

Alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

Alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati

**Audizione dei sindacati dei direttori penitenziari sulla revisione dei ruoli della
Polizia Penitenziaria**

Questa organizzazione sindacale, benché sinteticamente, intende fornire un'idea completa della questione introdotta con la disamina dei correttivi al riordino delle forze armate e di polizia e nello specifico quello riguardante il Corpo di polizia Penitenziaria. Trattasi di una proposta di legge che a nostro parere, non tenendo conto del dettato normativo, svisciva le professionalità afferenti il sistema dell'esecuzione penale, in primis quella del Dirigente di istituto penitenziario. La proposta di d.lvo male si concilia con il sistema organizzativo dell'Amministrazione penitenziaria dove tale riordino va a collocarsi.

Riscontriamo una visione miope delle problematiche operative e professionali che tale questione, così come rappresentata, comporta nell'organizzazione del sistema complesso e delicato quale quello dell'esecuzione penale le cui norme di riferimento sembrano essere state superate o meglio eluse.

E' in questa ottica che si collocano a nostro parere legittimamente le segnalazioni dei Dirigenti penitenziari e, perché no, di tutte le altre professionalità che concorrono al mandato istituzionale. Ciò non significa soffocare i legittimi percorsi di crescita professionale del Corpo, anzi occorre armonizzare contestualmente la crescita professionale di tutti i lavoratori penitenziari in una visione organica e funzionale del sistema.

L'auspicio infatti è che l'occasione che ci si presenta possa servire per una più ampia ed organica riflessione non più procrastinabile. Da troppo tempo mancano risposte alle esigenze rappresentate ed anche previste dalle legge che ha introdotto la dirigenza penitenziaria, che attende il contratto di categoria ormai da quasi 15 anni (cfr.d.lvo 63/2006 artt 20 e segg.)

Ciò detto, in attuazione del D.Lvo 126/2018, che ha introdotto disposizioni integrative e correttive al D.Lvo 95/2017, sono stati predisposti alcuni schemi di decreti legislativi con il dichiarato obiettivo di incrementare la funzionalità organizzativa delle amministrazioni e migliorare le opportunità di progressione in carriera del personale delle forze armate e di polizia.

Questi correttivi – che per legge avrebbero dovuto riguardare il personale del Corpo e la Dirigenza penitenziaria in forza dell'equiparazione giuridica ed economica vigente ai sensi d.lvo 63/2006 e ribaditi dall' art 48 comm 2 de.lvo 95/2017 – per come vengono proposti non sembrano tenere conto del sistema organizzativo entro il quale dovrebbero concretamente essere attuati e rischiano di squilibrare il sistema poiché, a nostro avviso, in manifesto contrasto con le norme dell'Ordinamento Penitenziario e con le Raccomandazioni europee.

Il dato che con più immediatezza si coglie con preoccupazione è il rischio di una compromissione della possibilità di un governo efficace degli istituti di pena e dei servizi ad essi serventi, secondo i principi della nostra Costituzione e le leggi che disciplinano l'esecuzione penale: in primo luogo l'Ordinamento penitenziario.

Ci si riferisce in particolare a quelle previsioni che scardinano la linea di governo unitaria dell'istituto penitenziario affidata per legge al direttore/dirigente dell'Istituto.

In particolare vogliamo qui evidenziare la proposta che prevede eliminazione della dipendenza gerarchica dei comandanti di reparto con qualifica di primo dirigente dal direttore dell'istituto sostituendola con la dipendenza funzionale che nella gestione quotidiana dell'Istituto comporterebbe un costante conflitto nelle competenze (chi fa che cosa?), nella sovrapposizione di disposizioni su materie contigue che non potrebbero trovare compiuta attuazione ingenerando confusione tra il personale ed inutili contenziosi.

La proposta bozza di riordino prevede che il rapporto di dipendenza gerarchica permanga nel rapporto con il Provveditore Regionale/ dirigente generale benché anche questa figura provenga dai ruoli della Dirigenza penitenziaria e non dal Corpo.

Peraltro la dipendenza funzionale è un concetto che non trova applicazione nell'agire della pubblica amministrazione, trattandosi di una elaborazione dottrinale non declinabile nella gestione quotidiana degli affari di pertinenza del dirigente.

Né può soccorrere il riferimento, più volte evocato, al rapporto che lega il Prefetto al Questore in quanto dette figure hanno, dai loro rispettivi ordinamenti, ben definite e diverse responsabilità e competenze.

Non appaiono altresì comprensibili le altre previsioni proposte nel decreto di riordino riguardanti:

- il potere disciplinare sul personale del Corpo che viene trasferito dal Direttore d'istituto al comandante del reparto;
- l'attribuzione al comandante di reparto della competenza relativa alla assegnazione, consegna e impiego dell'armamento individuale e di reparto in netto contrasto con la disposizione dell'art 41 legge 354 del 1975 ed in contrasto con la legge di contabilità dello Stato e carceraria che sul materiale (armi e munizioni comprese) conferisce la responsabilità al Direttore unico centro di imputazione finanziaria;
- la possibilità di impiego della polizia penitenziaria in attività amministrative, purché direttamente connesse ai compiti istituzionali;
- l'istituzione di non ben identificati reparti di polizia penitenziaria presso gli uffici e servizi di cui dispone il Corpo di Polizia penitenziaria;
- l'istituzione di una commissione *ad hoc* delle questioni concernenti stato giuridico e progressione in carriera dei funzionari del Corpo sottraendo tali questioni alla competenza del Consiglio di Amministrazione;

- la previsione di attribuire ai dirigenti del Corpo la direzione di due Uffici: Ufficio per la Sicurezza e la vigilanza- USPEV e del Laboratorio Centrale DNA che sono già riservati alla dirigenza penitenziaria a norma del DM 2 marzo 2016.

Tali proposte appaiono in manifesto contrasto con l'attuale assetto organizzativo che non può essere stravolto da disposizioni che dovrebbero solo disciplinare le progressioni di carriera e non ri-definire competenze che trovano già una loro disciplina compiuta in altre norme di rango primario dello Stato. Si rintraccia, peraltro, nei contenuti del testo proposto un vizio per eccesso di delega.

Peraltro, proprio perché la proposta è connotata di autoreferenzialità, il paradosso che propone essa stessa è quello di avere in alcuni istituti il comandante primo dirigente che agirà secondo i nuovi criteri (linea gerarchica non più riferibile al direttore e relativa disciplina giuridica da rivedere) mentre, gli istituti di pena privi del comandante primo dirigente, continueranno ad essere organizzati col precedente sistema, con la creazione di fatto di due tipi di organizzazione e governo che dipendono essenzialmente dall'evenienza – del tutto casuale – della presenza o meno di un comandante primo dirigente del Corpo.

Con l'ulteriore ancora più assurda conseguenza che nel momento in cui il primo dirigente si assenti (come può ragionevolmente accadere) venendo sostituito prevedibilmente da un funzionario di grado inferiore, dovrebbe rivivere transitoriamente la pregressa disciplina, con effetti inimmaginabili sulla validità degli atti compiuti e dalla loro successione nel tempo (pensiamo ad un procedimento disciplinare avviato dal primo dirigente e successivamente concluso, in sua assenza, dal direttore).

Le modifiche agli assetti ordinamentali proposti per i funzionari di polizia penitenziaria nonché l'incremento della pianta organica loro riferita imporranno l'individuazione di posti di funzione coerenti con i nuovi profili. Anche in questo caso le soluzioni che il testo oggetto di odierna disamina, produrrà sarebbero in netto contrasto con precedenti provvedimenti normativi adottati in ossequio alle esigenze di contenimento della spesa (cd *spendingreview*).

Ed infatti la bozza in esame ha:

- a) Istituito due nuove direzioni generali riservate ai futuri dirigenti generali della polizia penitenziaria, in antitesi con la delega esercitata (art 8 legge delega n. 124/2015) che richiedeva invece una riduzione degli uffici dirigenziali destinati ad attività strumentali;
- b) Legittimato l'impiego del personale del Corpo in funzione amministrative con l'istituzione di "reparti" di polizia penitenziaria negli uffici e servizi, anche questi non più soggetti alla dipendenza gerarchica ed al potere disciplinare del dirigente a capo dell'Ufficio in cui operano, ma del commissario di polizia penitenziaria.

La struttura organizzativa che ne deriverebbe andrebbe a delineare un'amministrazione nell'amministrazione in cui in prospettiva una sola delle categorie professionali oggi responsabili dell'esecuzione penale acquisterebbe sempre maggiore peso ed opportunità di progressione di carriera, mentre le altre,

tutte le altre, risulterebbero sempre più svuotate di legittimazione e di competenze.

Ciò detto, l'intervento che si propone nell'immediatezza è quello di cancellare della bozza di riordino tutte quelle previsioni che vanno ad incidere sugli attuali compiti e responsabilità del Dirigente penitenziario.

E quindi si chiede che i decreti in esame non siano approvati.

Purtroppo come noto, la bozza dei correttivi è stata licenziata dall'Amministrazione Penitenziaria senza nemmeno consultare le OO.SS. dei dirigenti, e trasmessa al parere non vincolante delle commissioni parlamentari competenti.

Le proposte inserite nel testo del riordino, intervenendo sugli assetti organizzativi dell'Amministrazione, avrebbero potuto essere l'occasione per trovare finalmente un punto di sintesi tra le varie (troppe) anime del mondo penitenziario, incidendo una volta per tutte sull'atavico dualismo e separazione della sicurezza dal trattamento.

In sostanza, per migliorare le condizioni detentive occorre: definire e qualificare il ruolo di chi opera nel settore dell'esecuzione penale; rendere agili le decisioni e compattare l'azione di governo dell'Amministrazione penitenziaria; sciogliere le diarchie e gli atavici contrasti tra categorie professionali; attribuire funzioni nuove e coerenti che creino un sistema di competenze e di ruoli completo ed integrato.

In quest'ottica si pone alla riflessione la possibilità di prevedere – in sostituzione della bozza ai correttivi di cui si discute – un progetto di riforma complessiva che tragga spunto dalle seguenti riflessioni:

- l'ultimo concorso per direttore penitenziario risale al 1997 e dunque oggi il più giovane dei dirigenti penitenziari ha più di 50 anni di età e 23 anni di servizio, con la prospettiva che fra dieci anni l'intera categoria sarà in via di pensionamento;
- un eventuale nuovo concorso (tra pubblicazione del bando, prove di selezione scritte, correzione degli elaborati e prove orali) non produrrà effetti prima di due anni (ipotesi più ottimista);
- i funzionari del Corpo sono stati assunti in numero superiore ai posti attualmente previsti nei relativi organici;

Una risposta inclusiva che potrebbe dare spazio alle legittime aspettative di crescita dei funzionari di Polizia Penitenziaria ed allo stesso tempo operare il dovuto riconoscimento agli attuali dirigenti penitenziari è quella della istituzione della c.d. dirigenza unica, ove dovrebbero confluire anche i funzionari contabili, i funzionari giuridico pedagogici e gli assistenti sociali (tutto ciò naturalmente richiederebbe di rintracciare la relativa copertura economica che tuttavia potrebbe essere recuperata dallo stanziamento per il concorso da dirigenti).

Lo schema giuridico che potrebbe essere preso a riferimento esiste già ed è quello dei dirigenti e del personale tecnico della Polizia di Stato, con la conseguenza che per quanti provengano dalle fila del Corpo di Polizia Penitenziaria, acquisendo la

qualifica dirigenziale, dovrebbero dismettere (al pari dei questori) la divisa e le funzioni di ufficiali di Polizia Giudiziaria, con i seguenti assetti:

- Gli attuali dirigenti penitenziari andrebbero tutti inquadrati come dirigenti superiori, a prescindere dal fatto che ricoprano un incarico superiore come determinato dal DM 28 settembre 2016.
- Previsione della possibilità della mobilità orizzontale e pensionamento a 63 anni
- Immediata applicazione a tutto il personale che ne è destinatario dell'inquadramento previsto dal d.lgs 95/2017 equiparando giuridicamente ed economicamente la dirigenza penitenziaria alla dirigenza della Polizia di Stato.

Il Segretario Nazionale

FP CGIL

Florindo Oliverio