

# **Dossier sul Ministero della Giustizia**

a cura dei coordinamenti nazionali  
Polizia Penitenziaria, Dap, DGM,  
Organizzazione Giudiziaria e Archivi Notarili

**FPCGIL**

## **Archivi Notarili**

Gli Archivi Notarili fino ad oggi hanno avuto una direzione totalmente autonoma e sono un'Amministrazione caratterizzata da un alto livello di specializzazione.

In questi anni gli Archivi hanno potuto migliorare i risultati dimostrandosi un'Amministrazione con un bilancio in attivo e ciò è stato possibile soprattutto alla loro autonomia che ha permesso una gestione elastica di piccoli problemi e grandi emergenze con ottime conseguenze con il rapporto con l'utenza.

Anche nel caso degli Archivi un parere del Consiglio di Stato, grazie ad una segnalazione della FPCGIL, ha sventato un progetto di riorganizzazione che stravolgeva questa amministrazione privandola di una Dirigenza autonoma accorpandola alla Direzione degli Affari di Giustizia che avrebbe avuto funzioni di vigilanza attraverso l'esercizio anche di poteri ispettivi.

Gli Archivi sono un'amministrazione virtuosa, fino ad oggi un esempio per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e devono, a nostro avviso, continuare a mantenere la propria autonomia per la propria specificità.

Il personale degli Archivi è dotato di una formazione altamente specializzata: anche in questo caso il Contratto Integrativo firmato dalla minoranza delle OO.SS ha creato alcuni scompensi e gravissimo malcontento tra i lavoratori. Anche per gli Archivi le conseguenze sulla funzionalità sono molto incisive in quanto alcune figure alle quali è stato di fatto impedito di riqualificarsi rimangono bloccate in aree inferiori pur avendo maturato un altissimo livello di competenza e di specializzazione mentre l'Amministrazione degli Archivi avrebbe bisogno che questo personale confluisse nelle aree superiori per poterlo utilizzare al meglio.

Una nuova politica degli organici, che sfugga ancora una volta alla logica dei tagli indiscriminati, e un progetto di riorganizzazione che annulli le storture del Contratto Integrativo sarebbero necessari per mantenere il servizio di questa Amministrazione, tra i primi della Pubblica Amministrazione, a livello degli standard attuali.

## Il sistema dell'esecuzione penale

In Italia, l'aumento della popolazione detenuta tra il 1999 e oggi è stato di notevole rilievo e la tendenza prosegue tuttora a ritmi serrati.

Se alla fine di quell'anno le presenze in carcere sfioravano le 52.000 unità, all'indomani del voto del provvedimento di indulto del luglio 2006 erano scese da 60.000 a 38.800 circa. Un provvedimento dunque necessario per l'insostenibile sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani ma che offriva anche una serie di opportunità purtroppo eluse : quella di potenziare le strutture e l'organico degli operatori penitenziari e di valorizzare le professionalità preposte al trattamento e all'azione rieducativa della pena, ovvero principi istituzionali sui quali si fonda l'intero sistema penitenziario che insieme al diritto alla sicurezza per la collettività garantiscono una esecuzione delle pene conforme al dettato costituzionale e all'ordinamento penitenziario. Poteva essere una occasione per poter intervenire sull'abolizione delle leggi sulla tossicodipendenza, sugli extracomunitari e sulla recidiva che hanno favorito il sovraffollamento carcerario in larga parte costituito da indigenti, psichiatrici, tossicodipendenti e stranieri privi di permesso di soggiorno.

I detenuti presenti nelle carceri italiane hanno superato la soglia delle 68.000 presenze, a fronte di una capienza regolamentare di 43.074 posti. Il sovraffollamento ha raggiunto dunque oggi livelli mai visti prima. Se è vero che sono diminuiti in questi anni i detenuti condannati a lunghe pene, sono aumentati coloro che scontano sentenze fino a tre anni di carcere e che potrebbero dunque potenzialmente accedere alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario.

La Fp CGIL ed i lavoratori penitenziari hanno in questi anni condotto un'azione di denuncia costante dei danni che questo stato di cose avrebbe provocato, tuttavia dobbiamo ammettere che si è preferito soffiare sul fuoco delle paure collettive piuttosto che approntare un organico "Piano carceri" che restituisse civiltà e sicurezza al nostro paese in coerenza dell'art. 27 della Costituzione.

Ci si è dovuti invece misurare con il facile sensazionalismo del famigerato "piano carceri" varato dal governo Berlusconi, un impianto normativo che ha annunciato e previsto una serie di azioni che, non solo sono risultate poco deflative ma hanno gravato e gravano tutt'oggi sugli esigui numeri degli operatori del trattamento, educatori ed assistenti sociali, chiamati dalla legge a contribuire con atti ed indagini sociali rimesse alle valutazioni della Magistratura di Sorveglianza.

La legge 199/2010 (cd. svuotacarceri), uno dei pilastri che avrebbe dovuto sostenere il "Piano carceri" ha fino ad ora prodotto la scarcerazione di appena qualche migliaio di detenuti e non è servita a frenare il crescente sovraffollamento.

Ha invece introdotto, in particolare negli Uffici di Esecuzione penale esterna, elementi di ulteriore complessità tali da rischiare la paralisi operativa dell'intero sistema dell'esecuzione penale già in forte crisi.

Alla grave carenza di personale determinato dal blocco delle assunzioni e del tur-over si aggiunge la grave carenza di risorse finanziarie che incide negativamente sulla possibilità per tali professionalità di poter disporre degli strumenti indispensabili all'espletamento dei loro compiti istituzionali.

Negli istituti penitenziari i tagli sono gravati anche sui capitoli che garantivano non solo le attività trattamentali ma anche, con il lavoro domestico dei detenuti, le condizioni igieniche e di decoro.

In questo quadro desolante i danni della giustizia si intrecciano con le vite di quelle persone e di quelle famiglie che si trovano a vivere il dramma della carcerazione, meritata o immeritata che sia, e che non possono contare sulla speranza di un reinserimento sociale potendo essere sicuri del solo contenimento fisico in strutture sempre più affollate e ipocritamente "aperte".

## **PROPOSTE**

Occorre ristabilire le condizioni di umanità e di civiltà del sistema che, insieme al diritto alla sicurezza per la collettività, tornino a garantire una esecuzione delle pene conforme alle previsioni della Costituzione e dell'Ordinamento penitenziario e ad offrire concrete opportunità di rieducazione e di reinserimento sociale.

Una delle risorse strategiche per iniziare la ricostruzione di un sistema penitenziario civile, dignitoso e rispettoso del senso di umanità, sta nel personale dell'Amministrazione penitenziaria, nella complessa e peculiare articolazione di professionalità e di culture formatesi, negli anni, intorno ai problemi dell'esecuzione penale.

Culture professionali che oggi risultano impoverite e depauperate dall'inadeguatezza delle dotazioni organiche, dalle scarse prospettive di crescita e di riqualificazione, dal mancato riconoscimento di agibilità, di autonomia e di responsabilità.

E' necessario quindi avviare quelle riforme strutturali che sono state la precondizione dell'applicazione della Legge 241/2006 riguardante il provvedimento di indulto.

A cominciare dalla Riforma del Codice penale, alla revisione delle leggi riguardanti la tossicodipendenza e gli extracomunitari nonché quella sulla recidiva i cui effetti sono risultati devastanti per il sistema carcerario.

Ma occorre anche avviare, e con urgenza, un serio e funzionale intervento riformatore del complesso sistema penitenziario sia in termini di organizzazione sia della norma di riferimento, avviando un deciso potenziamento delle strutture e delle dotazioni organiche, con la chiara prospettiva di valorizzazione di tutte le professioni che nel contesto sono preposte all'assolvimento del mandato istituzionale.

L'offerta di servizi strutturati, dimensionati ad una utenza in espansione, con professionalità particolarmente qualificate alla cura della persona detenuta e alla presa in carico dei problemi individuali e sociali, è la condizione per interrompere e per iniziare ad invertire la tendenza a produrre indici eccessivi di carcerazione e di lunga durata dello stato di detenzione per le persone svantaggiate, insostenibili anche nella breve prospettiva.

L'intero sistema penitenziario deve essere consapevole della necessità e della priorità di questo investimento nei servizi e nelle strutture di sostegno alle misure alternative e sostitutive della detenzione. Nessun diverso investimento per l'edilizia penitenziaria o sulla sicurezza potrebbe inseguire il *trend* di crescita del sovraffollamento delle carceri e la carica potenzialmente esplosiva della segregazione di massa di persone senza speranza.

Il sistema penitenziario ha pertanto bisogno di serie innovazioni. E se vuole ambire a migliorare la qualità della vita e le condizioni di umanità delle pene, se intende realmente elevare la funzionalità dei servizi che rispondano agli standard di qualità, di efficienza e di efficacia richiesti dalle norme e dai regolamenti, deve ricollocare al centro dei suoi obiettivi i luoghi dove i servizi vengono realizzati: gli istituti penitenziari e gli uffici per l'esecuzione penale esterna .

In caso contrario assisteremmo per l'ennesima volta al triste ed irrispettoso scenario ove gli interessi e le incapacità risultano essere i veri protagonisti. Una immagine indecorosa che, nel caso specifico, oltre all'incremento abnorme della popolazione detenuta ha ulteriormente depotenziato e svilito il mandato istituzionale delle professionalità preposte.

## LA DIRIGENZA PENITENZIARIA

Gli Istituti penitenziari e gli Uffici di Esecuzione penale esterna sono diretti dai dirigenti penitenziari inquadrati in due ruoli distinti che si unificano al livello superiore dei dirigenti generali. Questi sono preposti ai provveditorati regionali e ad alcuni Uffici centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP).

La categoria ha vissuto un altalenante percorso normativo, fortemente condizionato dall'alternanza politico-legislativa che ha vissuto il Paese nell'ultimo ventennio.

La finanziaria del 1998 svincolò i direttori penitenziari dall'equiparazione con gli omologhi della Polizia di stato, che era stata introdotta frettolosamente dalla legge che smilitarizzava il corpo degli Agenti di custodia (l.395/1990) e che finiva per restringere in ambiti angusti le prospettive di una professionalità che si doveva dotare di contenuti ulteriori rispetto a quelli del mero controllo e della sicurezza cui meccanicamente veniva ricondotta dall'accennato apparentamento. Il percorso che allora si prefigurava, nel solco della generale riforma della dirigenza pubblica a seguito delle innovazioni introdotte dal d.to leg.vo 29/93 e quindi dal d.to 165/2001, subì un forte rallentamento con l'avvento della legislatura 2001-2006, fino al definitivo insabbiamento dei concorsi che erano stati anche banditi e che sulla base di una selezione meritocratica avrebbero riconosciuto la qualifica dirigenziale ai direttori che avevano gestito gli istituti ed i centri di servizio sociale.

Si fece quindi strada un disegno controriformistico che anticipava nei suoi contenuti politici e culturali quella che successivamente sarebbe stata la gestione Brunetta della Funzione pubblica, e che approdò alla legge 154 del 2005 (c.d. legge Meduri): la dirigenza penitenziaria veniva incapsulata in un alveo di diritto pubblico, che depotenziava le possibilità contrattualistiche, e tutti i funzionari della precedente carriera direttiva venivano riconosciuti di rango dirigenziale, a prescindere dal percorso professionale che fino ad allora avevano effettivamente svolto. L'Amministrazione Penitenziaria si trovò così provvista di oltre 500 dirigenti di cui solo una parte, all'incirca una metà, aveva effettivamente svolto funzioni inequivocabilmente dirigenziali.

Nella situazione attuale la dirigenza penitenziaria vive un momento di forte sofferenza, così come l'intero mondo penitenziario in tutte le sue articolazioni, i cui elementi specifici possono così essere riassunti:

- La distribuzione disomogenea, con sovradimensionamento nelle strutture di servizio e di coordinamento (provveditorati regionali e Dap) e gravi carenze nelle articolazioni territoriali che rivestono invece un ruolo centrale nel mandato dell'esecuzione penale, è aggravata dal mancato rinnovamento degli organici, cristallizzati ai livelli numerici del 1996, mentre il progressivo invecchiamento ha naturalmente provocato un sostanzioso esodo. E' pertanto urgente

un nuovo disegno organizzativo che redistribuisca le risorse con maggiore razionalità sul territorio e ristabilisca equilibri con altre categorie dirigenziali soprattutto a livello di amministrazione centrale; infatti i limiti numerici per l'attribuzione dei posti dirigenziali di cui all'art. 19 del d.to lg.vo 300 del 2000 non risultano al momento rispettati.

- Il ritardo nell'emanazione di una normativa specifica che risolva finalmente le ambiguità e gli equivoci dovuti al protrarsi ormai da oltre sei anni del "trattamento provvisorio" degli omologhi della polizia di Stato non può essere ulteriormente tollerato. Le trattative con le OO.SS. avviate nello scorso luglio per giungere finalmente al primo Contratto nazionale di categoria e di fatto interrotte devono riprendere al più presto per risolvere una situazione di patente illegalità e che riflette i suoi negativi effetti non solo a danno della categoria ma dell'intero sistema penitenziario.

## - La Polizia Penitenziaria -

Il Corpo di Polizia Penitenziaria è come noto un corpo di polizia ad ordinamento civile, istituito con legge 15 dicembre 1990 n. 395, è costituito da circa 45.000 operatori (in realtà oggi sono circa 39.000 i poliziotti amministrati), di cui circa 3600 donne ed è posto alle dipendenze del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Opera a difesa della legalità, della sicurezza e dell'umanizzazione del sistema penitenziario, garantisce la sicurezza e le condizioni di legalità all'interno degli istituti penitenziari e collabora alle attività di reinserimento sociale delle persone condannate, per l'attuazione del fine costituzionale della pena sancito nell'art. 27 della Costituzione.

Sin dalla sua costituzione, oltre a quelli appena accennati, numerosi e qualificanti sono stati i servizi assegnati nel corso degli anni al Corpo per la sua specifica professionalità: il servizio Traduzioni e Piantonamenti, il Gruppo Operativo Mobile, il servizio Cinofili, il Nucleo Investigativo Centrale, l'Ufficio per la Sicurezza Personale e Vigilanza, il servizio Telecomunicazioni, il servizio Navale, il servizio a Cavallo, il servizio di Polizia Stradale, il servizio Informatico e molto altro ancora. Compiti che continuano ad essere svolti con alto senso di responsabilità e grande competenza professionale dai poliziotti penitenziari che operano sul territorio nazionale, eppure troppo spesso garantiti tra mille oggettive difficoltà, riconducibili all'attuale pesantissimo sovraffollamento delle strutture penitenziarie, vecchie e non adeguatamente mantenute che impongono pessime condizioni di lavoro al personale, alla forte carenza di personale, che obbliga quello restante ad assumere carichi di lavoro individuali straordinari, costringendolo sovente anche a rinunciare all'esigibilità dei propri diritti contrattuali, alla mancanza di mezzi e strumenti funzionali ed idonei all'espletamento dei servizi richiesti, per la drastica riduzione degli stanziamenti economici imposti dalle schizofreniche scelte politiche e governative attuate fin dal 2001.

Un contesto avviato alla deriva, se non vi si porrà urgente rimedio, perché non si può certo negare che le modifiche normative adottate degli ultimi 10 anni dai governi che si sono succeduti abbiano di fatto provocato la crisi del sistema penitenziario: i vari pacchetti sicurezza che si sono succeduti, la ex Cirielli sulla recidiva, la legge Fini-Giovanardi sulle droghe, e la Bossi-Fini sull'immigrazione sono state, assieme ai tagli lineari imposti al sistema penitenziario e alle citate carenze strutturali e di organico, le ragioni principali dell'emergenza carcere.

Dall'esame e risoluzione di queste tematiche bisognerà, quindi, ripartire se si vuole realmente affrontare l'emergenza e provare a risollevarne la condizione, rendendolo finalmente capace di rispettare il proprio mandato costituzionale.

Lo diciamo dal 2006, all'indomani dell'indulto, quando con circa 36.000 detenuti ospitati nelle carceri invocavamo l'adozione urgente di quelle misure strutturali che giudicavamo essenziali per stabilizzare e normalizzare il sistema offrendogli una prospettiva di lungo raggio, proposte che abbiamo poi reso pubbliche con l'iniziativa del Coordinamento Nazionale Fp Cgil dell'ottobre dell'anno scorso "celle in piazza".

Di cui solo in parte si discute oggi, e il nuovo Ministro Severino ne ha in parte riassunto l'importanza, quando si fa riferimento all'esigenza di non considerare l'edilizia penitenziaria come l'unica soluzione all'emergenza in atto, ma si reputa invece necessario prevedere altri interventi di natura normativa sul versante dell'ampliamento delle misure alternative alla detenzione, sulla custodia cautelare in carcere e l'arresto facoltativo in flagranza di reato, la revisione dei codici e altro ancora.

Ma è anche necessario, vitale che si trovi parimenti urgente soluzione ad una serie di problematiche che mortificano la Polizia Penitenziaria.

Il mancato rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, innanzitutto, bloccato fino al 2014, il riconoscimento delle particolari funzioni espletate dai colleghi e dalle colleghe con il pagamento delle indennità previste per i servizi resi; il rispetto delle norme vigenti per il pagamento del lavoro straordinario imposto ai poliziotti penitenziari, delle missioni già espletate, il riallineamento giuridico dei ruoli dei sovrintendenti, degli ispettori e commissari della Polizia Penitenziaria con gli omologhi degli altri Corpi di polizia. Una ingiustizia quest'ultima che non può essere ulteriormente tollerata.

Da questo punto di vista, reputiamo essenziale che l'azione politica, o tecnica che dir si vuole, sia improntata al perseguimento degli obiettivi declinati, ovvero diretta sia alla risoluzione delle problematiche di sistema che a quella del personale di Polizia Penitenziaria. E l'azione dell'amministrazione dovrà essere meno ingessata di quanto invero appare oggi in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche; meno propensa all'utilizzo/abuso dello strumento disciplinare – che auspichiamo possa essere quanto prima riformato – e più incline a favorire una pratica coerente e costruttiva delle relazioni sindacali.

In tal senso, più volte abbiamo sollecitato il Dipartimento ad affrontare questioni che continuiamo a ritenere essenziali per offrire rimedio alle drammatiche difficoltà lavorative vissute dai colleghi negli istituti penitenziari. Le assunzioni, certo, ma anche la rideterminazione degli organici del Corpo – ferma al 1996 – e quelli di sede, il recupero alle proprie sedi del personale di Polizia Penitenziaria che è per lo più indebitamente distaccato fuori dall'amministrazione; ma pure quello dislocato oltre misura nelle sedi del DAP, Ministero, Provveditorati, Scuole, Epe e servizi centrali, che dovrà essere recuperato per sostenere gli organici delle strutture penitenziarie che, o sono state di recente oggetto di apertura di nuovi padiglioni/sezioni, o lo saranno a breve.

Auspichiamo un deciso cambiamento di rotta e un cambiamento condiviso e radicale nelle politiche – anche economiche - sul carcere e sul mondo del lavoro che in esso opera, a partire ovviamente dalla Polizia Penitenziaria.

Ci aspettiamo, quindi, che questo nuovo Governo si metta subito al lavoro e con noi costruisca le fondamenta per una riforma complessiva e sostenibile di sistema.



## Sovraffollamento: che fare?

A fronte dell'attuale sovraffollamento carcerario e dell'evidente inefficacia delle misure introdotte con il Piano carceri, intendiamo opporci con forza all'idea che la costruzione di nuove prigioni sia la soluzione più idonea e auspicabile a tutti i problemi e rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del Codice penale, che promuova **una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come extrema ratio**. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina. Nello specifico proponiamo:

### Limiti all'utilizzo della custodia cautelare in carcere:

- ✓ L'applicazione della misura cautelare carceraria deve essere utilizzata solo e soltanto in casi eccezionali, quando ogni altra misura risulti assolutamente inadeguata. Ciò attraverso la modifica della normativa di settore che riporti l'art. 275 c.p.p. nell'alveo dello spirito del legislatore del 1988, con un più significativo utilizzo della misura degli arresti domiciliari.

### Abrogazione della legge cosiddetta ex-Cirielli

- ✓ La Legge ex-Cirielli, diventata famosa come "legge salva-Previti", non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e inventato la disciplina del "recidivo reiterato", che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. Si chiede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

### Modifica della legge Fini-Giovanardi in materia di sostanze stupefacenti

- ✓ Superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la ridefinizione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del SerT di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è necessario un forte impegno degli Enti locali.

### **Disposizioni relative agli immigrati condannati**

- ✓ Previsione del rientro nel Paese di origine come “misura alternativa” solo su richiesta dell'interessato e in caso di residuo pena di 3 anni, senza esclusioni pregiudiziali per tipo di reato;
- ✓ predisposizione di condizioni e risorse idonee a garantire la piena applicazione delle misure alternative agli immigrati condannati.

### **Maggiore e più rapida applicazione delle misure alternative al carcere**

L'applicazione delle misure alternative al carcere è l'unico strumento idoneo a garantire il recupero del detenuto e ad evitare il rischio di recidiva. Se si considera che circa il 60% dei detenuti definitivi ha una pena o un residuo pena inferiore a tre anni, l'utilizzo razionale delle misure alternative alla detenzione consentirebbe di evitare il carcere e di liberare diverse migliaia di soggetti. Per una maggior applicazione delle misure alternative, sono necessari:

- ✓ una accelerazione dei tempi di accesso, ottenibile con provvedimenti quali: velocizzazione dei tempi di esecuzione delle sentenze definitive per le persone già in custodia cautelare; potenziamento del Gruppo di osservazione e trattamento con la collaborazione degli Enti locali, al fine di una attivazione di effettive opportunità a sostegno dei programmi di reinserimento;
- ✓ un aumento delle risorse per programmi di reinserimento di determinate tipologie di soggetti (tossicodipendenti, concreta applicazione della legge a favore delle detenute madri con prole fino ai 10 anni), da applicare senza alcun limite per i recidivi;
- ✓ vanno anche sostenute proposte che prevedano una sistematica concessione delle misure alternative per un tempo significativo nell'ultimo periodo di detenzione, senza limiti oggettivi e soggettivi, per favorire un rientro “accompagnato” nella società delle persone a fine pena e garantire così una maggior sicurezza sociale.

### **Introduzione della messa alla prova anche per gli adulti**

- ✓ Estendere l'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

### **Introduzione di entrate scaglionate in relazione alla capienza**

- ✓ Ai fini deflattivi rispetto ai numeri che caratterizzano l'attuale popolazione detenuta, proponiamo che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della Giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena.

### **Chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari**

- ✓ Provvedere alla chiusura degli Opg (Ospedali Psichiatrici Giudiziari) ed eliminare le misure di internamento psichiatrico per attuare quanto previsto dalla legge Basaglia e dal decreto 229 del '99. Andare verso il superamento delle altre misure di sicurezza divenute pressoché indistinguibili dalle pene detentive.

### **Tutela dei diritti e istituzione del Garante**

- ✓ Sosteniamo inoltre la necessità di garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, in particolar modo per quanto riguarda la promozione di opportunità di formazione e reinserimento sociale e l'effettiva tutela giurisdizionale dei loro diritti, anche attraverso il ripristino di risorse consistenti per la gestione degli istituti di pena e per le attività promosse da associazioni e cooperative all'interno delle carceri e l'istituzione della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

Considerato che a causa del sovraffollamento non è possibile garantire una detenzione rispettosa della dignità delle persone, è auspicabile che, nell'attesa che siano messe a punto soluzioni di più ampio respiro, siano subito attuate misure per rendere almeno più decenti le condizioni di vita nelle carceri, intervenendo per rendere più umani i rapporti con le famiglie e garantendo una effettiva tutela della salute.

Promotori:

**ACLI Provincia di Padova**

**Antigone**

**Associazione nazionale Giuristi Democratici**

**Beati i Costruttori di Pace**

**CGIL – FP**

**Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia**

**Magistratura Democratica**

**Ristretti Orizzonti**

**Unione Camere Penali Italiane**

Aderenti:

**A buon diritto**

**ARCI**

**Forum droghe**



VIC - Volontari In Carcere  
associazione onlus • caritas di roma

## LINEE GUIDA PER LA TUTELA I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE

Le proposte fin qui avanzate tendono a ridurre nell'immediato il numero dei detenuti nelle nostre carceri, per porre fine ad una condizione di sovraffollamento che da ultimo il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha definito "una realtà che ci umilia in Europa e che ci allarma per la sofferenza quotidiana di migliaia di esseri umani in condizioni che definire disumane è un eufemismo".

Questo non significa però che, al di là dell'attuale condizione di sovraffollamento, il sistema penitenziario italiano non presenti al momento altre gravi disfunzioni che rappresentano altrettante violazioni ai diritti fondamentali delle persone private della libertà. Per questo i promotori di questa proposta chiedono anche che si provveda alla chiusura degli Opg (Ospedali Psichiatrici Giudiziari) e alla eliminazione delle misure di internamento psichiatrico, per attuare quanto previsto dalla legge Basaglia e dal decreto 229 del '99, andando così verso il superamento delle altre misure di sicurezza divenute pressoché indistinguibili dalle pene detentive.

Sosteniamo inoltre la necessità di garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, in particolar modo per quanto riguarda la promozione di opportunità di formazione e reinserimento sociale, anche attraverso il ripristino di risorse consistenti per la gestione degli istituti di pena e per le attività promosse da associazioni e cooperative all'interno delle carceri e l'istituzione della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

Chiediamo inoltre la ratifica del protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura ed i trattamenti e le pene inumane e degradanti, nonché l'introduzione del crimine di tortura. Si tratta di lacune del nostro ordinamento che si perpetuano ormai da troppo tempo.

Infine chiediamo che venga data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 26 dell'11 febbraio 1999 che ha sollevato la questione della insufficiente tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti. La Corte ha infatti sostenuto che il nostro sistema penitenziario non presenta meccanismi procedurali di garanzia per le persone private della libertà personale di fronte ad atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti.

Promotori:

**A buon diritto**

**Acli**

**Antigone**

**Arci**

**Associazione nazionale Giuristi Democratici**

**Beati i Costruttori di Pace**

**Cgil**

**Cgil – Fp**

**Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia**

**Coordinamento Garanti Territoriali Detenuti**

**Forum droghe**

**Forum per il diritto alla salute in carcere**

**Jesuit Social Network Onlus**

**Ristretti Orizzonti**

**Unione Camere Penali Italiane**

**Vic – Volontari in carcere**



VIC - Volontari In Carcere  
associazione onlus • caritas di roma

## NORME PER RIDURRE IL SOVRAFFOLLAMENTO PENITENZIARIO

### RELAZIONE

Le norme di questa proposta di legge sono il frutto del lavoro condiviso di molte organizzazioni. L'intenzione è quella di contrastare in modo sistemico il sovraffollamento agendo su quelle leggi che producono carcerazione senza produrre sicurezza.

Il 29 giugno 2010 è stato approvato il piano carceri, che prevede la realizzazione di 9.150 posti, per un importo totale di € 661.000.000. Il tutto da realizzarsi entro la fine del 2012. Ma i posti sono insufficienti (ad oggi mancano 24mila posti), non sono previste risorse per la gestione dei nuovi istituti e la scadenza è già slittata.

Intanto però l'Italia ha il sistema penitenziario più sovraffollato d'Europa mentre le persone in misura alternativa, dell'entrata in vigore della ex-Cirielli, sono calate da 23.394 a 17.487.

L'Italia detiene inoltre il record in Europa per la percentuale di persone detenute per violazione della legge sulle droghe: il 36,9% a fronte di una media europea del 15,4%, mentre si segnala un calo, dall'entrata in vigore della nuova legge, delle persone in affidamento terapeutico, passate da 3.852 a 2.606. Ulteriore record negativo è quello delle persone detenute in carcere in custodia cautelare. Negli istituti penitenziari italiani sono ristretti circa 29.000 soggetti imputati con sentenza ancora non passata in giudicato su un totale attuale della popolazione detenuta di oltre 67.000 unità, e cioè il 42% a fronte di una media europea del 25%. Su questi ed altri temi interviene la presente

proposta, per contrastare il sovraffollamento ed elevare gli standard di tutela dei diritti umani nelle carceri.

## Capo I

Le norme del Capo I tendono a rafforzare il concetto di misura cautelare intramuraria come *extrema ratio*, pur previsto nel nostro ordinamento, con la previsione dell'eccezionalità della detenzione cautelare in carcere per privilegiare altre forme di misure coercitive. La modifica normativa si rende indispensabile per porre fine al ricorso sistematico al carcere nella fase cautelare come una forma di pena anticipata prima del processo.

## Capo II

Le norme del Capo II sono tese a ridurre i livelli di criminalizzazione delle persone straniere soggiornanti irregolari.

## Capo III

La Legge ex-Cirielli, non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e disciplinato la figura del "recidivo reiterato", che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. Si prevede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

## Capo IV

Le norme del Capo IV prevedono che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della Giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena. Si prevede altresì l'aumento della liberazione anticipata da 45 a 60 giorni a trimestre.

## Capo V

E' prevista l'estensione dell'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

## Capo VI

Le disposizioni del capo VI sono tese al superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la eliminazione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del SerT di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è da prevedere un forte impegno degli Enti locali.

## Capo VII

A fronte dell'attuale sovraffollamento è necessario rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del Codice penale, che promuova una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come extrema ratio. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina.

## **Capo I – Modifiche in tema di Misure Cautelari Personali**

### **Art. 1**

All'art.274, lett.c), c.p.p., è aggiunto il seguente periodo “ai fini dell'apprezzamento dell'esigenza cautelare costituita dal pericolo di consumazione di reati della stessa indole, prevista dal presente comma, la pericolosità sociale dell'indagato o imputato deve risultare congiuntamente dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla sua personalità”.

### **Art. 2**

All'art.275, comma 1, c.p.p., è aggiunto il seguente capoverso : “quando sussistono le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., fatte salve quelle di eccezionale rilevanza, nel disporre le misure il giudice non può applicare la custodia cautelare in carcere. L'eccezionale rilevanza, qualunque rilevata, non può attenersi alle normali esigenze cautelari, ma afferisce alla graduazione delle intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile, allo stato, la misura carceraria”.

### **Art. 3**

L'art.275, comma 2 ter, c.p.p. è abrogato

### **Art. 4**

Il comma 3 dell'art. 275 c.p.p. è sostituito con il seguente: “Quando ogni altra misura risulti inadeguata è disposta la misura di cui agli artt. 275 bis e 284 c.p.p.. Qualora sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza è disposta la misura della custodia cautelare in carcere.

### **Art. 5**

La locuzione “assolutamente”, di cui all'art.275, comma 4, c.p.p., è soppressa.

### **Art. 6**

Il comma 4 quater dell'art.275 c.p.p. è abrogato.

### **Art. 7**

Il periodo “quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria”, di cui all'art.275 bis, comma 1, c.p.p., è soppresso.

### **Art. 8**

Il comma 1 ter dell'art. 276, ove prevede che “il giudice dispone la revoca”, è sostituito dal “può disporre la revoca”.

### **Art. 9**

L'art.284, comma 5 bis, c.p.p. è abrogato.

### **Art. 10**

All'art.286 bis, comma 6, c.p.p., la locuzione “il giudice può disporre il ricovero provvisorio” è sostituita da “il giudice dispone il ricovero provvisorio”.

## **Capo II – Modifiche al “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”**

### **Art. 11**

Al comma 1 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, dopo le parole “nei confronti dello straniero che” sono inserite le parole “ne faccia richiesta e che” e le parole “pena detentiva entro il limite di due anni” sono sostituite dalle parole “pena detentiva entro il limite di tre anni”.

### **Art. 12**

Al comma 5 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, le parole “anche residua, non superiore a due anni” sono sostituite dalle parole “anche residua, non superiore a tre anni, e che ne faccia richiesta”.

### **Art. 13**

Al comma 8 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, le parole “dieci anni” sono sostituite dalle parole “cinque anni”.

## **Capo III – Modifiche alle norme in materia di recidiva**

### **Art. 14**

L’art. 3 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

### **Art. 15**

L’art. 4 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

### **Art. 16**

L’art. 5, comma 1, della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

### **Art. 17**

Il comma 1 dell’art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

### **Art. 18**

Al comma 2 dell’art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole “né sia stato mai condannato con l’aggravante di cui all’articolo 99 del codice penale” sono abrogate.

Art. 19

Al comma 3 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole "Al condannato, al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale, può essere concessa la detenzione domiciliare se la pena detentiva inflitta, anche se costituente parte residua di maggior pena, non supera tre anni" sono abrogate.

Art. 20

Il comma 4 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 21

Il comma 5 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 22

Il comma 6 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 23

Il comma 7 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 24

L'art. 9 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

#### **Capo IV – Norme in materia di esecuzione della pena**

Art. 25

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero della Giustizia è tenuto a emanare un decreto nel quale – dopo un conteggio effettuato sulla base degli standard fissati dal Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura in relazione agli spazi fisici minimi da mettere a disposizione di ogni detenuto – stabilisce il numero di posti letto presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani. Fermo restando il principio di territorializzazione della pena, nessuno può essere incarcerato in un istituto che non abbia un posto letto disponibile.

Qualora un condannato non possa venir incarcerato nell'istituto a lui destinato, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato. Il Ministero della Giustizia costituirà una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista seguirà l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne.

Un certo numero di posti letto verrà preservato libero nonostante la lista di attesa. Nel caso di reati contro la persona si potrà procedere direttamente all'esecuzione della pena utilizzando questi spazi. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata in carcere. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena.

Art. 26

Al comma 1 dell'art. 54 della L. 26 luglio 1975 n. 354 le parole "quarantacinque giorni" sono sostituite dalle parole "sessanta giorni".

Art. 27

L'art. 2, comma 3-ter, lett. m), del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito con legge di conversione 24 luglio 2008 n. 125, è abrogato.

## **Capo V – Norme in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova**

Art. 28

Dopo l'articolo 168 del codice penale è inserito il seguente:

“Art. 168-bis - (Sospensione del procedimento con messa alla prova) - Nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ai fini del computo della pena non si tiene conto delle circostanze aggravanti. L'istanza può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il giudice disciplina le modalità di espletamento della prova.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di due volte. Durante il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova il corso della prescrizione del reato è sospeso. L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge.

La sospensione del procedimento con messa alla prova è revocata in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo”.

## **Capo VI – Norme in materia di disciplina degli stupefacenti**

Art. 29

Al comma 1bis, lettera a) dell'articolo 73 D.P.R. n. 309/1990 sono soppresse le parole: “in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia, sentita la presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento nazionale per le politiche antidroga”.

Art. 30

Sono abrogati i commi 5 e 5 bis dell'articolo 73 D.P.R. n. 309/1990.

Art. 31

Dopo l'art. 73 è inserito l'articolo 73bis.

Art. 73bis.

1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'art. 73 sono di lieve entità, per tale distinta ipotesi di reato, si applica la pena della reclusione da 6 mesi a tre anni.

2. In tale ipotesi, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, il giudice, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di

cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'art. 115, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto da tale norma, al comma 5, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura sarà eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

3. L'organo competente alla esecuzione della pena di cui al comma precedente trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'Ufficio esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza, competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'art. 56 del decreto legislativo 28/8/2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 678 e 666 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura.

#### Art. 32

Al comma 1 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 il primo capoverso è sostituito con il seguente: "1. Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, se lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare."

#### Art. 33

Al comma 2 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 il primo capoverso e la prima proposizione del secondo capoverso sono sostituiti dai seguenti: "2. Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, se non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, se lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare. La revoca o la sostituzione sono concesse su istanza dell'interessato:"

#### Art. 34

Dopo il comma 2 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 sono inseriti i comma 2bis e 2ter: "2bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino

all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi precedenti in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.”

“2ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi.”

#### Art. 35

Il comma 4 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è modificato come segue:

“4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 4bis, comma 1, della legge 26/7/1975, n. 356.”, fatta eccezione per quelli di cui all'art. 74 dpr 309/90, purché non siano ravvisabili concreti elementi di collegamento con la criminalità organizzata od eversiva.

#### Art. 36

Il comma 5 dell'89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

#### Art. 37

Il comma 5bis dell'art.89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

#### Art. 38

Al comma 4 dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 le parole “Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati” sono soppresse.

#### Art. 39

Il comma 5 dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

#### Art. 40

Il comma 6ter dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

#### Art. 41

Nel terzo capoverso del comma 6 dell'art. 656 del Codice di procedura penale, sono soppresse le parole “salvi i casi di inammissibilità”.

#### Art. 42

Il governo è delegato a emanare entro centoottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti con i quali modifichi le tabelle di cui all'articolo 14 del d.p.r. 309 del 1990 prevedendo un trattamento penale differenziato e più mite per le condotte aventi a oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope meno dannose per la salute.

## **Capo VII – Nuove norme in materia di pene alternative**

Art. 43

Il comma 9 dell'art. 656 è abrogato, limitatamente alle lettere a) e c).

Art. 44

Il Governo è delegato a emanare, entro centoottanta giorni mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo che introduca nella parte generale del codice penale sanzioni diverse da quella detentiva ossia di carattere interdittivo, pecuniario e prescrittivo per tutti i reati puniti al momento con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni.

Promotori:

**A buon diritto**

**Acli**

**Antigone**

**Arci**

**Associazione nazionale Giuristi Democratici**

**Beati i Costruttori di Pace**

**Cgil**

**Cgil – Fp**

**Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia**

**Coordinamento Garanti Territoriali Detenuti**

**Forum droghe**

**Forum per il diritto alla salute in carcere**

**Jesuit Social Network Onlus**

**Ristretti Orizzonti**

**Unione Camere Penali Italiane**

**Vic – Volontari in carcere**

## La Giustizia Minorile

Sin dalla promulgazione della Costituzione, articolo 31, la Repubblica italiana ha previsto espressamente forme specifiche di tutela per l'infanzia e la gioventù, anche attraverso l'istituzione di istituti appositamente preposti a tale scopo.

La tutela dell'infanzia si è estesa anche al settore giudiziario, con la formulazione di normative specifiche a tutela dei diritti dei minorenni, un apposito codice di procedura penale minorile, l'adesione alla Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo e sulle Regole minime di Pechino.

L'Italia in realtà ha posto da lungo tempo una attenzione particolare alla tutela dell'infanzia nel settore della giustizia. L'istituzione dell'Amministrazione della giustizia minorile e dei Tribunali per i Minorenni risale infatti al 1934 (R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito con modificazioni nella Legge 27 maggio 1935, n. 835, successivamente più volte modificato) e il sistema italiano della giustizia minorile, che dal 2000 di è dotato di uno specifico Dipartimento, ancora oggi costituisce un modello di eccellenza universalmente riconosciuto e insuperato ed è, tutt'ora, imitato da molti Stati esteri.

La giustizia minorile in Italia si ispira ai criteri di minima offensività penale e di educazione del minore, criteri che hanno realizzato un efficace controllo della devianza minorile ed una forte contrazione della recidiva ed evitato al Paese i fenomeni di devastazione urbana e di violenza minorile diffusi in molte altre realtà, anche europee.

Il sistema della giustizia minorile in Italia trae alimento da un sistema giuridico fortemente specializzato ed estremamente avanzato, dal lavoro dei Tribunali per i minorenni, dall'impegno di personale specializzato appositamente formato dipendente da servizi specialistici. Oggi il Dipartimento per la giustizia minorile amministra attraverso 12 Centri per la Giustizia Minorile che costituiscono le sue articolazioni regionali decentrate, 29 uffici di Servizio Sociale per Minorenni, 19 Istituti Penali per Minorenni e 27 Centri di Prima Accoglienza.

La giustizia minorile costituisce ancora, nonostante i tagli finanziari ed all'organico sin qui apportati dal precedente governo, l'unico settore della giustizia ancora efficace in Italia, tant'è che alcuni istituti quali la messa alla prova e la sospensione del processo, risultati particolarmente efficaci e deflazionistici per il sistema carcerario minorile, vengono studiati ed analizzati per una eventuale implementazione nel sistema giuridico degli adulti.

Tutto ciò oggi è messo a rischio: per i continui tagli al bilancio, per le progressive riduzioni dell'organico e del personale, per una fantasiosa proposta di riorganizzazione del ministero della giustizia che prevede la sostanziale chiusura dei Centri per la giustizia minorile con la conseguente perdita della specializzazione del personale operante nella giustizia minorile e dell'autonomia. Inoltre, non da ultimo, per i tagli ai bilanci degli enti locali delle recenti manovre correttive del debito pubblico che colpiranno duramente anche le politiche di prevenzione della devianza

minorile, andando ad impoverire ed a depauperare il notevole patrimonio culturale e l'esperienza professionale maturata dalle associazioni del terzo settore che operano congiuntamente con i servizi della giustizia minorile.

Grazie al Consiglio di Stato che ha fatto proprie alcune osservazioni in merito alla riorganizzazione del Ministero della Giustizia avanzate dalla FPCGIL il processo di soppressione in via amministrativa della giustizia minorile sembrerebbe essere stato accantonato, ma riteniamo indispensabile mantenere alta l'attenzione.

Infatti se le politiche proposte dal precedente Governo nel settore della giustizia minorile dovessero sciaguratamente realizzarsi si determinerebbero delle gravi conseguenze, tra cui:

- ⤴ l'abbandono della cultura e del modello di intervento nel settore minorile che si fonda sul reinserimento sociale dei giovani, italiani e stranieri, in condizione di disagio e sull'integrazione dei ragazzi immigrati e rifugiati;
- ⤴ l'abbandono della formazione del personale e la dispersione del patrimonio professionale degli operatori della giustizia minorile;
- ⤴ l'inadempienza agli obblighi derivanti dalla ratifica delle convenzioni internazionali sulla protezione dell'infanzia.

Riteniamo al contrario che debbano essere rispettati gli impegni presi dall'Italia per la protezione dell'infanzia e gli impegni sottoscritti con la Risoluzione approvata dalle Nazioni Unite in sessione speciale per l'infanzia il 10 maggio 2002, tra cui l'impegno ad evitare qualsiasi riduzione di spesa nel settore minorile, anche in caso di crisi economica o finanziaria (punto 52f) e l'impegno a reperire, al contrario, nuove risorse finanziarie a sostegno delle politiche a favore dei minori (punto 52 g).

Diciamo no alla distruzione del sistema della giustizia minorile, a quell'impianto stato delineato in Italia dal 1937 ad oggi perché si è dimostrato estremamente efficace ed ha contribuito alla riduzione dei reati commessi dai minorenni.

Chiediamo di rilanciare le politiche di prevenzione della devianza minorile nel solco del rispetto di quanto previsto dagli strumenti internazionali e degli impegni assunti dall'Italia in materia di sviluppo di politiche a difesa dei minori, anche attraverso la ripresa delle politiche di assunzione di un personale divenuto ormai insufficiente ed il riconoscimento della specifica professionalità del personale che opera nella giustizia minorile.

## **LA CRISI DELLA GIUSTIZIA SITUAZIONE ATTUALE E PROPOSTE INNOVATIVE DELLA FPCGIL**

Un paese in cui un cittadino ha rinunciato ad avere giustizia è un paese con una democrazia fortemente indebolita; un paese in cui il cattivo funzionamento della giustizia allontana gli investitori è un paese che non ha speranze di uscire dalla crisi economica.

Partiamo da questi due principi per mettere a fuoco i gravi problemi della giustizia e fare delle proposte concrete; da un lato c'è un principio costituzionale irrinunciabile, dall'altro la crisi e le conseguenze nefaste che una giustizia lenta ha sulla stessa. Questo per cercare di eliminare alcuni luoghi comuni che negli ultimi anni troppo spesso si contribuisce ad alimentare ovvero: non ci sono soldi e dunque si ragiona partendo da questo assunto.

Non riteniamo che un discorso del genere possa essere fatto per la giustizia per due motivi fondamentali; il primo è che i diritti costituzionali non si cancellano per nessuna crisi economica e il secondo perché il funzionamento della giustizia è un fattore determinante per il funzionamento dell'economia; l'uscente governo ha riconosciuto che l'Unione Europea ha espressamente chiesto all'Italia di rendere la giustizia più efficiente.

Ma se si vuole fare sul serio, se veramente si vuole riformare e accelerare la giustizia non si può fare a suon di tagli alle risorse, riducendo la giustizia alla paralisi o con un decreto che stabilisce lo smaltimento degli arretrati per estinzione.

Quanto fatto negli ultimi anni dal governo Berlusconi non va nella direzione del buon funzionamento della giustizia ma nella direzione totalmente opposta.

Lo diciamo per sgombrare il campo da equivoci con tutti gli operatori, interessati a riformare e migliorare la giustizia e con i quali colloquiamo da tempo, e con chi governa il paese: se si vuole far funzionare la giustizia in Italia ci vuole un progetto serio di riorganizzazione ma ci vogliono anche investimenti adeguati e non tagli indiscriminati.

Il reperimento delle risorse può essere ulteriore argomento di discussione, d'altra parte se il governo Berlusconi non avesse creato il Fondo Unico di Giustizia sottraendo delle risorse che per un meccanismo virtuoso dovevano, prodotte dalla giustizia stessa, tornare alla giustizia, forse non ci sarebbe neanche bisogno di parlare di risorse.

Questa è una premessa necessaria per aprire qualunque confronto e fare delle proposte.

Altra questione è la situazione nella quale ci troviamo oggi per mancanza di personale e di risorse. In un arco temporale di circa 8 anni, il personale presente in

servizio è diminuito di 8000 unità: con il blocco del turn over stabilito dalla finanziaria fino al 2014 non sarà possibile sostituire il personale cessato. Se si considera che l'età media dei giudiziari è di 55 anni e che nei prossimi anni sono previsti pensionamenti nell'ordine di almeno 5 migliaia la situazione arriverà a una fase di stallo. Gli uffici giudiziari oggi in Italia vengono mandati avanti con soluzioni tampone sulla cui prosecuzione la CGIL si è presa la responsabilità di aprire vertenze. A titolo di esempio la questione relativa all'utilizzo di lavoratori svantaggiati negli uffici giudiziari di tutta Italia, che sino ad oggi hanno garantito non il miglioramento del servizio ma la sua sopravvivenza. Ad oggi questi lavoratori sono vera e propria forza lavoro necessaria alla prosecuzione delle attività ordinarie ma, anche dove è stato possibile grazie a complicate vertenze mantenerli in servizio, rimane il dubbio sulla possibilità del rinnovo della collaborazione o sulle modalità per reclutare questo personale. Pertanto riteniamo necessario avviare un percorso virtuoso a livello nazionale che permetta che le professionalità acquisite da questi lavoratori non vadano disperse, nel rispetto ovviamente della legislazione vigente.

Ad aggiungersi a questa drammatica situazione del personale ci sono i tagli effettuati nelle ultime due manovre (circa 300 milioni) e la sciagurata questione del Contratto Integrativo della giustizia che ha creato malcontento e disservizi negli uffici giudiziari firmato dalla minoranza delle OO.SS, che ha creato un forte contenzioso e gravissimi problemi organizzativi all'interno degli uffici. Per non parlare della demotivazione dei lavoratori che hanno subito una ingiustizia della quale si è detta consapevole anche l'Amministrazione che ha sua volta ha firmato e sostenuto l'accordo.

Inoltre è sul piatto la questione legata al maxi emendamento di settembre, per la quale abbiamo sollecitato l'apertura di una discussione sulla questione della geografia giudiziaria così come da proposto nel Patto per la Giustizia e per i cittadini, firmato insieme all'Associazione Nazionale Magistrati, all'Organismo Unitario dell'Avvocatura e ad altre associazioni.

Nel Patto, che ha sancito tra i firmatari alcune questioni relative ad una possibile riforma della giustizia, questo argomento è tra quelli qualificanti, e dimostra che la FPCGIL è disponibile ad una discussione aperta e per questo abbiamo avviato confronti con tutti gli operatori e con la confederazione della CGIL per mettere in risalto le problematiche e capire di cosa c'è bisogno in ogni singolo territorio; una discussione seria, che tenga conto delle esigenze diverse di ogni territorio e dei lavoratori, e non l'ennesima scure virtuale che parte dall'alto e che alla fine rischia di creare disservizio invece di risparmio. In alcune regioni abbiamo già aperto una interlocuzione a fatto proposte e siamo disponibili a farlo su tutto il territorio nazionale.

Vi è tra le varie questioni quella spinosa relativa al servizio documentazione atti processuali, sulla quale ci siamo impegnati insieme alla FIOM-CGIL ed alla

FILCAMS-CGIL per porre fine a una scandalosa gestione degli appalti per questo servizio che, oltre a danneggiare i lavoratori e creare un danno all'erario, mette in pericolo la sicurezza del sistema e dei dati sensibili trattati negli uffici così come era avvenuto ed avevamo denunciato per i servizi di assistenza informatica esterna. E' nostra intenzione aprire una discussione anche su questi temi e di trovare nel nuovo Ministro un interlocutore più attento.

La nostra proposta si pone in continuità con quanto da noi fatto in questi anni e con il Patto per la Giustizia e per i Cittadini che chiediamo ai firmatari di rinnovare ed aggiornare.

Siamo convinti che per far funzionare la giustizia sia necessario procedere su vari fronti: quello organizzativo, della razionalizzazione, quello della semplificazione legislativa e quello fondamentale della modernizzazione.

Durante la breve parentesi della passata Amministrazione venne presentato un progetto, condiviso con la maggioranza delle OO.SS e con l'Amministrazione, che si tradusse nel DDL *Ufficio per il processo*. In questo progetto erano messe in campo risorse per la modernizzazione, per la riqualificazione del personale e 3000 nuove assunzioni; il progetto conteneva altresì un modello organizzativo che metteva al centro il procedimento giudiziario ovvero il servizio offerto al cittadino.

Infatti noi crediamo che le risorse e gli investimenti da soli non bastino, ma che un nuovo modello organizzativo sia assolutamente necessario.

Consideriamo il progetto *Ufficio per il processo* ancora attuale, tuttavia riteniamo che vada arricchito con alcune esperienze di livello internazionale come la *Oficina Judicial*, partita in Spagna in alcune città pilota e che avrà completa attuazione entro il 2013. Questo progetto, che intendiamo formalizzare in una proposta concreta, deve fondarsi su un nuovo modello organizzativo che metta al centro il servizio e possa attribuire alcune competenze, oggi della magistratura, al personale giudiziario, con la conseguente valorizzazione dei lavoratori interni che devono essere potenziati, formati e debitamente retribuiti; premessa necessaria sono almeno 3000 nuove assunzioni che portino nuova linfa negli uffici giudiziari.

Quello di cui non c'è bisogno, tanto per fare chiarezza e non essere fraintesi, sono gli 'assistenti dei giudici' stagisti, così come li ha pensati il Ministro Alfano inserendoli nella manovra di luglio, e che sono presenti anche in alcune proposte di partiti; non abbiamo bisogno di altre misure tampone né di persone che stanno dentro gli uffici a titolo gratuito per un anno o che possono essere pagati da terzi, cosa ancor più grave perché preconizza una pericolosa privatizzazione della giustizia. Abbiamo bisogno di giovani assunti con pubblico concorso.

Il progetto della *oficina judicial*, che possiamo prendere a modello per costituire un nostro progetto che aderisca alle necessità del nostro sistema, prevede un nuovo modello organizzativo con l'assegnazione di alcune competenze, ai '*secretarios judiciales*' (i nostri cancellieri e funzionari). Per attuare un progetto del genere dobbiamo cancellare il vecchio contratto integrativo e procedere ad una

discussione che preveda una riqualificazione del personale interno e magari una nuova figura professionale che, oltre a costituire uno sbocco di carriera per il personale, sia la figura cardine del modello organizzativo dell'ufficio.

Ma il progetto spagnolo prevede anche una completa informatizzazione del sistema, come noi auspichiamo da anni e della quale avevamo cominciato a discutere con la scorsa amministrazione. Il sistema va infatti modernizzato ma sul serio: la politica sull'informatica dell'Amministrazione Alfano sino ad oggi ha portato al cattivo funzionamento di sistemi già avviati in precedenza a causa di contratti di assistenza non adeguati che, tra le altre cose, hanno provocato il licenziamento di centinaia di lavoratori.

E' oramai evidente che il progetto sbandierato e pubblicizzato da Brunetta sulla digitalizzazione è solo una scatola vuota e, d'altra parte, è un progetto privo di finanziamenti, solo 60 milioni sino ad oggi e, se tutto va bene, qualche milione in più da prendere dal FUG. Ma di fatto pochi spiccioli se si confronta con il progetto spagnolo che ha investito 600 milioni per la completa attuazione, considerando che la Spagna è in crisi quanto noi ed ha un arretrato che è almeno la metà del nostro.

Se non si procede con un progetto composito sul personale e sulla modernizzazione e con altri interventi necessari di semplificazione normativa e di razionalizzazione non sarà possibile garantire un servizio efficiente.

Ribadiamo che è del tutto inopportuno tirare in ballo la crisi finanziaria per giustificare la mancanza di investimenti perché senza investimenti la giustizia non può funzionare e continuerà ad avere effetti negativi sull'economia.

Tutto questo, va da sé, se c'è una vera volontà di riformare la giustizia, di farlo sul serio e in maniera definitiva.

Facciamo questa domanda provocatoria a tutti i partecipanti a questo salone della giustizia, convinti che il paese meriti una risposta chiara e sincera.

## **ALCUNI APPROFONDIMENTI SUL PERSONALE E L'INFORMATIZZAZIONE**

**La progressiva diminuzione del personale degli uffici giudiziari, l'aumento dei carichi di lavoro e le conseguenze negative del nuovo Contratto Integrativo sulla funzionalità degli uffici.**

Negli ultimi anni il personale giudiziario che opera negli uffici ha subito, in virtù di provvedimenti legislativi contenuti nelle leggi finanziarie, drastiche riduzioni.

A fronte di queste riduzioni non ci sono stati iniziative o progetti che abbiano fatto fronte a questo fenomeno ed il carico di lavoro è progressivamente aumentato a cominciare dalla costante crescita dei sopravvenuti e degli adempimenti.

Il personale è diminuito ed il lavoro aumentato: la portata di questo fenomeno si può chiaramente vedere dalla tabella sottostante.

	Personale amministrativo	dirigenti
2001	49652	432
2005	46946	408
2008	43982	347
2009	43743	347

La situazione risulta ancora più grave se si prende in considerazione la stessa tabella in relazione alle effettive presenze in servizio dalla quale risulta che dal 2002 al 2009, cioè in un arco temporale di circa 8 anni, il personale presente in servizio è diminuito di 5.500 unità.

	Personale amministrativo	dirigenti
2001	45513	256
2005	43051	307
2008	41913	242
2009	40.011	226

Con il blocco del turn over stabilito dalla finanziaria fino al 2013 non sarà possibile sostituire il personale cessato; se si considera che l'età media del personale giudiziario è di 55 anni e che nei prossimi anni sono previsti pensionamenti nell'ordine di almeno 5 mila unità la situazione arriverà a una fase di stallo e alla probabile chiusura di alcuni uffici giudiziari.

Gli uffici del nord sono tra i più sofferenti e spesso, per far fronte alla situazione, sono costretti a ricorrere all'istituto del comando di lavoratori provenienti da altri enti o ministeri; su tutto il territorio nazionale recentemente sono state stipulate convenzioni con le province per utilizzare, per periodi limitati, lavoratori in cassaintegrazione o mobilità.

Ciò ha fatto sì che, in situazioni particolarmente critiche, lavoratori provenienti da settori molto diversi sono stati spesso comandati negli uffici giudiziari e, senza un'ora di formazione, mandati a fare l'assistenza al magistrato in udienza.

Ricordiamo il caso del Tribunale di Vicenza in cui il Presidente per far fronte all'emergenza ha fatto una Convenzione con la Provincia ed ha mandato alcuni carabinieri in pensione a fare i cancellieri o quello del Tribunale a Brindisi dove è stata stipulata analoga convenzione con agenti della Guardia di Finanza.

Nonostante queste misure tampone i carichi di lavoro sono aumentati esponenzialmente negli ultimi anni. I lavoratori giudiziari, fortemente demotivati, lavorano in condizioni di pressione continua.

Prendiamo come esempio l'attività di un cancelliere a Milano alla **sezione dibattimentale penale:**

*Procedimenti trattati per udienza in media 10/15 (processi già incardinati in dibattimento). Procedimenti definiti per singola udienza dibattimentale in media da 4 a 6.*

*Udienze rito direttissime (3 aule aperte) 18 a settimana; procedimenti trattati per singolo giudice in media da 9 15 giornalieri; durata media dell'udienza tutti i giorni fin alle ore 15.00/ 16.00, con punte massime fino alle ore 19.00*

*Udienza dibattimentale: in caso di citazione diretta a giudizio circa 25 processi a udienza; processi provenienti da udienza preliminare da 6 a 10 procedimenti a udienza. Numero di udienze per settimana da 3 a 4 ; inizio alle ore 09.30 chiusura media ore 14.00/15.00. L'ottanta per cento delle udienze prosegue nel pomeriggio in media fino alle ore 16.00 /17,30*

*Tutti i giorni, dalle 15.00 fino alle 18.00, si svolge attività post udienza che consiste in: scarico su registro generale, eventuale rinvio del procedimento ad altra data o sentenze; notifiche, citazione testi scarcerazioni ed altre attività.*

La quantità e qualità delle azioni che un lavoratore espleta giornalmente in un ufficio giudiziario richiedono una competenza altamente specialistica. Inoltre la maggioranza delle attività svolte devono essere eseguite in corsa contro il tempo e con un carico notevole di responsabilità personale, sia perché alcune attività hanno delle scadenze ravvicinate sia perché alcune necessitano di un contatto con il pubblico e per le implicazioni sulla libertà degli individui.

A complicare ulteriormente la situazione è intervenuto il nuovo Contratto Integrativo della Giustizia firmato dall'Amministrazione e dalla minoranza delle Organizzazioni Sindacali il 29 luglio 2010, contro il quale sono stati organizzati

scioperi e manifestazioni; questo contratto ha creato un altissimo livello di scontento tra il personale e sta gettando gli uffici nel caos.

Il Contratto in questione è improntato ad un peggioramento del servizio e dell'organizzazione degli uffici: il vecchio Contratto Integrativo della giustizia (2000) aveva istituito figure professionali uniche, con diverse posizioni economiche e giuridiche (si veda nota conclusiva).

Ciò avveniva con la finalità di ricomporre il lavoro e garantire una maggiore flessibilità; il nuovo Contratto Integrativo, tradendo il Contratto nazionale, divide le figure professionali, frammenta il lavoro, e di conseguenza opera una drastica diminuzione di figure che prima effettuavano lo stesso lavoro.

In spregio della buona organizzazione il contratto divide, parcellizza e demansiona: per non investire è stato creato un ordinamento mostruoso che di fatto impedisce il funzionamento degli uffici. Immaginiamo un ufficio che si sostiene sulla figura del cancelliere che però perde il potere di fare atti con rilevanza esterna. Come farà ad andare avanti?

A dimostrazione di quanto da noi sostenuto lo stesso Governo Berlusconi aveva inizialmente inserito un piano di investimenti per il personale nel DPEF 2010/13 affermando che senza investimenti adeguati per la riqualificazione del personale e almeno 4000 nuove assunzioni non era possibile procedere con le riforme; di fatto, in contraddizione con se stesso, il governo non ha fatto le assunzioni ma le ha bloccate fino al 2014 e l'Amministrazione ha sottoscritto un Contratto Integrativo in palese contrasto con il Contratto Nazionale che ha bloccato la funzionalità degli uffici.

Tra l'altro le interpretazioni poco rispettose del Contratto Nazionale e i Contratti scritti male che scontentano la maggioranza dei lavoratori sono destinati a creare un mix esplosivo che va irrimediabilmente ad alimentare ulteriore contenzioso in materia di lavoro.

## **L'informatizzazione al Ministero della Giustizia**

Strumento fondamentale per avvicinare l'amministrazione della giustizia al cittadino è l'innovazione tecnologica che può essere un volano per la riduzione dei tempi processuali.

In passato sono stati fatti dei tentativi per mandare avanti la modernizzazione del sistema: il DDL "Ufficio per il processo", conteneva progetti e finanziamenti costanti per il processo telematico e per le notifiche telematiche.

Purtroppo tale DDL non è mai andato in porto e la nuova Amministrazione si è rivelata più efficiente nei proclami mediatici che nei fatti, inoltre spesso il taglio dei fondi ha fatto arenare quanto già faticosamente avviato.

**Il sistema informativo della cognizione penale (SICP)**, ad esempio, aveva avuto il merito di aver coinvolto il personale giudiziario inserendolo nelle fasi d'analisi del software e nell'attività di formazione a cascata; tuttavia, a causa delle scelte sbagliate dell'Amministrazione, il progetto, partito in alcune città pilota, non è andato avanti nel resto di Italia ed il cambiamento del sistema di appalti ha creato vari disservizi in molti uffici giudiziari.

Un processo d'innovazione estremamente significativo sarebbe l'avvio in tutto il territorio nazionale delle **"Notifiche Telematiche"** che consideriamo fondamentale per la modernizzazione del sistema.

L'estensione ulteriore del **processo civile telematico** sarebbe un grande passo avanti per l'accelerazione dei tempi della giustizia; oltre a ciò permetterebbe un notevole risparmio ai cittadini sulle spese legali in quanto non sarebbe più necessaria la domiciliazione presso altro legale nel circondario.

A Milano e in Lombardia il processo civile telematico è partito grazie alla buona volontà degli operatori della giustizia del territorio.

I fondi impegnati vengono da risorse risalenti al Governo Prodi e all'ordine degli avvocati che ha fornito strumentazioni e collaborazione.

La parte tecnica è stata a totale carico dell'ufficio Informatico di Milano e della buona volontà dei lavoratori coinvolti con il metodo della formazione a cascata; oggi a Milano si effettuano da 20 a 30mila notifiche civili telematiche al mese ma la manutenzione rimane inadeguata, improntata ad un fantomatico risparmio e fatta durante l'orario di ufficio con conseguenze sulla sua funzionalità

Anche a Palermo era nato un interessante progetto: la storia prendeva il via da un'idea di un esperto informatico (oggi solo 'assistente' per effetto del Contratto Integrativo) del Giudice di Pace di Palermo di sveltire le procedure di accesso ai dati. Da qui partiva la collaborazione dell'intero ufficio, che affiancava il brillante esperto informatico nella realizzazione di due programmi informatici: **sigpweb e sigpinternet**, con i quali gli avvocati, inserendo una propria e password, erano in grado di accedere ai propri fascicoli per tutte le informazioni relative ed avevano la possibilità di richiedere copie delle sentenze o dei Decreti Ingiuntivi emessi.

Questi programmi consentirono di eliminare le lunghe file per le richieste copie e snellirono significativamente la presenza quotidiana degli avvocati presso le cancellerie.

Il progetto oggi è stato assorbito nel sistema nazionale al quale l'informatico di cui sopra continua a lavorare essendone l'autore. Oggi in 300 uffici giudiziari d'Italia è applicato il progetto con 25.000 accessi al giorno. Gli avvocati possono entrare nel programma o con l'accesso pubblico nazionale o con la smart-card, fornita dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Sono 18.000 gli avvocati muniti della smart-card. L'unica regione non ancora collegata al sistema nazionale è il Trentino.

Il brillante informatico, alla faccia della meritocrazia, non ha ricevuto, a tutt'oggi, alcun riconoscimento, ma solo grandi promesse, alla faccia della meritocrazia e, ripetiamo, pur essendo un "assistente" e non più "esperto".

## **Formazione ed informatizzazione**

Riteniamo necessario che il personale coinvolto in tutti progetti di modernizzazione possa accedere a nuove sessioni formative per superare le difficoltà insite nell'uso di nuovi applicativi che, per la propria natura sperimentale, impongono revisioni dei servizi e mutano rapidamente le proprie funzionalità.

Secondo il nostro punto di vista in questo campo la formazione è essenziale, va dunque potenziata e occorre prevedere momenti di formazione integrata fra personale tecnico e amministrativo congiuntamente anche a momenti che vedano

coinvolti i magistrati nella finalità della condivisione di obiettivi comuni per il miglioramento del servizio giustizia.

Ci chiediamo: quale formazione sarà possibile con i tagli delle ultime manovre finanziarie?

## **ASSISTENZA TECNICA ESTERNA E RENTERNALIZZAZIONI**

La diffusione e l'uso stesso degli applicativi, sino ad oggi, sono stati possibili grazie anche alla presenza di personale tecnico esterno, ma la riduzione dei fondi stanziati e le scelte tecnologiche dell'amministrazione hanno portato ad un inesorabile processo di licenziamento di questi lavoratori da parte delle aziende che effettuano il servizio di assistenza tecnica unificata (ATU) ed a un conseguente scadimento del servizio di assistenza.

Crediamo necessaria la internalizzazione di questo personale, così come di quello che si occupa delle trascrizioni e delle fonoregistrazioni degli atti processuali, in modo da destinare alla giustizia una forza lavoro interna adeguata alle proprie esigenze informatiche, tecnologiche e di sicurezza dei dati.

Viene da chiedersi infatti come sia conciliabile la grande attenzione ai temi della privacy con l'assistenza sistemistica effettuata *da remoto* o con contratti di appalto delle trascrizioni al ribasso che causano continui licenziamenti e vessazioni di questo personale.

### **1) Nota di approfondimento sul Contratto Integrativo**

Le due figure centrali, quella del Cancelliere e dell'Ufficiale Giudiziario, nel vecchio Integrativo partivano dalla posizione economica e giuridica B3 e arrivavano fino a C2. Ciò ha permesso dal 2000 ad oggi di mandare avanti gli uffici grazie alla cosiddetta *interfungibilità*, che in pratica ha significato la possibilità di svolgimento comune del cardine dell'attività lavorativa con diversi livelli di professionalità.

Infatti tutte e 3 le posizioni di questa figura avevano in comune la dicitura *'svolge tutti gli che la legge attribuisce al cancelliere'*, ovvero dall'assistenza all'udienza alla copia conforme, depositato, formula esecutiva etc.

Il vecchio integrativo era preparatorio al progetto dei profili professionali e delle aree introdotto dal Contratto nazionale (CCNL) 2006/09 che individua profili che insistono sulla stessa area *"riconducibili ad un medesimo settore di attività o ad una medesima tipologia lavorativa o professionale"*. Il Contratto Nazionale dice inoltre che, per favorire una maggiore flessibilità ed efficienza, fatte salve le professionalità tecniche il personale *"è tenuto a svolgere le mansioni considerate professionalmente equivalenti all'interno dell'area"*.

Dunque il vecchio Contratto Integrativo aveva individuato profili professionali unici in vista del fatto che con la riqualificazione professionale e la nuova classificazione del CCNL 2006/09 si sarebbero ricomposti in una unica figura sulla stessa area, istituzionalizzando dunque la *interfungibilità* comunque già utilizzata per far funzionare gli uffici.

Ciò avrebbe permesso un migliore utilizzo del personale che, oltre ad ottenere la progressione in carriera, avrebbe potuto lavorare con maggior flessibilità evitando rigidità legate a una cultura del mansionismo tipica di una amministrazione vecchia e poco efficiente.

Di fatto sottrae la dicitura *'svolge tutti gli atti che la legge attribuisce al cancelliere'* alla ex figura professionale del cancelliere che si trovava in posizione b3 (e si le cose avvengono per le altre 4 nelle stesse condizioni: ufficiale giudiziario, ex esperto informatico, ex contabile, ex esperto linguistico) ) e assegna *'gli atti che la legge attribuisce al cancelliere'* ai funzionari (ex C1) che però perdono il *nomen*; un'operazione linguistica eccellente, non c'è che dire.

In questa materia poiché il personale del Comparto Ministeri è contrattualizzato la fonte primaria è il Contratto Nazionale, pertanto non può essere utilizzato il *nomen* come giustificazione delle mansioni (ovvero poiché si chiama cancelliere fa *ciò che la legge attribuisce al cancelliere*) poiché tali nomi sono stati allegramente attribuiti alle varie figure creando un pasticcio che è in netto contrasto con il dettato del CCNL.

In questo caso come diceva Manzoni *'I nomi sono puri, purissimi accidenti'*, e dunque ogni profilo si caratterizza per ciò che vi è scritto e contenuto, e con una rigida distinzione tra le aree.

E poiché il Contratto Nazionale dice che i profili all'interno dell'area sono *'unici con riferimento ai contenuti delle mansioni, senza possibilità di costituzione di uno stesso profilo professionale articolato su due aree diverse'* va da sé che se una attività è indicata su un'area non può stare nell'area superiore e viceversa.

In pratica il Funzionario non potrebbe più andare in udienza perché l'attività di udienza è in II area (quella inferiore) e ciò implicherebbe un demansionamento mentre il cancelliere non potrebbe più svolgere *'tutti gli atti che la legge attribuisce al cancelliere'* (copie conformi, depositati, formule di esecuzione etc che però ha fatto per 10 anni fino al 29 luglio scorso) perché tale attività è individuata in III area e dunque configurerebbe mansioni superiori.

**APPROFONDIMENTI E RICHIESTE FPCGIL, FIOM-CGIL E FILCAMS CGIL  
RELATIVAMENTE AL SERVIZIO DOCUMENTAZIONE ATTI PROCESSUALI.**

Si ritiene necessario:

- acquisire le garanzie di immediato intervento del Ministero della Giustizia, in qualità di stazione appaltante a tutela dei diritti dei lavoratori delle società del Consorzio Astrea del RTI Art. Co., che nel caso di quest'ultimo, attualmente, sono sottoposti a procedure di licenziamento collettivo, che per il settore di appartenenza (servizi), non beneficiano di ammortizzatori sociali strutturati, ma solo ad ammortizzatori in deroga con una copertura di sostegno al reddito solo fino al 31.12.2011;
- concordare l'inserimento nel nuovo Bando di gara della clausola sociale a garanzia dell'occupazione sia nel cambio appalto, sia nella sostituzione e/o surroga di società nell'ambito di uno stesso consorzio nel pieno e completo rispetto del principio della responsabilità solidale
- verificare che la valorizzazione del costo del lavoro prevista dall'Avviso pubblico sia conforme ai minimi contrattuali contenuti nei ~~dei~~ Contratti Collettivi Nazionali sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative e depositati presso il competente Ministero del Lavoro, applicati nelle società che presentano offerta, prevedendo esclusivamente il ricorso, da parte delle offerenti, di rapporti di lavoro subordinato al fine di evitare dumping contrattuali, nonché, per la particolare natura del servizio da svolgere;
- dare piena applicazione delle norme contenute nel Codice degli Appalti Pubblici Dlgs163/06 e del Regolamento di Attuazione I. 207/10, nonché quanto previsto nel Decreto Legge 70/11 convertito nella legge 106/11 intervenuti a modifica del Codice sopra citato nella composizione del Bando di gara;
- limitare il ricorso al subappalto (ivi compreso l'avvalersi di contratti a progetto o prestazioni individuali a partita IVA) al massimo 20% del valore dell'appalto, vietando l'uso dello stesso in sostituzione di lavoro dipendente
- a garanzia della qualità del servizio di trascrizione e a tutela della professionalità dei lavoratori interessati assicurare maggiore trasparenza e certezza del flusso operativo, specificandone l'attribuzione delle relative responsabilità amministrative, funzionali e contabili a ciascun Lotto disgiuntamente,
- inserire l'obbligo da parte delle imprese aggiudicatrici a definire con le OO.SS. (laddove non previsto già nei vigenti CCNL applicati) le modalità di esecuzione del lavoro da remoto ( es. nelle abitazioni dei singoli lavoratori) segnalando agli organi di controllo e verifica sulla salute e sicurezza nei posti di lavoro le sedi di svolgimento delle prestazioni e la conformità ergonomica delle postazioni nonché la certificazione degli strumenti tecnologici usati. Ai sensi delle vigenti normative in materia di salute e sicurezza, fare obbligo alle imprese aggiudicatrici di inserire nel documento di valutazione rischi anche le postazioni da remoto e consentirne il sopralluogo agli RLS.
- Effettuare periodici ed accurati controlli in modo che non si verifichino situazioni che possano mettere in pericolo la sicurezza dei dati trattati nelle sedi giudiziarie.

Roma, 5 ottobre 2011

Per FPCGIL  
Nicoletta Grieco

FIOM-CGIL  
Barbara Pettine

FILCAMS-CGIL  
Elisa Camellini

Nazionali

**I rappresentanti delle magistrature, dell'avvocatura, dei dirigenti e del personale amministrativo, impegnati quotidianamente nel settore-  
giustizia, nell'esclusivo interesse del buon funzionamento del servizio per  
il sistema-Paese,**

**sottoscrivono un**

***PATTO PER LA GIUSTIZIA  
E PER I CITTADINI***

**proponendo**

**al Governo un progetto condiviso, che dimostra la possibilità di far  
funzionare la giustizia in un paese civile e di fornire un servizio rapido ed  
efficiente, in grado di garantire agli utenti il diritto alla "ragionevole  
durata" dei processi civili e penali.**

## PREMESSA

La giustizia è un diritto costituzionalmente garantito per ogni cittadino, ma le condizioni in cui versano gli uffici giudiziari italiani ed il sistema-justizia nel suo insieme fanno sì che il servizio non possa venire assicurato in tempi brevi e in modo efficace, tanto che si può sostenere che lo stesso diritto alla giustizia sia messo in discussione, a partire dal fondamentale principio di uguaglianza.

Per la prima volta, nel nostro Paese, il 5 maggio 2009 tutte le Associazioni rappresentative degli "operatori" di questo sistema hanno dato vita alla **Giornata nazionale per la giustizia**, mettendo in evidenza sia il costante impoverimento delle risorse economiche e del personale – in corrispondenza con un aumento dei carichi di lavoro, delle cause presentate e delle sentenze emesse – sia le storture che provocano una ridondanza di procedimenti.

Per giungere ad una seria riforma della giustizia e per migliorare l'assetto della magistratura e dell'avvocatura, si deve partire da un dato fondamentale: la macchina-justizia deve avere le risorse indispensabili per il suo funzionamento.

I provvedimenti recentemente varati, invece, sono stati improntati soltanto a tagli indiscriminati delle risorse economiche necessarie al funzionamento e alla programmazione delle attività nonché a riduzioni di quel personale che, quotidianamente, cerca di far funzionare le strutture.

Il fatto di attraversare un momento di grave crisi economica non deve far velo alla necessità di intervenire con risorse aggiuntive – come già avvenuto in tutti i Paesi europei più avanzati – su un settore così importante per l'affermazione della democrazia: non è infatti possibile ignorare quanto il cattivo funzionamento della giustizia influisca negativamente sulla nostra economia, sul sistema delle imprese e sull'assetto complessivo della convivenza civile.

E' invero innegabile che la macchina-justizia oggi non fornisce un servizio efficiente alla cittadinanza: tutti gli addetti al settore – magistrati, avvocati, personale amministrativo e forze dell'ordine – da molti anni lavorano in condizioni di emergenza, in edifici spesso insicuri, con esiguità di mezzi e per svolgere la funzione manca loro, da tempo, non il "superfluo" ma addirittura il "necessario".

## IL PROGETTO DA NOI CONDIVISO DOVRÀ COMPRENDERE

- 1) l'ammodernamento della macchina giudiziaria, attraverso nuove norme che snelliscano le procedure, come di recente avvenuto per la giustizia amministrativa, nonché un nuovo modello organizzativo che metta al centro l'efficacia del servizio offerto alla cittadinanza;
- 2) una quantità di personale adeguata e le professionalità necessarie al funzionamento degli uffici;
- 3) quel giusto riconoscimento professionale che il personale attende da anni e nuove assunzioni programmate nel tempo, in modo da assicurare sia il *turn over* sia la trasmissione delle conoscenze tra le diverse generazioni di dipendenti;
- 3) la riforma dell'ordinamento forense per garantire all'Avvocatura un ruolo in linea con la funzione prevista dalla Costituzione;
- 4) l'istituzione di una magistratura "non togata", che deve essere resa uniforme e selezionata con rigore all'accesso, garantendo alla stessa dignità ed adeguato trattamento retributivo-previdenziale. E' molto importante, inoltre, prevedere un sistema di incompatibilità assoluta tra funzione giudiziaria e libera professione, nonché una formazione adeguata ed efficienti strutture logistico-organizzative;
- 5) un rivisitato assetto della geografia giudiziaria, che – tenendo conto delle esigenze dei cittadini e dei mutati assetti istituzionali– permetta una razionalizzazione degli uffici, garantendone il miglior funzionamento;
- 6) risorse adeguate per il funzionamento degli uffici, un progetto concreto di informatizzazione – che porti allo snellimento delle procedure attraverso le notifiche telematiche ed il processo telematico completo – ed una appropriata formazione per il personale;
- 7) la re-internalizzazione del servizio di verbalizzazione nelle udienze nonché del servizio di assistenza tecnica informatica, importanti per ricomporre il ciclo lavorativo garantendo sicurezza.
- 8) il mantenimento di tutti i servizi all'interno del Ministero della Giustizia e delle altre Amministrazioni di riferimento, svolti da dipendenti interni all'apparato.

**Consapevoli che la Giustizia è una priorità per il Paese e per la sua democrazia, desideriamo offrire il nostro contributo per un confronto aperto, che permetta di innovare la macchina e di conservare lo spirito della Costituzione italiana.**

**Roma, 10 luglio 2009**

f.to per Associazione Nazionale Magistrati \_\_\_\_\_

f.to per Organismo Unitario dell'Avvocatura \_\_\_\_\_

f.to per Associazione Magistrati Corte dei Conti \_\_\_\_\_

f.to per Associazione Dirigenti Giustizia \_\_\_\_\_

f.to per FP-CGIL \_\_\_\_\_

f.to per Uilpa-UIDAG \_\_\_\_\_

f.to per FLP \_\_\_\_\_

f.to per RdB-Cub \_\_\_\_\_

per A.N.M.A. \_\_\_\_\_

per C.O.N.M.A \_\_\_\_\_

per Associazione Avvocati e Procuratori  
Dello Stato \_\_\_\_\_