

Osservazioni sullo schema di Decreto Ministeriale di riorganizzazione centrale e periferica del DAP.

Non possiamo esimerci, in premessa, dallo stigmatizzare il metodo, a nostro parere fortemente penalizzante, proposto dall'Amministrazione nell'invitare le OO.SS. a formulare osservazioni allo schema di D.M. riguardante la riorganizzazione centrale e periferica del DAP, in quanto non ha consentito il necessario approfondimento che la materia richiede.

Riteniamo, infatti, che aver inviato lo schema di decreto il 24 dicembre, giorno che precede la pausa delle festività natalizie ed aver indicato come termine ultimo per l'inoltro delle osservazioni i due giorni successivi alla festività dell'epifania, porti a pensare che si tratti di una operazione puramente formale che rappresenta un'amministrazione poco interessata a ricevere contributi dalle OO.SS. benché trattasi di un dipartimento, quello dell'Amministrazione penitenziaria, di un certo rilievo politico, amministrativo e sociale.

Come per il Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità, avremmo auspicato lo stesso confronto dialettico e franco al quale la stessa amministrazione in verità ha manifestato fin da subito la propria disponibilità, che ci auguriamo non venga meno per il DM in questione, rispetto al quale chiediamo fin da subito la convocazione di un incontro.

Di seguito, pertanto, evidenzieremo alcune osservazioni di carattere generale, riservandoci di puntualizzarne altre più specifiche nel corso del richiesto incontro del quale ribadiamo la necessità.

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Se l'obiettivo del progetto di riorganizzazione del Ministero della Giustizia, concretizzatosi con il D.P.C.M. n. 84 del 15 giugno 2015, è stato quello di elevare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la riqualificazione delle risorse e l'eliminazione di duplicazioni di funzioni e gestioni, lo schema di D.M. riguardante la riorganizzazione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, centrale e periferica, dovrebbe rispondere a tali parametri e collocarsi quindi in tale prospettiva, al fine di rendere più snello l'apparato organizzativo e più efficiente l'azione amministrativa ed il mandato costituzionale cui lo stesso afferisce.

Proprio in virtù della peculiarità di tale mandato e della complessità del sistema in esame la FP CGIL, nel corso della definizione del DPCM n.89 ha avuto modo di evidenziare alcuni aspetti che definiscono la riorganizzazione del sistema

penitenziario e che non riguardano esclusivamente la riduzione delle direzioni generali o posti di funzione, che comunque hanno un certo peso dal punto di vista economico, o un intervento di tagli drastici su aspetti logistico-strutturali, benché anche in questo caso il ritorno dal punto di vista economico può essere discreto. Da sempre è nostra convinzione che una buona riorganizzazione si definisce soprattutto attraverso una buona ed attenta razionalizzazione delle risorse logistico-strutturali ed umane che del sistema organizzativo sono componenti indispensabili, attraverso la valorizzazione delle competenze, il riconoscimento delle peculiarità professionali, nonché una equa e razionale assegnazione delle stesse sul territorio; tutto ciò contribuisce a rendere l'organizzazione più efficiente. Purtroppo lo schema di organizzazione proposto nel D.M. in questione evidenzia un modello organizzativo del DAP ridondante, appesantito a livello centrale e , in virtù di tagli e accorpamenti i cui criteri ci risultano poco chiari, fortemente penalizzato a livello periferico dove maggiormente si evidenzieranno, a nostro parere, problematiche di natura operativa che ricadranno inesorabilmente sui lavoratori. Si tratta di un modello organizzativo, inoltre, che replica lo svolgimento di diversi compiti anche nell'ambito dello stesso Dipartimento e tra diverse Direzioni generali. Tutto questo comporta dispendio di risorse e di competenze, aumento dei carichi di lavoro e duplicazione delle attività.

Per contro un dipartimento riformato e così contratto dovrebbe, invece, consentire una maggiore comunicazione tra le diverse Direzioni Generali ed esaltarne le funzioni di coordinamento anche tra gli uffici delle stesse per favorire un maggiore raccordo ed unitarietà di intenti. Il disegno organizzativo proposto invece appare a tratti desueto e confuso nella sua articolazione, poco attento nell'implementare quegli aspetti innovativi intervenuti negli ultimi anni che caratterizzano il processo di riforma della pubblica amministrazione, nel contesto in specie, perseverando nella scelta, dimostratesi inefficace, di proporre il solito frazionamento di competenze a danno della famosa e tanto auspicata unità d'intenti e di condivisione degli obiettivi.

Uffici I e II

Da una sommaria analisi del testo rileviamo all'Art.4 (Articolazione dell'Ufficio del Capo Dipartimento) alcune criticità che non solo evidenziano uno svilimento delle competenze in capo ad alcuni degli Uffici previsti, ma anche carenze significative nonché inesattezze, quest'ultime sicuramente riconducibili a meri errori di trascrizione.

Una delle competenze demandate all'Ufficio I è "la predisposizione dello schema di Bilancio" materia di una certa rilevanza che annovera alcune funzioni specifiche quali la distribuzione e gestione dei capitoli di bilancio, assegnazioni fondi ai Provveditorati, aperture di credito ai funzionari delegati, reiscrizioni fondi, accertamento residui ecc.. Ricondurre tali funzioni all'interno di questo Ufficio, le cui competenze appaiono di carattere generale, ci sembra non solo riduttivo, ma inopportuno .

Riteniamo che tali competenze siano più afferenti, ad esempio, all'Ufficio II (Controllo di Gestione) le cui competenze, così come delineate nell'articolato, risultano evidentemente incomplete e riduttive.

Il Controllo di gestione rappresenta una significativa parte del processo di rinnovamento e di riqualificazione della Pubblica amministrazione in attuazione del d. lgs. n. 286/99, che comprende le analisi, le valutazioni, le decisioni, le procedure e le azioni idonee a migliorare in itinere la probabilità che i comportamenti organizzativi siano coerenti con gli obiettivi, al fine di soddisfare i principi di economicità, efficienza ed efficacia. In tale processo si colloca necessariamente anche il controllo amministrativo contabile che assume nel sistema di riferimento una connotazione non di poco conto. La valutazione dei dirigenti e la verifica della performance, così come indicato nello schema, rappresenta, pertanto, solo la parte finale del processo finalizzato al rinnovamento culturale della P.A.

Inoltre rileviamo non corretto l'aver collocato tra le articolazioni dell'Ufficio I (ufficio del Capo DAP) "L'Ente di Assistenza". A sostegno della nostra osservazione rappresentiamo che l'Ente di assistenza è stato istituito dall'art.41 della legge 15.12.1990, n. 395, che gli ha conferito la personalità giuridica di diritto pubblico. Trattasi, pertanto, di un **ente pubblico autonomo** dall'Amministrazione penitenziaria al quale la legge conferisce compiti istituzionali di competenza dello Stato (D.P.R. 616/77) e **risorse economiche proprie** (non riceve finanziamenti dallo Stato) da acquisire attraverso la gestione degli spacci (circa 160) dai quali riceve gli utili, dalla vendita dei tabacchi e dalle contribuzioni da parte del personale.

Attraverso tali risorse l'Ente può far fronte ai suoi compiti istituzionali con sostanziose erogazioni per gli orfani, per sussidi al personale nei casi di disagio e rimborso spese mediche, per sussidi post mortem per i dipendenti e sussidi funeralizi per decesso di congiunti e per premi a chi consegue un titolo di studio. Organizza soggiorni in Italia e all'estero, per i figli dei dipendenti ed ha realizzato con propri fondi gli stabilimenti balneari di Maccarese, Torre Chianca, Catania, il villaggio di Is Arenas dove le famiglie possono trascorrere 15 giorni di vacanza.

Il D.P.C.M del 21 febbraio 2008 "Statuto dell'ente di assistenza per il personale dell'Amministrazione penitenziaria" all'art. 4 individua gli organi statutari centrali. Tra gli organi statutari è prevista la figura del **"Segretario"**.

L'art. 8 stabilisce che il segretario è nominato dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Presidente, ed è scelto fra i dirigenti contabili dell'Amministrazione penitenziaria in possesso della specifica professionalità in ordine alle attribuzioni di cui al comma 2.

Dalla lettura delle attribuzioni del comma 2 appare evidente che le funzioni svolte dal "segretario" sono di natura esclusivamente contabili e gestionali.

Infatti le risorse economiche dell'Ente derivano dagli utili maturati dalle gestioni contabili periferiche e dalle attività poste in essere, coordinate e controllate dal Segretario.

In funzione delle capacità gestionali necessarie per il l'acquisizione delle risorse economiche si possono garantire e sostenere le erogazioni delle forme di

assistenza previste dall'art. 41 nei confronti del personale dell'Amministrazione penitenziaria e soddisfare le esigenze dei beneficiari.

L'ente, completamente autonomo, provvede alla redazione dei bilanci, alla gestione contabile del patrimonio sotto il costante controllo del Collegio dei revisori dei conti, al controllo economico e commerciale di 160 spacci, alla manutenzione delle strutture di proprietà.

Premesso quanto sopra, si rileva che la collocazione di un Ente di diritto pubblico nell'ambito di un ufficio della Segreteria (quale sezione) non trova rispondenza nella norma, che prevede la nomina di un dirigente A1 che espleti tali funzioni in via esclusiva.

L'ufficio V – Coordinamento dei rapporti di cooperazione istituzionale .

Se è una attività di coordinamento la stessa può e deve essere svolta in raccordo con le altre Direzioni generali (come è stato previsto in tema di contrattazione collettiva dove si prevede la collaborazione della Direzione Generale del Personale e delle Risorse). Il coordinamento dei rapporti di cooperazione istituzionale che sono propri del capo Dipartimento può essere assolto dalla sua segreteria, anche particolare, che avanza richiesta di informazioni e documentazione relativa alle Direzioni generali ed uffici competenti. Questo anche al fine di creare comunicazione e scambio sinergico con gli altri uffici dipartimentali.

L'attività di studio e ricerca deve essere convogliata in un unico ufficio (presso la Direzione generale della Formazione) e quindi lì devono essere raccolte le competenze specifiche degli operatori penitenziari (la dispersione delle risorse umane è causa di inefficacia di risposte qualitativamente valide) e da lì che devono partire le attività di ricerca posto che presso la formazione è possibile raccogliere e monitorare i trend dell'attività operativa e le esigenze del personale. È presso la formazione che dobbiamo raccogliere il personale che negli anni ha sviluppato competenze specifiche in materia di progetti e di ricerca senza che dette competenze si disperdano.

Lo stesso vale per l'attività internazionale che si sostanzia ormai prevalentemente in attività progettuale per la partecipazione a partenariati europei anche per il reperimento di fondi.

Allo stato l'amministrazione Penitenziaria è riuscita in piccolissima parte (lavoro dell'ISSP) a partecipare a queste attività, proprio in ragione di una dispersione delle competenze e delle risorse umane. Pertanto le citate attività (studio e ricerca ed attività internazionale) devono essere raccolte all'interno della Direzione generale della Formazione (come previsto dal DPCM istitutivo) e da lì supportare anche l'attività del Capo Del Dipartimento.

Ancora, per i rapporti con le regioni , il nuovo DPCM ha istituito una Direzione Generale presso il Ministero della Giustizia, pertanto è sempre il Capo del Dipartimento che nell'ambito delle sue prerogative, responsabilità e funzioni, per il tramite della sua Segreteria, potrà interfacciarsi con quella Direzione Generale e chiedere supporto ai Provveditorati Regionali. Del resto con l'uscita dal DAP dell'Area Penale Esterna, le relazioni istituzionali con le regioni si contraggono

focalizzandosi prevalentemente nei rapporti con le ASL e in accordi di natura locale a prosieguo ed attuazione dei protocolli d'intesa che sono stati firmati dal Ministro con i diversi presidenti di regione. Le relazioni con gli enti regionali sono già degnamente espletate dai Provveditorati e dalle Direzioni degli istituti penitenziari, nonché dalla Direzione Generale Detenuti e Trattamento che in questi anni è stata di supporto anche nella gestione delle relazioni con le ASL.

Rileviamo, inoltre, la mancanza di un ufficio per le relazioni con il pubblico che, a nostro parere, potrebbe essere una delle articolazioni dell'ufficio VI che dovrebbe assumere la denominazione di "Ufficio delle relazioni esterne ed istituzionali" .

Direzione generale del personale e delle risorse.

Considerato che i compiti specifici attribuiti dal DM agli Uffici II e IX riguardano in particolare materie di pertinenza del Corpo di Polizia Penitenziaria si propone che, nelle more delle necessarie modifiche normative afferenti l'istituenda dirigenza del Corpo, la responsabilità dei predetti uffici venga affidata all'attuale ruolo apicale del medesimo, scelto attraverso la preventiva individuazione di trasparenti procedure di selezione del personale capaci da un lato, e come di consueto, di valutare utile la rilevanza dei periodi e titoli di servizio posseduti dagli aspiranti e, dall'altro, di guardare alla qualità dell'esperienza professionale maturata, e ai risultati tangibili conseguiti dagli appartenenti a quel ruolo nell'esercizio delle funzioni di comando affidate negli istituti e servizi penitenziari. Elemento, quest'ultimo, che crediamo debba finalmente trovare spazio e considerazione nelle future decisioni di una amministrazione dinamica che intende davvero riformare il proprio operato ancorandolo alla precipua osservanza dei menzionati principi guida.

Direzione generale dei Detenuti e del trattamento

Ufficio III Lavoro penitenziario : non si comprende perché al lavoro viene dedicato un ufficio quando il lavoro è uno degli elementi del trattamento. L'esperienza passata non evoca grandi risultati. Il tema resta sempre la carenza dei fondi e la difficoltà a rintracciare risorse "altre" fuori dall'amministrazione. Separarlo dal trattamento significa anzi perdere quella necessaria visione d'insieme e la possibilità di rintracciare soluzioni più "creative" anche in ambito lavorativo. Quindi la proposta è l'unificazione dell'Ufficio II con l'Ufficio III.

Ufficio VI Banca dati del DNA

La dizione riportata nel D.M art 6 comma I lett. F. che istituisce l'Ufficio della Banca dati del DNA "**organizzazione e il funzionamento del Laboratorio centrale per la banca dati del DNA**" non corrisponde a quanto riportato all'articolo 27 del regolamento sulla Banca dati del DNA e Laboratorio centrale.

Sarebbe quindi opportuno, per evitare possibili equivoci con le competenze che fanno capo al Ministero dell'interno in tema di Banca dati, usare la terminologia propria anche della **legge n. 85 del 2009 che riferisce al ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria la competenza sul solo "Laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA"**.

In analogia con quanto proposto per gli Uffici II e IX della Direzione generale del personale e delle risorse, anche in questo caso si propone di affidare la responsabilità dell'Ufficio, in attesa di future modifiche normative che riguarderanno l'istituenda dirigenza del Corpo, al ruolo apicale della Polizia Penitenziaria, scelto con le medesime procedure fissate per i predetti uffici.

Direzione Generale della Formazione

La struttura di questa Direzione generale è quella che più di tutte testimonia una volontà di non innovare l'amministrazione benché il DPCM facesse ipotizzare intenti diversi.

La Fp Cgil riguardo la Direzione generale della formazione, che ha competenza sui due dipartimenti – DAP e DGMC - ha già espresso una sua specifica proposta e non possiamo che ribadire ed affermare con forza che il vero senso di una formazione unificante i due Dipartimenti dell'esecuzione penale é intrinseca nel sistema e nella cultura del "probation", una cultura che finalmente l'UE ci spinge ad agire nella sua forma completa.

L'organizzazione proposta evidenzia che non si è tenuto affatto conto di una visione complessiva dell'esecuzione penale e non sembra rispondere a una cultura di probation. Non vi sono Uffici rispondenti alle principali funzioni di analisi e monitoraggio del trattamento; appaiono immutate le schizofrenie del sistema scisso tra due comparti e due dipartimenti; non si ravvisano le funzioni di analisi e sviluppo del probation che a nostro avviso sono destinate a diventare il cuore pulsante dell'intero sistema.

L'attività formativa è unica perché unica è la politica in materia di formazione del personale: le differenze risultano essere quelle relative alla specificità di alcuni compiti, ma tutto questo avviene all'interno di linee guida, di contenuti e metodologia che devono essere attuabili per tutti gli operatori penitenziari. Presso questa Direzione generale è necessario prevedere una presenza interprofessionale elevata, in grado di poter fornire nelle fasi di progettazione una visione olistica e multidisciplinare delle esigenze formative di tutto il personale, a prescindere dai destinatari dei corsi di formazione.

La struttura della Direzione Generale, pertanto, non soddisfa l'esigenza di organizzare per aree di competenza omogenee le funzioni di raccordo tra DAP e DGMC, che invece appaiono essere uno dei compiti previsti dal DPCM.

In tale ottica, sulla base dello schema in questione, proponiamo una differente rimodulazione degli Uffici, che si riducono a tre , e delle competenze agli stessi demandate:

L'ufficio I - Affari Generali : programmazione e coordinamento del sistema formazione per garantire l'efficienza e la coerenza generale del sistema della formazione centrale e decentrata attraverso gli atti di programmazione e coordinamento generale. Coordina l'elaborazione del piano annuale della formazione ed assegna le risorse finanziarie per le attività centrali e per quelle decentrate. Cura l'organizzazione di tavoli tecnici e conferenze di servizio per assicurare il collegamento con la DGMC e con le sedi periferiche della formazione . Elabora gli atti generali che regolamentano l'attività di formazione (Albo docenti ; valutazione dei corsi, accreditamenti ordini professionali , università, certificazioni di competenza)

L'Ufficio II Ufficio della ricerca applicata (invece di Formazione personale dell'area penale interna) Ricerca e studio , analisi dei dati giudiziari e penitenziari e di quelli derivanti dall'applicazione dei modelli d'intervento in materia di esecuzione penale interna ed esterna al fine di fornire indicazioni circa le esigenze di formazione del personale . Relazioni internazionali per lo scambio, l'attuazione e la sperimentazione di buone pratiche e per la realizzazione di progetti finanziati dall'UE anche in partenariato con altri stati membri. Cooperazione internazionale a supporto dell'Ufficio del Capo Dipartimento, centro di documentazione in grado di fornire sussidi didattici per i corsi di formazione sempre aggiornati e fruibili da tutto il personale anche in autoformazione .

Ufficio III - Ufficio dell'organizzazione e degli strumenti della formazione (invece di Formazione personale area penale esterna e giustizia minorile) : progettazione ed articolazione dei programmi formativi per tutte le professionalità penitenziarie afferenti i due dipartimenti (ingresso, aggiornamento e specialità) . Fornisce gli indirizzi didattici metodologici e gestionali per assicurare una impostazione omogenea delle iniziative formative nelle scuole e nelle sedi decentrate . Cura la sperimentazione di modelli formativi e metodologie innovative . Segue la formazione del personale destinato a gestire i corsi di formazione a diversi livelli (formazione formatori, tutor d'aula, istruttori etc ect) .

L'Ufficio IV – Ufficio della formazione del personale di polizia penitenziaria (che conferma un'antica strategia di divisione e di distanza tra tutti i profili professionali che fanno parte di questa Amministrazione) va a nostro parere cassato e rimodulato in “ **coordinamento attività delle Scuole e della sedi formative decentrate**” quale competenza da assegnare ad uno dei tre Uffici, ad esempio all'Ufficio I.

Amministrazione periferica

Grave l'assenza di una specificazione dei criteri utilizzati per l'attuazione dell'accorpamento degli istituti individuati come sedi distaccate e della conseguente assegnazione dei dirigenti.

Sarebbe stato ottimale, anche per una maggiore accettazione di tale operazione di ortopedia organizzativa, esplicitare tutte le valutazioni compiute a monte nonché specificare le disposizioni attuative nell'emanando decreto, invece di rinviarlo ad ulteriore regolamento attuativo.

Troppe sono le domande e le perplessità che suscita tale previsione che, per come è formulata, risulta inaccettabile perché non da alcuna garanzia al lavoratore dirigente penitenziario.

Se l'accorpamento serve solo ad ovviare la carenza dei dirigenti penitenziari (che fino ad oggi hanno comunque assicurato la copertura delle sedi vacanti con la propria presenza in servizio di missione) attribuendo la titolarità della sede (in alcuni casi tre sedi) ma senza alcuna soluzione organizzativa e gestionale che faciliti il loro compito, riteniamo la proposta non accettabile.

In termini organizzativi gestionali non comprendiamo l'efficacia di tale operazione di accorpamento. A nostro avviso sarebbe stato più opportuno aprire un confronto sulla questione e comunque ci riserviamo di entrare nello specifico del tema, che riteniamo di una certa rilevanza, nel corso dell'incontro che si ritiene sempre più necessario e che nuovamente sollecitiamo.