



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73

Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



Roma li 30 Luglio 2024

CAMERA DEI DEPUTATI
AUDIZIONE XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)
PdL n. 781 Primo firmatario on. Avv. VARCHI

On. Presidente, On. Deputati, spett. Commissione,
desideriamo qui affermare che apprezziamo il lavoro dell'On. Avv. VARCHI per la sua sensibilità nel presentare e sostenere, insieme agli altri parlamentari, il Disegno di Legge di cui è la prima firmataria, il cui fine, nobile ed intelligente, è quello di riconoscere la peculiarità di alcuni operatori penitenziari che svolgono una funzione certamente diversa rispetto a quella della generalità degli impiegati pubblici. Una funzione difficile, di grandi responsabilità, che li espone non solo in termini amministrativi e penali, ma anche per la stessa incolumità personale, dovendo essi trattare tematiche complesse e, anche quotidianamente, interloquire con le persone detenute (o che lo sono già state o che lo potrebbero divenire) a prescindere dal titolo dei reati alle stesse contestato (o della pena eventualmente irrogata).

Non possiamo però evitare di segnalare che, a parere della scrivente organizzazione, essa appare solo come una prima tessera di un disegno più ampio che va poi completato. E, in questo senso, esprimiamo la nostra piena condivisione al progetto di legge 781 qui trattato.

A tal proposito riteniamo utile ricordare a codesta onorevole platea che questa sigla, molto probabilmente, è l'unica che associa, raccoglie e armonizza, in una visione unitaria dell'amministrazione penitenziaria e dell'esecuzione penale esterna, le istanze di tutte le categorie professionali del settore della pena, che vanno dagli Operatori agli Impiegati, dai Funzionari agli Agenti di Polizia penitenziaria, dai Direttori penitenziari ai Generali di brigata del Corpo degli Agenti di Custodia, dai Dirigenti dell'esecuzione penale esterna ai Dirigenti contrattualizzati; ciò a riprova di una propria visione sistemica che non è parcellizzata né settaria di quel mondo.

Ora, il progetto di legge, sposta fuori dall'ambito dell'art. 2 comma 3 della 165/2001 e s.m.i. gli operatori interessati. Cosa che è nelle aspirazioni anche del restante personale incardinato nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed in quello della Giustizia Minorile e di Comunità.

Non vogliamo qui avventurarci in una analisi più ampia dei risultati delle riforme, nelle varie versioni Cassese/Bassanini/Brunetta/Madia, che hanno portato all'attuale testo unico del d.lgs. 165/2001 - che, per inciso, questa organizzazione ritiene ormai inattuale alla luce della parziale rilegificazione del rapporto di lavoro scaturito dalle riforme Brunetta e Madia, ma anche dai cambiamenti introdotti nelle norme e negli assetti dello Stato che sono nel frattempo derivati dalla riscrittura e dalla nuova formulazione del titolo V° della



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73
Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



nostra Costituzione. Inattuale nell'identificazione dei soggetti a cui si rivolge, nell'impianto del sistema della contrattazione nazionale e dei suoi vincoli, ma anche inattuale ed oggi inutile nella parte in cui prevede l'agenzia che presiede tale sistema e le sue funzioni - appare però evidente, che il limitare gli effetti dell'intervento normativo esclusivamente a favore del personale appartenente alle qualifiche professionali dei Funzionari Giuridico-Pedagogici, senza poi estenderlo alle restanti qualifiche del Personale incardinato nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed in quello della Giustizia Minorile e di Comunità (tutti soggetti oggi costretti all'interno dell'art. 2 comma 3 della 165/2001 – comparto delle Funzioni Centrali) potrebbe rivelarsi un errore strategico e determinare un disgregamento all'interno di un settore che assolve ad una funzione peculiare dello Stato.

Non vi è dubbio infatti che si tratti di una medesima ed articolata comunità, impegnata in quella che può definirsi l'esecuzione penale, pur distinguendosi essa in “interna”, cioè dentro le strutture penitenziarie per detenuti adulti e per detenuti minorenni, ed “esterna”, cioè rivolta ad una platea imponente di persone sottoposte a misure diverse rispetto a quelle detentive, ma cui le caratteristiche personologiche non sono il più delle volte dissimili rispetto a quelle di quanti siano ristrette nelle strutture detentive, le cui finalità istituzionali sono, di fatto, convergenti, specie quando riguardino una stessa complessa tipologia di soggetti verso i quali debbano porsi in atto provvedimenti che ne condizionano la libertà personale.

Le misure alternative alla detenzione e tutto il catalogo di pene diverse dal carcere, quali la messa alla prova, i lavori di pubblica utilità, la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ai servizi sociali, la semilibertà e quante altre il legislatore eventualmente riterrà di volere ancora introdurre nel nostro ordinamento, sono, in punto di diritto, delle pene vere e proprie e non qualcosa di diverso.

Gli stessi soggetti destinatari delle misure potranno spesso raccontare di essere passate da un regime all'altro e non è detto che sia assolutamente lineare il loro percorso all'interno del mondo dell'esecuzione penale, alternando semmai moltissime volte le pene detentive con quelle non detentive, ma non per questo meno “afflittive” o meno “impegnative”.

Proprio l'avvenuta scollatura nel mondo dell'esecuzione penale, “spacchettando” per ragioni forse inconfessabili taluni asset di quello che era il monolite del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ancor prima della Direzione Generale degli istituti di prevenzione e pena, che inglobava quella indirizzata alle persone adulte private della libertà personale, con quella dei minori, e che comprendeva anche la cura psichiatrica dei soggetti portatori di malattie mentali autori di reato, invece che favorire il miglior raggiungimento delle finalità istituzionali, che si proponevano il continuo, prudente, finanche “compassionevole” bilanciamento tra le esigenze di sicurezza con quelle del trattamento rieducativo, finalizzato all'eventuale reinserimento delle persone ristrette e/o comunque sottoposte a misure privative della libertà personale, semmai perché in regime di misura di



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73
Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



sicurezza, potrebbe annoverarsi tra le cause che stanno, oggi, determinando il progressivo deterioramento di tutto il sistema dell'esecuzione penale, in particolare di quella "interna", cioè riferita al mondo delle carceri, a prescindere se per adulti o per minorenni; ma questo non significa che anche tutto l'altro ambito dell'esecuzione penale che indichiamo come "esterna" navighi in mari migliori, solo che per quest'ultimo gli effetti negativi fanno minore eco e sono percettibili solo dagli addetti ai lavori, dal mondo dell'avvocatura, da quello della magistratura, dalle FFOO.

Per cui doverosa ed intelligente preoccupazione andrebbe riversata su tutto il personale interessato, ivi compreso quello che svolge attività di natura amministrativa e soprattutto contabile.

Così verso quanti siano mediatori culturali, interpreti, informatici, etc.

Nelle carceri, per meglio comprenderci, tutti, nessuno escluso, possono oppure devono avere, in relazione agli atti che hanno l'obbligo di porre in essere, rapporti di interlocuzione con la popolazione detenuta: che si tratti di una notifica di atti, di un controllo di magazzino, del controllo quotidiano del vitto, di verbalizzazione di atti, di ispezioni di impianti, ambienti, etc., di programmazione di attività manutentive, di partecipazione ad equipe di osservazione e trattamento, di controllo del sopravvitto, di pagamenti di retribuzioni o di saldi conto, di verifiche di cantieri e lavorazioni, etc. etc.

Non è che tutti gli altri operatori, ad esclusione dei funzionari giuridico pedagogici, si trovino "altrove", perché tutti convivono sotto lo stesso tetto penitenziario.

Per meglio comprenderci, una rivolta in carcere o un incendio non escluderebbe da qualunque rischio relativo il personale in questione, perché tutti "imbarcati" sulla stessa nave penitenziaria.

Idem accade nell'area penale esterna, la quale sarà ancora più necessaria ed efficace nella misura in cui si interfacci con quella "interna".

Sono queste delle cose che tutti gli operatori penitenziari e la stessa magistratura di sorveglianza in particolare conoscono bene, perché è tutto uno stesso identico "mondo", talché prendere in considerazione solo una parte del personale che operi nello stesso significa, addirittura, favorire ulteriormente la disgregazione di quel pianeta, con effetti che potrebbero essere catastrofici, minando le necessarie e obbligatorie buone relazioni che tutti gli operatori penitenziaria in senso lato devono avere tra di loro, onde evitare che proprio le fratturazioni determinino effetti negativi o mancanza di motivazione professionale, rallentando le prese in carico, fratturando le empatie professionali, minando le collaborazioni interdisciplinari che devono animare tutti i componenti di una stessa Comunità, seppure distinta in diverse famiglie professionali, ma tutte convergenti, come i raggi di una ruota, verso il centro e svolgenti la stessa funzione di movimento.

La previsione di diversi trattamenti giuridici, retributivi, pensionistici, non condizionati dai necessari profili professionali e posizioni retributive (di assistenti, funzionari, dirigenti), ma immaginati come appartenenti a mondi diversi e non a quello condiviso dell'esecuzione



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73

Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



penale interna ed esterna, ha funto da detonatore in quella che era stata sempre una unica grande famiglia lavorativa, così come si era formata e sviluppata anche a seguito della importante riforma penitenziaria di cui alla legge n. 354/75 che, proprio l'anno prossimo, compirà i cinquant'anni.

La vera svolta sarebbe dovuta essere, migliorando e riassetando la legge n. 395/90, relativa alla smilitarizzazione del Corpo degli Agenti di Custodia, trasformato in Polizia Penitenziaria, quella di dare vita proprio al Corpo dell'Amministrazione dell'Esecuzione Penale, individuando due specifici ambiti, quello svolgente compiti prettamente di sicurezza, di vigilanza per assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza tout court, negli istituti, nelle traduzioni, negli uffici esecuzione penale esterna, nei provveditorati e negli uffici interdistrettuali, negli uffici centrali, e quelli impegnati nelle attività complesse riferite alla gestione amministrativa, organizzativa e di trattamento delle persone private della libertà prese in carico dall'esecuzione penale, interna ed esterna.

Tutto il personale avrebbe dovuto essere, in ossequio alle "Regole Penitenziarie Europee", che costituiscono tra l'altro un obbligo giuridico per lo Stato Italiano, qualche componente del Consiglio d'Europa e firmatario degli atti di normazione sovranazionale formatisi nel frattempo (giovi ricordare che nel 2020 è stato rinnovato l'impegno dello Stato italiano nell'accoglimento delle regole precitate, le quali già facevano parte del nostro catalogo di impegni sovranazionali ai quali si sarebbe dovuto regolarmente adempiere), incardinato in un sistema contrattuale di rilevanza pubblica, alias di diritto pubblico.

Ma questo è avvenuto solo parzialmente, prima per la polizia penitenziaria (ma lo era anche allorquando c'era il Corpo degli Agenti di Custodia) e poi per i direttori penitenziari, grazie alla meritoria riforma della dirigenza penitenziaria il cui primo firmatario della proposta di legge era il Sen. Renato Meduri, di Alleanza Nazionale, che fu fatta propria dall'intero suo gruppo parlamentare e che divenne legge nel 2005, la n. 154, alla quale seguì il D.lgs. n. 63/2006.

A rafforzare il nostro assunto, riferito al fatto che fosse necessario incardinare tutto il personale penitenziario in un rapporto di diritto pubblico, così come richiamato dalle "Regole Penitenziarie Europee", basterà ricordare la circostanza che per accedere alla carriera dirigenziale dei direttori penitenziari si può farlo in due modi, in base alle leggi vigenti (non ancora ad oggi modificate per quanto messe in sonno), o attraverso la partecipazione di quanti, muniti del titolo di studio richiesto di laurea, concorrano ai bandi pubblici "aperti", oppure, ove già funzionari dell'amm.ne penitenziaria, a prescindere dal profilo e qualifica (quindi indifferentemente se si fosse "funzionari contabili, funzionari giuridico-pedagogici, funzionari dell'organizzazione e delle relazioni, funzionari informatici, ingegneri ed architetti, medici perché, all'epoca della legge n. 154/2005, ancora il sistema sanitario era nelle mani dell'amm.ne, funzionari del ruolo della polizia penitenziaria) partecipassero ai concorsi "riservati" proprio a loro, seppure nella misura del



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73
Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



solo 15% dei posti disponibili, onde non pregiudicare il desiderio di candidati “esterni” all’amm.ne di partecipare agli stessi.

Quindi un sistema che si auto alimentava “in house” e che rafforzava l’idea di appartenenza ad una stessa Comunità di operatori penitenziari, nel pieno rispetto delle regole penitenziarie europee.

Per ragioni e motivi che andrebbero per davvero indagati, con il cambio dei governi e, in particolare, di una certa sensibilità politica, tale complessa e necessaria riforma non è stata mai completata, anzi si è proceduto spezzettando il mondo degli operatori penitenziari, finanche spingendoli a forme di conflitto intercategoriale che si sarebbero inevitabilmente riflessi sulla qualità dei servizi.

Nel mentre è cresciuta la popolazione detenuta, non si sono fatti nel tempo i regolari concorsi per coprire i vistosi vuoti di organico, accelerati dal prevedibile raggiungimento dell’età pensionabile sia di appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria, ma anche dei direttori penitenziari, dei funzionari giuridico-pedagogici, dei funzionari contabili (che andrebbero interpretati come i comandanti di sottocoperta, perché senza di essi si ferma tutto il motore amministrativo il quale, per muoversi, ha bisogno di regolari approvvigionamenti di risorse finanziarie e del loro corretto utilizzo, per la manutenzione degli impianti tecnologici che non sono solo quelli del “Calore”, ma anche degli impianti idrici, idraulici, elettrici, della fornitura regolare di arredi, per le caserme, per le stanze detentive, per le aule scolastiche, per quelle della formazione professionale delle persone detenute, per le scuole di formazione del personale penitenziario, ivi compreso quello di polizia, per la manutenzione degli impianti d’allarme, antintrusione, antiscavalamento, per i poligoni di tiro, per i mezzi delle traduzioni dei detenuti, per gli impianti di video-sorveglianza, per quelli telefonici, per l’intranet ed internet, per le cucine, per la manutenzione periodica dei fabbricati, dei cortili dei passeggi, delle autorimesse, degli impianti antincendio, per quelli radio, per la pulizia dei luoghi, per il magazzinaggio di beni di continuo consumo, etc.).

Fino al passaggio, disastroso negli effetti, del servizio sanitario penitenziario a quello delle regioni e delle autonome aziende sanitarie, anche tutto ciò che atteneva alla salute era di appannaggio dell’amministrazione e, pure in tale ambito, indispensabile era il lavoro del restante personale. (a tale proposito, vista la peculiarità di tale servizio e la difficoltà dei SSR a fornire un’adeguata assistenza con personale specificatamente formato, questa Federazione ha da tempo proposto la creazione di uno speciale servizio composto da strutture direttamente dipendenti dal Ministero della Salute dislocate omogeneamente sul territorio nazionale alla stregua degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e di assistenza sanitaria al personale navigante (USMAF SASN)).

Insomma, uno solo è l’operatore penitenziario, rectius dell’esecuzione penale interna ed esterna, seppure poi si distingue in una molteplicità di discipline professionali, tutte indissolubilmente interconnesse, a mente delle diverse responsabilità che si assumano,



FSI-USAE

FEDERAZIONE SINDACATI INDIPENDENTI
ORGANIZZAZIONE COSTITUENTE DELLA CONFEDERAZIONE USAE

SEGRETERIA GENERALE

00155 Roma viale Ettore Franceschini n. 73

Tel. 06-42013957 Email info@fsinazionale.it



nonché del “grado” d’importanza amministrativa che possono avere e che, senza pretesa di esaudire tutte le figure potranno essere quelle di direttore (penitenziario e dell’esecuzione penale esterna), comandante di reparto (sia per le carceri che per gli uffici Esecuzione Penale Esterna), funzionario giuridico pedagogico, funzionario del servizio sociale, funzionario contabile, funzionario dell’organizzazione e delle relazioni, funzionario amministrativo, esperto informatico, assistente amministrativo, ingegnere, architetto, tecnico edile, operaio, etc., con il corollario di pressoché analoghe figure nel mondo dell’esecuzione penale esterna rivolta al mondo dei detenuti “minorenni”, etc.

Purtroppo, invece, anche in questi ultimi anni, si è assistito ad una visione frantumata del mondo dell’esecuzione penale, ove si è constatato come l’attenzione massima fosse soprattutto rivolta a quella componente sì maggioritaria nel numero, ma proprio per questo non esclusiva d’importanza nell’impianto amministrativo nel suo complesso, ci si riferisce alla Polizia Penitenziaria che, si sottolinea, è solo una delle diverse componenti in cui si struttura, in un sistema moderno e progredito dell’Esecuzione Penale, il campo vasto dell’applicazione delle pene.

Al fine della pur necessaria diversificazione dei trattamenti economici, potranno, nelle more di una contrattazione dedicata al personale in questione (quindi escludendo quelli dirigenziali che avranno una loro apposita distinta diversa disciplina), essere applicati, ove compatibili, gli stessi principi che riguardano la polizia penitenziaria nella logica già indicata nel prospetto allegato al disegno di legge in questione.

Il Segretario Nazionale di Federazione
con competenza alle Funzioni Centrali
F.to Paola Saraceni

Il Segretario Generale
F.to Adamo Bonazzi