



Prot. 12.05.2021/uil

Roma, 24.05.2020

**Alla Ministra della Giustizia
Prof.ssa M. Cartabia
ROMA**

**Oggetto: riforma della Giustizia e problematiche del personale del Comparto Funzioni
Centrali del Ministero della Giustizia**

Sig.ra Ministra,

quella gran parte della filosofia contemporanea che, sorta dalle ceneri del secondo dopoguerra del novecento, si è occupata e tutt'ora persegue nel compito di analizzare lo sviluppo della società umana, ha, con il suo più noto esponente, Karl Popper, ampiamente teorizzato l'avvento dell'attuale forma della nostra collettività, fondata su spazi sempre più ampi di democrazia così da determinare un consenso civile non più contraddistinto dalla presenza di grandi blocchi sociali ma da una loro frammentazione, tale da teorizzare la società attuale come un cristallo dalle molte facce e ponendosi quindi l'interrogativo di quale fosse il fulcro che sostenesse questo "cristallo poliedrico".

Il grande pensatore anglo austriaco ha teorizzato come il fulcro di una società multiforme e poliedrica sia la "giustizia": il senso di giustizia, la sua realizzazione concreta e efficiente nel contrastare le grandi piccole iniquità e sopraffazioni, è il fondamento su cui poggia una democrazia evoluta.

Questa teorizzazione ha trovata ampia conferma nel corso degli ultimi settant'anni in larga parte del mondo democratico, tanto da far ritenere a vari pensatori ed esperti che la differenza fondamentale tra gli altri paesi avanzati e l'Italia, l'origine della sua crisi cronicizzata dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, il progressivo impoverimento prima ideale e poi materiale, con il conseguente crollo demografico, sia proprio spiegabile con la diffusa percezione dell'assenza di "giustizia" nel nostro Paese.

La mancanza di "giustizia", è quel diffuso senso di impotenza di fronte alle tante piccole e grandi ingiustizie che caratterizzano il nostro Paese, connaturato da un servizio giustizia ancora lento, farraginoso e che, nel corso del tempo è stato gravato da tali e tanti *artifici* da ritenere miglior partito subire piuttosto che affermare il proprio diritto in un "rito" divenuto oneroso per l'italiano medio, troppo spesso percepito come eccessivamente incerto e contraddittorio nelle sue espressioni.

In ciò risiede la colpa grave della politica, che ha certamente determinato questa attuale condizione, non fosse altro per il proliferare di norme, troppe volte in aperto e voluto contrasto le une con le altre. Proprio per ciò, la politica oggi non può perdere la grande occasione data dal recovery plan, con la gravosa ma assoluta necessità di ripensare il servizio giustizia: allo scopo di dare un equilibrio, un appropriato "fulcro" alla poliedrica società italiana, la politica deve ripensare i 4 codici e, con essi, l'organizzazione deficitaria del servizio giustizia nella sua interezza, dall'amministrazione dei servizi giudiziari a quella dei servizi inerenti l'esecuzione della pena, sia allo scopo di rendere sempre più democratica la nostra società che per riattrarre, dopo tanti decenni, investimenti esteri allontanatisi proprio per la pleonastica lentezza ed incertezza della giustizia nel nostro Paese.

In verità proprio il PNRR in ambito giudiziario prevede una serie di cambiamenti normo-processuali che debbono necessariamente incidere sui quattro codici (unica, sola e concreta riforma a costo zero

della Giustizia), allo scopo di accelerare i tempi del giudizio e snellire i procedimenti, prevedendo: A) immissione nell'ufficio per il processo di professionalità tecniche (informatici, ingegneri, ecc) con lo scopo sia di favorire gli interventi di efficientamento sul patrimonio edile giudiziario che di fungere da ausilio all'attività giurisdizionale (organismo già previsto proprio per fornire al magistrato un'assistenza qualificata, ancora inattivo-salvo pochissime eccezioni- proprio per la gravissima carenza di personale). B) Innesto di ulteriori magistrati onorari *aggregati* con il precipuo scopo di coadiuvare il magistrato togato nell'adozione delle decisioni e nella redazione delle sentenze per l'abbattimento dell'arretrato. C) Assegnazione di magistrati onorari ausiliari e temporanei alle sezioni tributarie della Corte di Cassazione allo scopo di abbattere l'arretrato endemico. D) estensione dell'impiego del processo civile telematico anche nei procedimenti davanti al Giudice di Pace, alla Corte di Appello e di Cassazione, prevedendo che il deposito dei documenti e degli atti di parte avvenga esclusivamente con modalità telematiche. E) Ennesima riforma del processo penale; sempre contemperando il fondamentale diritto alla difesa, questa iniziativa pare volta a snellire e semplificare il processo per accelerarne la conclusione, in modo da evitare che si determinino prescrizioni e che i processi abbiano una durata ragionevole.

Le linee d'indirizzo dell'attività riformatrice del meccanismo giudiziario sin qui sinteticamente riportate per brevità di trattazione sono, ovviamente, condivisibili, seppure presentino una importante debolezza concettuale di fondo.

Tuttavia, come già fatto nell'audizione alla Commissione Giustizia del Senato sul PNRR, prima di analizzare il fondamento dell'impianto d'azione delineato, in qualità di Sindacato dei Cittadini avvertiamo la necessità di evidenziare, anche altri tre possibili interventi.

- a) Tutta la fase istruttoria deve essere resa tra le parti interessate, mediante l'intermediazione dell'avvocatura, al di fuori delle aule d'udienza, allo scopo di pervenire innanzi al giudicante solo in caso di mancato raggiungimento del componimento bonario. In questo caso, abbattuta la tempistica prodromica al giudizio, il magistrato, acquisita tutta la fase istruttoria, decide sullo stato degli atti, salvo situazioni tali per le quali lo stesso rinvenga l'assoluta necessità di svolgere ulteriori approfondimenti.
- b) Contingentamento e definizione del tempo processuale: nell'attuale dibattito sul tema, sia buona parte della magistratura ed avvocatura, oltre che i cittadini, invocano l'eliminazione del fenomeno dei cd "rinvii dilatori": il processo, secondo una sintesi dottrina in formazione, soprattutto in campo civile dovrebbe aver una durata di non più di un mese dalla prima udienza, contemperando in questo limite i rinvii strettamente tecnici e necessari laddove esiga ulteriore deposito di memorie
- c) I tempi di scioglimento delle cd "riservate" debbono essere stringenti e predeterminati; tanto deve valere anche per l'emanazione delle sentenze.

L'impianto sin qui delineato dal PNRR evidenzia, tuttavia, una debolezza di visione strutturale. Nell'ambito della Magistratura, infatti, si suole dire che *"l'amministrazione è servente alla Giurisdizione"*, ed è di tutta evidenza, quindi, come il Piano – nella parte inerente gl'interventi sulla Giustizia - sia stato tratteggiato avendo come visuale la sola attività della giurisdizione.

In realtà, sebbene, con molteplici contraddizioni e gravi ritardi, anche l'Amministrazione del Ministero della Giustizia ha, seppur lentamente, seguito le evoluzioni della Pubblica Amministrazione, andandosi comunque a delineare come produttrice di servizi per la cittadinanza, che sempre più soventemente non sono direttamente discendenti o strettamente connessi alla giurisdizione.

Pertanto, è il paradigma della visione della Giustizia che va cambiato per divenire: *"l'Amministrazione della giustizia deve essere servente al Cittadino"*.

Adottata questa nuova e più ampia visuale, nella quale si considera il sistema giustizia nella sua interezza (compresa l'esecuzione penale per adulti e minori e gli Archivi notarili – le cui riscossioni di tributi sono tanto care all'Erario) quasi a cascata si riescono ad intravedere i punti critici sui quali intervenire: a fronte di una giurisdizione che comunque vede i suoi ranghi poco sguarniti in proporzione ai numeri assoluti di dotazione e che viene continuamente rinforzata dall'immissione in

servizio di magistrati ordinari e onorari, appare invece necessario potenziare il personale amministrativo.

E' quest'ultimo, infatti, che quotidianamente deve rendere i servizi all'utenza ed è il personale amministrativo che, proprio nello sforzo di realizzare i servizi alla cittadinanza, dovrà nel concreto realizzare le riforme sin qui auspiccate.

Non è pensabile che questo cambio di paradigma si possa sviluppare con una spaventosa carenza di organico (più di 20000 unità mancanti in tutto il Ministero della Giustizia), con dipendenti tra i più anziani nel panorama pubblico, con poca o nulla cultura informatica, dotato di apparati digitali vecchi di oltre vent'anni ma che comunque è stato chiamato allo sforzo quasi impossibile di doversi adattare a tutti le innumerevoli "riforme" della giustizia, anche le più convolute!

Personale a cui, dobbiamo ricordarlo, per oltre trent'anni e sino ad oggi è stato negato il diritto alla carriera, non intesa come meccanismo automatico pure presente nei dipendenti di diritto pubblico del Ministero, ma come opportunità per chi palesi spiccato senso di appartenenza e capacità di gestione di poter anche beneficiare di quanto profuso per la collettività, sia in termini di crescita economica che giuridica. Sul punto si voglia osservare quanto sarebbe di gran lunga peggiore e più grave la condizione di forte debolezza dell'intero settore giustizia del Paese, senza la spiccata dedizione dei lavoratori, i quali non solo non riescono ad ottenere riconoscimenti di alcun genere ma che vedono mortificate le loro aspirazioni anche quando sono fondate su atti normativi – come il Decreto del Ministro della Giustizia del 09.11.2017 (il quale prevede una serie di attività in favore del personale in larga parte inattuata) - o su accordi contrattuali, come ad esempio quello sulla mobilità tuttora disatteso.

Senza quel cambio di visuale, nella Giustizia italiana continueremo a vivere le contraddizioni e limitazione sopra delineate.

Sul punto valgano due esempi.

- La disapplicazione di fatto dell'art. 492 bis cpc sul rinvenimento dei beni del debitore, problematica inerente il recupero del credito e molto cara alle imprese, a causa del mancato accesso dei dipendenti degli Uffici NEP alle banche dati fiscali per ritrovare i dati patrimoniali della parte debitrice. Eppure, su questa importante funzione per cittadini ed imprese, la cui attuazione porterebbe un gran giovamento anche alle casse dell'Erario, il rapporto è diretto con l'utenza mentre la presenza della giurisdizione è residuale; sarà un caso, comunque la problematica in questione non trova soluzione dal 2014!
- Altro esempio, la mancata attuazione della riforma dell'esecuzione penale introdotta pure nel 2014, avente chiaro intento deflattivo della condizione penitenziaria, quando sono state estesi ai procedimenti di esecuzione penale degli adulti quanto previsto per quelli minorili. Uffici fondamentali per questi procedimenti sono quelli della Sorveglianza e quelli di Esecuzione Penale Esterna, entrambi drammaticamente sguarniti di personale, con migliaia di richieste in attesa di essere evase che spesso non necessitano della presenza del magistrato per la loro definizione.

Appare necessario un ripensamento dell'intera costruzione della macchina della Giustizia: adottando il cambio di visuale auspicato, quindi, la prima circostanza che balza agli occhi è la persistenza nel Ministero della Giustizia di un'azione amministrativa oggettivamente la meno semplificata, la più formalista del panorama pubblico e la meno centrata sulla soddisfazione dei bisogni dell'utenza.

Sul punto appare necessario rammentare come il Ministero – entità amministrativa – sia governato sin dal 1907 da magistrati. Non è un caso, quindi che l'arretratezza nella cultura del lavoro si fondi sul rispetto meramente formale di norme e regole: nella quotidianità, infatti, le decisioni per l'erogazione dei servizi al cittadino assumono maggiormente le vesti e la sostanza di "sentenze" piuttosto che di decisioni operative vocate alla semplificazione, al raggiungimento degli obiettivi concreti ed alla soddisfazione delle necessità dei cittadini.

In sostanza nel pianeta giustizia, ad onta di una strabordante presenza di magistrati in funzione di dirigenti amministrativi, la carenza assoluta è rappresentata dalla quasi completa assenza di capacità manageriale di gestione, che pure contraddistingue, almeno in buona misura, le parti più avanzate della Pubblica Amministrazione del Paese.

La conseguenza di tutto quanto esposto è che un altro punto determinante per far assumere un carattere più efficiente, proattivo, veloce e soddisfacente al servizio giustizia del paese, vuole che questi debba essere guidato da professionalità di tipo manageriale, sia dai vertici che sul territorio: la magistratura, che deve essere indipendente nell'esercizio della giurisdizione, non deve più avere il carico della funzione gestionale, dovendosi concentrare al meglio sul precipuo e fondamentale compito di soddisfare al meglio la domanda di giustizia che promana dai cittadini.

Questo straordinario ed auspicato cambiamento paradigmatico dell'organizzazione deve essere accompagnato da misure organizzative perseguibili sia con la via amministrativa che normativa, proprio per rimettere al centro dell'azione il "pilastro" su cui regge il "*fulcro - giustizia*", ovvero il personale.

Tra queste spiccano le seguenti:

- Mancato avvio delle procedure concorsuali interne per il passaggio degli Ausiliari dalla I alla II Area, previsto e finanziato dal CCNI del Ministero Giustizia del 29.7.2010 tutt'ora vigente, per il quale non si ha contezza di quali siano i tempi prevedibili né tantomeno se vi sia l'intenzione di procedere alla riqualificazione dei lavoratori inquadrati in prima area.
- Completamento dell'accordo del 26.04.2017, recepito nel D.M. 09.11.2017, che comprende progressioni giuridiche (cambio profilo nella medesima area. Esempio: da conducente automezzi ad operatore giudiziario; da operatore giudiziario ad assistente giudiziario; da assistente giudiziario a cancelliere esperto, da funzionario giudiziario a Direttore, ecc.) ed economiche.
- Scorrimento totale delle graduatorie per funzionario giudiziario e funzionario NEP del concorso interno ex art. 21 Quater L. 132/2015.
- Mancato avvio delle procedure concorsuali interne per le figure di funzionario informatico, contabile e linguistico ai sensi art. 21 Quater L. 132/2015, come modificato dall'art.1, comma 498 della L. n. 145/2018 (legge di stabilità anno 2019)
- Mancata attuazione dell'art. 492 c.p.c. (ricerca telematica dei beni da pignorare – vedasi pag. 3).
- Mancata estensione del Processo Civile Telematico agli Uffici NEP, come pure mancata attuazione dell'art. 149 bis cpc per la notificazione a mezzo pec con conseguente ulteriore ritardo e disagio nell'espletamento di compiti delicati per il servizio giustizia, per i cittadini e per l'erario dello Stato.
- Mancato avvio dell'accordo sulla mobilità sottoscritto al DOG il 15.7.2020, che pare seguire la sorte dei precedenti: l'interpello di assestamento, per il quale era stata prevista la pubblicazione del bando entro il 30 novembre 2020, non è stato diramato; lo stesso dicasi per il bando per l'interpello ordinario nazionale previsto per il 15 dicembre 2020, deludendo ancora una volta i lavoratori in attesa di trasferimento in sedi ambite da oltre un decennio e destinate alle nuove assunzioni.
- Anche nel DGMC, il cui accordo di mobilità - siglato a maggio 2019 - ha sinora visto l'attuazione degli interPELLI per sole due figure professionali, si registra il forte ritardo nell'attuazione dell'accordo stesso.
- Mancata attivazione dell'Organismo paritetico per l'innovazione, previsto dall'art. 6 CCNL 2016-2018; lo stesso si è insediato nell'unica convocazione del 7.5.2018 e le materie di competenza, come ad esempio il lavoro agile, sono state oggetto di accordo senza il previsto coinvolgimento dell'Organismo.
- Mancata emanazione del regolamento per la corresponsione degli incentivi tecnici ex art. 113 D.Lvo 50/2016, con grave danno economico per i lavoratori che rivestono l'incarico – obbligatorio - di RUP e DEC, ed il cui confronto con le OO.SS sul tema è fermo alla convocazione per l'11.9.2019, successivamente rinviato a data da destinarsi
- Pessime relazioni sindacali con il Dipartimento Organizzazione Giudiziaria
- Mancata sottoscrizione accordo definitivo FRD 2019 e mancato avvio trattative per il FRD 2020

- Mancata definizione dell'accordo per la tornata di Progressione di Fascia economica già programmata nel FRD 2019, con ulteriore danno per i lavoratori che non avranno riconosciuto il diritto dal 2020.
- Aumento troppo contenuto (rispetto agli altri Ministeri) degli importi destinati al Fondo Risorse Decentrate, dal cui lieve innalzamento sono risultati esclusi completamente le lavoratrici ed i lavoratori degli Archivi Notarili.
- Esiguità delle risorse disponibili per le Progressione di Fascia economica per DAP, DGMC e Archivi Notarili.
- Inconsistenza delle risorse disponibili per incentivare il personale di DAP, DGMC e Archivi Notarili, il cui salario accessorio è mediamente pari a 180 euro annui.
- Straordinaria carenza di organico di tutto il ministero della Giustizia che ammonta a circa almeno 20000 unità.
- Mancato avvio della contrattazione per la banca ore, già prevista nel CCNI 2010 e ribadita nel CCNL 2016-2018.
- Mancata revisione – previa contrattazione - delle mansioni di talune figure professionali del DOG, che consentirebbe una migliore organizzazione dei servizi anche allo scopo di sopperire – seppure in parte – alla scopertura nella pianta organica nazionale.
- Mancata revisione delle piante organiche degli Uffici Giudiziari (DOG compreso)
- Mancata previsione delle posizioni organizzative al DOG (sono già attuate da più di vent'anni presso il DAP, DGMC e gli Archivi Notarili)
- Immissione di migliaia di lavoratori nei ruoli attraverso la mobilità da altre PP.AA. o attraverso concorsi pubblici (alcuni dei quali svolti in forma semplificata, con una partecipazione minima del personale interno a seguito di ingiustificate limitazioni normative imposte dall'amministrazione), pregiudicando i lavoratori già in servizio poiché, così operando, l'Amministrazione ha determinato l'occupazione di posizione che questi ultimi avrebbero dovuto ricoprire a seguito di mobilità e/o riqualificazione.
- Le rivendicazioni del personale CISIA sono ferme al tavolo convocato il 17.12.2020.

E' di tutta evidenza, stante quanto sopra evidenziato, la necessità di implementare la mentalità manageriale nella erogazione dei servizi, conferendo la responsabilità dell'organizzazione unicamente ai dirigenti amministrativi e restituendo i magistrati all'esercizio della giurisdizione, anche – se non soprattutto - a livello territoriale.

Da ciò ne consegue, particolarmente per il DOG:

- Accentuare il ruolo della Dirigenza, soprattutto per congiungere la programmazione con l'organizzazione orientata al raggiungimento di risultati concreti; il pieno coinvolgimento dei dirigenti è strategico affinché gli impegni previsti con il PNNR siano portati a termine, evitando l'insuccesso che ha caratterizzato precedenti iniziative
- Urge la costituzione di un Tavolo operativo per definire la pianta organica dei Dirigenti, implementando anche la figura del Dirigente Circondariale (Tribunale Procura e GdP) per le medie realtà. Questo comporterà una migliore gestione delle risorse e l'eliminazione di strutture che duplicano compiti trasversali (es. gestione amministrativa del personale, del servizio autisti, della gestione delle manutenzioni ordinarie o degli acquisti sul MEPA).
- Revisione delle fasce retributive dei dirigenti poiché, stante la complessità delle azioni richieste, un Ufficio di IV fascia è oggi inesistente. La quarta fascia deve essere una fascia residuale da assegnare ad incarichi transitori di studio. Pertanto, anche la revisione delle piante organiche dirigenziali deve essere il risultato di una razionale riorganizzazione del ruolo.
- Importante, ancora, che la valutazione dei risultati sia il più oggettivamente sganciata dalla relazione - in alcuni casi conflittuale, in altri compiacente, in pochi frutto di una leale dialettica - con il magistrato oggi a capo dell'Ufficio, in quanto lo stesso è parte del progetto di attività da realizzare. Il sistema deve prevedere un momento di contrapposizione dialettica sui fatti, in caso di non condivisione del giudizio.

- Necessità di tener conto delle criticità strutturali degli Uffici per la determinazione del loro “valore” e la contestuale attribuzione degli incarichi, in quanto Uffici complessi come Roma e Napoli oppure con gravi scoperture di organico non possono avere il medesimo “valore” di altri.
- Peraltro, proprio gli Uffici giudiziari capitolini e partenopei, caratterizzati sia da un elevato grado di complessità nell’organizzazione dei servizi, estremamente articolati, che per l’enorme mole finanziaria necessaria per la loro conduzione, evidenziano la necessità che essi di essere gestiti da strutture dotate di più ampia autonomia nei rispettivi territori.
- Regolarità nel pagamento della posizione di risultato, senza attendere inesplicabilmente il trascorrere di anni .
- Riconoscimento alla dirigenza ed ai manager di un ruolo pieno e strategico, assegnando incarichi di livello Generale soprattutto in quei settori decisivi in cui le competenze organizzative, in una visione a 360 gradi, garantiscano il progredire di una amministrazione attiva al passo con i tempi: “ semplificazione, digitalizzazione, controllo attraverso metodi di monitoraggio correttivi e non semplicemente punitivi”.

Oltre le necessarie misure organizzative sopra delineate, appare, quindi, essenziale un’analisi specifica per ciò che attiene gli Archivi Notarili.

Questa amministrazione, avente un organico di appena 18 dirigenti e 500 unità del Comparto Funzioni Centrali, è suddiviso, però, in una presenza capillare sul territorio nazionale: ben 110 siti (1 ufficio centrale, 5 ispettorati circoscrizionali, 91 archivi distrettuali e 13 archivi sussidiari), ovvero una media di 4 addetti per archivio con una ulteriore media, quella dell’età anagrafica, straordinariamente alta. Nonostante l’autonomia finanziaria che caratterizza questa peculiare amministrazione (frutto della riscossione di tasse, dei diritti corrisposti dall’utenza, dell’aggio sulla riscossione dei contributi per conto della Cassa e del Consiglio nazionale del notariato, delle sanzioni disciplinari pecuniarie applicate ai notai) ed il forte gettito di entrate che produce per l’Erario, tuttavia l’infelice combinazione dei tagli all’organico derivanti dalla “Spending review” e l’elevata età dei lavoratori, sta costringendo l’Amministrazione a chiudere alcuni Archivi, con il conseguente calo di gettito erariale, con la conseguente necessità del personale di spostarsi da un archivio all’altro con trasferte dalla lunghezza assurda (anche 500 km) per assicurare l’apertura degli Archivi, con il conseguente ridotto controllo sostanziale e formale sugli atti dei notai.

Infatti, il personale degli Archivi Notarili è chiamato a svolgere l’attività di controllo e verifica della correttezza degli atti redatti dai notai, con il recupero delle somme concernenti l’errata liquidazione di tasse e contributi versati mensilmente o a scadenze annuali dai notai agli Archivi. A ciò si aggiungono: la conservazione e rilascio delle copie all’utenza degli atti dei notai cessati dalle funzioni; la “continuazione” dell’attività notarile con riguardo agli atti depositati nell’Archivio dai notai; l’attivazione dell’azione disciplinare nei confronti dei notai innanzi alle Commissione Regionale di Disciplina; la competenza a decidere sulla richiesta notarile della comminazione della sanzione sotto forma di pene pecuniarie e la riscossione delle stesse; l’accertamento di talune infrazioni amministrative negli atti societari; la gestione di tutte le somme affidate nei casi di legge ai notai in caso di cessazione dall’attività.

Inoltre, recenti interventi normativi, nell’ampliare il numero degli uffici, permanendo intatta una dotazione organica del tutto insufficiente, ha esteso ancor più le già vaste competenze, prevedendo la riscossione dei contributi per il fondo garanzia e dell’assicurazione obbligatoria in favore del Consiglio Nazionale del Notariato; incrementando l’attività di conservazione del materiale documentario (scritture private autenticate inerenti atti sottoposti a pubblicità immobiliare o commerciale per i quali è stata prevista la conservazione a raccolta); aumentando inoltre l’attività di rilascio copie e dell’attività ispettiva estesa peraltro anche agli atti notarili informatici.

Appare comprensibile come tutte queste attività, di primario interesse erariali, non possano essere perseguite con un organico di poco meno di cinquecento unità sparpagliate in maniera pulviscolare sull’intero territorio del Paese.

Diviene necessaria un'attività normativa che consenta di rimpinguare e ringiovanire i troppo esangui organici, promuovendo un incremento del fondo incentivante, colpevolmente dimenticato nel recente, seppur troppo contenuto, aumento del Fondo Risorse Decentrato della Giustizia previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2021.

Soprattutto appare indispensabile riflettere sulla necessità di dotare gli Archivi Notarili di uno status organizzativo diverso, in modo tale che possa essere perseguita una specifica ed autonoma politica degli organici e dei fondi incentivanti, incrementati da una percentuale di quanto riscosso e basata proprio sull'autonomia finanziaria di cui già oggi l'Ente è dotato.

Sig.ra Ministra,

un discorso a sé stante necessita l'intero settore dell'esecuzione penale, suddiviso nei dipartimenti DAP e DGMC, in aggiunta alle necessarie misure organizzative sopra evidenziate.

Appare, infatti, necessario sottolineare quanto previsto dalla Costituzione per evidenziare come, sebbene la custodia del reo - con l'apparato di cui essa necessita - sia implicita nel dettato costituzionale, quest'ultimo diviene chiaro quando impone il principio della rieducazione della pena: ci sono voluti trent'anni per passare dal principio costituzionale alla L. 354 del 1975 che, riorganizzando il sistema penitenziario, ha provato a dare attuazione a questo importante principio.

La conseguenza di tutto ciò - come delle idealità sottese ed esplicitate dal testo costituzionale e dalle norme succedutesi e ad esso conseguenti - è stato l'affidare la realizzazione pratica di questo principio al personale del Comparto Funzioni Centrali.

Come è possibile, tuttavia, adempiere al mandato costituzionale se, per effetto della L. 95/2012 "Spending review", il personale civile di DAP e DGMC, già largamente insufficiente a fronte di una presenza media giornaliera di circa 50000 detenuti e centinaia di migliaia di denunciati su base annua - connaturati da diversi gradi di pericolosità e/o disagio sociale - vede la sua dotazione essere decurtata da circa 14000 unità alle attualmente previste 7500, con appena poco più di 5000 di esse effettivamente in servizio nei due dipartimenti?

Inoltre, mentre le varie componenti del sistema penitenziario venivano in varia misura viepiù tutelate - seppure in maniera disomogenea (vedasi ad esempio il proliferare di varie forme di dirigenza: magistrati, dirigenti penitenziari, dirigenti amministrativi, dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria, dirigenti del disciolto Corpo degli agenti di custodia, che si auspica siano portati a sintesi per evitare le pur presenti sovrapposizioni) - al personale contrattualizzato dell'esecuzione penale veniva dal 2015 addirittura decurtato, in caso di assenza per malattia, l'assegno di servizio penitenziario, un *unicum* nel novero dei trattamenti economici pubblici, istituito con norma del 1970 proprio per indennizzare il rischio vita/salute specifico dei Civili penitenziari ed esteso al Corpo di polizia ed a quanti a vario titolo operassero presso le Amministrazioni dell'esecuzione penale solo alla fine di quel decennio. Con ciò perdendo pure l'ultima forma di tutela del personale in questione, la quale, peraltro, prevedeva una progressione economica con il decorrere dell'età di servizio, comunque pure bloccata.

Quindi, mentre la politica rafforzava le altre due "gambe" del mondo penitenziario", contemporaneamente ignorava prima ed indeboliva sempre più quella rappresentata dai Civili penitenziari, cui pure è assegnato uno dei più delicati compiti istituzionali.

Come si può, infatti, svolgere una efficace ed efficiente opera di trattamento risocializzante che negli adulti vede una proporzione tra Funzionario pedagogico (educatore) e detenuti che va da 1 a 200, oppure una proporzione sempre di 1 a 200 per il Funzionario di Servizio Sociale?

Oppure, si può pretendere di gestire circa 350 strutture penitenziarie, troppe delle quali di elevata complessità ed alle quali si applicano una contabilità unica e speciale ed un diritto amministrativo declinato in maniera precipua, con qualche centinaio di unità tra professionalità contabili ed amministrative (un buon numero delle quali provenienti peraltro dal novero di personale riformato dal Corpo e privo di cultura e formazione amministrativo-gestionale)?

Che conclusione trarre, quindi, da una condizione che vede il personale deputato alla realizzazione di una parte significativa del mandato costituzionale demandato al sistema "carcere" ed alla gestione delle strutture stesse, progressivamente privato di tutele sociali ed economiche (che indennizzavano

il rischio della incolumità, sempre presente ed attuale nell'esecuzione della pena sia interna che esterna)?

Come leggere il dettato dell'art. 29, comma 2°, del D.Lgs n. 172/2019, che assegna al Corpo di polizia penitenziaria la possibilità di essere adibito a compiti amministrativi?

Sia ben chiaro, siamo assolutamente favorevoli all'ulteriore evoluzione del Corpo, sebbene, leggendo tutto l'articolato, è evidente che si cerchi con gli Agenti di sopperire alla carenza oramai strutturale del sempre più sporadico personale del Comparto Funzioni Centrali, senza – anche in questo caso – una visione organica: siamo convinti, infatti, che tale norma sia solo il prodromo affinché il Corpo assommi a sé le gestione logistica del sistema penitenziario, analogamente a quanto accaduto alle tre Armi (Esercito, Marina, Aviazione) con la riforma del 1993.

La conseguenza, però, è che, ormai da tempo, le due categorie di personale, di diritto pubblico e di diritto privato, sono chiamate a svolgere i medesimi compiti amministrativo-gestionali, con la conclusione che nello svolgere la medesima mansione abbiamo personale con emolumenti molto diversi, così da determinare pure una profonda sperequazione economica anch'essa a sfavore del personale del Comparto Funzioni Centrali.

Pertanto, l'unica conclusione logica è che la politica abbia da tempo deciso che l'imprescindibile necessità di fare sintesi in un settore in cui, disordinatamente e senza progetto, sono stati trasformati o aggiunti pezzi – un po' come un'abitazione abusiva – passi attraverso il sostanziale alienamento del personale Civile, attraverso la continua opera di destrutturazione in atto, senza peraltro avere tuttavia il coraggio di renderlo esplicito e palese.

Viceversa, se la politica volesse riprendere il ruolo che le è consono di progettare il futuro della collettività attraverso il potenziamento dei servizi della Pubblica Amministrazione – come la pandemia ci ha insegnato – si dovrebbe articolare ben altro ragionamento, ovvero attuare una politica dell'organico del personale del Comparto Funzioni Centrali diametralmente opposta a quella dell'ultimo decennio, portandolo ad un livello tale da rendere la proporzione adeguata al numero dei detenuti e dei denunciati.

Soprattutto, va attuata una politica che tuteli in maniera concreta e completa questo personale, così da incentivare la presenza di professionalità qualificate, come fu fatto negli anni '70 ed '80.

A nostro avviso, infatti, sempreché la politica non voglia attuare strade di semplificazione del contesto, convogliando il personale del comparto Funzioni in una delle due carriere di diritto pubblico operanti nel settore dell'esecuzione penale, la soluzione più logica, che permetterebbe di potenziare l'equilibrio del sistema penitenziario basato sulle “tre gambe” così da preservare il mandato di garanzia affidato al personale Civile, è rappresentata dal varo di una legge di sistema (o legge “quadro”) nell'ambito della quale operare quella necessaria sintesi di cui sopra si è detto ma che, soprattutto ed in particolare, deve statuire come il personale Civile del Comparto Funzioni Centrali, a qualsiasi titolo operante presso le strutture del DAP e del DGMC, sia beneficiario di tutte le tutele economiche e sociali normativamente previste per il Corpo di polizia, pur permanendo questo personale sempre nell'alveo del Comparto Funzioni Centrali o degli altri comparti di diritto privato della Pubblica Amministrazione.

Solo in questo modo (estendendo al personale Civile, la fruizione degli assegni funzionali pensionabili, la intangibilità di tali assegni, come di quello di servizio penitenziario, dalla decurtazione per malattia, l'aumento delle ferie con il progredire degli anni di servizio, il congedo straordinario, l'aspettativa, il riconoscimento degli infortuni/patologie come dipendenti d causa di servizio, ecc.) non solo si restituirà dignità e tutela al personale Civile penitenziario ma si darà a costoro nuovamente il senso della loro presenza in un contesto così peculiare e drammatico, senza contare la possibilità di attrarre nuovamente – come fu un tempo - professionalità ad elevata specializzazione, le quali, se non provano un moto di sgomento nei confronti del “pianeta carcere”, neppure hanno alcuna motivazione a volervici operare!

Sig.ra Ministra,

ribadiamo quanto già in proposito riferitoLe durante il confronto dello scorso 5 maggio.

Non è più tempo per falsi pudori o malriposti moralismi di facciata; giunti a questo punto e con le condizioni sopra descritte, rese ancor più drammatiche ed intollerabili, Le rivolgiamo il medesimo invito: se non ve ne è più bisogno, allora abbiate il coraggio di lasciare libero il personale Civile

penitenziario di trasferirsi presso altre Amministrazioni, ove potrà svolgere il proprio compito al servizio del Paese con adeguate tutele, senza soverchi e quotidiani rischi, e con dignità.

Sig.ra Ministra,

seppure consapevoli dei limiti offerti dal presente lavoro, eppure esso, centrato sull'analisi puntuale ed impietosa del deprecato "pianeta giustizia", racchiude la passione, la speranza e la forza delle idee delle migliaia di lavoratrici e lavoratori rappresentati dalla nostra organizzazione sindacale, i quali, prima ancora di essere dipendenti pubblici del Ministero della giustizia, sono Cittadini italiani e come tali, nella loro duplice veste di impiegati e fruitori del "servizio giustizia", ad essi va resa la massima attenzione per i concetti da loro espressi, con l'auspicio che quest'ultimi possano rappresentare lo spunto necessario per la Sua sperata attività riformatrice.

Cordialità

Il Coordinatore Generale
Domenico Amoroso
