

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA**

-----  
**Servizio del bilancio**

**Nota di lettura**

**n. 50**

**A.S. n. 1184: "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria".**

POLIZIA PENITENZIARIA, DIRIGENTI E PRIMI DIRIGENTI

**Aprile 2003**

## INDICE

|  |      |   |
|--|------|---|
| <b>Articolo 1</b> (Carriera dirigenziale penitenziaria).....   | pag. | 1 |
| <b>Articolo 2</b> (Natura del rapporto di impiego del personale della carriera dirigenziale penitenziaria) ..... | pag. | 6 |
| <b>Articolo 3</b> (Disposizioni transitorie e finali).....   | pag. | 6 |

## **Articolo 1**

### *(Carriera dirigenziale penitenziaria)*

La norma dispone una delega al Governo per disciplinare l'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria e definirne il trattamento economico.

Tale nuova disciplina comprenderebbe le qualifiche funzionali dalla settima alla nona e quelle dirigenziali e sarebbe sottoposta al rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione delle qualifiche mediante accorpamento e loro convergenza in un unico livello dirigenziale apicale;
- b) accesso alla carriera esclusivamente per concorso;
- c) ridefinizione della pianta organica sulla base delle unità in servizio alla data di entrata in vigore della legge incluse quelle previste nell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 146 del 2000 e le altre che dovevano essere consentite dalle risorse finanziarie di cui all'articolo 50, comma 9, lettera *d*), della legge n. 388 del 2000;
- d) determinazione su base negoziale di un trattamento economico non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata;
- e) avanzamento di carriera con scrutinio per merito comparativo;
- f) individuazione degli incarichi per i dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria;
- g) applicabilità ai dirigenti penitenziari delle norme sulla mobilità relativa del coniuge e delle altre previste dalla legge n. 86 del 2001;
- h) copertura assicurativa e patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie per motivi di servizio con estranei all'Amministrazione.

La RT predisposta dal Ministero della giustizia precisa che la previsione di un separato regime contrattuale per la dirigenza penitenziaria non comporta oneri aggiuntivi significativi e ciò senza tener conto dei risparmi (definiti virtuali nella

stessa RT) conseguenti alla riduzione degli organici prevista alla lettera *c)* dell'articolo in esame.

La RT specifica che la dotazione organica vigente per i profili professionali in questione risulta superiore di circa 270 unità a quelle effettivamente in servizio.

Inoltre, la RT precisa che, in base alle disposizioni vigenti fino alla loro implicita abrogazione per effetto dell'articolo 41, comma 5, della legge n. 449 del 1997, 151 unità di personale già fruiscono del trattamento economico equiparato a quello della Polizia di Stato.

La RT aggiunge, poi, che, in base agli incrementi di dotazioni organiche dirigenziali di cui al decreto legislativo n. 146 del 2000 e in attuazione dell'articolo 50, comma 9, lettera *d)* della legge n. 388 del 2000, tutto il personale inquadrato nella posizione economica C3 più i 24 direttori di servizio sociale (posizione C2), conseguirebbe la qualifica dirigenziale.

Circa il restante personale di posizione C2 e C1 la RT osserva che lo stesso già gode di un trattamento economico superiore rispetto a quello previsto per tale personale nel comparto ministeri e che la relativa differenza, determinatasi a seguito dell'applicazione del già citato articolo 41 della legge n. 449 del 1997, resta da assorbire con i futuri miglioramenti contrattuali.

La RT riepiloga gli elementi sui quali basa la sua valutazione in un elenco che viene di seguito riproposto:

- a) dotazione organica attuale del personale *ex* destinatario dell'articolo 40 della legge 395 del 1990: 840 unità;
- b) pianta organica come da ridefinirsi in base all'articolo 1, comma 1, lettera *c)* in esame: 570 unità pari al personale attualmente in servizio già destinatario del predetto articolo 40 della legge 395 del 1990;
- c) differenza tra la dotazione organica attuale e quella che risulterà in base alla precedente lettera *b)*: 270 unità;

- d) numero dei posti dirigenziali previsti e per i quali già esiste copertura finanziaria dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 146 del 2000 e dall'articolo 50, comma 9, lettera *d*), della legge n. 388 del 2000: 196 unità;
- e) numero dei posti che saranno comunque coperti per effetto del CCNL stipulato in data 24.4.2002: 88 unità;
- f) esistenza della copertura finanziaria per i 284 posti (196+88) previsti in incremento a quelli attuali in base alle norme richiamate nella lettera *c*);
- g) esistenza di 151 unità che già fruiscono del trattamento economico da primo dirigente o dirigente superiore della Polizia di Stato;
- h) le predette 151 unità più le 284 per le quali esiste già una copertura finanziaria portano a 435 il totale delle unità per le quali non si pone il problema di un incremento degli oneri;
- i) l'onere aggiuntivo riguarda le differenze retributive da corrispondere a 135 unità di personale con posizione C1 (differenza fra le predette 435 unità e il totale del nuovo organico - 570 unità - che corrisponde al personale in servizio).

La RT sottolinea che dalla riduzione di organico deriverà in futuro un notevole alleggerimento degli oneri per il bilancio dello Stato, mentre l'onere previsto attualmente per le norme in esame ammonterebbe a 4 milioni e 520 mila euro circa.

Occorre rammentare che l'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia accompagna la RT citata con alcune osservazioni. La prima riguarda la cessazione degli effetti dell'articolo 41 della legge n. 449 del 1997, che faceva venir meno, l'equiparazione giuridica ed economica del personale dirigente e direttivo dell'Amministrazione penitenziaria con le corrispondenti qualifiche della Polizia di Stato disposta dall'articolo 40 della legge 395 del 1990. Ripristinare la situazione antecedente alla citata legge 449 del 1997, così come previsto dall'articolo 3, comma 2, del disegno di legge, farebbe venir meno un'efficace risoluzione del contenzioso provocato dalle predette norme di equiparazione.

La nota del Ministero dell'economia osserva, inoltre, che la prevista nuova disciplina della carriera dirigenziale penitenziaria e la connessa rideterminazione degli organici di cui all'articolo 1, comma 1, e lettera c) del disegno di legge, contrastano con quanto già stabilito in sede di CCNL sottoscritto il 24.4.2002, nel quale si prevedono norme di raccordo per il personale direttivo dell'Amministrazione penitenziaria destinatario dell'articolo 41 della legge n. 449 del 1997.

La nota aggiunge, poi, che l'articolo 33, comma 7, della legge n. 289 del 2002 ha riconosciuto alla categoria uno specifico emolumento destinato a compensare i rischi e le responsabilità connesse alle funzioni svolte. Tale emolumento unitamente a quanto previsto dal disegno di legge in esame darebbe luogo ad una duplicazione di benefici.

Infine, la nota aggiunge che il provvedimento risulta privo di copertura finanziaria.

Per le ragioni sopra citate la nota del Ministero dell'economia esprime parere contrario all'ulteriore corso del provvedimento in questione, pur riconoscendo la corretta quantificazione degli oneri contenuta nella RT.

Al riguardo, si osserva che la stessa quantificazione operata dalla RT illustrata suscita perplessità in ordine ad alcuni aspetti dei quali si dà conto di seguito.

Nella sua analisi la RT fornisce dati significativi sul divario esistente fra organici di diritto e organici di fatto che, nel caso in questione, ammonta a 270 unità. Tale eccedenza viene correttamente definita dalla RT quale risparmio virtuale che nel futuro potrà determinare un alleggerimento per il bilancio dello Stato.

Pur trattandosi in effetti di risparmio virtuale, non appare plausibile far riferimento ad un risparmio futuro, poiché il livello teorico degli organici non corrisponde ad uno stanziamento di fondi fino a che non viene deciso, nell'ambito

delle norme che disciplinano le assunzioni dei dipendenti pubblici, di procedere alla copertura di un determinato numero di posti tenendo conto dei corrispondenti mezzi finanziari.

Occorre osservare poi che la RT dimostra l'esistenza di un onere aggiuntivo quantificato in circa 4,5 milioni di euro, ma non coperto, come già osservato nella nota del Ministero dell'economia. L'onere predetto si riferisce alle 135 unità di personale di cui alla lettera *i*) del riepilogo della RT sopra riportato.

Al riguardo, andrebbe posto il problema se, nella quantificazione dell'onere, si sia o meno tenuto conto del regime dell'assorbimento previsto per la categoria interessata. La RT osserva in merito che si tratta di personale che ha conservato in godimento l'eccedenza di trattamento economico a titolo di maggiorazione stipendiale da riassorbire con i futuri miglioramenti contrattuali e ciò a decorrere dal 1° gennaio 2000.

Circa la nuova pianta organica non è chiaro, né nell'attuale formulazione dell'articolo 1, comma 1, lettera *c*) del disegno di legge, né nell'analisi della RT, se il personale in servizio sia pari a 570 unità inclusi i posti previsti dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 146 del 2000, ovvero se questi ultimi vadano considerati aggiuntivi. Peraltro, sul punto va anche rilevato che le risorse finanziarie a suo tempo destinate dalla legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388 del 2000 citata) al suindicato decreto legislativo implicavano retribuzioni ovviamente diverse da quelle conseguenti all'attuazione della nuova normativa. Il Governo dovrebbe pertanto fornire chiarimenti al riguardo.

Si segnala, infine, che potrebbe comportare effetti finanziari onerosi il criterio di delega di cui alla lettera *h*), non considerato nella RT.

## **Articolo 2**

*(Natura del rapporto di impiego del personale della carriera dirigenziale penitenziaria)*

La norma dispone il riconoscimento del rapporto di lavoro della dirigenza penitenziaria quale rapporto di diritto pubblico inserendo, altresì, una modifica in tal senso all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Non vi sono osservazioni al riguardo.

## **Articolo 3**

*(Disposizioni transitorie e finali)*

Il comma 1 dispone che continuino ad avere efficacia, fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1 del disegno di legge, le disposizioni di cui all'articolo 40 della legge n. 395 del 1990 (equiparazione con pari grado della Polizia di Stato).

Il comma 2 abroga il comma 5 dell'articolo 41 della legge n. 449 del 1997 e i commi 3 e 4 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 146 del 2000.

Il comma 3 prevede che alla copertura dei posti dirigenziali di livello non generale dell'Amministrazione penitenziaria si provvede con le modalità previste nell'articolo 1-*bis* della legge n. 19 del 1985.

Per tali disposizioni si rinvia a quanto osservato nell'articolo 1 del provvedimento.