



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

Roma, 24 Marzo 2021

Al Sig. Ministro della Giustizia, dott.ssa Marta Maria Carla Cartabia – Sede.  
Al Sig. Capo Dipartimento del DAP, dott. Bernardo Petralia – Sede.

Oggetto: Stabilizzazione, in applicazione della Legge Madia, per gli Psicologi e i Criminologi del DAP, ex art.80, della Legge 354/75.

#### I RELAZIONE TECNICA ILLUSTRATIVA

La situazione di sovraffollamento negli Istituti Penitenziari è sempre più insostenibile anche a causa del Covid-19. Alla data del 1 marzo 2021 i detenuti ristretti negli Istituti Penitenziari erano 52.644. Ciò produce gravi conseguenze sulla gestione quotidiana delle strutture Penitenziarie. Sono 154 i detenuti morti nell'anno 2020 (i dati si riferiscono al 31 dicembre 2020), di questi 61 per suicidio. Nei primi 2 mesi del 2021 i detenuti deceduti all'interno degli Istituti penitenziari sono 28 di cui 6 per suicidio. Dal 2000 ad oggi la somma dei detenuti morti nelle carceri italiane è di 3.209 di cui 1173 per suicidio. Cifre da capogiro e inaccettabili nel contesto di una società civile e democratica..

L'insostenibilità della situazione colpisce in modo particolare i detenuti, ma è scontato che tali condizioni si ripercuotono anche sull'operatività del personale civile e di polizia che opera nelle carceri. Nel 2020 si sono suicidati 6 agenti di Polizia Penitenziaria 11 nel 2019 - dal 1997 al 2020 sono 160 gli agenti di Polizia Penitenziaria che si sono tolti la vita. Un numero impressionante a crescita esponenziale che mette in luce in maniera eclatante il disagio all'interno delle carceri Italiane che coinvolge non solo i detenuti ma anche chi a vario titolo vi opera.

Il quadro che emerge, evidenzia la gravità delle strutture penitenziarie italiane, il cui sovraffollamento sicuramente gioca un ruolo importantissimo, come ha ricordato la Corte europea dei diritti umani con la sentenza Torreggiani.

Gli operatori penitenziari (direttori, educatori, Polizia penitenziaria, assistenti sociali, esperti ex art 80, mediatori culturali, volontari) possono contribuire in modo diretto ad un intervento qualitativo dando vita a quegli interventi che garantiscano il rispetto della dignità umana, offrendo opportunità di cambiamento del reo, producendo così maggior sicurezza negli istituti, riducendo la recidiva, aumentano la sicurezza sociale.



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

L'art. 80, comma 4, della legge n. 354 del 26 luglio 1975 prevede che: "per lo svolgimento delle attività di osservazione e di trattamento dirette a soggetti sottoposti a misure privative della libertà, l'Amministrazione Penitenziaria può avvalersi di professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica, corrispondendo ad essi onorari proporzionati alle singole prestazioni effettuate"

Si deve dare atto che sono sorti, nel corso degli anni, vari servizi, vicini, ma diversi da quelli degli esperti dell'osservazione e trattamento, ( Funzione primaria secondo il dettame legislativo dell'art'80 legge 354/75), sempre a carico dell'amministrazione penitenziaria e sempre soggetti alle stesse regole retributive e normative applicate agli esperti dell'osservazione e del trattamento. Si parla dei « Servizi Nuovi Giunti », Istituiti nelle carceri maggiori per identificare il rischio di auto o di etero aggressività, subire violenze nei soggetti privati della libertà per la prima volta , ma anche a coloro che provengono da altro Istituto e sono assegnati ad altro carcere per trasferimento temporaneo o assegnazione definitiva Il Servizio Nuovi Giunti, istituito con la circolare n.3233/5689 del 30 dicembre 1987, e la n 45/5695 del 16 maggio 1988, assegna una nuova competenza all'esperto ex art 80 OP, focalizzando l'accento sulle competenze, specialistico – predittive. Con il passaggio nel 2008 dalla Sanità Penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale(SSN), nel DPCM 1aprile 2008, si prevede che venga realizzata una "valutazione medica e psicologica di tutti i nuovi ingressi, da effettuarsi se è il caso in più momenti e per congrui periodi di osservazione. Tale valutazione è fatta dal medico di medicina generale del presidio in collaborazione con lo psicologo, che mettono in atto, l'adozione di procedure di accoglienza, che consentano di attenuare gli effetti traumatici della privazione della libertà.

Nel 2012 il SSN attraverso la Conferenza Unificata che ha approvato un accordo che prevede che si sviluppi, capacità di intercettare e trattare con tempestività stati di disagio psicologico e disturbo psichico attivando un comportamento funzionale delle diverse figure professionali , presenti a prescindere dal loro rapporto di dipendenza istituzionale con l'obiettivo di mettere in atto misure di contenimento del rischio suicidario. Con il passaggio del Servizio Nuovi Giunti al SSN le competenze, specialistico-predittive dell'Esperto ex art 80 vengono meno.

Per anni fino al 1 gennaio 2000 gli esperti hanno garantito anche la gestione dei cosiddetti "presidi Tossicodipendenti alcool dipendenti ed HIV" nati per l'assistenza a detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti, istituito con la Legge n 262 del 26 giugno 1990 e dal T.U DPR 309/90- Da gennaio 2000 con il passaggio delle competenze al SSN il Presidio è di competenza del SSN.

Anche il servizio delle tossicodipendenze, Istituito che avrebbero dovuto agire da collegamento fra il servizio sanitario interno e il servizio per le tossicodipendenze del territorio.

Negli anni la figura dell'Esperto di fatto è passata da una figura di impiego estemporanea e marginale ( art 80 OP l'Amministrazione Penitenziaria può avvalersi di professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica, corrispondendo ad essi onorari proporzionati alle singole prestazioni effettuate),



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

ad una presenza stabile e continuativa, si è passati dal può al deve necessariamente esserci, attribuendone compiti Istituzionali che vanno ben oltre il rapporto libero professionale.

IN servizio dal 1 gennaio 1978 a tutt'oggi previo superamento di un concorso per titoli ed esami, secondo quanto disposto dall'art 80 l. 354/75 e art 120 DPR 431/1976 modificato successivamente dall'art 132 DPR 230/2000, che ne predispondeva l'iscrizione presso il distretto di Corte d'Appello dove risiedevano, alle iniziali competenze dell'osservazione scientifica della personalità e del trattamento seguendo il dettato Costituzionale dell'art 27, nel corso degli anni pur mantenendo un rapporto libero professionale con l'Amministrazione Penitenziaria, sono state attribuite maggiori competenze come di seguito riportate.

1. Osservazione scientifica della personalità, e Trattamento art 80 OP
2. Servizio "Nuovi Giunti" Circolare DAP 3233/5683 DEL 30/12/1987 e n. 45/5695 del 16 maggio 1988,
3. Essenziali nel consiglio di disciplina integrato art 14 bis OP sorveglianza particolare
4. Essenziali nell'osservazione scientifica della personalità per almeno un anno nei detenuti sex offenders ( art 609 bis cp ) art 4 bis comma 1 OP .
5. Essenziale nel consiglio di disciplina ex art 40 op , sostituendo integralmente la figura del medico incaricato transitato al SSN

per un monte ore mensile per esperto di 64 vacanze ultima tariffa ad ora euro 17.63 lorde meno 20% ritenuta d'acconto

Rapporto di lavoro regolato secondo accordo individuale, ritenuto libero professionale dall'amministrazione.



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

Dopo 35 anni di attività svolte per il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con una serie di mansioni fondamentali, stabilite con la legge 354/75 all'art. 80 dell'ordinamento penitenziario, gli Esperti Criminologi clinici e psicologi ex. art.80 con una semplice Circolare del 12 giugno 2013 emanata dal Capo Dipartimento del DAP dott. Tamburino si vedono tagliati fuori con escamotage bizantini.

Così, dopo 35 anni di ininterrotta collaborazione sono stati estromessi. In breve sono definitivamente fuori dal circuito carcerario nell'indifferenza generale e delle norme che pur hanno abbozzato formalmente presenza in fase dell'esecuzione della pena. Sparisce così un presidio di Civiltà così ben descritto dall'art 27 della Costituzione per far posto a personale professionale avventizio.

Tale disfunzione in un contesto di generale difficoltà sul piano della Sicurezza collettiva, apre scenari critici nel quadro già pesante del rapporto tra sistema carcerario e società civile.

Ci auspica che, sia bene riprendere tutto il profilo dell'esperto e dargli la dovuta trasformazione professionale e organizzativa.

Questo lavoro capillare di eliminazione di questa figura, già è stato avviato con il passaggio alla sanità, della medicina penitenziaria avviata attraverso il DPCM del 19 marzo 2008, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del 30 maggio 2008 che ha trasferito tra l'altro molte competenze dell'Esperto criminologo e psicologo clinico ex. art. 80 o.p. al S. S. N. svuotando di competenze tale figura, e aprendo ad un rischio gravissimo e cioè far passare tutto il disagio espresso dalla persona detenuta in carcere come "fatto sanitario".

IL 13 giugno 2013 il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha emanato una Circolare, sulla scorta della quale sono stati indetti bandi regionali per una nuova (non necessaria, in quanto l'elenco attuale non è ancora



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

esaurito) selezione di CONSULENTI, psicologi e criminologi clinici: figure professionali che da anni si occupano dell'attività di "osservazione e trattamento", finalizzata a valutare la revisione critica del reato e la possibilità di cambiamento per eliminare o ridurre la recidiva.

Senza il prezioso apporto di queste figure potrebbe aumentare il rischio che detenuti, non ancora pronti per tornare nella collettività, possano essere ammessi a misure alternative alla detenzione o essere scarcerati, privi di adeguati interventi di valutazione e trattamento. I recenti bandi di selezione infatti non attribuiscono alcun punteggio all'esperienza e valutano solo i titoli acquisiti dopo il 2005, discriminando così gli esperti già in servizio.

Questo paradossale e immotivato cambiamento comporta altresì uno sperpero di denaro, in un momento in cui le disposizioni impongono di contenere la spesa ed eliminare gli sprechi: in base alla nuova circolare, che prevede il turnover dei professionisti senza alcuna attenzione ad esperienza e continuità, il Ministero di Giustizia dovrà sostenere i costi di nuove selezioni addirittura ogni quadriennio!

Gli Esperti, psicologi e criminologi clinici hanno deciso, mediante ricorsi al Tar e interpellanze parlamentari, di opporsi alla circolare che rinnega l'esperienza maturata e annulla l'idoneità acquisita. Il Ministero di Giustizia infatti costringe gli esperti operanti nelle carceri a rifare gli esami già superati. E' come se tutti i patentati dovessero sostenere nuovamente l'esame di idoneità alla guida, con relative spese, perdita di tempo, di energie e di senso compiuto.

L'origine della Circolare è legata alle osservazioni della Corte dei Conti che, dopo i ricorsi, ha evidenziato che era improprio il nostro rapporto di lavoro facendo emergere un punto critico per il DAP e la circolare è stato il tentativo "difensivo" e di cambiare pagina. Anziché risolvere la questione dei contratti e mettere a norma le convenzioni al DAP hanno ben pensato di eliminare gli esperti ex art 80 che nell'Amministrazione operano da 35 anni, le prime selezioni sono state indette a Roma al Ministero di Grazia e Giustizia, nel lontano 1977 la commissione era composta da numerose personalità di spicco come il Prof Alfredo Paoletta . ammazzato dalle Brigate Rosse ( Prima Linea) il consigliere Luigi Daga anche lui vittima di un attentato in Egitto, emeriti professori universitari dell'insegnamento della criminologia, ecc. ecc. ebbene oggi con un colpo di spugna si azzerò il lavoro di professionisti iniziato nel lontano 1978.

Tutto questo non vuole essere retorica ma credo che molti di questi professionisti essendo allievi e alunni di personalità che hanno sacrificato la loro vita in nome e per conto dello stato, tutta questa vicenda meriti un po' di attenzione per non buttare con un colpo di spugna un passato così ricco di esperienza, molti esperti ex art 80 soprattutto i più anziani sono passati nelle carceri attraverso l'imbutto di terrorismo rosso e nero, rivolte, omicidi, suicidi, mafia, e camorra, sacra corona unita. Terrorismo islamico e altro, dal ladro di polli, al ladro di arance, in quell'oscuro mondo carcerario sconosciuto non solo alla gente comune, ma ai più della politica, sino alle stanze dei burocrati che con un colpo di spugna cacciano via chi per anni a lavorato per poche centinaia di euro in silenzio accanto ai direttori, cercando a volte in situazioni difficili e con estrema difficoltà di essere l'ago della bilancia tra



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

la sicurezza e le Istituzioni, professionisti, che per anni hanno sentito con le loro orecchie il racconto di orribili crimini, detentori di tanti segreti, e di tante verità non sempre processuali, a testa china e con grande umiliazione devono mettersi da parte per lasciar spazio ai giovani.

Alcuni provveditori hanno brillato sotto questo aspetto per efficienza e zelo interpretando alla lettera la circolare e bandendo nuove selezioni oggetto talaltro di ricorsi al Tar del Lazio e al CDS. Risultato nuovi esperti ex art 80 che operano senza rispetto delle regole e relative incompatibilità (oggetto di ricorsi al Tar) gli anziani sono stati estromessi, creando così un danno non solo agli esperti ex art 80 ma alle Istituzioni che si vedono depauperate di competenze e professionalità.

A seguito della suddetta circolare sono stati proposti i vari ricorsi al Tar del Lazio contro la circolare e gli avvisi di selezione. I ricorsi proposti davanti al Tar del Lazio da oltre 140 esperti e da 6 Consigli degli Ordini Regionali degli Psicologi unitamente ad aiuvandum dall'Ordine nazionale degli Psicologi, rappresentati dagli avvocati Emanuela Mazzola, Prof Vittorio Angiolini e l'avvocato Falzone rappresentante l'Ordine Nazionale degli Psicologi, sono stati tutti vinti con sentenze che annullano la circolare e i relativi bandi di selezione. Tuttavia contro i ricorrenti dell'Avvocato Mazzola è stato proposto ricorso al Consiglio di Stato che in data 4/7/2016, ha annullato la sentenza del Tar del Lazio.

Restano pendenti dal 2015 davanti al Consiglio di Stato i ricorsi del Prof Vittorio Angiolini assieme ai ricorsi degli Ordini regionali degli psicologi di Sicilia, Calabria, Abruzzo, Molise, Toscana e Marche, la cui udienza di smaltimento è prevista davanti alla IV sezione l'11 maggio 2021

Circa 50 esperti ex art 80 OP (criminologi e psicologi) L. 354/75 convenzionati da oltre 30 anni con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si sono rivolti alla Magistratura del Lavoro, lamentando il proprio stato di precarietà, la nullità delle convenzioni regolanti l'incarico, la qualificazione del rapporto di lavoro.

La Magistratura del Lavoro di Milano (S n 4702/09- 1892/09), Roma(2493/07) Nuoro ( 300/2010 ) e in ultimo la Corte d'Appello di Roma ( LUGLIO 2010), in accoglimento dei ricorsi, ha condannato il Ministero della Giustizia (ex art 36 D.Lgs. 165/2001) a risarcire gli esperti ex art 80 OP del danno subito e pari alle differenze retributive e contributive tra quanto percepito a titolo libero professionale e quanto dovuto in relazione al CCNL MINISTERI per la posizione economica C2 per gli ultimi 10 anni.

Circa 70 esperti ex art 80 hanno inviato nel mese di novembre del 2017, l'istanza di stabilizzazione al Ministro della Giustizia, Sottosegretari, Capo Dipartimento e Capo del personale ai sensi della legge Madia (vedi istanza in allegato). A tutt'oggi non è pervenuta nessuna risposta in merito dagli organi competenti.

Infine la Circolare 23 ottobre 2020- Modifiche alla circolare prot. n 0030793.U del 15 giugno 2018 e relativi allegati del Ministero della giustizia Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità in materia di esperti ex art 80 op



Federazione Indipendente Lavoratori Atipici e Inoccupati

Via Piave 61 - 00187 ROMA - Tel. 06/42000358 - fax: 06/42010628 \* Via Aniene, 14 - 00198 Roma - Tel. 06 42010899  
sito internet: [www.filai.it](http://www.filai.it) – Email: [filai@filai.it](mailto:filai@filai.it)

L 354/1975 stabilisce che gli elenchi degli esperti ex art 80 ai sensi dell'art 132 del DPR 230/2000 non hanno scadenza , ma vanno aggiornati secondo le modalità indicate all'interno della suddetta circolare.

#### CONCLUSIONI.

Appare opportuno evidenziare come la soluzione proposta e richiesta consentirebbe non solo di por termine agli annosi contenziosi pendenti davanti alle Corti di tutto il Paese, con evidenti vantaggi ed economie processuali, ma anche di offrire una risposta di giustizia sostanziale, di buona fede, di “Buona Amministrazione” a dei Professionisti, che anche a costo di rinunce personali non hanno fatto mai mancare, in un contesto difficile e fortemente sacrificante quale il mondo penitenziario, la loro costante e salda presenza.

Si rammenta infine che il numero degli Esperti ammonta a poche unità per ciascuna Regione, per un totale non superiore ad una settantina di persone e che quindi anche sotto il profilo dell’impegno di bilancio questo Ministero potrebbe facilmente affrontare l’onere della stabilizzazione.

***Il Segretario Generale CSE-FILAI***  
*Antonino Nasone.*