



Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione

**Dipartimento Nazionale DIRIGENZA
Coordinamento MINISTERO GIUSTIZIA**

Via Emilio Lepido, 46 - 00175 ROMA, tel 06715393 - fax 0692912682. Email uilpa@uilpa.it
Via Arenula, 69/70 - 00186 Roma, tel 0668852036 - fax 066869555. Email giustizia@uilpa.it

Al Ministro della Giustizia
On.le Andrea Orlando
ROMA

Al Capo di Gabinetto
Dott. Giovanni Melillo
ROMA

Al Capo DAP
Dott. Santi Consolo
ROMA

OGGETTO: Osservazioni sullo “Schema di D.M. di individuazione presso il DAP degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l’organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali e individuazione posti di funzione degli uffici centrali e periferici”.

Signor Ministro della Giustizia,

questa O.S., con nota del 24 dicembre 2015, ha ricevuto per opportuna informativa lo schema di decreto, indicato in oggetto.

Con rammarico si deve prendere atto, che il testo del D.M. appare molto diverso dai contenuti enunciati nel D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, che prevedevano l’applicazione delle politiche di *spending review* degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, solo presso gli uffici centrali del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria.

E’ stata posta in atto una operazione di ortopedia organizzativa, complessa e nel contempo caotica, senza che si conoscano le valutazioni compiute a monte e i criteri seguiti per la redazione dello schema di decreto.

Quindi, questa organizzazione sindacale in via preliminare, non può fare a meno di evidenziare la inopportunità di tale *modus operandi*, che certamente non crea le condizioni per meglio realizzare quegli obiettivi istituzionali che costituiscono la *mission* dell’Amministrazione penitenziaria.

In vero, esaminato il predetto schema di decreto, si hanno seri dubbi e perplessità in considerazione:

- Alla classificazione degli Istituti penitenziari sul territorio nazionale, definita solo sulla base di un computo numerico della popolazione detenuta, senza considerare la complessità delle singole strutture penitenziarie.
- Ai criteri seguiti per l’accorpamento degli istituti, in alcuni casi, notevolmente distanti, con consequenziali difficoltà di gestione che potrebbero derivarne.

- Alla individuazione del numero dei dirigenti penitenziari da assegnare alle singole strutture penitenziarie. Infatti, a parità di livello individuato, si trovano indicate dotazioni organiche dirigenziali diverse.
- Alla mancanza di qualsiasi riferimento a disposizioni attuative, in merito al funzionamento delle strutture penitenziarie accorpate e degli istituendi distaccamenti di alcuni Provveditorati, se non un accenno nelle disposizioni finali alla costituzione dei centri unici direzionali.
- Alla previsione tra le disposizioni finali del D.M., di un rinvio a successivi decreti per l'individuazione dei criteri per l'attribuzione dei soli incarichi dirigenziali, anche temporanei, presso l'amministrazione centrale, non considerando che tutti gli incarichi dirigenziali sono temporanei, in quanto di durata triennale e che i decreti dovrebbero disporre per tutti i posti di funzione dirigenziale presso le articolazioni sia centrali che periferiche individuati nella bozza di decreto.

Appare necessario, quindi, enucleare le seguenti considerazioni che, oltre a poter fungere da base di confronto, rappresentano il contributo, suscettibile di ulteriore approfondimento della scrivente O.S., allo scopo di rendere quanto più realmente funzionale il modello organizzativo predisposto nell'attuale bozza di D.M., che tutt'ora non sembra essere aderente alle concrete esigenze dell'Amministrazione.

La difficile e particolare situazione delle carceri rende irragionevole l'adozione di un provvedimento funzionale solo agli interessi dell'Amministrazione, senza tenere in giusta considerazione il personale della Carriera dirigenziale penitenziaria che ha il compito specifico di gestire le risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Amministrazione, a tutti i livelli e, pertanto, solo attraverso una sua valorizzazione giuridico-economica è possibile creare le condizioni per meglio realizzare gli obiettivi istituzionali.

Tra l'altro, la previsione dei posti di funzione per i dirigenti penitenziari, presuppone necessariamente la risoluzione della problematica della mobilità di tale personale, che può trovare il suo esito solo nell'adozione di un contratto, apparendo inaccettabile che resti oltremodo impregiudicata la questione economica riguardante la categoria. Si deve sottolineare, infatti, l'indissolubilità logico-giuridica della mobilità (a domanda o d'ufficio) alla stipula del primo contratto del personale della carriera dirigenziale penitenziaria ex D. Lgs. n. 63/2006.

A tal proposito, si richiama anzitutto l'art. 1, comma 29, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14.09.2011, n. 148, secondo il quale la *mobilità* in ambito nazionale dei "*dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165, esclusi i magistrati.*".... è attuata..” secondo criteri ed ambiti regolati dalla *contrattazione collettiva di comparto*”. Tale norma ha portata generale, e, pertanto, ad esclusione dei magistrati, si applica anche al personale del comparto pubblico.

Senza contare quanto previsto dalla normativa europea, in relazione al trattamento economico del personale penitenziario, che prevede, tra l'altro, che la remunerazione e i vantaggi della loro carriera si devono determinare tenendo conto della natura **ingrata** del loro lavoro.

Ciò è tanto più vero se si intende procedere ad una riorganizzazione con consequenziale attribuzione di incarichi dirigenziali, consistenti, talvolta, anche nell'attribuzione di direzioni di uno o più Istituti penitenziari in capo allo stesso Dirigente.

E' il caso, in proposito, di ricordare le regole 50.4 della risoluzione O.N.U. del '55, riproposta nel nostro Paese, la quale stabilisce che quando due o più stabilimenti sono sotto la direzione di un solo direttore, questi deve visitare ciascuno di essi frequentemente. Inoltre, ogni stabilimento deve avere a capo un **funzionario residente responsabile**.

Come si concilia, quindi, la richiamata raccomandazione con una organizzazione che stabilisce l'accorpamento di tre stabilimenti penitenziari, prevedendo in organico solo due dirigenti penitenziari (vedi ad esempio la Direzione della C.C. di Trapani accorpata, nello schema di

decreto, con l'Istituto di Castelvetro e la C.R. di Favignana), oppure la presenza di un solo dirigente in Istituti di II Livello. Come si può provvedere alla sostituzione per assenza delle unità dirigenziali in strutture così complesse, senza ricorrere alla prassi, spesso deleteria, della delega di funzioni al personale con livello più alto delle qualifiche funzionali. Di certo, tale prassi potrebbe addirittura avere effetti negativi sul già povero FUA delle qualifiche funzionali penitenziarie, che verrebbe ad essere ulteriormente ridotto a causa della necessità di aumentare il numero di quanti vengono indennizzati per aver espletato funzioni dirigenziali.

Con ciò si perpetuerebbe il tipico difetto delle strutture organizzative pubbliche italiane: il peso graverà sempre sull'anello più debole!

Andando ad analizzare nello specifico la bozza proposta, risultano evidenti le seguenti incongruenze.

✓ Ufficio Relazioni Sindacali: l'attuale assetto normativo prevede che sia il Capo dell'Amministrazione a stipulare contratti ed accordi aventi influenza sul personale. Da ciò la necessità che il detto Ufficio faccia parte integrante dello staff del Capo Dipartimento, soprattutto per la necessità di assolvere ad un ruolo che deve essere maggiormente "politico" piuttosto che meramente amministrativo, dovendo avere cura di mantenere quel contatto continuo con le OO.SS. partecipando attivamente alla redazione delle strategie gestionali del personale dell'Amministrazione, la cui elaborazione ed attuazione, discendendo dalle direttive impartite proprio dal Sig. Ministro, è precipua delle prerogative del Capo Dipartimento. Pertanto appare necessario la ricollocazione di tale Ufficio dalla Direzione Generale del Personale (art. 5 co. 1, let. d) agli Uffici di staff del Capo Dipartimento (art. 4, co.1).

✓ Si segnala un refuso all'art. 6, co. 1, let. d, laddove si menziona nuovamente l'Uff. IV per i detenuti gestiti in alta sicurezza, piuttosto che l'appropriato Uff. V.

✓ All'articolo 8, comma 3, laddove vengono elencate le strutture formative del DGMC, poste in Castiglione delle Stiviere e Messina, viene omessa, per evidente dimenticanza, la struttura di Roma. Appare opportuno integrare, esplicitando la struttura formativa minorile della Capitale.

✓ Distaccamenti dei Provveditorati (art. 9, co.2). Apprezzeremo lo sforzo fatto dall'Amministrazione di recepire le indicazioni offerte in merito da questa O.S. al momento della discussione inerente il DPCM di riorganizzazione (84/2015); tuttavia, la declinazione pratica di quanto allora proposto, appare oggi largamente incompleta e determina effetti insufficienti. Infatti avevamo indicato e riproponiamo l'idea di Presidio, rispetto al presente "*distaccamento*" proprio perché convinti della necessità di conservare integra la funzione di coordinamento e supporto del sistema penitenziario territoriale. Il Presidio, infatti, seppur privato per esigenze di risparmio, del dirigente generale e del conseguente staff dirigenziale, avendo al vertice almeno un dirigente può assolvere a quelle funzioni di raccordo essenziali per garantire la sicurezza delle strutture penitenziarie, soprattutto dinanzi a situazioni di elevata criticità, supportando, al contempo le necessità gestionali degli Istituti, attraverso l'Area Contabile e Tecnica del Presidio/Distaccamento, che possono essere collocati presso le strutture demaniali che attualmente ospitano i PRAP in chiusura e che assicurerebbe tutto quel novero di attività gestionali e di controllo, che vanno dall'espletamento delle gare d'appalto, soprattutto delle più complesse, allo scarico del materiale, dalla verifica delle esigenze edilizie, alla progettazione degli interventi ed al controllo della loro attuazione. Attività questa che non possono essere rese a centinaia di chilometri di distanza, neppure con un'informatizzazione avanzata, se si vogliono effettivamente attuare senza pregiudizio per l'ordine e la sicurezza degli istituti.

✓ Centri unici direzionali (art. 11, co. 2, let. e) per questo ulteriore assetto organizzativo, in linea generale vale quanto esplicitato per i Presidi/Distaccamenti. In particolare, va specificato se tali strutture sono complementari all'accorpamento gestionale degli Istituti del DAP oppure se possano/debbono essere impiegati anche per i Servizi Minorili. Se quest'ultimo caso dovesse concretarsi, esso deve essere analizzato con profonda attenzione rispetto alla realizzazione concreta della specificità minorile, esplicitando che la gestione unificata può e deve limitarsi esclusivamente alle attività di contabilità, particolarmente quella penitenziaria, poiché similari. Ciò in quanto

l'attività di direzione, organizzazione e gestione amministrativa di tali Servizi è strettamente connessa alla realizzazione del peculiare trattamento del minore o giovane adulto in età evolutiva.

✓ Tabella A1. Amministrazione centrale - Direzione Generale della Formazione - Ufficio III. Questo Ufficio si occupa della formazione del personale dell'Area Penale Esterna e della Giustizia Minorile. Appare necessario l'inserimento in questo Ufficio anche di un Dirigente della Giustizia Minorile per salvaguardare quella formazione peculiare e funzionale al sistema dei Servizi Minorili, così come efficacemente realizzata sin qui dall'Istituto Centrale di Formazione minorile.

✓ Inoltre, seppur non è argomento esplicito di questo D.M., è di tutta evidenza come le conseguenze di quanto in esso normato produrranno possibili effetti connessi alla mobilità delle qualifiche funzionali, soprattutto di quelle che attualmente prestano servizio nei PRAP in chiusura: nel richiamare il limiti in tema di mobilità posti dalla L. 114/14 ed il carattere contrattuale dell'istituto in parola (L.148/11), si invita L'Amministrazione a voler favorire l'eventuale mobilità su base volontaria di questo personale verso altre strutture del Ministero della Giustizia delle medesime città attuali sedi di servizio, particolarmente verso la Giustizia Minorile, oppure verso altre Amministrazioni collocate in quei territori.

✓ Con riferimento a quanto previsto dallo schema di decreto in esame, in merito all'attribuzione degli incarichi dirigenziali di livello superiore, nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, in premessa, non si evince alcun richiamo all'art. 7 del già citato D. Lgs. n. 63/2006, ove è previsto che tale attribuzione avviene nei limiti dei posti in organico mediante valutazione comparativa alla quale sono ammessi **i soli dirigenti penitenziari con almeno nove anni e sei mesi di effettivo servizio senza demerito dall'ingresso nella carriera**. La normativa richiamata riconosce, infatti, alla carriera dirigenziale penitenziaria un'autonoma collocazione professionale a cui si accede mediante concorso, affermandone l'alto profilo qualitativo e l'esperienza specifica nel settore ed escludendo che si possa ricorrere al conferimento di incarichi dirigenziali, anche di livello superiore, in favore di persone estranee alla carriera medesima.

Questa O.S. auspica che l'Amministrazione voglia per il futuro, non assumere provvedimenti unilaterali per l'attribuzione di incarichi difformi alla normativa su richiamata, applicata alla dirigenza penitenziaria, ancor più a seguito dell'adozione delle politiche di *spending review* anche all'Amministrazione penitenziaria e in considerazione della decadenza degli attuali incarichi conferiti ai magistrati presso il D.A.P., al momento dell'entrata in vigore del decreto di organizzazione in esame.

Alla luce delle considerazioni suesposte, la scrivente O.S. chiede a Lei, Signor Ministro, di voler autorevolmente intervenire, non sottoscrivendo lo schema di decreto in oggetto, così come predisposto, chiedendo sin d'ora un incontro, per consentire la disamina e il coordinamento del documento, unitariamente alle altre organizzazioni sindacali di categoria.

Certi della Sua attenzione, restiamo in attesa di un gradito cenno di riscontro.

Con cordialità.

UILPA Dirigenza
Mauro Nesta

UILPA Giustizia
Domenico Amoroso