



**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.267/T/14.83 del 22 ottobre 2014

### COMUNICATO

#### **Forti perplessità tanto da sinistra quanto da destra sul nuovo assetto del D.A.P. delineato dalla nuova ipotesi di organizzazione del Ministero della Giustizia e grande preoccupazione per un eventuale "carcere di polizia".**

A dimostrazione che le cause giuste non hanno colore politico, esponenti autorevolissimi tanto della sinistra che della destra e che fanno persino parte delle forze politiche di governo, hanno raccolto l'allarme lanciato dal Si.Di.Pe. – il sindacato più rappresentativo del personale della carriera dirigenziale penitenziaria dei ruoli di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna – ed hanno espresso, presentando Atti di Sindacato Ispettivo, forti perplessità per la nuova ipotesi di riorganizzazione del Ministero della Giustizia attraverso il quale viene assurdamamente operata la riduzione delle già esigue dotazioni organiche del personale della carriera dirigenziale penitenziaria e degli operatori penitenziari, mentre il sistema penitenziario è interessato da un grave stato di emergenza, non ancora risolto, nonostante la positiva valutazione data dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'evoluzione della normativa e delle condizioni di detenzione nelle nostre carceri.

Per converso, come se il sistema penitenziario non facesse parte del più generale sistema giustizia, si esclude dalle riduzioni di organico solo il personale giudiziario e, anzi, si manifesta la volontà di incrementare quest'ultimo, trascurando che una implementazione sarebbe indispensabile anche per il personale penitenziario.

Tagli di personale, quindi, per l'Amministrazione penitenziaria mentre già si annunciano migliaia di assunzioni di personale docente.

La nuova ipotesi di riorganizzazione del Ministero della Giustizia, che si muove sull'onda anomala dell'imperativo "ridurre, ridurre, ridurre" destruttura, però, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per portare, presso altri Dipartimenti, competenze e funzioni maturate, nel corso di decenni, all'interno del D.A.P., (come nel caso dell'esecuzione penale esterna, trasferita fuori da qualunque riassetto normativo, al D.G.M.), e attribuite per legge al personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, sopprimendo posti di funzione, per riprodurli, anche con la creazione di analoghe o altre direzioni generali, in altri Dipartimenti.

In tal senso, infatti, il **Senatore Luigi Manconi (PD)**, Presidente Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, ha presentato l'**interpellanza (Atto n. 2-00211, pubblicato l'8 ottobre 2014, nella seduta n. 326)**<sup>1</sup>, con la quale chiede ai Ministri della giustizia, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze di sapere se gli stesi *non ritengano, pertanto, di rivedere lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e di applicare al personale penitenziario l'esclusione dalla riduzione delle dotazioni organiche, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, e di smentire le notizie che accreditano ipotesi di riforme per la collocazione in un ruolo ad esaurimento del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo n. 63 del 2006 e per l'attribuzione degli incarichi di direzione delle carceri a personale di polizia.*

A loro volta i **Senatori Franco Conte (NCD) - Membro della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - e Mario Dalla Tor (NCD) hanno presentato l'interrogazione a risposta scritta (Atto n. 4-02816, pubblicato il 9 ottobre 2014, nella seduta n. 329)**<sup>2</sup>, con la quale chiedono al Governo se, alla luce delle premesse in essa ampiamente illustrate, *in particolare della pacifica appartenenza al comparto sicurezza del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2006 n. 63, anche alla stregua del trattamento giuridico ed economico applicato nonché dei compiti, ruoli e funzioni la cui natura è propria di quelli del menzionato comparto, non ritenga: di rivedere l'ipotesi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e di applicare al predetto personale della carriera dirigenziale penitenziaria l'esclusione dalla riduzione delle dotazioni organiche, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ed in tal senso di applicare al medesimo personale della carriera dirigenziale penitenziaria anche la deroga già prevista per le forze di polizia dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge*

<sup>1</sup> In allegato e comunque consultabile al link <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=804234>

<sup>2</sup> In allegato e comunque consultabile al link <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=804311>



*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.

*13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011; di offrire rassicurazioni in merito all'assenza di qualunque volontà del Governo di promuovere riforme per la collocazione in un ruolo ad esaurimento del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo n. 63 del 2006 e per l'attribuzione degli incarichi di direzione delle carceri a personale reclutato tra i commissari di polizia; di prevedere giusti riconoscimenti giuridici ed economici per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria nonché una sua valorizzazione professionale da perseguire, tanto eliminando la mortificazione di una continua sottrazione di posti di funzione (che, ai sensi del decreto legislativo n. 63 del 2006, gli competerebbero) in favore di esterni all'amministrazione (siano essi magistrati o dirigenti), quanto favorendo l'implementazione dei ruoli ed il necessario rinnovamento.*

Con entrambi i predetti Atti di Sindacato Ispettivo si chiedono, inoltre, rassicurazioni al Governo su una eventuale ipotesi di lavoro che vorrebbe il trasferimento la direzione degli istituti penitenziari dagli attuali direttori a commissari di polizia determinerebbe la creazione di un "carcere di polizia" in contrasto con l'art.27 della Costituzione, che vuole un carcere non solo di sicurezza ma anche rieducativo, ed in difformità con la Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa sulle regole penitenziarie europee dell'11 gennaio 2006 che, per le medesime ragioni di fondo, esclude la possibilità che alla direzione delle carceri siano posti poliziotti o militari.

Sono note, infatti, le allarmanti notizie di stampa relative alle proposte di riforma del sistema penitenziario, nell'ambito della più generale riforma della giustizia, provenienti da un gruppo di lavoro istituito fuori dal Ministero della Giustizia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinato da un noto pubblico ministero e del quale farebbero parte anche altri noti magistrati, che avrebbe prospettato la soppressione del DAP, 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.

A riguardo il Si.Di.Pe. ha già evidenziato che la ragione della creazione della figura del dirigente penitenziario 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.

Certo è che una riorganizzazione del Ministero che depauperava e destruttura il D.A.P., tra l'altro portando fuori da esso l'esecuzione penale esterna, non fornisce a riguardo alcuna rassicurazione e rischia di agevolare processi rivolti a fare sempre più del carcere un luogo di mera sicurezza, cioè, sempre più un "carcere di polizia".

Tenuto conto che il Gabinetto del Ministro della Giustizia ha trasmesso, lo scorso 15 ottobre, alla Funzione Pubblica la nuova bozza di d.P.C.M. di riorganizzazione ministeriale, come allegata all'informativa diretta alle OO.SS. prot. N.0034381.U datata 15.10.2014, e considerato che tale provvedimento non è stato ancora licenziato dal Consiglio dei Ministri, il Si.Di.Pe. confida che il Ministro della Giustizia ed il Governo rivedano il provvedimento per evitare le gravi conseguenze di una destrutturazione dell'Amministrazione Penitenziaria.

Non c'è dubbio, infatti, che una riduzione delle già risibili dotazioni organiche della dirigenza penitenziaria, a tutti i livelli (anche DAP e PRAP) e del restante personale determinerebbe gravi conseguenze organizzative che ricadrebbero sull'utenza e sui cittadini, perché si altererebbero i delicati equilibri del complesso sistema penitenziario e si indebolirebbe significativamente il complessivo sistema della sicurezza dello Stato in danno dei cittadini.

**PRESIDENTE**  
Dott.ssa Cinzia CALANDRINO  
**SEGRETARIO NAZIONALE VICARIO**  
Dott. Francesco D'ANSELMO  
**SEGRETARIO NAZIONALE AGGIUNTO**  
Dott. Nicola PETRUZZELLI

**Il Segretario Nazionale**  
**Rosario Tortorella**

Segretario Nazionale

presso il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Calabria, Via Vinicio Cortese, n. 2 - 88100 Catanzaro -

twitter @sidipetort - e-mail: [sidipe.seg.naz.tortorella@pec.it](mailto:sidipe.seg.naz.tortorella@pec.it) - [sidipe.seg.naz.tortorella@gmail.com](mailto:sidipe.seg.naz.tortorella@gmail.com) - tel. 3807532176

sito web [www.sidipe.it](http://www.sidipe.it) - Codice Fiscale n.97303050583

**Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 2-00211**

Atto n. 2-00211

Pubblicato il 8 ottobre 2014, nella seduta n. 326

**MANCONI** - Ai Ministri della giustizia, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze. -

Premesso che:

il sistema penitenziario è da tempo interessato da un grave stato di emergenza, non ancora risolto, nonostante la positiva valutazione data dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'evoluzione della normativa e delle condizioni di detenzione nelle nostre carceri;

nonostante la gravità della situazione, il personale penitenziario non è stato escluso esplicitamente dalla *spending review* delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni prevista dal comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, rientrando evidentemente l'amministrazione penitenziaria nel suo complesso nell'esclusione già prevista dal comma 7 del citato art. 2 per "le strutture e il personale del comparto sicurezza";

il Sindacato direttori penitenziari ha più volte espresso la forte preoccupazione per le disastrose conseguenze che discenderebbero per il sistema penitenziario nel caso di applicazione all'amministrazione penitenziaria della "riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni" prevista dal citato comma 1;

le preoccupazioni del sindacato e dei dirigenti penitenziari erano state autorevolmente avallate anche dalla 2a Commissione permanente (Giustizia) del Senato, che aveva espresso parere favorevole all'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012 solo a condizione che si fosse escluso il personale dell'amministrazione penitenziaria dalle ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche;

il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, inoltre, sottolineando che l'esecuzione della pena e delle misure cautelari detentive contribuisce ad assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica e che, quindi, costituendo un'articolazione della complessiva struttura di sicurezza dello Stato, essa deve ritenersi implicitamente inserita tra quelle destinatarie dell'esclusione di cui citato comma 7, aveva segnalato agli organi competenti che l'applicazione dei tagli di organico derivanti da una diversa interpretazione del decreto-legge n. 95, se applicati alla generalità del personale penitenziario, avrebbero prodotti gravi conseguenze sull'organizzazione dell'amministrazione e sulla tenuta del sistema penitenziario;

al riguardo è intervenuto anche l'ordine del giorno 9/5389/53, approvato, nella XVI Legislatura, dalla Camera dei deputati il 7 agosto 2012, che impegnava il Governo "a interpretare l'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel senso che sono esclusi dalla riduzione di cui al comma 1 del medesimo articolo anche i dirigenti penitenziari ed in tal senso interpretare anche la deroga prevista per le forze di polizia già dal precedente provvedimento normativo (articolo 1, comma 5, decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito con legge 14 settembre n. 148)";

per l'attuazione di tale impegno, in risposta a specifiche interrogazioni parlamentari il Ministero della giustizia si esprime nel senso "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", rendendo noto che il 4 ottobre 2012 il Ministro aveva chiesto al Ministero per la pubblica amministrazione e semplificazione un'interpretazione che escludesse il personale penitenziario dalle nuove riduzioni di organico, come si vede nell'intervento del 29 novembre 2012 del sottosegretario di Stato per la giustizia relativo all'interrogazione a risposta immediata in II Commissione permanente (Giustizia) 5-08488 del 21 novembre 2012;

il Gabinetto del Ministro della giustizia Andrea Orlando, con nota prot. n. 0031709.PU (Pos.60367) del 23 settembre 2014, ha inviato alle organizzazioni sindacali il documento contenente la sintesi delle proposte redatte dai gruppi di lavoro da lui istituiti per l'approfondimento dei principali temi rilevanti ai fini della predisposizione del regolamento di riorganizzazione del Ministero;

il documento dei gruppi di lavoro non fa alcun riferimento al personale dirigenziale non generale, da cui le organizzazioni sindacali deducono che questo personale sarà ridotto nella misura già indicata nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del luglio 2014 sulla riorganizzazione del Ministero;

secondo la tabella 2.B di cui alla relazione tecnica del precedente schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono previsti ben 2 tagli di dirigenti penitenziari non generali (n. 41, ex decreto-legge n. 138 del 2011, e n. 12, ex decreto-legge n. 95 del 2012) 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 decreto legislativo n. 63 del 2006, di 543 dirigenti, a 363 dirigenti, con la cancellazione di complessivi 180 posti dirigenziali; tali dati, peraltro, contrastano con l'annotazione apposta alla tabella B di cui alla relazione illustrativa del citato schema di decreto, secondo la quale "La riduzione di 1 unità, pari al 10 per cento 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";

la riduzione ulteriore dei dirigenti penitenziari finirebbe con il privare ulteriormente molte carceri del direttore in sede, situazione questa gravissima perché il direttore è il primo garante dei principi di legalità nell'esecuzione penale, essendo armonizzatore delle esigenze di sicurezza e di quelle di trattamento in quanto responsabile dell'ordine e della sicurezza penitenziaria ma anche del trattamento rieducativo dei detenuti;

infine, notizie di stampa riferiscono delle proposte di un gruppo di lavoro attivo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e coordinato dal dottor Nicola Gratteri, che avrebbe prospettato la soppressione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 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;

viceversa, la 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) nella parte V "Direzione e Personale - Il servizio penitenziario come servizio pubblico", al punto 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",

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo non ritengano, pertanto, di rivedere lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e di applicare al personale penitenziario l'esclusione dalla riduzione delle dotazioni organiche, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, e di smentire le notizie che accreditano ipotesi di riforme per la collocazione in un ruolo ad esaurimento del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo n. 63 del 2006 e per l'attribuzione degli incarichi di direzione delle carceri a personale di polizia.

**Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-02816**

Atto n. 4-02816

Pubblicato il 9 ottobre 2014, nella seduta n. 329

**CONTE , DALLA TOR** - Ai Ministri della giustizia, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze. -

Premesso che:

il sistema penitenziario è da tempo interessato da un grave stato di emergenza, a causa del gravissimo sovraffollamento delle carceri e, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza (Torreggiani e altri sei ricorrenti contro l'Italia) dell'8 gennaio 2013 ha condannato il nostro Paese, secondo la procedura della sentenza pilota per la violazione dell'art. 3 della "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali", sentenza divenuta definitiva il 28 maggio 2013, data in cui è stata respinta l'istanza di rinvio alla *Grande Chambre* della Corte, presentata dall'Italia;

nonostante la gravità della situazione carceraria italiana, né i precedenti Governi né l'attuale hanno adottato provvedimenti affinché il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e il personale penitenziario siano esclusi, a tutti i livelli, dalla *spending review* delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni prevista dal comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, rientrando evidentemente l'amministrazione penitenziaria nel suo complesso nell'esclusione già prevista dal comma 7 del precitato art. 2 per "le strutture e il personale del comparto sicurezza";

il Si.Di.Pe. (Sindacato direttori penitenziari), l'organizzazione sindacale che raccoglie il maggior numero dei dirigenti penitenziari di diritto pubblico ex decreto legislativo n. 63 del 2006 (del ruolo di istituto penitenziario e di quello di esecuzione penale esterna) ha più volte espresso tanto ai vari Ministri della Giustizia quanto ai vertici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria la forte preoccupazione per le disastrose conseguenze che discenderebbero per il sistema penitenziario nel caso di applicazione all'amministrazione penitenziaria della "Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni" prevista dal comma 1, art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ed ha evidenziato la necessità che il personale della carriera dirigenziale penitenziaria sia escluso dalle riduzioni di cui all'art. 2;

l'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. ha prorogato al 15 ottobre 2014, il termine per l'adozione, con procedura semplificata, del regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, che era scaduto il 15 luglio 2014;

per questa ragione il Si.Di.Pe. - che è il sindacato più rappresentativo dei dirigenti penitenziari dei ruoli di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna - ha inviato il 19 maggio 2014 al Ministro della giustizia una nota con la quale gli aveva chiesto un autorevole e deciso intervento presso il Governo affinché il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e il personale penitenziario siano definitivamente esclusi, a tutti i livelli, dalla *spending review* delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni;

le preoccupazioni del Si.Di.Pe. e dei dirigenti penitenziari erano state autorevolmente avallate anche dalla 2a Commissione permanente (Giustizia) del Senato, che aveva espresso parere favorevole all'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012 solo a condizione che si fosse escluso il personale dell'amministrazione penitenziaria dalle ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche;

il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, inoltre, (come comunicato alle organizzazioni sindacali con nota GDAP-0276479-2012 del 25 luglio 2012) aveva segnalato agli organi competenti che l'applicazione dei tagli di organico statuiti nel citato decreto-legge produrrebbero gravi conseguenze sull'organizzazione dell'amministrazione, più in particolare precisando che tale ulteriore riduzione rispetto alle precedenti comprometterebbe la tenuta del sistema penitenziario, sottolineando nel contempo che l'esecuzione della pena e delle misure cautelari detentive contribuisce ad assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica e che, quindi, costituendo l'amministrazione penitenziaria nel suo insieme articolazione appartenente alla complessiva struttura di sicurezza dello Stato, essa deve ritenersi implicitamente inserita dalla dizione della norma tra quelle destinatarie dell'esclusione di cui all'art. 2, comma 7 del medesimo decreto-legge;

l'espressione utilizzata dal comma 7 del precitato art. 2 «Sono escluse dalla riduzione del comma 1 le strutture e il personale del comparto sicurezza (...)» già evidenzia *ex se* che il legislatore ha inteso escludere dalla riduzione degli organici non solo il personale del Corpo di Polizia penitenziaria ma anche il personale penitenziario e, comunque di certo, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria (dirigenti di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna), come d'altra parte dovrebbe ritenersi ovvio. Infatti i dirigenti penitenziari rientrano pienamente nell'ambito del comparto sicurezza e, in tal senso è noto che: in capo al direttore discendono dall'ordinamento penitenziario, dal regolamento di esecuzione e dal decreto legislativo 15 febbraio 2006 n. 63 funzioni di garanzia dell'ordine e della sicurezza. Tra le altre norme si citano: A) l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000 n. 230: « 1.) L'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati. Il direttore dell'istituto assicura il mantenimento della sicurezza e del rispetto delle regole avvalendosi del personale penitenziario secondo le rispettive competenze. 2.) Il servizio di sicurezza e custodia negli istituti penitenziari diversi dalle case mandamentali è affidato agli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria, che esercitano le loro attribuzioni in conformità delle leggi e dei regolamenti vigenti»; B) l'art. 41, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354: «(...) Gli agenti in servizio nell'interno degli istituti non possono portare armi se non nei casi eccezionali in cui ciò venga ordinato dal direttore»; il direttore si avvale del personale di Polizia penitenziaria e ne è superiore gerarchico, così come il restante personale della carriera dirigenziale penitenziaria al quale ai sensi del decreto legislativo n. 63 del 2006 sono attribuiti anche gli altri incarichi di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 "Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria" il personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al citato decreto legislativo rientra pienamente nell'ambito del comparto sicurezza essendo destinatario del trattamento giuridico ed economico del personale dirigente della Polizia di Stato. E difatti il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è destinatario degli assegni *una tantum* destinati al personale del Comparto sicurezza, per gli anni 2011-2012-2013, in applicazione del decreto del Ministro 17 novembre 2011;

al riguardo è intervenuto, all'epoca, persino un ordine del giorno, il n. 9/5389/53, approvato, nella XVI Legislatura, dalla Camera dei deputati il 7 agosto 2012 e accettato dall'Esecutivo del tempo, che impegnava il Governo Monti "a interpretare l'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel senso che sono esclusi dalla riduzione di cui al comma 1 del medesimo articolo anche i dirigenti penitenziari ed in tal senso interpretare anche la deroga prevista per le forze di polizia già dal precedente provvedimento normativo (articolo 1, comma 5, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre n. 148)";

per l'attuazione di tale impegno numerosi furono i parlamentari che presentarono specifiche interrogazioni parlamentari e in relazione ad una di esse il Ministro della giustizia *pro tempore*, tramite un suo Sottosegretario, si espresse nel senso "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", rendendo noto che il 4 ottobre 2012 aveva chiesto al Ministro *pro tempore* per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione un'interpretazione che escludesse il personale penitenziario dalle nuove riduzioni di organico (si veda intervento del 29 novembre 2012 del Sottosegretario di Stato per la giustizia relativo all'interrogazione a risposta immediata (5-08488) in II Commissione permanente (Giustizia) nella seduta della Camera dei deputati n. 721 del 21 novembre 2012);

il Gabinetto del Ministro della giustizia, con nota prot. n.0031709.PU (Pos.60367) del 23 settembre 2014, ha inviato alle organizzazioni sindacali il documento contenente la sintesi delle proposte redatte dai gruppi di lavoro da lui istituiti per l'approfondimento dei principali temi rilevanti ai fini della predisposizione del regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia, (tra l'altro privo degli essenziali dati numerici riferiti alle risorse umane, quindi alle dotazioni organiche, presupposto fondamentale per definire le eventuali riduzioni discendenti dai provvedimenti legislativi in materia di *spending review* ed i conseguenti più adeguati assetti organizzativi);

l'applicazione delle proposte contenute nel predetto documento trasmesso alle organizzazioni sindacali, ben lungi dal ricercare assetti organizzativi volti a semplificare ed efficientare il sistema penitenziario, scardina e destruttura a parere degli interroganti completamente il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per portare, presso altri dipartimenti, competenze e funzioni maturate, nel corso di decenni, all'interno del DAP e attribuite per legge al personale della carriera dirigenziale penitenziaria, sopprimendo posti di funzione, per riprodurli, anche con la creazione di analoghe o altre direzioni generali, in altri dipartimenti;

l'unico risultato che tali proposte produrrebbero non è la riduzione della spesa pubblica, che si può realizzare in ben altro modo, ma la sottrazione di posti di funzione, attribuiti dalla legge al personale della carriera dirigenziale penitenziaria, 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 DAP perché demandate espressamente dalla legge a dirigenti di diritto pubblico, cioè ai dirigenti penitenziari. Infatti, il decreto legislativo n. 63 del 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;

a parere degli interroganti, i gruppi di lavoro, composti in maggioranza da magistrati, hanno prodotto proposte che penalizzano il DAP e il personale della dirigenza penitenziaria, nelle proprie legittime aspirazioni di crescita nella carriera. Peraltro si deve ricordare 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 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, paragrafo 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;

se a tutto ciò si aggiungono le allarmanti notizie di stampa (si veda "L'Espresso" del 26 settembre 2014) relative a proposte di un altro gruppo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinato da un noto pubblico ministero e del quale farebbero parte anche altri noti magistrati, che avrebbe prospettato la soppressione del DAP, 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;

a tali notizie di stampa 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. Tutto questo, allora, sembrerebbe 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 degli 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 punto 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. Tutto ciò 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;

lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri proposto a luglio 2014 (nota del Gabinetto del Ministro della giustizia n. 24645.U del 15 luglio 2014), portando i posti di funzione di dirigenza generale dai 25 attuali a 18, era peggiorativo di quello elaborato dal precedente Ministro della giustizia, che li aveva portati a 19. Adesso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che deriverebbe dal documento di sintesi dei gruppi porterebbe il DAP ad avere solamente 13 posti di dirigenza generale, costituiti da un capo DAP, 2 direzioni generali e 10 provveditorati. Una riduzione di tale portata, a parere degli interroganti, è *contra et ultra legem*, perché non trova supporto nelle disposizioni vigenti relative alla riduzione delle dotazioni organiche, la cui applicazione porterebbe al massimo a 16 i posti di funzione di livello dirigenziale generale e perché quest'ulteriore riduzione neppure potrebbe giustificarsi a mezzo dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 95/2012, atteso che le riduzioni in "compensazione" devono ragionevolmente riguardare categorie dirigenziali omogenee, pertanto non è ipotizzabile una riduzione di personale della carriera dirigenziale penitenziaria di diritto pubblico ex decreto legislativo n. 63 del 2006 in favore di posti dirigenziali di diritto privato ex decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

è a parere degli interroganti assurda e non si vuole proprio prendere in considerazione l'ipotesi di 8 Provveditorati, perché essa determinerebbe disfunzioni inimmaginabili. 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 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo);

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 (DGM), cioè rispetto ai Centri per la giustizia minorile (CGM) che passano da 12 a 10, a fronte, però, di carichi di lavoro assolutamente non equiparabili. È opportuno ricordare che gli attuali 16 Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria gestiscono: 204 istituti penitenziari, con 56.560 detenuti presenti al 31 agosto 2014 (54.252 uomini e 2.308 donne), e 82 Uffici di esecuzione penale esterna, con 32.206 casi in carico al 31 luglio 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 settembre 2014 di 14,6 minori; 13 Comunità ministeriali, che ospitano i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 (collocamento in comunità) e che registrano una presenza media giornaliera al 14 settembre 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 settembre 2014 di 363 minori; 29 Uffici di servizio sociale per minorenni (USSM), con 18.158 casi in carico;

il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria possiede una tale complessità e specificità da rendere 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 DAP della Direzione generale del Bilancio alla Direzione generale dei Beni e dei Servizi, non altrettanto può dirsi della soppressione di quest'ultima. 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 DAP gestisce l'edilizia penitenziaria, dopo la fallimentare esperienza del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, che, in ragione di ciò, è stato soppresso dall'art 6-*bis* del decreto-legge n 92 del 26 giugno 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 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 cosiddetto Piano carceri che, invece, ha determinato il disastro dell'edilizia penitenziaria. 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 DAP 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 DAP 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. La gestione dell'edilizia penitenziaria da parte del DAP, 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 Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria (DOG) che non ha, al contrario del DAP, una struttura in grado di sostenere questo gravoso impegno. E, difatti, si vorrebbero trasferire al DOG le risorse umane del DAP. 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 DAP per crearne un'altra presso il DOG;

a parere degli interroganti il documento dei gruppi di lavoro propone, inoltre, l'assurdo trasferimento della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna del DAP al Dipartimento della giustizia minorile, che si pone in aperto contrasto con la normativa di settore attualmente vigente. Tale ipotesi contrasta con quanto previsto dall'articolo 30 della legge n. 395 del 1990, che, nell'istituire il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria stabilisce che il DAP "provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia: 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; 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 DAP le competenze relative ai servizi sociali penitenziari 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 decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 444. Tale decreto (artt. 2 e seguenti) 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;

l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 prevede, inoltre, che alla direzione degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi UEPE ex art. 72 della legge n. 354 del 1975 per come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. b), della legge 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 (UEPE) 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 (comma 2);

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

la logica dei numeri, cioè dei carichi di lavoro, per come già sopra riportati, vorrebbe, semmai che fosse il Dipartimento della giustizia minorile ad essere assorbito dal DAP, perché, a fronte dei suoi costi, la sua ridotta mole di lavoro ben potrebbe essere gestita all'interno delle competenti Direzioni generali dello stesso DAP (la Direzione generale dei detenuti e del trattamento e la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna) attraverso la creazione di 2 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 Dipartimento della giustizia minorile. Ciò sarebbe non solo più funzionale, ma determinerebbe, pure, un'effettiva e consistente riduzione della spesa pubblica;

all'attribuzione ai Centri per la giustizia minorile delle competenze di coordinamento e di direzione degli UEPE, si evidenzia che osta ad essa l'articolo 7 del decreto legislativo 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 decreto del Presidente della Repubblica 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 UEPE;

ancora si osserva 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. 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 Provveditorati regionali amministrativo-penitenziari ai Centri per la giustizia minorile il servizio svolto dagli UEPE 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;

infine, si deve evidenziare che la soluzione proposta, secondo cui il DGM 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 DAP", non è a giudizio degli interroganti affatto praticabile;

la proposta che qui si esamina, infatti, dimentica che gli UEPE sono diretti da dirigenti di diritto pubblico, cioè da personale della carriera dirigenziale penitenziaria, di cui al decreto legislativo n. 63 del 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 CGM sono dirigenti di Area 1, cioè dirigenti di diritto privato, ex decreto legislativo n. 165 del 2001; ne conseguirebbe, quindi, non solo una gestione promiscua del personale, ma anche una discutibile dipendenza dei dirigenti 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 DGM 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, con modificazioni, 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 UEPE 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 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 UEPE) 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 n. 154 del 2005 che comprende nella dirigenza penitenziaria le 2 figure di direttore penitenziario e direttore di UEPE; 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 n. 10 del 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 DGM che, diversamente, rappresenterebbe un costo inaccettabile a fronte del ridotto volume di attività. Quest'obiettivo di riempire il "guscio vuoto" del DGM 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 decreto-legge n. 90 del 2014. Sarebbe molto più logico e coerente demandare tutta la formazione, anche quella del personale del DGM all'Istituto superiore di studi penitenziari (I.S.S.P.) del DAP;

il documento dei gruppi di lavoro, inoltre, conferma, a parere degli interroganti del tutto illogicamente, la soppressione dell'Istituto superiore di studi penitenziari (I.S.S.P.) del DAP, già prevista nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del luglio 2014. Deve, in questa occasione, evidenziarsi che l'I.S.S.P., essendo stato istituito con legge (decreto legislativo 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, evidentemente, è fonte normativa di rango inferiore; né può, allo scopo, richiamarsi l'art. 21 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, 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, alla Parte III (Personale), 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 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 DAG 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 DAP, 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. Desta, 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 decreto ministeriale di determinazione delle dotazioni organiche;

il documento dei gruppi di lavoro 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del luglio 2014. A mente della tabella 2.B di cui alla relazione tecnica (pag. 5) del precedente schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono previsti ben due tagli di dirigenti penitenziari non generali (n. 41, ex decreto-legge n. 138 del 2011, e n. 12, ex decreto-legge n. 95 del 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 decreto legislativo n. 63 del 2006, di n. 543 dirigenti, a solamente n. 363 dirigenti, con la cancellazione di complessivi 180 posti dirigenziali. 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 per cento 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 DAP, 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 DAP 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;

la riduzione ulteriore dei dirigenti penitenziari finirebbe con il privare ulteriormente molte carceri del suo direttore in sede, situazione questa gravissima perché il direttore è il primo garante dei principi di legalità nell'esecuzione penale, essendo armonizzatore delle esigenze di sicurezza e di quelle trattamentali in quanto responsabile dell'ordine e della sicurezza penitenziaria ma anche del trattamento rieducativo dei detenuti;

per effetto della sola riduzione di unità di personale della carriera dirigenziale penitenziaria del ruolo di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna conseguente alla collocazione a riposo, senza sostituzioni, di coloro che ne maturano di volta in volta i requisiti, considerando che l'ultima immissione in ruolo di detto personale risale a sedici anni di distanza, ossia all'anno 1997, il già assolutamente inadeguato e drammaticamente insufficiente numero di dirigenti penitenziari, determinerà l'impossibilità gestionale delle carceri e degli uffici di esecuzione penale esterna;

una riduzione della dirigenza penitenziaria e del personale penitenziario, inoltre, sarebbe contraddittoria rispetto tanto alle misure che Governo e Parlamento hanno già adottato quanto alle misure che stanno approntando. In altri termini, una *spending review* dei dirigenti penitenziari e del restante personale penitenziario non solo contrasterebbe con gli obiettivi di politica penitenziaria delineati dal Governo ma inficerebbe anche la tenuta del sistema, poiché un ulteriore depauperamento delle risorse umane inciderebbe negativamente sul perseguimento dei fini istituzionali, di sicurezza e di trattamento rieducativo, che sono demandati all'amministrazione penitenziaria, alterando i delicati equilibri del complesso sistema penitenziario e indebolendo significativamente il generale sistema della sicurezza dello Stato, a discapito dei cittadini,

si chiede di sapere se il Governo, alla luce delle premesse illustrate, in particolare della pacifica appartenenza al comparto sicurezza del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2006 n. 63, anche alla stregua del trattamento giuridico ed economico applicato nonché dei compiti, ruoli e funzioni la cui natura è propria di quelli del menzionato comparto, non ritenga: di rivedere l'ipotesi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e di applicare al predetto personale della carriera dirigenziale penitenziaria l'esclusione dalla riduzione delle dotazioni organiche, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ed in tal senso di applicare al medesimo personale della carriera dirigenziale penitenziaria anche la deroga già prevista per le forze di polizia dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011; di offrire rassicurazioni in merito all'assenza di qualunque volontà del Governo di promuovere riforme per la collocazione in un ruolo ad esaurimento del personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al decreto legislativo n. 63 del 2006 e per l'attribuzione degli incarichi di direzione delle carceri a personale reclutato tra i commissari di polizia; di prevedere giusti riconoscimenti giuridici ed economici per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria nonché una sua valorizzazione professionale da perseguire, tanto eliminando la mortificazione di una continua sottrazione di posti di funzione (che, ai sensi del decreto legislativo n. 63 del 2006, gli competerebbero) in favore di esterni all'amministrazione (siano essi magistrati o dirigenti), quanto favorendo l'implementazione dei ruoli ed il necessario rinnovamento.