (medici in particolare) che partecipano, senza incompatibilità, ancora come componenti del Consiglio di disciplina, del Consiglio di disciplina allargato ai sensi art. 14 bis e forniscono relazioni alla Magistratura di Sorveglianza: è difficile comprendere la differenza con una parte delle prestazioni degli esperti psicologi.

f. Paragrafo 9 (p. 3)

La Circolare sancisce con questo paragrafo, dopo il Paragrafo 5 sulla durata degli elenchi, la durata quadriennale non rinnovabile dell'accordo: "... L'accordo ha la durata di un quadriennio non rinnovabile dalla data della sua sottoscrizione."

Dopo più di trenta anni di esperienza umana e professionale maturata in ambito penitenziario e più recentemente nell'ambito dell'esecuzione penale esterna, si mette fine ad un'esperienza.

E' veramente difficile anche commentare tale decisione che non riconosce l'impegno di alcune centinaia di persone che hanno dedicato la loro professionalità, la loro formazione, la loro passione in una campo così delicato e in condizioni operative sempre difficili (e con una retribuzione veramente imbarazzante).

Ogni quattro anni verranno cambiati tutti gli esperti? Ricordiamo che si tratta di "professionisti" che hanno maturato una lunghissima esperienza e che sono stati tutti reclutati tramite una selezione pubblica del Ministero della Giustizia "per titoli e per esame".

Abbiamo già esposto le nostre osservazioni nel punto "d" a commento del Paragrafo 5 della Circolare, ma ci sembra necessario ricordare che quattro anni non bastano per maturare una importante esperienza umana e professionale in un "territorio" complesso come quello penitenziario, quattro anni non bastano, ad esempio, per accompagnare cambiamenti significativi in chi ha commesso gravi reati e deve scontare pene molto più lunghe di quattro anni.

g. Paragrafo 10 (p. 3)

La circolare prevede che il Provveditore procederà con motivato provvedimento alla cancellazione dei professionisti "che abbiano rifiutato di collaborare con l'Amministrazione".

Si osserva che tale modus operandi dell'Amministrazione penitenziaria pare irragionevole e addirittura illegittimo, in quanto l'Amministrazione distingue i rifiuti motivati (ad es, malattia, maternità...) da quelli immotivati; i rifiuti occasionali (ad es. sovrapposizione di incarichi della stessa amministrazione per poche ore in istituti diversi e lontani tra loro) da quelli reiterati.

Si osserva anche che l'Amministrazione penitenziaria, per contro, può esigere che il professionista accetti qualunque incarico, anche se proposto la sera prima per il giorno dopo e magari per un'ora sola di prestazione al mese, pena la cancellazione dagli elenchi.

Ulteriori considerazioni

L'Amministrazione penitenziaria, in occasione della circolare, "non riflette" su quanto segue:

- **elenchi o graduatorie?** Per evidenti motivi di trasparenza, forse l'Amministrazione avrebbe potuto denominare come "graduatorie" (fondate sul merito e sui titoli) quelle formate presso ogni provveditorato, limitando la discrezionalità dell'Amministrazione stessa (oggi libera di proporre a qualunque professionista iscritto, a prescindere da ogni criterio oggettivo, di proporre un incarico); analoga questione è stata già favorevolmente risolta recentemente dalla Direzione Generale UEPE nella selezione degli esperti psicologi per gli UEPE (anch'essi iscritti, peraltro impropriamente, nello stesso elenco del provveditorato), atteso che in quel caso è stata redatta una "graduatoria" e non un mero elenco; le Direzioni Generali dei Detenuti e del trattamento e del Personale e della Formazione, ancora una volta, in quanto a trasparenza tacciono;
- **tariffe orarie** per gli esperti psicologi, palesemente inadeguate rispetto alle tariffe professionali in vigore; si consideri che solo per gli esperti con obbligo di iscrizione ad un Ordine professionale, vige l'obbligo di



legge di versamento minimo annuale di contributi pensionistici, di premi assicurativi per l'attività professionale e di iscrizione annuale all'Ordine professionale; questo comporta che un esperto psicologo che ha un incarico dell'Amministrazione penitenziaria di alcune decine di ore il mese negli istituti penitenziari, con la tariffa oraria complessiva riconosciuta dall'Amministrazione Penitenziaria, non registra un guadagno netto annuale di neppure un euro (“lavoro gratuito?”);

- **sufficienza del budget assegnato al DAP per l'erogazione dei propri servizi psicologici all'utenza detenuta:** è da notare che, a fronte dell'indifferenza pluridecennale della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento quale alto gestore dei servizi psicologici per i detenuti, gli UEPE hanno ottenuto negli ultimi anni risorse per introdurre in maniera innovativa esperti sia psicologi che di servizio sociale ed hanno ottenuto il 19 giugno 2013 dalla Cassa delle Ammende un nuovo finanziamento speciale che garantisce agli esperti del progetto "Mare aperto" un ulteriore anno di prestazioni; di conseguenza, da qualche anno, è statisticamente provato che un affidato in prova al servizio sociale in carico all'UEPE, che già ha già accesso ai servizi sociali e sanitari del territorio, ha innumerevoli più possibilità di un detenuto di fruire di un servizio di un "esperto ex art. 80 o.p.";
- **se gli psicologi di ruolo passati nel 2008 dal DAP alle ASL, (allora ed oggi) effettivamente prestavano servizio a favore dei detenuti** (visto che la legge in base alla quale hanno ottenuto il passaggio di amministrazione è quella emanata per regolamentare la sanità per i detenuti).

APPENDICE

Un nuova circolare sempre su gli “esperti” a distanza di due settimane: Circolare 0227750/2013 del 26 giugno 2013 “Impiego degli esperti di cui all’art. 80, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354”

Facendo seguito alla Circolare dell'11 giugno viene modificato il “fac-simile di accordo individuale” modificando per “puro refuso l’art. 6 che conteneva una durata dell’accordo quadriennale anziché annuale” (e di conseguenza viene modificato anche l’ultimo paragrafo della precedente circolare.

Questa volta la Circolare è firmata direttamente dal Direttore Generale Riccardo Turrini Vita.

In una questione così importante il “mero refuso” (presente in due punti) ci sembra la misura di una certa sottovalutazione delle conseguenze di quanto si scrive.

Quando avevamo avuto notizia di una nuova circolare non ci eravamo certamente illusi, anche se la speranza (il ravvedimento del DAP) è sempre l’ultima a morire.