

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII^ LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore Mirabelli

Disposizioni in materia di riordino delle aree educative e del ruolo socio-educativo dell'esecuzione penale

Onorevoli colleghi! – Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di modernizzare l'ordinamento penitenziario negli specifici aspetti dell'ambito educativo.

A 40 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", infatti, risulta 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 realizzatosi 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 gli 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 disegno di legge in oggetto 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 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 dirigenziale, 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 53mila detenuti circa, solamente 17mila 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.

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 comma 1, le parole "i funzionari educatori per adulti" sono sostituite dalle seguenti "il personale educativo di cui all'articolo 82";

b) al comma 4, le parole "pedagogia," sono soppresse 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. L'indirizzo tecnico e l'intervento socio-pedagogico sono effettuati negli uffici tecnici socio-educativi dell'amministrazione centrale, territoriale e nelle aree educative degli istituti penitenziari di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n.444. Con regolamento adottato dal Ministro della Giustizia da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge 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, si occupa di:

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

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

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

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

e) attuazione di procedure di rotazione, per incarichi temporanei nella struttura, riservata ai funzionari educativi degli istituti penitenziari facendo ricorso, ove possibile, alla modalità del lavoro agile;

f) promozione e finanziamento in collaborazione con la Conferenza Unificata Regioni e Autonomie locali di un osservatorio indipendente, costituito da organizzazioni della società civile e università, per la stesura di relazioni triennali di valutazione d'impatto degli interventi socio pedagogici degli istituti penitenziari sulla prevenzione della recidiva, sulla riduzione dei tassi di criminalità specifica e territoriale, sull'attivazione dei percorsi di giustizia riparativa;

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

1) assicurando che gli interventi socio-pedagogici 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 della 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 delle articolazioni territoriali dell'amministrazione penitenziaria realizza nel territorio di competenza le attività di cui al comma 2 e assicura:

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

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

c) la promozione di procedure di rotazione per incarichi temporanei nella struttura territoriale riservati ai funzionari educativi degli istituti penitenziari facendo ricorso, ove possibile, alla modalità del lavoro agile.

4. All'amministrazione centrale e territoriale sono assegnati un numero adeguato di dirigenti tecnici e funzionari educatori tale da assicurare la direzione delle scuole di formazione e aggiornamento del personale, delle collaborazioni interistituzionali anche internazionali di settori specifici di intervento per particolari tipologie di utenza. I dirigenti

tecnicisti 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 della presente legge."

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, 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 inoltre:

a) sovrintende alla programmazione, organizzazione, coordinamento e monitoraggio degli interventi pedagogici che si realizzano nell'istituto penitenziario e che costituiscono il Progetto Pedagogico 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 pedagogica dei servizi e dei sistemi coinvolti nella definizione e realizzazione dei Programmi di Intervento Educativo realizzando anche azioni educative rivolte a singoli utenti, ove necessario;

d) collabora con la Magistratura di Sorveglianza, con l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna e con i Provveditori Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria in relazione alle attività pedagogiche;

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 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-pedagogiche e curano la preparazione e l'attività delle rappresentanze delle persone detenute previste dalla legge penitenziaria;
- 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 per l'Esecuzione Penale Esterna e la Magistratura di Sorveglianza, in relazione alle attività svolte.

4. I funzionari educatori collaborano alle attività socio-educative nelle articolazioni dell'amministrazione penitenziaria centrale e territoriale.

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. In ogni 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, definita in base alla tipologia e al numero delle persone detenute, come riportato nella tabella B di cui all'articolo 83. E' assicurato, altresì, un numero adeguato di unità amministrative per la segreteria dell'Area e di personale di polizia penitenziaria impiegato nelle attività di vigilanza sulle persone detenute, al fine di realizzare gli interventi socio-pedagogici individuali e di comunità.

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

Art.4

(Carriera del personale educativo)

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, recanti la disciplina dello svolgimento della carriera del personale educativo.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il decreto o i decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 educativi, direttori d'istituto penitenziario, docenti universitari nella materia, presieduta da un dirigente generale dell'amministrazione penitenziaria;

b) prevedere una specifica formazione di settore in ingresso;

c) 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 almeno dieci di anni di servizio in istituto penitenziario, previo colloquio di selezione da parte della commissione di cui alla lettera a);

3. Il personale educativo penitenziario si articola secondo le seguenti denominazioni e qualifiche:

a) Dirigente tecnico socio-educativo, del settore centrale o territoriale;

b) Dirigente tecnico socio-educativo, di area educativa penitenziaria

c) Funzionario educatore.

4. 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 ricezione. 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 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 Pedagogica, sono riconosciuti a domanda Dirigenti tecnici socio-educativi del settore centrale e territoriale ovvero Dirigenti tecnici di area educativa;

b) i funzionari della professionalità giuridico pedagogica, con almeno quindici anni di servizio negli istituti penitenziari, sono riconosciuti a domanda Dirigenti tecnici socio-educativi del settore centrale e territoriale ovvero Dirigenti tecnici socio-educativi di area educativa penitenziaria, purché in possesso di laurea magistrale o equipollente e laurea triennale, previa integrazione con corso universitario;

c) i funzionari della professionalità giuridico pedagogica in servizio, che all'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 comma 6 è sostituito dal seguente: "6. Una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorteggio, 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, comma 2, le parole da "Le modalità" a "assistente sociale" sono sostituite dalle seguenti: "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 dell'area educativa, dal responsabile dell'area sicurezza, dal dirigente sanitario dell'istituto, da un delegato dell'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna, 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" a "articolo 80, quarto comma," sono sostituite dalle seguenti: "Una commissione composta dal direttore dell'istituto o altro dirigente, dal dirigente tecnico dell'area educativa, da un delegato dell'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna";

e) all'articolo 30-ter, 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 "dai funzionari educatori" sono sostituite dalle seguenti: "dal personale educativo";

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

Art.7

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

1. 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 unitarietà alla programmazione annuale d'istituto, la specificità professionale e l'autonomia decisionale ed organizzativa dei responsabili delle aree e l'elaborazione da parte del dirigente tecnico dell'area educativa di un progetto pedagogico d'istituto.";

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 e i colloqui d'ingresso degli operatori penitenziari";

d) all'articolo 27 sono apportate le seguenti modificazioni:

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, il comma 2 è abrogato e il comma 4 è sostituito dal seguente: “4. Le attività di osservazione si svolgono sotto il coordinamento e la responsabilità del dirigente tecnico dell'area educativa”;

f) all’articolo 29 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) la Rubrica è sostituita dalla seguente: “Progetto di Intervento Educativo”;

2) al comma 1, le parole “programma di trattamento” sono sostituite dalle seguenti: “Progetto di Intervento Educativo”;

3) al comma 2, le parole da “La compilazione” a “dell’istituto” sono sostituite dalle seguenti: “L’elaborazione del progetto è affidata ad un gruppo di osservazione e trattamento presieduto dal dirigente tecnico dell'area educativa”;

4) al comma 3, le parole “gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati” sono sostituite dalle seguenti: “gli sviluppi delle attività educative realizzate e la partecipazione del soggetto al progetto”;

5) il comma 4, è sostituito dal seguente: “Nell'ambito del gruppo, il funzionario educatore che ha il caso in carico svolge altresì il ruolo di segretario tecnico”;

6) è aggiunto, in fine, il seguente comma: “4-bis. L'area educativa è dotata di una segreteria amministrativa, cui è assegnato personale amministrativo per lo svolgimento degli atti amministrativi, dell’archiviazione di documenti e di trasmissione di dati statistici.”;

g) all’articolo 41, comma 6, le parole “il responsabile dell'area trattamentale” sono sostituite dalle seguenti: “il dirigente tecnico 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 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.