



Riordinamento della carriera dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica dell'Amministrazione penitenziaria

A.C. 781

Dossier n° 273 - Schede di lettura
3 aprile 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	781
Titolo:	Delega al Governo per il riordinamento della carriera dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica dell'Amministrazione penitenziaria
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Varchi
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	18 gennaio 2023
assegnazione:	19 giugno 2023
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V Bilancio e Tesoro, VII Cultura e XII Affari sociali

La proposta di legge in titolo è volta ad **istituire uno specifico ruolo organico per i funzionari della professionalità giuridico-pedagogica**, inquadrandoli in regime di diritto pubblico. A tal fine il Governo viene delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a disciplinarne la carriera ed il trattamento giuridico-economico.

Contenuto

La proposta di legge si compone di **3 articoli**.

L'**articolo 1** reca una **delega** legislativa al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a disciplinare, in **regime di diritto pubblico**, lo specifico **percorso di carriera** e il **trattamento economico** dei **funzionari giuridico-pedagogici nell'esecuzione penale per adulti in carcere**.

[Delega al Governo](#)

Il **comma 1** prevede che nell'ambito della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici debba essere compreso il personale **già inquadrato nel ruolo** di funzionario giuridico-pedagogico presso l'Amministrazione penitenziaria e che la delega debba essere esercitata **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

[Principi e criteri direttivi](#)

- operare una revisione dell'attuale disciplina di cui all'articolo 82 della legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) al fine di prevedere l'**istituzione del ruolo dei funzionari giuridico-pedagogici**, articolato nelle seguenti qualifiche:
 - Funzionario giuridico-pedagogico;
 - Funzionario capo giuridico-pedagogico;
 - Funzionario coordinatore giuridico-pedagogico;
 - Vicedirigente giuridico-pedagogico;
 - Dirigente giuridico-pedagogico (**lettera a**);
- prevedere l'**accesso** alla carriera esclusivamente dal **grado iniziale** mediante concorso pubblico, con esclusione di ogni immissione dall'esterno, prevedendo inoltre un periodo di **formazione iniziale** di durata non inferiore a un anno (**lettera b**);

- determinare la **pianta organica del ruolo** in relazione al numero di unità di personale appartenenti al profilo di funzionario giuridico-pedagogico in servizio alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, individuando la relativa **fascia retributiva** secondo quanto previsto dalla **tabella** di trasposizione allegata al provvedimento, e prevedendo la disciplina del rapporto di lavoro secondo il **regime del diritto pubblico (lettera c)**);
- prevedere un **procedimento negoziale** tra una delegazione di parte pubblica e una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera dei funzionari giuridico-pedagogici per la stipulazione di accordi da recepire poi con decreto del Presidente della Repubblica. Tale procedimento - da esperirsi ogni quattro anni per gli aspetti giuridici e ogni due per quelli economici relativi al rapporto di impiego del personale della suddetta carriera dei funzionari giuridico-pedagogici - è 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. Il medesimo decreto del Presidente della Repubblica che recepisce gli accordi risultanti dalla predetta procedura negoziale, disciplina altresì 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 (**lettera d**);
- applicare il principio dello scrutinio per **merito comparativo** alle **progressioni di carriera**, attraverso l'individuazione di criteri obiettivi basati sugli incarichi ricoperti, le responsabilità assunte e le attività formative svolte (**lettera e**);
- individuare gli **incarichi e le funzioni** da attribuire ai funzionari giuridico-pedagogici nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria, ivi compresi i posti dirigenziali (**lettera f**).

Il successivo **comma 2**, invece, disciplina la procedura per l'**adozione dei decreti legislativi**, prevedendo che ciascuno di essi sia corredato da una **relazione tecnica sugli effetti finanziari** e che gli stessi siano trasmessi alle Camere per l'espressione dei **pareri da parte della Commissioni parlamentari** competenti per materia, da rendere entro **quaranta giorni** dalla trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati.

[Procedura per l'adozione dei decreti legislativi](#)

In considerazione della circostanza per cui gli schemi di decreto legislativo devono essere corredati da una relazione tecnica sugli effetti finanziari, si valuti l'opportunità di prevedere altresì l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

I funzionari giuridico-pedagogici

La figura del funzionario giuridico-pedagogico (o **educatore penitenziario**, secondo la definizione di legge) è stata introdotta nell'ordinamento italiano attraverso la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, cui ha fatto seguito il regolamento attuativo, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, ora sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230) ed è essenziale nel perseguire quella funzione rieducativa della pena sancita dall'articolo 27 della Costituzione. Gli educatori penitenziari sono infatti professionisti che lavorano all'interno delle strutture carcerarie con il compito di promuovere e realizzare attività educative, formative e di reinserimento sociale per i detenuti.

Le **attribuzioni** degli educatori penitenziari sono in particolare contenute nell'articolo 82 della citata legge n. 354 del 1975, ai sensi del quale essi partecipano all'attività di **osservazione scientifica della personalità** dei detenuti e degli internati e attendono al **trattamento rieducativo individuale o di gruppo**, coordinando la loro azione con quella di tutto il personale addetto alle attività concernenti la rieducazione. Possono inoltre svolgere attività educative, ove consentito, nei confronti degli imputati e collaborano alla tenuta della biblioteca ed alla distribuzione di libri, riviste e giornali. Oltre a quelle assegnate sulla base del citato articolo 82, la legge sull'ordinamento penitenziario riconosce agli educatori ulteriori funzioni: essi fanno parte della commissione che provvede alla stesura del regolamento dell'istituto penitenziario (art. 16), della commissione che si occupa dell'organizzazione delle attività culturali, ricreative

e sportive (art. 27), nonché del consiglio di disciplina che delibera le sanzioni disciplinari (art. 40); sono altresì chiamati a seguire l'esperienza dei permessi-premio in quanto parte integrante del programma di trattamento (art. 30-ter).

A legislazione vigente, la figura del funzionario giuridico-pedagogico è prevista quale specifico **profilo professionale del personale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria**, dotato di specifiche competenze nell'ambito della psicologia, delle scienze pedagogiche ed educative e della sociologia.

L'attuale dotazione organica, definita dalla Tabella E allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2014, n. 84, come da ultimo modificata dal decreto 5 agosto 2022, si compone di **1099 unità di personale** a seguito dell'aumento di **100 unità di personale** disposto dalla **legge di bilancio per il 2021** (articolo 1, comma 864, legge n. 178 del 2020).

Tale incremento della dotazione organica consentirà, a seguito dell'immissione in ruolo di ulteriori funzionari giuridico-pedagogici per i quali si stanno ultimando le procedure concorsuali, di ridurre la proporzione educatori/detenuti da 1 a 85 a 1 a 65, secondo quanto affermato nella circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 3 febbraio 2022, che contiene inoltre una serie di indirizzi per la valorizzazione della figura del ruolo e della figura professionale dell'educatore penitenziario.

L'**articolo 2** è volto a definire la **natura del rapporto di impiego dei funzionari giuridico-pedagogici**, i quali, a garanzia della specificità delle loro funzioni, vengono **sottratti al regime di diritto privato** cui è sottoposta la generalità dei pubblici dipendenti (ed al quale fino ad ora erano sottoposti gli stessi funzionari giuridico-pedagogici in virtù del loro inquadramento nel comparto Funzioni centrali).

A tal fine il **comma 1** apporta, attraverso l'inserimento del nuovo comma 1-*quater*, un'integrazione all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel quale sono già contemplate alcune deroghe al principio generale, sancito dall'articolo 2 del medesimo decreto legislativo, in base al quale i rapporti di pubblico impiego sono normalmente disciplinati dal codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dai contratti collettivi appositamente stipulati per i vari comparti delle amministrazioni pubbliche.

Natura pubblicistica del rapporto di impiego dei funzionari giuridico-pedagogici (art. 2)

Tra le deroghe contemplate dal citato articolo 3 si segnala, in particolare, quella di cui al comma 1-*ter*, riguardante il **personale della carriera dirigenziale penitenziaria**, cui la proposta di legge in commento peraltro rinvia per la definizione del trattamento economico da corrispondere al ruolo dei funzionari giuridico-pedagogici (v. *infra*).

Nell'ambito del personale operante presso **l'Amministrazione penitenziaria** occorre infatti distinguere tra **personale in regime di diritto pubblico**, a cui appartengono, tra gli altri, i dirigenti penitenziari, oltre agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, e **personale in regime di diritto privato**, a cui appartengono invece gli educatori, gli assistenti sociali, gli operatori amministrativi dei diversi profili professionali ed i dirigenti amministrativi di Area I del comparto Funzioni centrali.

In particolare, l'ordinamento della **carriera dirigenziale penitenziaria** è disciplinato dal decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, che prevede i ruoli di dirigente di istituto penitenziario, dirigente di esecuzione penale esterna e dirigente medico psichiatra. Ogni ruolo prevede la qualifica di dirigente penitenziario; all'apice i ruoli convergono nella qualifica unitaria di dirigente generale. La dotazione organica è stabilita nella tabella A allegata al medesimo decreto legislativo n. 63 del 2006 e può essere modificata con decreto del Presidente della Repubblica, per sopravvenute esigenze organizzative e nel rispetto delle disposizioni concernenti la variazione delle dotazioni organiche. Attualmente la dotazione organica complessiva è di 526 unità, ripartite nei ruoli dei dirigenti generali, dirigenti di istituto penitenziario, dirigenti medici psichiatri, dirigenti dell'esecuzione penale esterna.

Con l'introduzione del comma 1-*quater* nell'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2011, dunque, si stabilisce che **il rapporto di lavoro dei funzionari giuridico-pedagogici** dell'Amministrazione penitenziaria sia **regolato**, nei suoi profili giuridici, economici ed organizzativi, **dal proprio specifico ordinamento di natura pubblicistica**, che sarà disciplinato dai decreti delegati di cui all'articolo 1 del provvedimento in esame (v. *supra*).

Il **comma 2** dell'articolo 2, invece, opera un **rinvio alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) e del relativo regolamento attuativo (d.P.R. n. 230 del 2000) **che definiscono il ruolo degli educatori**, disposizioni che in forza di tale rinvio si intendono riferite alla figura del funzionario giuridico-pedagogico (per approfondimenti

sulle norme riguardanti dell'ordinamento penitenziario gli educatori vedi *supra* par. "I funzionari giuridico-pedagogici").

Personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico

La **privatizzazione** del rapporto di pubblico impiego, avviata con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e attualmente disciplinata in maniera organica dal decreto legislativo n. 165 del 2001, risponde fondamentalmente all'esigenza di ottenere una gestione dell'amministrazione statale efficiente e flessibile, sul modello di quella delle imprese.

Per realizzare questo obiettivo, i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono stati sottoposti alle disposizioni del codice civile (Capo I, Titolo II, del Libro V) e alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Le eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che prevedano discipline dei rapporti di lavoro applicabili soltanto ai dipendenti pubblici, possono essere derogate dai **contratti collettivi di lavoro**. L'elemento più rilevante della privatizzazione dei dipendenti pubblici consiste proprio nella previsione della **fonte contrattuale** (principalmente dei contratti collettivi) come strumento per la regolamentazione del rapporto di lavoro.

I contratti collettivi costituiscono, dunque, la principale fonte normativa del rapporto di pubblico impiego, in sostituzione della precedente regolamentazione effettuata prevalentemente mediante disposizioni di rango legislativo.

Sono invece **rimasti assoggettati ad un regime contrattuale di tipo pubblicistico**, in ragione della peculiarità del loro rapporto con l'amministrazione e delle particolari conseguenze che l'affidamento di pubbliche funzioni comporta, soltanto alcune categorie di dipendenti dello Stato (art. 3 del D.Lgs. 165/2001), che sono pertanto da considerare come eccezione rispetto alla regola di carattere più generale, e più specificamente:

- i magistrati ordinari, amministrativi e contabili;
- gli avvocati e procuratori dello Stato;
- il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia;
- i docenti universitari;
- il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- i dipendenti di alcune Autorità indipendenti (Banca d'Italia, CONSOB, Autorità garante per la concorrenza e il mercato);
- il personale della carriera dirigenziale penitenziaria.

Il rapporto di impiego del personale appartenente a ciascuna di queste categorie viene disciplinato dalle rispettive disposizioni di legge.

A differenza dei dipendenti pubblici sottoposti alla disciplina privatistica, il rapporto di lavoro dei dipendenti statali in regime di diritto pubblico è regolato da **accordi sindacali recepiti con appositi decreti del Presidente della Repubblica**, uno per ciascuna categoria.

L'**articolo 3** reca le norme transitorie e finali. Più nel dettaglio, il **comma 1** dispone che **dall'entrata in vigore della legge il trattamento economico** destinato ai funzionari della professionalità giuridico-pedagogica **sia equiparato a quello dei funzionari e dirigenti appartenenti al Corpo della polizia penitenziaria**, secondo i parametri esplicitati dalla **tabella** di cui all'allegato 1 della proposta di legge in esame. Tali parametri prevedono, a fini retributivi, che siano equiparati:

Disposizioni transitorie (art. 3)

Trattamento economico

- il funzionario giuridico-pedagogico (ex Area III F1) al vice commissario di polizia penitenziaria;
- il funzionario capo giuridico-pedagogico (ex Area III F2) al commissario di polizia penitenziaria;
- il funzionario coordinatore giuridico-pedagogico (ex Area III F3-F4) al commissario capo di polizia penitenziaria;
- il vicedirigente giuridico-pedagogico (ex Area III F5-F6) al dirigente aggiunto di polizia penitenziaria;
- il dirigente giuridico-pedagogico (ex Area III F7) al dirigente di polizia penitenziaria.

Al riguardo, si fa presente che, come si evince dal confronto tra le attuali tabelle retributive relative ai funzionari giuridico-pedagogici (ricavate dal Piano integrato di attività

e organizzazione 2022-2024 del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria), e quelle relative ai funzionari e ai dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria (stabilite dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 57 del 2022, e opportunamente rimodulate per considerare l'onere complessivo lordo Stato), l'equiparazione del trattamento economico delle due qualifiche comporterà un **miglioramento del trattamento economico dei funzionari giuridico-pedagogici** rispetto a quanto previsto a legislazione vigente e, dunque, la necessità di reperire risorse finanziarie per far fronte ai nuovi oneri.

Poichè la disposizione in esame appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, si valuti l'opportunità di prevedere i relativi mezzi di copertura finanziaria.

Il **comma 2**, invece, prevede che **dall'entrata in vigore della legge** (e quindi nelle more dell'adozione dei decreti delegati che ne istituiscono lo specifico ordinamento), il rapporto di lavoro dei funzionari giuridico-pedagogici cessi di essere regolato secondo il regime di diritto privato e **sia** invece **disciplinato** secondo le norme che regolamentano il lavoro prestato dai dipendenti dello Stato **in regime di diritto pubblico**. Pertanto, il comma 2 **esclude** che al rapporto di lavoro dei funzionari giuridico-pedagogici si applichino quelle disposizioni del testo unico sul pubblico impiego (D.lgs. 165/2001) che:

Rapporto di lavoro

- sottopongono i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche alla **disciplina privatistica** del codice civile;
- prevedono la **derogabilità** delle discipline legislative dei rapporti di lavoro a opera della regolamentazione contrattuale.