

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO CENTRALE DEL PERSONALE

DIVISIONE I - SEZ. A

Prot. n.00167/12

Roma, 23/01/98

CIRCOLARE N. 3466 / 5916

Oggetto: Profilo professionale di "collaboratore di istituto penitenziario".

1 PREMESSA

E' indubbio che l'Amministrazione sconta, sul piano operativo, il ritardo nell'individuazione dei contenuti esatti dell'attività che i collaboratori d'istituto penitenziario devono e possono svolgere nelle strutture territoriali, sì che spesso si vedono queste professionalità confinate in ambiti di intervento e responsabilità del tutto incongrui rispetto alla preparazione culturale ed alle effettive esigenze degli istituti penitenziari ai quali sono assegnati.

Non solo: gli stessi funzionari - mortificati nelle loro aspettative da questa situazione di indeterminatezza - invece di appropriarsi con convinzione delle metodologie di lavoro e delle capacità di interagire nel difficile contesto penitenziario, proprie di chi è chiamato ad assumere responsabilità di direzione, spesso si trovano nella condizione di non poter acquisire un valido patrimonio professionale utile spendibile per lo svolgimento dei compiti d'istituto che saranno loro attribuiti allorché - trascorso il periodo di tempo previsto dalla vigente normativa - avrà luogo il loro inquadramento al profilo professionale di direttore d'istituto penitenziario, con la prospettiva tutt'altro che remota di dover esercitare in concreto tale nuova funzione.

Il quadro normativo è complesso e inestricabile, data la successiva stratificazione di disposizioni non coordinate tra loro, sì che risulta tutt'altro che agevole il compito di chi - munito del solo strumento dell'atto amministrativo, qual è una circolare ministeriale - si trovi nella necessità di dover comunque porre ordine in una materia che necessiterebbe di ben altri interventi. Ne è riprova, il fatto che le opinioni anche in ambito dipartimentale non sempre convergono.

E tuttavia l'esigenza dell'Amministrazione è talmente avvertita che appare non più rinviabile la decisione di fissare alcune regole per quanto sia possibile

certe, pur nell'auspicio che il legislatore - che non si mancherà di sensibilizzare, nella prospettiva di un generale riordino degli assetti organizzativi ed ordinamentali di tutto il personale dell'Amministrazione - ponga mano ad una ridefinizione del profilo professionale del "collaboratore d'istituto penitenziario" che, così com'è scritto e al pari di altri profili professionali, risulta oltremodo inadeguato.

2 ASPETTI NORMATIVI

Un'attenzione rivolta al dato meramente letterale della normativa vigente non conduce, in effetti, molto lontano. L'ordinamento penitenziario - recato dalla legge 354/1975 e dal relativo regolamento di esecuzione (DPR 431/1976) e successive modificazioni - ad esempio, in nessuna delle sue parti fa riferimento ai compiti del vice direttore dell'istituto; e ciò, nonostante la sua entrata in vigore abbia avuto luogo in un periodo di tempo in cui - vigente ancora l'ordinamento del personale per carriere - il grado iniziale di quella direttiva fosse per l'appunto di "vice - direttore" (equivalente al grado di consigliere). E tuttavia, risultava pacifico che le funzioni che l'ordinamento penitenziario attribuisce al direttore fossero esercitabili, su delega di questi, da parte del vice direttore. Non è mai stata ritenuta sussistente una competenza esclusiva del direttore che non potesse essere trasferita ad altri soggetti, appartenenti alla medesima carriera, che gli fossero gerarchicamente subordinati.

Se ne deve legittimamente inferire che il richiamo ad un'interpretazione del solo testo degli articoli della legge penitenziaria e del suo relativo regolamento, senza riferimento alcuno alla sua *ratio*, non può in alcun modo costituire argomento di per sé sufficiente. L'ordinamento penitenziario, in buona sostanza, è stato congegnato - verosimilmente anche per ragioni di semplificazione (il precedente regolamento per gli istituti di prevenzione e pena precisava le specifiche mansioni del vice - direttore) - in modo da individuare, da un lato, funzioni e responsabilità e, dall'altro, il soggetto pubblico, il direttore della struttura penitenziaria per l'appunto, al quale ricondurre l'esercizio; non è lecito però dedurre che questa scelta di tecnica legislativa comporti l'automatica esclusione della potestà di delega, ossia della possibilità che talune di dette funzioni e responsabilità, secondo quanto prevede l'ordinamento giuridico generale, vengano trasferite ad altri funzionari che appartengano (scomparso l'inquadramento del personale per carriere) a quella che *lato sensu* può considerarsi la medesima *area* professionale, fermi restando ovviamente i principi che devono presiedere al corretto esercizio del detto potere di delega.

E' evidente che, da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico, non esiste un'*area professionale di direzione*, essendo - quello di *area* - un concetto correttamente impiegato solo per individuare gli ambiti professionali a contenuto esclusivamente o prevalentemente *tecnico* in cui si esercita un'apposita competenza.

Tuttavia, non pare che costituisca una forzatura della logica e della realtà delle cose adattare il ricordato termine, ormai entrato nell'uso comune anche in senso atecnico, per indicare un gruppo di profili che siano legati in una concatenazione di consequenzialità giuridica e professionale, sì che a ciascun

profilo, fuorché a quello iniziale, si possa accedere solo se si provenga da uno soltanto di quelli della qualifica inferiore tra quelli previsti dal DPR 1219184 e successive modificazioni. Una conferma della correttezza di questa impostazione, sia pure indiretta ma certamente efficace, è offerta dall'art.22 dei D.Lgs.443192, così come modificato dall'art.4 dei D.Lgs.12/5/95 n.200, laddove si prevede che l'ispettore superiore della Polizia penitenziaria garantisce l'ordine e la sicurezza dell'istituto nel caso siano assenti o impediti tutte le figure professionali che - come detto - siano riconducibili a quella che, nel senso già precisato, è stata definita come *area* professionale di direzione.

Se questo è vero, come è indubabilmente vero, l'attuale collaboratore d'istituto penitenziario si colloca nella detta *area di direzione*, così come delineata in modo atecnico, ed a lui conseguentemente devono essere attribuiti compiti propri dell'area. Ferme, infatti, le proprie attribuzioni, quali sono fissate nel relativo profilo professionale, non può intendersi in alcun modo precluso l'affidamento di compiti diversi ed appartenenti al suo diretto superiore gerarchico: attribuzione che non può ovviamente aver luogo se non con esclusivo richiamo ai principi generali dell'ordinamento giuridico amministrativo, e mediante atti comportanti l'esercizio di un ampio margine di discrezionalità amministrativa.

3 L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ DI DELEGA

Rimane dunque da stabilire quali possano essere le competenze che il direttore dell'istituto* possa legittimamente attribuire al collaboratore d'istituto e quali siano le forme mediante le quali tale potestà debba essere esercitata.

Si deve, infatti, ritenere che, pur riaffermandosi il generale potere di delega, non tutte le materie possano essere trattate allo stesso modo: innanzi tutto, non è ammissibile il trasferimento di compiti che devono ritenersi di esclusiva competenza del direttore dell'istituto, come sono tutti quelli che hanno ad oggetto la sua diretta responsabilità di gestione globale della struttura penitenziaria. Pertanto non sarebbe immaginabile una delega mediante la quale il direttore pretendesse di attribuire ad altri in via generale le competenze previste dall'art.3 DPR 431/76 in tema di ordine e sicurezza dell'istituto, nonostante si debba ritenere che - proprio in virtù di quanto recita l'art.22 D.Lgs.443192 come modificato dai D.Lgs.200 - singoli aspetti di tali fondamentali responsabilità possano essere trasferiti al collaboratore d'istituto, in presenza di determinate condizioni e per il raggiungimento di determinati obiettivi specifici, ed al di fuori delle ipotesi di assenza od impedimento, già disciplinate per legge.

Analogamente, ferma restando la responsabilità del direttore dell'istituto nell'organizzazione delle attività di osservazione e di trattamento, è in sua facoltà attribuire taluni dei molteplici compiti in cui essa si articola al collaboratore d'istituto penitenziario.

Tra i compiti che legittimamente possono essergli trasferiti si segnalano, con riferimento al *mantenimento dell'ordine*, nel cui ambito rientra l'esercizio delle potestà disciplinare, l'irrogazione delle sanzioni disciplinari di competenza dell'autorità dirigente, nonché il presiedere il consiglio di disciplina anche quando si riunisca per esprimere pareri. In materia di sicurezza, inoltre, al collaboratore

penitenziario potranno essere affidati compiti che ineriscono alla gestione di singoli reparti dell'istituto, laddove le sue dimensioni e la vastità delle attività che possono derivare da una considerevole popolazione detenuta, suggeriscano un'organizzazione dei servizi ripartita tra più funzionari: la gestione del reparto comporterà d'ordinario l'assegnazione dei detenuti nelle celle, l'adozione di iniziative varie quali le perquisizioni ordinarie delle stesse, i colloqui con i detenuti e l'espressione di pareri che abbiano ad oggetto la loro condotta e ne presuppongano la diretta conoscenza od il possesso delle necessarie informazioni.

Anche il *trattamento penitenziario* - nelle sue molteplici manifestazioni - deve ritenersi materia non sottratta alla possibilità di delega di singole responsabilità al collaboratore da parte del direttore, che ne è responsabile. Il trattamento alimentare, ad esempio, potrà comportare, se specificamente previsto, l'assunzione di iniziative per il pieno perseguimento degli obiettivi previsti dalla legge; così dicasi pure per quanto concerne il trattamento sanitario, anche con riguardo alla possibilità di autorizzare l'accesso di medici privati a richiesta dei detenuti. Nell'ambito del trattamento penitenziario, il presiedere il gruppo di osservazione (cosiddetta *équipe*) non può essere considerata attività sottratta alla facoltà di delega da parte del direttore.

Non diversamente si atteggia tale potestà riguardo alle competenze amministrative, dovendosi ritenere possibile che alcuna delle funzioni proprie del direttore d'istituto - funzionario delegato alla spesa - possa essere attribuita, con le forme ed i limiti anche di cui si dirà in appresso, al collaboratore d'istituto penitenziario: a mero titolo di esempio, può citarsi l'eventuale delega a presiedere seggi di gara od anche a sottoscrivere lettere-contratto per l'approvvigionamento di beni e servizi necessari per il funzionamento dell'istituto.

La delega di competenze - com'è noto - è qualcosa di diverso dalla delega di firma, che può sempre aver luogo per singoli affari o per categorie di affari che vengono trattati dalle strutture amministrative dell'istituto. Così, l'eventuale delega alla firma di atti prodotti dall'ufficio matricola o dall'area amministrativo-contabile, non comporta di per sé una corrispondente competenza a disporre delicati provvedimenti in detti settori, bensì la sottoscrizione *in vece o d'ordine* del direttore di documenti a contenuto già definito.

Ciò detto, va precisato che la delega di cui sino a questo momento si è parlato inerisce al rapporto gerarchico esistente tra il collaboratore d'istituto ed il delegante, il quale ultimo facendovi ricorso non si priva delle competenze che la legge gli attribuisce, rimanendogli affidati i generali poteri di controllo, di coordinamento, di ordine, di ritiro degli atti illegittimi od inopportuni eventualmente adottati dal delegato e, infine, di revoca della delega stessa.

Trattandosi di trasferimento di responsabilità proprie del delegante, non pare in via generale che si possa considerare sufficiente lo strumento dell'ordine di servizio, mediante il quale di norma si ripartisce tra il personale subordinato l'esercizio di compiti che rientrano nelle funzioni proprie di questo, in un quadro organizzativo stabilito, per l'appunto, dal superiore gerarchico responsabile della struttura amministrativa.

Il ricorso alla delega, invece, comporta sempre una valutazione appropriata delle capacità e caratteristiche personali del funzionario che si intende delegare, dato il permanere della responsabilità in capo al delegante, il quale si avvale del più ampio potere discrezionale che si estrinseca anche attraverso l'individuazione

delle persone cui egli assegna parte delle sue attribuzioni e la fissazione della *quantità* di competenza che egli trasferisce. Non può ritenersi in alcun modo vincolante l'eventuale aspettativa da parte del collaboratore d'istituto penitenziario a vedersi assegnati compiti diversi per natura e qualità da quelli suoi propri.

I Sigg. Direttori, pertanto, ove ritengano di doversi avvalere del collaboratore d'istituto penitenziario per lo svolgimento di determinate funzioni che la legge loro attribuisce e per l'esercizio di talune responsabilità oltre quanto non dica il profilo professionale, sono autorizzati a farlo. Essi, per esercitare questa loro potestà, terranno conto - in rigoroso ordine di priorità - delle esigenze di funzionalità e buon andamento degli istituti affidati alla loro gestione, dell'esigenza dell'Amministrazione che i giovani funzionari possano appropriarsi delle tecniche specifiche dell'attività di direzione e, infine, delle aspettative dei detti funzionari in rapporto ai livelli della loro preparazione giuridica e professionale ed alle caratteristiche personali.

Dovranno essere emanati specifici atti amministrativi debitamente motivati in punto di fatto, mediante i quali dare contezza delle ragioni per le quali si ritiene di ricorrere a tale facoltà, l'esatto contenuto delle competenze delegate - che, si ricorda, non possono essere indicate in modo generico (come sarebbe, ad esempio, un mandato a presiedere indistintamente le riunioni di équipes i presupposti e gli eventuali limiti per l'esercizio delle funzioni delegate.

Data la delicatezza della materia, tenuto altresì conto che, durante il tempo trascorso dalle prime immissioni in servizio dei collaboratori d'istituto, in più di una realtà saranno stati nel frattempo individuati meccanismi organizzativi capaci di dare una risposta efficace ai problemi oggetto della presente circolare, potrebbero ingenerarsi dubbi ed incertezze. Laddove siano stati trovati in via sperimentale delle soluzioni che risultino soddisfacenti, i Sigg. Direttori sono invitati solamente a formalizzare i provvedimenti, nel caso non sia stato fatto, che sono in concreto già operanti. In tutte le altre ipotesi, fermo restando il compito di analisi della situazione globale ed operativa, si ritiene che i Sigg. Direttori potranno procedere gradualmente nell'adozione dei provvedimenti che riterranno più rispondenti alla perfetta funzionalità della struttura penitenziaria, contemperando - come detto - le attese dei singoli funzionari con le prevalenti esigenze dell'Amministrazione sia di buon governo delle strutture penitenziarie sia di progressiva crescita professionale dei funzionari che da qui a qualche anno saranno impegnati in responsabilità di livello superiore.

CONCLUSIONI

Si confida che grazie alle presenti disposizioni, cui sarà data l'opportuna diffusione, possano essere introdotti negli attuali assetti organizzativi degli istituti momenti di maggiore chiarezza, capaci di rendere più spedita l'azione amministrativa e più efficace l'operatività funzionale, nel pieno rispetto peraltro di ogni altra professionalità chiamata a sua volta a prestare collaborazione in un quadro di armonica sinergia tra tutte le figure che devono concorrere al buon andamento.