Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 1754

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori D'ANGELO, RICCARDI, ROMANO, ANGRISANI, DONNO e LEONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MARZO 2020

Disposizioni relative ai funzionari giuridico pedagogici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Il provvedimento in esame si rende opportuno al fine di conferire maggiore effettività alla funzione rieducativa della pena attraverso più proficue sinergie tra gli operatori del sistema penitenziario.

Nonostante siano passati oltre 40 anni dall'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, a tutt'oggi si assiste di frequente, nell'esecuzione penale intramuraria, a dispute tra istanze di risocializzazione ed istanze di sicurezza che parrebbero sintomatiche del mancato perseguimento, da parte di tutti gli operatori penitenziari, del compito istituzionale a loro attribuito, e cioè l'inclusione sociale dell'autore di reato.

Talora si registrano atteggiamenti di reciproca diffidenza tra gli operatori penitenziari che non favoriscono la circolarità delle informazioni fondamentali afferenti agli utenti ed alle dinamiche intramurarie, atteggiamenti che quindi finiscono per rendere non proficuo il processo di osservazione della personalità dell'autore di reato.

Quanto sopra evidenziato è essenzialmente riconducibile all'attuale assetto organizzativo dei profili professionali che è radicalmente dicotomico e non ha favorito un senso di comune appartenenza tra i citati operatori.

Tale assetto si struttura su una radicale differenza di *status* tra appartenenti ad un Corpo di polizia (gli operatori di polizia penitenziaria) e i funzionari giuridico pedagogici i quali ultimi rivestono uno *status* che non si differenzia dagli altri funzionari appartenenti al comparto Funzioni centrali.

Inoltre, nessuna gratificazione né morale, né economica differenzia tali funzionari dagli altri appartenenti al comparto citato.

Non sussiste ancora in atto alcun riconoscimento della specificità della figura professionale dei funzionari giuridico pedagogici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, specificità che discende dalla peculiarità dei compiti esercitati e del contesto lavorativo in cui questi ultimi vengono esplicati.

In particolare, tale figura si distingue dalle altre appartenenti al comparto Funzioni centrali:

per responsabilità (sugli stessi grava parte della responsabilità della restituzione alla società libera di coloro che hanno violato il patto sociale o della mancata restituzione in libertà, attraverso l'osservazione scientifica della personalità, l'approntamento dei programmi di trattamento e la valutazione del percorso intramurario effettuato dal reo quando viene incardinato un procedimento di sorveglianza);

per rischio personale (il funzionario citato svolge la sua attività lavorativa a contatto con i detenuti all'interno degli istituti penitenziari ed appone la propria firma sugli atti di osservazione che vengono inviati alla magistratura di sorveglianza nei procedimenti di concessione di misure alternative e degli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, e non di rado riceve minacce esplicite o velate da parte degli utenti o manifestazioni aggressive da parte degli stessi;

per particolare esposizione a fattori di stress (il rischio *burn-out* di cui tanto si parla investe anche i funzionari giuridico-pedagogici);

per la speciale capacità e l'impegno professionale richiesti ed esplicati nell'effettuazione dell'osservazione scientifica della personalità degli autori di reato.

Tali aspetti giustificano senza ombra di dubbio la qualificazione di lavoro usurante dell'attività esercitata dai funzionari giuridico pedagogici.

Queste considerazioni sono alla base del presente di disegno di legge che si pone come obiettivo di pervenire ad un diverso assetto organizzativo del personale che attende al trattamento penitenziario al fine di agevolare la maturazione di un senso di comune appartenenza e il reciproco riconoscimento dei ruoli.

Tale provvedimento ha, quindi, la finalità di promuovere un'osmosi culturale-professionale tra il personale di polizia penitenziaria ed i funzionari giuridico pedagogici nonché la comune considerazione, in ogni singolo operatore, di tutti gli interessi tutelati nell'esecuzione penale intramuraria.

Trattasi di un processo di interazione circolare tra gli aspetti appena considerati, che consentirebbe a tutti gli operatori del trattamento di perseguire un unico obbiettivo istituzionale, il reinserimento sociale del reo.

Tale processo, inoltre, non potrà che avere positive conseguenze anche in direzione di un'accelerazione del percorso di umanizzazione della pena attraverso più funzionali relazioni interprofessionali tra gli operatori istituzionali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che si occupano del trattamento penitenziario.

Si evidenzia, inoltre, che i già funzionari giuridico pedagogici legittimamente rivendicano un riconoscimento giuridico ed economico (compresa la progressione in carriera) adeguato al ruolo ed ai compiti svolti attraverso la creazione di un ruolo tecnico del Corpo di polizia penitenziaria in cui assorbire i funzionari giuridico pedagogici, da denominare « ruolo tecnico dei direttori del trattamento » e riservare a tali funzionari un trattamento giuridico ed economico analogo a quello previsto dagli attuali funzionari del corpo citato.

Altra *condicio sine qua non* per il conseguimento del compito degli operatori penitenziari è rappresentata dalla possibilità di sganciare tale ruolo tecnico da qualsiasi dipendenza gerarchica rispetto ai commissari penitenziari, ma riservare la dipendenza dei funzionari giuridico pedagogici soltanto nei rapporti con il direttore di istituto e ferma restando l'autonomia professionale di ciascun funzionario per gli aspetti squisitamente tecnici di loro competenza.

L'assetto organizzativo, come sopra delineato, garantisce *performance* dirette all'inclusione sociale del reo e non intaccherebbe minimamente la vocazione al trattamento rieducativo dei funzionari giuridico pedagogici, fondata su capisaldi irrinunciabili, tra cui l'attitudine allo scrupoloso rispetto del dettato costituzionale e la formazione multidisciplinare.

Attraverso tale assetto organizzativo degli operatori penitenziari istituzionali, pertanto, non sono ipotizzabili contaminazioni securitarie per i funzionari giuridico pedagogici.

Esso mira invece a creare fertile terreno per le effettive sinergie necessarie a condurre a buon fine i percorsi di risocializzazione.

Si sottolinea, inoltre, che l'utenza che ha intenzione di instaurare una vera relazione d'aiuto la richiede oppure no a prescindere dallo *status* dell'interlocutore.

Le ragioni dell'opportunità di questo intervento normativo si devono all'ulteriore considerazione che la previsione di un nuovo modello organizzativo consente l'adeguamento dello Stato italiano alle esortazioni contenute nelle regole penitenziarie europee deliberate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa e contenute nella raccomandazione agli Stati membri R(2006)2.

La regola n. 79 prevede, infatti, l'attribuzione agli operatori penitenziari, quali sono senza ombra di dubbio anche i funzionari giuridico pedagogici, dei benefici spettanti agli appartenenti alle Forze dell'ordine. Infatti, la natura complessa dei compiti, lo svolgimento degli stessi all'interno di un istituto penitenziario, i rischi connessi e la responsabilità sociale discendente dall'esercizio di tale ruolo giustificano un trattamento giuridico ed economico ben diverso dall'attuale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento)

1. Al fine di conferire maggiore effettività alla funzione rieducativa della pena attraverso più proficue sinergie tra gli operatori penitenziari nelle attività di osservazione scientifica della personalità finalizzate alla predisposizione di idonei programmi di trattamento effettivamente individualizzati e in attuazione della regola n. 79 delle regole penitenziarie europee contenute nella raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, all'articolo 1 del decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162, dopo il comma 1 sono inseriti seguenti:

« *1-bis*. È istituito il ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento del Corpo di polizia penitenziaria nel quale sono assorbiti gli appartenenti al profilo professionale di funzionario giuridico pedagogico del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

1-ter. In sede di prima attuazione, il personale del profilo professionale di funzionario giuridico pedagogico dei ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è inquadrato a domanda, da presentare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, nelle qualifiche del ruolo tecnico di cui agli articoli da 30-*quater* a 30-*novies*, ai sensi di quanto previsto dalla tabella B-*bis* di cui all'allegato II-*bis*.

1-quater. L'organico del ruolo tecnico di cui al comma 1-*bis* è determinato dal nu-

mero di unità che ha effettuato il passaggio, procedendo ad analoga riduzione dell'organico del personale del comparto Funzioni centrali. Resta salvo il diritto a rimanere nel ruolo di appartenenza, seppure in esaurimento. Possono transitare verso altri profili professionali o presso altre amministrazioni i funzionari giuridico pedagogici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che non optano per il transito ».

2. Al decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162, è aggiunta, in fine, la tabella B-*bis* di cui all'allegato II-*bis* annesso alla presente legge.

Art. 2.

(Direttori tecnici del trattamento)

1. Al decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162, dopo l'articolo 30-*ter* sono inseriti i seguenti:

« Art. 30-*quater*. – *(Funzioni del personale appartenente al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento) – 1*. Il personale appartenente al ruolo dei direttori tecnici del trattamento svolge un'attività che richiede una preparazione professionale di livello universitario, con conseguente apporto di competenza specialistica nelle attività di osservazione scientifica della personalità dei condannati e degli internati e in quelle afferenti al percorso di trattamento degli stessi; cura la progettazione pedagogica dell'istituto, in armonia con le linee di indirizzo del dirigente e degli uffici superiori, il coordinamento del volontariato e la rilevazione dei bisogni dei detenuti.

2. I direttori tecnici del trattamento sono impiegati in compiti di livello funzionale corrispondenti alle diverse qualifiche presso articolazioni centrali o periferiche per attività o ambiti di intervento afferenti alle peculiari attribuzioni di pertinenza del ruolo tecnico. Il predetto personale svolge, altresì,

compiti di formazione o di istruzione del personale per i settori di propria competenza.

3. Il personale del ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento è sganciato da dipendenza gerarchica rispetto ai commissari penitenziari ed è vincolato da dipendenza gerarchica nei rapporti con il direttore di istituto, ferma restando l'autonomia professionale di ciascun funzionario del ruolo per gli aspetti tecnici di propria competenza. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, presso ciascun istituto, il funzionario del ruolo tecnico più alto in grado e, a parità di grado, con più anzianità nel ruolo o di servizio o di età, svolge funzioni di coordinamento e organizzative.

4. Il personale di cui al comma 1 assume la responsabilità derivante dall'attività e dal lavoro svolto.

5. Con decreto del Ministro della giustizia sono stabilite le modalità attraverso le quali gli appartenenti al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento sono impiegati come responsabili delle aree educative degli istituti penitenziari individuati quali sedi di incarico superiore di cui alla tabella A allegata al decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, ovvero quali responsabili degli uffici dei detenuti e del trattamento presso i provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria o presso gli uffici centrali dell'Amministrazione, nelle mansioni o negli incarichi previsti dal decreto stesso. Il decreto disciplina altresì le procedure concorsuali per la selezione dei dirigenti tecnici del trattamento.

Art. 30-*quinquies*. – *(Qualifiche del ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento)* – *1*. Il ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento è articolato in quattro qualifiche che assumono le seguenti denominazioni:

a) vice direttore tecnico del trattamento;

b) direttore tecnico del trattamento;

c) direttore tecnico capo del trattamento;

d) direttore tecnico coordinatore del trattamento.

Art 30-*sexies*. – *(Accesso al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento)* – *1*. Fatto salvo il passaggio al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento ai sensi dell'articolo 1, comma 1-*ter*, l'accesso al ruolo tecnico dei direttori tecnici avviene mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale possono partecipare i cittadini italiani che godono dei diritti politici e che sono in possesso dei requisiti previsti dai regolamenti di cui ai commi 2 e 3. Per l'accesso è richiesto il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati i profili professionali degli appartenenti al ruolo tecnico di cui all'articolo 1, comma 1-*bis*, del presente decreto, nonché sono indicate le lauree specialistiche per la partecipazione al concorso, da individuare in conformità alle norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, e le abilitazioni professionali ove previste dalla legge.

3. Al concorso è altresì ammesso a partecipare, con riserva di un quinto dei posti disponibili e purché in possesso dei prescritti requisiti, il personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, con almeno tre anni di anzianità alla data in cui è indetto il bando di concorso, il quale non abbia riportato, nei tre anni precedenti, una sanzione disciplinare pari o più grave della deplorazione. I posti riservati non coperti sono conferiti secondo la graduatoria del concorso.

4. A parità di merito, l'appartenenza ai ruoli della Polizia penitenziaria costituisce titolo di preferenza, fermi restando gli altri titoli preferenziali previsti dalle leggi vigenti.

5. Al concorso non sono ammessi coloro che sono stati espulsi dalle Forze armate, dai corpi militarmente organizzati o destituiti da pubblici uffici, che hanno riportato condanna a pena detentiva per reati non colposi o sono stati sottoposti a misura di prevenzione.

6. Il personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, beneficiario della riserva di cui a comma 3 e vincitore del concorso di cui al comma 1, conserva ai fini economici l'anzianità maturata o riconosciuta presso il ruolo di provenienza.

Art. 30-*septies*. – *(Corso di formazione iniziale per l'immissione nei ruoli dei direttori tecnici del trattamento) – 1*. I vincitori del concorso di cui all'articolo 30-*sexies* sono nominati vice direttori tecnici in prova e sono ammessi a frequentare un corso di formazione iniziale teorico-pratico della durata di dodici mesi presso l'Istituto superiore di studi penitenziari. L'insegnamento è impartito da docenti universitari, magistrati, appartenenti all'amministrazione dello Stato o esperti estranei ad essa, secondo modalità individuate dall'Istituto superiore di studi penitenziari. Durante la frequenza del corso i vice direttori tecnici in prova rivestono le qualifiche di ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria limitatamente all'esercizio delle funzioni previste per il ruolo di appartenenza.

2. Per le dimissioni e le espulsioni dal corso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19.

3. Al termine del corso, i vice direttori tecnici in prova che hanno ottenuto il giudizio di idoneità e superato l'esame finale prestano giuramento e sono confermati nel ruolo con la qualifica di vice direttore tec-

nico secondo l'ordine della graduatoria di fine corso.

Art. 30-*octies*. – *(Promozioni all'interno del ruolo dei direttori tecnici del trattamento)* – *1*. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinate le modalità di promozione da una qualifica all'altra degli appartenenti al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento, tenendo conto dei criteri previsti dagli articoli 11 e seguenti del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, per la progressione in carriera dei commissari penitenziari.

Art. 30-*novies*. – *(Trattamento giuridico ed economico)* – *1*. Al personale appartenente al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento si applicano le disposizioni concernenti il trattamento giuridico ed economico dei commissari penitenziari compatibili con le funzioni esercitate ».

Art. 3.

(Divise uniformi)

1. Le divise uniformi degli appartenenti al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento, nonché i criteri concernenti l'obbligo e le modalità d'uso, sono determinati con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

Art. 4.

(Norme disciplinari)

1. Al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, il comma 3-*bis* è sostituito dal seguente:

« *3-bis*. Agli appartenenti ai ruoli direttivi la pena pecuniaria è inflitta dal direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, previo giudizio del Consiglio centrale »;

b) all'articolo 4, il comma 4-*bis* è sostituito dal seguente:

« *4-bis*. Agli appartenenti ai ruoli direttivi la deplorazione è inflitta dal direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, previo giudizio del Consiglio centrale di disciplina ».

2. Qualora si debba procedere ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449, nei confronti di appartenenti al ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento, l'avvio dell'eventuale istruttoria è disposto dall'autorità centrale competente, che viene previamente informata in ordine alle relative infrazioni commesse. Nei casi in cui sia disposto lo svolgimento di inchieste disciplinari, il funzionario istruttore incaricato è di livello dirigenziale.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede attraverso il trasferimento di fondi dagli appositi capitoli per il pagamento degli stipendi del personale del comparto Funzioni centrali a quelli corrispondenti del Corpo di polizia penitenziaria, da effettuare entro quattro mesi dalla

data di entrata in vigore della presente legge. Eventuali eccedenze sono coperte attraverso un'ulteriore riduzione dei capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero della giustizia e il trasferimento dei relativi fondi, compreso il Fondo unico di amministrazione, sui capitoli di spesa per il pagamento delle competenze del personale del Corpo di polizia penitenziaria del medesimo stato di previsione.

Allegato
(Articolo 1, comma 2)
« Allegato II-*bis* (previsto dall'articolo 1, comma 1-*ter*)
TABELLA B-*bis*

TRASPOSIZIONE RELATIVA AL PASSAGGIO AL RUOLO TECNICO DEI DIRETTORI TECNICI DEL TRATTAMENTO DEI FUNZIONARI GIURIDICO PEDAGOGICI

Fascia retributiva di provenienza dei funzionari giuridico pedagogici	Qualifica di transito nel ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento	Equiparazione alle qualifiche del ruolo tecnico dei commissari penitenziari
Funzionario giuridico pedagogico DAP, area terza F1	Vice direttore tecnico giuridico pedagogico	Vice commissario di polizia penitenziaria
Funzionario giuridico pedagogico DAP, area terza F2 – F3	Direttore tecnico giuridico pedagogico	Commissario di polizia penitenziaria
Funzionario giuridico pedagogico DAP, area terza F4	Direttore tecnico capo giuridico pedagogico	Commissario capo di polizia penitenziaria
Funzionario giuridico pedagogico DAP, area terza F5- F6	Vice questore aggiunto giuridico pedagogico	Vice questore aggiunto penitenziario (o dirigente aggiunto)
Funzionario giuridico pedagogico DAP, area terza F7	Vice questore tecnico giuridico pedagogico	Vice questore penitenziario (o dirigente)

».