

PNRR e Giustizia. Una formidabile occasione per ammodernare l'amministrazione, innovare l'organizzazione, riqualificare il lavoro.

Un contributo della Funzione Pubblica CGIL per il rilancio del Sistema Giustizia

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua nella giustizia un punto nevralgico per il rilancio del Paese. Parlando all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Bocconi di Milano, la Presidente dell'UE Ursula von der Leyen già indicò nell'ammodernamento della giustizia e nella celerità dei processi gli obiettivi strategici cui orientare parte dei progetti finanziati con le risorse europee.

Si rischierebbe però di perdere un'occasione importante se i progetti di riforma dovessero riguardare solo parte del sistema complesso che è la Giustizia e non il tutto.

Infatti, fino ad oggi molto si è fatto sulla riforma dei codici, ad esempio, ma poco si è fatto sulla capacità di produrre innovazione sul piano organizzativo e questo è uno dei punti da attenzionare nella predisposizione del PNRR.

In questo settore bisogna rendere operativi sistemi di digitalizzazione e dematerializzazione degli atti, ma anche riformare i modelli organizzativi. Ciò va fatto tenendo ben presente che nell'utilizzare i finanziamenti europei l'attenzione non va focalizzata esclusivamente sullo smaltimento degli arretrati (motivo per cui abbiamo criticato la decisione di fare assunzioni a tempo determinato) ma vada al contrario ridefinito il concreto fabbisogno di organico, sia per colmare le gravi carenze determinate in lunghi anni di blocco del turn over sia per presidiare nuovi e diversi servizi di giustizia.

Per questo servono investimenti straordinari per un piano occupazionale strutturale, a partire dal definitivo assorbimento dei cosiddetti "tirocinanti" ancora non stabilizzati.

Serve un investimento strategico sul Ministero della Giustizia che porti ad assunzioni stabili in grado di svecchiare non solo dal punto di vista dell'età anagrafica, ma anche dal punto di vista delle procedure che consentono all'amministrazione di centrare gli obiettivi che le sono assegnati.

La Giustizia è un sistema complesso dove oltre all'organizzazione giudiziaria, c'è anche il mondo dell'esecuzione penale, dove esiste a sua volta una componente che garantisce la sicurezza e una il trattamento e il processo di rieducazione e c'è ancora molto da fare per il personale delle funzioni centrali.

C'è la necessità di affermare con un processo riformatore, quindi con un intervento legislativo, pari dignità tra tutte le componenti che sono all'interno del sistema. Per questo chiediamo di avviare un processo di revisione di funzioni, compiti e competenze nella direzione di tutte le componenti in questione, immaginando una specializzazione delle diverse dirigenze. **Immaginiamo una struttura organizzativa in cui ciascuna componente viva una propria dimensione interna autonoma e completa nella definizione della propria "filiera di comando", dai ruoli ausiliari fino alla propria specifica dirigenza tecnico – professionale.** In particolare, auspichiamo un progetto di riforma delle carriere che possa assicurare al personale delle funzioni centrali una possibilità di progressione fino alla dirigenza **e che riguardi tutte le figure dell'area amministrativa, dell'area del servizio sociale, dell'area pedagogica, dell'area della sicurezza.** Al di sopra delle dirigenze delle varie aree, infine, dovrà essere finalmente definita **una competenza di tipo gestionale e manageriale che,** come abbiamo più volte affermato, **dovrà essere assunta dalla Dirigenza Penitenziaria.**

In tale contesto riteniamo **non più rinviabile l'obiettivo di riconoscere,** finalmente dopo tanti anni di effettivo servizio (in alcuni casi si tratta di funzioni svolte da circa vent'anni), **il ruolo e la funzione di direzione e coordinamento effettivamente assolti da lavoratrici e lavoratori che hanno sopperito alle assenze di organico nell'area della dirigenza in diverse articolazioni territoriali e locali.** Parliamo ad esempio degli assistenti sociali che dirigono gli Uffici Locali di Esecuzione Penale Esterna (ULEPE), cui va riconosciuto da subito l'adeguato inquadramento. Come va immaginato un percorso di carriera specifico per il personale dell'area educativa.

Per realizzare questa importante e non più rinviabile riforma organizzativa chiediamo di avviare in tempi rapidi, anche cogliendo l'occasione delle risorse che si renderanno disponibili con il PNRR, un confronto di merito tra le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori di tutte le componenti del sistema Giustizia, i vertici dell'amministrazione e il Ministro della Giustizia.

Sul piano più strettamente contrattuale desideriamo porre l'accento innanzitutto sulla ripartizione del Ministero nei quattro Dipartimenti dell'Organizzazione Giudiziaria, dell'Amministrazione Penitenziaria, della Giustizia Minorile e di Comunità, degli Archivi Notarili e gli effetti che tale ripartizione hanno sulla contrattazione integrativa.

Troppo spesso l'organizzazione del personale nei quattro dipartimenti diventa pretesto per un uso disomogeneo della contrattazione e degli effetti giuridici ed economici sui lavoratori pur inquadrati nello stesso comparto delle Funzioni Centrali.

Al contrario, i quattro dipartimenti dovrebbero avere capacità di fare sintesi tra loro, cosa che finora è mancata, come dimostra il fatto che spesso si sconti una grande difficoltà a rendere esigibili accordi già sottoscritti, oppure come il fatto che accordi sottoscritti a livello centrale vadano a naufragare nel passaggio alla contrattazione decentrata di posto di lavoro. Si pone qui immediatamente **la criticità dovuta al fatto che**, contrariamente a quanto stabilito con la definizione dei comparti di contrattazione e le relative aree della dirigenza, in tutte le articolazioni del ministero **il personale del comparto delle Funzioni Centrali trova in un Magistrato** (quando non addirittura in responsabili del Corpo della Polizia Penitenziaria) **la propria figura di dirigenza anziché un dirigente ministeriale inquadrato nell'area della dirigenza delle Funzioni Centrali.** Ciò produce **un doppio effetto negativo: da un lato, la deresponsabilizzazione rispetto al raggiungimento di obiettivi amministrativi; dall'altro, la non corretta o mancata applicazione di importanti istituti contrattuali per il personale.**

Per questo chiediamo di risolvere questa anomalia rivedendo l'organizzazione del lavoro e assegnando con chiarezza di mandato ruolo e responsabilità a figure di dirigenza amministrativa che pure esistono nell'amministrazione e che, per la parte mancante, possa essere individuata anche prevedendo un adeguato percorso di riqualificazione interna.

La mancanza di un piano riformatore e di innovazione organizzativa ha collocato l'amministrazione della giustizia agli ultimi posti della classifica delle amministrazioni centrali quanto a capacità di ammodernamento, sia in procedure amministrative sia in tecnologia.

Il Covid-19 ha messo in evidenza tutti i ritardi accumulati e spesso i lavoratori sono stati lasciati soli davanti alle critiche, anche le più agguerrite, di alcuni stakeholder, come per le proteste degli avvocati in alcune aree del paese. Non vi è stata la capacità di produrre innovazione in maniera repentina, l'informatizzazione del settore è ancora lontana da raggiungere, per non parlare del fatto che oggi risulta impossibile procedere alla dematerializzazione degli atti.

Eppure, **nel 2017 è stato sottoscritto un accordo che doveva permettere un'operazione di messa a sistema e a valore per tutta l'amministrazione della Giustizia, restituendo coerenza ai percorsi di carriera e rendendo compatibili gli inquadramenti formali con le attività effettivamente svolte**, ma tale accordo ancora oggi non ha visto la sua piena applicazione, generando forte malessere tra i lavoratori. Per questo chiediamo di **accelerare la fase degli scorrimenti ex articolo 21 quater del Decreto Legge 27 giugno 2015 n. 83, convertito dalla Legge 6 agosto 2015 n. 132, per quanto riguarda i passaggi dalla seconda alla terza area, per tutto il personale di tutti i Dipartimenti**, non solo per il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, includendo anche il personale ancora escluso, come i contabili, gli informatici, il personale che svolge funzioni di interpretariato.

Così come bisogna con urgenza **riconoscere il passaggio in seconda area per tutto il personale della carriera ausiliaria**, apprezzando il fatto che non esiste figura professionale che ad oggi limiti la sua operatività a fare il commesso, tranne in alcune, pochissime postazioni, ben individuabili e prevalentemente presso la sede centrale del Ministero.

Su **Uffici Notificazioni Esecuzioni e Protesti (Unep) e Archivi notarili**, non possiamo immaginare di **mettere mano ad un processo di riorganizzazione** di questi uffici come se si

lavorasse ancora con penna e calamaio. **Dobbiamo riqualificare questi servizi, riorganizzare e ammodernarne le competenze, informatizzare il settore.**

Per i servizi informatici bisogna fare chiarezza tra dipendenza funzionale e organizzativa al fine di incardinare adeguatamente i lavoratori disponibili alla Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) presso gli uffici di assegnazione e in tal modo non impedire agli stessi di beneficiare delle determinazioni della contrattazione integrativa e decentrata.

Abbiamo già detto della necessità di predisporre un generalizzato e più avanzato piano occupazionale, per il quale chiediamo di **attivare da subito il confronto per rivedere il Piano di Fabbisogni Triennale di tutti e quattro i Dipartimenti**. E nel frattempo chiediamo che **al personale assunto a tempo determinato venga garantito** un percorso che parta dal prolungamento dei contratti in essere fino al raggiungimento dei requisiti previsti dalla Legge Madia ai fini della **definitiva stabilizzazione**.

Gli interventi normativi attuati a seguito della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 hanno portato ad una modifica del modo di lavorare della Polizia Penitenziaria. Tale volontà si è tradotta, all'interno delle mura, nell'istituzione della cosiddetta "*vigilanza dinamica*" e, all'esterno, nella nascita del nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC), con cui si voleva potenziare il sistema dell'esecuzione penale esterna. Purtroppo, all'interno degli istituti l'istituzione della vigilanza dinamica si è tradotta in un'operazione di apertura delle celle che poco ha a che fare con il progetto iniziale e **le aggressioni subite dal personale di Polizia Penitenziaria sono aumentate** copiosamente di anno in anno. Per questo **abbiamo presentato una proposta di modifica delle attuali modalità custodiali** che è già all'attenzione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Nell'area dell'esecuzione penale esterna, il progetto introdotto rischia invece il fallimento soprattutto a causa di una dotazione organica sottodimensionata che non consentirebbe neanche di svolgere i compiti affidati alla Polizia Penitenziaria all'interno delle carceri.

Si pensi che la pianta organica è stata da prima fissata, con Decreto Ministeriale del 2013, in 45.325 unità, poi ridotta a 41.595 con un decreto del 2017 e comunque, ad oggi, il personale amministrato risulta di 36.600 poliziotti, di cui entro un anno ne andranno in pensione circa 1.300. Tra l'altro, tale organico è formato solo in minima parte da personale femminile, non solo nei ruoli esecutivi, ma anche in quelli di concetto come quello degli ispettori, dove da anni chiediamo di unificare le dotazioni organiche, superando la distinzione di genere, cosa tra l'altro già prevista per la Polizia di Stato. **Con queste scarse dotazioni organiche il personale in servizio negli istituti penitenziari è costretto ad effettuare turni massacranti, che arrivano anche a 16 ore al giorno, e quello impiegato nelle traduzioni dei detenuti viene continuamente utilizzato in ulteriori viaggi al termine del turno di lavoro.**

Inoltre, **gli istituti penitenziari sono diventati luoghi insicuri, obsoleti e fatiscenti**, con scarse risorse necessarie per consentirne un'adeguata ristrutturazione e messa in sicurezza.

Tra l'altro in questi posti di lavoro si utilizzano tecnologie ormai superate, che portano ad aumentare ulteriormente i carichi di lavoro del personale e necessitano di un immediato ammodernamento. **Tutto questo tende a far aumentare i casi di stress correlato al lavoro e i casi di suicidio**, che meritano un'attenzione maggiore da parte dell'amministrazione penitenziaria attraverso l'istituzione di figure di supporto che possano assistere il personale e contrastare il fenomeno.

Infine, **vogliamo evidenziare la necessità non più rinviabile di dare la possibilità di aderire a forme di previdenza complementare anche ai lavoratori del Comparto sicurezza e difesa**, unico comparto del pubblico impiego a non avere questa possibilità, e di **rivedere il sistema della misurazione della rappresentatività sindacale, istituendo le Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU)** elette a suffragio universale come per gli altri comparti pubblici contrattualizzati, anche in questo caso uniformando la normativa attuale a quella prevista per il resto del pubblico impiego.

La carenza dell'organico è sicuramente il problema principale che affligge anche il personale delle funzioni centrali impiegato all'interno degli istituti penitenziari. Per questo riteniamo che un **piano straordinario di assunzioni nell'esecuzione penale**, che riguardi sia il comparto sicurezza sia quello delle funzioni centrali non sia più rinviabile. Il DPCM n. 84 del 15 giugno 2015, riguardante il *“regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”*, nonché i successivi decreti attuativi che hanno ridefinito l'organizzazione dei dipartimenti in cui è articolato il Ministero, si proponevano di elevare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso la riqualificazione delle risorse e l'eliminazione di duplicazione di funzioni e gestioni. Abbiamo partecipato al confronto evidenziando le forti criticità determinate non solo da fattori riguardanti il contenimento della spesa, ma anche organizzative, ritenendo che la riorganizzazione del sistema penitenziario e dell'esecuzione penale esterna che si stava delineando, non poteva definirsi solo riducendo posti di funzione e direzioni generali, ma che fosse necessario intervenire con urgenza anche sugli aspetti logistico strutturali.

Una buona riorganizzazione si definisce soprattutto attraverso un'attenta razionalizzazione delle risorse logico-strutturali ed umane, componenti indispensabili del sistema organizzativo, attraverso la valorizzazione delle competenze, il riconoscimento delle peculiarità professionali, nonché una equa e razionale assegnazione delle stesse sul territorio. Tutti fattori che contribuiscono a rendere l'organizzazione più efficiente. **Abbiamo ribadito più volte che una buona riforma organizzativa del sistema dell'esecuzione della pena non poteva essere attivata a costo zero, ma oggi, purtroppo, la riorganizzazione sia del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sia del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità fanno fatica a decollare.** Evidenziamo, ancora oggi, una situazione di evidente confusione, che genera stallo e determina disorientamento e malessere operativo e professionale tra tutto il personale che è impegnato a svolgere un mandato istituzionale complesso quanto delicato. **Riteniamo indispensabile ridefinire con urgenza la dotazione organica del personale delle funzioni centrali del DAP e del DGMC**, che risulta inadeguata rispetto ai carichi di lavoro che diventano sempre più gravosi.

Ad oggi, la dotazione organica del personale delle funzioni centrali, afferenti alle diverse professionalità che agiscono nel sistema dell'esecuzione penale interna, comprensive della dirigenza penitenziaria e contrattualizzata, è di 4.020 unità a fronte delle 5.027 previste. Inoltre, il bacino d'utenza dell'esecuzione penale esterna ha registrato un progressivo aumento che non è soltanto determinato dall'introduzione della misura della *“messa alla prova”*, ma anche dal costante aumento del numero di persone che fruiscono di misure alternative e sanzioni sostitutive. Vi è stata una crescita costante delle misure e sanzioni alternative e una crescita esponenziale della richiesta ed esecuzione di programmi di messa alla prova per adulti.

Si deve considerare, inoltre, che una funzione fondamentale dell'esecuzione penale esterna è quella della consulenza sia nei confronti della magistratura che nei confronti degli istituti di pena. Si aggiunga che con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018 i tempi per l'istruttoria del procedimento, che precede la concessione delle misure alternative, sono stati abbreviati, pertanto i ritmi con cui viene richiesto agli uffici di svolgere gli interventi di consulenza sono particolarmente sostenuti.

Per quanto sopra esposto si ritengono insufficienti le assunzioni fatte fino ad oggi nel settore e si chiede, al fine di procedere ad un piano straordinario di assunzioni, di aumentare la dotazione organica complessiva prevista dal decreto per il personale delle funzioni centrali del DGMC. Inoltre, il personale appare spesso vessato anche nei diritti primari, come accade con la decurtazione dell'indennità penitenziaria a seguito di assenza per malattia, stabilita dall'art. 71 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, non prevista invece per i Dirigenti penitenziari ed il personale della polizia penitenziaria che pure operano gomito a gomito con i primi.

In un sistema organizzativo complesso quale è il carcere, la figura del Dirigente Penitenziario dovrebbe essere strategica e invece è ancora indefinita.

Presso le sedi degli istituti penitenziari e presso le sedi degli Uffici dei Provveditorati sono presenti, a fronte del fabbisogno di risorse stimato di 345 unità, 282 dirigenti con una carenza di organico

pari a 63 unità. Il 30% degli istituti penitenziari del territorio nazionale è sprovvisto di un direttore titolare. Gli incarichi per i dirigenti quali direttori degli uffici dipartimentali sono stati significativamente ridotti a seguito della riforma organizzativa del Dipartimento introdotta con il DPCM n.84 del 15 giugno 2015. Ad oggi al DAP risultano in servizio, quali titolari di Uffici, 21 dirigenti penitenziari a fronte di 26 posti di funzione, decisamente insufficienti per assolvere tutti i compiti che in ragione di una "fusione a freddo" di competenze amministrative sono stati cumulati in capo ai singoli direttori degli uffici. L'attuale consistenza degli organici è il risultato di 20 anni di assenza di concorsi dedicati (l'ultima immissione in ruolo risale al 1997).

I dirigenti penitenziari, responsabili per legge della sicurezza dell'istituto, della gestione amministrativa contabile (sono anche funzionari delegati), della sicurezza dei luoghi di lavoro (a norma della legge 81/2008), rappresentanti di parte pubblica nelle contrattazioni sindacali decentrate e responsabili della gestione del personale, sono i presidenti dell'equipe di osservazione e trattamento, responsabili delle linee d'indirizzo delle azioni trattamentali e rieducative da realizzare nei confronti della popolazione detenuta, di cui sono responsabili per tutto quello che ai ristretti possa accadere. Tutto questo senza tutela legale né assicurativa per l'esposizione a rischio legato alle responsabilità professionali che la legge attribuisce. Il direttore risponde anche per le conseguenze di decisioni a lui non imputabili, in una posizione di responsabilità oggettiva trasversale, che non vede analogia con altre figure dirigenziali pubbliche, e non esistono strumenti di tutela contrattuale che possano essere invocati.

La disciplina contrattuale deve essere realizzata come prima azione nel programma di riordino dell'amministrazione ed in parallelo con una riorganizzazione degli istituti penitenziari finalizzata ad istituire e disciplinare la figura e le competenze dei direttori di area.

Le politiche assunzionali degli ultimi anni hanno visto l'ingresso di funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria qualificati, ai quali è stata riconosciuta doverosamente la progressione in carriera sino al ruolo di dirigente, ingenerando legittime aspettative ma anche una grande confusione rispetto al ruolo ed alle funzioni che invece la legge attribuisce alla dirigenza penitenziaria.

È di pochi mesi fa la querelle scaturita dalla proposta di riforma, poi respinta, che voleva sottrarre i dirigenti del Corpo di Polizia Penitenziaria dal vincolo gerarchico che per legge sussiste con il dirigente penitenziario direttore di istituto penitenziario. Non è difficile prevedere che in mancanza di una riforma organica e coerente, che tenga conto della complessità e dell'articolata specificità delle funzioni che devono essere assolte da ciascuno degli attori dell'organizzazione penitenziaria, i conflitti sopra descritti possano riproporsi ad ogni intervento di riforma settoriale, perché percepito sempre come dicotomico tra sicurezza e trattamento.

Occorre affrontare con coraggio e determinazione una riforma organica e strutturale, un progetto che preveda la valorizzazione del personale che già opera in carcere e che ha una grande esposizione gestionale, ma non ha ricevuto alcun riconoscimento professionale. Ci riferiamo ai responsabili delle aree della sicurezza, del trattamento e dell'amministrazione contabile. Questi responsabili di area dal 1990 ad oggi hanno solo visto aumentare il loro carico di lavoro, ma non certamente l'ambito della propria autonomia di gestione e di scelte operative. I responsabili di area devono diventare direttori di area, devono cioè poter gestire i propri compiti con un ambito di autonomia di risultato indispensabile per poter alleggerire molti dei procedimenti che ancora oggi prevedono autorizzazioni del Direttore d'istituto assolutamente ultronee. Al Dirigente capo dell'Istituto spetterebbe di conseguenza il compito di agire realmente la funzione dirigenziale di programmazione della gestione della struttura penitenziaria, del coordinamento e supervisione, della individuazione degli obiettivi e della responsabilità di risultato.

L'assenza di contratto ha posto il ruolo e le funzioni del direttore capo dell'istituto in una situazione di vulnerabilità. La disciplina contrattuale deve essere realizzata come prima azione nel programma di riordino dell'amministrazione ed in parallelo vanno riorganizzati gli istituti penitenziari per istituire e disciplinare la figura e le competenze dei direttori di area.

Queste azioni nella *road map* di rivisitazione ed ammodernamento degli istituti penitenziari e delle articolazioni territoriali sono da ritenersi propedeutiche a quella che noi consideriamo l'obiettivo principale del cambiamento: la **Dirigenza Unica Penitenziaria**.

Una dirigenza in grado di accogliere al suo interno tutte le competenze e le caratteristiche dei profili professionali apicali, che connotano trasversalmente le azioni della gestione dell'esecuzione penale in carcere, con progressioni di carriera trasversali lasciati alla legittima aspirazione dei singoli nel rispetto del quadro costituzionale e delle raccomandazioni europee. Un ruolo unico per ampliare visione ed azione, per dare a questa dirigenza quella ricchezza professionale che la complessità della gestione dell'esecuzione della pena giustifica.

Una dirigenza penitenziaria che possa finalmente, a oltre quindici anni dalla legge, realizzare il suo primo contratto collettivo nazionale di lavoro e che possa diventare l'aspirazione legittima e unificante di approdo a una carriera di tipo manageriale, disponibile a quanti hanno già dato prova di direzione e coordinamento nelle rispettive aree di specializzazione tecnico – professionale oltre che a quanti guardano all'amministrazione penitenziaria dall'esterno come a una realtà per cui investire il proprio sapere.

Maggio 2021