

ALCUNE OSSERVAZIONI SUL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Nel ringraziare il Ministro ed Capo di Gabinetto per la riunione vorremmo, prima di scendere nei dettagli, capirne maggiormente il senso e lo scopo.

Diversi recenti articoli di stampa rappresentano un'idea di riorganizzazione, in particolare del sistema penitenziario, rispetto alla proposta presentataci e che oggi discutiamo.

Per quanto riguarda poi il decentramento del DOG, abbiamo l'impressione che questa riorganizzazione sia stata pensata senza tenere conto del DDL 1577, in discussione in parlamento, sulla riorganizzazione dello stato sul territorio.

Se il nostro incontro su questo regolamento non vuole ridursi a un mero esercizio intellettuale e se, veramente, c'è la volontà di razionalizzare e riorganizzare il Ministero, pensiamo che il tutto non può ridursi a una giornata di ascolto e che sia necessario procedere ad ulteriori approfondimenti, in cui siamo coinvolti direttamente.

Ci sono alcuni punti di caduta nella riorganizzazione di tutti i dipartimenti, e li andremo a elencare; tuttavia non possiamo non rilevare in premessa due annotazioni positive:

- un'idea di cambiamento nella concezione dell'esecuzione penale esterna che, a nostro avviso, può essere un buon punto di partenza per una discussione.
- l'abbandono della ormai rituale affermazione della necessità della soppressione della Giustizia Minorile che nella sua specificità costituisce uno dei fiori all'occhiello, riconosciuto da tutta Europa, del nostro sistema penitenziario.

Detto questo, a seguire evidenzieremo le contraddizioni più macroscopiche poiché, in considerazione della delicatezza del mandato affidato dalla Costituzione alla pena e della complessità delle funzioni con le quali quel mandato si realizza, l'architettura di un nuovo assetto deve necessariamente calarsi dentro le singole operatività mantenendo intatta l'unicità dell'intervento.

Per questo riteniamo che un'operazione culturale e politica, fortemente innovativa per il nostro sistema dell'esecuzione penale esterna, come quella prospettata in questo documento, orientata alla *Probation*, necessiti di maggiori approfondimenti, di concretezza e organicità che a nostro giudizio potranno giungere dal contributo di esperienza e professionale degli "Stati Generali del mondo penitenziario ovvero dell'esecuzione penale" annunciati qualche settimana fa dal Ministro, e dei quali auspichiamo a breve l'organizzazione e convocazione.

Sui tagli agli organici

Intanto, non possiamo dimenticare che questo Ministero ha proceduto ai tagli agli organici, seppure limitati alle amministrazioni centrali per il DOG, DAP e DGM, invece di far valere le proprie ragioni, in una congiuntura così delicata di attuazione di nuove normative (svuotacarceri) e di riforma (della giustizia)

E' del tutto inaccettabile che proprio il Ministero della Giustizia, per il quale la norma che operava una deroga ai tagli per "*il personale amministrativo che opera negli uffici giudiziari*" è stata scritta, non sia stato in grado o non abbia voluta darne attuazione, a differenza di altre Amministrazioni, come La Corte dei Conti, Il Tar e il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, con il beneplacito del Ministero della Pubblica Amministrazione.

E' nota la gravissima carenza di organico del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, e l'insufficienza del personale degli altri Dipartimenti a svolgere il mandato istituzionale.

Drammatiche risultano, infatti, le condizioni in cui versano le strutture penitenziarie e dell'esecuzione penale esterna da tempo e quotidianamente alle prese con problematicità operative che la endemica insufficienza di personale comporta rese ancor più gravose dal susseguirsi di ulteriori adempimenti determinati dagli ultimi interventi normativi (legge 67/2014).

Sulla questione abbiamo già elaborato diversi documenti e ci preme segnalarvi che dall'entrata in vigore della legge c.d. "svuota carceri" numerosi uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) sono in stato di agitazione poiché la carenza di organico (assistenti sociali, dirigenti di servizio sociale e tecnico-amministrativo) sta mettendo a dura prova lo stesso mandato istituzionale dell'Ufficio.

Rileviamo nella proposta in esame un ulteriore taglio dei posti di dirigenza generale che da 25 si riducono a 14; riteniamo questa operazione eccessiva sia rispetto alla funzionalità del sistema, sia rispetto a quanto richiesto dai vari provvedimenti di spending review che si sono susseguiti negli anni.

Tali provvedimenti, infatti, avevano previsto un primo taglio del 10% dei suddetti posti, un secondo di un ulteriore 10% ed un ultimo del 20%. Questo avrebbe dovuto portare ad una riduzione di 8 posti di dirigenza generale, con un passaggio dai 25 precedenti a 17.

Mantenendo i suddetti 17 posti si avrebbe l'opportunità, a nostro parere, di evitare le gravi conseguenze sulla funzionalità del sistema che la proposta avanzata potrebbe causare, soprattutto in virtù di quanto prospettato in merito agli accorpamenti dei provveditorati regionali in macro aree.

Il nuovo progetto prevede, infatti, 10 provveditorati regionali, nella migliore delle ipotesi, se non addirittura 8. Una soluzione che andrebbe ad accorpare aree geograficamente molto estese e impossibili da gestire.

Con la disponibilità di ulteriori 3 posti di dirigenza generale, i provveditorati regionali potrebbero passare da 10 a 13 e si potrebbe evitare di accorpare l'Emilia Romagna al Triveneto, la Puglia all'Abruzzo e al Molise e la Toscana alle Marche.

Per quanto concerne gli archivi, la situazione è altrettanto drammatica, come esplicitamente ammesso nel documento che ci avete inviato, che annuncia la chiusura e l'accorpamento degli uffici distrettuali per mancanza di personale.

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria/Ufficio Unico del Contratto e Decentramento

Mentre il Governo ha emanato un disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (DDL 1577) che prevede la creazione di uffici territoriali dello stato il Ministero della Giustizia preveda una riorganizzazione slegata da questo nuovo disegno. Ci domandiamo se ciò dipenda da una volontà precisa di voler riorganizzare la giustizia distinguendola dalle altre amministrazioni dello stato oppure se questo regolamento è un mero atto amministrativo e verrà superato dal DDL stesso.

Ad ogni modo parlare di decentramento in applicazione della 240/06 riducendo le direzioni regionali o interregionali da 16 a 3 o a 4, di fatto crea una sorta di "accentramento decentrato" che non risponde affatto ai criteri ispiratori della legge.

Le macro direzioni si estenderebbero su vasti territori e non servirebbero affatto ad una più agile gestione del personale e dei beni e servizi, né si comprende come queste direzioni potranno dialogare con gli istituendi UTS, coincidenti con le prefetture.

Si intravede il rischio di un grave appesantimento della struttura gestionale che avrà tre o quattro macro direzioni più un ufficio unico per il contratto a Roma, che svolgerà funzioni coincidenti relativamente alle amministrazioni centrali. Ci domandiamo, inoltre, se il personale che dovrà lavorare in queste macrostrutture verrà sottratto agli uffici giudiziari, già vicini allo stallo.

Sussiste, poi, un grave problema di titolarità delle relazioni sindacali; le mega direzioni chi avranno come interlocutore, viste le numerose regioni coinvolte?

Che tipo di trattativa determinerà questioni relative al personale, si tratterà di trattativa nazionale, che garantisce l'uguaglianza su tutto il territorio, o ci saranno delle trattative interregionali creando dunque chiare sperequazioni?

Inoltre alcune questioni inerenti la mobilità spetteranno alle direzioni interregionali? Se sì con quali soggetti si faranno e in base a che accordi? La problematica evidentemente non può essere decisa con atti unilaterali ma deve vedere il diretto coinvolgimento delle OO.SS e tale situazione rischia di complicare il quadro delle relazioni sindacali e creare confusione e mancato rispetto delle regole.

Per quanto concerne l'ufficio Unico del contratto la proposta risulta alquanto confusa e andrebbe approfondita; il timore è che l'ufficio unico, che in realtà contiene anche la DGSIA, entri in contraddizione con le direzioni interregionali per quanto concerne i CISIA ma anche per quanto concerne i beni e i servizi.

Inoltre non è chiaro se con questa architettura che annette la DGSIA al DOG sarà facile gestire le professionalità tecniche e gli atti di indirizzo tecnici e quali collegamenti ci saranno con gli uffici periferici dei CISIA.

Non è chiaro, inoltre, se l'ufficio abbia anche compiti di indirizzo o svolga solamente le funzioni assegnate limitatamente alle amministrazioni centrali.

Archivi Notarili

Siamo nell'era della soppressione selvaggia più che della razionalizzazione e dunque i processi di accorpamento ci lasciano alquanto dubbiosi, soprattutto se avvengono con la giustificazione della mancanza di personale, proprio come si dice alla lettera b); come se questa mancanza di personale fosse un problema ineluttabile e non una conseguenza di una precisa scelta politica. In questo modo, ancora una volta, non vi è nessuna attenzione per il fatto che si va a sottrarre un servizio alla cittadinanza.

La nostra principale preoccupazione in questo caso è che le razionalizzazioni e

accorpamenti nella pubblica amministrazione si dovrebbero fare tenendo conto di vari fattori, se non si vuole peggiorare il servizio offerto; si deve tenere conto della morfologia delle regioni interessate, delle infrastrutture, degli edifici di proprietà e di quelli in affitto nonché della possibilità o meno di accorpate il personale stante la regola del DL 90, purtroppo non applicata durante la riforma della geografia giudiziaria, dei 50 km.

Non vorremmo dunque che si procedesse ad accorpamenti selvaggi, senza criteri oggettivi e coerenti, così come è invece avvenuto nella geografia giudiziaria, e poi ci si trovasse di fronte all'ennesimo pasticcio.

Non vorremmo inoltre che questa operazione fosse il primo passo verso un processo di privatizzazione.

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

Come detto in premessa non possiamo non condividere la filosofia che ispira la proposta e i suoi possibili effetti su un sistema da anni imballato e poco conforme alle Raccomandazioni europee in tema di *probation*. Riteniamo, anzi, che i tempi siano maturi per ridefinire e reimpostare il sistema dell'esecuzione penale, particolarmente centrato sull'aspetto detentivo e carcerario, che ha finito per relegare quasi in una dimensione "ancillare" il sistema dell'esecuzione penale esterna la cui competenza, con l'introduzione delle nuove misure (come la sospensione del procedimento con la "messa alla prova") si estende anche ai soggetti che non sono condannati; competenza che si delinea, pertanto, su due binari quello delle "misure" alternative alla detenzione e quello delle "pene" alternative rispetto al quale sembrerebbe orientarsi il legislatore nell'ottica di prevedere la detenzione e quindi il carcere come ultima soluzione.

Riteniamo, pertanto, condivisibile la separazione dei due sistemi (detentivo e alternativo) e l'istituzione di un nuovo Dipartimento dove confluisca tutto il sistema di *probation* adulti e minori ma l'impianto, così come delineato nella proposta, evidenzia a nostro parere forti elementi di ricaduta sia sul versante organizzativo che normativo, aspetti dei quali bisogna tener conto perché si attui tale processo di cambiamento.

Pur comprendendo l'opportunità di salvaguardare la specificità del penale minorile, in cui non si può scindere la parte detentiva da quella dell'esecuzione penale esterna in quanto facenti parti di un unico procedimento rieducativo, forse sarebbe utile che la denominazione del nuovo Dipartimento fosse "Dipartimento per il *probation* e per la giustizia minorile" in tal modo si delinerebbe una configurazione maggiormente orientata al *probation* che in realtà sarebbe l'attività principe del dipartimento, se si considera che la parte detentiva del minorile è del tutto residuale.

Naturalmente, non si tratta di questione meramente nominalistica, risultando evidente che non si tratta di procedere alla semplice sommatoria di due articolazioni organizzative (con il loro carico di carenze e inefficienze) ma di individuare e realizzare una nuova entità, messa in effettiva condizione di riuscire nella missione affidata.

La previsione di due distinte direzioni generali lascia interrogativi sulla configurazione del capo dipartimento e sulla filiera gerarchico-organizzativa dell'articolazione territoriale del sistema.

Ma interrogativi sorgono anche riguardo alle competenze di questo nuovo dipartimento che tenga conto delle norme vigenti in ambito penale adulti e minori; viene da chiedersi se è prevista la modifica dell'ordinamento penitenziario riguardo le competenze istituzionali demandate al servizio sociale adulti, nello specifico ci riferiamo al compito di favorire il "dialogo fra progetto di trattamento all'interno dell'istituto e quello trattamentale esterno", a quale professionalità sarà affidato tale compito?

Occorre che la riorganizzazione del settore implichi il simmetrico riconoscimento

delle specificità di adulti e minori ed una architettura istituzionale in grado di consentire il governo ed il presidio dei processi inerenti all'esecuzione penale esterna e al *probation* relativi ai due differenti segmenti.

Certo non aiuta in questo contesto la nuova previsione che aumenta l'età della detenzione minorile a 25 anni, scelta che ci ha visti e che ci vede fermamente contrari.

Inoltre l'assenza della previsione di articolazioni di rango dirigenziale di seconda fascia a livello decentrato per ciascuno dei due settori lascia temere l'abrogazione degli uffici epe dei prap con una contestuale loro assunzione da parte dei CGM che, considerati anche i numeri di utenti del settore adulti e di quello minorile, assolutamente incommensurabili, determinerebbe una situazione paradossale e disfunzionale per il sistema, così come, sempre per lo stesso motivo è indispensabile tutelare le specificità della cultura dell'intervento minorile.

Inoltre un ulteriore aspetto di difficile gestione che si prospetta è quello delle geografie dei due apparati che risulterebbe dall'accostamento delle mappe dei territori di competenza dei PRAP e dei CGM previste dalla proposta. Occorrerebbe procedere quindi a una nuova geografia dell'articolazione dei due settori rispettosa delle norme (non solo esclusivamente riferirsi agli Uffici di sorveglianza ma necessaria la cooperazione con i Tribunali).

Inoltre per ovviare in parte a quella che potrebbe sembrare un innesto dell'esecuzione penale esterna nel sistema minorile e per consentire il governo ed il coordinamento dei processi che interessano i territori di rispettiva competenza, riteniamo utile prevedere che, a livello decentrato operino strutture che potrebbero denominarsi "centri per il probation e la giustizia minorile" articolate in un "Ufficio per il probation e la giustizia minorile" e in un "Ufficio per il probation adulti".

Una ultima osservazione riguarda le risorse che debbono essere garantite in modo adeguato alle necessità e allo sviluppo della probation.

Per attuare questa operazione in maniera positiva sarebbe inoltre opportuno creare una cabina di regia nell'ambito della conferenza dei Capi Dipartimento che si occupi di monitorare e armonizzare i processi e possa uniformare le problematiche relative alla gestione del personale del Dap e del nuovo dipartimento. In tale ambito va realizzato un efficace coordinamento delle politiche del personale di Polizia Penitenziaria del Dipartimento della Giustizia Minorile e del DAP per garantire a tutti pari dignità, trasparenza e rispetto delle regole e, per questa via, segnare una reale discontinuità rispetto a quanto accaduto fino ad oggi.