



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.272/T/14.88 del 15 novembre 2014

COMUNICATO

L'intervento del Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. all'Assemblea pubblica organizzata dall'Associazione Antigone sul tema "IL GOVERNO DELLE CARCERI"

Lo scorso 11 novembre il Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. Rosario Tortorella ha aderito all'invito dell'Associazione Antigone ed ha partecipato all'Assemblea pubblica sul tema "IL GOVERNO DELLE CARCERI".

Quasi quattro ore di intensi interventi.

Operatori penitenziari, dirigenti e funzionari del trattamento, magistrati di sorveglianza, garanti delle persone private della libertà personale si sono incontrati per parlare della realtà del carcere e dell'esecuzione penale in genere, intramurale ed esterna, della realtà che vivono e di quella che auspicherebbero, e per manifestare, unanimemente, la propria più assoluta contrarietà ad un modello di carcere di mero contenimento, di sola sicurezza, in altri termini, contro qualunque ipotesi di un carcere di polizia.

Sono state, inoltre, espresse anche dai magistrati di sorveglianza grandi perplessità in ordine ad un eventuale passaggio del sistema dell'esecuzione penale esterna al Dipartimento della Giustizia Minorile.

Si allega il testo integrale dell'intervento che il Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. ha predisposto e più sinteticamente ripercorso.

Il Segretario Nazionale
Rosario Tortorella

PRESIDENTE

Dott.ssa Cinzia CALANDRINO

SEGRETARIO NAZIONALE VICARIO

Dott. Francesco D'ANSELMO

SEGRETARIO NAZIONALE AGGIUNTO

Dott. Nicola PETRUZZELLI

Segretario Nazionale

c/o 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 - sidipe.seg.naz.tortorella@gmail.com - tel. 3807532176

sito web www.sidipe.it – Codice Fiscale n.97303050583

INTERVENTO

del Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. Rosario Tortorella

- Assemblea pubblica organizzata dall'Associazione Antigone

“IL GOVERNO DELLE CARCERI”

11 novembre 2014 - ore 15.00 - Sala della Mercedes (via della Mercedes 55, Roma) -

Saluto tutti i presenti e ringrazio Antigone per questa opportunità di incontro e discussione su un tema attualissimo, “Il governo delle carceri” e, secondo una visione più ampia e sistemica, “il governo del sistema penitenziario” perché l'esecuzione penale comprende quella “interna” rappresentata dal carcere e quella “esterna” rappresentata dagli uffici di esecuzione penale esterna.

Governare significa dirigere, guidare, condurre in genere e il governo del sistema penitenziario, dunque, l'azione complessiva di gestione organizzata di tale sistema, comprensivo degli istituti penitenziari e degli uffici di esecuzione penale esterna, secondo obiettivi definiti e coerenti alla Costituzione, all'ordinamento penitenziario e, non di meno, alla normativa internazionale in materia di esecuzione penale.

Orbene, per parlare di “governo delle carceri” o, meglio, di governo dell'esecuzione penale (comprendendo il sistema penitenziario l'ampio e non meno importante settore dell'esecuzione penale esterna) occorre parlare anzitutto di organizzazione del sistema penitenziario.

Ed è per questo che si deve prestare al tema dell'organizzazione la massima attenzione, sicché **discutere dell'ipotesi di organizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria che discenderà dal nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia non è questione meramente teorico-formale o accademica ma, al contrario, è argomento di estrema concretezza**, perché da tale organizzazione dipenderà il funzionamento, più o meno efficace ed efficiente, del sistema penitenziario, sul fronte della sicurezza e su quello del trattamento rieducativo ma anche su quello della tutela dei diritti, sia delle persone detenute che del personale penitenziario.

In altri termini l'organizzazione del D.A.P. **avrà effetti profondi sulla possibilità effettiva di perseguimento della mission dell'Amministrazione Penitenziaria e inciderà profondamente sul livello del servizio e sulla vita di milioni di persone che vivono, lavorano o che comunque si devono relazionare con l'Amministrazione penitenziaria** (detenuti e loro familiari, operatori penitenziari, magistrati, avvocati ecc.).

Per pensare ad una nuova organizzazione del sistema penitenziario **è, quindi, necessario avere una vision chiara, un progetto**, perché è solo su un progetto che è possibile costruire un'organizzazione coerente ed adeguata agli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

In tal senso lascia molto perplessi la circostanza che l'unico obiettivo chiaro e definito, anche perché espressamente dichiarato, della nuova ipotesi di organizzazione del DAP, è la riduzione della spesa. Una riduzione, peraltro, solo teorica, perché determinerà ben più alti costi, economici e di sicurezza sociale, discendenti dalla destrutturazione e disarticolazione dell'attuale organizzazione del sistema penitenziario.

Non si tratta di essere “conservatori”, non siamo legati dogmaticamente e irragionevolmente al passato, auspichiamo, anzi, un cambiamento che migliori l'esistente ma esso deve avere basi progettuali solide perché il miglioramento sia certo e non per scardinare l'esistente solo sulla base di un'idea non comprovata di miglioramento.

Non dimentichiamo che il passato ha una storia, che è spesso anche storia positiva, da quel passato organizzativo dobbiamo fare una ricerca ed un ragionamento su di essa, verificare ciò che ha funzionato e ciò che non ha funzionato ma soprattutto verificare perché non ha funzionato. Ci accorgeremmo, allora, che molti dei problemi erano legati ad un assetto normativo inadeguato del sistema penale, prima che dell'esecuzione penale, troppo sbilanciato a favore della carcerizzazione come principale risposta punitiva dei comportamenti devianti.

Occorre, quindi, analizzare e ragionare sull'esistente in modo attento e scientifico.

E così come un progetto è indispensabile per “governare” il sistema **è altresì necessario che ci sia chi quel progetto deve realizzare, a partire dal vertice dell'Amministrazione penitenziaria.**

Allo stato, invece, quel vertice non è stato ancora nominato.

Difatti, dal 27 maggio scorso è cessato dall'incarico di Capo del DAP Giovanni Tamburino per effetto dello *spoils sistem*, cioè della scadenza del termine dei 90 giorni entro il quale doveva essere riconfermato dal Governo Matteo Renzi, con Ministro della Giustizia Andrea Orlando. Da allora il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è senza Capo Dipartimento, sebbene nel frattempo la sua conduzione è assicurata dal Vice Capo Vicario, Luigi Pagano, il cui incarico, nonostante capacità ed impegno, non consente una gestione che vada oltre l'ordinario.

Tutti, oramai, operatori, sindacati, associazioni di volontariato e operatori della giustizia in genere, confidano che la nomina del nuovo Capo DAP avvenga al più presto perché la gravità della situazione penitenziaria lo rende indispensabile per realizzare gli impegni assunti con l'Europa.

Fatte queste premesse occorre osservare che il sistema penitenziario è da tempo interessato da un grave stato di emergenza, a causa del 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, 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.

L'Italia, lo scorso **5 giugno 2014**, ha ricevuto la fiducia dei vertici del Consiglio d'Europa ma, tuttavia, resta sotto osservazione dell'Europa ed a **giugno del 2015** il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa accerterà l'adeguatezza dei provvedimenti del nostro Governo.

A fronte dell'impegno straordinario del personale della carriera dirigenziale penitenziaria per la gestione dell'emergenza, che ha consentito di far fronte agli impegni con l'Europa, tale personale è destinatario di un **risibile trattamento economico**, benché la legge. 27 luglio 2005, n. 154 preveda un trattamento non inferiore a quello della dirigenza contrattualizzata, privato della retribuzione di posizione e di incarico, impegnato senza alcun riconoscimento economico nella direzione di più carceri e u.e.p.e., privato del riconoscimento alla ricostruzione di carriera per inapplicazione dell'art.29 del D.Lgs. n.63/2006, sottoposto al blocco degli stipendi, al contrario di magistrati ed insegnanti.

Davvero non vediamo come ancora questo personale riesca a mantenere motivazione a fronte dell'indifferenza che gli è stata prestata sino ad oggi dalla politica.

Sembra davvero che si voglia disconoscere l'impegno e mortificare la figura del dirigente penitenziario.

E, infatti, nonostante la gravità della situazione carceraria italiana il Governo intende ridurre i già esigui organici del personale della carriera dirigenziale penitenziaria e del personale penitenziario che, invece, dovrebbero essere esclusi, a tutti i livelli, dalla **spending review** delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni prevista dal comma 1 dell'art. 2 del D.L. 06.07.2012 n. 95, 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”**...

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 il governo annuncia migliaia di assunzioni di **personale docente**.

Il Si.Di.Pe. (Sindacato Direttori Penitenziari) – che è l'organizzazione sindacale che raccoglie il maggior numero dei dirigenti penitenziari di diritto pubblico ex D.Lgs. n.63/2006 (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 ne discenderebbero per il sistema penitenziario.**

Per questa ragione il Si.Di.Pe. ha inviato lo scorso 19 maggio al Signor Ministro della Giustizia, On.le Andrea Orlando, 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 **Commissione Giustizia** del Senato, che aveva espresso parere favorevole all'art. 2 del D.L. n.95/2012 solo a condizione che si fosse escluso il personale dell'amministrazione penitenziaria dalle ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche;
- **dal D.A.P.** (come comunicato alle OO.SS. con nota GDAP-0276479-2012 del 25.7.2012), il quale aveva segnalato agli Organi competenti che l'applicazione dei tagli di organico statuiti nel Decreto Legge 6 luglio 2012 n.95 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.**

- dall'**Ordine del giorno, il n.9/5389/53**, approvato nella precedente 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, D.L. 13 agosto 2011 n.138, convertito con legge 14 settembre n.148)".
- dall'allora Ministro della Giustizia del **governo Monti**, per bocca di 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 all'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione un'interpretazione che escludesse il personale penitenziario dalle nuove riduzioni di organico (cfr. intervento del 29.11.2012 del sottosegretario alla Giustizia relativo **all'interrogazione a risposta immediata in Commissione Giustizia n. 5-08488**, nella seduta della Camera dei Deputati n.721 del 21.11.2012).

È pacifico che i dirigenti della carriera dirigenziale penitenziaria (dirigenti di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna), **pur non essendo "poliziotti" rientrano pienamente nell'ambito del Comparto Sicurezza** in quanto in capo al Direttore discendono dall'Ordinamento penitenziario, dal Regolamento di Esecuzione e dal D.Lgs. 15 febbraio 2006 n. 63 anche **funzioni di garanzia dell'ordine e della sicurezza**. Tra le altre norme si citano: A) l'art.2, D.P.R. D.P.R. 30.06.2000 n. 230; 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 D.Lgs. 63/2006 sono attribuiti anche gli altri incarichi di cui al comma 1 dell'art. 9 L. 15 dicembre 1990, n. 395 "*Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria*"; al personale della carriera dirigenziale penitenziaria di cui al D.Lgs. 15 febbraio 2006 n.63 rientra pienamente nell'ambito del Comparto Sicurezza essendo **destinatario del trattamento giuridico ed economico del personale dirigente della Polizia di Stato**.

Orbene, l'art.2, comma 4 bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della 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.

Il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, con nota del Suo Gabinetto con nota prot. N.0034381.U datata 15.10.2014, ha inviato ai sindacati, a titolo di informativa, la nuova proposta di riorganizzazione ministeriale, ai sensi dell'articolo 2, comma 10 ter, del Decreto Legge n.95/2012 e successive modifiche, corredata delle prescritte relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria, comunicando loro di averla già **trasmesso in pari data 15.10.2014 (data coincidente con la scadenza fissata dalla legge), alla Funzione Pubblica**.

La nuova proposta di riorganizzazione ministeriale non è adeguata e coerente alle esigenze effettive dell'Amministrazione penitenziaria e non supera sostanzialmente le forti contraddizioni e criticità già rappresentate al Ministro della Giustizia Andrea Orlando da tutti i sindacati (dal Si.Di.Pe. con nota del 16.07.2014) in occasione dell'incontro dell'08 ottobre.

Non sono state, infatti, **affatto superate alcune importanti contraddizioni normative e organizzative che erano state rappresentate con la nota Prot. n.253/T/14.69 del 28 settembre 2014**, relativamente all'ipotesi organizzativa illustrata nel documento di sintesi delle proposte redatte dai gruppi di lavoro istituiti per l'approfondimento dei principali temi rilevanti ai fini della predisposizione del Regolamento in questione, che era stato inviato dal Gabinetto con nota prot. n.0031709.PU (Pos.60367) del 23.09.2014.

Resta il sospetto, già allora espresso dal Si.Di.Pe., che la composizione di quei gruppi di lavoro, troppo sbilanciata dalla presenza di magistrati, abbia determinato un risultato squilibrato e di penalizzazione del

D.A.P. e del personale della dirigenza penitenziaria, nelle proprie legittime aspirazioni di riconoscimento del proprio ruolo, delle proprie funzioni e, quindi, della propria crescita nella carriera.

La nuova proposta di riorganizzazione ministeriale, **ben lungi dal ricercare assetti organizzativi volti a semplificare ed efficientare il sistema** penitenziario, **scardina e destruttura** completamente il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria **per portare, presso altri Dipartimenti, competenze e funzioni maturate, nel corso di decenni, all'interno del D.A.P. 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** (ex D.Lgs. n. 63/2006 concernente l'Ordinamento della Carriera dirigenziale penitenziaria, istituita con la L.154/2005), **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 D.A.P. perché demandate espressamente dalla legge a dirigenti di diritto pubblico, cioè ai dirigenti penitenziari.**

Certamente per migliorare il sistema occorre investire e investire significa anche rinnovare le risorse, anche investendo in una classe dirigente che conosce l'Amministrazione per aver fatto amministrazione sul campo, negli istituti e servizi penitenziari.

Non si può non ricordare, peraltro, 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, peraltro, contribuisce al triste primato che il nostro Paese ha in Europa, quello del più alto numero di condanne inflitte dalla Corte di Strasburgo per violazioni dell'articolo 6 §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.

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, peraltro, 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 §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**¹ relative a proposte di un altro gruppo di lavoro presso Palazzo Chigi, coordinato da un noto pubblico ministero e del quale farebbero parte anche altri noti magistrati, che avrebbe prospettato

- **la soppressione del D.A.P.,**
- **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, **semberebbe 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 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) che nella PARTE V "Direzione e Personale-II**

¹ L'Espresso del 26.09.2014: " - Carceri, via la polizia penitenziaria. Per la Giustizia, il pool di Renzi al lavoro. Palazzo Chigi affida lo studio della riforma a un comitato guidato da Gratteri con Davigo e Ardita. Con proposte radicali su carceri e polizia penitenziaria. Che però potrebbero scontrarsi con quelle elaborate dai tecnici del ministero guidato da Andrea Orlando" di Lirio Abbate.
http://espresso.repubblica.it/palazzo/2014/09/25/news/giustizia-il-pool-di-renzi-1.181637?ref=HEF_RULLO

servizio penitenziario come servizio pubblico”, al n.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. Tanto 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.**

Il nuovo schema di riorganizzazione del Ministero della Giustizia che depaupera e destruttura il D.A.P., tra l'altro portando fuori da esso l'esecuzione penale esterna, rischia di agevolare processi rivolti a fare **sempre più del carcere un luogo di mera sicurezza, cioè, sempre più un “carcere di polizia”.**

Lo schema di d.P.C.M. proposto;

- è incoerente rispetto al vigente assetto normativo non solo perché la dirigenza penitenziaria dovrebbe ritenersi esclusa dalla spending review in quanto essa è destinataria del trattamento giuridico ed economico del personale della polizia di Stato con funzioni di polizia e costituendo l'Amministrazione penitenziaria nel suo insieme articolazione appartenente alla complessiva struttura di sicurezza dello Stato, essa dovrebbe ritenersi implicitamente inserita dalla dizione della norma tra quelle destinatarie dell'esclusione di cui all'art.2, comma 7 del medesimo Decreto Legge, ma anche perché le riduzioni in “compensazione” devono ragionevolmente riguardare categorie dirigenziali omogenee, sicché non è ipotizzabile una riduzione di personale della carriera dirigenziale penitenziaria di diritto pubblico ex D.Lgs. n.63/2006 in favore di posti dirigenziali di diritto privato ex D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ;
- intende ridurre **da 16 a 11 i Provveditorati Regionali** dell'Amministrazione penitenziaria, sopprimendo i Provveditorati di Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Umbria, **alterando l'assetto funzionale dell'Amministrazione in sede territoriale periferica.** I PRAP, infatti hanno 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;
- intende **eliminare la Direzione Generale del Bilancio alla Direzione Generale dei Beni e dei Servizi**, trasferendo la competenza complessiva alla istituenda Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie **presso il D.O.G.** e mantenendo al DAP, nell'ambito della Direzione Generale del Personale, ridenominata Direzione generale del personale e delle risorse, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali, dei beni immobili, dei beni mobili e dei servizi, dell'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio e la formulazione dei relativi pareri tecnici. A tale scelta consegue, quindi, un disfunzionale smembramento delle competenze tra due Dipartimenti (DAP e DOG), a fronte di una **complessità e specificità del DAP che rende indispensabile un'autonomia gestionale e finanziaria** che gli consenta di valutare direttamente le proprie necessità complessive, per l'evidente alto carattere tecnico delle valutazioni sottese.
Tra l'altro trasferire queste competenze al D.O.G. determinerebbe la creazione ex novo di 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 D.O.G. che non ha, al contrario del D.A.P., una struttura in grado di sostenere questo gravoso impegno. 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 D.A.P. per crearne un'altra presso il D.O.G..
- intende **trasferire la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del D.A.P. al Dipartimento della Giustizia Minorile (D.G.M.),** in aperto contrasto con la normativa di settore attualmente vigente ed al solo scopo effettivo di mantenere in vita il Dipartimento della giustizia

minorile il cui assorbimento all'interno del DAP sarebbe più funzionale ed assicurerebbe un effettivo risparmio di spesa.

Preliminarmente a riguardo è opportuno precisare che **il Si,Di.Pe. non ha nessuna posizione pregiudizialmente negativa rispetto alla creazione di un nuovo Dipartimento, di stampo europeo e sul modello del *probation system***, il quale riunisca le due anime dell'esecuzione penale esterna adulti e minori.

Ma si tratterebbe, evidentemente, di un modello organizzativo profondamente diverso dal neo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che oggi si vorrebbe realizzare e che certamente non risponde affatto al parere reso dalla I Commissione della Camera dei Deputati il 29 marzo 2012 sullo schema di d.P.R. recante il regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia che, al contrario, la relazione illustrativa dichiara essere stato recepito.

Il trasferimento della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna dal D.A.P. al D.G.M. contrasta con **la vigente normativa che vuole l'esecuzione penale interna ed esterna come sistema unitario**, in particolare tale ipotesi contrasta:

- 1) con quanto previsto dall'**art. 30 della Legge n. 395/90**, che, nell'istituire il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria stabilisce che il D.A.P. *“provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia: a) 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; b) 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”*.
- 2) con il **D.Lgs. 30 ottobre 1992, n.44 (artt. 2 e segg.)** che attribuisce, 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.
- 3) Con l'**art. 3 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230** che prevede, inoltre, che alla direzione degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi U.E.P.E. ex art.72 L.354/75 per come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. b, L. 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 (U.E.P.E.) rispondono dell'esercizio delle loro attribuzioni al Provveditore Regionale e al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.**
- 4) con l'**art. 4 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230** che, al fine di garantire l'integrazione ed il coordinamento degli interventi di tutti gli operatori, dispone: a) 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; b) che i direttori degli istituti e dei centri di servizio sociale indicano apposite e periodiche conferenze di servizio.

L'ipotesi di riordino prevede, inoltre, che gli UEPE siano sottratti alla competenza dei PRAP per essere assegnati ai Centri per la giustizia minorile, creando 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, ed 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 D.G.M. 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 D.A.P.”, non è affatto praticabile.

La nuova proposta di organizzazione, infatti, dimentica che **gli U.E.P.E. sono diretti da dirigenti di diritto pubblico**, cioè da personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, di cui al D.Lgs. 63/2006, 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 C.G.M. sono dirigenti di Area 1, cioè dirigenti di diritto privato, ex D.Lgs. n.165/2001; 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 D.G.M. 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 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"*.

La logica dei numeri, cioè dei carichi di lavoro vorrebbe, semmai che fosse il Dipartimento della Giustizia Minorile ad essere assorbito dal D.A.P., perché, a fronte dei suoi costi, la sua ridotta mole di lavoro ben potrebbe essere gestita all'interno delle competenti Direzioni generali dello stesso D.A.P. (la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento e la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna) attraverso la creazione di due 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 D.G.M..

Ciò sarebbe non solo **più funzionale, ma determinerebbe, pure, un'effettiva e consistente riduzione della spesa pubblica.**

Si osserva che gli attuali 16 **Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria gestiscono:**

- **204 istituti** penitenziari, con **56.560 detenuti presenti al 31.08.2014** (54.252 uomini e 2.308 donne),
- e **82 UEPE** (Uffici di esecuzione penale esterna), con **32.206 casi in carico al 31.07.2014**, 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 15.09.2014 di 14,6 minori**;
- **13 Comunità ministeriali**, che ospitano i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità) e che registrano una **presenza media giornaliera al 14.09.2014 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 15.09.2014 di 363 minori**;
- **29 Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM)**, con **18.158 casi in carico**.

In conclusione sul punto occorre rilevare che alla luce delle vigenti disposizioni normative di rango primario sopra citate e in assenza di un qualunque riassetto normativo di pari livello non pare possibile né è coerente al sistema dell'esecuzione penale, complessivamente considerato, il trasferimento dell'esecuzione penale esterna dal DAP al D.G.M.).

- il nuovo schema di d.P.C.M. prevede ben **due tagli di dirigenti penitenziari non generali** (n. 39, ex D.L.138/2011, e n.8, ex D.L.95/2013) per un totale di ben 47 posti di funzione, che vanno ad aggiungersi alle riduzioni precedenti (n.68 ex D.L. 112/2008 + n.38 ex D.L. 194/2009) **di ben n.106 posti**. Complessivamente, tali riduzioni porterebbero la dotazione organica dei dirigenti penitenziari non generali da una situazione iniziale, prevista dal D.Lgs. n. 63/2006, di n. 539 dirigenti (476 del ruolo di istituto penitenziario e 63 del ruolo di esecuzione penale esterna), a solamente **n. 334 dirigenti (300 del ruolo di istituto penitenziario e 34 del ruolo di esecuzione penale esterna)**, con la cancellazione di complessivi 205 posti ed i dirigenti del ruolo di istituto penitenziario passano a soli 300 (poiché dall'indicazione finale del numero dei dirigenti non generali di carriera penitenziaria DAP sono stati scomputati i 34 dirigenti UEPE di carriera penitenziaria traslati al DGMC perché rientrerebbero nella direzione generale dell'esecuzione penale esterna).

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.

A ciò si aggiunga che gli UEPE assorbirebbero le competenze degli attuali uffici minorili che si occupano delle misure alternative relative ai minori, atteso che il nuovo schema di d.P.C.M. prevede l'accorpamento degli uffici territoriali, con conseguenti macro aree di competenza.

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 D.A.P., 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 si 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.

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 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.**

Il Si.Di.Pe. ritiene che occorra:

- **rivedere l'ipotesi di d.P.C.M.** 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, D.L. 13 agosto 2011 n.138, convertito con legge 14 settembre n.148.
- **di mantenere l'esecuzione penale esterna**, per coerenza al vigente assetto normativo complessivo che vuole l'esecuzione penale interna ed esterna come un sistema unitario e sinergico, **all'interno del D.A.P.;**
- di assicurare il Paese **sull'assenza di qualunque volontà del Governo** di promuovere riforme che **cancellino la figura attuale del direttore per reclutare i nuovi direttori 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 D.Lgs. n. 63/2006, gli competerebbero) in favore di esterni all'Amministrazione (siano essi magistrati o dirigenti),
 - quanto **favorendo l'implementazione dei ruoli ed il necessario rinnovamento della classe dirigente.**

Infatti, in questo delicatissimo momento la dirigenza penitenziaria è più che mai essenziale e dovrebbe essere valorizzata, professionalmente ed economicamente, perché ad essa è demandato per legge il compito di assicurare il governo del delicato sistema dell'esecuzione penale.

Non v'è dubbio, peraltro, che gli obiettivi di politica penitenziaria definiti dal Governo e, specificamente, dal Ministro della Giustizia, possono avere maggiore efficacia solo attraverso una dirigenza penitenziaria, alla quale è demandato il compito di dare attuazione alle linee di indirizzo politico, che sia posta nelle

condizioni di riconoscersi all'interno di un progetto complessivo riguardante il sistema penitenziario, e ciò sarà possibile in quanto essa avverta l'effettivo riconoscimento giuridico ed economico dell'importanza e della delicatezza delle sue funzioni e ritrovi, anche per questo, maggiore motivazione.

Il Si.Di.Pe., inoltre, ritiene che la presenza di un Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in questa fase di riprogettazione del D.A.P. avrebbe potuto aiutare la definizione di un modello organizzativo più appropriato e, certamente, avrebbe dato la possibilità all'Amministrazione Penitenziaria di avere più voce per una rappresentazione più adeguata delle proprie esigenze e, quindi, anche delle criticità e dei rischi che conseguono all'ipotesi di riorganizzazione che il 15 ottobre è stata inviata dal Gabinetto del Ministro della Giustizia alla Funzione Pubblica.

A meno che, e non lo si vuole pensare, la mancata nomina del Capo DAP sia invece finalizzata proprio a non consentire che un vertice legittimato in tal senso potesse rappresentare esigenze, criticità e rischi al Ministro.

Per questa ragione il Si.Di.Pe. ha inteso rappresentare al Guardasigilli i pericoli che altri, forse, non gli hanno evidenziato.

Confidiamo, quindi, anche su questa delicatissima questione, nella capacità di ascolto e di riflessione che sin dall'inizio il Ministro Orlando ha avuto nell'affrontare tutte le situazioni.

Rosario Tortorella
(Segretario Nazionale Si.Di.Pe.)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rosario Tortorella', written in a cursive style.