



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Prot. n.288/T/15.03 del 15 gennaio 2015

Al Signor Capo del Dipartimento
dell'Amministrazione Penitenziaria,
Pres. Dott. Santi Consolo
ROMA

**INTERVENTO DEL SEGRETARIO NAZIONALE DEL SI.DI.PE.
al primo incontro del Signor Capo del D.A.P. con i sindacati**
(convocazione GDAP-0001109-2015 del 05.01.2015)
- 15 gennaio 2015 -

Signor Capo del Dipartimento,

anzitutto, a nome della maggioranza dei dirigenti penitenziari del Paese, che il Si.Di.Pe. rappresenta, ed anche a nome mio personale, desidero rinnovarLe le congratulazioni per il prestigioso incarico che il Guardasigilli Le ha conferito e gli auguri di buon lavoro per la delicatezza e la complessità che esso comporta.

Non Le nascondiamo, Signor Presidente, che guardiamo alla Sua nomina con sguardo di speranza, perché Lei già conosce il mondo penitenziario per la sua precedente esperienza da vice capo del DAP e, quindi, avendo accettato questo nuovo incarico non può non essere consapevole delle enormi difficoltà cui dovrà andare incontro e dell'entità della sfida che l'attende.

Noi confidiamo che saprà partire nel modo giusto e la circostanza che da subito sia stato presente negli istituti penitenziari ed abbia con tempestività deciso di incontrare le organizzazioni sindacali ci sembra significativo del fatto che Lei ben comprende che solo partendo dal personale, attraverso la consultazione dei suoi legittimi rappresentanti, e da dove l'Amministrazione agisce in concreto, attraverso i propri uomini, direttori, personale di polizia penitenziaria, pedagogico, di servizio sociale e, non meno, amministrativo, può esserci una vera svolta dell'Amministrazione.

Nessuna riforma e nessun miglioramento reale può realizzarsi se non si parte dalle risorse e dalla loro valorizzazione, a cominciare dalle risorse umane, che sono la spina dorsale dell'Amministrazione e dalla dirigenza penitenziaria che è il cervello dell'Amministrazione, colei alla quale è attribuito l'onere del governo del sistema penitenziario, negli istituti penitenziari, negli uffici di esecuzione penale esterna, nelle scuole, nei Provveditorati e nel Dipartimento.

1



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Si, Presidente, perché questa Amministrazione appartiene ed opera anzitutto grazie al suo personale e questo personale è avvilito perché da troppo tempo abbandonato a se stesso, senza risorse, e anche vilipeso perché, a tutti i livelli, non trova nei fatti, nel trattamento giuridico ed economico che riceve, alcun riconoscimento per le complesse e delicate funzioni che svolge e che molti non saprebbero e non vorrebbero svolgere.

Sino ad oggi, il personale ha visto un'Amministrazione incapace di portare avanti con forza le proprie ragioni a fronte di un impegno straordinario del suo personale, scarso e poco retribuito, nella gestione di un'emergenza straordinaria.

Un'Amministrazione che non è stata capace, evidentemente, di spiegare agli organi di governo che se si vogliono risultati, in termini di miglioramento della vita delle persone detenute, di miglioramento dei servizi penitenziari, a garanzia dei diritti costituzionali e internazionali di tutti, non si può fare una insensata riduzione del personale che, in vero, è già ridotto all'osso.

Non si può affrontare efficacemente l'emergenza penitenziaria sull'onda emozionale e populista della *spending review* perché il sistema penitenziario non è in una situazione ordinaria.

Come si possono garantire condizioni di adeguato e legittimo governo delle carceri senza direttori penitenziari, i primi garanti dei principi di legalità negli istituti e servizi penitenziari, come si può garantire il trattamento penitenziario rieducativo senza educatori e psicologi, come si può fare delle misure alternative alla detenzione il sistema ordinario dell'esecuzione della pena e come si può rendere efficace la messa alla prova senza personale di servizio sociale e con uno o due dirigenti penitenziari di esecuzione penale per ciascuna regione?

Noi abbiamo vissuto sino ad oggi un'Amministrazione incapace di colloquiare efficacemente con chi ha responsabilità di Governo, un'Amministrazione che si presenta agonizzante, che rischia di perdere pezzi importanti per diventare mera amministrazione di custodia, cedendo ad altra amministrazione, quella minorile, come fosse un corpo estraneo, una parte essenziale e strettamente interconnessa al carcere perché obiettivo finale ed auspicabile della vicenda esecutiva della pena: mi riferisco all'esecuzione penale esterna.

Con problemi organizzativi, di coordinamento e di comunicazione enormi tra due settori che non possono appartenere ad amministrazioni diverse perché sono espressioni della medesima vicenda esecutiva.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale –

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Il riferimento è, ovviamente, all'ultima proposta di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nell'ambito di quella più generale del Ministero della Giustizia¹ ministeriale, predisposta ai sensi dell'articolo 2, comma 10 ter, del Decreto Legge n.95/2012 sulla *spending review* e successive modifiche.

Partiamo allora dal personale, Presidente, ma con i fatti, se vogliamo fare amministrazione penitenziaria reale.

Salpiano valorizzando questo personale, investiamo in esso, riconoscendogli in concreto il ruolo delicato che la legge e la Costituzione gli attribuiscono. A partire dai dirigenti penitenziari, ai quali è dato il compito di dare attuazione alle linee politiche tracciate dal Ministro della Giustizia e dal Governo.

Il Si.Di.Pe. ed i dirigenti penitenziari, Signor Presidente, saranno con Lei, Le daranno la massima collaborazione se si sentiranno parte di un progetto e, all'interno di esso, valorizzati, riconosciuti ed incentivati.

Allo stato i Dirigenti penitenziari ricevono un trattamento economico inferiore a quello della restante dirigenza pubblica e, in particolare a quello della dirigenza contrattualizzata, certamente inadeguato alle funzioni ed alle enormi responsabilità che assolvono quotidianamente.

Nei confronti della dirigenza penitenziaria sino ad oggi c'è stata totale disattenzione.

Un esempio piccolo ma indicativo è l'assurda ed iniqua disposizione² che, a distanza di ben oltre quattro anni dall'entrata in vigore del D.P.R. 16 aprile 2009 n. 51 e dalla indiscussa erogazione dei buoni pasto per l'importo di 7,00 euro, ha previsto la rideterminazione del loro valore a 4,65 euro, con *eventuale azione di recupero del pregresso corrisposto attraverso gli Uffici della Ragioneria dello Stato*.

Una disposizione che porta in sé evidenti principi di iniquità sostanziale, rispetto al trattamento più favorevole previsto, invece, per tutto il restante personale del Corpo di polizia

¹ Di cui alla nota del gabinetto del Ministro della Giustizia prot. N.0034381.U datata 15.10.2014 inviata ai sindacati e sulla quale il Si.Di.Pe. ha già formulato le proprie più ampie osservazioni con nota Prot. n.268/T/14.84 del 27 ottobre 2014 inviata al Ministro della Giustizia Andrea Orlando e p.c. anche al Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi e al Vice Capo Vicario Luigi Pagano

² Direzione Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi-Ufficio contratti di lavori, forniture e servizi GDAP-0413331-2013 del 03.12.2013



Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Sindacato Direttori Penitenziari - Segreteria Nazionale -

penitenziaria e del comparto ministeri, personale che, tra l'altro, la dirigenza penitenziaria gestisce e amministra in posizione gerarchicamente sovraordinata.³

Più in generale occorre dire che, come è noto, il personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, che la L. 27 luglio 2005 n. 154 e il D.Lgs. 15 febbraio 2006 n. 63 hanno costruito sul modello di quella prefettizia, è ancora privo delle previste retribuzioni di posizione e di risultato⁴ e, comunque, di quel trattamento economico *"non inferiore a quello della dirigenza contrattualizzata"* che pure la legge gli riconosce, nonostante siano trascorsi ben nove anni dalla legge di riforma che l'ha istituita.

A questo si aggiunga che ancora non è stata data attuazione all'art. 28 del Decreto Legislativo 15 febbraio 2006, n.63⁵, che prevede la ricostruzione della carriera di ciascun dirigente penitenziario e ciò nonostante il parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato⁶ e quelli altrettanto favorevoli e vincolanti del Consiglio di Stato⁷.

³ Tutto questo perché sino alla stipula del primo contratto del personale della carriera dirigenziale penitenziaria ai dirigenti penitenziari si applica il trattamento giuridico ed economico dei corrispondenti livelli dirigenziali delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e che a questi ultimi, in virtù del recepimento operato nei loro confronti dall'art.2 della L. 5 novembre 2004 n 263, si applicherebbero le disposizioni introdotte dal D.P.R. 18 giugno 2002 n. 164 (che all'art. 37 fissa in euro 4,65 il valore economico del buono pasto), cosicché occorrerebbe una nuova norma di legge che recepisca per i predetti livelli dirigenziali delle Forze di Polizia le disposizioni di cui al D.P.R. 16 aprile 2009 n. 5.

Ma a riguardo occorre segnalare che dalle verifiche effettuate da questa Organizzazione sindacale non risulta che per i propri dirigenti il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, nelle sue articolazioni centrali e periferiche, abbia dato una tale tuzioristica applicazione delle norme, tant'è che presso diverse Direzioni Generali e Questure si è accertata la corresponsione anche ai livelli dirigenziali della polizia di Stato del buono pasto di importo pari a 7,00 euro.

Orbene, anche a voler soprassedere da qualunque considerazione in ordine alla circostanza che, a distanza di ben 6 anni dall'entrata in vigore del D.P.R. 16 aprile 2009 n. 51 e dalla indiscussa erogazione ai dirigenti penitenziari dei buoni pasto secondo il rideterminato importo di cui all'art.7 del precitato D.P.R., si sia sentito il bisogno di intervenire sulla questione, non sfuggirà alla sensibilità della Signoria Vostra che in questo delicato momento storico di grave difficoltà del sistema penitenziario, per affrontare il quale i dirigenti penitenziari in prima persona stanno profondendo uno straordinario impegno e che, pertanto, avrebbero confidato in ben altre attenzioni, le disposizioni in questione si presentano quantomeno come inopportune.

⁴ indennità di posizione⁴ (relativa all'incarico di funzione ricoperto, ex art.16 D.Lgs. 15. febbraio 2006 n.63) e di indennità di risultato⁴ (discendente dalla valutazione del raggiungimento degli obiettivi dati, ex art. 17 D.Lgs n.63/2006).

⁵ art.28 D.Lgs. n.63/2006 *"Clasole di salvaguardia"*.

<<1. Ai fini dell'applicazione di tutti gli istituti giuridici ed economici di cui al presente decreto, i funzionari conservano l'anzianità maturata con riferimento alle pregresse qualifiche dirigenziali e direttive ovvero posizioni economiche di provenienza.

2. Ai fini della copertura degli incarichi di cui all'articolo 7, successivamente allo scrutinio di cui all'articolo 26, comma 4, il requisito dell'anzianità di cui all'articolo 7, comma 1, è calcolato tenendo conto della pregressa anzianità maturata complessivamente nell'ex carriera direttiva e dirigenziale.

3. Sono fatti salvi gli effetti degli inquadramenti disposti ai sensi della legge 15 dicembre 1990, n. 395. >>

⁶ Difatti l'Avvocatura Generale dello Stato, con nota prot. n.42303 del 07.02.2009 (su richiesta di parere formulata dal Dipartimento della Giustizia Minorile-Direzione Generale del Personale e della Formazione-Ufficio I-Area III, in relazione a ricorso straordinario presentato da un altro dirigente penitenziario in ordine alla corretta applicazione dell'art.28, comma 1, del D.Lgs. n.63/2006) ha affermato che <<la lettera dell'art.28, d.lgvo n.63/2006 (rubricato clasole si salvaguardia), l'interpretazione logico-sistematica della normativa, ivi compresi gli artt.1 e 4 della L. n.154/2005 e la stessa relazione illustrativa al Senato depongono per la



Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Sulla base di tali pareri, infatti, i dirigenti penitenziari operanti nel settore della giustizia minorile hanno già ottenuto l'applicazione dell'art.28 del D.Lgs. 63/2006, mentre nei confronti dei dirigenti penitenziari dell'amministrazione penitenziaria per adulti la sua mancata applicazione ha determinato un enorme contenzioso che non è destinato a cessare.

Difatti una recente e discutibile giurisprudenza del TAR di Roma, a fronte della sussistenza di un diritto soggettivo alla ricostruzione della carriera sancito dall'art.28 del D.Lgs. 63/2006, ha pronunciato sentenze di irricevibilità dei ricorsi per tardiva impugnazione dei provvedimenti di inquadramento quando, in realtà, in materia di diritti soggettivi e di atti paritetici non sussiste un termine di impugnazione dell'atto.

Così, pur non negando la sussistenza del diritto alla ricostruzione della carriera ciononostante si tenta di renderlo inesigibile.

Occorre, per evitare che il contenzioso continui, costringendo i dirigenti penitenziari, a fronte di un diritto, di sobbarcarsi ulteriori spese per altre azioni giudiziarie, che l'Amministrazione

fondatezza della pretesa dell'istante al riconoscimento dell'anzianità maturata nella ex carriera direttiva, ai fini del trattamento economico ex art.28 cit.>>

⁷ Il Consiglio di Stato-Sezione terza - pareri n.551, n.552, n.553, n.554, n.555 del 21.04.2009- ha espresso il proprio vincolante parere favorevole all'accoglimento dei Ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica. Nei pareri espressi si legge:

<<E' di tutta evidenza anzitutto che (...) il legislatore con la Legge n. 154/2005 ha inteso far confluire tutto il personale dirigenziale e direttivo penitenziario nel ruolo unico della nuova dirigenza penitenziaria, riconoscendo ai funzionari direttivi che alla data di entrata in vigore della legge erano inquadrati nella posizione economica C3, già appartenenti ai profili professionali di direttore coordinatore di istituto penitenziario,..... ai quali avevano avuto accesso mediante concorso pubblico, il diritto alla nomina a dirigenti secondo la posizione occupata da ciascuno nel rispettivo ruolo, in considerazione della esperienza professionale maturata nel settore, in quanto avevano già svolto funzioni riconosciute di livello dirigenziale. Ed è ragionevole presumere che dal principio sancito dall'art. 4 della Legge n. 154/2005, che ha riconosciuto che le funzioni svolte dai funzionari appartenenti alla ex carriera direttiva penitenziaria erano già di livello dirigenziale, abbia il legislatore delegato tratto la conseguenza che tutta l'anzianità maturata con riferimento alle pregresse qualifiche dirigenziali e direttive, ovvero posizioni economiche di provenienza, vada conservata nella nuova carriera dirigenziale penitenziaria ai fini dell'applicazione di tutti gli istituti giuridici ed economici. Da tale disposizione normativa di rango primario parrebbe in effetti (...) derivare la legittimità della previsione inserita dal Governo nel Decreto Legislativo n. 63/06 finalizzata a salvaguardare, ai fini dell'applicazione degli istituti giuridici ed economici di cui al medesimo Decreto Legislativo, tutta l'anzianità maturata dai direttori e dirigenti penitenziari con riferimento sia alle pregresse qualifiche dirigenziali, sia a quelle direttive, sia alle diverse posizioni economiche (C1, C2 e C3) di provenienza. E' ben vero che l'art. 27 del menzionato D.Lgs. prescrive che: fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali, previsto dall'art. 23, comma 5, ai funzionari individuati dall'articolo 26 si applica il trattamento economico acquisito, ma vero è anche che detto trattamento economico risulta chiaramente delineato dalla clausola di salvaguardia di cui al successivo art. 28, che così recita: ai fini dell'applicazione di tutti gli istituti giuridici ed economici di cui al presente decreto, i funzionari conservano l'anzianità maturata con riferimento alle pregresse qualifiche dirigenziali e direttive ovvero posizioni economiche di provenienza.>>

A seguito di tali pareri i dirigenti penitenziari operanti nella Giustizia Minorile hanno vinto i ricorsi straordinari al Capo dello Stato ed ottenuto l'applicazione dell'art.28 del D.Lgs. n.63 del 2006 e non è forse superfluo ricordare che i pareri del Consiglio di Stato sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica sono vincolanti ai sensi dell'art.14, comma 1, del D.P.R. 24.11.1971, n. 1199, come modificato dalla lettera a del comma 2 dell'art. 69 L. 18 giugno 2009, n. 69.



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

applichi l'art.28 del D.Lgs. 63/2006 ed emani provvedimenti che sarebbero legittimi in forza di tale norma.

È francamente quanto meno cinico nascondersi dietro aspetti puramente procedurali e formali per negare un diritto discendente dalla legge.

Non possiamo non evidenziare, inoltre, che la mancata applicazione dell'articolo 28 del D.Lgs. n.63/2006 ha provocato un ingiustificato appiattimento retributivo, sicché occorre aspettare il compimento del 23° o del 25° anno di servizio per poter conseguire un miglioramento economico. Un danno enorme stante il perdurante blocco degli scatti biennali e dell'adeguamento dello stipendio all'indice ISTAT di inflazione annua.

E se si ritiene che occorra un intervento politico, Le chiediamo, Signor Presidente, di investire il Ministro della Giustizia, perché la questione possa essere risolta.

Sino ad oggi, Signor Presidente, al personale della Carriera dirigenziale penitenziaria è stato solo chiesto impegno ed abnegazione, e ad essi questo personale non si è affatto sottratto, come dimostrano i risultati portati in Europa e come dimostra la circostanza che le carceri, vere pentole a pressione, non sono scoppiate nonostante l'emergenza.

Ma, purtroppo, piuttosto che incentivarlo, sostenerlo, riconoscergli questo impegno sono state applicate del D.Lgs. 63/2006 solo le norme afferenti ai doveri, negandogli, invece, quelle relative ai diritti.

Tanto non solo è *contra legem* ma è addirittura ingiusto.

Signor Presidente Lei è come il Comandante di una nave e quale comandante trascurerebbe i propri ufficiali, ancor più se la sua nave fosse in tempesta?

Per questo siamo certi che Lei non commetterà questo errore e che vorrà e saprà portare al Ministro della Giustizia la giusta attenzione alle esigenze della Carriera dirigenziale penitenziaria, nell'interesse della stessa Amministrazione.

Con i sensi della nostra stima.

Il Segretario Nazionale
Rosario Tortorella

PRESIDENTE
Dott.ssa Cinzia CALANDRINO
SECRETARIO NAZIONALE VICARIO
Dott. Francesco D'ANSELMO
SECRETARIO NAZIONALE AGGIUNTO
Dott. Nicola PETRUZZELLI

6