

# UIL PA Penitenziari

Con la nota in riferimento codesta Amministrazione chiede il parere della Scrivente sul punto se possano avere ulteriore corso le procedure di riqualificazione del proprio personale, consistenti nei c.d. passaggi all'interno dell'area di inquadramento, dopo la sentenza della Corte Costituzionale 16 maggio 2002, n.194, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme, riguardanti il personale dell'amministrazione finanziaria, che attribuivano miglioramenti di status non compatibili con i principi del pubblico concorso. La sentenza, come è noto, ha avuto ampia risonanza sui mezzi di informazione, e attenta considerazione da parte dell'ARAN.



## UIL PA Penitenziari

*Avvocatura Generale dello Stato*

Codesto Ministero espone che la procedura di attribuzione di passaggi all'interno dell'area hanno riguardato 523 posti nell'area C, posizione economica C3; 1518 posti nell'area C, posizione economica C2; 716 posti nell'area B, posizione economica B3; 475 posti nell'area B, posizione economica B2.

Si tratta, dunque, di un problema che riguarda circa 3000 impiegati, oggi in attesa dell'immissione in servizio nelle nuove posizioni economiche; chiarisce, infine, codesto Ministero che le procedure in questione si conclusero, con l'approvazione delle relative graduatorie, con provvedimenti del 15 marzo 2002, vistati dall'organo di controllo il 30 aprile successivo; i conseguenti provvedimenti di inquadramento a far data dal 27 maggio successivo, sono rimasti, appunto, in sospenso nel dubbio della loro legittimità dopo la sentenza predetta.

\* \* \*

La sentenza della Corte Costituzionale 16 maggio 2002, n.194, di certo non è direttamente incisiva sulle procedure di cui oggi si tratta: quella sentenza, invero, ha espunto dall'ordinamento giuridico l'art. 3, commi 205, 206 e 207 della legge 28 dicembre 1995, n.549, come modificato dall'art. 22, comma 1, lettere a), b) e c) della legge 13 maggio 1999, n.133, nonché l'art. 22, comma 2, della medesima legge 13 maggio 1999, n.133, che non hanno a che vedere con la disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'amministrazione penitenziaria; né direttamente rilevanti in ordine al problema all'esame appaiono le considerazioni di cui ai passaggi motivazionali contenuti nella ricordata pronuncia, sia perché le sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto vincolante limitatamente al dispositivo, sia perché l'interpretazione delle norme giuridiche con la forza del "precedente" spetta, nel nostro sistema, ad altri organi. E' tuttavia innegabile che tale sentenza, per l'autorevolezza della sua ~~forza~~ <sup>forza</sup>, non può essere ignorata; anzi è stato opportuno prenderla quale occasione di riflessione ai fini dell'eventuale esercizio dell'autotutela amministrativa ed in questo senso non può non apprezzarsi lo scrupolo dell'Amministrazione di curare



## UIL PA Penitenziari

*Avvocatura Generale dello Stato*

ogni approfondimento per la ragionevole certezza della legittimità della propria azione.

\* \* \*

Il quadro di riferimento delle procedure sottoposte allo scrutinio della Scrivente sta nel contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto dei Ministeri del 16 febbraio 1999, in G.U. 25 febbraio 1999, n. 46 S.O., che ha introdotto le aree di inquadramento (A,B,C) nelle quali sono state accorpate le previgenti nove qualifiche funzionali; nelle aree funzionali B e C sono articolate diverse posizioni economiche (B1, B2, B3; C1, C2, C3); a ciascuna posizione economica corrispondono "specifiche professionali" e "contenuti professionali" o "caratteristiche professionali" di base; si accede alle varie posizioni economiche dall'esterno mediante pubbliche procedure concorsuali, oppure dall'interno con le modalità, che, appunto, sono descritte dal CCNL, e che a loro volta si distinguono in procedure di passaggio interno tra aree e in procedure di passaggio all'interno dell'area.

Il passaggio all'interno dell'area avviene, a norma dell'art. 15 CCNL, "mediante percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale ... con graduatoria finale"; elementi di valutazione sono anche "la posizione economica di provenienza ... l'esperienza professionale acquisita ed il possesso di titoli di studio e professionali coerenti con i processi di riorganizzazione o innovazione tecnologica".

\* \* \*

Vigente il CCNL di cui si è fatto cenno, intervenne, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, l'art. 12 della legge 28 luglio 1999, n.266, che conferì delega al Governo per la riorganizzazione di quel personale, in particolare con la previsione dell'ampliamento delle dotazioni organiche, dell'adeguamento dei profili professionali, dell'istituzione di un ruolo direttivo ordinario, con trattamento analogo a professionali, dell'istituzione di un ruolo direttivo ordinario, con trattamento analogo a quello della Polizia di Stato, dell'adeguamento dei



## UIL PA Penitenziari

*Avvocatura Generale dello Stato*

livelli di professionalità; ed il Governo esercitò la delega adottando il d.lgs. 21 maggio 2000, n.146, tenendo conto, doverosamente, anche del vigente CCNL; in particolare, vennero aumentate di 1140 e 62 unità le dotazioni organiche, rispettivamente, dell'area funzionale C e dell'area funzionale B, con contestuale riduzione di complessive 453 unità della dotazione organica di cui al DPCM 27.4.1999; in un secondo tempo si sarebbero individuate le dotazioni organiche dei singoli profili all'interno delle aree, con la contestuale individuazione delle 453 unità da ridurre. Era, infine, chiarito che le assunzioni derivanti dall'aumento delle dotazioni organiche restavano escluse dalla programmazione delle assunzioni e comunque non venivano conteggiate ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del personale in servizio, previsto dalle apposite norme.

Si tratta, all'evidenza, di una disciplina di favore per il personale, il quale, come puntualmente osserva codesto Ministero, non aveva avuto, nella maggior parte dei casi, fino ad allora, alcuna possibilità di progressione in carriera; ma il favore per il personale non contraddiceva - anzi, coincideva con - l'interesse pubblico, posto che il nuovo assetto avrebbe permesso di fornire un miglior servizio attraverso la presenza di operatori qualificati e numericamente adeguati.

\* \* \*

In tale contesto normativo si pongono, dunque, le procedure delle quali oggi si tratta, sia quelle per il passaggio di posizione economica all'interno della medesima area (procedure, come si è ricordato, da tempo esaurite: manca solo l'immissione in servizio) sia quelle per il passaggio dall'una all'altra area, che sono in fase di avvio (per il 48% dei posti disponibili).

\* \* \* \* \*

Per la verità, le considerazioni della sentenza della Corte Costituzionale n. 194/2002 non costituiscono un'improvvisa ed imprevedibile novità: è risaltante l'affermazione che l'art. 97 Cost. impone la procedura concorsuale quale regola per la copertura dei posti nei ruoli della pubblica Amministrazione: la sentenza n.1 del 1999, ampiamente richiamata, è una delle tante in argomento nel senso che il



## UIL PA Penitenziari

*Avvocatura Generale dello Stato*

"passaggio a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o comunque senza criteri selettivi o verifiche attitudinali adatte a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati ... (in) una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale " non può non essere ritenuto illegittimo (Corte Cost. n.314/94, n.478/95, n.320/97, ex multis precedenti la n.194/02; più recente, successiva alla ripetuta sentenza 194/02, è la sentenza 29 maggio 2002, n. 218, a proposito del personale della Camera di Commercio).

\* \* \*

Non è possibile negare che nell'impianto del vigente CCNL le varie posizioni economiche siano vere e proprie qualifiche: lo dimostrano, da un lato, il sistema dell'inquadramento automatico del personale in servizio, ognuno transitato nella posizione economica corrispondente alla qualifica, dall'altro il sistema di reclutamento mediante procedura concorsuale pubblica per ognuna delle posizioni economiche, che si spiega soltanto postulando l'esistenza di posti in organico di quella natura e per quei compiti.

Ma questo non significa che sia vietata dalla Costituzione qualsiasi norma che disponga la possibilità che accedano a quei posti - con procedimento diverso da quello pubblico - i dipendenti già in servizio, nello sviluppo di una carriera per così dire ordinaria: tali dipendenti, peraltro, nel momento del loro primo accesso in servizio non possono non aver superato il pubblico concorso (o aver beneficiato di apposita, eccezionale norma in deroga: si pensi ai ciechi o agli invalidi di guerra); quello che non si può fare, e che la Corte Costituzionale ha sempre stigmatizzato, è di riservare al personale già in servizio una percentuale di posti (delle superiori qualifiche) così preponderante rispetto al totale, da vanificare la regola del concorso pubblico per la copertura dei posti superiori, sostituito da un sistema, di puro favore e comunque di ben diversa natura, consistente nello scivolamento verso l'alto di chi già sia in servizio: in tal modo l'organizzazione



## UIL PA Penitenziari

*Avvocatura Generale dello Stato*

burocratica si troverebbe, irrazionalmente, ad assumere per pubblico concorso solo nei "gradini" inferiori della "gerarchia".

E' invece possibile - giusta la giurisprudenza della Corte Costituzionale - prevedere il concorso riservato agli interni quando abbia una giustificazione alla base e sia comunque organizzato in modo da garantire il pubblico interesse alla scelta dei migliori e dunque non si risolva, di fatto, in una mera attribuzione del posto superiore sulla base della sola anzianità -(sul punto, le sentenze prima ricordate sono esplicite: si vedano in particolare la n. 1/99 e la n.218/02).

Nel caso che oggi interessa - quello dei passaggi all'interno delle aree - i presupposti di legittimità costituzionale sembrano tutti presenti: ma è bene chiarire che se così non fosse l'Amministrazione non sarebbe abilitata a disapplicare la legge (dovrebbe invero segnalare la questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le modifiche normative del caso e sospendere le procedure solo nell'ipotesi di avvio delle modifiche in tempi rapidi).

Comunque il sistema all'esame appare non del tutto difforme dai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale: c'è una notevole percentuale di posti destinata al concorso esterno, c'è il rispetto dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori (pur tra gli interni) perché non s'è fatto uso "abnorme" dell'anzianità, essendosi invece privilegiata la posizione economica superiore rispetto all'anzianità posseduta dai candidati appartenenti alla posizione economica inferiore, si è salvaguardata la professionalità di appartenenza consentendo l'ammissione ai corsi per il passaggio nella posizione superiore di un profilo diverso solo in ipotesi di posti in esubero, di possesso di titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, e di verifica delle diverse mansioni superiori svolte: si è, in una parola, congruamente armonizzato l'interesse (anch'esso non solo privato, peraltro) ad una adeguata soddisfazione delle legittime aspettative dei dipendenti con l'interesse alla scelta dei migliori.



# UIL PA Penitenziari

Avvocatura Generale dello Stato

Più delicato è il problema dei passaggi da un'area alla posizione economica iniziale dell'area immediatamente superiore cui sono stati destinati il 48% dei posti disponibili. In effetti, trattandosi di procedure ancora in fase di avvio, sarebbe bene che codesta Amministrazione si coordinasse con le altre e comunque attendesse le determinazioni dell'ARAN (che come è noto sta dedicando al tema particolare attenzione) nonché le eventuali iniziative della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Certo è, comunque, che nello specifico del rapporto di lavoro del personale dell'Amministrazione Penitenziaria la percentuale, dei posti 48% per i passaggi interni da area ad arca non è insignificante ed è per questo che la Scrivente si riserva, occorrendo, di tornare all'esito degli approfondimenti in corso da parte dell'ARAN.

\* \* \*

In conclusione, è parere della Scrivente che codesto Ministero non abbia ostacoli normativi alla definizione delle procedure di passaggio all'interno dell'area ex art. 15 lett. b) del vigente CCNL ed alla conseguente immissione in servizio nelle nuove posizioni economiche dei dipendenti interessati. Il presente parere è stato sottoposto all'esame del Comitato Consultivo che lo ha approvato nella seduta del 3.7.2002.

L'AVVOCATO GENERALE  
*[Handwritten Signature]*