



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MIRABELLI e FINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Disposizioni in materia di riordino delle aree educative e del ruolo socio-educativo dell’esecuzione penale e delega al Governo per la disciplina della carriera del personale educativo dell’amministrazione penitenziaria

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si pone ambiziosamente l'obiettivo di modernizzare l'ordinamento penitenziario negli specifici aspetti dell'ambito educativo.

A oltre quaranta anni dalla riforma penitenziaria, il settore educativo negli istituti ha raggiunto un livello di conoscenze e di esperienze che necessitano una rivisitazione finanche linguistica.

Il termine « trattamento » risulta infatti inadatto a riflettere l'attività professionale svolta dal personale delle aree educative che può essere invece contenuta nell'espressione « interventi socio-educativi ». La trasformazione linguistica proposta appare più adatta a riflettere il cambiamento culturale realizzati all'interno degli istituti e, al tempo stesso, evidenzia la finalità educativa e di reinserimento sociale delle attività medesime.

La duplice anima dell'esecuzione penale che vede spesso opporre istanze di sicurezza a istanze educative sembra non trovare un suo punto di equilibrio negli istituti di pena anche a causa di un assetto amministrativo che non riconosce la piena autonomia alle professioni socio-educative, in particolar modo ai funzionari giuridico-pedagogici.

Fin quando non si comprenderà che la sicurezza negli istituti fonda il suo successo sugli interventi educativi e socializzanti, affidando alla « sicurezza » solo gli aspetti che le sono propri, si continuerà a svilire il mandato costituzionale affidato dalla legge alla funzione rieducativa della pena.

Inoltre sono preoccupanti i gravi episodi di violenza verificatisi a marzo 2020 e i vari procedimenti giudiziari in corso per il reato di tortura per altri casi.

Occorre dunque costruire una nuova cultura penitenziaria che rispetti i diversi ruoli, ma che dia reale centralità all'aspetto socio-educativo degli interventi.

Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di affrontare concretamente le contraddizioni che convivono in questo sistema, che da un lato sottolinea l'importanza della rieducazione e del reinserimento sociale dei condannati ma dall'altro invece riduce drasticamente i funzionari dell'area educativa, funzionali alla predetta attività rieducativa. A riprova di quanto detto, si pensi che all'interno degli istituti i funzionari educatori hanno un rapporto numerico con i detenuti di 1 a 100 nelle case circondariali e di 1 a 50 nelle case di reclusione, rapporto peraltro neanche pienamente rispettato e ad ogni modo assolutamente inadeguato a costruire la relazione educativa. Negli uffici territoriali e centrali della formazione e in quelli del trattamento i funzionari educatori invece sono quasi del tutto assenti. La mancanza di tali figure comporta alcune pesanti ricadute, basti pensare al fatto che negli accordi territoriali sul vaccino contro l'epidemia da COVID-19 in molti territori non sono stati contemplati i funzionari educativi come personale da vaccinare o ancora al fatto che nei progetti di formazione permanente non c'è spazio per gli aspetti educativi né per quelli di prevenzione della sindrome da *burn-out*, prerogativa esclusiva della polizia penitenziaria.

Il presente disegno di legge si propone dunque lo scopo di realizzare una diversa strutturazione degli uffici degli istituti penitenziari, dell'amministrazione territoriale e di quella centrale, dove l'area educativa possa avere riconosciuto un ruolo dirigen-

ziale, al fine di avere una reale responsabilità sugli aspetti strettamente educativi attualmente sotto la sola responsabilità del direttore.

Il testo propone di ricondurre l'attuale figura giuridico-pedagogica al solo campo pedagogico-educativo, ambito prioritario nel quale si lavora. Infatti, senza avere capacità comunicative, educative e progettuali si è disarmati ed in grande difficoltà verso un'utenza sempre più variegata sia in termini di problematicità - tossicodipendenza, disagio psichico, violenza - che di provenienza geografico-culturale.

L'esecuzione penale è un ambito fondamentale poiché ha la responsabilità di rimettere in libertà persone che hanno violato il patto sociale, le altrui libertà e occorre, pertanto, un lavoro realmente idoneo a restituire

le medesime alla società come « risorse » e non più come « minaccia ».

Appare necessario inoltre analizzare periodicamente le nuove tipologie di detenuti e trovare progettualità e interventi utili a realizzare concretamente il loro reinserimento sociale.

Occorre trovare soluzioni creative per ampliare gli spazi. In tal senso si pensi che, come evidenziato da diversi dati forniti dal Ministero della giustizia, su 53.000 detenuti circa, solamente 17.000 hanno la possibilità di lavorare in carcere.

Alla luce di quanto esposto, appare evidente come il ruolo dei dirigenti tecnici del servizio socio-educativo possa realmente contribuire ad innovare e indirizzare nuovi interventi a tutti i livelli dell'amministrazione penitenziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354)

1. All'articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: « gli educatori per adulti » sono sostituite dalle seguenti: « il personale educativo di cui all'articolo 82 »;

b) al quarto comma, la parola: « pedagogia, » è soppressa e le parole: « corrispondendo ad essi onorari proporzionati alle singole prestazioni effettuate » sono sostituite dalle seguenti: « corrispondendo ad essi gli onorari previsti dai rispettivi ordini professionali ».

Art. 2.

(Disposizioni in materia di ufficio tecnico socio-educativo)

1. Dopo l'articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« Art. 80-bis. - (*Ufficio tecnico socio-educativo*) - 1. Sono istituiti, presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i provveditorati regionali e le aree educative degli istituti penitenziari di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 444, gli uffici tecnici socio-educativi, competenti per l'indirizzo tecnico e l'intervento socio-educativo. Con regolamento adottato dal Ministro della giustizia, entro sessanta giorni dalla data di entrata in

vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è disciplinata l'organizzazione degli uffici tecnici socio-educativi di cui al presente articolo.

2. L'ufficio tecnico socio-educativo istituito presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è competente per:

a) l'attività di rappresentanza dell'amministrazione penitenziaria anche a livello territoriale e l'attività di coordinamento e la trattazione relativamente agli affari in tema di esecuzione penale e prevenzione della recidiva, presso gli uffici giudiziari, gli organismi statali e gli enti locali;

b) il coordinamento e la trattazione delle attività di livello internazionale per il settore socio-educativo dell'amministrazione penitenziaria;

c) la direzione delle scuole di formazione e di aggiornamento del personale dell'amministrazione penitenziaria;

d) il monitoraggio del benessere del personale socio-educativo e la promozione di misure per la prevenzione della sindrome da *burn-out*;

e) l'attuazione di procedure di rotazione per incarichi temporanei presso l'ufficio medesimo, riservati ai funzionari educativi degli istituti penitenziari, facendo ricorso, ove possibile, alla modalità del lavoro agile;

f) la promozione e il finanziamento in collaborazione con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di un osservatorio indipendente, costituito da organizzazioni della società civile e da università, per la stesura di relazioni triennali di valutazione d'impatto degli interventi socio-educativi degli istituti penitenziari sulla prevenzione della recidiva, sulla riduzione dei tassi di criminalità specifica e territoriale e sull'attivazione dei percorsi di giustizia riparativa;

g) le attività finalizzate a garantire il regolare funzionamento delle aree educative negli istituti penitenziari, in particolare:

1) assicurando che gli interventi socio-educativi di cui alla presente legge costituiscano obiettivo permanente e prioritario per gli istituti penitenziari;

2) garantendo l'assegnazione di adeguate risorse finanziarie e multiprofessionali e svolgendo attività di supporto progettuale tramite accordi nazionali, regionali e programmi dell'Unione europea;

3) contribuendo a garantire i diritti di cittadinanza nei percorsi di risocializzazione, anche attraverso l'integrazione con altri servizi e organizzazioni del settore.

3. L'ufficio tecnico socio-educativo dei provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria svolge nel territorio di competenza le attività di cui al comma 2 e assicura:

a) la programmazione e l'organizzazione dell'attività di formazione continua e delle misure per l'autoformazione;

b) l'indirizzo e la programmazione dell'attività socio-educativa regionale, nonché delle attività attinenti alle progettualità proposte dagli istituti penitenziari;

c) la promozione di procedure di rotazione per incarichi temporanei presso l'ufficio medesimo, riservati ai funzionari educativi degli istituti penitenziari, facendo ricorso, ove possibile, alla modalità del lavoro agile.

4. Al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e ai provveditorati regionali è assegnato un numero adeguato di dirigenti tecnici e funzionari educatori, tale da assicurare la direzione delle scuole di formazione e aggiornamento del personale e il coordinamento delle collaborazioni interistituzionali, anche internazionali, su settori specifici di

intervento per particolari tipologie di utenza. I dirigenti tecnici e i funzionari educatori sono altresì coinvolti in ogni decisione programmatica e organizzativa.

5. L'ufficio tecnico socio-educativo negli istituti penitenziari è organizzato secondo le aree educative, ai sensi dall'articolo 82 ».

Art. 3.

(Competenze e ruoli del personale educativo)

1. L'articolo 82 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Art. 82. - *(Competenze e ruoli del personale educativo negli istituti penitenziari)* -
1. Negli istituti penitenziari il dirigente tecnico socio-educativo è responsabile dell'area educativa, gestisce il personale educativo e amministrativo afferente e coordina gli esperti di cui all'articolo 80, i mediatori culturali, gli assistenti volontari, le agenzie formative e per l'istruzione, la comunità esterna e il personale di polizia penitenziaria assegnato alla vigilanza delle attività inerenti ai programmi di intervento educativi, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, e dell'articolo 10, comma 5, della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

2. Il dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa svolge inoltre i seguenti compiti:

a) sovrintende alla programmazione, all'organizzazione, al coordinamento e al monitoraggio degli interventi educativi che sono realizzati nell'istituto penitenziario e che costituiscono il progetto educativo di istituto;

b) presiede il gruppo per l'osservazione della personalità delle persone condannate e internate e il gruppo di osservazione e trattamento;

c) assicura attività di consulenza e valutazione della qualità educativa dei servizi e

dei sistemi coinvolti nella definizione e realizzazione del progetto di intervento educativo realizzando anche azioni educative rivolte a singoli utenti, ove necessario;

d) collabora con la magistratura di sorveglianza, con l'ufficio di esecuzione penale esterna e con i provveditori regionali dell'amministrazione penitenziaria in relazione alle attività educative;

e) realizza attività finalizzate allo sviluppo delle professionalità operanti in ambiente penitenziario e di quanti siano autorizzati a prestare opera, anche a titolo gratuito e volontario, nel medesimo contesto e cura la formazione di tutto il personale dell'amministrazione per l'ambito di competenza.

3. I funzionari educatori negli istituti penitenziari:

a) svolgono attività di progettazione educativa a livello individuale e di comunità, curandone l'organizzazione con la sfera di autonomia propria delle professionalità educative, secondo gli indirizzi e sotto il coordinamento del dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa;

b) contribuiscono alla definizione del progetto di intervento educativo, nell'ambito del gruppo per l'osservazione di personalità delle persone condannate e internate, nonché alla sua realizzazione nell'ambito del gruppo di osservazione e trattamento, si occupano della programmazione e organizzazione di specifiche attività culturali e socio-educative e curano la preparazione e l'attività delle rappresentanze delle persone detenute previste dalla normativa;

c) individuano e attivano i servizi di rete nel territorio coordinandosi con gli stessi;

d) redigono i documenti di osservazione e i contenuti del progetto di intervento educativo;

e) mantengono i rapporti con l'ufficio di esecuzione penale esterna e la magistratura di sorveglianza, in relazione alle attività svolte.

4. I funzionari educatori collaborano alle attività socio-educative nelle articolazioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dei provveditorati regionali.

5. Agli istituti penitenziari sono assegnati dirigenti tecnici socio-educativi, ripartiti secondo i criteri previsti per i posti di funzione individuati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63.

6. A ciascun istituto è assegnato un numero adeguato di funzionari educatori e di esperti di cui all'articolo 80, tale da soddisfare le esigenze di presa in carico dei singoli utenti, definite in base alla tipologia e al numero delle persone detenute, come previsto dalla tabella B di cui all'articolo 83. È assicurato altresì un numero adeguato di unità amministrative per la segreteria dell'area educativa e di personale di polizia penitenziaria impiegato nelle attività di vigilanza sulle persone detenute, al fine di realizzare gli interventi socio-educativi individuali e di comunità.

7. Le attività e gli interventi socio-educativi sono garantiti nelle sezioni detentive e in locali prossimi appositamente individuati e adeguatamente attrezzati, nell'arco della giornata e della settimana ».

Art. 4.

(Delega al Governo in materia di carriera del personale educativo dell'amministrazione penitenziaria)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina della carriera del personale educativo dell'amministrazione penitenziaria.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo è tenuto a osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'articolazione del personale educativo dell'amministrazione penitenziaria secondo le seguenti qualifiche:

1) dirigente tecnico socio-educativo presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e i provveditorati regionali;

2) dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa penitenziaria;

3) funzionario educatore;

b) riservare l'accesso al ruolo di funzionario educatore, tramite bando di concorso pubblico e per mobilità da altre amministrazioni, a educatori professionali e pedagogisti, la cui selezione è curata da una commissione composta da dirigenti tecnici socio-educativi, direttori di istituto penitenziario e docenti universitari nella materia e presieduta da un dirigente generale dell'amministrazione penitenziaria;

c) prevedere una specifica formazione di settore in ingresso;

d) consentire il passaggio dalla qualifica di funzionario educatore a quella di dirigente tecnico socio-educativo a domanda nei casi in cui il richiedente sia in possesso di laurea magistrale o equipollente e abbia almeno dieci di anni di servizio in istituto penitenziario, previo colloquio di selezione da parte della commissione di cui alla lettera b).

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia. I medesimi schemi sono trasmessi alle Camere perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione. Decorso

il predetto termine i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

Art. 5.

(Disposizioni relative al personale educativo penitenziario in servizio)

1. Nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 4, si applicano le seguenti disposizioni:

a) i funzionari della professionalità giuridico-pedagogica in servizio, già immessi in ruolo attraverso il concorso per direttori coordinatori di area giuridico-pedagogica, sono riconosciuti a domanda dirigenti tecnici socio-educativi presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e i provveditorati regionali o dirigenti tecnici socio-educativi responsabili dell'area educativa penitenziaria;

b) i funzionari della professionalità giuridico-pedagogica con almeno quindici anni di servizio negli istituti penitenziari sono riconosciuti a domanda dirigenti tecnici socio-educativi presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e i provveditorati regionali o dirigenti tecnici socio-educativi responsabili dell'area educativa penitenziaria, purché in possesso di laurea magistrale o equipollente o, in alternativa, di laurea triennale, previa integrazione con apposito corso universitario;

c) i funzionari della professionalità giuridico-pedagogica in servizio, che alla data di entrata in vigore della presente legge non appartengono alla qualifica di dirigente tecnico, assumono la qualifica di funzionario educatore.

Art. 6.

(Ulteriori modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 9, il sesto comma è sostituito dal seguente:

« 6. Una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorveglianza e integrata da un delegato del direttore, individuato tra il personale con competenze amministrative e contabili, controlla qualità e prezzi dei generi venduti nell'istituto »;

b) all'articolo 16, secondo comma, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Le modalità del trattamento da seguire in ciascun istituto sono disciplinate nel regolamento interno, che è predisposto e modificato da una commissione composta dal magistrato di sorveglianza, che la presiede, dal direttore dell'istituto, dal dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa, dal responsabile dell'area sicurezza, dal dirigente sanitario dell'istituto, da un delegato dell'ufficio di esecuzione penale esterna e dal garante dei diritti dei detenuti regionale e comunale »;

c) all'articolo 20, comma 4, le parole: « e dell'area giuridico-pedagogica » sono sostituite dalle seguenti: « e dell'area educativa »;

d) all'articolo 27, secondo comma, le parole da: « Una commissione » fino a: « articolo 80, quarto comma, » sono sostituite dalle seguenti: « Una commissione composta dal direttore dell'istituto o altro dirigente, dal dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa, da un delegato dell'ufficio di esecuzione penale esterna »;

e) all'articolo 30-ter, al comma 1, le parole: « sentito il direttore dell'istituto »

sono sostituite dalle seguenti: « sentito il direttore dell'istituto e il dirigente tecnico dell'area educativa » e, al comma 3, le parole: « dagli educatori e » sono sostituite dalle seguenti: « dal personale educativo e dagli »;

f) all'articolo 40, secondo comma, le parole: « dall'educatore » sono sostituite dalle seguenti: « dal funzionario educatore ».

Art. 7.

(Modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230)

1. Al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. Il direttore dell'istituto svolge un'attività di responsabilità e coordinamento generale tra le varie aree operative dell'istituto, garantendo l'unitarietà alla programmazione annuale d'istituto, la specificità professionale e l'autonomia decisionale ed organizzativa dei responsabili delle aree e l'elaborazione di un progetto pedagogico d'istituto da parte del dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa »;

b) all'articolo 21, comma 3, il primo periodo è sostituito dal seguente: « La gestione del servizio di biblioteca rientra nelle competenze dell'area educativa »;

c) all'articolo 23, comma 5, le parole: « Il direttore dell'istituto, o un operatore penitenziario da lui designato, svolge un colloquio con il soggetto » sono sostituite dalle seguenti: « Il direttore dell'istituto, sentiti i responsabili dell'area sicurezza e dell'area educativa, organizza le attività di accoglienza del soggetto e i suoi colloqui d'ingresso con gli operatori penitenziari »;

d) all'articolo 27:

1) al comma 1, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e degli interventi educativi »;

2) al comma 2, le parole: « programma individualizzato di trattamento » sono sostituite dalle seguenti: « progetto di intervento educativo »;

3) al comma 3, le parole: « Nel corso del trattamento » sono sostituite dalle seguenti: « Nel corso della detenzione » e le parole: « variazione del programma di trattamento » sono sostituite dalle seguenti: « modifica o integrazione al progetto di intervento educativo »;

4) al comma 4, la parola: « trattamento » è sostituita dalle seguenti: « progetto di intervento educativo »;

e) all'articolo 28:

1) il comma 2 è abrogato;

2) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Le attività di osservazione si svolgono sotto il coordinamento e la responsabilità del dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa »;

f) all'articolo 29:

1) al comma 1, le parole: « programma di trattamento » sono sostituite dalle seguenti: « progetto di intervento educativo »;

2) al comma 2, le parole da: « La compilazione » fino a « dell'istituto » sono sostituite dalle seguenti: « L'elaborazione del progetto è affidata ad un gruppo di osservazione e trattamento presieduto dal dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa »;

3) al comma 3, le parole: « gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati » sono sostituite dalle seguenti: « gli svi-

luppi delle attività educative realizzate e la partecipazione del soggetto al progetto »;

4) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Nell'ambito del gruppo, il funzionario educatore che ha il caso in carico svolge altresì il ruolo di segretario tecnico »;

5) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-bis. L'area educativa è dotata di una segreteria amministrativa, alla quale è assegnato personale amministrativo per lo svolgimento degli atti amministrativi, l'archiviazione di documenti e la trasmissione di dati statistici »;

6) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Progetto di intervento educativo ».

g) all'articolo 41, comma 6, le parole: « il responsabile dell'area trattamentale » sono sostituite dalle seguenti: « il dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa »;

h) all'articolo 65, comma 1, le parole: « esprimendo il proprio parere motivato » sono sostituite dalle seguenti: « con parere motivato del dirigente tecnico socio-educativo responsabile dell'area educativa ».

Art. 8.

(Disposizioni in materia di trattamento economico)

1. L'amministrazione penitenziaria assicura l'uguaglianza del trattamento pensionistico, economico, di progressione di carriera e degli altri istituti contrattuali per il personale che opera all'interno degli istituti penitenziari ovvero a stretto contatto con l'utenza.

€ 1,00