



Considerazioni sullo schema di DPCM inoltrato in data 15.X.2014 al Dipartimento per la Funzione Pubblica

Premessa

Dalla lettura dello schema di DPCM riguardante il nuovo regolamento del Ministero della Giustizia ed in particolare quello relativo all'istituzione del Nuovo dipartimento "per la giustizia minorile e di comunità", evidenziamo che le osservazioni e le proposte da noi rappresentate nel corso della consultazione del 9 ottobre scorso, e parte integrante del documento elaborato e consegnato da questa O.S., non sono state prese adeguatamente in considerazione lasciando in tal modo, a nostro avviso, immutati quei vulnus normativi, organizzativi e gestionali, previsti ed evidenziati, che rischiano di vanificare lo sforzo di innovazione del sistema al quale tutte le professionalità afferenti intendono contribuire. Vi è infatti la necessità che sia ben definito il nuovo schema organizzativo ove si implementerà l'agito professionale e l'esperienza pluridecennale degli operatori.

Auspichiamo vivamente che ci siano gli spazi per modificare ancora lo schema di decreto e di integrarlo e migliorarlo nelle fasi successive di redazione dei decreti. Pertanto, ci rifacciamo senz'altro al documento presentato il 9 u.s. ma aggiungiamo dettagliate puntualizzazioni e uno schema emendativo del decreto in particolare per quanto attiene l'istituendo nuovo dipartimento.

DAP-MINORILE

Vi è, a nostro avviso, una discrasia fra le Linee di indirizzo politico e istituzionale del Ministro per l'anno 2015, la relazione illustrativa dello schema e l'articolato con cui si delinea l'assetto istituzionale finalizzato a coniugare l'esigenza di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica con quella dell'innalzamento dei livelli di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee ed improprie logiche di separazione gestionale delle singole articolazioni strutturali" (p. 3 della relazione illustrativa; evidenziazione non presente nel testo).

Nello schema di decreto presentato alla funzione pubblica risultano fortemente depotenziate le funzioni relative alla giustizia minorile che, rispetto al testo presentato nell'incontro con il Ministro, vengono inserite in una Direzione

Generale dove risulta prevalente il ruolo relativo alla gestione dei beni e dei servizi del Nascente Dipartimento. Al fine di consentire l'effettiva valorizzazione della giustizia minorile appare indispensabile ritornare alla proposta originaria, mantenendo, se ritenuta più efficace, la gestione unitaria del personale e dei beni in capo a tale direzione generale, ma come compito di supporto, ovvero assegnando agli uffici del Capo Dipartimento queste ultime due competenze. Peraltro, la relazione illustrativa, relativamente allo stesso art 7 del DPCM, genera forti preoccupazioni rispetto al mantenimento ed alla sopravvivenza della specificità normativa ed operativa della Giustizia minorile, il cui intervento istituzionale è storicamente caratterizzato dalla collaborazione con l'autorità giudiziaria sin dall'inizio della fase processuale .

Dal DPR 448/88 derivano, infatti, mandati istituzionali ormai consolidati e praticati nel tempo, relativi a :

1. la residualità del carcere,
2. l'accompagnamento socio-educativo durante l'intero iter processuale,
3. l'individuazione di tutti gli interventi che consentono una rapida uscita dal percorso penale,
4. restituzione del minore/giovane adulto al territorio di provenienza per un reale reinserimento sociale.

Tali mandati vengono realizzati per il 90% dell'utenza presa in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per Minorenni con interventi che si attuano in fasi processuali precedenti l'emanazione della sentenza, quali misure cautelari, art 9, art 12, art 28 del DPR 488/88.

E' evidente, quindi, una forte contraddizione tra quanto detto e quanto emerge nella relazione illustrativa sulla nuova struttura organizzativa prevista dal DPCM che disegna un mandato specifico e quasi esclusivo relativamente all'esecuzione delle misure alternative e sanzioni sostitutive della detenzione.

Nella relazione illustrativa (p. 10) si definisce prioritaria l'esigenza di accentuare la prospettiva della risocializzazione e del reinserimento nel territorio dei soggetti ammessi a misure probative o a misure alternative alla detenzione e a supporto della unificazione dei due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna (adulti, *ndr*), vi è una ampia argomentazione, precisando però che il "rinnovato dipartimento... non può ridursi ad un accostamento di due realtà operativamente e organizzativamente distinte o, peggio, all'inglobamento di un settore all'interno di un altro" (p. 12).

La previsione, infatti, di un'organizzazione delineata come "accorpamento" degli Uffici territoriali evidenzia contorni indefiniti: non si vuole, qui, escludere la collaborazione tra i due sistemi (adulti e minori), ma l'integrazione, anche a fronte dei numeri degli adulti, rischia di rendere residuale l'intervento, tratta mentale e di prevenzione secondaria, sulla fascia minorile.

Inoltre, se questo dovrà essere, le ricadute sul piano organizzativo (uffici preposti, riferimenti regionali, organizzazione degli uffici centrali e periferici) preoccupano per i possibili esiti, che invece che rafforzativi potrebbero essere di indebolimento per entrambi i sistemi. E' necessario, quindi, prevedere

un'organizzazione centrale e periferica che possa garantirne l'autonomia per l'assolvimento del mandato minorile.

Quanto su affermato relativamente all'"inglobamento" da scongiurare citato nella relazione illustrativa (e da noi affermato nella prima relazione) sembra essere stato disatteso o meglio non pare essere stato recepito dal co. 2 dell'art. 16 dello schema (contenente disposizioni transitorie e finali) riferendo della necessità di "una successiva fase di verifica in concreto delle effettive modalità operative delle diverse articolazioni ministeriali una volta compiute le modifiche organizzative di cui al presente regolamento, con conseguente valutazione degli ambiti di intervento, da operarsi mediante decreti ministeriali non regolamentari".

In pratica ci sembra di capire che una volta compiute le modifiche organizzative di cui al presente regolamento, sarà affidata ai decreti ministeriali non regolamentari la delineazione degli ambiti di intervento che si evidenzieranno come necessari a seguito della verifica delle effettive modalità operative delle diverse articolazioni ministeriali.

Dunque, i decreti ministeriali potranno disciplinare solo gli ambiti di intervento delle articolazioni ministeriali oggi contemplate esplicitamente dallo schema di regolamento non istituirne di nuove. Pertanto, quanto contemplato dall'art. 8 co. 2 (Costituiscono organi periferici di livello dirigenziale non generale del ministero della giustizia i centri per la giustizia minorile di cui all'art. 7 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272") dello schema deve intendersi finalizzato ad escludere che la transitata sfera dell'esecuzione penale degli adulti possa avvalersi di organi periferici di livello dirigenziale non generale equiparabili ai CGM.

Di converso, il co. 1 dell'art. 16 prevede che, entro 180 giorni dall'emanazione del decreto regolamentare, si provvede "all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nonché alla definizione dei relativi compiti e alla distribuzione dei predetti tra le strutture di livello dirigenziale generale" cui viene aggiunto che "non possono essere individuati uffici dirigenziali non generali in numero superiore a quello dei posti di dirigente di seconda fascia previsti per ciascun dipartimento" nelle tabelle allegate.

Come si è avuto già modo di argomentare, per eludere il paventato rischio di operare un semplice innesto dell'esecuzione penale esterna adulti nel sistema minorile e per consentire il governo e il coordinamento dei processi che interessano i territori di rispettiva competenza occorre prevedere che, a livello decentrato, operino cooperanti quanto distinte strutture che potrebbero essere articolate in "Centri per la giustizia minorile" e "Centri per l'esecuzione delle sanzioni di comunità adulti"- affidate a due distinti dirigenti di seconda fascia provenienti dalle rispettive amministrazioni e carriere. A tal proposito giova rappresentare la differente configurazione dei dirigenti dei CGM, contrattualizzati, e quelli degli UEPE presso i PRAP, di diritto pubblico ex L.154/2005 c.d. legge Meduri.

A tali strutture competerebbe – in continuità funzionale con l'attività sinora sviluppata dai CGM e dagli Uffici EPE presso i PRAP - il mantenimento e lo sviluppo di relazioni con il livello di governo regionale (sempre più rilevanti per le crescenti cointeressenze fra Regioni e sistema dell'esecuzione penale interna/esterna e di comunità) e la gestione dei macroprocessi inerenti ai rapporti con il territorio. Si

sottolinea che in assenza della previsione di una siffatta articolazione decentrata, risulterebbero insufficienti sia l'azione di indirizzo delle rispettive competenti Direzioni generali sia le direttive che scaturiranno dalla prevista Conferenza dei Capi Dipartimento.

Infine, lo schema non consente di comprendere:

- quale personale non dirigenziale (a parte i professionisti dell'area di servizio sociale) ex DAP si prevede di far transitare nel neo DGMC e con quali beni/risorse e se sarà possibile, in vista dell'auspicata integrazione fra i due sistemi, attivare il transito bidirezionale degli operatori in possesso di idonei requisiti formativi e professionali;
- come sarà gestita la nodale questione delle perduranti competenze degli Uffici EPE, in materia di detenuti, dettate dalla legge 354/75 e successive modifiche richiamate anche dal C.p.p. .

Da ultimo ci sembra d'obbligo una notazione sulla denominazione prescelta per il rinnovato Dipartimento battezzato "per la giustizia minorile e di comunità" (v. nuovo testo introdotto nel sito del ministero della giustizia il 15.X.2014 che anticipa i cambiamenti a venire: *Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo della Raccomandazione (92)16, rifacendosi al termine anglosassone community sanction, fornisce la seguente definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità: sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore*).

Se è corretto richiamarsi alle misure/sanzioni di comunità come oggetto dell'attività del Dipartimento (v. definizione contenuta nella R. (2010) 1), sarebbe opportuno che la denominazione del nuovo Dipartimento fosse "Dipartimento per la giustizia minorile e per l'esecuzione delle sanzioni di comunità".

Di seguito la proposta emendativa al decreto:

Art. 7

Dipartimento della Giustizia minorile e dell'esecuzione delle sanzioni di comunità

1. Il Dipartimento della Giustizia minorile e dell'esecuzione delle sanzioni di comunità esercita le funzioni e i compiti inerenti le aree funzionali di cui all'articolo 16, comma 3, lettera d , del decreto legislativo e quelli inerenti l'esecuzione delle sanzioni di comunità degli adulti.
2. Idem

a) Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile, del personale e delle risorse; partecipazione agli interventi di prevenzione della devianza, rapporti con gli enti locali pubblici, privati, organizzazioni del volontariato del lavoro e delle imprese finalizzati al trattamento, convenzioni, consulenze; organizzazione dei servizi per l'esecuzione dei provvedimenti dell'attività giudiziaria minorile; fermo quanto disposto dall'art. 5, comma 2, lettera b), progettazione e gestione dei beni immobili, mobili, e servizi; assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale della giustizia minorile; assunzione e gestione del personale dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna; relazioni sindacali; provvedimenti disciplinari più gravi della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni e tutti gli altri provvedimenti disciplinari quando il capo della struttura non ha qualifica dirigenziale.

b) la direzione generale dell'esecuzione delle sanzioni di comunità degli adulti: indirizzo e coordinamento delle attività degli uffici regionali competenti in materia di esecuzione penale esterna e di esecuzione delle sanzioni di comunità; rapporti con la magistratura di sorveglianza e ordinaria, partecipazione alle politiche sociali per la prevenzione della devianza e alla implementazione di programmi per il reinserimento e l'inclusione sociale delle persone condannate o in esecuzione di sanzioni di comunità, in collaborazione con strutture di altri ministeri, enti locali e altri enti pubblici e privati, organizzazioni di volontariato, del lavoro e delle imprese;

3. Il Capo del Dipartimento svolge altresì le seguenti funzioni :

a) in raccordo con il capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: programmazione, pianificazione degli interventi di collaborazione e consulenza dell'esecuzione penale esterna negli istituti penitenziari per adulti.

b) idem

TITOLO III

AMMINISTRAZIONE PERIFERICA

Art.8

(organi di decentramento amministrativo)

1. idem

2. costituiscono organi periferici di livello dirigenziale non generale i "Centri per la giustizia minorile" ed i "Centri per l' esecuzione delle sanzioni di comunità degli adulti".

Art.16

(disposizioni transitorie e finali)

13. La conferenze dei Capi Dipartimento sono tenuti a dotare il nuovo sistema di Probation di strumenti adeguati ai numerosi e nuovi compiti a cui è chiamato a rispondere. Gli attuali Uffici di esecuzione penale esterna transitano almeno con tutti i beni e le risorse umane di cui dispongono.

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e Archivi Notarili

Ribadiamo le nostre forti perplessità in relazione alla creazione delle macrodirezioni interregionali al DOG per le motivazioni già espresse, ovvero la scarsa compatibilità con il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (DDL 1577), che prevede la creazione di uffici territoriali dello stato che al momento non esclude il Ministero della Giustizia, nonché il fatto che non si tratta di un vero decentramento, come originariamente previsto dalla 240/06.

Infatti le macro direzioni si estendono su vasti territori e non serviranno 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 conferma il rischio di un grave appesantimento della struttura gestionale e della creazione di strutture che andranno a creare ulteriore burocrazia, per le quali sarà difficile trovare personale sufficiente vista la grave carenza su tutto il territorio nazionale.

Sarà molto complicato inoltre far dialogare queste strutture tra di loro e con l'Ufficio centrale del Ministero.

Rammentiamo inoltre quanto sia delicato parlare di "concorsi regionali", siamo certi che sia noto il diritto stabilito alla pubblicità erga omnes e che tale dicitura non vuole evocare spinte regionaliste pericolose quanto anticostituzionali.

Crediamo pertanto necessario rivedere completamente lo schema del decentramento per quanto concerne il DOG, aumentando il numero delle direzioni in maniera congrua in modo da mettere in campo un vero decentramento e non

creare ulteriori gorghi organizzativi di cui la giustizia non ha bisogno.

Per quanto riguarda gli Archivi ribadiamo quanto già detto sull'importanza dell'autonomia gestionale dell'Ufficio e sul pericolo che eventuali accorpamenti, se fatti come è stata fatta la geografia giudiziaria, potranno solo distruggere il servizio e danneggiare la cittadinanza.

Non vorremmo dunque che si procedesse ad accorpamenti selvaggi, senza criteri oggettivi e coerenti, 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.