CAMERA DEI DEPUTATI N. 1918

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BENEDETTI VALENTINI

Provvedimenti per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti

Presentata il 18 luglio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Corpo di polizia penitenziaria ha assunto, seppure con la gradualità stabilita dalla legge, il servizio di traduzione dei detenuti che si aggiunge ai compiti istituzionali.

Per far fronte a tale consistente carico di lavoro, per il quale l'Arma dei carabinieri impiegava quasi settemila uomini, l'amministrazione penitenziaria, a distanza di oltre cinque anni dalla legge di riforma del Corpo, si trova ancora a dover affrontare questo delicato servizio, ben conscia della mancanza di personale e di mezzi, di adeguati sistemi di comunicazione, di una scarsa formazione e di una preparazione non adeguata alle effettive esigenze nonché di una ancora non pronta organizzazione centrale che ben poco o nulla conosce delle reali possibilità dei singoli istituti.

Si ricorda, in questa sede, che non è stato nemmeno emanato il regolamento di cui all'articolo 29 della legge n. 395 del 1990 il cui termine ultimo era fissato all'11 gennaio 1992, per cui l'intero servizio è gestito attraverso circolari ministeriali, a volte contraddittorie tra loro.

Seppure marginale rispetto alle macroscopiche disfunzioni, si evidenzia altresì il problema che riguarda la corretta liquidazione delle indennità di trasferta derivanti dall'applicazione della normativa vigente sul trattamento economico di missione al personale incaricato del servizio di traduzione dei detenuti ai sensi dell'articolo 42-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

In assenza di una normativa che regolamenti lo specifico settore, viene utilizzata quella generale che prende origine dalla legge 18 dicembre 1973, n. 836, aggiornata, in alcune disposizioni fondamentali, dalla successiva legge 26 luglio 1978, n. 417.

Sostanzialmente la normativa tiene distinte due fasi nelle quali si articola l'intero servizio di missione.

La prima fase è relativa al viaggio, con riferimento sia al mezzo utilizzato sia al tempo trascorso.

La seconda fase è quella relativa alla permanenza nella sede di servizio dove, per un predeterminato periodo di tempo, il dipendente dovrà svolgere la propria atti-

vità lavorativa, diversa e distante da quella ordinaria.

La *ratio* della normativa non può (e non ve ne sarebbe stata necessità) prescindere dalla logica interrelazione di entrambe le fasi, anzi, in un certo senso, essa è più puntuale quando si dispone in merito a tale seconda fase.

Una seconda osservazione riguarda il tentativo di regolamentare in modo diverso l'indennità di trasferta del personale civile rispetto al personale delle Forze armate e di polizia.

Tale differenziazione è del tutto insignificante da un punto di vista pratico poiché, di fatto, le due normative convergono, tranne che per gli agenti ausiliari (circolare n. 30072/3.1. del 16 febbraio 1994) seppure con tempi diversi, ma può essere utile per dimostrare come sia stata percepita, quantomeno dal legislatore, l'esistenza di elementi di differenziazione tra questo e quel personale.

Vera differenziazione si ha, invece, con riguardo ai « servizi collettivi fuori sede » da parte del personale militare (circolare n. 3119/5569 del 7 maggio 1985) ma questi riguardano reparti aventi una forza non inferiore a dieci elementi, quindi non proponibile, in linea di concreta possibilità, all'argomento che interessa. Ciò anche perché applicabile solo alle Forze armate (articolo 8 della legge 23 marzo 1983, n. 78) e comunque aboliti dal regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1990, n. 147. Il concetto, tuttavia, appare degno di interesse quantomeno, come già si è detto, per evidenziare che il legislatore si è posto il problema di regolamentare in modo diverso situazioni obiettivamente e sostanzialmente differenti. Così, ad esempio, l'articolo 5, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, che prevede condizioni diverse per prestazioni rese da particolari categorie di dipendenti.

Di particolare significato il successivo regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, che all'articolo 13, comma 2, ritiene (per quanto interessa) che delle « particolari categorie » sopracitate facciano parte le: « attività di assistenza sociale, di assistenza giudiziaria e di vigilanza nelle traduzioni delle detenute ».

Il comma 3 chiarisce, poi, che le « condizioni diverse » vengono gratificate con la corresponsione di un compenso forfettario giornaliero di lire 20.000 nette, in luogo dell'importo corrispondente al costo del pasto.

Ciò autorizza ad argomentare che il legislatore ha ritenuto ancora in essere il mandato di cui all'articolo 5, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, per quanto non riferibile al comparto Ministeri, ma al comparto Forze di polizia, altrimenti, ad esempio, non si comprenderebbe l'aver parlato di vigilanza nelle traduzioni delle sole detenute.

Per quanto interessa occorre, infine, segnalare che si evidenziano nello specifico servizio di traduzione dei detenuti caratteri assolutamente diversi e specifici tanto da rendere sicuramente difficile l'applicazione della normativa esistente ed, inoltre, rendono opinabile la legittimità delle liquidazioni nei termini fin qui applicati.

La *ratio* della norma è infatti totalmente diversa da quella finora indicata.

La fattispecie ora trattata non fa proprie le due fasi di cui alle premesse, infatti:

il fine non è quello di prestare la propria opera, per un tempo predeterminato, in una diversa sede di servizio;

il viaggio di trasferimento non è conseguente al raggiungimento di quel fine.

Nel caso che ci riguarda il viaggio è l'attività di servizio, l'obiettivo dell'incarico ed il raggiungimento della sede di destinazione coincide con il termine della prima parte del servizio. Il viaggio di ritorno conclude la seconda parte.

È poi d'obbligo aggiungere che, in effetti, una regolamentazione non vi è mai stata ed occorre attendere la legge 6 marzo 1992, n. 216, ed il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195. Di questo all'articolo 3, comma 1, si legge che per le Forze di

polizia è oggetto di contrattazione (fra altri) il trattamento economico di missione.

Il successivo accordo sindacale del 20 luglio 1995, recepito con decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395, tuttavia non chiarisce lo specifico problema; occorrerà, quindi, attendere la contrattazione collettiva nazionale (ai sensi dell'articolo 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica citato) ed il successivo accordo nazionale quadro per evidenziare il problema innanzi accennato ed avviarlo a soluzione.

Né sono di aiuto i pareri fin qui espressi dai vari organi di controllo, così il parere n. 60615 del 14 febbraio 1991 del Dipartimento della funzione pubblica, così quello dello stesso organo n. 40489 del 7 dicembre 1989, proprio perché riferiti a situazioni notevolmente diverse da quelle prese in considerazione.

Di segno uguale alla tesi sostenuta sono, invece, i segnali che provengono dalla legge di riforma del Corpo di polizia penitenziaria (legge n. 395 del 1990) infatti in essa si prevede (seppure per tutt'altra finalità) che il tempo necessario per la consumazione del pasto è considerato orario di servizio, non si vede come poi l'attività istituzionale non lo sia. Ed ancora l'articolo 15 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica legge 5 giugno 1990, n. 147, che obbliga l'amministrazione ad integrare le polizze di assicurazione dei propri mezzi di trasporto per la copertura « dei rischi di lesione o decesso del dipendente addetto alla guida e del personale di cui sia autorizzato il trasporto ». Così, infine, la normativa sul cosiddetto equo-indennizzo spettante per lo stesso evento.

La mancata formulazione del regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria rende ancora più imprecisa la normativa. In quella sede si ritiene si debba comunque prendere una decisa posizione sull'argomento.

Il servizio di « traduzione detenuti » andrebbe quindi e comunque considerato, alla luce di quanto esposto, nella sua atipicità rispetto alla normativa generale sulle missioni.

Così non può condividersi il parere per cui il viaggio di ritorno è considerato «rientro in sede » e quindi retribuito con il solo rimborso delle spese. Il viaggio di ritorno è comunque parte inscindibile dell'intero servizio, infatti esso:

è formalizzato fino al rientro in sede, quindi ininterrotto ed in uno con quello di andata;

comporta il rientro dell'automezzo e dell'armamento individuale e di reparto, nonché di ogni supporto logistico utilizzato per la traduzione (giubbotti antiproiettile, manette, eccetera);

non può escludere a priori che le funzioni di « autista » o di « capo scorta » possano o debbano essere affidate ad unità diverse (avvicendamento dell'autista per viaggi particolarmente gravosi o per situazioni contingenti);

non esclude la continuità del fattore di rischio indipendentemente dalla presenza o meno del detenuto a bordo;

comunque è effettuato in uniforme e, quindi, anche viaggiando con mezzi di trasporto pubblico, la scorta si presenta come un nucleo armato e così è (e deve essere) considerata.

Né può non considerarsi che l'accordo successivo ai sensi dell'articolo 19, comma 5, del contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Ministeri, stipulato in via definitiva il 12 gennaio 1996, prevede, all'articolo 4, comma 2: « Qualora per tipologia professionale o per esigenze di servizio sia necessario prestare l'attività lavorativa al di fuori della sede di servizio il tempo di andata e ritorno per recarsi dalla sede al luogo di prestazione dell'attività è da considerarsi a tutti gli effetti orario di lavoro ». Seppure interessi altro personale è chiarissimo l'approccio al problema e ciò non può che confermare definitivamente quanto si è sostenuto.

Infine, l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395, integra la normativa di cui si è parlato in premessa inserendo, alla fine del

comma 4, un inciso che si ritiene importante supporto alla proposta di legge che si presenta. Il legislatore subordina l'applicazione della norma: « (...) alla sola ipotesi che l'Amministrazione si trovi nella impossibilità di fornire vitto e alloggio gratuito ».

Tale ultima considerazione completa l'analisi e si è quindi in possesso di tutti gli elementi che compongono il problema per poter procedere alla redazione della presente proposta di legge.

Infine, si vuole ulteriormente definire la proposta di legge attraverso una modifica sostanziale delle procedure per l'interrogatorio di persone in stato di detenzione, attraverso l'utilizzo delle nuove possibilità offerte dall'evoluzione del sistema informatico di comunicazione.

La legge 8 agosto 1995, n. 332, con l'articolo 2, integra il codice di procedura penale con l'articolo 141-*bis*, stabilendo che: « Ogni interrogatorio di persona che si trovi, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione e che non si svolga in udienza deve essere documentato integralmente, a pena di inutilizzabilità, con mezzi di riproduzione fotografica o audiovisiva (...) ».

Il decreto-legge 9 agosto 1995, n. 344, convertito dalla legge 18 ottobre 1995, n. 426, prevede, all'articolo 1, le modalità di acquisizione delle relative attrezzature, ma aggiunge: « (...) per consentire agli uffici giudiziari di procedere agli interrogatori, anche a distanza, di persone detenute ». L'interrogatorio « a distanza », peraltro già utilizzato in vari Paesi ed anche in Italia, seppure finora con specifico riferimento a detenuti collaboratori della giustizia, è quindi entrato, di diritto, nel nostro codice di procedura penale.

Ciò potrebbe consentire, se opportunamente organizzato e proporzionato, l'utilizzazione delle enormi possibilità offerte dalla telematica in sostituzione della più tradizionale ed anacronistica audizione *de visu* della persona in stato di detenzione da parte dell'autorità inquirente.

Il vantaggio è innegabile da ogni punto di vista:

abbreviazione enorme dei tempi processuali;

documentazione inconfutabile dell'intero dialogo (autorità-detenuto);

snellimento e quindi migliore operatività del servizio di traduzione dei detenuti per motivi di giustizia;

enorme diminuzione dei rischi connessi con il trasferimento del detenuto, diminuzione dei carichi di lavoro per il personale di custodia e vigilanza, contrazione delle spese di approvvigionamento dei mezzi e della loro manutenzione, alleggerimento della spesa per indennità di missione e compensi per prestazioni straordinarie.

È altresì già in uso, da parte di talune magistrature, l'utilizzo di strutture penitenziarie per condurre l'interrogatorio o l'audizione di persone detenute. Ciò, in particolare, quando trattasi di persone sottoposte a regime di altissima sicurezza (ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario) proprio per le stesse motivazioni già esposte.

Il sistema telematico cui si fa riferimento è già conosciuto e testato da vari anni e viene comunemente chiamato « video conferenza » e consente modi di funzionamento « viso-viso ». Nella sua configurazione più completa può essere integrato da dispositivi che consentono l'inserzione di testi scritti.

Del resto non può sottacersi come questa sia l'unica strada percorribile perché in linea con i tempi che rendono inattuale lo stereotipo fin qui conservato.

Tale sistema dovrebbe essere attivato, nella fase iniziale, almeno in un istituto ed in un tribunale per regione ed esteso rapidamente, con la graduazione che il Governo vorrà adottare, a tutti i tribunali ed agli istituti penitenziari medi e grandi che, all'interno della regione, possono sopperire anche alle esigenze di quelli più piccoli.

Una politica penitenziaria particolarmente attenta può agevolmente limitare anche questi spostamenti « regionali » evitando assegnazioni di detenuti con giudizio in corso negli istituti sprovvisti di tale sistema.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Ai fini dell'assunzione da parte del Corpo di polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti di cui agli articoli 3 e 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, ed all'articolo 42-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, come introdotto dall'articolo 2 della legge 12 dicembre 1992, n. 492, l'organico del Corpo di polizia penitenziaria è aumentato di duemila unità. Alla copertura degli organici si provvede con le modalità di legge entro il 31 dicembre 1996.

ART. 2.

1. Il servizio delle traduzioni e dei piantonamenti dei detenuti è costituito da una direzione centrale e da servizi regionali e locali.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi che disciplinano l'organizzazione del servizio di cui al comma 1, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) costituzione di un ufficio centrale presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) cui sono demandati l'organizzazione, il coordinamento operativo e amministrativo, la formazione del personale, nonché l'acquisizione e la gestione delle risorse organiche e dei mezzi materiali e strumentali del Corpo. L'ufficio ha, altresì, compiti di analisi e studio nel settore di competenza al fine del continuo aggiornamento e ammodernamento del servizio;

b) costituzione di nuclei regionali presso ciascun provveditorato dell'amministrazione penitenziaria cui sono demandate, con competenza regionale, le funzioni

indicate alla lettera *a)*, ai fini della gestione operativa del servizio;

c) istituzione di un nucleo traduzioni presso ogni istituto di pena alle dirette dipendenze del nucleo regionale, per motivi di opportunità logistica e di risparmio economico. Le direzioni degli istituti mantengono la gestione amministrativo-contabile del nucleo traduzioni locale;

d) organizzazione di un servizio di supporto logistico nei principali scali aerei e portuali per motivi di opportunità organizzativa relativa anche allo snellimento delle operazioni di imbarco e sbarco e per facilitare i collegamenti con i nuclei traduzione di tali località.

ART. 3.

1. Il trattamento economico di trasferta del personale del Corpo di polizia penitenziaria impiegato nel servizio di traduzione dei detenuti è così stabilito:

a) trattamento di trasferta, per l'intero servizio dal momento della partenza al momento del rientro in sede ai sensi delle leggi 18 dicembre 1973, n. 836, e 26 luglio 1978, n. 417, nonché del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, e del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395;

b) l'indennità di cui al terzo comma dell'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, è aumentata di lire 50 per chilometro per i viaggi compiuti con mezzi di trasporto forniti dall'amministrazione stessa;

c) al personale è riconosciuto il trattamento straordinario per le ore eccedenti l'orario giornaliero, obbligatorio ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395. A tale fine è considerato il tempo trascorso effettivamente in attività operative;

d) in luogo delle indennità di cui agli articoli 8, 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395, al personale impiegato in attività operativa di traduzione dei detenuti è attribuito un compenso forfettario di lire 15.000 giornaliere, per ciascun turno di servizio operativo espletato;

e) durante il viaggio di accompagnamento del detenuto, qualora questo coincida con i tradizionali orari di mensa, al personale deve essere autorizzato il rimborso del compenso forfettario di lire 20.000, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, necessario per l'acquisto di generi di conforto sostitutivi del pasto. La medesima disposizione si applica anche quando non è possibile accedere ai pubblici servizi di ristorazione per qualunque motivo di ordine e di sicurezza valutato insindacabilmente dal responsabile del servizio di scorta.

ART. 4.

1. Per la migliore tutela del personale addetto ai compiti operativi, anche se in modo saltuario, del servizio di traduzione dei detenuti l'amministrazione penitenziaria dispone affinché:

a) tutto il personale utilizzato nel servizio di traduzione sia assicurato, a spese dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 15 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1990, n. 147, per la copertura dei rischi connessi al servizio stesso, ivi compresi quelli di natura sanitaria conseguenti la compresenza in ambito ristretto e chiuso con persone portatrici di patologie infettive;

b) il personale in servizio di traduzione abbia l'obbligo di utilizzare, per i pasti, il servizio gratuito della mensa obbligatoria di servizio dell'istituto di destinazione, fatta eccezione per i casi di oggettiva impossibilità. Deve inoltre essere

previsto l'utilizzo dei pubblici esercizi di ristorazione anche nei casi in cui, per motivi organizzativi, la mensa dell'istituto penitenziario di destinazione non è in grado di offrire una alimentazione adeguata alla gravosità del servizio e comunque nei casi in cui il servizio si svolge su tratte non inferiori a 700 chilometri ovvero in dipendenza di qualunque altro congruo impedimento giustificato dal capo scorta;

c) il personale che matura il diritto al pernotto ai sensi della vigente normativa utilizzi le strutture dell'amministrazione. Tali locali devono essere riservati e predisposti, in ogni istituto che ne ha la possibilità, in modo decoroso ed adeguato alle particolari esigenze del personale in missione, obbiettivamente diverse rispetto al personale normalmente accasermato. A tale fine l'amministrazione predispone uno *standard* qualitativo, valido per l'intero territorio nazionale, che garantisce un livello medio corrispondente a quello di una struttura alberghiera di seconda categoria, ovvero camere con non più di due letti, con servizi privati, esistenza di locali di soggiorno per il tempo libero e normali attrezzature per il tempo libero. A tale scopo è creata una rete di istituti, dislocata razionalmente su tutto il territorio nazionale, che funge da base di appoggio per ogni necessità emergente, prevedibile ed imprevedibile, durante l'intero servizio di traduzione. Tali istituti, identificati in base a parametri evidenziati dall'amministrazione, consentono la sosta dei detenuti, delle scorte e dei mezzi;

d) l'amministrazione stessa stipuli una specifica convenzione con il servizio di soccorso pubblico dell'Automobile club d'Italia (ACI) per prestare assistenza ai mezzi impiegati nel servizio;

e) stipuli altresì un adeguato protocollo di intesa con le altre Forze di polizia per dare il necessario supporto logistico alle scorte:

f) le comunicazioni radio siano razionalizzate, incrementate ed uniformate in modo da assicurare una copertura reale su tutto il territorio nazionale, in particolare

al fine di consentire una comunicazione costante con le altre Forze di polizia.

ART. 5.

1. Allo scopo di adeguare la formazione del personale ai nuovi compiti istituzionali previsti delle presente legge, l'amministrazione penitenziaria dispone affinché:

a) si provveda all'istruzione di tutto il personale all'espletamento dello specifico compito istituzionale. Nella fase iniziale si procede con il criterio dell'affiancamento, utilizzando le professionalità già formate all'interno del Corpo di polizia penitenziaria, in analogia a quanto effettuato presso tutti gli istituti per il servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti in luoghi esterni di cura;

b) la formazione riguardi prioritariamente il personale in possesso del prescritto titolo di abilitazione alla guida, affinché tutto il personale componente la scorta abbia la possibilità di alternarsi alla guida, specie in presenza di traduzioni a largo raggio;

c) il regolamento del Corpo disponga in modo puntuale i casi di legittimazione ad azioni di ordine pubblico avendo assunto queste ultime una valenza ben maggiore in conseguenza dell'estendersi delle competenze istituzionali al di fuori degli istituti penitenziari.

ART. 6.

1. Nel caso di persone detenute l'interrogatorio delle stesse, in ogni fase del procedimento diversa dal dibattimento, avviene attraverso servizio telematico, ovvero di videoconferenza. L'interrogatorio viene videoregistrato nella sua interezza e successivamente trascritto per ogni esigenza documentale. Allo scopo, tali sistemi sono attivati presso tutti i tribunali della Repubblica e presso tutti gli istituti di pena.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di en-

trata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, allo scopo di rendere operativo il sistema di cui al comma 1, coordinandolo con le esigenze procedurali e secondo i princìpi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo.

3. I decreti di cui al comma 2 stabiliscono i tempi di realizzazione del sistema, prevedendo la sua attivazione, in una prima fase, almeno presso una procura della Repubblica ed un istituto di pena in ogni regione.

ART. 7.

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 134 miliardi per il 1996 e lire 129 miliardi per gli anni successivi, si fa fronte per il 1996 a valere, per 70 miliardi di lire, sullo stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 1998 dello stato di previsione della spesa per il 1996 del Ministero di grazia e giustizia, e, per gli anni successivi, per 70 miliardi, a valere sui corrispondenti capitoli; per la rimanente cifra di 64 miliardi per il 1996 e lire 59 miliardi per gli anni successivi, mediante corrispondente riduzione, dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1996, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

DDL13-1918
Lire 500