



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DELLA FORMAZIONE

Prot. n.

LETTERA CIRCOLARE



GDAP-0393460-2007

PU-GDAP-1a00-18/12/2007-0393460-2007

Ai Sigg. Provveditori Regionali
dell'Amministrazione Penitenziaria

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Segreteria Generale

Al Sig. Capo del Dipartimento
per la Giustizia Minorile

Ai Sigg. Direttori Generali dell'Amministrazione
Penitenziaria

Al Sig. Direttore dell'Istituto Superiore degli Studi
penitenziari

Ai Sigg. Direttori delle Scuole di Formazione ed
Aggiornamento del Personale

Al Sig. Direttore del Centro Amministrativo "G.
Altavista"

Ai Sigg. Direttori dei Centri per la
Giustizia Minorile

e, p. c.

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Ufficio per le Relazioni Sindacali e per le Relazioni con
il Pubblico

LORO SEDI

OGGETTO: Rapporti informativi del personale non direttivo di Polizia penitenziaria anno 2007
(Mod. 6/7 D.A.P.).



Ministero della Giustizia

Avuto riguardo alle indicazioni contenute nella nota dell'ufficio del Capo del Dipartimento nr. 0317953 del 17 ottobre 2007, relativa ai rapporti informativi per il personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, in cui si afferma la necessità che siffatti rapporti siano redatti con la dovuta attenzione e ponderazione, stante la loro incidenza sulle aspettative di carriera del personale cui si riferiscono, si ritiene opportuno formulare le seguenti direttive, in attesa, peraltro, di un più ampio ripensamento dell'intero sistema valutativo dell'attività devoluta agli appartenenti al predetto Corpo.

A) Contenuti e modalità di redazione dei rapporti informativi

Com'è noto, l'art. 44 del decreto legislativo del 30 ottobre 1992, n. 443 disciplina le modalità di redazione dei rapporti informativi annuali relativi agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, al fine di consentire la formulazione del giudizio complessivo.

L'art. 44, peraltro, àncora predetti rapporti, che devono concludersi con un giudizio complessivo (secondo una graduazione, *significativamente discendente*, che muove da "ottimo" e giunge sino a "insufficiente"...), a diversi parametri di giudizio, specificamente elencati nel comma 4, ciascuno dei quali, a sua volta, si fonda su una pluralità di elementi di giudizio, analiticamente individuati dagli allegati alle tabelle A e B unite al D. M. 9 febbraio 1993 e ribaditi nella Circolare n. 239756/5.1 del 13 Dicembre 1993 nonché nella Circolare n. 3393/5834 del 14 Dicembre 1994, i cui contenuti comunque si richiamano integralmente.

Ciò che preme sottolineare, tuttavia, è che:

1) l'attribuzione a siffatti elementi di giudizio dei coefficienti numerici (ricompresi tra un minimo di 1 e un massimo di 3), deve essere condotta con la riflessione e l'attenzione che l'assolvimento di un compito tanto delicato inderogabilmente richiede;

2) il giudizio complessivo deve essere sorretto da congrua motivazione (ex art. 44, comma 2, decreto legislativo n. 443/92) nel senso che essa, anche alla luce del dettato dell'art. 3 della Legge 241/90, deve rendere chiare le circostanze di fatto e l'*iter logico-giuridico* che hanno indotto l'organo competente a decidere in una certa maniera, specie ove il medesimo abbia, come nel caso di specie, un margine di discrezionalità piuttosto ampio. Si deve, pertanto, ritenere illegittimo il ricorso a formule generiche o di stile, come tali incapaci di esprimere le peculiarità che connotano il caso specificamente esaminato.



Ministero della Giustizia

Al fine di meglio specificare l'obbligo di motivazione esplicitamente posto dall'art. 44, comma 2, del decreto legislativo n. 443/92, sembra opportuno richiamare autorevole orientamento del massimo consesso della giustizia amministrativa, il quale ha affermato l'insufficienza dell'indicazione numerica e il conseguente obbligo di motivazione, imponendo, "in linea con l'ineludibile principio di trasparenza di rendere percepibile l'*iter* logico seguito nell'attribuzione del punteggio, quantomeno mediante taluni elementi, che concorrano a integrare e chiarire la valenza del punteggio, esternando le ragioni dell'apprezzamento sinteticamente espresso con l'indicazione numerica".

In particolare, poi, la flessione nell'attribuzione dei punteggi ad alcuno degli elementi di giudizio *de quibus*, risolvendosi in un provvedimento produttivo di effetti sfavorevoli per il destinatario, deve trovare conforto in una puntuale e adeguata motivazione, che renda, cioè, esplicite le specifiche e comprovate ragioni in forza delle quali l'organo competente ritiene di dovere modificare *in pejus* la propria precedente determinazione.

È appena il caso di ricordare, peraltro, che i punteggi devono rappresentare l'espressione numerica di apprezzamenti che si riferiscano a episodi concreti, a condotte oggettive, e non già semplicemente ad atteggiamenti o qualità estranee a quelle tipizzate dal legislatore nell'art. 44 del decreto legislativo n. 443/92 e specificate poi nel succitato D. M..

Nella redazione dei giudizi informativi, inoltre, bisogna rispettarne la *ratio*, la quale va ravvisata nella volontà non già di avvilire, ma piuttosto di motivare il personale dipendente, stimolandone l'impegno e l'adozione di comportamenti costantemente improntati a correttezza, competenza e senso di responsabilità. I rapporti informativi, infatti, che già a tenore del dettato legislativo sono volti a "delineare la complessiva personalità dell'appartenente al Corpo" (come testualmente recita l'art. 44, comma 4, del decreto legislativo n. 443/92), non si atteggiavano alla stregua di strumenti sanzionatori di eventuali carenze imputabili all'appartenente stesso nell'espletamento delle mansioni che gli sono proprie.

Essi, piuttosto, devono valere a evidenziare le abilità, le competenze e le attitudini che il dipendente possiede o abbia sviluppato, a riconoscere l'impegno dallo stesso profuso nell'assolvimento del servizio cui è addetto o preposto, nonché eventualmente a far luce sugli aspetti dell'attività dal dipendente prestata che risultino lacunosi o inadeguati, ma al solo fine



Ministero della Giustizia

di promuoverne una maggiore consapevolezza, consentendogli in tal modo di apprendere o sviluppare le competenze e/o le conoscenze rispetto alle quali egli sia risultato manchevole.

E proprio in occasione della formulazione dei rapporti informativi, e in particolare nell'evenienza in cui s'imponga una modificazione peggiorativa del giudizio complessivo, è auspicabile che il Responsabile dell'area sicurezza formuli, sulla scorta delle risultanze di predetto giudizio e nell'ambito di distinta raccomandazione cui deve essere garantita la necessaria riservatezza, delle proposte capaci di suggerire al dipendente interessato delle indicazioni che egli possa seguire al fine di migliorare il proprio contributo all'attività complessivamente devoluta all'istituzione in cui è inserito.

Si ritiene, inoltre, opportuno ribadire – richiamando sul punto la Circolare n. 3393/5843 del 14 Dicembre 1994 e quella n. 0369235 del 21 novembre 2006 – che alcune situazioni, quali, in particolare, le assenze dal servizio per infermità, purché – com'è ovvio – regolarmente comprovate, non possono essere valutate negativamente *ex se*. Conseguentemente, deve ritenersi illegittima la formulazione di un giudizio complessivo deterioro rispetto a quello formulato per il passato, ovvero l'attribuzione di un coefficiente inferiore ad alcuno degli elementi di giudizio, giustificati sulla base della mera assenza dal servizio per malattia del dipendente interessato, in difetto, pertanto, di altri elementi idonei a confortare un giudizio complessivamente meno favorevole per il dipendente stesso.

Del pari, deve essere escluso ogni automatismo tra l'irrogazione di una sanzione disciplinare e una modificazione *in pejus* del giudizio complessivo, come dimostrato anche dal dettato legislativo (art. 44 cit., comma 3) che si limita esclusivamente a far derivare dall'irrogazione di una sanzione più grave della deplorazione, il divieto di attribuire un giudizio complessivo superiore a "buono". Conseguentemente, la valutazione – ai fini di una modificazione deterioro del giudizio complessivo – di un comportamento eventualmente tenuto dal dipendente, che sia stato disciplinarmente sanzionato o che, pur non essendo stato ritenuto meritevole di sanzione disciplinare ovvero non essendo sussumibile in alcuna delle infrazioni tipizzate, appaia tuttavia non appropriato, non può prescindere dalla presenza di altri riscontri, i quali, considerati unitariamente al precedente, rendano attendibile una modifica peggiorativa del giudizio finale.

Vanno, inoltre, evitate inconciliabili contraddizioni nelle valutazioni dei vari elementi che concorrono alla formulazione del giudizio generale, al fine di garantirne l'intima coerenza logica.



Ministero della Giustizia

Tanto premesso, si ritiene opportuno introdurre rilevanti elementi di trasparenza e di "collegialità" nell'iter di formazione dei rapporti informativi, nel senso che, pur nel rispetto delle disposizioni normative che prevedono gli organi specificamente competenti a compilare siffatti rapporti (artt. 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo n. 443/92), questi tuttavia devono essere il portato degli apprezzamenti espressi da una pluralità di soggetti e, in particolare, da coloro che possono validamente contribuire a formulare un giudizio sulle qualità professionali, intellettuali e culturali del dipendente di cui si tratta, quali compendiate nei più volte citati parametri ed elementi di giudizio.

Tali innovazioni, peraltro, appaiono coerenti con l'impianto della legge fondamentale sul procedimento amministrativo: una delle innovazioni più rilevanti introdotte dalla legge 241/90, infatti, è quella di avere approntato una serie di disposizioni dirette, tra l'altro, a garantire e salvaguardare la posizione del cittadino dinanzi al potere discrezionale della P. A. È evidente, inoltre, come la fase rappresentata dalla compilazione dei rapporti informativi, in quanto tecnicamente fase istruttoria, essendo volta a *raccogliere* tutti gli elementi necessari per pervenire alla decisione finale, rappresenta il momento centrale del procedimento amministrativo in esame, conseguentemente appare opportuno che la stessa riceva adeguata considerazione.

A tal fine, si ritiene di potere suggerire, quale modalità più efficace per la raccolta delle informazioni e degli elementi necessari ai fini della formulazione di un compiuto rapporto informativo, che simili contributi siano acquisiti dall'organo competente a formulare il medesimo rapporto, nell'ambito di apposite riunioni da tenersi secondo le modalità che si esporranno di seguito.

In particolare, a tali riunioni, che dovranno essere indette in occasione della redazione dei rapporti informativi, su iniziativa dell'organo responsabile della formulazione dei rapporti stessi (ex artt. 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo n. 443/92) che dovrà presiederle, dovranno partecipare tutte le figure che possono legittimamente esprimere un apprezzamento sull'attività svolta dal dipendente, secondo i precisi parametri ed elementi di giudizio individuati dalla normazione primaria e secondaria più volte citata.

Il rapporto informativo, quindi, dovrà essere formulato dall'organo di volta in volta competente ad adottarlo (ex artt. 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo n. 443/92), sulla scorta degli elementi emersi in sede di predetta riunione. Ciò al fine di mettere l'Autorità competente nelle



Ministero della Giustizia

condizioni di esprimere un giudizio complessivo che rifletta una valutazione completa dell'apporto professionale del dipendente nell'anno in corso.

Ne consegue che, nel caso, ad esempio, di rapporti informativi che si riferiscano al personale non direttivo in servizio presso gli istituti penitenziari, tali rapporti, pur dovendo essere adottati dall'organo di volta in volta competente, devono essere il risultato di una pluralità di apporti, che potranno essere convenientemente espressi nell'ambito delle previste riunioni, le quali, a seconda della qualifica rivestita dal dipendente cui il rapporto informativo si riferisce, potranno essere così composte:

- a) nell'ipotesi di rapporti informativi che si riferiscano agli appartenenti al ruolo degli ispettori, dal direttore dell'istituto, dal/i vice di questi ove presenti, dal responsabile dell'area sicurezza, nonché dalle altre figure direttive operanti in siffatta area;
- b) nell'ipotesi, poi, di personale del ruolo dei sovrintendenti, dalle figure indicate nel punto precedente insieme con gli appartenenti al ruolo degli ispettori specificamente preposti ai servizi svolti dai sovrintendenti da valutare;
- c) nel caso, infine, di personale del ruolo degli assistenti e degli agenti, dal responsabile e dagli altri funzionari dell'area sicurezza, nonché dagli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti che siano preposti ai servizi assolti dagli agenti e dagli assistenti cui i rapporti informativi si riferiscono.

Analoghe modalità potranno essere osservate nella redazione dei rapporti informativi che si riferiscano al personale non direttivo che presta servizio presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, i Provveditorati regionali, i servizi e le scuole dell'Amministrazione penitenziaria, sempre che – com'è ovvio – le relative peculiarità organizzative lo consentano.

La procedura sinora descritta appare in grado di assicurare il rispetto di quei principi di trasparenza (ex art. 1, L. 241/90 come recentemente novellato dall'art. 1, comma 1, lett.a), della legge dell'11 febbraio 2005, n. 15, e imparzialità (ex art. 97, 1° comma, Cost.) cui i pubblici poteri devono sempre informare la loro azione. Essa, inoltre, rendendo comprensibili le ragioni, in punto di fatto e di diritto, che hanno indotto l'Amministrazione ad adottare un certo giudizio, può sortire effetti positivi anche in termini di deflazione del numero di ricorsi proposti avverso giudizi complessivi non sufficientemente o non adeguatamente motivati.



Ministero della Giustizia

D'altra parte, è evidente che, ove siffatto contenzioso venga ugualmente instaurato, la presenza di una congrua motivazione consentirebbe alle competenti Commissioni ex art. 50 del decreto legislativo n. 443/92, di espletare il prescritto sindacato sotto il profilo della ragionevolezza, della coerenza e della logicità nonché della legittimità dei giudizi in parola, controllo difficile da assicurare in assenza di una adeguata esternazione delle ragioni che hanno indotto l'organo competente alla formulazione di un giudizio avente un dato contenuto.

A quest'ultimo riguardo, peraltro, si ritiene opportuno ricordare che, al fine di agevolare l'istruttoria degli eventuali ricorsi gerarchici proposti ex art. 45, comma 4, del decreto legislativo 443/92, è opportuno che gli stessi siano corredati, all'atto della trasmissione, della seguente documentazione:

- a) *rapporto informativo dell'anno in questione (2007);*
- b) *rapporto informativo dell'anno precedente (2006);*
- c) *foglio matricolare aggiornato.*
- d) *ogni notizia utile per la trattazione degli stessi, secondo le indicazioni che si sono fornite nel paragrafo precedente;*

B) Tempi e modalità tecniche di redazione dei rapporti informativi

In relazione alla prossima redazione dei prescritti giudizi complessivi per il personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, si invitano le SS.LL. ad attendere, ove non si sia già provveduto, al ritiro, entro il 20 dicembre p.v., presso la Direzione Generale del Personale e della Formazione, Sezione Promozioni ed Avanzamenti Polizia penitenziaria "rapporti informativi" – stanza n. 19 -, mediante corriere¹ e con idoneo automezzo dell'Amministrazione, il cui impiego si intende, con la presente, formalmente autorizzato, dei nuovi Mod. 6 e 7 D.A.P. relativi ai rapporti informativi del personale di polizia penitenziaria per l'anno 2007.

Sarà cura, poi, delle SS.LL. provvedere alla consegna dei succitati moduli alle Direzioni degli istituti e servizi territorialmente dipendenti, alle scuole di formazione ed aggiornamento del

¹ Il ritiro dovrà avvenire mediante il corriere che, mensilmente, provvede alla consegna delle pratiche di promozione del personale del Corpo di polizia penitenziaria. Il termine normalmente previsto per l'invio delle pratiche di promozione relative al personale che ha maturato il diritto allo scrutinio nel mese di novembre 2006 (10 dicembre 2007), pertanto, in via eccezionale, è prorogato, sempre ove non si sia già provveduto, al 19 dicembre 2007.



Ministero della Giustizia

personale, nonché ai centri per la Giustizia minorile e agli istituti penali minorili ubicati nell'ambito territoriale di competenza.

Avuto riguardo, infine, alle modalità di redazione dei rapporti informativi, si raccomanda - allo scopo di agevolarne le procedure di lettura ottica - che la compilazione degli stessi venga eseguita con modalità di scrittura elettronica negli spazi appositamente individuati, secondo l'esempio riportato:

Matricola modalità di compilazione corretta

Matricola modalità di compilazione errata

Si precisa, da ultimo, che i rapporti informativi dell'anno 2007, una volta notificati agli interessati, devono pervenire, in originale, alla Direzione Generale del Personale e della Formazione Ufficio III- sez. Promozioni ed Avanzamenti "rapporti informativi" Polizia penitenziaria - stanza n.19 - (avendo cura di non piegare né spillare gli stessi) - a mezzo corriere - non oltre il 31 maggio 2008.

Le SS. LL. sono invitate a portare a conoscenza delle direzioni degli istituti e servizi dipendenti il contenuto della presente circolare.

Si ringrazia, certi della consueta collaborazione.

IL DIRETTORE GENERALE

dott. Massimo De Pascalis

