

**Al Presidente
Ai Componenti
XI Commissione Lavoro pubblico e privato
Camera dei Deputati
ROMA**

Oggetto: Osservazioni della O.S. UIL Pubblica Amministrazione ai fini dell'audizione del 17.07.2024 in merito alla proposta di legge C. 781 Varchi recante delega al Governo per il riordinamento della carriera dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica dell'amministrazione penitenziaria.

On.le Presidente
On. li Componenti,

la L. 354/75 (Ordinamento Penitenziario) ancora oggi rappresenta un cardine dell'applicazione concreta dei valori e principi contenuti nella nostra Costituzione, nello specifico all'art. 27, tanto da essere considerata come modello dalle legislazioni penitenziarie di altri Paesi, comunitari ed extracomunitari.

Tuttavia, sebbene siano passati 49 anni dalla sua promulgazione, parte di questo disposto normativo risulta non adeguatamente applicato e ciò proprio a causa dell'ondivaga attenzione rivolta dalla politica e dall'opinione pubblica al tema dell'esecuzione penale, circostanza che ha determinato un andamento altalenante in ordine ai finanziamenti necessari per attuare compiutamente quanto previsto dalla norma, con i conseguenti, devastanti risultati oggi sibili a tutti!

Nondimeno, proprio a seguito del dipanarsi degli effetti promananti della L. 354/75, allo scopo di dare piena attuazione ai richiamati valori costituzionali, la struttura dei settori dell'Amministrazione della giustizia impegnati nell'esecuzione delle pene prevede un'organizzazione complessa, fondamentalmente articolata su tre componenti basilari: il Dirigente penitenziario, il Corpo di polizia penitenziaria, il Personale cosiddetto "Civile" (oggi appartenente al Comparto delle Funzioni Centrali della Pubblica Amministrazione), all'interno del quale vi è il profilo di Funzionario Giuridico Pedagogico.

Dall'osservazione di questa peculiare fenomenologia, osservatori ed esperti, anche in materie di studio dell'organizzazione, sono soliti definire le strutture del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), entrambe articolazioni del Ministero della Giustizia dedite all'intera esecuzione penale italiana, come sorta di "*tavolino a tre gambe*", corrispondenti alle tre funzioni fondamentali: custodire (attuare la privazione della libertà), controllare (assicurare che la pena non "...consista in trattamenti contrari al senso di umanità..."), trattare (ovvero "...tendere alla rieducazione del condannato").

Proprio il suddetto atteggiamento "ondivago" nei confronti del "pianeta carcere" ha dato luogo a successivi interventi legislativi disomogenei il cui effetto è stato quello di emanare norme solo su alcune delle componenti del sistema, invece di modificare *in melius* l'intera organizzazione penitenziaria rendendola attuale.

Difatti, con singoli interventi successivi (L. 146/2000 e segg.) si è progressivamente istituito e potenziato il ruolo dei Funzionari e dei Dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria, di poi (L. 145/2010 e Dlgs 63/2006) è stata rafforzata la figura del Direttore d'istituto penitenziario, istituendo la carriera di natura pubblicistica del Dirigente penitenziario.

Nel corso degli ultimi 24 anni, quindi, due delle componenti del sistema penitenziario italiano (custodia e controllo), hanno visto profondamente modificate e rafforzate le caratteristiche del rapporto d'impiego, accedendo alle peculiari tutele del rapporto di lavoro pubblicistico.

Cosa è accaduto, invece, alla *terza gamba del tavolino*, quella del trattamento? Nulla!

Nonostante il quadro normativo internazionale si sia arricchito di trattati, accordi, intese e raccomandazioni (tra cui spicca la Raccomandazione R(2006) 2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11.01.2006), alla componente cosiddetta "Civile" del sistema penitenziario, non veniva riconosciuta alcuna specifica tutela, correlata al peculiare quanto pericoloso contesto lavorativo. Venivano, invece, sottratte prerogative, quali il blocco degli scatti sessennali dell'assegno di servizio penitenziario, la non decurtabilità del trattamento economico per assenze per malattia, nate proprio per indennizzare il "rischio dell'incolumità fisica"!

Impiegando, quindi, la similitudine del *tavolino a tre gambe* per rappresentare il sistema penitenziario, la "gamba" che è stata finora negletta ed abbandonata, tanto da rappresentare nella metafora il supporto parlato e bucherellato del cosiddetto *tavolino*, è quella che rappresenta il personale Civile (Comparto Funzioni Centrali), sul quale grava la realizzazione concreta e fattuale del trattamento risocializzante - costituzionalmente previsto - come pure la gestione stessa delle strutture dell'esecuzione penale.

La posizione della UILPA sul disegno di legge in questione è chiara: esso è una prima, positiva indicazione che va nella giusta direzione ma non basta.

Se si considera lo specifico mondo penitenziario si potrà osservare che l'attuale figura del Funzionario giuridico pedagogico è centrale per il trattamento del reo (come pure dell'internato in attesa di giudizio) ma non può esplicare compiutamente la sua azione senza il concerto di altre figure peculiari e determinanti.

Il Contabile nell'ambiente penitenziario (funzionario ed assistente, sia del settore degli Adulti che dei Minori) è una figura peculiare perchè opera su una contabilità unica, quella penitenziaria; provvede alla gestione delle strutture, detentive e non, inerenti l'esecuzione penale; opera il pagamento delle retribuzioni ai detenuti lavoratori od operanti in progetti indennizzati.

L'Amministrativo (funzionario e assistente, sia del settore degli Adulti che dei Minori), è una figura preposta alla realizzazione e ai procedimenti amministrativi e gestionali specifici del settore penitenziari, figura essenziale, ad esempio, per realizzare il complesso sistema di autorizzazione all'ingresso delle varie professionalità necessarie proprio all'opera trattamentale, o per la realizzazione dei procedimenti convenzionali propedeutici propri alla esecuzione dei progetti di reinserimento.

In questo contesto, quindi, come non tenere conto del fondamentale apporto al trattamento ed al reinserimento sociale offerto proprio dal Funzionario di Servizio Sociale, figura determinante sia dell'esecuzione penale degli Adulti che dei Minori, pure costantemente presente nelle strutture penitenziarie, sia per adulti e minori, che con l'utilizzo delle indagini socio-familiari, apporta alle attività di osservazione della personalità dei detenuti gli elementi che consentono la conoscenza del contesto socio-economico-familiare del reo, finalizzato proprio alla stesura di un programma individualizzato di trattamento, che possa essere di riferimento sia nella fase di assistenza post detentiva, una volta conclusa la pena, sia per la realizzazione del progetto di esecuzione della pena nella forma della misura alternativa alla detenzione.

Da ultimo, come dimenticare la centrale figura del Funzionario Pedagogico operante nell'esecuzione penale per Minori/Giovani Adulti.

Sin dalla costituzione, circa 94 anni fa, dei Riformatori giudiziari, oggi Istituti penali per minorenni, era già presente la figura educativa. Si può ben dire infatti, che l'osservazione scientifica della personalità e del comportamento, con l'attività di trattamento individualizzato finalizzato al corretto reinserimento sociale del reo sia stato ideato, sperimentato, realizzato, quindi, codificato, basandosi proprio sull'attività di questa figura oggi denominata Funzionario pedagogico, figura professionale che opera a diretto contatto con l'utenza - peraltro in età evolutiva, così da determinare, per l'operatore, un ulteriore elevato rischio di incolumità - allo scopo di sostenere minori e giovani

nel difficile percorso della detenzione, stimolandoli a riconsiderare il percorso deviante ed a perseguire le attività formative necessarie ad un positivo reinserimento sociale.

Non è un caso, che in Italia la recidiva dei tanti minorenni e giovani adulti ad oggi si sia attestata su percentuali bassissime.

Ecco perché per la UILPA il citato progetto di legge, per quanto positivo, risulta incompleto: esso infatti si iscriverebbe nel solco delle altre, recenti fonti normative pure citate, apportando, come queste ultime, un contributo che, quand'anche utile, risulterebbe frammentario nella realtà, invece di avere l'ambizione di incidere su più ampi settori dell'Esecuzione penale.

Il disegno di legge in questione risulta, altresì, incompleto, nella parte in cui non prevede che le figure di Vicedirigente giuridico pedagogico e Dirigente giuridico pedagogico possano assolvere al compito di vicario della Direzione delle strutture penitenziarie, che siano oggi prive di ulteriore Dirigente penitenziario con incarico di vice direttore: questa previsione, infatti, oltre a rispondere fisiologicamente all'annoso tema della sostituzione del Dirigente penitenziario quando esso sia assente, consentirebbe di poter più agevolmente condurre al fattivo coinvolgimento nell'opera trattamentale di tutte le professionalità presenti nel mondo penitenziario.

La UILPA ritiene, infine, che con le integrazioni evidenziate, la proposta di legge 731 Varchi, possa incidere concretamente nelle attuali condizioni del sistema penitenziario, riequilibrando pesi, misure e tutele fra le tre componenti, sì da rendere più omogenea e coerente la gestione dell'intero organismo, con un riscontrabile miglioramento quali-quantitativo dei complessi servizi penitenziari, a cui seguiranno innegabili vantaggi per l'intero corpo sociale.

Viceversa, se rimanesse limitato all'attuale, seppur positiva formulazione, essa rimarrà il consueto intervento micro-settoriale, che, alla lunga, rischierà di non essere foriero di tutti quei cambiamenti di cui il *pianeta carcere* ha disperatamente bisogno.