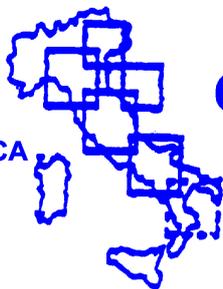


AUPI
CIMO
DIREL
DIRER
DIRP
DIRPUBBLICA
SAUR
SICUS
SIDAS
SINAFO
SNIAS



CONFEDIR

Roma, 16 gennaio 2006

Il Segretario Generale

prot. 32/06

Sen. ANDREA PASTORE
Presidente della I^a Commissione
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 ROMA
Fax n. 06/67063614

Sen. ANTONINO CARUSO
Presidente della II^a Commissione
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 ROMA
Fax n. 06/67063660

Sen. ANTONIO AZZOLLINI
Presidente della V^a Commissione
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 ROMA
Fax n. 06/6798337

On. DONATO BRUNO
Presidente della I^a Commissione
Camera dei Deputati
Palazzo di Montecitorio
00186 ROMA
Fax n. 06/67604295

On. GAETANO PECORELLA
Presidente della II^a Commissione
Camera dei Deputati
Palazzo di Montecitorio
00186 ROMA
Fax n. 06/67604390

On. **GIANCARLO GIORGETTI**
Presidente della V^a Commissione
Camera dei Deputati
Palazzo di Montecitorio
00186 ROMA
Fax n. 06/67604857

e, p. c.: Sen. **MARCELLO PERA**
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 ROMA
Fax n. 06/67062022

On. **PIERFERDINANDO CASINI**
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo di Montecitorio
00186 ROMA
Fax n. 06/6789139

All. n. 2 (due)

OGGETTO: *Richiesta di audizione dalle rispettive Commissioni parlamentari permanenti in indirizzo. Brevissime osservazioni della CONFEDIR sullo schema di decreto legislativo recante “Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, a norma della legge 27 luglio 2005, n. 154”, approvato dal consiglio dei Ministri nella seduta del 2 dicembre 2005, in esame preliminare col n. 578 (dal 15 dicembre 2005 al 24 gennaio 2006) per il parere da parte delle Commissioni I, II e V del Senato della Repubblica e da parte delle Commissioni I, II e V della Camera dei Deputati.*

Il percorso legislativo del provvedimento divenuto ora legge 27 luglio 2005 n. 154 ha visto la CONFEDIR sempre presente con importanti contributi documentali: ciò fin dalle premesse storico-effettuali del progetto legislativo, risalenti ad un’improvvida norma inserita “nelle pieghe” dell’art. 41 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (norma sempre contestata da questa Confederazione, ancor prima che avesse efficacia legislativa e contrattuale).

La nuova legge, pur non esente da manchevolezze tecnico-giuridiche, ha il merito innegabile di restituire dignità professionale alla categoria di lavoratori interessata, in vista del migliore, più efficiente, puntuale e sereno soddisfacimento dei compiti d’istituto e con riguardo ai supremi interessi della collettività. La legge 154/2005 ha risposto, infatti, alla conclamata necessità di ripristinare nell’ordinamento giuridico-amministrativo italiano (e, anzi, di precisare meglio rispetto a quanto avvenuto prima sul piano formale) la specificità professionale dei dirigenti e dei funzionari direttivi dell’Amministrazione penitenziaria italiana (“direttori di carcere” propriamente detti; direttori di Uffici dell’Esecuzione penale esterna, già Centri di servizio sociale per adulti; direttori d’Ospedali psichiatrici giudiziari), specificità che quotidianamente si concreta in un’attività particolarmente complessa.

Al medesimo scopo dovrebbe corrispondere anche il *decreto delegato per l’attuazione effettiva della nuova legge*: l’esame parlamentare, previsto in ordine allo schema indicato in oggetto, appare essenziale per mantenere saldo nel provvedimento *in itinere* il principio di un’efficace valorizzazione professionale dei dirigenti penitenziari e per conciliarlo con osservazioni che migliorino il testo da “varare”, nel senso di una sua più agevole applicabilità concreta. In proposito

la CONFEDIR pone alla gentile attenzione delle SS. LL. On.li una serie d'osservazioni sul testo in esame: osservazioni sintetiche e limitate ad aspetti sostanziali, non coinvolgenti problemi di tecnica legislativa. Questa Confederazione esprime infatti sul provvedimento in esame un **parere tendenzialmente favorevole**, corredato dalle sintetiche *osservazioni* esposte di séguito (per un'analisi più puntuale degli argomenti v. l'*Allegato tecnico*):

a) il contenuto dell'art. 3 dello schema di decreto dovrebbe essere coordinato con quello dell'art. 26 in ordine all'individuazione del numero delle qualifiche dirigenziali (in relazione al regime pubblicistico di gestione del rapporto lavorativo per i dirigenti penitenziari, sarebbe forse meglio configurarne tre "fasce": ciò per consentire anche ai dirigenti giovani un maggiore sviluppo di carriera, senza un livellamento indistinto, ed un inquadramento comunque più adeguato all'attuale situazione del personale dirigenziale, senza un discriminante e sperequante trattamento per i più anziani), impedendo altresì che i dirigenti attualmente inquadrati come superiori risultino retrocessi alla qualifica iniziale di dirigente;

b) in relazione a quanto sopra, la previsione di una dirigenza articolata in sole due "fasce" appare in contrasto col dettato normativo che, ai fini della progressione in carriera, ha previsto gli scrutini per merito comparativo (come per la dirigenza d'altre "carriere ad ordinamento speciale": ad esempio, i prefetti);

c) in tema di *formazione ed aggiornamento professionale* dei dirigenti penitenziari, occorrerebbe chiarire meglio la portata del terzo comma dell'art. 5 (relativo alla risoluzione *ex iure* del rapporto lavorativo, nel caso di mancato superamento del corso di formazione iniziale). È peraltro apprezzabile che nel decreto *in itinere* appaia opportunamente considerata l'importanza d'un momento di formazione-aggiornamento per il personale interessato (art. 5, in relazione al contenuto dell'art. 1 – comma unico, lett. e – della legge 154/2005), allo scopo d'inquadrare in maniera sistematica la conoscenza (conseguita intanto dai direttori anche "sul campo") delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni in materia d'Amministrazione pubblica (in Italia e nell'Unione europea) e di quelle inerenti specificamente al sistema penitenziario italiano;

d) nell'art. 9 – quinto comma – occorrerebbe eliminare un eccesso di delega rispetto alla legge 154/2005, con speciale riguardo al primo comma dell'art. 2 ed al secondo comma dell'art. 4 (entrambi affermantici la specificità delle funzioni dirigenziali penitenziarie e la conseguente necessità di conoscenza specifica del lavoro nel settore), in quanto nel comma proposto è configurata la possibilità d'affidare gli uffici dirigenziali centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria al personale "fuori ruolo" di magistratura e ad altri incaricati esterni, senza considerare che i vincoli numerici imposti dalla normazione ivi richiamata svantaggerebbe la collocazione lavorativa dei dirigenti penitenziari specificamente preparati all'uopo (infatti, sommando le percentuali previste, complessivamente il 33% dei dirigenti potrebbe provenire dall'esterno);

e) in ordine al medesimo art. 9, ai fini del conferimento delle funzioni dirigenziali penitenziarie ed all'assegnazione dei corrispondenti incarichi, apparirebbe opportuno che – per posti di funzione anche non "superiore", riguardanti gli Uffici centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – confluiscono (con pari possibilità rispetto a quanto avviene per le altre componenti professionali) *dirigenti dell'Esecuzione penale esterna*, almeno con riguardo ai posti di funzione (di rango "superiore" e non) da assegnare negli *Uffici centrali del Dipartimento* e nell'*Istituto superiore di Studi penitenziari* nonché nelle *Scuole di Formazione e d'Aggiornamento professionale*;

f) in ordine al rinnovo ed alla verifica nonché alla revoca degli incarichi dirigenziali, richiamata dal quarto comma (lett. a) dell'art. 10 – nonché in relazione di confronto col disposto degli artt. 19, 20 e 21 del d. lgs. 165/2001, nel testo vigente, e della normativa da essi richiamata – andrebbe approfondito l'esame delle fattispecie riguardanti *incompatibilità ambientale*, che

presumibilmente parrebbero ivi implicitamente annoverate. Ciò allo scopo d'evitare scelte amministrative che potrebbero essere informate ad arbitrio e comunque a procedure poco garantiste;

g) nella formulazione dell'art. 11 – secondo comma – andrebbe valorizzato meglio il principio legislativo dell'autonomia dei Provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria, che dovrebbero essere il fulcro di un'Amministrazione decentrata ed efficiente con riferimento alle rispettive realtà territoriali. Per questo motivo e per una questione di chiarezza nella quotidiana azione amministrativa che dovrebbe essere protesa a salvaguardare primariamente gli interessi della collettività, i Provveditori regionali dovrebbero operare nel settore degli istituti e servizi penitenziari per adulti conformemente a programmi ed indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nelle materie ad essi devolute e particolarmente in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti penitenziari, detenuti ed internati, area penale esterna;

h) occorrerebbe individuare altre garanzie per la salvaguardia della professionalità dirigenziale penitenziaria, con speciale riguardo alla retribuzione nonché alle relazioni sindacali ed al procedimento negoziale:

1) dopo l'art. 19 dovrebbero esser preveduti gli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro (salvo che venga ritenuto preferibile trattare tale istituto giuridico con successivo accordo negoziale, da trasfondere in decreto del Presidente della Repubblica), e dovrebbero essere altresì individuati criteri generali per il calcolo degli incrementi della retribuzione dirigenziale di base nonché per la definizione d'altri istituti economici;

2) nell'art. 24 andrebbe aggiunto che la clausola d'interpretazione autentica, la quale consegua a contrasti interpretativi sull'accordo negoziato, abbia effetto fin dall'inizio della vigenza di esso;

3) dopo l'art. 24 andrebbe altresì aggiunta una previsione normativa su una specifica procedura di concertazione per l'individuazione dei parametri di riferimento, riguardanti l'attività della *Commissione di valutazione per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali superiori* (art. 14 dello schema di decreto);

4) andrebbe inoltre previsto, dopo l'art. 24, un *Comitato centrale paritetico* per il *mobbing*;

5) dovrebbe essere chiarita l'effettiva portata dell'art. 27, come riportato nel testo-base dello schema di decreto. In termini generali, grazie a normazione specifica della legge nuova (art. 1 – primo comma, lett. d) il trattamento economico dei dirigenti penitenziari (di diritto pubblico, ad ordinamento speciale *ex* art. 3 – primo comma – del d. lgs. 165/2001) non deve essere inferiore a quello riservato alla dirigenza contrattualizzata dell'impiego statale (nella legge si parla di “*determinazione di un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata*”). **All'esercizio attuale (e legislativamente riconosciuto) di funzioni squisitamente dirigenziali ed alla formalizzazione del correlativo status giuridico deve corrispondere l'individuazione (tempestiva e non procrastinabile) delle risorse finanziarie necessarie a corrispondere il trattamento economico dirigenziale fin dal momento della nomina.** Un nutrito contenzioso, notevole per numero d'interessati nonché per omogeneità categoriale (pressoché tutti i destinatari delle decurtazioni-capestro da contratto-ministeri) e per le maggiorate entità economico-finanziarie poste in gioco nelle rivendicazioni processuali, ha visto l'Amministrazione penitenziaria soccombere per il riconoscimento delle differenze retributive tra il trattamento economico d'area “C” e quello dirigenziale; quest'eventualità potrebbe ripetersi anche innanzi al giudice amministrativo, con proporzioni maggiori e con determinazione anche più forte da parte di una categoria di personale resa compatta dalla manifesta ingiustizia normativa che si concreterebbe facendo approvare quest'art. 27 così com'è. Infatti, “congelare” le retribuzioni dei dirigenti destinatari al periodo antecedente la nomina a dirigente (come si evincerebbe dal testo in esame) sarebbe talmente anticostituzionale da impedire ogni percorso all'approvazione di questo

decreto. Pertanto si propone di sostituire le parole “*trattamento economico precedentemente in godimento*” con le seguenti: “*trattamento economico corrispondente alla qualifica assunta in applicazione del medesimo articolo 26*”;

6) occorrerebbe infine consolidare “paletti” per garantire l’osservanza di principi giuridici aventi anche una notevole importanza negoziale:

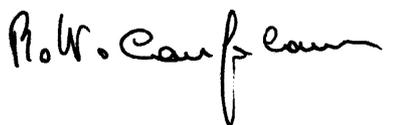
- la questione delicata della **revoca dell’incarico dirigenziale**, priva di sufficienti garanzie per il dirigente interessato (v. quanto sostenuto nella lett. f);

- la tempestività dell’evento contrattuale necessario alla completa definizione del c. d. “trattamento giuridico ed economico” in capo ai dirigenti penitenziari (tale evento sfugge, per ora, a qualsiasi previsione temporale).

Per tutti questi motivi, attesa l’importanza che si annette al lavoro delle On.li Commissioni in indirizzo sull’argomento, questa Confederazione chiede che una sua ristrettissima delegazione venga ricevuta in un’**audizione parlamentare** (ove tale procedura sia prevista o prevedibile in merito), la quale consenta di confrontare in termini di dialettica democratica i temi che dovranno condurre alla miglior definizione del testo del nuovo decreto. La CONFEDIR è comunque disponibile ad ogni chiarimento, che sulla materia sia ritenuto dalle SS. LL. On.li necessario od opportuno.

In attesa di gentile riscontro, pervengano i migliori saluti.

ROBERTO CONFALONIERI



***Sintesi delle osservazioni della CONFEDIR sullo schema di decreto legislativo recante
“Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria,
a norma della legge 27 luglio 2005, n. 154”***

La CONFEDIR esprime, sullo schema di decreto in epigrafe, un **parere tendenzialmente favorevole** con le seguenti *osservazioni*:

a) il contenuto dell'art. 3 dello schema di decreto dovrebbe essere coordinato con quello dell'art. 26 in ordine all'individuazione del numero delle qualifiche dirigenziali (in relazione al regime pubblicistico di gestione del rapporto lavorativo per i dirigenti penitenziari, sarebbe forse meglio configurarne tre “fasce”: ciò per consentire anche ai dirigenti giovani un maggiore sviluppo di carriera, senza un livellamento indistinto, ed un inquadramento comunque più adeguato all'attuale situazione del personale dirigenziale, senza un discriminante e sperequante trattamento per i più anziani), impedendo altresì che i dirigenti attualmente inquadrati come superiori risultino retrocessi alla qualifica iniziale di dirigente;

b) in relazione a quanto sopra, la previsione di una dirigenza articolata in sole due “fasce” appare in contrasto col dettato normativo che, ai fini della progressione in carriera, ha previsto gli scrutini per merito comparativo (come per la dirigenza d'altre “carriere ad ordinamento speciale”: ad esempio, i prefetti);

c) in tema di *formazione ed aggiornamento professionale* dei dirigenti penitenziari, occorrerebbe chiarire meglio la portata del terzo comma dell'art. 5 (relativo alla risoluzione *ex iure* del rapporto lavorativo, nel caso di mancato superamento del corso di formazione iniziale). È peraltro apprezzabile che nel decreto *in itinere* appaia opportunamente considerata l'importanza d'un momento di formazione-aggiornamento per il personale interessato (art. 5, in relazione al contenuto dell'art. 1 – comma unico, lett. e – della legge 154/2005), allo scopo d'inquadrare in maniera sistematica la conoscenza (conseguita intanto dai direttori anche “sul campo”) delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni in materia d'Amministrazione pubblica (in Italia e nell'Unione europea) e di quelle inerenti specificamente al sistema penitenziario italiano;

d) nell'art. 9 – quinto comma – occorrerebbe eliminare un eccesso di delega rispetto alla legge 154/2005, con speciale riguardo al primo comma dell'art. 2 ed al secondo comma dell'art. 4 (entrambi affermantici la specificità delle funzioni dirigenziali penitenziarie e la conseguente necessità di conoscenza specifica del lavoro nel settore), in quanto nel comma proposto è configurata la possibilità d'affidare gli uffici dirigenziali centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria al personale “fuori ruolo” di magistratura e ad altri incaricati esterni, senza considerare che i vincoli numerici imposti dalla normazione ivi richiamata svantaggerebbe la collocazione lavorativa dei dirigenti penitenziari specificamente preparati all'uopo (infatti, sommando le percentuali previste, complessivamente il 33% dei dirigenti potrebbe provenire dall'esterno);

e) in ordine al medesimo art. 9, ai fini del conferimento delle funzioni dirigenziali penitenziarie ed all'assegnazione dei corrispondenti incarichi, apparirebbe opportuno che – per posti di funzione anche non “superiore”, riguardanti gli Uffici centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – confluiscono (con pari possibilità rispetto a quanto avviene per le altre componenti professionali) *dirigenti dell'Esecuzione penale esterna*, almeno con riguardo ai posti di funzione (di rango “superiore” e non) da assegnare negli *Uffici centrali del Dipartimento* e nell'*Istituto superiore di Studi penitenziari* nonché nelle *Scuole di Formazione e d'Aggiornamento professionale*;

f) in ordine al rinnovo ed alla verifica nonché alla revoca degli incarichi dirigenziali, richiamata dal quarto comma (lett. a) dell'art. 10 – nonché in relazione di confronto col disposto degli artt. 19, 20 e 21 del d. lgs. 165/2001, nel testo vigente, e della normativa da essi richiamata –

andrebbe approfondito l'esame delle fattispecie riguardanti *incompatibilità ambientale*, che presumibilmente parrebbero ivi implicitamente annoverate. Ciò allo scopo d'evitare scelte amministrative che potrebbero essere informate ad arbitrio e comunque a procedure poco garantiste;

g) nella formulazione dell'art. 11 – secondo comma – andrebbe valorizzato meglio il principio legislativo dell'autonomia dei Provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria, che dovrebbero essere il fulcro di un'Amministrazione decentrata ed efficiente con riferimento alle rispettive realtà territoriali. Per questo motivo e per una questione di chiarezza nella quotidiana azione amministrativa che dovrebbe essere protesa a salvaguardare primariamente gli interessi della collettività, i Provveditori regionali dovrebbero operare nel settore degli istituti e servizi penitenziari per adulti conformemente a programmi ed indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nelle materie ad essi devolute e particolarmente in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti penitenziari, detenuti ed internati, area penale esterna;

h) occorrerebbe individuare altre garanzie per la salvaguardia della professionalità dirigenziale penitenziaria, con speciale riguardo alla retribuzione nonché alle relazioni sindacali ed al procedimento negoziale:

1) dopo l'art. 19 dovrebbero esser preveduti gli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro (salvo che venga ritenuto preferibile trattare tale istituto giuridico con successivo accordo negoziale, da trasfondere in decreto del Presidente della Repubblica), e dovrebbero essere altresì individuati criteri generali per il calcolo degli incrementi della retribuzione dirigenziale di base nonché per la definizione d'altri istituti economici;

2) nell'art. 24 andrebbe aggiunto che la clausola d'interpretazione autentica, la quale consegua a contrasti interpretativi sull'accordo negoziato, abbia effetto fin dall'inizio della vigenza di esso;

3) dopo l'art. 24 andrebbe altresì aggiunta una previsione normativa su una specifica procedura di concertazione per l'individuazione dei parametri di riferimento, riguardanti l'attività della *Commissione di valutazione per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali superiori* (art. 14 dello schema di decreto);

4) andrebbe inoltre previsto, dopo l'art. 24, un *Comitato centrale paritetico* per il *mobbing*;

5) dovrebbe essere chiarita l'effettiva portata dell'art. 27, come riportato nel testo-base dello schema di decreto. In termini generali, grazie a normazione specifica della legge nuova (art. 1 – primo comma, lett. d) il trattamento economico dei dirigenti penitenziari (di diritto pubblico, ad ordinamento speciale ex art. 3 – primo comma – del d. lgs. 165/2001) non deve essere inferiore a quello riservato alla dirigenza contrattualizzata dell'impiego statale (nella legge si parla di “*determinazione di un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata*”). **All'esercizio attuale (e legislativamente riconosciuto) di funzioni squisitamente dirigenziali ed alla formalizzazione del correlativo status giuridico deve corrispondere l'individuazione (tempestiva e non procrastinabile) delle risorse finanziarie necessarie a corrispondere il trattamento economico dirigenziale fin dal momento della nomina.** Un nutrito contenzioso, notevole per numero d'interessati nonché per omogeneità categoriale (pressoché tutti i destinatari delle decurtazioni-capestro da contratto-ministeri) e per le maggiorate entità economico-finanziarie poste in gioco nelle rivendicazioni processuali, ha visto l'Amministrazione penitenziaria soccombere per il riconoscimento delle differenze retributive tra il trattamento economico d'area “C” e quello dirigenziale; quest'eventualità potrebbe ripetersi anche innanzi al giudice amministrativo, con proporzioni maggiori e con determinazione anche più forte da parte di una categoria di personale resa compatta dalla manifesta ingiustizia normativa che si concreterebbe facendo approvare quest'art. 27 così com'è. Infatti, “congelare” le retribuzioni dei dirigenti destinatari al periodo antecedente la nomina a dirigente (come si evincerebbe dal testo in

esame) sarebbe talmente anticostituzionale da impedire ogni percorso all'approvazione di questo decreto. Pertanto si propone di sostituire le parole "*trattamento economico precedentemente in godimento*" con le seguenti: "*trattamento economico corrispondente alla qualifica assunta in applicazione del medesimo articolo 26*";

6) occorrerebbe infine consolidare "paletti" per garantire l'osservanza di principi giuridici aventi anche una notevole importanza negoziale:

- la questione delicata della **revoca dell'incarico dirigenziale**, priva di sufficienti garanzie per il dirigente interessato (v. quanto sostenuto nella lett. f);

- la tempestività dell'evento contrattuale necessario alla completa definizione del c. d. "trattamento giuridico ed economico" in capo ai dirigenti penitenziari (tale evento sfugge, per ora, a qualsiasi previsione temporale).

Allegato tecnico

OSSERVAZIONI BREVISSIME DELLA CONFEDIR SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “ORDINAMENTO DELLA CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENZIARIA, A NORMA DELLA LEGGE 27 LUGLIO 2005, N. 154”,

**approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 dicembre 2005,
in esame preliminare col n. 578 (dal 15 dicembre 2005 al 24 gennaio 2006) per il parere
da parte delle Commissioni permanenti I, II e V del Senato della Repubblica
e da parte delle Commissioni permanenti I, II e V della Camera dei Deputati**

SOMMARIO – 1. *Premessa generale* – 2. *Osservazioni fondamentali*: a) funzioni dirigenziali penitenziarie e corrispondenti qualifiche; b) segue: l'accesso alla dirigenza penitenziaria; c) segue: il problema degli uffici dirigenziali centrali, affidabili al personale “fuori ruolo” di magistratura e ad altri incaricati esterni. Un eccesso di delega?; d) la dirigenza negli UEPE (Uffici per l'Esecuzione penale esterna); e) posti di funzione dirigenziale. Il problema della revoca dell'incarico; f) il ruolo dei Provveditori regionali; g) altre garanzie per la salvaguardia della professionalità dirigenziale penitenziaria. In specie: garanzie retributive, relazioni sindacali e procedimento negoziale.

1. *Premessa generale.*

La legge 27 luglio 2005 n. 154 ha posto finalmente in luce il disagio dei direttori penitenziari (“direttori di carcere” propriamente detti; direttori di Uffici dell'Esecuzione penale esterna, già Centri di servizio sociale per adulti; direttori d'Ospedali psichiatrici giudiziari), e di questo disagio indica una soluzione idonea nonché meglio precisabile con adeguata e puntuale normazione sub-primaria: la costruzione o ricostruzione d'un ordinamento specifico, cui i direttori penitenziari possano legittimamente e saldamente riferirsi. Dopo una pericolosa “sbandata” ordinamentale costituita dall'approvazione definitiva dell'art. 41 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (già dimostratasi successivamente nefasta anche grazie a deprecabili processi di finta “riqualificazione” per talune categorie di personale, effettuati in spregio alla Corte costituzionale: v. la nota 8), appariva indispensabile *ricostituire, specificamente per il personale dirigenziale e dell'ex-carriera direttiva degli istituti e servizi penitenziari, una precisa collocazione ordinamentale* che ne garantisca anche sui piani giuridico, economico e degli sviluppi di carriera – oltretutto nella realtà dei fatti, come già si constata da decenni – la *posizione coordinatoria di tutte le professionalità penitenziarie*: una posizione di evidente **rilevanza dirigenziale** per tutti i funzionari testé menzionati (che, attraverso atti aventi *rilevanza esterna*, rappresentano l'Amministrazione penitenziaria nelle rispettive sedi territoriali ed affrontano un corrispondente regime di *responsabilità* ascritto solamente a tale categoria professionale), una posizione da garantire anche in ordine agli **specifici requisiti culturali e professionali** (a cominciare dall'obbligo di laurea – nel nuovo ordinamento universitario: laurea specialistica –, espressamente prescritto per l'ingresso nell'Amministrazione penitenziaria con quelle funzioni) occorrenti per essere investiti di tali responsabilità istituzionali ed anche per *accedere ai meccanismi selettivi* previsti all'uopo dall'ordinamento. Quelle funzioni rientrano nel concetto più generale di ordine e sicurezza pubblica, tant'è che – tra la miriade d'incombenze istituzionali – il direttore è chiamato a partecipare al *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*.

La legge 154/2005 rappresenta, dunque, un primo e lodevole punto fermo per un'autentica rivalorizzazione del personale penitenziario d'elevata professionalità.

Tutte le precedenti considerazioni valgono certo per constatare segnatamente l'**elevata specificità professionale dei funzionari penitenziari**, che hanno fatto ingresso in quell'Amministrazione grazie a procedure di concorso richiedenti la laurea (attualmente quinquennale): ciò senza contare che funzionari d'altre categorie professionali (come – ad esempio – ingegneri od architetti o medici o chimici) sono provvisti anche d'abilitazione, ma sono essi pure inquadrati ancora promiscuamente ai non laureati, ai sensi degli artt. 35 e 36 della legge 395/1990! Comunque, la nuova legge s'inserisce nell'älveo di una *giusta volontà perequativa*, espressa in più occasioni dall'attuale Governo ⁽¹⁾.

A tale scopo dovrebbe corrispondere anche il **decreto delegato per l'attuazione concreta della nuova legge**. In senso costruttivo la CONFEDIR pone alla gentile attenzione delle SS. LL. On.li una serie d'osservazioni sul testo in esame parlamentare, per contribuire a che nel provvedimento *in itinere* venga mantenuto saldo il principio di un'efficace valorizzazione professionale dei dirigenti penitenziari: osservazioni sintetiche e limitate ad aspetti sostanziali, non coinvolgenti problemi di tecnica legislativa ma comunque finalizzate a migliorare il testo da "varare", nel senso di una sua più agevole applicazione concreta. Questa Confederazione esprime infatti sul provvedimento in esame un **parere tendenzialmente favorevole**, corredato dalle *osservazioni* esposte di séguito.

2. Osservazioni fondamentali.

A) Funzioni dirigenziali penitenziarie e corrispondenti qualifiche.

Quanto all'**art. 3**, dello schema di decreto, a fronte dell'efficace individuazione delle funzioni dirigenziali penitenziarie come effettuata dall'art. 2, sorge l'esigenza di coordinare il contenuto del medesimo art. 3 con quello dell'art. 26. Nell'art. 3 – secondo comma – sono infatti individuate *tre qualifiche di dirigente*, mentre nell'art. 26 la classificazione dei dirigenti appare limitata a *due qualifiche* (dirigente e dirigente generale).

Inoltre, i dirigenti attualmente inquadrati come superiori risulterebbero retrocessi nel *mare magnum* della qualifica iniziale di dirigenti. Peraltro un'effettiva differenziazione nella categoria, in ordine all'assegnazione degli incarichi dirigenziali di rango superiore, sussisterebbe in qualche modo nella valutazione comparativa *ex art. 7* – primo comma – dello schema di decreto, alla quale il personale interessato accedrebbe dopo aver espletato (dall'ingresso nella carriera dirigenziale, ossia dal giorno dell'inquadramento nella qualifica dirigenziale ai sensi della legge 154/2005) nove anni e sei mesi di servizio senza demerito.

In relazione al regime pubblicistico di gestione del rapporto lavorativo per i dirigenti penitenziari, sarebbe forse meglio configurarne tre "fasce": ciò per consentire anche ai dirigenti giovani un maggiore sviluppo di carriera, senza un livellamento indistinto, ed un inquadramento

⁽¹⁾ Un'ulteriore conseguenza di questa volontà perequativa dovrebbe concretarsi in un'altra fattispecie.

La CONFEDIR auspica infatti che, appena approvata la decretazione delegata dalla nuova legge, una specifica collocazione legislativa sia prevista per valorizzare professionalmente anche altre categorie di personale d'elevata qualificazione (fornito anch'esso di laurea specialistica, indispensabile per affrontare i rispettivi concorsi pubblici per esami finalizzati all'ingresso nel DAP) e non considerate dalla legge 154/2005. Queste categorie sono connotate anch'esse da notevoli (seppur diverse) responsabilità assunte in proprio per l'Amministrazione. Si tratta di personale direttivo che esercita funzioni differenti (funzionari dell'area educativa e di quella amministrativo-contabile, personale medico e tecnico, *etc.*): tali operatori penitenziari svolgono la loro attività – ognuno per la parte di competenza, e sempre nell'ambito dell'esecuzione penale – sia nel circuito del trattamento rieducativo e del reinserimento sociale, sia per la tutela della salute dei detenuti e degli internati, sia per il mantenimento della sicurezza delle strutture; tutti insieme contribuiscono a salvaguardare l'ordine, la sicurezza e la disciplina degli istituti penitenziari, condizione essenziale per realizzare le finalità previste dal secondo comma dell'art. 1 del Regolamento d'esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (trattamento), di cui al DPR 29 aprile 1976 n. 431 e successive modifiche (DPR 24 maggio 1977 n. 339, DPR 29 ottobre 1984 nn. 805 ed 806, DPR 10 luglio 1985 n. 421, DPR 18 maggio 1989 n. 248), con riferimento ai principi ispiratori della ben nota legge 26 luglio 1975 n. 354.

comunque più adeguato all'attuale situazione del personale dirigenziale, senza un discriminante e sperequante trattamento per i più anziani, impedendo altresì che i dirigenti attualmente inquadrati come superiori risultino retrocessi alla qualifica iniziale di dirigente.

Infine – in termini generali e per esattezza giuridico-concettuale –, ove l'articolato si riferisca al “conferimento d'incarichi di funzioni dirigenziali”, questa locuzione e le altre consimili andrebbero sostituite con la seguente: “conferimento di funzioni dirigenziali ed assegnazione dei corrispondenti incarichi” o con formulazioni simili. Così pure la parola “peculiarità”, allorché usata, dovrebbe esser sostituita con la seguente: “specificità”.

B) Segue: l'accesso alla dirigenza penitenziaria.

In relazione a quanto sopra, la previsione di una dirigenza articolata in sole due “fasce” appare in contrasto col dettato normativo che, ai fini della progressione in carriera, ha previsto gli scrutini per merito comparativo (come per la dirigenza d'altre “carriere ad ordinamento speciale”: ad esempio, i prefetti).

In tema di *formazione ed aggiornamento professionale* dei dirigenti penitenziari, occorrerebbe poi chiarire meglio la portata del terzo comma dell'**art. 5** (relativo alla risoluzione *ex iure* del rapporto lavorativo, nel caso di mancato superamento del corso di formazione iniziale). È peraltro apprezzabile che nel decreto *in itinere* appaia opportunamente considerata l'importanza d'un momento di formazione-aggiornamento per il personale interessato (art. 5, in relazione al contenuto dell'art. 1 – comma unico, lett. *e* – della legge 154/2005), allo scopo d'inquadrare in maniera sistematica la conoscenza (conseguita intanto dai direttori, anche “sul campo”) delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni in materia d'Amministrazione pubblica (in Italia e nell'Unione europea) e di quelle inerenti specificamente al sistema penitenziario italiano.

C) Segue: il problema degli uffici dirigenziali centrali, affidabili in percentuale notevole al personale “fuori ruolo” di magistratura e ad altri incaricati esterni. Un eccesso di delega?

L'**art. 9** – quinto comma – dello schema di decreto recita: “*Nei limiti della dotazione organica, possono essere conferiti ai dirigenti generali, per un contingente non superiore a cinque unità, compiti di studio, di consulenza e di ricerca, attività valutativa, comprese quelle di controllo interno ed ispettivo di particolare interesse per il Ministero. Gli stessi compiti possono essere conferiti ai restanti funzionari, nei limiti delle dotazioni organiche, per un contingente non superiore a quindici unità. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”.

La CONFEDIR ravvisa nell'ultimo periodo del comma un **eccesso di delega** rispetto alla legge 154/2005, con speciale riguardo al primo comma dell'art. 2 ed al secondo comma dell'art. 4 (entrambi affermantici la specificità delle funzioni dirigenziali penitenziarie e la conseguente necessità di conoscenza specifica del lavoro nel settore): ciò in quanto nel comma proposto è configurata la possibilità d'*affidare gli uffici dirigenziali centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria al personale “fuori ruolo” di magistratura e ad altri incaricati esterni*, senza considerare che i vincoli numerici imposti dalla normazione ivi richiamata svantaggerebbero la collocazione lavorativa dei dirigenti penitenziari specificamente preparati all'uopo (infatti, sommando le percentuali secondo la normazione generale attualmente prevista sulla materia, complessivamente il 33% dei dirigenti potrebbe provenire dall'esterno). Infatti lo schema di decreto, richiamando l'art. 18 del d. lgs. 300/1999 (ma, per capir meglio, occorrerebbe richiamare anche l'art. 19 del medesimo decreto legislativo) e l'art. 19 del d. lgs. 165/2001, consentirebbe che personale non specificamente preparato in termini tecnici di competenza penitenziaria – il quale abbia o non abbia cognizioni giuridiche ovvero esperienze professionali pur vicine all'ambiente carcerario – acceda anche massicciamente agli incarichi più importanti, richiedenti invece un'approfondita e “consumata” preparazione d'ambito penitenziario. Se venisse

approvato il testo attuale, si rischierebbe di far gestire ai più alti livelli l'Amministrazione penitenziaria a personale non preparato specificamente, che si tratti d'incaricati esterni o di magistrati collocati fuori ruolo ⁽²⁾.

⁽²⁾ Si trascrive il testo storico degli artt. 18 e 19 del d. lgs. 300/1999, riguardanti il Ministero della Giustizia:

“Art. 18 – Incarichi dirigenziali.

“1. Agli uffici di diretta collaborazione con il ministro ed ai dipartimenti, sono preposti i dirigenti di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 15 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, i magistrati delle giurisdizioni ordinarie e amministrative, i professori e ricercatori universitari gli avvocati dello Stato, gli avvocati; quando ricorrono specifiche esigenze di servizio, ai medesimi uffici possono essere preposti anche soggetti estranei all'amministrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80.

“2. Agli uffici dirigenziali generali istituiti all'interno dei dipartimenti, sono preposti i dirigenti di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 15 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, ed i magistrati della giurisdizione ordinaria; quando ricorrono specifiche esigenze di servizio, ai medesimi uffici possono essere preposti anche gli altri soggetti elencati al comma 1.

“Art. 19 – Magistrati.

“1. Il numero massimo dei magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura e destinati al ministero non deve superare le 50 unità”.

Si trascrive, inoltre, il testo vigente dell'art. 19 del d. lgs. 165/2001:

“Art. 19 – Incarichi di funzioni dirigenziali.

“1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile (*si tratta, notoriamente, del delicato problema delle mansioni del lavoratore e delle correlative garanzie*: n. d. r.).

“2. Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto.

“3. Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.

“4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.

“4/bis. I criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, conferiti ai sensi del comma 4 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7.

“5. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono conferiti, dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c).

“5/bis. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti.

“5/ter. I criteri di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 5 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7.

“6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione

professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

“7. (Abrogato).

“8. Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

“9. Degli incarichi di cui ai commi 3 e 4 è data comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, allegando una scheda relativa ai titoli ed alle esperienze professionali dei soggetti prescelti.

“10. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.

“11. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri nonché per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, la ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti è demandata ai rispettivi ordinamenti.

“12. Per il personale di cui all'articolo 3, comma 1, il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali continuerà ad essere regolato secondo i rispettivi ordinamenti di settore. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246.

“12/bis. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi”.

Non si vuole qui affrontare il problema della mancata attuazione completa dell'art. 110 Cost. (“*Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*”), a fronte di un'attuazione anche *ultra petita* degli artt. 101 e 109 Cost. o di quella opinabile dell'art. 107 – terzo comma – Cost.; sta di fatto che sulla gestione politica del “fenomeno-Giustizia” pesano moltissimo le prerogative d'autonomia e d'indipendenza dei magistrati nei confronti del Ministro Guardasigilli (cui, prima dell'avvento della Costituzione repubblicana italiana, i beneficiari erano legati dalla subordinazione gerarchica, che ne consentiva l'utilizzazione quale tramite gerarchico tra il ministro ed il restante personale, in funzione di capi degli uffici centrali e periferici del ministero), e non appare essersi ben ricomposto quel vincolo gerarchico destinato a suggellare in *unità gestionale* il ministro ed il personale da lui dipendente (ogni ordinamento gerarchico, difatti, è costituito da una duplice gerarchia: quella del personale e quella degli uffici).

In tale àlveo di considerazioni va inserita la problematica dell'art. 37 del DPR 30 giugno 1972 n. 748, che **istituzionalizza la figura del “giudice-burocrate”**. Tale articolo (tuttora vigente), nel disporre che “*nulla è innovato alle disposizioni che attribuiscono la dirigenza degli organi ed uffici giudiziari ai magistrati*” soggiunge testualmente: “*Si osservano, per quanto applicabili, le disposizioni di cui agli articoli 15 e 16 del presente decreto*”. Ora, l'art. 15 citato stabilisce: “*La preposizione dei dirigenti agli uffici centrali e periferici e l'attribuzione delle altre funzioni dirigenziali previste dal presente decreto sono disposte, o revocate, ai dirigenti di corrispondente qualifica o livello della stessa Amministrazione, con decreti del ministro competente, sentito il presidente del Consiglio dei ministri, se trattasi di dirigenti generali o superiori, e con decreto del ministro, sentito il consiglio di amministrazione, negli altri casi. – Il passaggio da una funzione ad altra di corrispondente livello, o dalla dirigenza di un ufficio a quella di altro analogo, è disposta con le stesse modalità. – Per i dirigenti di cui ai precedenti commi che prestino servizio presso una Amministrazione diversa da quella di appartenenza, si provvede analogamente, sostituendosi al Ministro ed al consiglio di amministrazione indicati, i corrispondenti organi dell'Amministrazione presso cui i dirigenti medesimi sono comandati o collocati fuori ruolo*”; e l'art. 16 stabilisce: “*La dirigenza di una direzione generale o di altro ufficio centrale o periferico equiparato o superiore, ove sussista la corrispondente vacanza nel ruolo organico, può essere conferita per incarico a tempo determinato, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro competente previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a dipendenti dello Stato non appartenenti all'Amministrazione interessata e aventi funzioni o qualifiche equipollenti o superiori, nonché ad estranei all'Amministrazione dello Stato, qualora agli stessi sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza richiesta. – L'incarico non può avere durata superiore al biennio, non è rinnovabile e può essere revocato con le stesse modalità del conferimento. – Fino a quando non sia stata disposta la revoca dell'incarico, il corrispondente posto vacante in ruolo organico è indisponibile*” (omissis; v. anche l'alleg. II del medesimo DPR, concernente le tabelle organiche dei dirigenti). Anche queste due norme sono vigenti e non toccate dalle riforme intervenute in materia d'Amministrazione pubblica in questi ultimi tredici anni.

La contraddizione normativa è, dunque, palese tra gli artt. 15 e 16 del DPR 748/1972 e l'art. 37 del medesimo decreto, che consente ai magistrati l'occupazione *sine die* di posti di funzione dirigenziale ministeriale. Intanto, così registriamo il paradosso d'un ministero organizzato, diretto e controllato – non si capisce perché – da estranei all'Amministrazione; per giunta, da personale che, avendo conseguito lo svincolo gerarchico dalla struttura ministeriale per conseguire la più ampia autonomia ed indipendenza funzionale, continua a gestire quelle medesime strutture in nome e per conto d'un ministro, rinnegato come proprio capo gerarchico! Se l'istituto dell'incarico ad estranei previsto dall'art. 16 fosse applicato ai magistrati-burocrati, tale incarico dovrebbe essere in ogni caso limitato a due anni e non rinnovabile; ai magistrati è invece conferito con incarico permanente per tali funzioni ministeriali.

Quali sarebbero poi le “*speciali disposizioni*”, cui fa riferimento e conferma l'art. 37? Sarebbero l'art. 196 dell'ordinamento giudiziario (R. D. 30 gennaio 1941 n. 12), richiamante a sua volta le norme speciali contenute nell'ordinamento del ministero della Giustizia, e la *tabella “N”* allegata al predetto ordinamento giudiziario. Orbene, le richiamate norme speciali (riguardanti essenzialmente l'ordinamenti delle cancellerie e segreterie giudiziarie) sono tutte norme abrogate *ex art.* 15, 2° ip., delle “*Disposizioni sulla legge in generale*” (che notoriamente precedono, integrandone la normativa, il vigente codice civile), in quanto

D) La dirigenza negli UEPE (Uffici per l'Esecuzione penale esterna).

In ordine al medesimo **art. 9**, ai fini del conferimento delle funzioni dirigenziali penitenziarie ed all'assegnazione dei corrispondenti incarichi, apparirebbe opportuno che – per posti di funzione riguardanti gli Uffici centrali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e relativi ad incarico non “superiore” – confluiscono (con pari possibilità rispetto a quanto avviene per le altre componenti professionali) *dirigenti dell'Esecuzione penale esterna*, almeno con riguardo ai posti di funzione (di rango “superiore” e non) da assegnare negli *Uffici centrali del Dipartimento* e nell'*Istituto superiore di Studi penitenziari* nonché nelle *Scuole di Formazione e d'Aggiornamento*

parti integranti di una normativa generale – ordinamento gerarchico dei magistrati nell'ambito del Ministero della giustizia – profondamente e totalmente riformata con abrogazione esplicita del principio di subordinazione gerarchica dei magistrati al ministro, che costituiva l'indispensabile e coerente presupposto giuridico delle “*speciali disposizioni*” nate sotto il trascorso regime fascista.

L'art. 37 tradisce altresì una direttiva del Parlamento, contenuta nella legge-delega 18 marzo 1968 n. 249 (da cui è derivato il DPR 748). Tale delega (art 3/bis) disponeva: “*Nel riordinamento delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato si dovrà di norma osservare il criterio di configurare le competenze dei vari uffici in modo che si realizzi nei confronti dei capi di uffici equiparati una sostanziale parità qualitativa di attribuzione di compiti e di responsabilità...*”; una norma inserita sia nella legge 249/1968, sia nell'art. 4 della legge 28 ottobre 1970 n. 775, cioè successivamente ed appositamente. Tale mandato, parzialmente negletto nella tabella IV (Giustizia) allegata al DPR 748 (per l'evidente inadeguatezza del numero dei posti dirigenziali rispetto alle esigenze strutturali dell'Amministrazione), è dunque completamente inoperante nell'ambito del Ministero della giustizia fino ai nostri giorni.

Comunque, anche prescindendo da altre considerazioni ordinamentali, per risolvere il problema *de quo agitur* non aiuta certamente la nuova normazione in materia di pubblico impiego. In materia di dirigenza pubblica, la nuova normativa da una parte responsabilizza in modo più accentuato la dirigenza amministrativa, dall'altra s'ingegna a distinguere nettamente tra il potere politico ed il potere amministrativo (la famosa separazione..). Per raggiungere i suddetti fini, la normazione non ha potuto fare a meno di prevedere l'*inefficacia di norme incompatibili con tale sistema*; nient'altro...!

Peraltro al rilevante e lodevole sforzo, compiuto nell'art. 2 della proposta in esame per l'individuazione delle funzioni dirigenziali penitenziarie, non appare corrispondere purtroppo la stesura dell'art. 9 nel punto contestato: questo appare (in buona parte) una sorta di *vademecum* interno per la spartizione di posti di funzione dirigenziale a favore di qualche persona fisica e/o di qualche “potere forte”, piuttosto che un'individuazione delle competenze dirigenziali in senso autenticamente funzionale. Poiché la Pubblica Amministrazione – in senso oggettivo – è l'attività svolta dai suoi organi per la cura degli interessi concreti affidati loro attraverso gli strumenti del diritto pubblico (A. SANDULLI), e poiché l'ordinamento pone attraverso la legge gli obiettivi che la P. A. deve realizzare (assegnandole così delle funzioni), la *funzione* va configurata come il *compito attribuito ad un ufficio, compito che costituisce la ragione d'essere di ogni amministrazione pubblica* (cfr. M. S. GIANNINI, “*In principio sono le funzioni*”, in *Riv. amm.* 1959, p. 11-14). Tutta l'attività della P. A. può dirsi pertanto funzionalizzata perché indirizzata alla realizzazione di fini, strutturalmente ricondotti alla soddisfazione di interessi e ai valori fondamentali dell'ordinamento; ma tali funzioni-obiettivo resterebbero “pura forma”, se tutti gli strumenti e le risorse ed il personale assegnato non fossero messi in relazione reciproca per concretare l'attività amministrativa.

L'organizzazione dell'apparato amministrativo deve esser modellata sugli interessi che l'Amministrazione intende soddisfare: tale organizzazione è un modo di essere dell'attività stessa, il quale postula uno stretto rapporto di funzionalità tra il mezzo organizzativo (utilizzato per partecipare concretamente all'azione) e l'interesse da curare. L'organizzazione accompagna dunque strumentalmente l'attività in tutto il suo percorso e ne costituisce la guida dirigendo attivamente l'intero processo di soddisfazione degli interessi secondo principi di razionalità operativa, ispirati ad efficacia ed efficienza ed economicità finalizzate appunto a **soddisfare la collettività** con un'attenzione effettiva ai casi “sul campo”.

Tale concezione della realtà amministrativa trova linfa nel *principio di legalità*, inteso come regola generale per l'individuazione dei limiti dell'attività della P. A.: un agire che esprime *discrezionalità*, intesa come “*ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario*” (M. S. GIANNINI). Infatti l'**art. 97 Cost.**, pur **subordinando l'organizzazione amministrativa agli indirizzi del Parlamento** (con lo scopo evidente di **riconfermare anche la P. A. alla volontà popolare**, che nell'Assemblea parlamentare trova diretta espressione: in questo sarebbe tuttora individuabile un principio di *riserva assoluta di legge*, malgrado gli avvisi contrari di buona parte della dottrina più recente), non esclude un potere di auto-organizzazione grazie a fonti giuridiche sub-primarie ed istituisce altresì una “riserva d'amministrazione”, poiché – a fronte della compartecipazione, costituzionalmente prevista per l'esercizio della funzione di direzione politico-amministrativa da parte del Parlamento e del Governo italiani – esiste comunque un'area d'attività istituzionalmente attribuita alla competenza esclusiva dell'esecutivo e conseguentemente sottratta alla competenza della legge e del Parlamento (M. NIGRO); pertanto, quest'ultimo non può provvedere compiutamente all'organizzazione amministrativa espropriando l'Amministrazione d'ogni competenza in proposito. D'altronde: “*Il principio di giuridicità si precisa come principio di legalità, o per meglio dire la consapevolezza della piena giuridicità dell'organizzazione si afferma mediante la riconduzione di essa all'impero della legge*” (M. NIGRO).

Cosicché l'Amministrazione, purché guidata dai **principi d'imparzialità e buon andamento**, può operare scelte organizzative flessibili rispetto ad esigenze che in ogni caso vanno *soddisfatte veramente* e nella maniera più idonea ed esauriente: ecco la nobiltà cui rifarsi nell'utilizzo delicatissimo della decretazione delegata quale strumento normativo, che dovrebbe essere avulso dall'opportunità contingente e talvolta arbitraria di “regolare conti” (a vantaggio oppure in danno) con categorie di dipendenti o addirittura con singole persone fisiche!

professionale; ciò – ed a maggior ragione, data la specifica qualificazione professionale dei medesimi dirigenti dell'esecuzione penale esterna – nella Direzione generale delle Misure alternative. Il fenomeno si verifica, senza problemi, per i direttori d'istituto penitenziario (anche in ordine ad incarichi non rientranti nella definizione di "superiori"); pari possibilità dovrebbe essere offerta con riguardo agli UEPE.

E) Posti di funzione dirigenziale. Il problema della revoca dell'incarico.

In ordine al rinnovo ed alla verifica nonché alla revoca degli incarichi, richiamata dal quarto comma (lett. *a*) dell'**art. 10** – nonché in relazione di confronto col disposto degli artt. 19, 20 e 21 del d. lgs. 165/2001, nel testo vigente, e della normativa da essi richiamata –, andrebbe approfondito l'esame delle fattispecie riguardanti *incompatibilità ambientale*, che presumibilmente parrebbero ivi implicitamente annoverate. Infatti la revoca dell'incarico dirigenziale, la quale incide in maniera sostanziale sul rapporto tra l'Amministrazione e il dirigente, deve essere adeguatamente motivata per evitare scelte amministrative che potrebbero essere informate ad arbitrio e comunque a procedure poco garantiste (es: la revoca dell'incarico, prevista come effettuabile "*anche senza colpa*" del dirigente!).

F) Il ruolo dei Provveditori regionali.

La formulazione dell'**art. 11** – secondo comma – desta perplessità, perché appare posto in ombra e penalizzato il principio legislativo dell'autonomia dei Provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria. Sembra infatti favorita un'accentuata centralizzazione dell'attività amministrativa del DAP, proprio quando il vigente l'assetto normativo penitenziario conferisce ai Provveditorati regionali quell'autonomia che invece dovrebbe renderli il fulcro di un'Amministrazione decentrata ed efficiente con riferimento alle rispettive realtà territoriali. Per questo motivo e per una questione di chiarezza nella quotidiana azione amministrativa che dovrebbe essere protesa a salvaguardare primariamente gli interessi della collettività, il secondo comma andrebbe sostituito col seguente:

"2. Fermi restando nell'ambito territoriale di pertinenza i poteri individuati dal primo comma, i provveditori regionali operano nel settore degli istituti e servizi penitenziari per adulti conformemente a programmi ed indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nelle materie ad essi devolute e particolarmente in materia di:

"a) personale;

"b) organizzazione dei servizi e degli istituti penitenziari;

"c) detenuti ed internati;

"d) area penale esterna".

G) Altre garanzie per la salvaguardia della professionalità dirigenziale penitenziaria. In specie: garanzie retributive, relazioni sindacali e procedimento negoziale.

La CONFEDIR, in tema di garanzie per la salvaguardia della professionalità dirigenziale penitenziaria (ed anche in omaggio coerente alla specialità della dirigenza penitenziaria secondo i principi *ex art. 3* – primo comma – del d. lgs. 165/2001), propone inoltre che **dopo l'art. 19** venga aggiunta una previsione riguardante gli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro, salvo che venga ritenuto preferibile trattare tale istituto giuridico con successivo accordo negoziale da trasfondere in atto unilaterale recettizio (DPR) ⁽³⁾, e che vengano altresì individuati criteri generali

⁽³⁾ Ecco, nel dettaglio, la proposta normativa aggiuntiva della CONFEDIR.

Art. 19/bis – *Effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro.*

"1. Il dirigente penitenziario che si trovi ad esser colpito da misure restrittive della libertà personale è obbligatoriamente sospeso dal servizio, con revoca dell'incarico dirigenziale assegnatogli e privazione della retribuzione, per l'intera durata dello stato restrittivo della libertà, salvo che l'Amministrazione intenda recedere unilateralmente dal rapporto lavorativo col dirigente stesso. In

per il calcolo degli incrementi della retribuzione dirigenziale di base nonché per la definizione d'altri istituti economici ⁽⁴⁾.

tale ultimo caso l'Amministrazione stessa deve comunicarlo per iscritto all'interessato, indicandone contestualmente i motivi e rispettando i termini di preavviso, salvo che nel caso di recesso per giusta causa come individuato dal secondo comma.

"2. Il dirigente rinvio a giudizio per fatti direttamente attinenti al rapporto di lavoro o comunque rientranti nella fattispecie del recesso unilaterale per giusta causa da parte dell'Amministrazione, reso ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile per fatti e comportamenti anche estranei alla prestazione lavorativa e che risultino di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione pure provvisoria del rapporto di lavoro, qualora non sia soggetto a misura restrittiva della libertà personale o questa abbia cessato i suoi effetti, può essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione fino alla sentenza definitiva, salva l'applicabilità del recesso unilaterale da parte dell'Amministrazione.

"3. Fatta salva l'applicazione del recesso di cui ai commi precedenti, per l'Amministrazione penitenziaria resta fermo l'obbligo di sospendere il dirigente in presenza dell'ipotesi di peculato mediante profitto dell'errore altrui, prevista dall'articolo 316 del codice penale, dell'ipotesi di malversazione a danno dello Stato, prevista dall'articolo 316/bis del codice penale, e dell'ipotesi d'indebita percezione di erogazioni da parte dello Stato, prevista dall'articolo 316/ter del codice penale.

"4. Nel caso di trasferimento a séguito di rinvio a giudizio, conformemente alla fattispecie prevista dall'articolo 3 della legge 27 marzo 2001, n. 97, in ordine ai delitti previsti e puniti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319/ter e 320 del codice penale nonché dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, è applicata la disciplina ivi stabilita. Per i medesimi delitti, qualora intervenga condanna anche non definitiva ancorché sia concessa la sospensione condizionale della pena, trova applicazione la sospensione a séguito di condanna non definitiva come prevista dall'articolo 4, primo comma, della citata legge n. 97 del 2001, salva l'applicabilità del recesso unilaterale da parte dell'Amministrazione.

"5. La sospensione disposta ai sensi del presente articolo è efficace, se non revocata, per un periodo non superiore a cinque anni. Decorso tale ultimo termine, il dirigente è riammesso in servizio; è fatta salva tuttavia la possibilità, per l'Amministrazione, di recedere unilateralmente dal rapporto lavorativo col dirigente.

"6. Al dirigente, sospeso dal servizio ai sensi del presente articolo, sono corrisposti:

- a) un'indennità alimentare, pari al 50 per cento della retribuzione di base;
- b) la retribuzione individuale d'anzianità, ove acquisita;
- c) gli assegni per il nucleo familiare, ove spettanti.

"7. In caso di sentenza penale definitiva d'assoluzione, pronunciata con la formula *"il fatto non sussiste"* o con la formula *"l'imputato non ha commesso il fatto"*, quanto corrisposto nel periodo di sospensione cautelare a titolo d'indennità alimentare verrà conguagliato con quanto dovuto al dirigente se fosse rimasto in servizio, tenendo conto anche della retribuzione di posizione in godimento all'atto della sospensione. Analogamente si procede nel caso di sentenza definitiva di proscioglimento pronunciata prima del dibattimento, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, con la formula *"il fatto non sussiste"* o con la formula *"l'imputato non ha commesso il fatto"*.

"8. In caso di riammissione in servizio, al termine del periodo di sospensione, ai sensi dei commi quinto e settimo, il dirigente ha diritto all'affidamento di un incarico dirigenziale di livello equivalente, in termini economici e di prestigio, a quello in godimento al momento della sospensione.

"9. Il dirigente licenziato a séguito di condanna passata in giudicato per delitto commesso in servizio o fuori dal servizio che, pur non attenendo direttamente al rapporto di lavoro, non ne ha consentito la prosecuzione neppure provvisoria per la specifica gravità, se successivamente assolto a seguito di revisione del processo, dalla data della sentenza d'assoluzione ha il diritto d'essere riammesso in servizio, anche in soprannumero, nella medesima sede nonché in un incarico di valore equivalente a quello posseduto all'atto del licenziamento. Dalla data della riammissione in servizio, il dirigente ha altresì diritto a tutti gli assegni che gli sarebbero stati corrisposti nel periodo di licenziamento, tenendo anche dell'eventuale periodo di sospensione antecedente, esclusi i compensi collegati agli incarichi; in caso di premorienza, i medesimi compensi spettano al coniuge od al convivente superstite ed ai figli".

⁽⁴⁾ Ecco, nel dettaglio, la proposta normativa della CONFEDIR in aggiunta al testo dello schema in esame.

"Art. 19/ter – Criteri generali per il calcolo degli incrementi della retribuzione dirigenziale di base e per la definizione d'altri istituti economici.

"1. Ai sensi e per gli effetti contemplati dall'articolo 1, primo comma, della legge 27 luglio 2005, n. 154, e ferme restando determinazioni negoziali più favorevoli che, con riguardo agli importi dello stipendio tabellare di cui all'articolo 19, primo comma, lettera a, abbiano luogo secondo le procedure individuate dall'articolo 26, commi primo, terzo e quarto, e dall'articolo 28 del presente decreto legislativo, lo stipendio tabellare percepito dal personale di cui al medesimo decreto è adeguato di diritto, ogni due anni, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel biennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini dell'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione dell'indennità integrativa speciale. A tali effetti, sono presi in considerazione i benefici medi effettivamente verificatisi per ciascuna unità di personale inquadrato nei vari comparti ed aree dell'impiego pubblico.

"2. La variazione percentuale, di cui al primo comma, è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità, corrisposto nell'ultimo anno del biennio di riferimento, a quello dell'ultimo anno del biennio precedente; tale variazione ha effetto dall'1 gennaio successivo a quello di riferimento. Le retribuzioni all'1 gennaio del secondo anno d'ogni biennio sono aumentati, a titolo d'acconto sull'adeguamento biennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore all'1 gennaio del primo anno, in ordine al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi tra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel biennio precedente, salvo conguaglio decorrente dal 1° gennaio del biennio successivo.

Nell'**art. 24** andrebbe aggiunto il seguente comma: “*3. La clausola d'interpretazione autentica, che consegua all'attuazione delle procedure previste dai commi precedenti, ha effetto fin dall'inizio della vigenza degli accordi stipulati secondo le norme del presente capo*”.

Dopo l'art. 24 andrebbe altresì aggiunta una previsione normativa su una specifica procedura di concertazione per l'individuazione dei parametri di riferimento, riguardanti l'attività della *Commissione di valutazione* contemplata nell'art. 14 dello schema di decreto ⁽⁵⁾.

“3. La percentuale dell'adeguamento biennale prevista dai precedenti commi è determinata, entro il 30 aprile del primo anno d'ogni biennio, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto col Ministro della giustizia e col Ministro dell'economia e delle finanze. A tal fine, entro il 31 marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al primo comma. Qualora i dati indicati nei commi precedenti non siano disponibili entro i termini previsti, le retribuzioni vengono adeguate con applicazione della medesima percentuale dell'anno precedente, salvo conguaglio successivo e ferme restando le date di decorrenza dell'adeguamento.

“4. Nella prima applicazione delle disposizioni che precedono, la variazione percentuale è determinata, per il periodo dal 16 agosto 2005 al 31 dicembre 2006, nella misura del 50 per cento della variazione del trattamento economico dei comparti del pubblico impiego, di cui al secondo comma del presente articolo, verificatasi nel periodo intercorrente tra l'1 gennaio 2004 ed il 31 dicembre 2006; l'adeguamento decorre dall'1 gennaio 2007. Dall'1 gennaio 2006 le retribuzioni di base in vigore sono aumentate, a titolo di anticipazione sull'adeguamento di cui alla prima parte del presente comma, di una percentuale fissa del 12 per cento, con successivo conguaglio decorrente dall'1 gennaio 2007”.

“5. Ferme restando le determinazioni negoziali di cui all'articolo 22, primo comma, lettera *a*, del presente decreto legislativo, al dirigente penitenziario, che senza demerito sia destinato a sede di servizio diversa da quella in cui esercitava le funzioni, per la durata di due anni dal giorno dell'assunzione delle nuove funzioni spetta altresì l'indennità per servizio di missione prevista dalla legge 18 dicembre 1973, n. 836, e successive modifiche ed integrazioni. L'indennità, erogata sulla base d'apposita copertura finanziaria annuale, è corrisposta nella misura massima per il primo anno; è ridotta alla metà nell'anno successivo. L'indennità cessa qualora, prima del completamento della sua erogazione, il dirigente ritorni alla precedente sede. Al dirigente trasferito prima dell'entrata in vigore della legge 27 luglio 2005, n. 154, l'indennità come sopra configurata spetta dalla data d'assunzione delle nuove funzioni, ovvero dall'1 gennaio 2005 se l'assunzione delle funzioni risale a data anteriore a quest'ultima.

“6. *Per la determinazione della misura del trattamento di quiescenza riguardante i destinatari del presente decreto restano ferme, in quanto compatibili con la legge 27 luglio 2005, n. 154, le norme stabilite nell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modifiche ed integrazioni, nonché le norme ad esso collegate*”.

N. B. – Il quarto comma (specialmente l'ultimo periodo) potrebbe alternativamete essere oggetto di successivo accordo negoziale, da trasfondere in DPR. Si ritiene, inoltre, che per esigenze d'uniformità ordinamentale il sistema d'adeguamento inflattivo riportato nella presente bozza d'articolo potrebbe forse essere “esportato” per la carriera prefettizia come per le altre forze di polizia ad ordinamento civile e militare e per altre “carriere ad ordinamento speciale”.

⁽⁵⁾ Ecco, nel dettaglio, la proposta normativa aggiuntiva della CONFEDIR.

“**Art. 24/bis** – *Materie e procedure per la concertazione.*”

“1. Nell'ambito della previsione negoziale di cui all'articolo 1, primo comma, lettera *d*, della legge 27 luglio 2005, n. 154, nonché con riferimento alla migliore definizione delle fattispecie di cui all'articolo 1, primo comma, lettere *e, f e g*, della medesima legge ed agli istituti di cui all'articolo 29/bis, attraverso l'iniziativa d'uno o più dei soggetti sindacali individuati dall'articolo 21 ha luogo una specifica procedura di concertazione per l'individuazione dei parametri di riferimento, riguardanti l'attività della Commissione di valutazione contemplata nell'articolo 14 del presente decreto. A questo proposito, allorché tali soggetti sindacali abbiano ricevuto in data certa l'informazione preventiva da parte dell'Amministrazione, entro i successivi dieci giorni può essere attivata la concertazione mediante richiesta scritta; in caso d'urgenza, il termine è fissato in cinque giorni. Decorso il termine stabilito, l'Amministrazione s'attiva autonomamente nelle materie che sono oggetto di concertazione. La procedura di concertazione, nelle materie ad essa riservate dal secondo comma del presente articolo, non può esser sostituita da altri modelli di relazioni sindacali.

“2. La concertazione è effettuata per la definizione dei criteri generali, relativi alle seguenti materie:

“*a*) individuazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità, ai fini della retribuzione di posizione;

“*b*) modalità occorrenti per la determinazione e l'erogazione della retribuzione, collegata ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi assegnati;

“*c*) disciplina delle condizioni e dei requisiti nonché dei limiti per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro;

“*d*) sistemi per la valutazione dei risultati gestionali dei dirigenti, anche con riferimento al procedimento e ai termini per l'adempimento.

“3. La concertazione si svolge in appositi incontri, che iniziano entro il quarto giorno dalla data di ricezione della richiesta; durante la concertazione le parti, nei loro comportamenti, si adeguano ai principi di responsabilità, correttezza e trasparenza. La concertazione si conclude nel termine massimo di trenta giorni dalla data della relativa richiesta. Dell'esito della concertazione stessa è redatto uno specifico verbale, dal quale risultino le posizioni delle parti”.

Si accenna inoltre – anche per conseguenza logica di quanto appena detto – ad un altro argomento importantissimo. Il problema del *mobbing* si rivela di speciale complessità in organizzazioni capillari, com'è anche l'Amministrazione penitenziaria. Un'eventuale norma aggiuntiva in materia (anch'essa **dopo l'art. 24**), se approvata, costituirebbe la prima individuazione vera del problema – sotto il profilo di un'approfondita definizione dottrinale della fattispecie – nell'ordinamento giuridico italiano: ciò considerando le difficoltà, che la discussione sul tema sta incontrando nell'XI Commissione del Senato ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Ecco, nel dettaglio, la proposta normativa della CONFEDIR in aggiunta al testo dello schema in esame.
Dopo l'articolo 24 aggiungere il seguente:

“Art. 24/ter – Comitato paritetico centrale sul fenomeno del mobbing.

“1. Nessun dirigente individuato dal presente decreto può essere assoggettato da chiunque ad atti o comportamenti di violenza morale, ripetuti o ad effetti continuati, che abbiano per oggetto o per effetto un deterioramento delle condizioni di lavoro, tale da ledere in capo al dirigente stesso:

- “a) la personalità morale o la dignità;
- “b) l'integrità biopsichica;
- “c) la possibilità di progressione nella carriera.

“2. Nessun dirigente di cui al primo comma può essere assoggettato a sanzioni conservative o risolutive del rapporto di lavoro, né comunque può subire discriminazioni, con particolare riguardo alla retribuzione, alla promozione culturale o professionale, alla qualifica od all'inquadramento assegnatigli o spettantigli, alla sede lavorativa ed alle funzioni od attribuzioni o mansioni di titolarità, alle graduatorie, alle promozioni, ai benefici di carriera, a statuizioni o modifiche o rinnovi contrattuali, qualora egli abbia subito o si sia rifiutato di subire gli atti od i comportamenti di cui al primo comma, oppure qualora egli abbia testimoniato ovvero riferito su tali atti o comportamenti.

“3. Tutte le risoluzioni di rapporto lavorativo che fossero conseguenti agli atti o comportamenti di cui al primo comma, nonché tutti gli atti od i comportamenti contrari alle suddette prescrizioni, sono nulli di diritto a norma dell'articolo 1418 del codice civile. Ogni responsabile di tali atti o comportamenti è sanzionabile disciplinarmente, secondo le disposizioni dell'articolo 2106 del codice civile e dell'articolo 7 della legge 20 marzo 1970, n. 300, anche in relazione alle norme ordinamentali ed agli accordi negoziali applicabili al rapporto.

“4. Nelle controversie relative all'applicazione delle disposizioni che precedono, compete al dirigente penitenziario l'allegazione dei fatti da cui sia possibile presumere l'esistenza della lamentata violenza morale; compete al convenuto provare che i fatti allegati non configurino tale violenza morale e che le relative decisioni siano giustificate da elementi oggettivi nonché da scelte estranee ad ogni forma di violenza morale. In tali controversie il giudice forma il proprio convincimento adottando d'ufficio, anche in deroga ai limiti stabiliti dall'articolo 421 del codice di procedura civile, tutti i mezzi istruttori funzionalmente ritenuti utili all'accertamento dei fatti.

“5. Le misure atte a contrastare i comportamenti illegittimi, individuati nel presente articolo, si conformano alla risoluzione emanata dal Parlamento europeo in data 20 settembre 2001 e costituiscono applicazione del principio del diritto alla salute, di cui all'articolo 32 della Costituzione, nonché del principio della dignità del lavoratore, individuato dall'articolo 41 della Costituzione. Tali misure sono adottate altresì in relazione all'articolo 2087 del codice civile con particolare riferimento all'espresso obbligo, per il datore di lavoro, di prevenire i danni alla salute, e con riferimento alle misure di tutela riguardanti il rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro e nella definizione dei metodi di lavoro secondo il disposto dell'articolo 3 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive integrazioni e modificazioni o rielaborazioni, nonché per contrastare le possibili lesioni dell'integrità psicofisica della lavoratrice o del lavoratore con riguardo al disposto dell'articolo 13 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

“6. Per le finalità indicate nei precedenti commi nonché per esigenze d'attuazione corretta ed imparziale delle fattispecie di cui all'articolo 1, primo comma, lettera e, della legge 27 luglio 2005, n. 154, è istituito nella sede centrale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, uno specifico Comitato paritetico avente per compiti:

- “a) la raccolta dei dati relativi all'aspetto quantitativo e qualitativo del fenomeno del *mobbing* in relazione alle materie di propria competenza;
- “b) l'individuazione delle possibili cause del fenomeno, con particolare riferimento alla verifica dell'esistenza di condizioni di lavoro o fattori organizzativi e gestionali che possano determinare l'insorgere di situazioni persecutorie o di violenza morale;
- “c) la formulazione di proposte per azioni positive in ordine alla prevenzione e alla repressione delle situazioni di criticità, anche al fine di realizzare misure di tutela del dipendente interessato;
- “d) la formulazione di proposte per la definizione di codici di condotta.

“7. Le proposte formulate dal Comitato di cui al sesto comma vengono presentate all'Amministrazione per i conseguenti adempimenti, tra i quali rientrano in particolare la costituzione ed il funzionamento, nell'ambito delle strutture esistenti, di sportelli per l'ascolto, l'istituzione della figura del consigliere/consigliera di fiducia nonché la definizione dei codici, sentite previamente le organizzazioni sindacali abilitate alla negoziazione secondo l'articolo 27.

Un'altra considerazione importantissima va effettuata sull'**art. 27**, come riportato del testo-base dello schema di decreto: dovrebbe esserne chiarita l'effettiva portata. In termini generali, grazie a normazione specifica della legge nuova (art. 1 – primo comma, lett. *d*) il trattamento economico dei dirigenti penitenziari (di diritto pubblico, ad ordinamento speciale *ex art. 3 – primo comma – del d. lgs. 165/2001*) non deve essere inferiore a quello riservato alla dirigenza contrattualizzata dell'impiego statale (nella legge si parla di “*determinazione di un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata*”). **All'esercizio attuale (e legislativamente riconosciuto) di funzioni squisitamente dirigenziali ed alla formalizzazione del correlativo status giuridico deve corrispondere l'individuazione (tempestiva e non procrastinabile) delle risorse finanziarie necessarie a corrispondere il trattamento economico dirigenziale fin dal momento della nomina.** Un nutrito contenzioso, notevole per numero d'interessati nonché per omogeneità categoriale (pressoché tutti i destinatari delle decurtazioni-capestro da contratto-ministeri) e per le maggiorate entità economico-finanziarie poste in gioco nelle rivendicazioni processuali, ha visto l'Amministrazione penitenziaria soccombere per il riconoscimento delle differenze retributive tra il trattamento economico d'area “C” e quello dirigenziale; quest'eventualità potrebbe ripetersi anche innanzi al giudice amministrativo, con proporzioni maggiori e con determinazione anche più forte da parte di una categoria di personale resa compatta dalla manifesta ingiustizia normativa che si concreterebbe facendo approvare quest'art. 27 così com'è. Infatti, “congelare” le retribuzioni dei dirigenti destinatari al periodo antecedente la nomina a dirigente (come si evincerebbe dal testo in esame) sarebbe talmente anticostituzionale da impedire ogni percorso all'approvazione di questo decreto. Pertanto si propone di sostituire le parole “*trattamento economico precedentemente in godimento*” con le seguenti: “*trattamento economico corrispondente alla qualifica assunta in applicazione del medesimo articolo 26*” ⁽⁷⁾.

“8. In relazione all'attività di prevenzione del *mobbing* il Comitato propone, nell'ambito dei piani generali per la formazione previsti dal vigente ordinamento a favore di una cultura di prevenzione del *mobbing* anche in tema di pari opportunità, idonei interventi formativi e d'aggiornamento del personale che tra l'altro possono esser finalizzati ai seguenti obiettivi:

“a) affermare una cultura organizzativa, che comporti una maggiore consapevolezza della gravità del fenomeno del *mobbing* e delle sue conseguenze individuali e sociali;

“b) favorire la coesione e la solidarietà dei dipendenti, attraverso una più specifica conoscenza dei ruoli e delle dinamiche interpersonali all'interno degli uffici, anche al fine d'incentivare il recupero della motivazione e dell'affezione all'ambiente lavorativo da parte del personale.

“9. Il Comitato è costituito da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 21 e da un pari numero di rappresentanti dell'Amministrazione penitenziaria. Il presidente del Comitato viene designato tra i rappresentanti dell'Amministrazione stessa ed il vicepresidente dai componenti di parte sindacale. Per ogni componente effettivo è previsto un componente supplente. Ferma rimanendo la composizione paritetica del Comitato, di esso fa parte anche un rappresentante del Comitato per le pari opportunità, appositamente designato da quest'ultimo, allo scopo di garantire il raccordo tra le attività dei due organismi.

“10. L'Amministrazione penitenziaria favorisce l'operatività del Comitato e garantisce tutti gli strumenti idonei al suo funzionamento; in specie, nell'ambito lavorativo valorizza e pubblicizza con ogni mezzo i risultati del lavoro da esso svolto. Il Comitato adotta un regolamento per la disciplina dei propri lavori ed è tenuto a svolgere una relazione annuale sull'attività svolta; tale relazione perviene entro il 31 marzo al Capo del Dipartimento, che entro il successivo 30 aprile la rende nota al Ministro della Giustizia.

“11. Il Comitato di cui al presente articolo rimane in carica per quattro anni e, comunque, fino alla costituzione del nuovo Comitato previsto per il quadriennio successivo. I componenti del Comitato possono esser rinnovati nell'incarico; per la loro partecipazione alle riunioni non è previsto alcun compenso.

⁽⁷⁾ La pur transitoria previsione normativa di rinvio delle erogazioni economiche ad una futura contrattazione, contenuta nell'art. 27 dello schema, non basta a scongiurare (“congelandole”) le massicce **decurtazioni retributive**, che già si stanno determinando da oltre un anno in capo ai direttori penitenziari con riguardo all'applicazione degli istituti economico-contrattuali concernenti il personale non dirigenziale del comparto-ministeri (*cfr.* il testo del § 1 nella presente memoria): pressoché tutti i destinatari delle decurtazioni-capestro da contratto-ministeri, ossia i direttori penitenziari che prima del “varò” della “legge-MEDURI”

Occorrerebbe infine consolidare “paletti” per garantire l’osservanza di principi giuridici aventi anche una notevole importanza negoziale:

- la questione delicata della **revoca dell’incarico dirigenziale**, priva di sufficienti garanzie per il dirigente interessato (v. quanto sostenuto nella lett. “F”);
- la tempestività dell’evento contrattuale necessario alla completa definizione del c. d. “trattamento giuridico ed economico” in capo ai dirigenti penitenziari (tale evento sfugge, per ora, a qualsiasi previsione temporale) ⁽⁸⁾.

non erano ancora riconosciuti come dirigenti, sono sottoposti a **recupero erariale attraverso prelievi coattivi mensili dalla retribuzione!**

⁽⁸⁾ Durante le fasi contrattuali occorrerà comunque salvaguardare la fondamentale esigenza di non concretare sperequazioni a danno di chi sia già ovvero stia divenendo dirigente a séguito d’un ingresso nell’Amministrazione penitenziaria effettuato grazie a concorso pubblico per esami comportante l’obbligo di laurea (da definire come specialistica, con riguardo al nuovo ordinamento universitario) ed a vantaggio di dipendenti che per accedere all’Amministrazione penitenziaria non avevano invece bisogno di questo requisito, ma ugualmente transitati dall’area funzionale “B” all’area “C” grazie a **corsi di riqualificazione** (si tratta di ragionieri, educatori ed altre professionalità non facenti capo all’ex-carriera direttiva) che hanno comportato appunto un inquadramento in area professionale diversa e non solo miglioramenti in termini di progressione economica: di fatto queste ultime categorie di personale hanno beneficiato d’un mutamento intrinseco di carriera, il che presenta profili d’incostituzionalità perché tali passaggi non sono stati effettuati tramite procedure identificabili come concorso.

Infatti la Corte costituzionale ha sempre ed univocamente sostenuto, con varie sentenze formulate ex art. 97 Cost. (nel 1999, per tre volte nel 2002 e poi nel 2004), che vige il *principio del concorso pubblico* ogniquale volta vi sia novazione nel rapporto di lavoro. Ogni mutamento del posto lavorativo deve dunque comportare nelle Amministrazioni pubbliche un accesso adeguato dall’esterno per la progressione verticale di carriera, quando questa miri a modificare il rapporto di lavoro e quindi ad assegnare nuovi compiti; perciò le progressioni verticali, allorché facciano acquisire al lavoratore dipendente pubblico una nuova posizione lavorativa, richiedono un accesso dall’esterno ed anzi sono considerabili ad ogni effetto come assunzione. *Questo è proprio il caso dei c. d. “passaggi tra le aree”.*

Le sentenze costituzionali in parola rappresentarono storicamente (e rappresentano tuttora) un primo recupero della dignità del personale più qualificato, contro il pluridecennale mansionismo che nelle Amministrazioni pubbliche ha scaraventato sull’inerme cittadinanza quell’inefficienza diffusa e cronicizzata, divenuta malcostume quasi proverbiale e luogo comune da sfatare attraverso un lungo nonché complesso e faticoso lavoro culturale-organizzativo, iniziato con molte difficoltà ed ostacolato da fortissime resistenze (dichiarate e non). L’avvenuta promulgazione della famosa legge 15 luglio 2002 n. 145 comprendente il riconoscimento formale della vicedirigenza nelle Amministrazioni statali e poi nelle altre Amministrazioni pubbliche, poiché non è stata ancor oggi seguita dalle pur previste norme sub-primarie d’attuazione, non è riuscita ad impedire comportamenti opposti, protesi surrettiziamente a squalificare e livellare in basso la qualità delle scelte amministrative nonché del personale (compreso quello appartenente all’Amministrazione penitenziaria in discorso).

Malgrado la vincolante autorità di pronunzie giurisdizionali che intervenivano come indispensabili elementi di chiarezza in un nodo cruciale della gestione del personale pubblico (progressioni di carriera e riqualificazioni), e malgrado l’esplicita previsione ex art. 52 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (riserva della classificazione del personale alla contrattazione collettiva; acquisizione della qualifica superiore – rispetto a quella d’assunzione – per effetto dello sviluppo professionale oppure di procedure di concorso o comunque selettive), molte Amministrazioni pubbliche hanno proseguito nel comportamento illegittimo in materia di “passaggi d’area”:

- hanno continuato a sottrarre al concorso pubblico l’accesso a fasce funzionali superiori, concretando così – di fatto – nuovi accessi a nuove posizioni lavorative e perciò una forma illegittima di reclutamento;
- ai dipendenti hanno irragionevolmente riservato concorsi interni per percentuali elevatissime ed incongruenti di posti disponibili, individuati senza giustificazioni motivate ai fini di una miglior garanzia del buon andamento amministrativo, e perciò contro gli artt. 3, 51 e 97 Cost.;
- hanno violato l’art. 97 Cost. per aver organizzato procedure selettive finalizzate, in realtà, a fare “scorrere indiscriminatamente verso l’alto” il personale;
- nel far ciò hanno reso irrazionalmente ed irragionevolmente ipertrofica la valorizzazione dell’anzianità nel servizio, a danno d’altre e più idonee garanzie di professionalità e cultura (laurea – specialistica, secondo l’attuale terminologia –, occorrente esplicitamente per l’ingresso *ab origine* nell’Amministrazione; eventuali iscrizioni ad albi od ordini o collegi professionali, etc.), ed hanno addirittura previsto deroghe alla necessità di richiedere agli “interni” il titolo di studio richiesto obbligatoriamente agli “esterni”;
- hanno reso possibile il concorso a dipendenti in possesso di qualifiche non immediatamente inferiori (“doppio salto”), violando con palese consapevolezza il vigente ordinamento in materia;
- hanno utilizzato, per accertare concretamente la formazione professionale richiesta per la qualifica messa a concorso, criteri talmente generici da impedire ogni verifica con gli ordinari mezzi amministrativi.

Tutta questa congerie d’illegittimità, riguardanti i “passaggi d’area”, è stata preceduta sul piano storico da quanto avvenuto primariamente in “casa penitenziaria” con riguardo ai “passaggi all’interno della singola area”, ma anche a quanto ivi si determinò nell’anno 2002 come “esperimento-pilota” d’arrogante illegittimità. Infatti, in ordine ai predetti *corsi di riqualificazione professionale per il personale delle aree “C” e “B” del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria* –, dapprima quel Dipartimento – Direzione generale del Personale e della Formazione –, con nota n. 0217493 del 14 maggio 2002,

aveva disposto che le graduatorie definitive per le procedure di riqualificazione (aree “C” e “B”) fossero ufficialmente notificate agli interessati e che l’assunzione in servizio nelle nuove posizioni economiche decorresse dal giorno 27 maggio 2002 (data d’inizio, ad ogni effetto, del rapporto di lavoro). Il contenuto della lettera ministeriale suscitò gravi preoccupazioni di legittimità, motivate dall’esistenza della ben nota **sentenza 9-16 maggio 2002 n. 194**, emanata dalla **Corte costituzionale** in accoglimento d’un ricorso dell’allora DIRSTAT-Finanze e DIRSTAT-CONFEDIR (come la precedente sentenza n. 1/1999 della medesima Corte, anch’essa propiziata dalla DIRSTAT di allora) e depositata in Cancelleria il 16 u. s. – ma, nella sostanza, il contenuto fondamentale del provvedimento era noto parecchio tempo prima nonché largamente atteso da interessati e da controinteressati –.

Alla luce della predetta sentenza, l’Amministrazione penitenziaria – per quanto di competenza – avrebbe dovuto *sospendere con ogni urgenza* nei confronti del personale “riqualificato” le procedure per la sua assunzione in servizio nelle nuove posizioni economiche d’inquadramento, che invece ebbe luogo pochissimi giorni dopo l’emanazione della sentenza della Consulta e con effetto giuridico-economico dal 27 maggio 2002 (!). Infatti i principi generali, fatti propri dalla Suprema Corte nella sentenza abrogatrice di due norme di legge palesemente illegittime (art. 3 – commi dal duecentocinquesimo al duecentosettesimo – della legge 28 dicembre 1995 n. 549, come modificato dall’art. 22 – primo comma, lett. *a, b e c* – della legge 13 maggio 1999 n. 133; art. 22 – secondo comma – della medesima legge 133/1999), sono sicuramente applicabili alla riqualificazione operata a séguito dell’allora vigente Contratto integrativo del Ministero della Giustizia, in base alla quale s’è svolta la predetta riqualificazione che ora si manifesta in tutta la sua illegittimità; fra l’altro, *queste procedure riqualificative hanno natura ben diversa dai “concorsi interni”*. Così, malgrado ripetute pronunzie del Giudice delle leggi, si continua nel far produrre indebiti effetti normativi a favore dei “riqualificati” facendo artificiosamente maturare presunti diritti acquisiti. Tali procedure si rivelarono anche contraddittorie ed intempestive, specialmente perché (in considerazione del fatto che le varie fasi di questa vicenda giurisdizionale erano attentamente e quotidianamente seguite dal personale interessato nonché da operatori sindacali) risultarono intraprese ben *cinque giorni dopo* l’emanazione della predetta sentenza della Consulta, in proseguimento dell’*iter* già avviato illegittimamente (anzi, affrettandone la conclusione), senza che fossero state predisposte attività amministrative di raccordo col nuovo assetto normativo che si stava configurando in relazione alle pronunzie giurisdizionali della Suprema Corte sull’argomento ed ai mutati scenari della politica governativa d’allora.

In specie, a conferma d’ulteriori e più marcate illegittimità comportamentali poste in essere dal MG-DAP rispetto a quelle rese (all’epoca dei fatti) dal Ministero delle Finanze, si rileva:

- la curiosa coincidenza (testé ricordata), per cui la menzionata nota del DAP fu emanata cinque giorni *dopo* la sentenza, quasi a voler suggellare frettolosamente nuove situazioni lavorative tentando di farle rifuggire dalle conseguenze demolitrici *erga omnes* della pronunzia;

- l’anomala procedura seguita nella nota DAP, onde entro pochi giorni i dipendenti interessati alla procedura avrebbero potuto accedere agli atti *ex* legge 7 agosto 1990 n. 241 e prendere servizio nelle nuove posizioni, mentre solo *dopo* sarebbe decorso il termine per le impugnazioni (!?);

- il fatto che moltissimi ricorsi furono prodotti contro la riqualificazione in esame (quale esponente dell’Amministrazione dovrebbe rimborsare all’Erario le somme, elargite ai dipendenti inquadriati illegittimamente nelle nuove posizioni economiche in questione?);

- che la Corte costituzionale dichiarò illegittime non solamente le norme specifiche del singolo ministero interessato direttamente (le Finanze, secondo la dizione d’allora), ma anche quelle generali e valide per tutto il personale del comparto-ministeri (cui appartiene il personale interessato dell’Amministrazione penitenziaria);

- l’illegittimità anche costituzionale dell’art. 15 del Contratto collettivo nazionale integrativo, stipulato allora per il personale amministrativo e tecnico del Ministero della Giustizia (*cf.* art. 1418 c. c.), era già stata evidenziata dall’ordinanza 17 luglio 2001 del Tribunale di Salerno, che deplorò (*ex* art. 97 Cost.) la gestione non efficiente del personale attraverso un’abnorme valorizzazione dell’anzianità nel servizio rispetto al titolo di studio, la violazione del principio di ragionevolezza attraverso una discriminazione dei candidati più qualificati, la mancata salvaguardia dell’accesso dall’esterno (neppure in minima percentuale), l’avvenuta selezione del personale anche da posizioni economiche “non immediatamente inferiori”, *etc.*;

- che la procedura di riqualificazione seguita dal DAP risultava e risulta ulteriormente illegittima rispetto a quella già concretata dalle Finanze, poiché:

- a) il 100% (e non il 70%) dei posti “di riqualificazione” era riservato a personale interno;

- b) la graduatoria finale dei corsi apparve identica a quella redatta sul solo criterio dell’anzianità (il colloquio finale veniva valutato con punteggio infimo, e comunque la commissione non avrebbe potuto assegnare voti d’“insufficienza”), mentre i titoli di studio risultavano valutati in modo ridicolo (a svantaggio evidentissimo delle lauree!). Si tralasciano altre “amenità”;

- c) “riqualificati” non laureati poterono effettuare un “doppio salto” di posizioni economiche, in violazione del vigente ordinamento;

- d) era consentito il “libero passaggio” da una situazione professionale ad un’altra (una medesima persona avrebbe potuto presentare anche due o tre o quattro domande per la partecipazione) prescindendo da ogni esperienza professionale (ad es.: esercizio di funzioni superiori o specifiche), da ogni titolo di studio (anche senza laurea), da ogni abilitazione ovvero iscrizione ad albi od ordini o collegi professionali, anche se espressamente richiesta per l’ingresso nell’Amministrazione penitenziaria in ordine all’esercizio di determinate funzioni;

- e) a favore dei “riqualificati” risulterebbe, nei fatti, concordato allora tra l’Amministrazione penitenziaria e taluni sindacati un tacito “divieto di mobilità”, onde tutti costoro – in assenza (fra l’altro) di qualunque predisposizione di piante organiche periferiche – sarebbero rimasti nelle sedi ove già prestavano servizio (salva una contraria richiesta specifica degli interessati), svolgendo i medesimi còmpiti a fronte d’un trattamento economico superiore ed in barba al principio di proporzionalità retributiva tra la quantità e la qualità del lavoro prestato (artt. 3 e 36 Cost.). Soltanto per la mobilità del personale “C3” l’Amministrazione stessa avrebbe comunicato genericamente di volervi provvedere in un secondo momento;

- che un coevo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato (evidentemente riferibile alla nota 0258461-2002 PU-gdap-100-07/06/2002-025 8461-2002), parere dal ruolo ordinamentale non meglio identificabile, *iuxta* una situazione di merito (rappresentata all'Avvocatura medesima in maniera manifestamente erronea) concluse per la non applicabilità di quella sentenza costituzionale all'Amministrazione penitenziaria e per la conseguente legittimità delle procedure riqualificatrici poste in essere per quel personale: la medesima Avvocatura che difendeva malamente il DAP su numerosi ricorsi riguardanti la materia, puntualmente perduti. Tuttavia si consideri che, quando si voglia ottenere un parere tecnico condizionato, appare facile "rimescolare le carte" in maniera tale da ingenerare equivoci. Bisognava allora, infatti, non operare confusioni (come talvolta, invece, si faceva e si fa anche involontariamente) con l'ambito applicativo dell'art. 12 della legge 28 luglio 1999 n. 266 e del conseguente decreto legislativo 21 maggio 2000 n. 146 fino poi a giungere alla legge in discorso (legge 27 luglio 2005 n. 154), che hanno riconosciuto la "dirigenzialità" dei direttori penitenziari ed altre specificità del settore: ciò non ha nulla da spartire con la fattispecie in esame, investendo un generale discorso ordinamentale d'altra natura e nient'affatto invocabile sulle "riqualificazioni" del personale amministrativo e tecnico non dirigenziale (procedure ben distinte – si ribadisce – da procedure interne di concorso). Nessuno scritto giuridicamente "serio" potrebbe inoltre sostenere che le procedure difese dal DAP sarebbero conformi al volere della Consulta; qualora si volesse perverosamente insistere, occorrerebbe considerare che:

a) i bandi per la riqualificazione non prevedono alcuna riserva di posti per l'accesso dall'esterno (risultavano coperte tutte le vacanze d'organico relative al personale delle aree "B" e "C");

b) sarebbe stato infondato sostenere l'aver privilegiato – da parte del DAP –, nella formulazione delle graduatorie, il possesso di requisiti diversi dall'anzianità nel servizio (al riguardo v. i criteri generali per la selezione, validi in ordine a tutte le articolazioni del ministero della Giustizia);

c) i percorsi riqualificativi non solo hanno consentito l'accesso alle posizioni economiche immediatamente superiori, ma – come già detto – hanno illegittimamente previsto una progressione *per saltum* (dalla posizione economica "C1" alla p. e. "C3"), difformemente dall'art. 11 del d. lgs. 30 luglio 1999 n. 287;

d) il personale riqualificato viene immesso nella nuova posizione economica in assenza di nuove piante organiche periferiche, salvo un generico intendimento del DAP per procedere alla mobilità del solo personale che abbia acceduto a "C3" all'atto della predisposizione delle predette piante organiche. Ciò comporterebbe che tutto il personale interessato alle "riqualificazioni" continuerà a svolgere identiche mansioni pagate meglio, in frode allo Stato.

Sul punto precedente (il parere condizionato dell'Avvocatura) si osserva per contro che *il Consiglio di Stato, sollecitato istituzionalmente nel maggio 2002 sull'argomento, ritenne non necessaria l'espressione d'un proprio parere poiché* – a suo avviso – *risultava sufficientemente chiara la sentenza della Consulta* (evidentemente, anche in ordine ai suoi effetti demolitori di portata generale). D'avviso identico la giurisprudenza allora in via di formazione: ad esempio, una coeva ordinanza del Tribunale di Treviso precisò – su fattispecie riguardanti proprio il ministero della Giustizia (cancellerie) – che sulla materia in esame (corsi di riqualificazione) la sentenza costituzionale 194/2002 rese illegittimi sia il contratto di comparto, sia i conseguenti contratti integrativi.

Pertanto l'Amministrazione penitenziaria, anziché avallare supinamente *diktat* eteronomi, avrebbe dovuto intervenire per rimuovere – conformemente alla volontà espressa dalla Corte costituzionale – cause gravi di disparità di trattamento, di manifesta ingiustizia e d'altre figure sintomatiche dell'eccesso di potere. Si sarebbe evitato, infatti, che in ambienti esterni alle Amministrazioni pubbliche italiane qualcuno erroneamente ipotizzasse il non essere intervenuti tempestivamente in questa delicatissima faccenda come equivalente ad un maldestro tentativo di proteggere – anche prescindendo dall'eventuale appartenenza a taluni schieramenti sindacali o partitici, per alcuni controinteressati alla sentenza costituzionale *de qua agitur* – possibili (salve prove contrarie) situazioni di stampo omertosamente dinastico-clientelare, che avrebbero teso a prevaricare ingiuriosamente una sentenza della Consulta.

All'epoca avrebbe dovuto emergere un'accorta sensibilità di tutte le competenti Autorità al problema: anche di qualche dicastero che in questa fattispecie, pur avendo potuto e dovuto intervenire in difesa della legalità, aveva già fatto altrimenti (agendo difformemente dalla legge, oppure non agendo e pilatescamente "lavandosi le mani"). Ancor oggi non è moralmente possibile – fra l'altro – accettare che nell'ambito del medesimo ministero della Giustizia si determinino gravissime disparità tra il personale considerato nelle diverse articolazioni. Si ritiene tuttora, inoltre, utile un approfondimento della presente fattispecie da parte dell'Autorità giudiziaria penale (*fumus boni iuris* per ipotesi di reato ex artt. 323 e 328 nonché 81 e 110 c. p., salve previsioni aggiuntive) e della Magistratura contabile (in quanto i corsi di riqualificazione organizzati ed il conseguente "super-inquadramento" di personale non idoneo alle funzioni superiori ha comportato, e sta comportando, esborsi erariali maggiori di quelli che sarebbero occorsi applicando esattamente i principi di cui alla sentenza della Consulta, con riflessi estremamente ed ancora una volta negativi sull'efficienza, sull'efficacia, sull'imparzialità e sulla trasparenza dell'azione amministrativa).