

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 781

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VARCHI, MASCHIO, ALMICI, AMBROSI, BENVENUTI GOSTOLI, CARRETTA, CERRETO, DE CORATO, DEIDDA, GARDINI, IAIA, KELANY, LONGI, MAIORANO, MARCHETTO ALIPRANDI, MAULLU, PADOVANI, POLO, RAIMONDO, FABRIZIO ROSSI, ROTELLI, URZÌ, VIETRI, VINCI**

Delega al Governo per il riordinamento della carriera dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica dell'Amministrazione penitenziaria

*Presentata il 18 gennaio 2023*

ONOREVOLI COLLEGHI! — All'interno degli istituti penitenziari non si trovano reclusi soltanto gli autori di reati, cioè le persone condannate in via definitiva e, pertanto, detenute per l'espiazione della pena, ma anche i soggetti sottoposti a misure cautelari detentive, cioè gli imputati. Questi ultimi dovrebbero essere ospitati, per la durata del procedimento penale che li riguarda, presso le case circondariali, mentre la pena della reclusione e la pena dell'arresto dovrebbero essere eseguite, rispettivamente, presso le case di reclusione e le case di arresto.

A causa del sovraffollamento, però, nella situazione attuale tali prescrizioni rimangono mere assunzioni di principio, raramente

mentre applicate all'interno degli istituti penitenziari: il principio della separazione tra gli imputati e i condannati, fatto proprio anche dalle Regole penitenziarie europee, adottate con la raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, dell'11 gennaio 2006, troppo spesso non trova applicazione nella realtà penitenziaria italiana. Di conseguenza, la promiscuità fra le persone condannate in via definitiva e quelle sottoposte a custodia cautelare rischia, nei fatti, di vanificare la diversità della posizione giuridica degli uni e degli altri.

Rimane chiaro, tuttavia, che il trattamento rieducativo, cioè quella delicata e complessa azione volta a disattivare le mo-

tivazioni che sono alla base dei comportamenti devianti e criminosi, debba essere destinato esclusivamente ai condannati in via definitiva.

In tale contesto, il funzionario giuridico-pedagogico è la figura titolare del trattamento rieducativo, finalizzato a restituire alla società un soggetto migliore, che abbia preso coscienza delle conseguenze umane e materiali delle proprie azioni e che per questo sia motivato a non commettere nuovi reati. Non a caso, l'istituzione dell'area educativa all'interno degli istituti penitenziari rappresenta l'ideale coronamento dell'*iter* riformatore previsto dalla legge 15 dicembre 1990, n. 395, con cui il legislatore ha inteso dare concretezza al principio della finalità rieducativa della pena, sancito dall'articolo 27 della Carta costituzionale.

Gli educatori penitenziari, oggi inquadrati nel profilo professionale dei funzionari giuridico-pedagogici, rappresentano il cardine del trattamento: partecipano all'attività di osservazione scientifica della personalità del reo e attendono all'opera trattamentale rieducativa individuale o di gruppo, coordinando la loro azione con quella del personale addetto alle attività concernenti la rieducazione.

Si tratta di una figura professionale che valorizza i percorsi d'inclusione sociale dei detenuti attraverso un modello organizzativo degli istituti penitenziari in cui sicurezza e trattamento si bilanciano e in cui la presenza di « operatori di relazione » non può che migliorare la gestione della popolazione detenuta, ridurre gli eventi critici e produrre un beneficio sul versante del benessere lavorativo.

A ciò si aggiunga che il funzionario giuridico-pedagogico ha la competenza di porre in relazione il detenuto con le risorse del territorio, creando collegamenti e sinergie e coordinando il volontariato, sviluppando in tal senso la capacità di lavorare in rete su più fronti: interno ed esterno. In particolare, il funzionario giuridico-pedagogico si fa promotore di reti progettuali e di collaborazione con gli enti locali, con le università (buona prassi è l'organizzazione di incontri tra studenti e detenuti, di tirocini, di attività di tutoraggio per i detenuti

studenti), con il mondo dell'imprenditoria e della cooperazione sociale (sia per il lavoro interno sia, soprattutto, per il lavoro all'esterno), con il volontariato e il mondo della scuola, nonché con agenzie promotrici di attività di giustizia riparativa.

Quello che l'ordinamento penitenziario chiama trattamento e i relativi elementi che lo compongono (articoli 13 e 15 della citata legge n. 395 del 1990) sono il fondamento dell'intervento che vede la figura del funzionario giuridico-pedagogico quale promotore, coordinatore e co-progettatore.

Nonostante ciò, attualmente non sussiste alcun riconoscimento della specificità della figura professionale dei funzionari giuridico-pedagogici, una specificità che deriva dalla peculiarità dei compiti esercitati e del contesto lavorativo in cui operano.

Tale figura si distingue, nella sua configurazione, dalle altre figure appartenenti al comparto Funzioni centrali: *a)* per le responsabilità, poiché spettano a essa l'osservazione scientifica della personalità del detenuto, l'approntamento dei programmi di trattamento e la valutazione del percorso compiuto nel periodo di espiazione della pena; *b)* per il rischio personale, poiché spetta a essa redigere gli atti di osservazione che sono inviati alla magistratura di sorveglianza nei procedimenti di concessione di misure alternative e degli altri benefici penitenziari, compiti che spesso provocano minacce o manifestazioni aggressive da parte dei detenuti; *c)* per l'esposizione a cause di affaticamento psicologico: il rischio di esaurimento da lavoro, di cui tanto si parla, riguarda anche i funzionari giuridico-pedagogici; *d)* per la speciale capacità e per l'impegno professionale richiesti nel lavoro di osservazione scientifica della personalità degli autori di reati, posto che lavorare osservando e trattando gli autori di reati significa lavorare per le vittime, agendo in chiave preventiva e nel rispetto di chi è stato soggetto passivo del reato medesimo.

Alla luce di tali considerazioni, la presente proposta di legge si prefigge lo scopo di conferire il giusto riconoscimento giuridico ed economico ai funzionari giuridico-pedagogici con la successiva creazione di

un ordinamento professionale *ad hoc* che sottragga gli appartenenti a tale categoria alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

In particolare, la presente proposta di legge di delega prevede l'istituzione di una specifica carriera del funzionario giuridico-pedagogico (articolo 1) con inquadramento del rapporto di lavoro degli appartenenti a tale carriera nell'ambito delle norme in materia di diritto pubblico (articolo 2), sottratto alla disciplina contrattuale del comparto Funzioni centrali, collocazione impropria e inidonea per la delicatezza delle funzioni e inserito, al pari di altre carriere speciali, nella riserva di legge di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Infine, l'articolo 3 prevede la temporanea equiparazione del trattamento economico di tali funzionari rispetto a quello attribuito ai funzionari e dirigenti del Corpo di Polizia penitenziaria, secondo la tabella di equiparazione allegata, fino all'entrata in vigore dello specifico ordinamento autonomo della carriera del funzionario giuridico-pedagogico.

La presente proposta di legge, oltre a consentire il conseguimento degli obiettivi ai quali mira l'ordinamento penitenziario, consentirebbe l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle esortazioni contenute nelle citate Regole penitenziarie europee e, in particolare, alla regola n. 79, che prevede l'attribuzione agli operatori penitenziari, tra i quali rientrano senza dubbio anche i funzionari giuridico-pedagogici, dei benefici giuridici ed economici spettanti agli appartenenti alle Forze di polizia.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Delega al Governo in materia di disciplina della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare l'ordinamento, in regime di diritto pubblico, della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici nell'esecuzione penale per adulti in carcere e il trattamento giuridico ed economico di tale carriera, nella quale deve essere compreso il personale già inquadrato nel ruolo di funzionario della professionalità giuridico-pedagogica — comparto Funzioni centrali — del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione del ruolo dei funzionari giuridico-pedagogici di cui all'articolo 82 della legge 26 luglio 1975, n. 354, mediante l'istituzione del ruolo dei funzionari giuridico-pedagogici nell'esecuzione penale per adulti, articolato nelle seguenti qualifiche:

- 1) funzionario giuridico-pedagogico;
- 2) funzionario capo giuridico-pedagogico;
- 3) funzionario coordinatore giuridico-pedagogico;
- 4) vicedirigente giuridico-pedagogico;
- 5) dirigente giuridico-pedagogico;

b) previsione dell'accesso alla carriera di tale ruolo esclusivamente dal grado iniziale, mediante concorso pubblico, con esclusione di ogni immissione dall'esterno, e previsione di un periodo di formazione iniziale di durata non inferiore a un anno;

c) determinazione della pianta organica del suddetto ruolo in relazione alle unità di personale appartenenti al citato profilo professionale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, secondo la tabella di trasposizione di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge e con applicazione di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 3 della medesima legge;

d) previsione di un procedimento negoziale tra una delegazione di parte pubblica e una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici, da esperire con periodicità quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici del rapporto di impiego del personale della carriera stessa, per la stipulazione di accordi i cui contenuti sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica, finalizzato alla determinazione di un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello degli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria, articolato, secondo la qualifica rivestita, in una componente stipendiale di base, in una componente correlata alla posizione funzionale ricoperta e all'incarico di responsabilità esercitato e in una componente rapportata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati e alle risorse assegnate. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica, sulla base degli accordi stipulati, sono disciplinati l'orario di lavoro, il congedo ordinario e straordinario, gli eventuali obblighi di reperibilità, l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia, i permessi brevi, le aspettative e i permessi sindacali;

e) individuazione di criteri obiettivi per l'avanzamento di carriera secondo il principio dello scrutinio per merito comparativo in ragione degli incarichi svolti, delle responsabilità assunte e dei percorsi di formazione seguiti;

f) individuazione, nell'organizzazione degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione penitenziaria, degli incarichi e delle funzioni da attribuire ai funzionari

giuridico-pedagogici, compresi i posti di funzione dirigenziale.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, ciascuno dei quali deve essere corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro quaranta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati.

#### Art. 2.

*(Natura del rapporto di impiego del personale della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici)*

1. Dopo il comma 1-ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

« 1-quater. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici dell'Amministrazione penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento ».

2. Le disposizioni della legge 26 luglio 1975, n. 354, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di educatori si intendono riferite ai funzionari giuridico-pedagogici nell'esecuzione penale per adulti.

#### Art. 3.

*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, in fase di prima attuazione e con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai funzionari della professionalità giuridico-pedagogica dell'Amministrazione penitenziaria è corrisposto il trattamento economico spettante agli appartenenti alla carriera dei funzionari e dirigenti del Corpo di Polizia penitenziaria secondo la tabella di

trasposizione di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge.

2. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1, comma 1, il rapporto di lavoro del personale della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici è regolato dalle disposizioni previste per i dipendenti dello Stato in regime di diritto pubblico. Cessano di applicarsi le disposizioni vigenti in materia di disciplina del rapporto di lavoro del personale appartenente alla carriera dei funzionari giuridico-pedagogici.

## Allegato 1

*(Articolo 1, comma 1, lettera c), e articolo 3, comma 1)*

**TABELLA DI TRASPOSIZIONE PER L'INQUADRAMENTO DEI  
FUNZIONARI GIURIDICO-PEDAGOGICI DELL'AMMINISTRAZIONE  
PENITENZIARIA, ATTUALMENTE APPARTENENTI AL COMPARTO  
FUNZIONI CENTRALI, NEL RUOLO DEI FUNZIONARI GIURIDI-  
CO-PEDAGOGICI CON RAPPORTO DI IMPIEGO IN REGIME DI DI-  
RITTO PUBBLICO**

|   |   |   |
|---|---|---|
| Fascia retributiva di provenienza dei funzionari giuridico-pedagogici (contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali) | Qualifica di transito nel ruolo dei funzionari giuridico-pedagogici (in regime di diritto pubblico)<br><br><i>Articolo 1, comma 1, lettera c)</i> | Equiparazione del trattamento dei funzionari giuridico-pedagogici alle qualifiche del ruolo dei funzionari e dirigenti del Corpo di Polizia penitenziaria<br><br><i>Articolo 3, comma 1</i> |
| Funzionario giuridico-pedagogico ex Area III F1   | Funzionario giuridico-pedagogico  | Vice commissario di Polizia penitenziaria   |
| Funzionario giuridico-pedagogico ex Area III F2   | Funzionario capo giuridico-pedagogico   | Commissario di Polizia penitenziaria  |
| Funzionario giuridico-pedagogico ex Area III F3 - F4  | Funzionario coordinatore giuridico-pedagogico   | Commissario capo di Polizia penitenziaria   |
| Funzionario giuridico-pedagogico ex Area III F5 - F6  | Vicedirigente giuridico-pedagogico  | Dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria   |
| Funzionario giuridico-pedagogico ex Area III F7   | Dirigente giuridico-pedagogico  | Dirigente di Polizia penitenziaria  |

