

Roma, 19 ottobre 2021

Prot. n. 45

Prof.ssa Marta Cartabia
Ministra della Giustizia

Non è paradossale affermare che la “Sentenza Torreggiani” è stata una benedizione per lo sviluppo dell’esecuzione penale e, più in generale, per lo sviluppo dello stesso diritto penale, sostanziale e processuale, nel nostro Paese. Ed invero, a seguito della condanna della CEDU concernente l’adozione di specifiche misure riparatorie in favore di detenuti che avevano scontato la pena in condizioni di sovraffollamento, lo Stato ha abbandonato la strada, originariamente intrapresa, di costruire nuove carceri ed ampliare quelle esistenti al fine di ovviare al sovraffollamento (il cd “Piano Carceri”) ed ha intrapreso una nuova strada, assolutamente garantista, volta a conseguire il medesimo obiettivo attraverso la piena attuazione delle finalità della pena indicate dalla norma costituzionale: *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”* (art. 27 comma 3 C.).

Così il legislatore ha incrementato il flusso in uscita dal carcere con la cd riforma del fine pena (il DL 146/2013 ha previsto l’innalzamento temporaneo ma sostanzioso degli sconti di pena a titolo di liberazione anticipata sì consentendo di espiare l’ultimo periodo di detenzione fuori dal carcere) ed ha riconosciuto sconti di pena ed un risarcimento per coloro che avevano già espiato la pena in condizioni di sovraffollamento (DL 92/2014). Inoltre lo stesso attraverso una riforma del sistema sanzionatorio, che ha incrementato le misure alternative alla detenzione (è stata introdotta la misura della messa alla prova), attraverso una parziale depenalizzazione ed attraverso la previsione della non punibilità dei reati di particolare tenuità (L. 67/2014) ha cercato di ridurre il flusso in entrata nel carcere. Nella sostanza il legislatore ha mirato a rendere la pena detentiva quasi residuale nel sistema penale italiano.

I provvedimenti adottati dal legislatore, la cui *ratio* è stata quella di favorire il recupero ed il reinserimento del condannato nella società, hanno realizzato una riforma di civiltà che proietta lo Stato italiano tra le nazioni più libere e più avanzate del pianeta.

A partire dai provvedimenti sopra menzionati è stata operata subito una riforma organizzativa delle due amministrazioni penitenziarie che ha visto il transito dell’esecuzione penale esterna nell’ambito del Dipartimento per la Giustizia Minorile che all’uopo è stato ristrutturato come un nuovo Dipartimento denominato Dipartimento per la Giustizia Minorile di Comunità. Il motivo di tale riorganizzazione è essenzialmente di carattere culturale e funzionale insieme perchè discende dalla circostanza che la Giustizia minorile era già strutturata per assicurare l’esecuzione esterna della pena. Infatti nel diritto minorile la pena detentiva è residuale e l’esecuzione penale è diretta

al recupero del minore attraverso una serie di strutture che operando sul territorio ed in sinergia con gli enti territoriali mirano a perseguire tale finalità.

La riforma però si è fermata qui! Anzi si può affermare, senza rischio di essere smentiti, che la stessa riforma organizzativa delle amministrazioni penitenziarie centrali è rimasta incompiuta. Così non è stata realizzata la unificazione delle carriere dirigenziali presso il DGMC, con pesanti conseguenze in tema di organizzazione degli uffici e dei servizi sul territorio (gli uffici minorili, che fanno capo ai Centri per la Giustizia minorile e, tramite questi, al dipartimento, restano distinti anche funzionalmente dagli uffici dell'esecuzione penale esterna che viceversa fanno capo agli uffici interdistrettuali dell'esecuzione penale esterna e, per il loro tramite, al dipartimento); così rimane impregiudicata la posizione dei direttori degli uffici locali dell'esecuzione penale esterna che sono capi dell'ufficio e datori di lavoro pubblico senza alcun inquadramento giuridico ed un significativo riconoscimento economico; così rimane aperta la questione dei rapporti tra le amministrazioni penitenziaria e per la giustizia minorile e di comunità che, pur operando entrambe nel settore dell'esecuzione penale, a fatica riescono ad interagire.

La riforma si è fermata all'amministrazione centrale soprattutto perché non è stato fatto alcun significativo adeguamento degli uffici dell'esecuzione penale esterna ai nuovi e più gravosi compiti che sono stati riconosciuti dalla legge. Nella sostanza tutto è rimasto come prima in termini sia di risorse umane, sia di risorse materiali sia di risorse finanziarie. Paradigmatica è la situazione delle dotazioni organiche che sono ancora quelle predisposte quando la pena non detentiva era l'eccezione. I dati sui carichi di lavoro in nostro possesso, che differiscono *in peius* da quelli forniti dall'amministrazione perché tengono conto solo degli assistenti sociali che svolgono attività di istituto, sono allarmanti: ciascun assistente sociale segue poco meno di 200 persone di media ogni anno. E la situazione è destinata a peggiorare se, come auspica il legislatore, a seguito delle misure previste per la Giustizia dal PNRR la "produzione" di sentenze anche penali da eseguire dovesse lievitare.

Un concorso per assistenti sociali (oggi funzionari della professionalità di servizio sociale) bandito e realizzato dopo anni dalla riforma può risollevarlo il settore se l'organico di tale fondamentale figura professionale è ampiamente sottodimensionato ossia totalmente inadeguato rispetto al carico di lavoro attuale e futuro degli UEPE? Possono gli uffici funzionare se mancano tutte le altre figure professionali ossia quelle che svolgono le attività di supporto e strumentali rispetto a quelle istituzionali, a partire dalle attività contabili, amministrative e tecniche? La carenza di hardware e software (gli uffici mancano di personal computer ed i programmi in uso non sono stati sviluppati per soddisfare le specifiche esigenze dell'esecuzione penale né sono capaci di interagire con i sistemi in uso negli altri uffici pubblici a partire da quelli giudiziari), l'assenza di locali idonei (molti uffici sono situati in appartamenti ossia in civili abitazioni adattate ad uffici pubblici), di mobilio a norma, di autovetture, di fondi per lo straordinario, più in generale di un salario accessorio degno di questo nome (quello attuale, meno di cento euro all'anno, pagato con gravissimo e colpevole ritardo, è quasi simbolico perché ridotto ai minimi termini) sono in grado di assicurare un servizio efficiente?

La situazione nella maggior parte degli uffici è drammatica. Tutto il personale è chiamato ad evadere carichi di lavoro lievitati a dismisura e sono tutt'altro che rari i casi di lavoratori costretti a sottoporsi a trattamenti sanitari per stress da lavoro correlato o addirittura sottoposti a procedure disciplinari.

La verità è che le riforme del fine pena e del sistema sanzionatorio sono state l'ennesima riforma a costo zero della Giustizia. È impensabile che riforme di questa portata possano funzionare senza

investimenti anche sostanziosi in risorse, a partire da quelle umane. Con riferimento a tale ultimo aspetto appare del tutto inadeguato alla complessità della attività che l'esecuzione penale esterna richiede nonchè eccessivamente oneroso per la casse dello Stato (considerate le differenze stipendiali) il ricorso, quale serbatoio di manodopera, al personale della polizia penitenziaria la cui presenza è stata prevista presso ciascun ufficio della esecuzione penale esterna essenzialmente per ragioni di sicurezza.

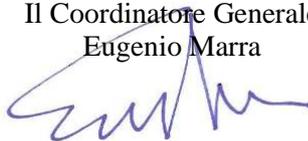
Ad avviso di questa Organizzazione Sindacale occorre portare a compimento il percorso intrapreso: incrementando gli organici del personale del comparto funzioni centrali in misura sufficiente a soddisfare le reali esigenze del settore con particolare riferimento alle figure del funzionario della professionalità di servizio sociale, del funzionario contabile, del funzionario dell'organizzazione e delle relazioni, del funzionario tecnico e di tutte le professionalità dell'area seconda; risolvendo l'annosa questione del personale della polizia penitenziaria dichiarato non idoneo alle attività di istituto che, inquadrato prevalentemente in area seconda, ha saturato i posti sì impedendo l'assunzione di lavoratori giovani e qualificati in tale area; coprendo i vuoti in organico mediante la flessibilità tra i profili, pubblici concorsi e mobilità da altre pp aa; dotando gli uffici di beni strumentali (a partire dall'hardware e dal software) idonei ad assicurare i servizi e snellendo le procedure amministrative anche attraverso la loro completa digitalizzazione; rifinanziando il salario accessorio sì da portarlo ai livelli medi di quello percepito dai lavoratori delle altre pp aa.

Un approfondimento va fatto in tema di salario accessorio. Lo stesso, come già riferito, è ridotto ai minimi termini e già tale circostanza costituisce un grave *vulnus* se si considerano i carichi di lavoro che i lavoratori dell'esecuzione penale, come tutti quelli della Giustizia, evadono quotidianamente e le responsabilità che gli stessi devono sopportare. Ma ciò che è veramente vergognoso è il ritardo con cui tale lo stesso viene pagato (circa tre anni) atteso che le somme sono accreditate con assoluta puntualità da parte del MEF ogni anno. Come ha denunciato il sindacato confederale nella nota unitaria del 2 agosto scorso, che ad ogni buon conto si allega in copia ed il cui contenuto si conferma in toto, il ritardo è causato dall'autentica noncuranza verso i lavoratori da parte dei vertici del ministero. Questa situazione non è più sostenibile e sono in via di definizione le iniziative che adotteremo a tutela dei lavoratori.

La CISL la invita a prendere posizione sulle questioni sollevate auspicando che alle parole facciano seguito i fatti.

Distinti saluti

Il Coordinatore Generale
Eugenio Marra





Prof.ssa **Marta Cartabia**
Ministra della Giustizia

Ancora una volta le scriventi organizzazioni sindacali devono segnalare il pessimo comportamento dei vertici di codesto Ministero, questa volta in tema di pagamento del salario accessorio. I lavoratori della Giustizia percepiscono un salario accessorio gravemente sottodimensionato rispetto alla quantità ed alla qualità dei carichi di lavoro evasi e delle responsabilità sopportate. Lo stesso, inoltre, è tra i più bassi tra quelli corrisposti nelle pubbliche amministrazioni.

I criteri di pagamento del salario accessorio per le prestazioni lavorative rese nell'anno 2019, con gravissimo ed ingiustificato ritardo, sono stati definiti con la ipotesi di accordo sottoscritta il 29 luglio 2020. Tale atto negoziale, inviato agli organi di controllo dopo la firma, è stato oggetto di rilievi comunicati al Ministero nel mese di gennaio 2021. Tali rilievi, senza alcuna plausibile giustificazione, per mesi e mesi sono rimasti fermi nei cassetti dell'organizzazione giudiziaria e non sono stati comunicati né agli altri dipartimenti, secondo quanto risulta, né alle organizzazioni sindacali in violazione degli obblighi di trasparenza e di informazione in favore delle organizzazioni sindacali previsti dalla legge. Per tali aspetti si formalizza, sin d'ora, la richiesta di "accesso agli atti" per conoscere la data di inoltro della preintesa FUA 2019 a F.P. e MEF ed i "rilievi" formulati da questi ultimi. Il pagamento di somme a titolo di retribuzione accessoria è materia per la quale sussiste *ope legis* una riserva di contrattazione.

A seguito delle richieste e delle vibrante proteste delle rappresentanze dei lavoratori, il 16 luglio scorso si è svolta, in sede di tavolo tecnico, una riunione sulla materia *de qua* alla quale ha partecipato per la parte pubblica il (solo) Direttore Generale del bilancio e della contabilità. Nel corso dell'incontro CGIL CISL e UIL, nell'apprendere, solo verbalmente, il contenuto di parte dei rilievi degli organi di controllo, hanno censurato il lassismo dell'amministrazione, hanno chiesto copia dei documenti contenenti i predetti rilievi ed hanno sollecitato la convocazione, entro il mese di luglio, di un nuovo incontro per emendare la ipotesi di accordo sottoscritta un anno fa ma anche per aprire il confronto sui criteri di pagamento del salario accessorio relativo agli anni 2020 e 2021, previo inoltro di una proposta da parte dell'amministrazione sia di modifica della ipotesi di accordo sottoscritta nel luglio 2020 sia di accordo relativo agli anni 2020 e 2021.

Ad onta delle assicurazioni ricevute nel corso della riunione, **ancora una volta la parola data non è stata mantenuta! L'ennesimo schiaffo è stato tirato ai lavoratori della Giustizia!** La gravità delle conseguenze di tale ulteriore negligenza è di facile comprensione: dopo la firma dell'accordo, che verosimilmente avverrà in autunno, occorrerà definire i criteri per il pagamento delle somme presso le centinaia di uffici - sede di RSU presenti sul territorio nazionale e, all'esito delle procedure di controllo dei singoli accordi e degli ulteriori adempimenti contabili previsti dalla legge, **il pagamento effettivo delle spettanze avverrà (forse) nell'estate del 2022 ossia con tre anni di ritardo.**

Nella vicenda di cui innanzi sono innegabili le responsabilità di tutti i vertici del Ministero, nessuno escluso, in quanto la materia del salario accessorio coinvolge tutti i dipartimenti. Le conseguenze di tale comportamento negligente sono ormai sotto gli occhi di tutti: **il ritardo nel pagamento degli emolumenti, per somme accreditate dallo Stato annualmente con assoluta regolarità, ha negli ultimi anni raggiunto livelli inimmaginabili ed inaccettabili, del tutto sconosciuti nelle altre pubbliche amministrazioni.**



I pessimi risultati nella gestione del salario accessorio sopra illustrati si aggiungono alle altre inadempienze il cui elenco nell'organizzazione giudiziaria è impressionante:

- mancata attuazione dell'accordo del 26 aprile 2017, recepito nel DM 9.11.2017, che prevedeva le progressioni giuridiche tra le aree (transito degli ausiliari in area seconda, passaggio dei contabili, degli assistenti informatici e linguistici in area terza nonché lo scorrimento integrale delle graduatorie formate ex art. 21 quater L. 132/15 per funzionari giudiziari e per funzionari NEP) e nelle aree attraverso l'istituto della flessibilità (cambio di profilo: da conducente di automezzi ad operatore giudiziario; da operatore giudiziario ad assistente giudiziario; da assistente giudiziario a cancelliere esperto; da funzionario giudiziario a direttore);
- mancata applicazione dell'art. 21 quater L.132/15 nella parte in cui dispone il transito dei contabili, degli assistenti informatici e linguistici in area terza;
- mancata attuazione dell'art. 492 bis CPC, introdotto dal Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 convertito dalla Legge 10 novembre 2014, che consente all'ufficiale giudiziario di accedere alle banche dati gestite dal MEF al fine di ricercare i beni da pignorare e che pertanto rende effettivo ed efficiente il recupero crediti;
- mancata attuazione del progetto tablet e conseguente mancato inserimento dell'UNEP nel Processo Civile Telematico;
- applicazione solo parziale dell'art. 149 bis CPC sulle notifiche telematiche;
- violazione dell'accordo di mobilità (i pochi interPELLI di assestamento pubblicati non rispecchiano i parametri definiti dall'accordo il quale per tutti gli aspetti rimane completamente disapplicato);
- mancato inoltro alle organizzazioni sindacali delle informazioni sulle dotazioni organiche (organici dei singoli uffici giudiziari e relative scoperture) indispensabili per verificare la corretta applicazione degli istituti di mobilità;
- mancato avvio della terza procedura di progressione economica, nonostante il relativo impegno di spesa fosse stato concordato nell'ambito dell'accordo FUA 2019 (il pensiero corre ai tanti colleghi che nelle more dell'avvio delle procedure sono andati o andranno in pensione senza beneficiare di alcuna progressione);
- mancata istituzione del Comitato Unico di Garanzia (art.57 D.L.vo 165/2001) e dell'Organismo Paritetico per l'innovazione (art. 6 CCNL 2016/2018 Funzioni Centrali);
- mancata emanazione del regolamento di attuazione dell'art. 113 del D.Lgs. 50/2016 (incentivo riconosciuto alle figure tecniche ed amministrative che rivestono i ruoli previsti dal Codice dei Contratti Pubblici);
- mancata definizione delle dotazioni organiche delle articolazioni periferiche della DGSIA.

La situazione sopra descritta impone la necessità di aprire una riflessione anche sulla capacità dell'attuale *management* del Ministero di attuare il PNRR e le strategiche finalità che lo stesso persegue.

Il grave ritardo con cui sarà pagato il salario accessorio si abbatte come un macigno anche negli altri dipartimenti (Amministrazione Penitenziaria e Giustizia Minorile e di Comunità) e negli archivi notarili.

Nell'Amministrazione Penitenziaria e nella Giustizia Minorile e di Comunità le carenze di personale, mal compensate dalle esigue recenti assunzioni, la inadeguatezza delle dotazioni organiche, soprattutto alla luce delle recenti riforme del fine pena e del sistema sanzionatorio (il riferimento in particolare è agli organi delle strutture dell'esecuzione penale esterna), la cronica carenza di risorse materiali (il riferimento in particolare è alle strutture penitenziarie inadeguate ad accogliere una popolazione carceraria che non accenna a diminuire), il mancato riconoscimento di percorsi agevolati di transito in area terza (estensione dell'applicazione dell'art.21 quater L.132/2015 anche al DAP ed al DGMC, richiesta con forza da CGIL CISL e UIL e mai concessa) hanno reso molto più difficoltoso lo svolgimento della prestazione lavorativa. **Ebbene questi**



lavoratori che, tra mille difficoltà, hanno assicurato comunque il funzionamento delle strutture penitenziarie, anche minorili, riceveranno con tre anni di ritardo il salario accessorio (comprese le posizioni organizzative corrisposte per incarichi di particolare responsabilità e le particolari posizioni riconosciute per lo svolgimento di attività delicate e gravose) che, è bene precisare, non supera la media pro capite di cento euro all'anno.

Non certo migliore è la situazione degli Archivi Notarili. Questa amministrazione, nonostante le cospicue e pregnanti attribuzioni, soffre di un grave sottodimensionamento dell'organico determinato dal taglio degli organici imposto dalle leggi sulla Spending Review, che gli Archivi Notarili hanno subito sull'intero organico (a differenza delle altre amministrazioni della Giustizia ove il taglio è stato circoscritto agli uffici del ministero) nonché dall'incremento delle attribuzioni per gli uffici previsto dalla recente legislazione (con un conseguente aumento del carico di lavoro). La stessa, inoltre, con un trend destinato a peggiorare, presenta una grave carenza di personale che trae origine dal blocco del turn over: su un organico di 502 unità (cui si aggiungono 17 dirigenti di seconda fascia ed un dirigente di prima fascia), già largamente insufficiente, il personale attualmente in servizio è ben al di sotto delle 400 unità. I lavoratori in servizio devono coprire oltre 100 uffici presenti sul territorio nazionale, compreso l'Ufficio Centrale che ha sede a Roma, e stante la carenza di personale, molti, a partire dai conservatori, sono costretti a lavorare (senza alcun riconoscimento economico-giuridico) su più sedi giusta provvedimenti di applicazione disposti talvolta discrezionalmente dall'amministrazione centrale e quindi anche contro la volontà degli interessati, nonostante la pandemia in atto, in attesa di una disciplina pattizia dell'istituto (le relative trattative sono in corso). **Orbene anche i lavoratori degli Archivi Notarili, i quali, a differenza di tutti gli altri lavoratori della Giustizia, non hanno beneficiato di alcuna progressione tra le aree, percepiranno con un ritardo di tre anni il salario accessorio che, diversamente da quanto avvenuto per gli altri dipartimenti, non ha subito alcun adeguamento al rialzo.**

Tanto premesso CGIL CISL e UIL Le chiedono il suo personale ed urgente intervento affinché siano adottati i provvedimenti necessari ad invertire la rotta. Le stesse si riservano di comunicare le iniziative di lotta che saranno adottate a partire dal prossimo mese di settembre in caso di negativo riscontro.

Distinti saluti

Roma, 2 agosto 2021

FP CGIL
Russo / Prestini

CISL FP
Marra

UIL PA
Amoroso