

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Proposta di legge rubricata al numero 781 della Camera dei deputati ovvero l'ampliamento della deroga di cui all'art 3 decreto legislativo 165 del 2001 e quindi l'inquadramento nel contratto di diritto pubblico

INTRODUZIONE

L'Associazione nazionale dei funzionari contabili ringrazia l'Onorevole Varchi e tutti i cofirmatari della proposta di legge in discussione oggi, ai quali va il nostro apprezzamento non solo per aver individuato un problema centrale dell'Amministrazione penitenziaria, e cioè l'inadeguata valorizzazione del c.d. personale civile penitenziario causata dall'inopportuna collocazione degli stessi all'interno del comparto funzioni centrali, ma anche per aver proposto un valido rimedio attraverso la proposta dell'istituzione di una autonoma carriera di diritto pubblico, soluzione che, a parere di questa Associazione, è conferente al mandato istituzionale del personale penitenziario tutto.

Premesse generali

- Tra i principi della Parte prima delle Regole penitenziarie europee, che devono ispirare la normativa nazionale in materia penitenziaria, è incluso quello della “centralità del ruolo del personale penitenziario” - *inteso in tutte le sue articolazioni professionali* – il quale è impiegato al servizio dello Stato con l'unico obiettivo di restituire alla società civile persone *migliori*.
- La concreta realizzazione delle finalità affidate dalla Carta costituzionale all'esecuzione penale - il trattamento rieducativo delle persone detenute in un contesto di sicurezza – ha come presupposto imprescindibile l'ordinato e puntuale svolgimento di complesse attività di gestione ed amministrazione, le quali sono svolte in sinergia da *tutti i profili professionali attualmente rientranti nelle aree funzionali del comparto funzioni centrali*. Questi soggetti, assieme ai dirigenti penitenziari ed al corpo di polizia penitenziaria, costituiscono un pilastro ineliminabile per la realizzazione della *mission* costituzionale del sistema penitenziario.
- L'umanizzazione della pena e la rieducazione del condannato secondo il dettato costituzionale rappresentano inoltre l'orizzonte entro il quale è concepita e verso la quale tende l'azione di *ogni* dipendente dell'Amministrazione penitenziaria, ciascuno con le sue proprie peculiarità.

Alla luce delle considerazioni testé accennate, questa Associazione ritiene che l'istituzione della carriera professionale autonoma prevista nel d.d.l in discussione - sottratta alla disciplina contrattuale del Comparto funzioni centrali e rientrante in uno speciale regime di diritto pubblico - debba essere estesa a tutti i Funzionari dell'Amministrazione penitenziaria. Deliberare diversamente sarebbe fonte di un trattamento discriminatorio, posto che tutti gli operatori penitenziari svolgono ruoli a cui si associano i rischi e le responsabilità uniche dell'esecuzione penale (pubblica amministrazione *sui generis* caratterizzata da un ambiente lavorativo ristretto e controllato), le cui condizioni uniche giustificano senz'altro il riconoscimento di un trattamento giuridico ed economico differenziato, in attuazione della Regola n. 79 delle citate Regole penitenziarie europee del 2006.

Il ruolo peculiare dei funzionari contabili dell'Amministrazione penitenziaria

I funzionari contabili sono esposti quotidianamente ad una notevole pressione psicologica all'interno delle strutture penitenziarie. Il loro lavoro è caratterizzato dalla necessità di continui interventi, da realizzarsi con urgenza, al fine di prevenire l'*escalation* di situazioni di tensione o di grande disagio relative alla popolazione detenuta e che, se non affrontate tempestivamente, potrebbero tramutarsi negli eventi critici noti alla stampa. Le difficili condizioni lavorative sono inoltre esacerbate dalla

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

grave carenza di organico, ormai atavica nel settore, causate dalle ragioni di cui si dirà in seguito. Assicurare condizioni lavorative adeguate per i funzionari contabili dovrebbe rientrare tra le priorità del sistema penitenziario, posto che il trattamento penitenziario perde immediatamente di ogni efficacia laddove al detenuto non vengano soddisfatti i suoi bisogni primari che proprio il funzionario contabile con il suo lavoro assicura e giornalmente garantisce.

In tal senso, la collocazione dei funzionari contabili nel Comparto funzioni centrali risulta impropria e inidonea a disciplinare un profilo professionale che svolge funzioni delicatissime, del tutto differenti da quelle svolte dai funzionari delle altre Pubbliche Amministrazioni, ed è soggetto alle disposizioni di normative speciali, quali il regolamento di contabilità carceraria di cui al regio decreto n. 1908 del 1920, ancora in vigore. Al pari di altre carriere caratterizzate da specialità di funzioni, è opportuno che il personale transiti ad una carriera di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Questa non è la prima volta che si tenta di compiere questo importante passaggio. Già con la legge n. 395 del 1990 di riforma del Corpo degli agenti di custodia si prevedeva l'equiparazione del trattamento giuridico ed economico alla Polizia di Stato. Negli anni si è tentato più volte di dare il giusto riconoscimento ai Funzionari (ex Direttivi Apicali), prima con l'art. 40 della legge n. 395 del 1990, poi con la legge Meduri, la cui versione finale incluse nella speciale carriera di diritto pubblico solo i Direttori d'Istituto. Periodicamente la questione della necessità di un idoneo percorso di carriera dei funzionari del Comparto funzioni centrali riaffiora, al fine di porre rimedio all'evidente disparità di trattamento tra il personale c.d. civile ed i colleghi del Corpo di polizia penitenziaria. Tutti, anche i Direttori d'Istituto e i vertici dell'Amministrazione, riconoscono che la questione non è da rinviare ulteriormente.

L'attuale collocazione dei funzionari contabili nel comparto delle funzioni centrali costituisce probabilmente la principale causa della cronica carenza di organico che affligge il ruolo. Come accennato poc'anzi, il funzionario contabile lavora in strutture chiuse, lontane dai principali centri cittadini, delimitate da vari sbarramenti, cancelli, inferriate, apparecchiature di controllo ecc. che danno la percezione di sentirsi reclusi al pari di tutti gli altri soggetti che operano all'interno. Svolge un lavoro molto complesso, poco riconosciuto all'esterno e non adeguatamente valorizzato in termini di remunerazione. Il ruolo non risulta affatto attrattivo rispetto a quello del funzionario presso altri uffici ministeriali ed è remunerato ancora meno di molte altre amministrazioni. A causa del diverso trattamento tra il personale delle funzioni centrali e quello del Corpo di polizia penitenziaria, accade il paradosso che i funzionari contabili Responsabili dell'area contabile abbiano una retribuzione inferiore ai propri collaboratori del Comparto sicurezza, nonostante le superiori responsabilità. Tutto questo spiega certamente le ragioni per cui non vi sia sufficiente partecipazione ai concorsi pubblici, tanto che, a causa della carenza di personale, in diverse aree geografiche del Paese i funzionari contabili ricevono l'ordine di lavorare contemporaneamente in più istituti penitenziari, con moltiplicazione di rischi e responsabilità, senza il riconoscimento di alcuna indennità di trasferta (la carenza di funzionari contabili e altre figure che si attesta intorno al 25%, numeri che sono destinati a crescere a causa della fuga attualmente in corso di molti colleghi verso altre amministrazioni).

Conclusione:

La Proposta di Legge 781 può rappresentare la chiave di svolta per un sistema divenuto rigido e poco attrattivo per i neolaureati che mal si approcciano all'ingresso nel settore penitenziario (a riguardo basterebbe citare i numeri fallimentari degli ultimi concorsi indetti dal D.A.P.), così da divenire i protagonisti di una vera e propria rivoluzione del pianeta carcerario. È il momento di riconoscere il valore di questi professionisti e di investire nel loro potenziale per trasformare il sistema penitenziario

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

in un luogo di opportunità e di speranza. Fare confluire tutti i funzionari penitenziari in un contratto di diritto pubblico garantirebbe una migliore organizzazione, eleverebbe l'Italia ai paesi europei più avanzati che hanno dato attuazione alla regola n.79 del Regolamento Penitenziario Europeo e porrebbe fine alle disparità di trattamento economico presenti tra i vari operatori penitenziari.

Questa consapevolezza procede da una visione unitaria dell'Amministrazione Penitenziaria intesa come un *Corpo Organico* che – lungi dall'essere organizzato a compartimenti stagni dove ognuno porta avanti un compito senza conoscere il prima e il dopo – apra alla creazione ed al consolidamento di circoli virtuosi dove la sinergia, la circolazione delle idee e delle prassi ne diventano pilastri identitari e tratti connotativi, ed i funzionari fanno parte integrante di questo Corpo.

È necessario quindi sanare e colmare queste divergenze e non acuirle ed amplificarle, al fine di dare stabilità e creare all'interno delle strutture penitenziarie un clima disteso di collaborazione tra tutti gli operatori penitenziari, ma soprattutto di equilibrio delle posizioni giuridiche ed economiche, cosa che l'approvazione di questo disegno di legge, nel suo testo originario per come esposto, di certo non garantirebbe, **se non adeguatamente esteso al restante personale delle aree funzionali**.

I FUNZIONARI CONTABILI: SITUAZIONE ATTUALE

Al corretto funzionamento degli istituti penitenziari concorrono vari attori, tutti sinergicamente orientati verso la mission istituzionale che la Costituzione conferisce alla macchina dell'esecuzione penale: provare a "rieducare" quelle persone che, definitivamente giudicate colpevoli di uno o più reati, vengono consegnate alla custodia dell'Amministrazione Penitenziaria affinché possano essere "trattate" e restituite alla società civile come persone maggiormente coscienti, istruite, professionalizzate. Tale nobile intendimento, per essere proficuamente realizzato, necessita di due presupposti imprescindibili che si avviluppano in un circolo che può e deve diventare virtuoso: il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno della struttura e l'erogazione continua di servizi che, soddisfacendo puntualmente le richieste di tutti gli utenti a vario titolo coinvolti, assicurino l'implementazione di percorsi trattamentali in condizioni di agio e sicurezza, nel pieno rispetto dei diritti e della dignità delle persone ristrette (e nondimeno del personale), oltre che nella scrupolosa osservanza delle norme che sovrintendono al buon funzionamento della macchina pubblica. Non si ritiene affatto superfluo sottolineare quest'ultimo aspetto: sovente si dimentica che il carcere è una pubblica amministrazione a tutti gli effetti, per quanto *sui generis*, e pertanto il suo operare deve rispondere a criteri di buon governo, efficacia, efficienza, trasparenza; responsabilità, queste, che il Dirigente-Direttore dell'Istituto condivide con il Funzionario Contabile, a cui spesso conferisce deleghe in bianco per la loro attuazione, pur permanendo, naturalmente, l'esercizio dell'attività di supervisione. I Funzionari della professionalità contabile, pertanto, si trovano ad esercitare *de facto* prerogative dirigenziali, seppur nell'ambito di una cornice tracciata, ma con spazi di autonomia procedurale e operativa pressoché totali. In termini pratici, questi Pubblici Funzionari tanto depauperati da un erroneo inquadramento contrattuale, pianificando, richiedendo e gestendo i fondi che pervengono dall'Amministrazione Centrale, concorrono materialmente e con ruolo da

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

protagonista al finalismo (tendenziale) della pena: il trattamento rieducativo in condizioni di sicurezza.

Tutto ciò premesso, soffermandosi sui pilastri cardine che garantiscono la realizzazione della mission istituzionale, suonerà un tantino curioso e forse destabilizzante quello che si sta per rappresentare. Infatti, mentre appare pacifico che all'erogazione dei servizi alla popolazione detenuta - e agli operatori penitenziari tutti - provvede, sempre con importanti spazi di autonomia, il personale della professionalità contabile, apparirà sicuramente meno scontato di come questo stesso citato personale concorra altresì, di concerto agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria, e in maniera incisiva, al mantenimento dell'ordine, della sicurezza e della quiete all'interno delle sezioni detentive e in generale all'interno dell'Istituto. Già, perché al personale del ruolo contabile, e solo al personale del ruolo contabile, è altresì attribuito il mandato istituzionale di gestire il denaro che i detenuti ricevono e spendono a vario titolo. Le persone ristrette, infatti, ricevono erogazioni dai familiari e dall'Amministrazione (come compenso per l'attività lavorativa prestata, alle dipendenze della Direzione, nelle varie lavorazioni penitenziarie) e, conseguentemente, impiegano tale denaro per soddisfare i propri bisogni e desideri quando non incompatibili con lo stato detentivo e con le norme giuridiche che sovrintendono all'esecuzione penale intramuraria. È proprio il personale della professionalità contabile che informa ed evade le cd. domandine che pervengono dalla popolazione ristretta, assicurando celermente l'approvvigionamento di vivande, generi e altri beni richiesti, aggiornando puntualmente le scritture di guisa che la contabilità dei conti correnti dei ristretti sia sempre ordinata e restituisca una fotografia aggiornata della capacità di spesa dei medesimi. Non si tratta solo di un mero lavoro ragionieristico; come sicuramente qualcuno avrà già intuito, il Contabile o il Funzionario Contabile investito della responsabilità di amministrare il denaro dei detenuti agisce a tutti gli effetti come tesoriere dei medesimi, assecondandone richieste e desideri, erogando un servizio ad altissimo valore aggiunto e percezione. Segue che, se il detenuto trova soddisfacimento dei suoi bisogni, sarà scarsamente propenso a organizzare o partecipare a tafferugli e rivolte con evidente beneficio per la sicurezza della struttura e delle persone che vi sono ospitate e che vi lavorano, e nondimeno con evidente beneficio anche del suo percorso rieducativo.

Ma la sicurezza viene assicurata dal personale della professionalità contabile anche lungo altre direttrici. Si pensi che il Funzionario Contabile istruisce tutte le procedure amministrative relative agli approvvigionamenti di forniture, servizi e lavori necessari al miglioramento e al mantenimento in efficienza delle strutture penitenziarie, coordinando il personale tecnico civile e di polizia adibito alla manutenzione dei vari locali. Di recente l'On. Del Mastro ha annunciato importanti stanziamenti per ammodernare i vetusti fabbricati carcerari, anche al fine di creare - finalmente - spazi e locali decorosi a beneficio dei ristretti in esecuzione di pena, nel progressivo tentativo di umanizzare la permanenza nella struttura, ma anche del personale (verso cui il Sottosegretario ha dichiarato di volersi spendere incisivamente), costretto giornalmente a respirare aria poco salubre, convivere con blatte e altri insetti striscianti, destreggiarsi fra mattonelle rotte e avvallate o in mezzo a cumuli di macerie e calcinacci. Chi ha avuto modo di visitare un carcere senza percorsi studiati a tavolino nelle poche zone patinate sa perfettamente di cosa si sta parlando. Tale iniziativa, comunque, pur essendo senza alcun dubbio lodevole, fa però sorgere una domanda: come verranno opportunamente finalizzate queste ingenti risorse se la figura professionale istituzionalmente deputata al loro governo, i Funzionari Contabili, stanno scappando - a gambe levate e senza ripensamenti - verso altre

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

amministrazioni decisamente più attrattive in termini economici e di carriera e meno gravose dal punto di vista umano e lavorativo? Chi si occuperà di approntare delle procedure celeri e finalizzate al miglior risultato in considerazione delle specifiche esigenze di ogni Istituto, così come prescritto dal Nuovo codice dei contratti pubblici, se si continua a mortificare e svilire questi silenziosi ma indefessi Funzionari al servizio dello Stato nei luoghi di maggior sofferenza e disagio? Non appaiano domande provocatorie: dati alla mano, i numeri degli ultimi concorsi banditi per il profilo professionale di Funzionario Contabile sono impietosi e il trend non accenna a migliorare né migliorerà: la scarsa partecipazione alle tre procedure pubblicate negli ultimi cinque anni rimarca la completa non appetibilità dell'Amministrazione Penitenziaria per i Funzionari Contabili. Peraltro, il numero di idonei è risultato - almeno nelle ultime due tornate - sempre inferiore rispetto ai posti messi a concorso. Risultato: il profilo professionale di Funzionario Contabile è quello che presenta, nel panorama dei vari ruoli dell'Amministrazione, la maggiore e più preoccupante scopertura rispetto alle piante organiche.

L'emorragia dei Funzionari Contabili che, vincendo altri concorsi, anche in enti piccoli e per inquadramenti inferiori, abbandonano senza esitazione l'Amministrazione Penitenziaria è all'ordine del giorno; ma, se continueranno a permanere le attuali condizioni ordinamentali che ingabbiano la figura in un comparto inadeguato a riconoscerne le estreme ed evidenti specificità, tale emorragia, non essendo altrimenti arginabile, rischia di generare un collasso nella funzionalità delle strutture carcerarie. Le variabili che influenzano una simile scelta sono molteplici e tutte già note anche all'Amministrazione medesima, nelle persone dei suoi dirigenti apicali, che definiscono i Funzionari Contabili come infungibili, preziosi, addirittura "essenziali come il pane"; eppure, continuiamo a essere invisibili sul piano del riconoscimento giuridico ed economico del nostro infungibile, prezioso ed essenziale lavoro, prestato in condizioni di estremo malessere e frustrazione, nei teatri più *sui generis* di tutta la pubblica amministrazione: gli istituti di pena. Addentriamoci nel merito. Anzitutto, nessun istituto retributivo ci viene riconosciuto dal contratto del comparto funzioni centrali, al quale i Funzionari Contabili purtroppo attualmente appartengono, per "ricompensare" la circostanza di lavorare in un ambiente carcerario, fatto di cancelli carrai, sbarre alle finestre, muri di cinta, telecamere, controlli, ma soprattutto in cui si finisce per condividere, giorno per giorno, quel disagio che grava sulla popolazione ristretta e sugli operatori di polizia. Già, perché mentre in passato questa stortura ordinamentale è stata mitigata attraverso il riconoscimento di una - per quanto irrisoria - indennità penitenziaria, rivalutabile, che comunque differenziava i ministeriali penitenziari dagli omologhi degli altri dicasteri, allo stato attuale e già da diversi anni tale indennità è stata fatta confluire in un nuovo istituto denominato indennità di amministrazione, non rivalutabile, riconosciuta stavolta a tutti i dipendenti delle Amministrazioni Centrali dello Stato. Peraltro, la nostra nuova indennità risulta addirittura più bassa rispetto a quella in godimento al personale delle entrate, delle dogane, dell'organizzazione giudiziaria. Fatto curioso, ma nemmeno troppo: naturalmente, essendo questo personale notevolmente più numeroso rispetto ai circa 4.000 "civili" penitenziari, al tavolo delle trattative per i rinnovi contrattuali e per la suddivisione delle risorse i rappresentanti di costoro riescono costantemente a spuntare condizioni migliori per i propri associati, che di certo non lavorano in contesti talora soffocanti come gli istituti penitenziari. E noi, già marginalizzati nelle attenzioni politico-sindacali che, giocoforza, si riversano esclusivamente sul corpo di polizia con cui condividiamo datore e luoghi di lavoro, veniamo abbandonati a noi stessi anche da chi potrebbe e

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

dovrebbe far notare l'estrema specificità e gravosità delle funzioni svolte, oltre che le responsabilità associate al ruolo direttivo che ricopriamo.

A questo pesante ridimensionamento rispetto al personale di altre amministrazioni del comparto si aggiunge un'altra mortificante circostanza: le citate risorse decentrate da destinare alle componenti accessorie (indennità per specifiche posizioni e premi) e straordinarie nonché da destinare ai passaggi di fascia economica sono, per quanto concerne tutta la galassia dei dipendenti della Giustizia, inspiegabilmente basse, irrisorie, una mera elemosina; tant'è che la corresponsione delle stesse, che peraltro avviene ormai con ritardi triennali, ingenera nel personale sentimenti di rabbia, frustrazione e disaffezione verso l'Amministrazione Giustizia, con conseguente abbandono per lodi nei quali il sistema di gratifica e incentivazione del personale è percepito come equo. Tanto per far comprendere a chi non è addetto ai lavori, laddove un funzionario INPS può arrivare a percepire anche 16.000 euro lordi a titolo di accessorie, con dati certificati dai Conti Annuali della Ragioneria Generale dello Stato, un dipendente Dap-Giustizia ne percepisce 400-500 euro. E ciò nondimeno, essendo che tali esigue risorse devono finanziare anche i passaggi di fascia economica all'interno della stessa area giuridica (operatori, assistenti, funzionari), ne discende che tutto questo personale (ivi inclusi i Funzionari Contabili penitenziari) effettua passaggi di fascia economica, in circostanze fortunate, una volta ogni dieci anni. Addirittura, nell'Amministrazione Penitenziaria è attualmente in servizio personale dei ruoli civili che in 25 (venticinque!) anni di servizio non ha effettuato alcun passaggio di fascia economica. Il tutto si acuisce per i Funzionari Contabili, i quali, essendo gli unici titolati a ricoprire il ruolo di responsabili di area contabile, si vedono gravati da responsabilità semi-dirigenziali senza alcun tipo di ristoro né economico e né di carriera. Al contrario, questi Funzionari dello Stato vivono la più totale stasi e stanzialità nella fascia economica di ingresso per decenni. Nondimeno, essendo l'area dei funzionari quella apicale del comparto di appartenenza (funzioni centrali), i Funzionari Contabili non possono nemmeno sperare di concorrere "internamente" per un inquadramento giuridico superiore, essendo che i Dirigenti Contabili in servizio presso l'Amministrazione Penitenziaria centrale vengono reclutati tramite corso-concorso SNA (anche lì, a quello che sembra, l'Amministrazione ha difficoltà a reclutare... nonostante trattasi di una qualifica dirigenziale). Quindi, ricapitolando: responsabilità apicali e ruolo propulsore nella catena del valore che alimenta quel trattamento rieducativo in condizioni di sicurezza tanto auspicato e chiacchierato, ma nessun riconoscimento economico, di carriera, nessuna gratifica, nessuna considerazione nelle visite istituzionali, nessuna prospettiva di crescita, disaffezione dilagante e convivenza con personale di polizia che, al contrario, gode - *giustamente, e si sottolinea giustamente* - di un armamentario di istituti giuridici ed economici estremamente generosi anche per i ruoli operativi.

Non sembra superfluo ribadire che il Funzionario Contabile è un funzionario direttivo, per l'esercizio delle cui funzioni è necessario il titolo di studio della laurea, come per i commissari di polizia penitenziaria, anch'essi inquadrati come funzionari direttivi. Non sembra nemmeno superfluo evidenziare di nuovo come i Funzionari Contabili giochino un ruolo chiave nel mantenimento delle condizioni di sicurezza dell'Istituto, oltre ad erogare servizi essenziali e dunque ad alto valore aggiunto alla popolazione ristretta, ai poliziotti, agli educatori, ai professionisti esterni e in ultima istanza allo Stato, alla finanza pubblica, alla collettività, essendo tutori dei fondi e dei conti, a garanzia che gli stessi vengano impiegati con criterio e secondo procedure e opportunità.

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Potrà sopravvivere la complessa macchina dell'esecuzione penale intramuraria senza l'apporto di questo personale invisibile? Come porre un deciso e repentino freno all'emorragia di Funzionari Contabili? Semplicemente, garantendo condizioni d'impiego idonee ed adeguate al contesto in cui si opera e all'usura connessa alle delicate funzioni che si svolgono, ma anche alle pesanti responsabilità che si esercitano a beneficio immediato e tangibile di una moltitudine di utenti: detenuti, già provati e posti in una condizione di estrema fragilità a motivo della privazione della libertà, ai quali vanno garantiti i diritti fondamentali che direttamente impattano anche il benessere della loro permanenza in Istituto - con evidente beneficio per la sicurezza e per la quiete intramuraria; operatori della polizia penitenziaria, sovente costretti a turni massacranti e missioni lunghe e logoranti, per le quali la normativa prescrive ristori economici da quantificare e liquidare in tempi celeri; finanza pubblica, la cui tutela direttamente si riverbera sulla garanzia degli interessi patrimoniali della collettività in generale.

E allora, è assolutamente necessario riconoscere a livello giuridico, economico e di carriera la specificità di questo ruolo, che rappresenta un *unicum* nel panorama dei Funzionari di Stato. Naturalmente, come hanno intuito i nostri colleghi Funzionari della professionalità giuridico-pedagogica (i quali condividono con i Funzionari contabili il medesimo inquadramento nell'area dei funzionari e il medesimo, erroneo comparto, quello delle funzioni centrali) **tale ambizioso e doveroso obiettivo**, almeno per una politica che voglia dirsi giusta e lungimirante, **può essere raggiunto solo trasponendo ex lege tali particolarissimi funzionari in una carriera di diritto pubblico**, sottraendoli finalmente alle mortificazioni e storture causate dalla incomprensibile collocazione nel marasma del pubblico impiego cd. privatizzato. Infatti, il comparto di contrattazione che ci è stato assegnato (quello delle funzioni centrali) non potrà mai cogliere e riconoscere le specificità dei Funzionari Contabili, anche in ragione dell'estrema esiguità numerica e di conseguenza dello scarso interesse dei sindacati verso la nostra categoria. Non è un caso che i dipendenti penitenziari delle funzioni centrali stanno man mano creando organizzazioni associative per tutelare da sé diritti calpestati e lesi nei decenni passati nel pressoché assoluto silenzio generale.

Peraltro, forse non tutti sanno che sussistono già delle prescrizioni che vanno nel senso del riconoscimento di una specifica collocazione negoziale della categoria; le Regole penitenziarie europee, adottate dal Consiglio d'Europa nel 2006, al Titolo V, soffermandosi sulla Direzione e sul Personale, raccomandano che: **1)** il personale penitenziario deve essere adeguatamente formato sia all'atto dell'assunzione e sia nel divenire dello sviluppo professionale (sviluppo che, nel nostro caso, non esiste): sia ai Funzionari Contabili che ai Funzionari della professionalità giuridico pedagogica viene invece riservato un corso di formazione iniziale di sole tre settimane, evidentemente del tutto insufficienti considerando anche il ruolo di responsabilità e direzione che si riveste e la delicatezza delle funzioni tecniche esercitate; **2)** la remunerazione deve essere tale da permettere il mantenimento in servizio di personale competente: alle condizioni attuali, come già evidenziato, il personale di cui ai ruoli dei Funzionari del comparto funzioni centrali lascia l'Amministrazione Penitenziaria alla prima occasione utile, percependo l'inaccettabile iniquità fra (a) le responsabilità che si debbono esercitare nonché i carichi di un lavoro che investe direttamente la vita di persone fragili e sovente sofferenti dal punto di vista psichico come i detenuti ristretti e (b) ciò che si riceve in cambio a titolo di gratifiche, remunerazione, carriera; ciò che in un contesto lavorativo sano ed equilibrato dovrebbe essere un *do ut des* bilanciato ed equo, per i Funzionari Contabili non lo è sicuramente percependosi

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

una abnorme sproporzione fra ciò che si dà e ciò che si riceve; **3) probabilmente il punto dirimente:** i benefici e le condizioni di impiego devono riflettere l'esatta natura del lavoro come parte delle forze dell'ordine; in altre parole, sembra intendersi che al personale penitenziario debbano essere garantiti i benefici normativi ed economici riservati agli appartenenti alle forze dell'ordine di guisa che le condizioni d'impiego riflettano la specificità e gravosità delle prestazioni che si erogano a beneficio di tutti gli attori coinvolti nell'esecuzione penale intramuraria.

Per tutte le motivazioni che si sono richiamate, si spera efficacemente, l'Associazione Nazionale dei Funzionari Contabili chiede di battere - in tempistiche ragionevoli - una strada già proficuamente percorsa in passato dalla categoria dei Direttori di Istituto penitenziario. Costoro infatti, prima del 2005, anno in cui fu approvata la cd. Legge Meduri, erano anch'essi ingabbiati nell'errato inquadramento dell'ex comparto ministeri (adesso confluito nelle funzioni centrali) come funzionari direttivi, alla pari dei funzionari di ragioneria e ai funzionari del trattamento, che comunque rimanevano subordinati funzionalmente ai primi nonostante l'equivalenza di qualifica. L'intervenuta Legge Meduri sottrasse la figura dei Direttori di Istituto dal collocamento nel regime "contrattualizzato" di cui al Testo Unico sul Pubblico Impiego (d.lgs. 165/2001) ampliando la deroga di cui all'art. 3 del medesimo testo attribuendo pertanto - *giustamente* - un inquadramento dirigenziale alla figura. Infatti, al comma 3-ter dell'art. 3 si legge: "In deroga all'art. 2, commi 2 e 3 [che "privatizzano" il pubblico impiego], il personale della carriera dirigenziale penitenziaria [carriera dei Direttori di Istituto] è disciplinato dal rispettivo ordinamento". Nelle more dell'emanazione di un contratto di categoria che regolamenti puntualmente le specificità di cui a tale figura, i Direttori di Istituto nella nuova veste di Dirigenti penitenziari sono stati contrattualmente "appoggiati" alla disciplina in applicazione per i dirigenti della Polizia di Stato, attingendo il trattamento retributivo del Primo dirigente della Polizia di Stato e mutuando tutti gli altri istituti normativi, per quanto compatibili. In questo modo si è garantita una carriera dirigenziale e di diritto pubblico ai Direttori di Istituto, pienamente in linea con i livelli di responsabilità ricoperti.

Sulla scorta di quanto rappresentato, l'Associazione Nazionale dei Funzionari Contabili chiede il riconoscimento della specificità e della gravosità delle funzioni di responsabilità svolte, tenendo sempre conto dell'**utenza servita**, del **contesto lavorativo sui generis** e delle **interessenze con la sicurezza e con il trattamento**, attraverso un ulteriore ampliamento della deroga di cui all'art. 3 del Testo Unico sul Pubblico Impiego di guisa che anche i Funzionari Contabili transitino in una carriera (che noi attualmente non abbiamo!) di diritto pubblico. Si tratterebbe di un carriera sempre da funzionari direttivi (al contrario dei Direttori, che ebbero giustamente una carriera dirigenziale) ma con progressioni economiche e di carriera certe e scadenze, automatiche o per meriti comparativi, e a sviluppo dirigenziale, esattamente al pari della carriera dei funzionari direttivi di polizia penitenziaria, anch'essa a sviluppo dirigenziale in relazione all'esperienza maturata (anni di servizio nella qualifica) e alle valutazioni per merito comparativo.

Nell'idea di questa Associazione, gli attuali Funzionari Contabili ex F1 trasposti con contratto di diritto pubblico sarebbero equiparati ai vice-commissari di polizia penitenziaria negli istituti economici; gli attuali F.C. ex F2 sarebbero equiparati ai commissari, gli F3 ai commissari capo, mentre gli F4-F5 diventerebbero Dirigenti Contabili Aggiunti (prima qualifica non più "parametrizzata") e gli F6-F7 diventerebbero Dirigenti Contabili. In seguito sarà altresì possibile vagliare l'ulteriore sviluppo verso la prima qualifica dirigenziale "pura" (quella del Primo Dirigente)

Associazione Nazionale Funzionari Contabili

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

con posti di funzione da assegnare nei Provveditorati Regionali e al Dipartimento - così com'è appena accaduto, peraltro, per i primi dirigenti di polizia penitenziaria.

Ad ogni modo, le progressioni economiche e di carriera all'interno della Nuova carriera dei Funzionari Contabili penitenziari seguirebbero le tempistiche e modalità di volta in volta vigenti per gli appartenenti al ruolo dei funzionari direttivi di polizia penitenziaria; tendenzialmente, le prime due progressioni sarebbero "automatiche" al decorrere di un certo lasso temporale mentre per raggiungere la qualifica di Dirigente Contabile Aggiunto e Dirigente Contabile si ricorrerà alla valutazione per merito comparativo nell'ambito di un certo numero di posti stabiliti ogni anno.

Con un simile intervento riformatore i Funzionari Contabili avrebbero finalmente una carriera; non una carriera rapida ma almeno una carriera fatta di tappe certe, sempre in relazione al merito lavorativo. In più, godrebbero di un trattamento economico e di altri istituti normativi notevolmente migliori rispetto a quelli attualmente in godimento. Avrebbero altresì una sistemazione ordinamentale definitiva che ne riconosca le specificità e, lungo questa direttrice, garantisca all'Amministrazione Penitenziaria, allo Stato e alla Nazione una figura che non migrerebbe più in massa verso altre amministrazioni.

Con l'auspicio che la questione voglia essere opportunamente approfondita, l'Associazione Nazionale dei Funzionari Contabili rimane a disposizione per ogni utile interlocuzione, suggerimento e proposta.

