



Sede Legale via Borremans n. 98/B Caltanissetta

Sede Operativa via Del Segugio n. 24 Palermo

E-mail: anftdap@libero.it – sito www.anft.it

PROPOSTA DI LEGGE CONFLUITA NEL DDL N. 1754 S (Senato)

Premessa

Sono passati 45 anni dall'entrata in vigore dell'Ordinamento Penitenziario eppur emerge tuttora con nitore la necessità di conferire effettività alla funzione rieducativa della pena attraverso una efficace armonizzazione ed opportuno temperamento, nel percorso intramurario, delle esigenze di risocializzazione del reo e delle esigenze di sicurezza.

A tutt'oggi si assiste di frequente, nell'esecuzione penale intramuraria, a dispute tra istanze di risocializzazione ed istanze securitarie che parrebbero sintomatiche del mancato perseguimento, da parte di tutti gli operatori penitenziari, di un'unica *mission* istituzionale, 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 è essenzialmente riconducibile all'attuale assetto organizzativo dei profili professionali che è radicalmente dicotomico e non ha favorito ad oggi un senso di comune appartenenza tra i citati operatori.

Tale assetto si caratterizza peraltro per una radicale differenza di status tra appartenenti ad un Corpo di Polizia (gli operatori di Polizia Penitenziaria) e 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 da ultimo citato.

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

Tale figura si distingue, quanto alla sua declinazione, 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 personalita, 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'O.P., 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 stressogeni (il rischio burn-out di cui tanto si parla investe anche i funzionari giuridico-pedagogici);
- Per la speciale capacità e l'impegno professionali richiesti ed espliciti nell'effettuazione dell'osservazione scientifica della personalità degli autori di reato (vedasi il relativo paradigma previsto dall'art. 27 del Regolamento Esecutivo dell'O.P.).

Gli aspetti appena elencati giustificano senza ombra di dubbio la qualificazione di lavoro usurante dell'attività esercitata dai Funzionari Giuridico-Pedagogici.

Posto quanto sopra emerge chiara l'esigenza di pervenire ad un **diverso assetto organizzativo del personale che attende al trattamento penitenziario.**

Infatti l'appartenenza del funzionario giuridico-pedagogico al Comparto Ministeri, oggi Comparto Funzioni Centrali, non si è rivelata funzionale rispetto ad un efficace perseguimento della *mission* istituzionale.

Occorre quindi un assetto organizzativo del personale che agevoli la maturazione di un senso di comune appartenenza ed il reciproco riconoscimento dei ruoli, promuova quindi un'osmosi culturale-professionale tra il Personale di Polizia Penitenziaria ed i Funzionari Giuridico-Pedagogici nonché la comune e contestuale 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'unica *mission* istituzionale, il reinserimento sociale del reo.

Tale processo inoltre non potrà che avere positive rifluenze anche in direzione di un'accelerazione del percorso di umanizzazione della pena.

Ne deriverebbero quindi più funzionali relazioni interprofessionali tra gli operatori istituzionali del D.A.P. che si occupano del trattamento penitenziario.

Insomma occorre un assetto del personale penitenziario che meglio permetta l'approntamento di azioni sinergiche tra i diversi operatori verso l'inclusione sociale del reo attraverso idonei programmi di trattamento effettivamente individualizzati.

Va aggiunto 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.

Si ritiene funzionale allo scopo sopra esposto creare 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 riservato agli attuali funzionari del Corpo citato.

Quale *condicio sine qua non* per il conseguimento della mission degli operatori penitenziari, occorre 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.

Presso ciascun istituto il Funzionario del ruolo tecnico citato più alto in grado svolgerebbe funzioni di coordinamento ed organizzative dell'area trattamentale.

L'assetto organizzativo, come sopra delineato, garantisce *performances* 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 dettato costituzionale e la formazione multidisciplinare di cui sono in possesso i Funzionari Giuridico-Pedagogici e mirata a tale scopo.

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.

Il nuovo modello organizzativo, oltre a consentire il conseguimento degli obiettivi cui mira l'Ordinamento Penitenziario, 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, i 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.

ART. 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 ed in attuazione della regola n. 79 delle Regole Penitenziarie Europee contenute nella Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, vengono inseriti nell'art. 1 del d.lvo. n. 162 del 2010 i seguenti commi:

“1 bis. E' istituito altresì, al fine di conferire maggiore effettività alla funzione rieducativa della pena, il ruolo tecnico dei direttori tecnici del trattamento nel quale saranno assorbiti gli appartenenti al profilo professionale di funzionario giuridico-pedagogico del D.A.P..

1 ter. In sede di prima attuazione, il personale del profilo professionale di funzionario giuridico-Pedagogico dei ruoli del DAP è inquadrato a domanda, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza 1 gennaio 2018, nelle qualifiche del ruolo tecnico di cui agli artt. 30 bis e ss. ai sensi di quanto previsto nella tabella A allegata al presente decreto.

1 quater. L'organico è determinato dal numero 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. Viene altresì prevista la possibilità di transitare verso altri profili professionali o presso altre amministrazioni, per i funzionari giuridico-pedagogici del DAP che non optano per il transito.”

ART. 2. Dopo l'art. 30 del D. Lgs. 162/2010 vengono inseriti i seguenti articoli:

“Art. 30 bis. Funzioni del personale appartenente ai ruoli dei direttori tecnici del trattamento – Ruolo dei dirigenti tecnici del trattamento -

1. Il personale appartenente al ruolo dei direttori tecnici del trattamento svolge attività richiedente preparazione professionale di livello universitario, con conseguente apporto di competenza specialistica nelle attività di osservazione scientifica della personalità dei condannati e degli internati ed in tutte quelle afferenti al percorso trattamentale degli stessi. Cura la progettazione pedagogica dell'Istituto, in armonia con le linee con le linee di indirizzo del dirigente e degli uffici superiori, il coordinamento del volontariato e la rilevazione dei bisogni dei ristretti con riferimento ai compiti istituzionali di cui sopra.

2. I Direttori Tecnici del trattamento sono inoltre impiegati in compiti di livello funzionale corrispondente 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 del trattamento è sganciato da dipendenza gerarchica rispetto ai Commissari Penitenziari ed è vincolato da dipendenza gerarchica soltanto nei rapporti con il Direttore di Istituto, ferma restando l'autonomia professionale di ciascun funzionario di tale ruolo per gli aspetti squisitamente tecnici di competenza.

Fatto salvo quanto previsto dal successivo V comma, presso ciascun istituto il funzionario del ruolo tecnico citato più alto in grado ed a parità di grado con più anzianità nel ruolo o di servizio o di età, svolge funzioni di coordinamento ed organizzative dell'area trattamentale.

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

5. Con decreto del Ministro della Giustizia è istituito il ruolo dei dirigenti tecnici del trattamento i cui appartenenti saranno impiegati quali responsabili delle aree educative degli istituti penitenziari individuati quali sedi di incarico superiore di cui alla tabella A allegata al D.Lgs. n. 63 del 2006 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 dallo stesso decreto ministeriale.

Lo stesso decreto disciplinerà le procedure concorsuali per la selezione dei dirigenti tecnici del trattamento.

“art. 30 ter. Qualifiche del ruolo dei direttori tecnici del trattamento –

1. All'interno del ruolo dei direttori tecnici del trattamento sono previste le seguenti qualifiche:

- Vicedirettore Tecnico del Trattamento;
- Direttore Tecnico del Trattamento;
- Direttore Tecnico Capo del Trattamento;
- Direttore Tecnico Coordinatore del Trattamento.

“art 30 quater. Accesso al ruolo dei direttori tecnici del trattamento -

1. Fatto salvo il passaggio al ruolo dei direttori tecnici del trattamento ai sensi dell'art. 1 comma 1 ter, l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo 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. Con il regolamento di cui all'articolo 1, comma 2, sono indicate le lauree specialistiche per la partecipazione al concorso, individuate secondo le 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 del bando che indice il 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 e vincitore del concorso di cui al comma 2, conserva ai fini economici l'anzianità maturata o riconosciuta presso il ruolo di provenienza.”

“**art. 30 *quinquies***. Corso di formazione iniziale per l'immissione nei ruoli dei direttori tecnici del Trattamento -

1. I vincitori del concorso di cui all'articolo 30 *quater* 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 le modalità che saranno 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 del trattamento 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 tecnico secondo l'ordine della graduatoria di fine corso. “

“**art. 30 *sexies***. Promozioni all'interno del ruolo dei Direttori Tecnici del Trattamento. -

1. Con uno o più regolamenti di cui all'art. 1, comma 2, tenendo conto dei criteri previsti dagli artt. 11 e ss. del D.lgs. n. 146 del 2000 per la progressione in carriera dei Commissari Penitenziari, sono disciplinate le modalità di promozione da una qualifica all'altra all'interno del ruolo dei Direttori Tecnici del Trattamento.”

“**art. 30 *septies***. Trattamento Giuridico ed economico. -

1. Al personale appartenente al ruolo tecnico dei direttori 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. Ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, le caratteristiche delle divise uniformi degli appartenenti al ruolo dei direttori tecnici del trattamento del Corpo di polizia penitenziaria, nonché i criteri concernenti l'obbligo e le modalità d'uso, sono stabiliti con decreto del Ministro della Giustizia.

ART. 4 Norme disciplinari

1. Al personale appartenente al ruolo dei direttori tecnici del trattamento si applica, in quanto compatibile, la normativa prevista dal decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449, come di seguito integrato e modificato:

a) all'articolo 3, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

"3-*bis*. Agli appartenenti al ruolo dei direttori tecnici del trattamento la pena pecuniaria é inflitta dal direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, previo giudizio del Consiglio Centrale di Disciplina".

b) all'articolo 4, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

"4-*bis*. Agli appartenenti al ruolo dei direttori tecnici del trattamento la deplorazione e' inflitta dal direttore generale dell'Amministrazione Penitenziaria, previo giudizio del Consiglio Centrale di Disciplina".

2. Qualora si debba procedere al sensi dell'articolo 15 del citato decreto legislativo n. 449 del 1992 nei confronti di appartenenti al ruolo tecnico dei direttori 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 venga disposto lo svolgimento di inchieste disciplinari, il funzionario istruttore incaricato è di livello dirigenziale.

ART. 5. Copertura finanziaria.

- 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.