

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 785

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori FUDA e COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2006

Disposizioni in materia di istituzione dei ruoli direttivi, ordinario e speciale, e del ruolo dirigenziale del Corpo di polizia penitenziaria

ONOREVOLI SENATORI. - Questo disegno di legge mira a realizzare la riorganizzazione del Corpo di polizia penitenziaria, in analogia a quanto è già stato fatto nelle precedenti legislature per tutti gli altri Corpi di polizia.

Per illustrare meglio la *ratio* delle innovazioni del presente disegno di legge si ritiene necessario riassumere, di seguito, i momenti salienti che hanno caratterizzato la storia di questo Corpo di polizia dal dopoguerra ad oggi.

Il Corpo degli agenti di custodia fu militarizzato con decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508, e, all'epoca, venne articolato nei ruoli degli agenti ed appuntati, dei sottufficiali ed ufficiali.

È necessario giungere al 1963 per vedere approvata una legge tesa a disciplinare lo stato giuridico degli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia. Anche allora, però, nulla venne fatto per regolamentare le attività e i compiti degli ufficiali che, contrastati dai direttori penitenziari, non riuscirono mai ad esercitare le funzioni proprie del ruolo.

A metà degli anni '70 il problema della riorganizzazione del Corpo degli agenti di custodia cominciò a porsi all'attenzione del Legislatore poiché, dopo l'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), si ravvisò l'urgenza e la necessità di adeguare alle mutate esigenze operative anche l'ordinamento del personale. Il mondo penitenziario di quegli anni, interessato da continue rivolte all'interno degli istituti e dalla presenza di migliaia di detenuti appartenenti ad organizzazioni criminali e terroristiche, si pose all'attenzione del Legislatore anche per quanto riguardava l'ordinamento del personale che, a vario titolo, prestava servizio negli istituti penitenziari; numerosi furono i di-

segna di legge presentati in Parlamento per modificare gli assetti organizzativi dell'epoca.

Analogo percorso interessò il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, militarizzato anch'esso nel 1945 e con gravi problemi di conflittualità interna tra le categorie dei funzionari civili e degli ufficiali.

Il Legislatore ritenne necessario intervenire prima di tutto sull'organizzazione della pubblica sicurezza, smilitarizzandola ed unificando i ruoli civili e militari. In tal modo riuscì a delineare un'organizzazione efficiente.

Per quanto riguarda il Corpo degli agenti di custodia fu necessario attendere altri dieci anni per arrivare alla legge di riforma (legge 15 dicembre 1990, n. 395), che smilitarizzò il Corpo degli agenti di custodia istituendo il nuovo Corpo della polizia penitenziaria ed affidando agli appartenenti al Corpo stesso nuovi compiti, in linea con le legittime aspettative degli agenti di custodia. La riforma fu caratterizzata dall'assunzione, da parte della polizia penitenziaria, dei servizi di traduzione e piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati nei luoghi esterni di cura, nonché dall'assicurazione della partecipazione degli appartenenti al Corpo alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti.

La riforma servì anche ad altre categorie, come quella dei direttori, che ebbero finalmente la possibilità di accedere a ruoli dirigenziali nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria centrale e periferica, fino ad allora estremamente limitata nelle qualifiche e nelle funzioni. La riforma del Corpo, tuttavia, risultò monca, poiché non furono previsti i ruoli direttivi e dirigenziali.

Alle richieste dei pochi ufficiali in servizio permanente effettivo del Corpo degli agenti di custodia si rispose con la previsione di promozioni a ruolo aperto, con la possibilità di transito in altri Corpi e con i pensionamenti anticipati, per evitare le loro proteste per il mancato inquadramento in corrispondenti ruoli della polizia penitenziaria, così come era stato fatto per gli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza con la riforma del 1981.

Le differenti opzioni previste tra la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, per quanto riguarda l'inquadramento degli ex ufficiali, sono da ricondurre al numero estremamente limitato nel Corpo degli agenti di custodia (66 unità) rispetto alle diverse centinaia che prestavano servizio nella pubblica sicurezza. All'atto dell'approvazione della legge di riforma furono poi determinanti le ostilità, interne alla categoria e fra categorie, che impedirono al Legislatore di completare il lavoro di ammodernamento.

Negli anni successivi al 1990 si iniziò a comprendere la necessità di completare il quadro organizzativo del Corpo di polizia penitenziaria e, nel 2000, fu approvato il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, che istituì i ruoli direttivi e dirigenziali.

Analogamente per quanto è accaduto nella Polizia di Stato, nell'ambito del ruolo direttivo, furono previsti un ruolo ordinario ed un ruolo direttivo speciale, destinato agli ispettori della Polizia penitenziaria. A differenza di quanto è stato realizzato nella Polizia di Stato, invece, nella Polizia penitenziaria sono stati banditi prima i concorsi per il ruolo direttivo speciale e solo successivamente si è pensato di bandire il concorso del ruolo direttivo ordinario, invertendo, di fatto, anche il principio di specialità.

Terminato questo breve *excursus* storico, prima di riassumere i contenuti del presente disegno di legge, sembra opportuno ricordare il discorso del Ministro, senatore Clemente Mastella, che, in occasione della festa del Corpo di polizia penitenziaria, ha ribadito

la necessità e l'urgenza di una riforma del Corpo, indicando i contenuti di una linea programmatica perfettamente omogenea con i principi che hanno indotto a presentare questo disegno di legge.

Si è inoltre al corrente del fatto che il discorso del Ministro è stato accolto con grande entusiasmo dal personale di Polizia penitenziaria che, attraverso le proprie organizzazioni sindacali, ha manifestato il proprio assenso ad un riordino del Corpo che non sia solo di facciata, ma anche di sostanza. A riprova di quanto esposto è sufficiente collegarsi ai siti *internet* delle organizzazioni sindacali della Polizia penitenziaria per comprendere le attuali aspettative degli appartenenti al Corpo.

Il disegno di legge prevede all'articolo 2 l'istituzione della figura del Comandante del Corpo, in linea con quanto già accade per tutti gli altri Corpi di polizia.

La singolarità della Polizia penitenziaria – forse caso unico nei paesi occidentali – è quella di avere un comandante che non appartiene al Corpo, né tanto meno all'Amministrazione penitenziaria, ma proviene, addirittura, dalle file dei magistrati. Si ritiene che la formulazione proposta dall'articolo citato sia aderente con le attuali linee guida del Legislatore, che ha previsto, per i Corpi di polizia ad ordinamento civile, di affidare le funzioni di capo del Corpo a dirigenti provenienti dalla stessa organizzazione. Si ricorda, al proposito, che il Capo della Polizia di Stato proviene dai ruoli dei dirigenti della Polizia di Stato; il Comandante del Corpo forestale dello Stato è un dirigente generale della forestale ed il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri è un ufficiale generale dei carabinieri.

Si ritiene che l'istituzione della Direzione generale del Corpo, prevista dall'articolo 1, sia la naturale e logica soluzione per ovviare a tutta una serie di problematiche attuali, riferibili alle frammentate competenze in materia di Polizia penitenziaria, divise fra le varie direzioni generali del Dipartimento.

Le recenti riorganizzazioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che hanno previsto l'istituzione di diverse direzioni generali, hanno ulteriormente dilatato i tempi occorrenti per la definizione delle fasi decisionali, provocando nel settore proprio del Corpo ulteriore sfasamento e disorganizzazione. La Direzione generale del Corpo serve a concentrare in un unico organismo i settori funzionali all'assolvimento dei compiti istituzionali, e consente l'individuazione certa delle responsabilità dirigenziali, senza possibilità di errore.

Il disegno di legge prosegue con norme che consentono di allineare gli ordinamenti dei ruoli del personale a quelli della Polizia di Stato.

Nell'articolo 5 vengono elencati i compiti istituzionali del Corpo: oltre a quelli già previsti dalla legislazione precedente - ed in linea con quanto enunciato dal ministro Mastella - si prevedono il controllo dei detenuti in esecuzione penale esterna ed il presidio delle strutture giudiziarie che, se espletati in tutto il Paese, potrebbero consentire il recupero di centinaia di carabinieri e poliziotti da destinare alle attività di contrasto alla criminalità.

L'articolo 6 elenca i principi e criteri direttivi nel rispetto dei quali dovranno essere esercitate le deleghe governative. Si tratta di un elenco dettagliato per evitare che, così come è accaduto in passato, il potere di delega venga utilizzato dalle alte burocrazie ministeriali per cambiare tutto al fine di non cambiare niente.

Infine, nelle norme transitorie, in attesa che i funzionari del ruolo ordinario maturino l'anzianità prevista per la dirigenza, si prevede il recupero di quelle poche unità degli ufficiali del ruolo ad esaurimento, che ricevono retribuzioni da dirigenti e dirigenti superiori ma che, di fatto, sono impossibilitati a svolgere le funzioni connesse al grado e previste dalla legge, per la solita, assurda, ostilità delle attuali burocrazie ministeriali.

Si prevede, infine, che il grado iniziale della dirigenza, in misura ridotta ed *una tantum*, possa essere raggiunto da quei pochissimi funzionari del ruolo direttivo speciale che, dopo aver militato e sofferto nel Corpo per più di trent'anni - e dopo aver conseguito un titolo di laurea - possano, negli ultimi anni della carriera, offrire un utile contributo alla riorganizzazione del Corpo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Direzione generale del Corpo
di polizia penitenziaria)*

1. Nell'ambito del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è istituita la Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria.

Art. 2.

*(Nomina a direttore generale del
Corpo di polizia penitenziaria)*

1. A capo della Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria è preposto un dirigente generale del Corpo di polizia penitenziaria.

2. Il dirigente generale del Corpo di polizia penitenziaria preposto alla Direzione generale di cui al comma 1 è nominato tra i dirigenti superiori del Corpo secondo i criteri e le modalità previsti dalla legge 1° aprile 1981, n. 121.

3. Il direttore generale del Corpo di polizia penitenziaria esercita le funzioni di Comandante del Corpo.

Art. 3.

*(Ruoli del personale e doveri
di subordinazione)*

1. Il personale del Corpo di polizia penitenziaria è suddiviso nei seguenti ruoli, secondo l'ordine gerarchico:

- a) ruolo dei dirigenti;
- b) ruolo direttivo ordinario;
- c) ruolo direttivo speciale;

- d) ruolo degli ispettori;
- e) ruolo dei sovrintendenti;
- f) ruolo degli agenti ed assistenti.

2. Gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria hanno doveri di subordinazione gerarchica nei confronti:

- a) del Ministro della giustizia;
- b) dei sottosegretari di Stato alla giustizia quando esercitano, per delega del Ministro, attribuzioni in materia penitenziaria;
- c) del direttore generale - Comandante del Corpo di polizia penitenziaria;
- d) dei superiori gerarchici.

3. Gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria hanno doveri di dipendenza funzionale nei confronti dell'autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza nei casi e nei modi previsti dalla legge.

Art. 4.

(Carriere del Corpo di polizia penitenziaria, allineamento con la Polizia di Stato)

1. Le carriere del personale appartenente ai ruoli del Corpo di polizia penitenziaria sono allineate ai corrispondenti ruoli del personale della Polizia di Stato, per quanto riguarda sia i periodi di permanenza nelle qualifiche di ciascun ruolo, sia la durata dei corsi di formazione previsti per l'accesso ad ogni singolo ruolo.

2. I dirigenti e i funzionari del Corpo di polizia penitenziaria devono sostituire i dirigenti e funzionari dell'amministrazione penitenziaria in tutti gli organismi disciplinari previsti a livello centrale e periferico, nonché in tutte le commissioni ministeriali e nel consiglio di amministrazione del Ministero della giustizia qualora trattino in modo esclusivo argomenti riguardanti il Corpo di polizia penitenziaria.

Art. 5.

(Compiti istituzionali)

1. Il Corpo di polizia penitenziaria espleta tutti i compiti conferitigli dalla presente legge, dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, nonché dalle altre leggi e regolamenti.

2. All'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, i commi 3, 4 e 5 sono abrogati.

3. Gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria provvedono:

a) alla vigilanza esterna ed interna degli uffici giudiziari di particolare rilevanza, ferme restando le competenze degli appartenenti alle altre Forze di polizia in merito al controllo dell'ordine pubblico nelle aule dibattimentali;

b) a tutti i servizi e controlli in materia di esecuzione penale esterna, adeguandoli alle corrispondenti esigenze di rieducazione e risocializzazione dei condannati.

4. Il personale del Corpo di polizia penitenziaria che si occupa dell'esecuzione penale esterna è posto alle dipendenze funzionali dei direttori centrali e periferici degli uffici dell'esecuzione penale esterna.

5. Il personale del Corpo di polizia penitenziaria fa parte degli organismi centrali e periferici istituiti per la lotta alla criminalità organizzata.

6. All'articolo 5, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo le parole: «arma dei carabinieri» sono inserite le seguenti: «, del corpo di polizia penitenziaria».

7. All'articolo 12, comma 1, lettera *f-bis*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, le parole: «, in relazione ai compiti di istituto» sono soppresse.

8. Il personale del Corpo di polizia penitenziaria deve provvedere ai servizi di tutela e di scorta del personale appartenente agli organismi centrali e periferici del Ministero della giustizia nei confronti del quale siano state previste misure di protezione personale dall'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS), istituito nell'ambito del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

9. La Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria, su richiesta dell'UCIS, può altresì autorizzare l'impiego del personale di polizia penitenziaria nei servizi di tutela e di scorta di personalità esterne all'Amministrazione della giustizia.

10. Il Ministro della giustizia, con proprio decreto, su proposta del direttore generale - Comandante del Corpo di polizia penitenziaria, può autorizzare l'istituzione di specializzazioni tra i servizi della polizia penitenziaria, qualora ciò sia reso necessario per un migliore e più razionale esercizio delle funzioni di competenza del Corpo, fermo restando l'utilizzo, ai predetti fini, delle risorse finanziarie già stanziare.

Art. 6.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di disciplinare l'articolazione delle strutture centrali e periferiche del Corpo di polizia penitenziaria, e le relative competenze, nonché di introdurre ulteriori disposizioni in materia di personale del Corpo, con particolare riguardo al conferimento di funzioni dirigenziali, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) alla Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria è affidata la competenza su tutte le materie concernenti il Corpo di polizia penitenziaria, nonché l'organizza-

zione, il funzionamento e la gestione della dotazione di cui all'articolo 3 della legge 15 dicembre 1990, n. 395;

b) la Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria è articolata in uffici dirigenziali di livello generale cui sono attribuite competenze in materia di assunzione, gestione amministrativa, disciplina, formazione ed aggiornamento e coordinamento delle articolazioni periferiche del Corpo di polizia penitenziaria;

c) la gestione delle risorse finanziarie e strumentali attribuite al Corpo di polizia penitenziaria è demandata alla Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino a quando il Corpo non potrà disporre di personale appartenente ai ruoli tecnici, di cui alla lettera *d)*;

d) sono istituiti i ruoli tecnici, con competenza in materia di servizi amministrativo-contabili, tecnici e sanitari, secondo modalità analoghe a quanto già previsto per la Polizia di Stato; il personale appartenente ai predetti ruoli è inquadrato in carriere direttive e dirigenziali;

e) l'articolazione periferica del Corpo di polizia penitenziaria deve essere realizzata, nell'ambito dei provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, con l'istituzione delle direzioni regionali dei servizi di polizia penitenziaria e, in ambito provinciale, con l'istituzione dei commissariati territoriali;

f) la direzione regionale dei servizi di polizia penitenziaria ha competenza su tutti i servizi istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria ed esercita il coordinamento delle attività devolute ai commissariati territoriali;

g) a capo della Direzione regionale dei servizi di polizia penitenziaria è preposto un dirigente superiore del Corpo di polizia penitenziaria posto alle dipendenze funzionali del provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria;

h) la direzione dei commissariati territoriali è affidata a primi dirigenti e commissari coordinatori del Corpo di polizia penitenziaria che sono gerarchicamente dipendenti dal direttore regionale dei servizi di polizia penitenziaria;

i) il comando dei reparti di polizia penitenziaria operanti negli istituti penitenziari è affidato al personale direttivo del Corpo di polizia penitenziaria secondo i criteri di seguito elencati:

1) reparti con più di cinquecento unità, primo dirigente;

2) reparti con più di quattrocento unità, commissario coordinatore;

3) reparti da duecento a trecento unità, commissario capo;

4) reparti da cento a duecento unità, commissario;

5) reparti inferiori a cento unità, appartenente al ruolo degli ispettori con qualifica apicale;

l) al fine di garantire l'univocità di indirizzo e il raggiungimento degli obiettivi di competenza dell'Amministrazione penitenziaria in materia di esecuzione della pena, i comandanti di reparto degli istituti penitenziari sono subordinati funzionalmente al direttore dell'istituto e garantiscono l'autonomia funzionale delle competenze del Corpo nell'osservanza della linea gerarchica prevista;

m) al regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82, sono apportate le modifiche necessarie in relazione a quanto disposto dalla presente legge;

n) si provvede alla predisposizione degli opportuni criteri per la rilevazione delle dotazioni organiche del personale del Corpo di polizia penitenziaria, sulla base delle effettive esigenze operative di ogni singolo servizio.

Art. 7.

(Disposizioni transitorie)

1. Il personale del Corpo di polizia penitenziaria inquadrato, alla data di entrata in vigore della presente legge, nel ruolo direttivo speciale con la qualifica di commissario coordinatore può essere inquadrato nel ruolo dei dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria purché in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso nel predetto ruolo e nel rispetto delle esigenze dell'organizzazione dei servizi di polizia penitenziaria. Tale inquadramento può essere effettuato una sola volta e nei limiti del 30 per cento dei posti a disposizione nel ruolo dei dirigenti del Corpo.

2. Gli ufficiali in servizio permanente effettivo del ruolo ad esaurimento di cui all'articolo 25 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, sono inquadrati nei corrispondenti ruoli dirigenziale e direttivi del Corpo di polizia penitenziaria e nei loro confronti cessano di essere applicate le disposizioni previste dal medesimo articolo 25.

3. Il direttore generale - Comandante del Corpo di polizia penitenziaria è designato tra i dirigenti superiori del Corpo di polizia penitenziaria indicati al comma 2 che abbiano maturato non meno di cinque anni di permanenza nel grado di generale di brigata del ruolo ad esaurimento e che abbiano superato il corso di alta formazione presso la Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia prevista dall'articolo 22 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

4. Il direttore generale - Comandante del Corpo di polizia penitenziaria è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della giustizia; nei suoi confronti si applicano tutte le disposizioni giuridiche ed economiche previste dalla legislazione vigente per i capi delle Forze di polizia.

Art. 8.

(Disposizioni transitorie finanziarie)

1. Gli stanziamenti di bilancio previsti per l'esercizio finanziario in corso alla data di entrata in vigore della presente legge per le direzioni generali del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sono destinati, nei limiti delle attività ad essa devolute ai sensi della presente legge, alla Direzione generale del Corpo di polizia penitenziaria.