

Comunicato Sindacale del 23 luglio 2007

“Avanti piano, quasi indietro...”

La bozza di D.M. sulla individuazione e rideterminazione dei posti di funzione dirigenziale e riorganizzazione dell'Amm.ne Penitenziaria” - Incontri del 3 e del 18 luglio 2007

Pur rilevando, il 18 luglio scorso, che buona parte delle numerose osservazioni del Sidipe-aff. Cisl/Fps (la cancellazione dei Cud-Centri Unici Direzionali, il riconoscimento almeno della II fascia di classificazione per gli istituti penitenziari siti in sedi di corti d'appello, ergo tribunale di sorveglianza, direzione distrettuale antimafia, giudice del riesame, etc. etc., uguale riconoscimento per gli istituti che avessero reparti destinati all'alta sicurezza, 41 bis, etc. etc., istituti ed uffici Uepe presenti in aree metropolitane e/o riconosciute come tali), rispetto al primo incontro del giorno 3 luglio, sono state recepite dall'amm.ne, continuano a persistere delle riserve sul merito della bozza di DM le quali non consentono, ancora, di esprimere un giudizio complessivo ottimistico sullo stesso, e tanto non per “vis polemica”, bensì perché le aspettative della generalità dei dirigenti penitenziari ex Legge 154/2005, a distanza di due anni dalla legge di riforma, e non di restaurazione, erano diverse, volavano alto.

Il DM avrebbe dovuto avviare un processo di ammodernamento e di reale riorganizzazione, prendendo le mosse dalla concreta realtà operativa degli istituti penitenziari, degli Uepe, delle scuole, degli Opg; riconoscendone le peculiari caratteristiche di strutture di gestione complessa e non, invece, nella riproposizione di “modelli” fortemente burocratici, ancora di tipo elefantiaco, fin troppo “conservatori”, insensibili ai mutamenti e cambiamenti in atto nella società ed alle istanze di effettiva attenzione verso il territorio, le aree metropolitane, le problematiche sociali che si riflettono, inevitabilmente, sul sistema penitenziario e che attengono alla sicurezza delle periferie, delle città, del territorio, sulla integrazione e complementarietà degli interventi con gli enti locali.

L'occasione del DM doveva essere anche quella di amalgamare le esperienze, di avviare un ragionamento che portasse a “recuperare” risorse umane qualificate, nello spirito di quel massimo accorpamento delle funzioni dirigenziali, ex art. 1, lett. A) della Legge 154/2005, le quali, però, non possono non prescindere dal dato numerico, un dato che oggi ci dice che “predominante” è il numero dei dirigenti già direttori di istituto, di Opg e di Uepe, per cui lo sforzo, l'adattamento per il cambiamento andava rivolto prima di tutto, innanzi tutto, verso le altre categorie di dirigenti minoritarie come numero di funzionari interessati, segnatamente quella di cui alla legge 165/2001, idem per gli ufficiali superiori del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia, per i quali la stessa amm.ne ricorda trattarsi di personale al quale debba riconoscersi il rapporto di diritto pubblico, nonché si sarebbero potuto porre le ulteriori basi per sanare la situazione poco edificante che riguarda i funzionari “reggenti” di Uepe ed un manipolo di funzionari direttori penitenziari che, per ragioni diverse, non sono stati inclusi nella riforma della Meduri, anche al fine di neutralizzare i sicuri contenziosi che si produrranno in ambito giudiziario in ragione delle mansioni superiori che, con vantaggio della P.A., continuano lealmente ad assicurare, senza poi dimenticare i funzionari “riqualificati” che avevano scelto per la ex carriera di direttori penitenziari..

La bozza di DM doveva, poteva, essere anche l'occasione per cominciare ad introdurre, onde favorirne il radicamento, un linguaggio nuovo, coerente con i tempi, introducendo il concetto di “direttori d'area”: quelli della sicurezza, caratterizzando ulteriormente le nuove ed importanti figure direttive del Corpo di Polizia Penitenziaria, quelli dell'area pedagogica, idem per quelli amministrativo-contabili, dell'area sanitaria, di quella tecnica.

Un tanto prendendo spunto dal quadro normativo ed in prospettiva, bastando ricordare che l'art. 4, n. 4 del Dlgs. n. 63/2006, prevede lo scorrimento, previo concorso riservato agli “interni”, delle figure professionali dei direttivi del Corpo e delle posizioni economiche C del Comparto Ministeri - DAP, verso la figura professionale del direttore-dirigente penitenziario.

Invece l'esercizio ricorrente è apparso essere quello del “ridimensionamento” della portata innovativa della Legge Meduri, del “ridimensionamento” della figura del nuovo dirigente penitenziario di diritto pubblico, un volerlo ridurre, annichilirlo, contenerlo all'interno di figure dirigenziali diverse e minoritarie come numero,

che fanno riferimento al Comparto Ministeri, un riferimento che era stato così osteggiato, e ritenuto non funzionale, dal precedente legislatore, al punto di invogliarlo a individuarne l'alternativo, ove i caratteri pubblicistici fossero preminenti, in grado di confrontarsi ed attingere esempio dal personale dei Corpi della magistratura, della carriera diplomatica, dei docenti universitari e dei dirigenti delle forze di polizia. A ben guardare, infatti, il direttore-dirigente penitenziario è un pò tutto questo: terzo imparziale, mediatore, formatore, nonché responsabile complessivo della sicurezza tout court, oltre che amministratore apicale di significative risorse pubbliche.

Nella riunione del 3 luglio scorso era emersa la richiesta, praticamente unanime, di conoscere il metodo attraverso il quale l'amm.ne aveva operato delle scelte, realizzato delle classificazioni: ancor oggi tutto ciò risulta non perfettamente chiarito, anche ove si utilizzi la relazione illustrativa che correda il provvedimento...

Sempre il 3 luglio si era sottolineato come la prima condizione da soddisfare, fosse quella di assicurare in ogni istituto ed ufficio Uepe una solida dirigenza, evitandosi la dispersione dei dirigenti penitenziari, risultando improponibile qualunque modello che prevedesse il sostanziale accorpamento di direzioni (leggasi i Cud, Centri Unici Direzionali...), onde economizzare in dirigenti penitenziari, ed il paradosso del contestuale "ingrassamento" degli uffici centrali e provveditoriali: non c'è un rigo, *un articolo, che cristallizzi la condizione delle condizioni*: che ogni istituto penitenziario o ufficio dell'esecuzione penitenziaria, o scuola, o OPG debba, obbligatoriamente poter contare da subito su un proprio nucleo dirigenziale imprescindibile, e solo dopo che risulterà soddisfatta tale condizione, con le risorse che rimarranno, si potrà pensare ad assemblare un centro ed un semicentro (i PRAP) conseguente e "snello".

Insomma le risorse, le migliori risorse umane andrebbero orientate verso il fronte se si vuole per davvero offrire un serio contributo alla guerra contro le criminalità e, nel contempo, avviare reali politiche di miglioramento dei servizi penitenziari intramurari e di decarcerizzazione, attraverso le misure alternative alla pena detentiva.

Tra l'altro, è inimmaginabile che il Ministro dell'Economia, la Corte dei Conti o il Ministro della Funzione Pubblica obiettono ad una distribuzione di risorse umane dirigenziali che prediliga il territorio, la periferia, *assicurando per davvero ad ogni realtà operativa il proprio dirigente titolare e quello vicario*, si ha invece qualche dubbio nel caso contrario, e cioè nell'ipotesi di istituti ed uffici dell'esecuzione penale esterna "senza dirigenti".

Inoltre la bozza di DM pone tutta una serie di domande e curiosità che meriterebbero risposta:

Come mai in diverse direzioni generali troviamo, ad esempio, l'ufficio dell'organizzazione e delle relazioni, mentre in altri tanto non c'è, sono forse quelle direzioni generali che non l'hanno figlie di un Dio minore, mostrano scarsa capacità organizzativa oppure, sono consapevoli dell'esigenza che prima bisogna assicurare le linee del fronte, che le loro strutture per poter meglio funzionare devono essere snelle, che non è ragionevole costruire ministeri tascabili visto che al centro spetterebbero compiti non di gestione, bensì di coordinamento e di tipo strategico ? (non l'hanno, ad esempio, la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, eppure sappiamo tutti che la prossima grande sfida, per deflattare le carceri, è quella delle misure alternative alla pena..., e la Direzione Generale per il Bilancio e la Contabilità, direzione generale tra le più importanti, quella che deve contribuire alla "catturare" le risorse, realizzare i documenti contabili, tirare per la giacca il ministro dell'economia, snellire le procedure contabili...).

Non un passaggio sulle c.d. "realtà metropolitane" ed su quelle ad esse assimilate, nessun conto su possibili dinamiche in prospettiva, sulla presenza o meno, sul territorio, di fenomeni criminali di particolare rilevanza e consistenza (organizzazioni di tipo mafioso autoctone o d'importazione, ...), o di problematiche sociali legate all'immigrazione clandestina, alla povertà ed al disagio sociale, alla disoccupazione.

Eppure i dirigenti degli istituti, degli Opg e degli Uepe sanno e si confrontano con tali problematiche, e per la loro gestione risultano necessarie speciali competenze, sensibilità, conoscenze, professionalità.

Ma se anche si volesse seguire il tracciato dell'amm.ne centrale, pure il distinguere diverse "grandezze" d'importanza tra i vari provveditorati è operazione poco comprensibile: l'importanza di un Provveditorato, infatti, non può essere *esclusivamente* quella conseguente al numero di detenuti che "movimenta", in quanto la gestione effettiva risulterà sempre dei dirigenti penitenziari degli istituti, o dal numero di dipendenti che, facendo comunque diretto riferimento sempre agli istituti e uffici, sono assegnati su quel territorio regionale, o al budget complessivo di risorse di cui dispone e che distribuisce, o alla capacità d'intessere ottimi rapporti con le OO.SS., ma pure all'abilità che il Provveditore ed il suo staff hanno nel coinvolgere, e drenare risorse umane e strumentali, la regione, gli enti intermedi, le realtà locali, inducendo, convincendo, spingendo queste ad essere interlocutori necessari sulle questioni penitenziarie, convincendo le amministrazioni ed il mondo economico e delle categorie ad investire socialmente nel settore penitenziario (favorendo la stipula di accordi di programma, di convenzioni, di collaborazioni, in tema di formazione professionale, di ricerca di istituti di protezione sociale, nel campo dell'assistenza sanitaria, etc.).

A tal riguardo sarebbe stato utile conoscere cosa ne pensassero della bozza di DM, dall'alto della loro

esperienza, i provveditori regionali ed in quale misura avessero offerto un organico e qualificato contributo al riguardo, e in che misura ciò risultasse effettivamente recepito dal Dipartimento.

Addirittura l'occasione della bozza doveva, al contrario, essere di stimolo per avviare un ragionamento sulla necessità di "snellire" e rendere più funzionali i provveditorati, nonché di costituirne degli altri che coincidessero perfettamente con le regioni a statuto autonomo e con le province autonome di Trento e Bolzano, pure senza splafonare sulla spesa pubblica, bensì utilizzando le risorse attuali ed incitando processi di mobilità da parte di dipendenti in servizio presso altre amm.mi pubbliche ed in quella penitenziaria.

Tale esigenza, infatti, è fortemente avvertita proprio in Friuli Venezia Giulia e nel Trentino Alto Adige, in quanto la complessità dei rapporti interistituzionali, motivati dalla presenza di minoranze linguistiche e di statuti di autonomia, avrebbe spiegato un tanto.

La mancata risoluzione di problematiche complesse nei rapporti tra l'amm.ne penitenziaria e le realtà regionali e/o provinciali autonome inevitabilmente emergerà con tutte le conseguenze del caso, e l'amm.ne penitenziaria rischierà di trovarsi impreparata, come lo è già, se è vero come è vero che in Friuli Venezia Giulia ancora non si parla di passaggio di competenze in materia sanitaria alla regione, per cui si è costretti a pagare ogni giornata di ricovero ospedaliero di un detenuto come se si trattasse di una vacanza di lusso in un grande hotel delle isole Canarie, mentre a Bolzano si pretenderebbe che i direttori semmai siano di madre lingua tedesca...

Invece dei Provveditorati si dà una doppia lettura, con quella contraddizione evidente che vorrebbe prediligere una forma di organizzazione più articolata in talune realtà ed altra, minore, nelle rimanenti, quasi come se l'organizzazione strategica, e quindi il pensiero che sta dietro alla stessa, debba variare sulla scorta di una complessità di cui non si offre misurata spiegazione.

Ma anche andando "dentro" le diverse realtà provveditoriali, talune scelte non si comprendono, ancor di più se poi si fanno dei confronti "trasversali" interregionali: perché in alcune realtà talune sedi, e non altre, sono classificate in 2 o in 3 "classe", perché, ad esempio, l'Uepe di Messina, con i suoi 41 dipendenti, non è classificato al 2° livello, perché in Sardegna nessun istituto (nonostante fosse stata per lungo tempo presidio tradizionale preferito per "parcare" pletore numerose di terroristi e criminali particolarmente pericolosi, sede di carceri speciali, etc.) è collocato al 1° livello, quali sono le similitudini tra il carcere di Parma e quello, chissà di Vasto, sono sulla stessa linea di galleggiamento oppure una realtà è stata maggiormente valutata rispetto ad un'altra che è stata "deprezzata", come si è pervenuti alle classificazioni degli istituti calabresi, ma è in Calabria o altrove che, anche le cronache più recenti, ci segnalano fortissime problematicità nel settore della giustizia nel suo complesso, anche per quanto attenga l'esecuzione penale, è davvero più complessa la realtà di Laureana di Borrello rispetto a quella di Rossano ?

Perché nulla si dice sui dirigenti generali che provengano da altre amm.ni ed abbiano, eventualmente, optato per l'amm.ne penitenziaria, rimarranno dirigenti generali a vita presso il Dap o potranno anche essere impegnati, come provveditori, ad esempio, sul territorio ?

Perché non utilizzare gli equiparati dirigenti, ufficiali superiori del disciolto corpo degli Agenti di Custodia, anche nella direzione delle carceri, *come titolari oppure come aggiunti, non è forse unico il valore della dirigenza oppure soltanto i direttori penitenziari "ab origine" devono conoscere l'ebbrezza di dirigere un istituto penitenziario o affrontare una protesta in attesa che arrivino i GOM, o devono confrontarsi con le Corti regionali della Corte dei Conti, o con le aziende sanitarie o con gli ordini forensi ed i garanti dei detenuti ?*

Quale principio dogmatico "inchioda" i dirigenti, ex 165/2001, presso i PRAP ed il DAP e non presso gli istituti penitenziari di maggior rilevanza, ad esempio quelli sedi d'incarico superiore, dove tali qualificate alte professionalità avrebbero la possibilità di fare importanti esperienze, nonché contribuire, in termini forti, operativi, sulla gestione complessiva di quegli istituti, tra l'altro sempre manchevoli di risorse umane: è preferibile un dirigente dell'area educativa presso il carcere di Poggioreale o di San Vittore, dove potrebbe sollevare gli educatori, pochi, presenti quantomeno dalla ideazione strategica del progetto trattamentale annuale ed orientarli e motivarli ulteriormente, oppure è più utile che trovi collocazione in un *miniministero provveditoriale ?*

Che significa che la classificazione dei provveditorati regionali ha tenuto conto pure del "livello di rappresentatività nazionale ed internazionale", cosa significa tale allocuzione ?

E perché le tabelle riepilogative non contemplano e conteggiano, indicandoli correttamente, anche i "dirigenti aggiunti" presso quegli istituti di seconda fascia per i quali sono pur previsti, si tratta di un refuso di stampa oppure è l'attestazione di una volontà contraria ?

Seppure, con soddisfazione e senso di ringraziamento e di riconoscimento, vediamo scomparsi i CUD, in quanto sarebbe stato impossibile immaginare istituti privi, ancora nel 2007, di direttori, si ribadisce che gli le carceri e gli uffici Uepe hanno esigenza di avere una loro dignità organizzativa, una loro struttura tipo: non si comprenderebbe perché dei modelli prestabiliti possano andar bene per tutte le altre organizzazioni di particolare rilevanza pubblica mentre tanto non debba essere previsto per noi. In tal modo si offre l'idea di

un pensiero debole, di una non chiarezza negli obiettivi, in una oscurità degli stessi e pertanto il sospetto forte che ancora una volta altre ragioni siano alla base delle scelte effettuate.

Tra l'altro, nessun tentativo di avviare un maggiore accorpamento tra le figure professionali dirigenziali dei direttori d'istituto con quelli Uepe viene sperimentato; seppure è comprensibile la differente funzione iniziale, un po' come per i magistrati, tra inquirenti e giudicanti: altra cosa è non prevedere il possibile transito da una all'altra funzione (vedasi, ancora una volta, l'art. 1, il primo, il fondante, lettera a).

Il DM, infatti, avrebbe dovuto sapere orientare verso la figura del dirigente unico penitenziario, superando anche l'attuale differenza che c'è tra dirigenti Uepe e dirigenti di istituto penitenziario, nel senso che il valore della dirigenza di diritto pubblico, nel rispetto della legge Meduri, deve essere unico, solo le funzioni devono essere diverse e possono prevedere, all'inizio, un orientamento specifico d'istituto o di Uepe, ma le due professionalità devono sapersi integrare, anche avviando forme di sperimentazione: perché un dirigente Uepe non potrebbe sostituire un direttore penitenziario, di analogo incarico dirigenziale, della stessa città in cui ha sede il proprio ufficio durante le ferie di quest'ultimo o viceversa? È importante che un direttore penitenziario sappia anche essere direttore di Uepe così come il contrario: *sono i due emisferi dello stesso pianeta*, la sconoscenza dell'uno mina l'altro, inevitabilmente: è assurdo che un direttore Uepe non sia messo in grado di conoscere, anche attraverso un'esperienza diretta, pure temporanea e per l'ordinaria amministrazione, come funzioni un carcere con la sua complessità ed un direttore penitenziario non sappia come funzioni realmente l'esecuzione penale esterna, come ci si confronti sul territorio e con la rete dei servizi...

Inoltre, pur "gonfiandosi" gli uffici ministeriali, poca attenzione sembra percepirsi verso quei colleghi che dopo anni di direzione d'istituto e di Uepe, già da tempo operano presso il Dap, ove hanno speso una significativa parte della loro esperienza professionale: non si comprende come si distingueranno dai più giovani, tra l'altro non pochi, e ancor più ove tanti di quest'ultimi non avessero maturato alcuna corroborante esperienza operativa, la sola che può aiutare a comprendere una "periferia" dove sovente ogni giorno può essere "emergenza" e dove il numero dei detenuti torna, progressivamente, a crescere.

Eppoi, apprendere informalmente che altri magistrati si appropinquino ad insediarsi nel Dap sorprende: sarebbe singolare che per la dirigenza pubblica si parli, e si pervenga, ad un memorandum d'intesa con le OO.SS. al fine di ridurre il numero per contenere la spesa pubblica e poi, per altro verso, si consenta ad un corpo fondamentale dello Sato, quale è quello dei magistrati, di distribuire le risorse proprie dappertutto e finanche presso quegli uffici che, di regola, sono destinati al corpo burocratico dei funzionari di carriera.

Ma tornando a noi, la circostanza che si prevedesse, nel D.lgs. 63/2006, la presenza e il diritto di opzione di magistrati e di funzionari di altre amm.ni, verso l'amm.ne del DAP, è stata coerentemente interpretata come un ulteriore mezzo per consentire di rafforzare la caratura del nuovo ruolo dirigenziale penitenziario di diritto pubblico; l'apertura al top di altre amministrazioni, verso quei funzionari che potevano portare il loro know-how al Dap, poteva essere anche una sicura occasione di crescita e di acquisizione di nuovi modelli organizzativi, però l'obiettivo della categoria, all'interno di una progressiva maturazione della consapevolezza dell'importanza del ruolo e nello spirito della "MEDURI", deve sempre rimanere quello di poter aspirare, in futuro, che anche un nostro dirigente generale di carriera possa aspirare alla guida del Dap, proprio in ragione del fatto che sia stato, lo sia divenuto successivamente, e continui ad essere, un operatore penitenziario.

*Il Segretario Nazionale
Enrico Sbriglia*