



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Prot. n.253/T/14.69 del 28 settembre 2014

Al Signor Ministro della Giustizia,
Andrea Orlando
ROMA

e per conoscenza:

Al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri,
Matteo Renzi
ROMA

Al Vice Capo Vicario del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria,
Luigi Pagano
ROMA

**Oggetto: "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della Giustizia".
- OSSERVAZIONI DEL SI.DI.PE.
PER INCONTRO OO.SS. CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA DEL 30.09.2014 -**

Signor Ministro della Giustizia,

avendo ricevuto, con nota del Suo Gabinetto prot. n.0031709.PU (Pos.60367) del 23.09.2014, il documento contenente la sintesi delle proposte redatte dai gruppi di lavoro istituiti per l'approfondimento dei principali temi rilevanti ai fini della predisposizione del Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia¹, in via del tutto preliminare si deve osservare che tale documento è privo degli essenziali dati numerici riferiti alle risorse umane, quindi alle dotazioni organiche, presupposto fondamentale per definire le eventuali riduzioni discendenti dai

¹ gruppi di lavoro, costituiti con provvedimento del Ministro della Giustizia 12 agosto 2014, sui seguenti temi: 1) Beni e servizi, personale, creazione di centri unitari di spesa ed implementazione dell'uso delle tecnologie; 2) Servizi legali, istituzione di centri unitari di gestione del contenzioso; 3) Funzioni di interesse generale (privacy, trasparenza, performance e anticorruzione) e criteri organizzativi; 4) Linee di innovazione relativamente al Dipartimento Amministrazione penitenziaria e Dipartimento Giustizia minorile.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

provvedimenti legislativi in materia di *spending review* ed i conseguenti più adeguati assetti organizzativi.

In altri termini, il lavoro dei gruppi posto all'attenzione dei sindacati senza riferimenti alle dotazioni organiche, sulla base delle quali proporre nuovi schemi organizzativi, risponde a valutazioni del tutto soggettive ed assolutamente non supportate che, sotto il profilo delle scienze dell'amministrazione, non sono validabili.

Si chiede, pertanto, di far pervenire un documento scientificamente intellegibile, quale può essere un'articolata ipotesi di d.P.C.M., munita di tabelle e dati afferenti le dotazioni organiche previste, sul quale si possa avviare un confronto effettivo.

Non si vorrebbe, infatti, che l'imminente scadenza del termine del 15 ottobre² per l'invio alla Funzione Pubblica del nuovo schema di Regolamento, ai fini dell'utilizzazione della procedura semplificata³, possa compromettere un'adeguata sua sottoposizione alle osservazioni ed al contributo delle organizzazioni sindacali, circostanza che determinerebbe un *vulnus* importante alla democraticità delle eventuali scelte adottate.

Tanto premesso, il Si.Di.Pe. - che si ricorda essere il sindacato più rappresentativo del personale della Carriera dirigenziale penitenziaria⁴ - ritiene, comunque, di dover esprimere, sin da ora, la propria più **assoluta contrarietà per una proposta che appare avere la sola finalità di destrutturare il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.**

Difatti, l'istituzione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria avvenuta con apposita legge (art. 30 L. 15 dicembre 1990, n. 395) aveva la finalità di salvaguardare e di promuovere l'autonomia gestionale delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate al

² Il termine per l'adozione, con procedura semplificata, del Regolamento di Organizzazione del Ministero della Giustizia era originariamente fissato - al 31 dicembre 2012, dall'art. 2, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ed è stato successivamente prorogato, ragionevolmente in relazione all'evidente complessità della materia:

- al 28 febbraio 2013, dall'art. 1, comma 406, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

- al 31 dicembre 2013, dall'art. 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125;

- al 28 febbraio 2014, dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15;

- al 15 luglio 2014, dall'art. 16 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;

- al 15 ottobre 2014, dall'art. 2, comma 4 bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114.

³ ex art.16 del decreto- legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

⁴ Decreto del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione del 20 dicembre 2013, concernente "Individuazione della delegazione sindacale che partecipa al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo relativo al triennio 2013-2015."



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

trattamento dei soggetti in esecuzione penale interna ed esterna, realizzando finalmente un effettivo decentramento di funzioni dal centro alla periferia attraverso i Provveditorati.

Alla costituzione dei gruppi di lavoro, questa organizzazione sindacale aveva confidato, forse con qualche ingenuità⁵, che le forti preoccupazioni già espresse⁶ per la funzionalità del sistema penitenziario, in relazione allo schema di d.P.C.M. per la riorganizzazione del Ministero della Giustizia, a suo tempo sottoposto ai sindacati⁷, potessero trovare adeguato approfondimento.

Così, evidentemente, non è stato e, anzi, sono state adesso ipotizzate soluzioni assolutamente disfunzionali, sebbene si dichiarò, nella trasmissione del documento di sintesi del lavoro dei gruppi⁸, che esso, *“pur facendo riferimento allo schema di regolamento già comunicato a codeste Associazioni, si colloca in una prospettiva di più ampio respiro, come tale individuata dal Ministro nell'atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2015, finalizzata alla ricerca di assetti organizzativi ispirati a doverosi obiettivi di semplificazione strutturale e ricerca di maggiore efficienza operativa”*.

In realtà, l'applicazione delle proposte contenute nel **documento trasmesso alle organizzazioni sindacali, ben lungi dal ricercare assetti organizzativi volti a semplificare ed efficientare il sistema penitenziario, scardina e destruttura completamente il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per portare, presso altri Dipartimenti, competenze e funzioni maturate, nel corso di decenni, all'interno del D.A.P. e attribuite per legge al personale della Carriera dirigenziale penitenziaria⁹**, sopprimendo posti di funzione, per riprodurli, anche con la creazione di analoghe o altre direzioni generali, in altri Dipartimenti.

E poiché il Si.Di.Pe. non può credere che questa sia la volontà del Guardasigilli e del Suo Governo, ritenendoLa garante dei principi di equità e giustizia, sente il dovere di segnalarLe tale circostanza perché, è evidente, che l'unico risultato che tali proposte produrrebbero non è la

⁵ Nota Si.Di.Pe. Prot. n. 248/T/14.64 del 27 agosto 2014

⁶ Nota Si.Di.Pe. Prot. n. 235/T/14.51 del 16 luglio 2014

⁷ Nota Gabinetto del Ministro della Giustizia n. 24645.U del 15.07.2014

⁸ Nota Gabinetto del Ministro della Giustizia n. 24645.U del 15.07.2014

⁹ D.Lgs. 15 febbraio 2006, n. 63 “*Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, a norma della L. 27 luglio 2005, n. 154*”



Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

riduzione della spesa pubblica, che come già rappresentato¹⁰ si può realizzare in ben altro modo, ma la **sottrazione di posti di funzione, attribuiti dalla legge al personale della Carriera dirigenziale penitenziaria¹¹, a magistrati fuori ruolo che, notoriamente, occupano più posti di funzione negli altri Dipartimenti, e che, ovviamente, hanno maggiore difficoltà a giustificare l'esercizio di funzioni amministrative al D.A.P. perché demandate espressamente dalla legge a dirigenti di diritto pubblico, cioè ai dirigenti penitenziari.**

Infatti, il D.Lgs. n. 63/2006, delineando l'ordinamento della Carriera dirigenziale penitenziaria, istituita con la legge 27 luglio 2005, n. 154, destina, anzitutto, a tale personale l'attribuzione degli incarichi nell'ambito dell'Amministrazione Penitenziaria.

Sorge il sospetto, allora, che la composizione dei gruppi di lavoro, troppo sbilanciata dalla presenza di magistrati, abbia determinato un risultato squilibrato e di penalizzazione del D.A.P. e del personale della dirigenza penitenziaria, nelle proprie legittime aspirazioni di crescita nella carriera.

Se a tutto ciò si aggiungono le **allarmanti notizie di stampa¹² relative a proposte di un altro gruppo di lavoro presso Palazzo Chigi**, coordinato da un noto pubblico ministero e del quale farebbero parte anche altri noti magistrati, che avrebbe prospettato la **soppressione del D.A.P.**, la trasformazione del Corpo di polizia penitenziaria in una "polizia della giustizia" presente oltre che in carcere anche sul territorio, il **reclutamento dei dirigenti direttamente tra gli attuali commissari della polizia e il collocamento degli attuali direttori in un ruolo ad esaurimento**, il quadro che ne discende è davvero allarmante.

Difatti, se a tali notizie si accostano alcune circostanze oggettive, quali il fatto che l'ultima immissione nei ruoli di direttori di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna risale al 1997, il fatto che adesso si intende ridurre il personale della Carriera dirigenziale penitenziaria attraverso la *spending review*, che, parimenti, da anni non si assume personale pedagogico e che, anzi, si vuole ridurlo nella corsa alla diminuzione della spesa pubblica, allora tutto **semberebbe**

¹⁰ Nota Si.Di.Pe. Prot. n.235/T/14.51 del 16 luglio 2014

¹¹ D.Lgs. 15 febbraio 2006, n. 63 "Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, a norma della L. 27 luglio 2005, n. 154"

¹² L'Espresso del 26.09.2014: " - Carceri, via la polizia penitenziaria. Per la Giustizia, il pool di Renzi al lavoro. Palazzo Chigi affida lo studio della riforma a un comitato guidato da Gratteri con Davigo e Ardita. Con proposte radicali su carceri e polizia penitenziaria. Che però potrebbero scontrarsi con quelle elaborate dai tecnici del ministero guidato da Andrea Orlando" di Lirio Abbate.
http://espresso.repubblica.it/palazzo/2014/09/25/news/giustizia-il-pool-di-renzi-1.181637?ref=HEF_RULLO



Sindacato **Direttori Penitenziari**
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

coincidere con l'intenzione di creare un sistema penitenziario di polizia, al servizio dei pubblici ministeri e non dei cittadini, in spregio all'art. 27 della Costituzione che impone, invece, che la pena debba avere anche una funzione rieducativa e in difformità alla **Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa sulle Regole penitenziarie europee** (adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri) che nella PARTE V "Direzione e Personale-Il servizio penitenziario come servizio pubblico", **al n.71, stabilisce che "Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale".**

La ragione di questa norma sta, evidentemente, nella dualità di finalità ed esigenze istituzionali del carcere, quella legata alla sicurezza e l'altra alla rieducazione del condannato, dualità per la quale la vigente normativa, espressione di un orientamento preciso presente negli altri Paesi democratici europei ed extraeuropei, ha voluto nel sistema penitenziario una figura professionale, quella del **dirigente penitenziario, non poliziotto e non pedagogo, al quale attribuire la delicatissima funzione di governo dell'esecuzione penale.** Tanto sia all'interno delle carceri quanto fuori di esse, per l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, attraverso un'azione costante di contemperamento di quelle finalità trattamentali (rieducative e di reinserimento sociale) e di sicurezza, **con la finalità di riportare ad unità di obiettivi e di azione la molteplicità professionale presente nel sistema dell'esecuzione penale.**

Se, allora, il progetto fosse davvero quello di creare un "carcere di polizia", il passo successivo che ci dovremmo aspettare è l'attribuzione dell'incarico di Capo del D.A.P. a un poliziotto o ad un militare, così il processo sarebbe completo per un carcere ed una polizia dei pubblici ministeri senza direttori.

Ma, fortunatamente, per abolire il D.A.P. e fare tutto questo occorrerebbero leggi dello Stato democratico e, a parere di questa organizzazione sindacale, sarebbe fin troppo tortuoso il percorso per la loro approvazione in Parlamento.

Il Si.Di.Pe., Signor Ministro, già dal Suo insediamento Le ha espresso la necessità di segnali di discontinuità rispetto al passato, che si sostanziassero in giusti riconoscimenti giuridici ed economici ai dirigenti penitenziari, nonché in una loro valorizzazione professionale da



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

perseguire, tanto eliminando la mortificazione di una continua sottrazione di posti di funzione (che, ai sensi del D.Lgs. n. 63/2006, gli competerebbero) in favore di esterni all'Amministrazione (siano essi magistrati o dirigenti), quanto favorendo l'implementazione dei ruoli ed il necessario rinnovamento.

Non si può non ricordare, infatti, che la sottrazione di magistrati alla giurisdizione spesso comporta tempi troppo lunghi di comprensione del complesso sistema penitenziario rispetto alle necessità di azioni operative urgenti e, peraltro, contribuisce al triste primato che il nostro Paese ha in Europa, cioè quello del più alto numero di **condanne inflitte dalla Corte di Strasburgo per violazioni dell'articolo 6 §1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**, divenute più frequenti dopo l'introduzione nell'art. 111 della Costituzione del principio della **“ragionevole durata” del processo**.

In ogni caso, tentando di comprendere attraverso il metodo deduttivo, ricaviamo anzitutto, sotto un profilo generale, che le proposte del documento di sintesi del lavoro dei gruppi sono per il D.A.P. addirittura peggiorative dell'ipotesi di d.P.C.M. sottoposto nel luglio scorso alle organizzazioni sindacali perché riducono ulteriormente i posti di livello dirigenziale generale.

Difatti, se lo schema di luglio¹³, come abbiamo a suo tempo evidenziato¹⁴, portando i posti di funzione di dirigenza generale dai 25 attuali a 18, era peggiorativo di quello elaborato dal precedente Ministro della Giustizia¹⁵, che li aveva portati a 19¹⁶, il d.P.C.M. che deriverebbe dal **documento di sintesi dei gruppi porterebbe il D.A.P. ad avere solamente 13 posti di dirigenza generale, costituiti da 1 Capo D.A.P., 2 direzioni generali e 10 Provveditorati**.

A riguardo, si deve premettere che una riduzione di tale portata è **contra et ultra legem**, perché non trova supporto nelle norme vigenti relative alla riduzione delle dotazioni organiche, la

¹³ Cfr. Tabelle B e C allegate allo schema di d.P.C.M. trasmesso alle OO.SS. con nota del Gabinetto del Ministro della Giustizia n.24645.U del 15.07.2014 che determina i posti di dirigenza generale in 18 (11 provveditorati, 1 capo dap, 2 vice capi e 5 direzioni generali)

¹⁴ Nota Si.Di.Pe. Prot. n. 235/T/14.51 del 16 luglio 2014

¹⁵ Nota prot.0004884.U del 06.02.2014 del Gabinetto del Ministro della Giustizia *pro tempore* Annamaria Cancellieri, inviata a titolo di informativa alle OO.SS.

¹⁶ Premettendo che l'attuale dotazione dell'Amministrazione penitenziaria è di n. 25 dirigenti generali, lo schema di d.P.C.M. del Ministro Cancellieri le rideterminava:

- per effetto delle riduzioni del 20%, operate ai sensi del decreto legge n. 112 del 2008a 19, di 4 unità (4 provveditorati regionali);
- per effetto delle riduzioni del 20%, operate ai sensi del decreto legge n. 95 del 2012, di n. 2 unità (Direzione generale per il bilancio e della contabilità e l'Istituto superiore di studi penitenziari).



Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

cui applicazione porterebbe al massimo a 16 i posti di funzione di livello dirigenziale generale e perché quest'ulteriore riduzione neppure potrebbe giustificarsi a mente dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 95/2012¹⁷, atteso che le riduzioni in "compensazione" devono ragionevolmente riguardare categorie dirigenziali omogenee, sicché non è ipotizzabile una riduzione di personale della carriera dirigenziale penitenziaria di diritto pubblico ex D.Lgs. n.63/2006 in favore di posti dirigenziali di diritto privato ex D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 .

Non si vuole proprio prendere in considerazione l'ipotesi di 8 Provveditorati, perché essa determinerebbe disfunzioni inimmaginabili.

E, difatti, i Provveditorati Regionali svolgono, in tutti i settori di competenza dell'Amministrazione, una funzione essenziale di indirizzo, coordinamento e controllo degli istituti e servizi della regione di competenza, grazie alla diretta conoscenza del territorio, delle sue peculiarità storiche e socio-culturali e delle realtà periferiche, e sono, per questo, essenziali organi di prossimità rispetto agli istituti e ai servizi penitenziari. Ragione per la quale, eventuali macro accorpamenti ne snaturerebbero il ruolo e la funzione e ne pregiudicherebbero la funzionalità, nell'ambito di un sistema già in crisi anche per l'insufficienza delle risorse, a fronte di una situazione emergenziale.

E, infatti, il ruolo dei Provveditorati è stato e resta essenziale ai fini del coordinamento degli istituti penitenziari, finalizzato a dare attuazione alle prescrizioni della C.E.D.U..

Un altro aspetto che merita attenzione è che l'accorpamento dei Provveditorati seguirebbe, secondo il documento di cui si tratta, la logica dichiarata del "*numero posti-detentuti per ogni circoscrizione territoriale*", in realtà, non solo questo non è sempre vero ma, si ritiene, pure, che un tale principio, definito "*criterio oggettivo indicativo della complessità gestionale*", non possa essere da solo sufficiente né certo prevalente, e che, anzi, recherebbe in sé il rischio di definire macro Provveditorati che risulterebbero ingestibili, in quanto non terrebbero conto della vastità dei territori di riferimento, della loro conformazione e della viabilità, così da far immaginare Provveditori sempre in viaggio per l'esercizio delle loro funzioni *in loco*.

¹⁷ art. 2, comma 5, del D.L. n.95/2012: "Alle riduzioni di cui al comma 1 si provvede, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 31 ottobre 2012, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze considerando che le medesime riduzioni possono essere effettuate selettivamente, anche tenendo conto delle specificità delle singole amministrazioni, in misura inferiore alle percentuali ivi previste a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle rispettive dotazioni organiche di altra amministrazione.(...)"



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

In tal senso si accoglie positivamente il fatto che (almeno nella proposta relativa a 10 Provveditorati) non si sopprimerebbe più il P.R.A.P. della Calabria in ragione, si ritiene, della difficoltà del contesto, caratterizzato da una forte e pervicace presenza della criminalità organizzata e dalla problematicità dei collegamenti a causa dell'orografia del territorio, si esprimono, invece, grosse perplessità in ordine all'accorpamento di un territorio vasto e orograficamente difficile quale il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige/Sudtirolo con quello dell'Emilia Romagna.

Tra l'altro non si può fare a meno di rilevare che i **Provveditorati**, anche con l'ipotesi di riduzione minore, dagli attuali 16 ai 10 proposti dal documento di cui si tratta, subiscono, comunque, una diminuzione percentualmente molto più alta rispetto agli analoghi servizi territoriali del Dipartimento della Giustizia Minorile, cioè **rispetto ai Centri per la Giustizia minorile** che passano da 12 a 10, a fronte, però, di **carichi di lavoro assolutamente non equiparabili**.

A riguardo, è opportuno ricordare che gli attuali 16 Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria gestiscono: 204 istituti penitenziari, con 56.560 detenuti presenti al 31.08.2014 (54.252 uomini e 2.308 donne), e 82 Uffici di esecuzione penale esterna, con 32.206 casi in carico al 31.07.2014, tra misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova.

Gli attuali Centri per la Giustizia Minorile, invece, gestiscono: 27 Centri di prima accoglienza (CPA), che ospitano solo temporaneamente i minori arrestati, fermati o accompagnati a seguito di flagranza di reato, con una presenza media giornaliera al 15.09.2014 di 14,6 minori; 13 Comunità ministeriali, che ospitano i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità) e che registrano una presenza media giornaliera al 14.09.2014 di 52,8 minori¹⁸; 19 Istituti penali per i minorenni (IPM), che accolgono i minori detenuti in custodia cautelare o in esecuzione di pena, con una presenza media giornaliera al 15.09.2014 di 363 minori; 29 Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM), con 18.158 casi in carico.

Proseguendo nel dettaglio del documento di sintesi, osserviamo che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) possiede una tale complessità e specificità da rendere

¹⁸ presso le comunità private i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità) complessivamente si registra una presenza media giornaliera, al 14.09.2014, di 811,7 minori



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

indispensabile un'autonomia gestionale e finanziaria che gli consenta di valutare direttamente le proprie necessità, per l'evidente alto carattere tecnico delle valutazioni sottese.

Per tale ragione, se può comprendersi – e, anzi, appare funzionale - un assorbimento all'interno dello stesso D.A.P. della Direzione Generale del Bilancio alla Direzione Generale dei Beni e dei Servizi, non altrettanto può dirsi della soppressione di quest'ultima.

Ricordiamo che l'approvvigionamento di beni e servizi del D.A.P. non è semplicemente l'acquisto di qualche personal computer e di cancelleria, né semplicemente l'acquisto o il noleggio di autovetture civili.

Si tratta, invece, anche di acquisti ad alto contenuto di specificità che riguardano i sistemi di sicurezza, le uniformi del personale del Corpo di polizia penitenziaria, le autovetture e gli automezzi del Corpo per le traduzioni ed i servizi di protezione. A questi, si aggiungano i contratti per le mense obbligatorie di servizio del personale amministrativo e del Corpo di polizia penitenziaria ed i servizi di mantenimento dei detenuti di tutti gli istituti della Repubblica: tutti servizi caratterizzati da una elevata specificità discendente dalla tipologia dei destinatari e dal contesto peculiare di riferimento.

L'ipotesi di unificazione dell'Ufficio Contratti, se attuato, determinerà il totale dissesto dell'intero sistema perché per la complessità delle pratiche e per la farraginosità delle procedure produrrà il blocco totale delle attività gestionali degli Istituti Penitenziari e degli uffici di esecuzione penale esterna che, non si dimentichi, sono i presidi intorno ai quali gira tutto il sistema dell'esecuzione penale, visto che le persone private della libertà personale, in carcere e non, sono da essi gestiti.

Non solo, **la Direzione Generale dei Beni e dei Servizi del D.A.P. gestisce l'edilizia penitenziaria, dopo la fallimentare esperienza del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie**, che, a in ragione di ciò, è stato soppresso dall'art 6 bis del D.L. n 92 del 26.06.2014 (convertito dalla legge 11.08.2014, n. 117).

Tale Direzione Generale possiede, allo scopo, una struttura organizzativa e tecnica di alto e specifico profilo, corroborata da anni di esperienza nel settore, come testimoniano gli anni di impegno anteriori al cd. *Piano carceri* che, invece, ha determinato il disastro dell'edilizia penitenziaria.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

L'edilizia penitenziaria, anche per quanto riguarda la manutenzione ordinaria e straordinaria delle carceri, è strategica ai fini dell'attuazione di un'efficace politica penitenziaria; pertanto, essa, non può rimanere fuori dal D.A.P. che gestisce il sistema penitenziario e che, meglio e più direttamente, conosce le reali esigenze attraverso la dirigenza penitenziaria e il personale tecnico dell'Amministrazione.

Un'edilizia penitenziaria fuori dal D.A.P. non sarebbe funzionale, non solo perché perderebbe il contatto con il bisogno reale, ma anche perché determinerebbe una moltiplicazione dei passaggi burocratici e decisionali, tra l'altro fra amministrazioni differenti e quindi con grossi problemi di comunicazione.

Si tratterebbe, di fatto, di creare un nuovo "Piano carceri", fuori dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, mentre occorre, invece, una visione progettuale e di programmazione ordinaria in seno all'Amministrazione che fruisce di tale peculiare edilizia.

La gestione dell'edilizia penitenziaria da parte del D.A.P., inoltre, sarebbe anche più economica, in quanto una manutenzione costante e comunque programmata degli immobili garantirebbe meglio il mantenimento in efficienza del patrimonio edilizio dell'Amministrazione.

Tra l'altro creare, una struttura organizzativa elefantiaca, che dovrebbe far fronte alle molto diverse esigenze di tutti i differenti Dipartimenti, è in sé disfunzionale e necessiterebbe di un impianto organizzativo da crearsi *ex novo* presso il D.O.G. che non ha, al contrario del D.A.P., una struttura in grado di sostenere questo gravoso impegno.

E, difatti, si vorrebbero trasferire al D.O.G. le risorse umane del D.A.P..

Ma tutto questo non ha senso sotto il profilo dell'organizzazione, così come non ha senso, in termini di riduzione della spesa, eliminare la Direzione generale dei Beni e dei Servizi al D.A.P. per crearne un'altra presso il D.O.G..

Ecco, allora, che l'unica verità di questa assurda proposta pare quella di sottrarre un posto di dirigenza generale al D.A.P. per regalarlo al D.O.G..

Analoghe considerazioni sul piano organizzativo e di spesa valgono per la **proposta di trasferimento della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del D.A.P. al Dipartimento della Giustizia Minorile (D.G.M.)** .



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Prima, però, occorre evidenziare che l'ipotesi di costituire un Dipartimento per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna e di creare al suo interno una Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna, con l'attribuzione della gestione del personale dei servizi sociali per adulti, la cui competenza verrebbe ceduta dalla Direzione generale del personale e della formazione del D.A.P., si pone in aperto contrasto con la normativa di settore attualmente vigente.

Si osserva, in primo luogo, che tale ipotesi **contrasta con quanto previsto dall'articolo 30 della Legge n. 395/90**, che, nell'istituire il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria stabilisce che il D.A.P. *“provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia:*

- a) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;*
- b) al coordinamento tecnico-operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione“ .*

Ciò significa che, **a legge vigente, non è possibile sottrarre, a livello centrale, al D.A.P. le competenze relative ai servizi sociali penitenziari – U.E.P.E. – ed al trattamento dei soggetti ammessi alla fruizione di misure alternative alla detenzione, né quelle afferenti al coordinamento tecnico-operativo ed alla direzione del personale penitenziario e di quello esterno all'amministrazione che interviene nell'area penale esterna.**

Analogamente non è possibile sottrarre, a livello periferico, le corrispondenti competenze attribuite ai Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria dal D.Lgs. 30 ottobre 1992, n.444, recante le “Attribuzioni degli organi centrali dell'Amministrazione penitenziaria e decentramento di attribuzioni ai provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria ed agli istituti e servizi penitenziari, a norma dell'art. 30, comma 4, lettere a) e b), della legge 15 dicembre 1990, n. 395”.

Tale decreto (artt. 2 e segg.) attribuisce, infatti, ai Provveditorati specifiche competenze in materia di gestione, di formazione e aggiornamento del personale di servizio sociale, di rapporti con gli enti locali, le regioni ed il Servizio sanitario nazionale, nonché di misure alternative alla detenzione e di gestione contabile e finanziaria dei servizi sociali dipendenti.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

L'art. 3 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" prevede, inoltre, che **alla direzione degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi U.E.P.E. ex art.72 L.354/75 per come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. b, L. 27 luglio 2005, n. 154.) è preposto personale dei rispettivi ruoli dell'amministrazione penitenziaria e che il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale (U.E.P.E.) rispondono dell'esercizio delle loro attribuzioni al Provveditore Regionale e al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.**

Inoltre il **successivo articolo 4**, al fine di garantire l'integrazione ed il coordinamento degli interventi di tutti gli operatori, dispone:

- che **gli istituti penitenziari e i centri di servizio sociali dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un complesso operativo unitario**, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale;
- che i direttori degli istituti e dei centri di servizio sociale indicano apposite e periodiche conferenze di servizio.

A tal fine la norma in esame prevede che siano **il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed i Provveditori regionali del D.A.P. ad adottare le opportune iniziative per promuovere il coordinamento operativo rispettivamente a livello nazionale e regionale.**

Le argomentazioni, poi, a sostegno di questa proposta di transito dell'esecuzione penale esterna per adulti al D.G.M. sono assolutamente non supportate.

Sotto un profilo generale, occorre dire che non esiste nessuna reale omogeneità di funzioni tra la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del D.A.P. e il Dipartimento della Giustizia Minorile che hanno, con tutta evidenza, *mission* diverse.

Al contrario, l'Esecuzione Penale per Adulti impone, tanto sotto il profilo organizzativo che della gestione coordinata dell'utenza adulta, che essa permanga all'interno del D.A.P. .

E questo, proprio per la stessa ragione specificata nel documento di sintesi inviato dal Gabinetto, secondo il quale " *il percorso trattamentale esterno dialoga, quindi, necessariamente con il progetto di trattamento realizzato all'interno dell'Istituto penitenziario, rappresentando, per molti casi, l'elemento della sua continuità*". Ed allora non si comprende per quali sensate ragioni si dovrebbe scorporare per i condannati adulti l'esecuzione penale esterna da quella interna.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Non solo, **la logica dei numeri, cioè dei carichi di lavoro, per come già sopra riportati¹⁹, vorrebbe, semmai che fosse il Dipartimento della Giustizia Minorile ad essere assorbito dal D.A.P., perché, a fronte dei suoi costi, la sua ridotta mole di lavoro ben potrebbe essere gestita all'interno delle competenti Direzioni generali dello stesso D.A.P.** (la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento e la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna) attraverso la creazione di due uffici specifici di livello dirigenziale non generale dedicati, rispettivamente, all'esecuzione penale interna e a quella esterna per i minori, così come era già in passato, prima della creazione del D.G.M..

Ciò sarebbe non solo più funzionale, ma determinerebbe, pure, un'effettiva e consistente riduzione della spesa pubblica.

Peraltro, la proposta di un assorbimento dell'esecuzione penale per adulti al D.G.M. viene sostenuta sul presupposto di una **presunta eccellenza** di questo Dipartimento sul fronte del trattamento, delle prospettive di risocializzazione e di reinserimento sociale, delle sinergie esistenti tra la rete dei servizi territoriali, nonché sulla ridotta recidiva.

In primo luogo, occorre confutare un argomento che traspare sottilmente dalla proposta e, cioè, la circostanza che l'esecuzione penale esterna presso il D.A.P. non avrebbe mai avuto la stessa efficienza dell'analogo servizio del D.G.M..

La prima osservazione da fare è che quando un arto ha un malessere non lo si amputa, ma lo si cura.

Uscendo dalla metafora, occorre evidenziare che l'esecuzione penale per adulti ha, anzitutto, un'utenza più difficile, perché si tratta di soggetti strutturati sotto il profilo della personalità e che **la normativa sino a ieri non era favorevole, al contrario che per i minori, ad una maggiore accessibilità alle misure alternative** o, comunque, diverse dal carcere. Senza contare che la scarsità di risorse è generalizzata in tutti i settori della pubblica amministrazione,

¹⁹ gli attuali 16 Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria gestiscono: 204 istituti penitenziari, con 56.560 detenuti presenti al 31.08.2014 (54.252 uomini e 2.308 donne), e 82 Uffici di esecuzione penale esterna, con 32.206 casi in carico al 31.07.2014, tra misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova.

Gli attuali Centri per la Giustizia Minorile, invece, gestiscono: 27 Centri di prima accoglienza (CPA), che ospitano solo temporaneamente i minori arrestati, fermati o accompagnati a seguito di flagranza di reato, con una presenza media giornaliera al 15.09.2014 di 14,6 minori; 13 Comunità ministeriali, che ospitano i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità) e che registrano una presenza media giornaliera al 14.09.2014 di 52,8 minori; 19 Istituti penali per i minorenni (IPM), che accolgono i minori detenuti in custodia cautelare o in esecuzione di pena, con una presenza media giornaliera al 15.09.2014 di 363 minori; 29 Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM), con 18.158 casi in carico.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

quindi riguarda anche l'amministrazione penitenziaria e certo la situazione non potrebbe essere diversa, vista la congiuntura economica del Paese, nell'ambito del D.G.M..

A ciò si aggiunga che nulla è stato fatto da chi ha la responsabilità politica per efficientare la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna che, per anni, è stata diretta da dirigenti generali in attesa di pensionamento e, in atto, è da tempo priva di direttore.

In ogni caso, il numero ridotto di casi e la sostanziale diversità ontologica del minore che delinque sono elementi che spiegano i diversi risultati ottenibili su persone non ancora strutturate nella loro personalità rispetto ai soggetti adulti e, quindi, fanno comprendere le ragioni di una più ridotta recidiva. Peraltro, si deve osservare che, ovviamente, i minori non restano tali per sempre e, sovente, la recidiva si manifesta nell'età adulta ed è quindi gestita dal sistema penitenziario del D.A.P..

Quanto poi all'attribuzione ai Centri per la Giustizia Minorile delle competenze di coordinamento e di direzione degli U.E.P.E., si evidenzia che osta ad essa l'**articolo 7 del D.Lgs. 28 luglio 1989 n. 272** (*Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*) che **attribuisce ai Centri per la Giustizia Minorile esclusivamente le competenze già esercitate dai Centri di Rieducazione dei Minorenni ai sensi del D.P.R. 28 giugno 1955 n. 1538 e quelle introdotte dallo stesso articolo 7.**

Inoltre nel successivo articolo 8 vengono individuati esclusivamente i servizi minorili che fanno parte degli stessi Centri. Non si vede, pertanto, come i Centri per la Giustizia Minorile possano assumere le funzioni di direzione e coordinamento degli U.E.P.E..

Proseguendo nell'analisi si osserva ancora che il documento di sintesi dei gruppi di lavoro sostiene che l'accentramento a livello dipartimentale del servizio del trattamento e dell'esecuzione penale esterna, con la costituzione di un unico Dipartimento per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna, avrebbe *"indubbi riflessi anche relativamente all'esigenza di individuare un unico ufficio di coordinamento a livello decentrato"* perché *"il servizio attualmente svolto dagli UEPE viene spostato dalla direzione dei provveditorati regionali per essere sottoposto al coordinamento e alla direzione dei Centri per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna"*.

Tale assunto si ritiene, invece, del tutto errato.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Infatti, in tal modo, si crea, a maggior ragione, uno scollamento tra esecuzione penale interna ed esterna per gli adulti, mentre è notorio che esiste, e deve esistere, un rapporto sinergico e costante tra l'attività di osservazione intramuraria e quella extramuraria.

Non solo. **Spostare dai P.R.A.P. ai C.G.M. il servizio svolto dagli U.E.P.E. significa creare una dicotomia a livello periferico che si tradurrebbe in una incomunicabilità ed in una perdita di efficienza** del sistema dell'esecuzione nel suo complesso.

Si tratterebbe, a ben vedere, di una scelta contraria ai principi di funzionalità e buona amministrazione che deve orientare l'agire pubblico.

Un altro aspetto di particolare rilevanza è la **disfunzionalità che discenderà dalla circostanza che i Provveditorati dell'A.P. avranno, comunque, competenze territoriali diverse da quelle dei Centri per la Giustizia Minorile** nei quali dovranno confluire gli attuali Uffici E.P.E., oggi dipendenti dai P.R.A.P.; senza contare che diverrà estremamente più complicata la comunicazione tra gli U.E.P.E. e gli Istituti penitenziari per adulti, che, pure, dovranno necessariamente continuare a lavorare insieme, in ragione della dipendenza di essi da uffici di diversa amministrazione.

Infine, si deve evidenziare che la soluzione proposta, secondo cui il D.G.M. dovrebbe mantenere la gestione del proprio personale, aggiungendo ***“la gestione del personale dei servizi sociali adulti, la cui competenza verrà ceduta dalla Direzione generale del personale e della formazione del D.A.P.”***, non è affatto praticabile.

La proposta che qui si esamina, infatti, dimentica che **gli U.E.P.E. sono diretti da dirigenti di diritto pubblico, cioè da personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, di cui al D.Lgs. 63/2006, del ruolo di esecuzione penale esterna. Questo personale, però, è di diritto pubblico, inserito nell'ambito della stessa carriera dei dirigenti penitenziari del ruolo di istituto penitenziario; ruoli, che si unificano a livello del ruolo di dirigente penitenziario generale. Si tratta, cioè, di ruoli che appartengono ad una carriera unitaria incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.**

Diversamente, il personale minorile e gli stessi direttori dei C.G.M. sono dirigenti di Area 1, cioè dirigenti di diritto privato, ex D.Lgs. n.165/2001; ne conseguirebbe, quindi, non solo una gestione promiscua del personale, ma anche una discutibile dipendenza dei dirigenti



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

penitenziari di esecuzione penale esterna da dirigenti di seconda fascia di altra carriera e con altro ordinamento giuridico.

Peraltro la proposta di passaggio del personale al D.G.M. è assolutamente contraddittoria anche rispetto ad altri provvedimenti adottati dal Governo, quali la recente introduzione all'art.3 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito dalla legge n.10 del 21 febbraio 2014 n. 10, del comma 1 bis che recita *“In attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna, per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario”*.

In conclusione sul punto occorre rilevare che, vigenti le disposizioni normative di rango primario sopra citate, si nutrono forti perplessità circa la possibilità di attribuire con un D.P.C.M. di organizzazione ad altro Dipartimento, a livello centrale e periferico, le competenze relative al trattamento ed all'esecuzione penale esterna degli adulti, né trasferire il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e del comparto ministeri addetto agli U.E.P.E. in altri ruoli del Ministero della Giustizia, attribuendone ad altro Dipartimento la relativa gestione.

Ma al di là dello strumento normativo utilizzato, il trasferimento delle competenze relative all'area penale esterna degli adulti ad altro Dipartimento costituirebbe un grave errore sia dal punto di vista metodologico che da quello organizzativo, anche in considerazione del fatto che tutta la normativa penale, processuale penale e penitenziaria tende a considerare l'amministrazione penitenziaria come un complesso unitario che segue le vicende dell'esecuzione penale sia all'interno degli istituti penitenziari sia sul territorio, postulando la continuità e l'integrazione degli interventi.

Il riordino proposto disattende il parallelismo che l'ordinamento penitenziario del 1975 ha stabilito, in un piano organico e funzionale, fra esecuzione penale interna ed esterna con specifico riferimento agli adulti.

Difatti, l'intera evoluzione storica che ha portato nel 2000 alla trasformazione dei Centri di servizio sociale adulti in Uffici esecuzione penale esterna è in linea con quella dell'indirizzo politico



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

che tende a riorientare la politica penitenziaria verso un'ottica di esternalizzazione della pena attraverso sempre maggiore ricorso alle misure alternative. È, quindi, **indispensabile quindi una visione comune delle due strutture periferiche (Carceri e U.E.P.E.)** su cui si basa l'impianto legislativo nell'evoluzione definita dalle leggi nazionali ed europee.

In tal senso anche le più recenti normative quali **a)** la legge 154/2005 che comprende nella dirigenza penitenziaria le due figure di direttore penitenziario e direttore di U.E.P.E.; **b)** la legge 28 aprile 2014, n. 67 che ridefinisce l'intero impianto legislativo riferito alle pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio ed amplia in modo sostanziale le attività degli Uffici di Esecuzione penale esterna riferite ad un nuovo procedimento di ristrutturazione del sistema sanzionatorio penale di cui gli UEPE diventano parte attiva e sostanziale nei percorsi di concessione, di controllo, di sospensione e di revoca delle misure alternative al carcere. Fra questi l'istituto della messa alla prova dell'imputato, introdotto con l'articolo 168-bis del codice penale, che prevede la presa in carico dell'Ufficio di Esecuzione penale esterna cui le ordinanze sono immediatamente trasmesse; **c)** infine la già citata legge 10/2014 che, modificando l'articolo 69 dell'Ordinamento penitenziario, stabilisce infatti che, *in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario.*

In termini organizzativi la sinergia acquisita e consolidata è patrimonio di funzionalità operativa irrinunciabile e richiede una unità di indirizzi per gestirne il progetto complessivo.

Nessun risparmio o vantaggio appare peraltro emergere dalla proposta di riordino che andrebbe, senza significative economie, a determinare ulteriori difficoltà, nelle funzioni e nelle relazioni, in un settore in gravissima sofferenza e di primario interesse.

È chiaro, quindi, che la proposta che qui si esamina è rivolta essenzialmente a giustificare l'esistenza del D.G.M. che, diversamente, rappresenterebbe un costo inaccettabile a fronte del ridotto volume di attività.

Quest'obiettivo di riempire il "guscio vuoto" del D.G.M. è evidente anche nella proposta di mantenere all'interno dello stesso il proprio Ufficio Centrale della Formazione, in assoluta controtendenza rispetto ai principi indicati dall'art. 21 del D.L. n.90/2014. Sarebbe molto più logico e coerente demandare tutta la formazione, anche quella del personale del D.G.M. all'Istituto Superiore di Studi Penitenziari (I.S.S.P.) del D.A.P..



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Al contrario, il documento in esame conferma, del tutto illogicamente, la **soppressione dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari (I.S.S.P.) del D.A.P.**, già prevista nello schema di d.P.C.M. del luglio scorso.

Deve, in questa occasione, evidenziarsi che **l'I.S.P.P., essendo stato istituito con legge (D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 446, a norma dell'art. 17, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395) non può essere soppresso da una norma regolamentare qual è un d.P.C.M. che, evidentemente, è fonte normativa di rango inferiore;** né può, allo scopo, richiamarsi l'art. 21 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 114) perché non è in tale norma espressamente contemplato.

Con questa premessa, si deve osservare che, ancora una volta, non si è tenuto conto che **l'Istituto superiore di studi penitenziari non è una semplice scuola, ma un istituto nazionale di alta formazione specificamente creato per il settore penitenziario, non solo “per la formazione, l'aggiornamento e la specializzazione” dei dirigenti e dei direttivi dell'Amministrazione penitenziaria (art. 1 e art. 2), ma anche per svolgere “attività di indagine sulle problematiche penitenziarie e” per predisporre “iniziative finalizzate alla valorizzazione delle esperienze nel settore e all'approfondimento della cultura giuridica penitenziaria del personale appartenente ai quadri direttivi dell'Amministrazione penitenziaria” nonché per lo “sviluppo, inoltre, nell'ambito dei compiti istituzionali, metodologie e modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti e degli internati quali modelli operativi da proporre al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria”.**

Una sua eventuale soppressione, ancorché con legge, stridrebbe fortemente con le previsioni delle **“Regole minime per il trattamento dei detenuti” (Raccomandazione Comitato dei Ministri della Comunità Europea 12 febbraio 1987)** che, all'art. 5, prevedono che il personale penitenziario “ *...al momento del reclutamento o dopo un appropriato periodo di esperienza pratica, deve frequentare un corso di formazione generale e particolare e superare prove teoriche e pratiche, a meno che la sua preparazione professionale renda ciò non necessario. Durante la carriera il personale dovrà mantenere e migliorare le sue conoscenze e la competenza professionale, frequentando corsi di perfezionamento organizzati periodicamente dall'amministrazione. Dovrebbero essere adottate le misure necessarie per far acquistare una*



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

esperienza e una formazione più estesa al personale le cui capacità professionali sarebbero da ciò incrementate. La formazione di tutto il personale dovrebbe includere una informazione sulle regole penitenziarie europee e sulla loro applicazione, e sulla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo". E come non ricordare, poi, l'art.8 delle Regole minime, secondo cui "...Il direttore di un istituto deve essere adeguatamente qualificato per il suo incarico, in relazione alle qualità personali, alla competenza amministrativa, alla formazione e all'esperienza..."

Considerazioni a parte merita, poi, la costituzione della **nuova Direzione Generale del contenzioso e dei diritti umani nell'ambito del D.A.G.** che avrebbe il compito di gestire l'intero contenzioso di tutti i Dipartimenti del Ministero della Giustizia.

Si tratterebbe di un pachiderma **organizzativo che, ben presto, si troverebbe nell'impossibilità di gestire un volume di contenzioso enorme e caratterizzato, per quanto riguarda il D.A.P. , da una specificità ed una complessità non affrontabile senza una conoscenza diretta ed adeguata della realtà penitenziaria.** Basti pensare al contenzioso relativo al personale, numeroso e rispondente a diversi ordinamenti, e quello relativo ai detenuti.

Destà, anche in questo caso, grande perplessità il metodo utilizzato. Difatti, viene creata una Direzione Generale senza indicare le risorse umane necessarie, operazione rinviata ad un D.M. di determinazione delle dotazioni organiche.

Si deve, infine, osservare che **il documento in esame non fa alcun riferimento al personale dirigenziale non generale.** Se ne deve allora dedurre che questo personale sarà ridotto nella misura già indicata nello schema di d.P.C.M. del luglio scorso.

A mente della Tabella 2.B di cui alla Relazione tecnica (pag. 5) del precedente schema di d.P.C.M., sono previsti ben due tagli di dirigenti penitenziari non generali (n. 41, ex D.L.138/2011, e n.12, ex D.L.95/2013) per un totale di ben 53 posti di funzione, che vanno ad aggiungersi alle riduzioni precedenti di ben 127 posti.

Complessivamente, tali riduzioni porterebbero la dotazione organica dei dirigenti penitenziari non generali da una situazione iniziale, prevista dal D.Lgs. n. 63/2006, di n. 543 dirigenti, a solamente n. 363 dirigenti, con la cancellazione di complessivi 180 posti dirigenziali.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Tali dati, peraltro, confermati nella Tabella B di cui alla Relazione Illustrativa (pag. 16), contrastano con l'annotazione ad essa apposta, nella quale si riporta la riduzione di un solo posto di funzione, e che si trascrive:<<**** *****La riduzione di 1 unità, pari al 10% del personale dirigenziale non generale, è stata calcolata sul solo personale dell'amministrazione centrale (9 unità), essendo escluso dalla riduzione il personale di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 95/2012>>.

In altri termini, meno dirigenti penitenziari per gli istituti penitenziari e gli uffici di esecuzione penale esterna, con conseguente assegnazione di più incarichi di direzione allo stesso dirigente e aumento dei rischi e delle responsabilità professionali, a fronte di nessun incentivo economico né di prospettive di carriera, a causa della riduzione dei posti di funzione di livello dirigenziale generale.

Peraltro, la riduzione dei posti di dirigenza generale lascia presagire, in ragione del maggiore potere "contrattuale" dei magistrati per l'occupazione delle direzioni generali al D.A.P., che alla dirigenza penitenziaria resteranno solo gli incarichi periferici di provveditore, cioè quegli incarichi operativi di amministrazione concreta; mentre gli incarichi ministeriali, quelli cioè dove di costruiscono le linee di indirizzo e le politiche penitenziarie, saranno appannaggio dei magistrati che, troppo spesso, conoscono solo il "carcere teorico" o, comunque, soltanto aspetti marginali del penitenziario, legati alla loro attività professionale.

Se evidentemente adesso, viste anche le condanne della C.E.D.U. accumulate dall'Italia, non si è soddisfatti dei risultati dell'attività del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, allora bisogna dire chiaramente che, sino ad oggi, l'incarico di Capo D.A.P. è stato sempre ricoperto da magistrati e che, comunque, gli altri incarichi di rilievo all'interno del Dipartimento in maggioranza sono stati affidati sempre, o quasi sempre, a magistrati.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, il Si.Di.Pe. ritiene, quindi, irricevibile l'ipotesi di d.P.C.M. che discenderebbe dal documento di sintesi dei lavori dei gruppi perché disfunzionale e di totale destrutturazione del D.A.P., in danno del sistema penitenziario per adulti e pregiudizievole per le aspettative professionali e di carriera dei dirigenti penitenziari di diritto pubblico.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Il Si.Di.Pe., inoltre, ritiene di dover ribadire che un'eventuale *spending review* della dirigenza penitenziaria sarebbe in contraddizione con le necessità di un sistema in crisi e con le stesse azioni di governo rivolte a fronteggiare l'emergenza carceraria.

Peraltro, l'ultima immissione in ruolo di direttori di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna, si ripete, risale al 1997 (a diciassette anni orsono) e, progressivamente, le loro fila si stanno riducendo, senza possibilità che i più anziani possano trasferire a giovani dirigenti il *know-how* maturato nel corso della loro delicata attività professionale: per questa ragione, a breve, tra le riduzioni di organico e la naturale diminuzione che discende dai progressivi collocamenti a riposo, il loro già scarso numero determinerà l'impossibilità gestionale delle carceri e degli uffici di esecuzione penale esterna.

Come si è già più volte detto in passato, le preoccupazioni del Si.Di.Pe. e dei dirigenti penitenziari sono state da tempo, oramai, e autorevolmente avallate anche dalla Commissione Giustizia del Senato della precedente legislatura, che aveva espresso parere favorevole all'art. 2 del D.L. n. 95/2012 solo a condizione che si fosse escluso il personale dell'amministrazione penitenziaria dalle ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche.

Al riguardo, è intervenuto, all'epoca, persino un Ordine del giorno, il n.9/5389/53, approvato dalla Camera dei Deputati il 7 agosto 2012 e accettato dall'Esecutivo del tempo, che impegnava il Governo a interpretare l'art. 2, comma 7, del D.L. n. 95/2012, nel senso di escludere dalla riduzione di cui al comma 1 del medesimo articolo anche i dirigenti penitenziari ed il restante personale penitenziario.

Ma, non solo; addirittura, il predetto Ordine del giorno impegnava quel governo ad interpretare l'esclusione della dirigenza penitenziaria anche dalle riduzioni di cui al D.L. n. 138/2011, in virtù della deroga prevista per le forze di polizia dall'art. 1, comma 5, del precitato decreto-legge.

Per l'attuazione di tale impegno, numerosi sono stati, peraltro, i Parlamentari che hanno presentato specifiche interrogazioni, analoghe all'interrogazione a risposta orale n. 3/00546 (seduta di annuncio n.151 del 14/01/2014), presentata in questa legislatura e sulla quale dovrà pronunciarsi l'attuale Esecutivo.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Fu proprio in relazione ad una delle interrogazioni parlamentari sopra citate che l'allora Ministro della Giustizia²⁰, per bocca di un suo Sottosegretario, confermò *“che il sistema penitenziario costituisce nel suo insieme una struttura dello Stato deputata a contribuire al mantenimento della sicurezza pubblica ed è, quindi, parte integrante delle strutture di sicurezza della Repubblica”*, e dichiarò che il 4 ottobre 2012 aveva chiesto all'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione un'interpretazione che escludesse il personale penitenziario dalle nuove riduzioni di organico.

Questo sindacato ritiene **necessario che si vada, allora, nella direzione di ritenere i ruoli dell'Amministrazione penitenziaria e, in particolare, il personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, esclusi dalla riduzione degli organici prevista dalla *spending review* di cui all'art. 2 del D.L. 95/2012, convertito in L.135/2012, in virtù della deroga prevista dal comma 7 del precitato art. 2, per *“le strutture e il personale del comparto sicurezza”*.**

Tanto, nel presupposto che alla dirigenza penitenziaria, infatti, è demandato per legge il compito di assicurare il governo del delicato sistema dell'esecuzione penale, nelle sue diverse articolazioni, centrali e periferiche (D.A.P., PRAP, Istituti penitenziari, UEPE, ecc.); articolazioni che appartengono, tutte, alla complessiva struttura di sicurezza dello Stato, poiché sono espressione operativa dell'esecuzione della pena e delle misure cautelari detentive e contribuiscono ad assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica.

D'altra parte, se l'Italia, lo scorso 5 giugno, ha potuto ricevere la fiducia dei vertici del Consiglio d'Europa e, quindi, ottenere una deroga sulla scadenza che era stata prevista dalla Corte di Strasburgo con la sentenza Torreggiani del 28 maggio, è stato in buona parte grazie all'impegno concreto, costante e diretto dei Dirigenti penitenziari, dei Provveditori regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, dei Direttori degli Istituti Penitenziari e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, che nei mesi a seguire dalla sentenza hanno fatto tutto il possibile per far rientrare le carceri nei parametri definiti dalla CEDU.

²⁰ Paola Severino



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Tanto premesso, nel rinviare anche alle ampie ed articolate osservazioni già formulate²¹, il Si.Di.Pe. confida in una Sua attenta e responsabile valutazione della questione, oltre che del Suo Governo, e resta in attesa di un cortese Suo riscontro.

Non si può sottacere, infatti, che le allarmanti notizie che circolano e questa situazione di incertezza, acuita dalla mancata nomina del Capo del Dipartimento, determinano uno stato di tensione nel personale e nella dirigenza penitenziaria che, certamente, aggrava le difficoltà discendenti dal delicato momento storico che sta attraversando il sistema penitenziario italiano.

Cordialmente,

Il Segretario Nazionale
Rosario Tortorella

PRESIDENTE

Dott.ssa Cinzia CALANDRINO

SEGRETARIO NAZIONALE VICARIO

Dott. Francesco D'ANSELMO

SEGRETARIO NAZIONALE AGGIUNTO

Dott. Nicola PETRUZZELLI

²¹ Con nota Si.Di.Pe. Prot. n. 235/T/14.51 del 16 luglio 2014, a seguito precedente informativa di cui alla nota Gabinetto del Ministro della Giustizia n. 24645.U del 15.07.2014



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO



m_dg.GAB.23/09/2014.0031709.U

Pos. 80/357
Sec. 1

Alle Organizzazioni sindacali:

CISL F.P.S.
coordinamento.giustizia@cisl.it

C.G.I.L. - F.P./P.P.
dap@fpcgil.it

DIRSTAT
dirstat@dirstat.it

D.P.S. Dirigenza penitenziaria sindacalizzata
dps2007@libero.it

C.I.S.L. - F.N.S.
fns@cisl.it

FILP - FLP
flp@flp.it

USB P.I. - RDB P.I.
nandaroscioli@gmail.it
p.todisco@usb.it

C.I.S.L. - F.N.S.
fps.penitenziario@cisl.it

C.I.S.L. FP
giovanni.deluca@giustizia.it
eugenio.marra@cisl.it

Federazione nazionale UGL INTESA FP
info@federazioneintesa.it

CONFSAL UNSA
info@sagunsa.it

Si.N.A.P.Pe
info@sinappe.it

O.S.A.P.P.
osapp@osapp.it

U.I.L. - P.A./P.P.
polpenuil@polpenuil.it

S.A.P.PE
segreteria.generale@sappe.it

FED.ASSOMED - SIVEMP
segreteria@assomedsivemp.it

F.S.A. C.N.P.P.
segreteria-generale@cnpp.it

UGL Polizia penitenziaria
segreterianazionale@uglpoliziapenitenziaria.it

UNADIS
unadis@unadis.it

FP CGIL
dap.ministeri@fpcgil.it

Si.DI.Pe.
sidipe.seg.naz.tortorella@pec.it

e, p.c.

Al Vice Ministro
On. Avv. Enrico COSTA

Al Sottosegretario di Stato
Dott. Cosimo Maria FERRI

Al Sig. Capo dell'Ufficio Legislativo ✓

Al Sig. Capo dell'Ispettorato Generale ✓

Al Sig. Capo del Dipartimento
per gli Affari di Giustizia

Al Sig. Capo del Dipartimento
dell'Amministrazione penitenziaria ✓

Al Sig. Capo del Dipartimento
per la giustizia minorile

Al Sig. Capo della Segreteria dell'On. Ministro ✓

SEDE

Oggetto: regolamento di organizzazione del Ministero.

In vista dell'approssimarsi del termine legale di scadenza, fissato per il 15 ottobre 2014, per l'impiego del procedimento semplificato (DPCM) al fine dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, trasmetto in allegato il documento contenente la sintesi delle proposte redatte dai gruppi di lavoro istituiti per l'approfondimento dei principali temi rilevanti ai fini in parola.

Il documento, pur facendo riferimento allo schema di regolamento già comunicato a codeste Associazioni, si colloca in una prospettiva di più ampio respiro, come tale individuata dal Ministro nell'atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2015, finalizzata alla ricerca di assetti organizzativi ispirati a doverosi obiettivi di semplificazione strutturale e ricerca di maggiore efficienza operativa.

Seguendo il metodo del confronto, sperimentato anche nell'elaborazione delle riforme in tema di giustizia di recente licenziate dal Governo, al fine di raccogliere i contributi che ciascuno vorrà indicare si prega di partecipare alla riunione con il Sig. Ministro della Giustizia, che si terrà nella Sala Falcone il giorno **30 settembre 2014** alle ore 17.30.

Vorranno comunicare i nominativi dei rispettivi rappresentanti con congruo anticipo alla Segreteria di questo Gabinetto, con preghiera di limitare l'indicazione a non più di due nominativi per ogni associazione.

Il Sig. Vice-Ministro, il Sig. Sottosegretario, i Sigg. Capi Dipartimento ed i Sigg. Capi degli Uffici, sono parimenti pregati di partecipare alla riunione suindicata.

IL CAPO DI GABINETTO

Giovanni Melillo





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO

Documento di sintesi per la predisposizione dello schema del DPCM di riorganizzazione e riduzione complessiva degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della Giustizia

L'art.2, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012 n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n.135, prevede che gli uffici dirigenziali di livello generale e quelli di livello non generale delle amministrazioni dello Stato e le relative dotazioni organiche siano ridotti nella misura minima del 20%; è inoltre prevista la riduzione nella misura minima del 10% delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

L'art.2, comma 5, del decreto legge stabilisce che *“alle riduzioni previste dal comma 1 si provvede con uno o più decreti del presidente del consiglio dei ministri (...) su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze”*.

L'art.2, comma 10, del decreto legge stabilisce a sua volta che ciascuna amministrazione procede ad adottare un nuovo regolamento di organizzazione in conseguenza delle riduzioni operate ai sensi del comma 5. Tale regolamento può essere adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, all'esito del procedimento semplificato disciplinato dall'art.2, comma 10 ter del citato decreto legge.

Il termine per l'adozione dei regolamenti di organizzazione in forma specifica è stato da ultimo prorogato, dal D.L. n. 90 del 2014, al 15 ottobre 2014.

Lo schema originario di DPCM, già inviato al Ministero della Funzione Pubblica e comunicato alle Organizzazioni sindacali, quando il termine di scadenza del DPCM era il 15 luglio 2014, dà attuazione alla riduzione degli uffici del Ministero della Giustizia e delle relative dotazioni organiche di personale dirigenziale e non dirigenziale.

La riflessione successivamente avviata, a seguito della proroga al 15 ottobre 2014 del termine legale per l'impiego del procedimento semplificato, ha come base di partenza il testo già diffuso, ma si colloca in una prospettiva di più ampio respiro, come tale individuata dal Ministro nell'atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2015.

Si tratta, in altri termini di perseguire essenziali obiettivi di semplificazione strutturale e di ricerca di maggiore efficienza operativa, che valgano ad accrescere la qualità dei servizi dell'amministrazione giudiziaria, inserendo gli interventi di razionalizzazione necessari per raggiungere l'obiettivo di realizzare riduzioni di spesa del Ministero, così come previsto dall'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, in un

più ampio ed organico contesto di riordino complessivo del sistema organizzativo centrale e periferico.

Al termine del confronto svolto all'interno dei gruppi di lavoro costituiti con atto del sig. Ministro del 12 agosto u.s., cui hanno partecipato i rappresentanti delle diverse articolazioni ministeriali, si è pervenuti alla formulazione della seguente proposta di riforma.

L'ufficio unico dei contratti

L'idea di fondo è quella di eliminare le ridondanze e le ripetizioni di uffici che hanno competenze omogenee, sia pure riferite a materie ed oggetti distinti, così da concentrare in un'unica struttura la gestione della fase contrattuale.

L'ufficio unificato riceverà le indicazioni tecniche dai Dipartimenti che trattano la materia relativa all'oggetto della contrattazione. Ciò comporterà la soppressione delle Direzioni generali dei beni e servizi in essere presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile; la rimodulazione della Direzione generale dei beni e servizi allocata presso il DOG; la creazione di uffici tecnici di secondo livello dirigenziale presso i dipartimenti cui vengono soppresse le direzioni generali.

La nuova Direzione generale, nell'ottica di creare un'unica articolazione competente per i contratti, assumerà le relative competenze oggi esercitate dalla **DGSIA**, così valorizzando la dimensione essenzialmente tecnica e progettuale di quella struttura.

Per esigenze di unitarietà le competenze in materia contrattuale della **Direzione generale degli Archivi notarili** dovrebbero parimenti essere conferite al nuovo organismo.

Pertanto, si costituisce una **direzione generale dei beni, servizi e tecnologie** presso il Ministero nell'ambito del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria.

La nuova direzione generale potrà assumere le seguenti funzioni:

- 1) determinazione del fabbisogno di beni e servizi dell'amministrazione centrale; 2) acquisti, di beni e servizi omogenei ovvero comuni a più articolazioni territoriali; 3) acquisizione di veicoli; acquisizione, progettazione e gestione dei beni mobili, immobili e dei servizi dell'amministrazione centrale; 4) predisposizione e attuazione dei programmi per l'acquisto, la costruzione, la permuta, la vendita e la ristrutturazione di beni immobili; 5) esercizio della competenza generale in materia di procedure contrattuali del Ministero, anche con riferimento a quelle già spettante alla Direzione generale dei beni e servizi del DAP e della omologa Direzione del DGM.

Assume anche la relativa funzione in materia contrattuale già spettante agli Archivi notarili ed alla DGSIA.

Per l'effetto:

- le corrispondenti direzioni generali del DAP e del DGM vengono soppresse;
- con successivo DM sarà definita la dotazione organica della nuova struttura e le specifiche competenze.

Circa le competenze, è importante precisare che:

- a) la DGSIA, il DAP, gli Archivi Notarili, mantengono le competenze tecniche proprie dei rispettivi settori che richiedono adeguata professionalità. Tale

struttura tecnica, che diventa un ufficio di II livello, ha il compito di supportare l'attività contrattuale cui è deputata la Direzione generale beni e servizi del Ministero definendo, ad esempio, se un progetto risponde ai necessari requisiti tecnici. Le fasi successive (affidamento, scelta del contraente, collaudo) sono gestite interamente dalla Direzione generale beni e servizi del Ministero;

- b) la nuova Direzione generale beni e servizi del Ministero riceverà personale proveniente da ciascun Dipartimento, in tal modo utilizzando le competenze specifiche e tecniche già sperimentate nei diversi settori.

La prospettata riorganizzazione impone, inoltre, di riconsiderare la presenza della Direzione generale Bilancio attualmente prevista presso il DAP che, a seguito della soppressione della Direzione generale beni e servizi, può essere anch'essa soppressa (come, peraltro, già previsto nello schema di DPCM del luglio 2014) per assumere il profilo graduato di ufficio dirigenziale di II livello.

La Conferenza dei Capi Dipartimento

La trasversalità dei compiti attribuiti alla suddetta direzione generale beni e servizi in materia contrattuale, interessando ambiti inerenti ai diversi dipartimenti, impone di considerare il rapporto tra la nuova direzione generale e le fondamentali articolazioni strutturali del ministero non più in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento in vista dell'assunzione di decisioni strategiche di comune interesse.

Si attua così una distinzione tra il piano della collocazione organizzativa della nuova struttura e quello del rapporto di dipendenza funzionale, che tiene conto, da un lato, della elaborazione di strategie unitarie (e correlativo superamento di logiche settoriali, avulse dalla dotazione complessiva delle risorse disponibili, oggi sempre più insufficienti) e, dall'altro, della definizione collegiale delle priorità sul piano della spesa riguardante l'intero Ministero.

In quest'ottica, si intende valorizzare il ruolo della Conferenza dei Capi Dipartimento, oggi prevista soltanto con riguardo alle competenze trasversali della DGSIA.

La Conferenza assumerà compiti di programmazione, indirizzo e controllo, fornendo specifiche indicazioni sulla ripartizione delle risorse tra i vari settori sulla base di piani proposti dalle articolazioni tecniche.

La composizione della Conferenza, quale luogo di confronto e decisione tra le figure dirigenziali di massimo livello, conferisce alla stessa il ruolo di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero.

L'assoluta vicinanza di competenze della Conferenza alle funzioni di indirizzo politico del Ministro in materia di spesa implica la necessità di un raccordo con l'organo politico che viene assicurato dal Capo di Gabinetto, cui vengono attribuite le competenze sulla convocazione ed il coordinamento della Conferenza.

Con DM verranno definite le procedure di funzionamento della Conferenza.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna

L'intervento modificativo in esame trova fondamento sulla considerazione della specificità ed autonomia del trattamento penale esterno rispetto alla detenzione.

A tal proposito, va detto che la definizione di un percorso trattamentale che accompagni il reinserimento sociale del detenuto o che dia un'adeguata connotazione ad una sanzione penale diversa dalla detenzione non può prescindere dallo stretto rapporto con il territorio.

Questo al fine di attuare una strategia tendente a modulare il controllo del soggetto e al contempo accompagnare il suo percorso verso la legalità, senza inviare incongrui messaggi di rinuncia all'esercizio della potestà sanzionatoria o di riproposizione della situazione sociale e soggettiva spesso all'origine della commissione del reato. È infatti la costruzione efficace di tale percorso, per il quale è peraltro necessario l'apporto multidisciplinare e il contributo delle diverse figure professionali operanti nel settore dell'esecuzione penale, a costituire la strategia per la riduzione del rischio di recidivare il reato e tutelare così maggiormente la sicurezza del contesto sociale in cui l'autore di reato è re-inserito.

Il percorso trattamentale esterno dialoga, quindi, necessariamente con il progetto di trattamento realizzato all'interno dell'Istituto penitenziario, rappresentando, per molti casi, l'elemento della sua continuità; così da valorizzare, anche, il ruolo specifico della Polizia penitenziaria che, sotto questa ottica, va visto non solo in chiave di assicurazione del servizio di sicurezza, ma anche di accompagnamento e partecipazione del programma rieducativo del detenuto.

Al di là dell'accentuazione nominalistica, la distinzione tende a sottolineare la differenza tra un percorso che avviene all'interno di un contesto in cui la vita è scandita da regole quotidiane e che, pur nell'affermare la necessaria responsabilizzazione del singolo, pone l'accento su un progetto che si realizza in un universo relazionale specifico, e un percorso che avviene nel contesto sociale esterno, con le sue dinamiche relazionali e che pone l'accento sul recupero dell'ordinarietà della vita quotidiana, attraverso strategie di reinserimento che chiamano in causa anche la ricettività del contesto stesso.

Ciò detto, si è ipotizzata una nuova strutturazione del Dipartimento per la giustizia minorile, soprattutto ponendo attenzione alla funzione di gestione dell'esecuzione penale esterna che non è solo limitata ai minori, ma anche agli adulti.

Ciò risponde ad un'esigenza concettuale, posto che, nonostante le specificità intrinseca tra il trattamento penale esterno del minore rispetto a quello degli adulti, vi è una unità di fondo che attiene, come detto, ad una logica comune, quella dell'accentuazione della prospettiva della risocializzazione e del reinserimento nel territorio.

D'altro lato, vi è anche una esigenza di natura organizzativa, che è quella di creare le opportune sinergie tra la rete dei servizi sociali territoriali, mettendo insieme le esperienze e le conoscenze maturate in ambiti trattamentale finora distinti.

La proposta, dunque, è quella di mantenere, nell'ottica di non mutare l'organizzazione riguardante la gestione del personale, per presenza di situazioni non omogenee, la gestione del proprio personale al DGM; tuttavia, per un'esigenza oggettiva di economicità, appare adeguato far gestire il personale della giustizia minorile ad un ufficio dirigenziale di seconda fascia.

Pertanto all'interno del Dipartimento della Giustizia Minorile vengono soppresse le attuali 3 direzioni generali e istituite 2 direzioni generali con compiti in parte nuovi rispetto alla precedente organizzazione.

Il Dipartimento, in questo contesto, assumerebbe la denominazione di: **Dipartimento della Giustizia minorile e dell'Esecuzione penale esterna**, comprendendo anche le funzioni già spettanti in ambito trattamentale esterno al DAP, dove viene soppressa la corrispondente direzione generale.

La nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile sarà così determinata:

- ridenominazione del Dipartimento della Giustizia minorile in "Dipartimento della giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna";
- costituzione di una Direzione generale del personale della giustizia minorile e dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari (dei minori);
- costituzione di una Direzione generale per l'esecuzione penale esterna, con competenze anche sulla gestione del personale dei servizi sociali adulti, la cui competenza verrà ceduta dalla Direzione generale del personale e della formazione del DAP.

Decentramento:

La semplificazione dell'apparato amministrativo centrale persegue certamente la riduzione del personale dirigenziale richiesta da non poche leggi, ma si muove comunque nell'ottica della semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione, nel segno dell'efficienza.

Si propongono le seguenti linee di intervento:

1) Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria

La riduzione delle risorse prescritta dalle leggi di spesa impone di estendere l'azione di semplificazione anche a livello territoriale sugli uffici decentrati, il cui ridimensionamento tiene conto del numero posti-detenuti per ogni circoscrizione territoriale, quale criterio oggettivo indicativo della complessità gestionale e di altre variabili, prese in considerazione per ridurre il disagio derivante dagli accorpamenti.

In relazione a quanto sopra, si ipotizzano due ipotesi di riduzione:

A)

Si prevede la riduzione a 10 degli attuali 16 provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria. In particolare, i provveditorati vengono individuati nel modo che segue secondo un modello interregionale:

- 1) Puglia - Abruzzo - Molise (sede Bari);
- 2) Emilia Romagna - Veneto - Friuli Venezia Giulia - Trentino Alto Adige/Südtirol (sede Padova o Bologna);
- 3) Calabria - Basilicata (sede Catanzaro);
- 4) Toscana - Marche (sede Firenze);
- 5) Lombardia (sede Milano);
- 6) Campania (sede Napoli);
- 7) Lazio - Umbria (sede Roma);
- 8) Sicilia (sede Palermo);
- 9) Sardegna (sede Cagliari);

10) Piemonte, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - Liguria (sede Torino).

B)

In alternativa, si sottopone il progetto di accorpamento proposto dal DAP con nota del 30.4.2014

- 1) Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sede Torino);
- 2) Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/Südtirol (con sede a Padova);
- 3) Lombardia ed Emilia Romagna (con sede a Milano);
- 4) Toscana, Umbria e Marche (con sede a Firenze);
- 5) Lazio, Abruzzo e Sardegna (con sede a Roma);
- 6) Campania e Calabria (con sede a Napoli);
- 7) Puglia, Molise e Basilicata (con sede a Bari);
- 8) Sicilia (con sede a Palermo).

2) Centri per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna

Correlativamente alla riduzione del numero dei provveditorati, si intende procedere anche alla riduzione per accorpamento del numero dei Centri per la giustizia minorile che svolgono in ambito minorile funzioni assimilabili a quelle svolte dai provveditorati regionali.

Attualmente, i suddetti centri sono 12. Con l'intervento in esame si procede alla riduzione a 10 secondo la seguente ripartizione geografica:

- 1) Piemonte, Valle d'Aosta/ Vallée d'Aosta, Liguria (sede Torino);
- 2) Lombardia (sede Milano);
- 3) Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/Südtirol (sede Venezia);
- 4) Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche (sede Bologna);
- 5) Lazio, Abruzzo (sede Roma);
- 6) Sardegna (sede Cagliari);
- 7) Campania, Molise (sede Napoli);
- 8) Puglia (sede Bari);
- 9) Calabria, Basilicata (sede Catanzaro);
- 10) Sicilia (sede Palermo).

In alternativa si potrà procedere ad un'ulteriore riduzione ad otto, seguendo lo schema alternativo ipotizzando per i PRAP.

3) L'accentramento ai Centri per la giustizia minorile del servizio UEPE

L'accentramento a livello dipartimentale del servizio del trattamento e dell'esecuzione penale esterna, con la costituzione di un unico Dipartimento per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna, ha i suoi indubbi riflessi anche relativamente all'esigenza di individuare un unico ufficio di coordinamento a livello decentrato.

Il servizio attualmente svolto dagli UEPE viene spostato dalla direzione dei provveditorati regionali per essere sottoposto al coordinamento e alla direzione dei Centri per la giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna, così come rimodulati. In tal modo, a livello centrale, i Centri per la Giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna trovano quale autorità di coordinamento il nuovo Dipartimento per la Giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna.

4) Gli archivi notarili

Gli interventi di riorganizzazione in ordine a tale amministrazione hanno riguardo a due ambiti:

a) Gli uffici ispettivi degli archivi notarili

Si tratta di uffici di II livello che operano come organi decentrati territoriali della direzione generale e assumono compiti di coordinamento e di controllo degli archivi notarili e di attività delegata dalla direzione generale in ambito territoriale.

Si prevede la riduzione a 2 degli attuali 5 uffici ispettivi che vengono ripartiti per competenza geografica in:

- Ispettorato del Centro nord;
- Ispettorato del Centro sud.

In particolare, si provvederà in sede di regolamento a ridurre a due gli uffici ispettivi dell'Amministrazione degli archivi notarili, attribuendo loro la denominazione di Ispettorato del Centro nord e di Ispettorato del Centro sud. Con un decreto ministeriale di natura non regolamentare, saranno determinati gli Archivi notarili distrettuali presso cui hanno sede gli uffici ispettivi e le circoscrizioni di competenza. Fino alla data di entrata in vigore del relativo decreto ministeriale gli uffici ispettivi e le circoscrizioni attualmente in essere restano immutati

b) Gli archivi notarili distrettuali

In ragione della necessaria riduzione del personale non dirigenziale, si impone una modifica della distribuzione territoriale degli Archivi Notarili distrettuali (attualmente sono 93), procedendo ad un accorpamento delle strutture territoriali svincolato dalla distribuzione dei Distretti Notarili, al fine di consentire l'espletamento dei servizi istituzionali a fronte di una dotazione organica (502 unità di personale non dirigenziale) che diventerebbe assolutamente insufficiente in rapporto agli uffici oggi esistenti.

Si ritiene, pertanto, di dovere inserire la previsione per cui, con uno o più decreti ministeriali di natura non regolamentare, dovrà essere stabilita la razionalizzazione e l'utilizzo degli uffici e delle strutture dell'Amministrazione degli archivi notarili, anche mediante la soppressione di archivi notarili distrettuali e la contestuale individuazione di altri che li sostituiscono, indipendentemente dalla soppressione o dalla modifica dei distretti notarili di competenza.

5) Il decentramento dell'amministrazione giudiziaria: le Direzioni regionali DOG

Si premette che attualmente il d.lgs. 26 luglio 2006, n. 240 prevede la istituzione di 16 direzioni interregionali; a tale disposizione, tuttavia, non si è mai dato attuazione.

È evidente, peraltro, che essa non rispecchia gli attuali assetti organizzativi; anzi, si pone in un'ottica opposta agli obiettivi di questo intervento, in quanto tende ad aumentare gli uffici di dirigenza generale, soppressi successivamente da leggi di riduzione della spesa pubblica.

Tuttavia, preme al contempo precisare che è oggettiva l'esigenza di un decentramento nel settore dell'amministrazione giudiziaria di funzioni, competenze e procedure svolte a livello centrale; ciò, anche in considerazione della nuova dimensione che ha assunto la direzione generale dei beni e servizi alla quale si è attribuita competenza trasversale.

In altre parole, ad una concentrazione delle funzioni in sede centrale, si ritiene che debba fare da contrappeso un decentramento a livello territoriale.

Rispetto all'attuale assetto organizzativo, l'attuazione del decentramento DOG comporterà che l'articolazione regionale (o interregionale) dovrà necessariamente interloquire direttamente con i singoli uffici giudiziari, ovviamente in numero notevolmente superiore agli attuali interlocutori del DOG, costituiti dai vertici degli uffici distrettuali.

Sono, in particolare, ipotizzabili due modelli di ripartizione territoriale, secondo le seguenti ipotesi, formulate sulla scorta del dato numerico del numero degli uffici giudiziari e del personale di magistratura (**come da allegate tabelle elaborate dal DOG**):

A) Ipotesi con 3 direzioni regionali

- 1) Italia settentrionale;
- 2) Italia Centrale;
- 3) Italia Meridionale.

B) Ipotesi con 4 direzioni regionali

- 1) Italia settentrionale, compreso distretto di Bologna;
- 2) Italia Centrale, compreso distretto di Cagliari;
- 3) Italia Meridionale;
- 4) Calabria – Sicilia.

Va evidenziato che l'esteso ambito delle competenze attribuite al Direttore regionale e la diretta relazionalità con i singoli uffici giudiziari collocati sul territorio di competenza, rivelano una complessità organizzativa del nuovo ufficio, che ha indotto a superare la precedente opzione incentrata su due direzioni interregionali.

Del resto, l'effetto di riduzione complessiva degli uffici dirigenziali conseguente a questo intervento consente di avanzare queste ipotesi, perché si rimane nell'ambito delle percentuali di riduzioni imposte dalle leggi di spesa.

Nell'ambito del decentramento DOG va inserita nel regolamento la previsione che, con specifico DM, verrà effettuata la ripartizione degli attuali 13 CISIA, distinguendo il duplice collegamento con la direzione interregionale di riferimento nonché, sul piano tecnico, con la DGSIA.

Va precisato, inoltre, che, con specifica disposizione, le nuove strutture periferiche DOG dovranno essere allocate presso le esistenti strutture DOG e, in caso di

insufficienza, presso le altre strutture dell'amministrazione (compresa quella penitenziaria).

La norma sulle strutture ove allocare i nuovi uffici appare essenziale, anche nell'ottica di utilizzare sinergie logistiche tra le varie strutture dell'amministrazione, per evitare costi di locazioni passive, che il bilancio della giustizia non potrebbe sopportare.

Un esempio di tale convergenza operativa è offerto dalla soluzione individuata per l'istituzione del Tribunale di Napoli-Nord, che è stato dislocato in Aversa nella ex Scuola della Polizia Penitenziaria.

Nel rimodulare i nuovi uffici decentrati dell'Amministrazione e della Giustizia minorile, così come nella istituzione dei nuovi uffici decentrati dell'Amministrazione giudiziaria, bisogna ridefinire in modo organico il perimetro del decentramento.

Ciò richiede un serio approfondimento e quindi una preliminare ricognizione delle attività e delle procedure attualmente svolte, per il settore penitenziario, dai PRAP e dai Centri per la giustizia minorile e, per il settore giudiziario, di quelle già delegate ai capi degli uffici distrettuali e comunque trasferibili, nella prospettiva di ridefinire gli ambiti di competenza tra centro e periferia, per rendere realmente efficace sul territorio la capacità operativa degli uffici decentrati, attraverso una più diretta e consapevole responsabilizzazione nella gestione dei servizi.

Tale azione integrativa, che si profila complessa e articolata, perché richiede un confronto con la dirigenza magistratuale ed amministrativa territoriale, viene rinviata ai decreti ministeriali.

La formazione

Attualmente, sussiste una diversificazione e duplicazione di strutture dedicate alla formazione, soprattutto per quanto concerne la formazione DAP e DGM.

Presso il DAP è strutturato un ufficio per la formazione inserito nell'ambito della direzione generale del personale e della formazione.

Ciò rende ridondante la presenza dell'Istituto superiore di studi penitenziari (ISSPE), la cui soppressione era stata già prevista nello schema di DPCM del luglio 2014.

Il DGM ha, invece, accentrato le competenze sull'Istituto centrale della formazione, con compiti di progettazione e realizzazione delle attività formative, di aggiornamento e qualificazione professionale rivolte al personale della giustizia minorile.

Quest'ultimo è dotato di autonomia gestionale ed amministrativo-contabile ed ha due sedi decentrate, l'una a Castiglione delle Stiviere (MN) e l'altra a Messina.

L'esigenza della razionale utilizzazione delle strutture e del personale, soprattutto a vantaggio di tutte le amministrazioni della giustizia, rende necessario il riferimento, in sede di regolamento, all'emanazione di un successivo DM con cui regolare specificamente la necessaria concentrazione ed unificazione delle scuole.

Ciò anche in osservanza ai principi indicati dall'art.21 del d.l. 90/2014 (convertito nella l.114/2014) che prevede, in materia di formazione delle amministrazioni centrali, la necessità di interventi di razionalizzazione finalizzati alla eliminazione della attuale situazione di duplicazione degli organismi esistenti.

L'Ufficio coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2014 – 2020, il Ministero della Giustizia si candida ad assumere il ruolo di organismo intermedio per il PON Governance 2014 – 2020 e per il PON inclusione 2014 – 2020.

Al fine del compiuto svolgimento di tali funzioni, si prevede la costituzione di un ufficio, strutturato all'interno dell'ufficio di Gabinetto, avente la competenza di coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria.

L'ufficio ha la responsabilità del coordinamento, gestione e controllo dei programmi e degli interventi volti, nell'ambito della politica di coesione, al perseguimento degli obiettivi che il Ministero si pone in termini di organizzazione del sistema giustizia nel suo complesso.

Anticorruzione e controllo di gestione

Nello schema di regolamento si dovrà prevedere che nell'ambito di ciascun Dipartimento – con il coordinamento del Capo Dipartimento- vi sia una struttura organizzativa che assuma le nuove competenze delineate dal legislatore (soprattutto in materia di anticorruzione e trasparenza), che consenta il migliore flusso delle informazioni necessarie, in coordinamento con il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Allo stesso modo, con riguardo al controllo di gestione e alla performance organizzativa, si dovrà prevedere la creazione, presso ciascun Dipartimento e alle dirette competenze del capo Dipartimento di una struttura organizzativa per l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni relative al conseguimento dei risultati dell'azione amministrativa.

Con decreto ministeriale saranno adottate le norme di dettaglio e di coordinamento ed i criteri di rotazione e di conferimento degli incarichi ai dirigenti di seconda fascia.

Il Centro unitario per il servizio legale e la gestione del contenzioso

Si è ritenuto di procedere alla definizione di una struttura unitaria per il governo degli affari contenziosi e legali del Ministero nella quale possano confluire tutte le competenze in materia attribuite attualmente ai vari dipartimenti, ivi comprese le transazioni lite pendente e l'esecuzione delle sentenze e degli altri titoli giudiziali provvisoriamente esecutivi, con l'esclusione della gestione della fase precontenziosa, delle transazioni estranee ai giudizi in atto, nonché delle modalità di attuazione dell'adempimento volontario dei provvedimenti giudiziali provvisoriamente esecutivi.

Le nuove competenze saranno attribuite alla **Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, già esistente, nell'ambito del DAG.**

Alla nuova Direzione generale dovranno essere attribuiti i compiti di interlocuzione diretta e univoca con l'Avvocatura di stato e i funzionari delegati titolari della difesa tecnica.

Ai singoli dipartimenti potrà essere demandata la decisione in ordine all'inizio dell'azione e alla convenienza nel merito della resistenza in giudizio.

Il coordinamento tra la nuova Direzione generale e i dipartimenti verrà garantito dalla conferenza dei Capi dipartimento

La Direzione degli affari giuridici e legali interagirà con uffici o unità di diretta collaborazione collocati nell'ambito dell'ufficio del Capo dipartimento.

In sede di più articolata definizione con il successivo DM si dovrà provvedere ad improntare la definizione del funzionamento della nuova direzione generale ad una revisione dei processi organizzativi che connotano le attuali direzioni generali e uffici del contenzioso, ad un'innovazione e informatizzazione della gestione delle pratiche e delle cause, nonché alla creazione di protocolli volti al migliore presidio e funzionamento dei flussi di lavoro e alla creazione di modalità univoche e innovative di relazione con l'Avvocatura di stato.

Con il successivo DM potrà altresì realizzarsi la determinazione delle dotazioni organiche, la definizione delle competenze delle varie unità ed uffici che comporranno la nuova direzione generale e il complessivo funzionamento della stessa.