

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori JERVOLINO RUSSO, CODAZZI, CECCATELLI, MARTINI, COLOMBO SVEVO, BOMPIANI, CONDORELLI, DE CINCQUE, D'AGOSTINI, NEPI, VENTURI, FONTANA, BOMBARDIERI, BERNASSOLA, FIMOGNARI e MASCARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1985

Trattamento giuridico ed economico delle suore incaricate
degli istituti di prevenzione e di pena

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato giuridico delle religiose in servizio presso gli istituti di prevenzione e di pena è tuttora disciplinato dal regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758, il quale contiene una regolamentazione ormai sorpassata e non più adeguata del rapporto che lega all'Amministrazione penitenziaria il personale cosiddetto aggregato. Di tale categoria di personale non fanno più parte i medici, i farmacisti ed i veterinari che con legge 9 ottobre 1970, n. 740, hanno ottenuto un nuovo trattamento giuridico ed economico che li qualifica come personale incaricato, nè i maestri ed insegnanti che con legge 26 luglio 1978, n. 418, sono stati inquadrati nelle qualifiche iniziali delle carriere di concetto ed esecutive ovvero nella categoria degli operai qualificati, nè i cappellani che con legge 4 marzo 1982, n. 68, sono stati anch'essi riconosciuti come personale incaricato. Di conseguenza, il regio decreto-legge del 1924 è rimasto applicabile, con le sue norme frammentarie e non più

aderenti alla realtà penitenziaria, solo alle suore.

Si rende, quindi, necessaria una revisione dello stato giuridico di queste ultime, da attuarsi attraverso una disciplina che — per quanto riguarda le religiose — risulti più aderente alle mutate esigenze dei servizi penitenziari, specie dopo l'entrata in vigore della riforma del 1975, e tenga conto della evoluzione della normativa riguardante il personale dello Stato.

In effetti, se è vero che la presenza delle suore negli istituti femminili ha costituito sinora un elemento di grande stabilità, nella vita degli istituti, ed ha contribuito in modo insostituibile alla creazione di quella atmosfera di comprensione umana, di serenità e di compostezza che è propria della maggior parte delle carceri femminili, occorre tuttavia prendere atto di alcuni fattori di cambiamento intervenuti nel frattempo ad incidere sull'assetto della situazione. Da un lato, l'affidamento dei compiti di custodia tradi-

zionale alle suore nelle carceri femminili — secondo i criteri seguiti dalla vecchia normativa del 1931 — risulta sempre meno comprensibile ed accettabile da parte della popolazione detenuta, oggi più facilmente incline a rifiutare la commistione di ruoli autoritari con quelli assistenziali e religiosi. Tale difficile conciliabilità è, del resto, maggiormente avvertita dalle religiose, alle quali un esercizio pieno della funzione di custodia richiede oggi, molto più che in passato, l'assunzione di atteggiamenti fiscali che risultano incompatibili con i sentimenti e le disponibilità di cui una suora è, per vocazione, portatrice. Inoltre occorre ricordare l'importante innovazione rappresentata dalla costituzione di un organico di personale femminile di custodia laico (legge 10 giugno 1978, n. 271, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111) con il quale è oggi possibile fronteggiare diversamente — rispetto al 1931 — le esigenze di istituto proprie della custodia di tipo tradizionale.

Con il presente disegno di legge, il problema del nuovo stato giuridico delle religiose viene affrontato in una visione globale la quale, senza disconoscere la natura obiettivamente atipica del rapporto intercorrente tra questa particolare categoria di personale e l'Amministrazione penitenziaria, è intesa, al tempo stesso, a contemperare le legittime aspettative delle interessate con le effettive esigenze del loro servizio, consistente in attività ausiliarie finalizzate al sostegno morale ed all'assistenza religiosa delle detenute e delle internate attraverso la partecipazione concreta alla vita della comunità penitenziaria.

Secondo la legislazione vigente « gli appartenenti al personale aggregato vengono investiti delle rispettive attribuzioni in forma di semplice incarico... Essi non assumono la qualità di impiegati governativi nè hanno diritto a pensione o ad altri vantaggi, come congedi, aspettative, eccetera » (articolo 3 del regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758). Peraltro lo stesso provvedimento legislativo dispone che al personale aggregato si applichino le norme in materia disciplinare previste per gli impiegati civili dello Stato, mentre non sono applicabili le norme

relative alla incompatibilità ed al cumulo degli impieghi. È parso quindi opportuno conservare al rapporto la configurazione di semplice incarico, escludendo espressamente, come già faceva il regio decreto-legge del 1924, l'applicabilità alle religiose delle norme relative all'incompatibilità ed al cumulo degli impieghi previste per i pubblici dipendenti (articolo 1).

All'incarico le singole suore accedono mediante conferimento diretto del Ministro di grazia e giustizia, su proposta delle congregazioni interessate. I requisiti richiesti per il conferimento sono specificati nell'articolo 4.

Alla suora incaricata coordinatrice — cui competono le funzioni di vigilanza e di coordinamento delle attività espletate dalle religiose (articolo 7) — l'incarico è conferito su proposta dell'USMI-FIRAS (organismo nazionale rappresentativo delle congregazioni femminili impegnate nell'assistenza sociale) con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

Gli interventi svolti dalle suore (articolo 5) riguardano tutta una gamma di attività ausiliarie per il sostegno morale e l'assistenza religiosa delle detenute, realizzate attraverso la partecipazione concreta alla vita della comunità penitenziaria nei seguenti servizi:

assistenza ai detenuti ed internati malati, minorati fisici o psichici, tossicodipendenti;

assistenza alle madri ed ai bambini nell'ambito degli asili nido degli istituti o sezioni femminili;

attività integrative nei vari settori della vita dell'istituto in collaborazione con gli operatori penitenziari;

attività di catechesi e animazione liturgica in collaborazione con il cappellano.

Il servizio svolto dalle religiose, è chiaro, non intende surrogare l'impegno e la presenza degli operatori professionali ma, se mai, rendere più efficace ed incisiva la loro operatività.

Nell'espletamento del loro servizio, che necessariamente si inserisce in una comunità organizzata, le religiose sono tenute a rispettare le regole di ordine e di disciplina

essenziali al suo funzionamento. Da ciò discende la necessità di concordare con il direttore dell'istituto di prevenzione e di pena gli interventi che la comunità religiosa deve svolgere. Il ripartire, coordinare e curare il regolare andamento dei servizi, affidati alla comunità religiosa dal direttore, è compito della superiora (articolo 6).

L'essenziale diversità della posizione giuridica delle suore rispetto all'impiegato civile dello Stato ha però consigliato di abbandonare ogni riferimento, in materia disciplinare, alla normativa del pubblico impiego, cui rinviava il regio decreto-legge del 1924. Nel presente disegno di legge (articolo 15) sono state configurate delle sanzioni disciplinari diverse da quelle applicabili agli impiegati dello Stato, ed è stato configurato un processo disciplinare autonomo e distinto dal procedimento previsto dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, analogo a quello previsto dagli articoli 6 e 9 della legge 4 marzo 1982, n. 68, riguardante il trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena.

È stato previsto (articolo 10) il diritto delle religiose a non prestare la propria opera per trenta giorni l'anno, previa autorizzazione del direttore penitenziario, da concedersi in relazione alle esigenze del servizio.

Inoltre, in caso di documentata infermità, è stabilito che le religiose possano essere autorizzate dal Ministero di grazia e giustizia ad assentarsi per un periodo non superiore a tre mesi. Durante tali assenze le suore conservano il normale trattamento economico.

A norma dell'articolo 11, la religiosa può essere autorizzata a non prestare la propria opera, con perdita del trattamento economico ma senza risoluzione del rapporto, nei seguenti casi:

- a) per infermità documentata che comporti un'assenza superiore a tre mesi e fino ad un massimo di un anno;
- b) per motivi di carattere personale o familiare, per un periodo massimo di dodici mesi.

L'autorizzazione è concessa con decreto del Ministro di grazia e giustizia su documentata istanza dell'interessata corredata, quando

trattasi di motivi personali o familiari, dal rapporto del direttore dell'istituto. La durata complessiva delle assenze in questione non può superare, in ogni caso, quindici mesi nel quinquennio.

Circa il trattamento economico definito dall'articolo 12, sono state richiamate varie norme quali: la legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, per quanto attiene all'indennità integrativa speciale; il decreto del Presidente della Repubblica n. 767 del 17 agosto 1955, e successive modificazioni ed integrazioni, per quanto concerne l'assegno personale di sede; il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 ottobre 1946, n. 263, e successive modificazioni, relativo alla gratificazione a titolo di tredicesima mensilità, ed infine il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, la legge 18 dicembre 1973, n. 836, e la legge 26 luglio 1978, n. 417, relative al trattamento di missione, che compete appunto alle suore incaricate.

A norma dell'articolo 13, le religiose sono iscritte alle assicurazioni sociali obbligatorie gestite dall'INPS che riscuote per esse anche i contributi di malattia, ai sensi della legge 29 febbraio 1980, n. 33. L'Amministrazione penitenziaria stipula per le religiose una apposita convenzione con l'INAIL ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Nell'articolo 14, è previsto il diritto delle religiose a poter usufruire di un alloggio gratuito ubicato nell'istituto di prevenzione e di pena, oppure in una zona adiacente, allo scopo di assicurare la loro presenza in modo continuativo. La presenza della suora nell'istituto, a differenza degli altri operatori, è in effetti necessaria 24 ore su 24. Viene pure precisato quali persone possano convivere con la comunità religiosa, senza oneri per l'amministrazione penitenziaria, e quali persone possano accedere all'alloggio delle suore, previo accordo con la direzione.

L'articolo 17 contiene una norma transitoria in base alla quale le religiose, che all'entrata in vigore della legge già prestano servizio negli istituti di prevenzione e di pena, sono inquadrare come « suore incaricate » anche a prescindere dal possesso dei requisiti previsti dall'articolo 4.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Suore incaricate)*

L'amministrazione penitenziaria può avvalersi dell'opera di suore appartenenti a congregazioni religiose, per lo svolgimento delle attività indicate dall'articolo 5 della presente legge in favore delle detenute e internate, attraverso la partecipazione concreta alla vita della comunità penitenziaria, secondo i principi di cui all'articolo 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Le funzioni di cui al comma precedente sono affidate sempre in forma di incarico. Le suore che operano negli istituti penitenziari sono qualificate suore incaricate.

Alle suore incaricate, per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato.

Art. 2.*(Rapporto di incarico)*

Alle suore incaricate non si applicano le norme relative alla incompatibilità ed al cumulo degli impieghi previste per i pubblici dipendenti.

Le prestazioni professionali rese in conseguenza del conferimento dell'incarico sono disciplinate dalle norme della presente legge.

Art. 3.*(Organico)*

L'organico delle suore incaricate è determinato in 350 unità.

Il numero delle suore incaricate da assegnare ai singoli istituti di prevenzione e di pena è stabilito con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

Art. 4.

(Requisiti per l'ammissione all'incarico)

L'incarico è conferito con decreto del Ministro di grazia e giustizia, su proposta delle congregazioni religiose competenti e sulla base di un impegno, da parte delle congregazioni stesse, a seguire e sostenere, mediante assistenza specifica, le suore incaricate assegnate ai vari istituti di prevenzione e di pena.

L'incarico è conferito alle suore che siano in possesso dei seguenti requisiti:

a) diploma di istruzione secondaria di primo grado;

b) cittadinanza italiana. Sono equiparate ai cittadini dello Stato le italiane non appartenenti alla Repubblica;

c) età non superiore ad anni cinquanta;

d) idoneità fisica all'incarico;

e) godimento dei diritti politici;

f) non essere state destituite o dispensate dall'incarico presso una pubblica Amministrazione o esonerate o dichiarate decadute per motivi disciplinari dalle funzioni di suore incaricate dell'Amministrazione penitenziaria.

Art. 5.

(Compiti delle suore incaricate)

Le suore incaricate, su richiesta della direzione dell'istituto penitenziario al quale sono assegnate, prestano, per la durata di quaranta ore settimanali, attività ausiliaria per il sostegno morale e per l'assistenza religiosa delle detenute e delle internate, realizzando attività di carattere integrativo rispetto a quelle di competenza degli operatori professionali, nei vari settori in cui si articola la vita dell'istituto, attraverso la partecipazione concreta alla vita della comunità penitenziaria nei seguenti servizi:

a) assistenza extra-infermieristica nei confronti di soggetti detenuti ed internati

malati, minorati fisici o psichici o tossico-dipendenti o comunque bisognosi di continui interventi di appoggio;

b) attività integrative, nell'ambito dei servizi predisposti dall'istituto, secondo le direttive degli operatori responsabili dei singoli settori;

c) attività di catechesi e di animazione liturgica in collaborazione con il cappellano;

d) assistenza alle madri ed ai bambini nell'ambito dell'asilo nido situato nell'istituto o nella sezione femminile;

e) stimolo alla partecipazione alle attività artigianali ed educazione al lavoro spontaneo.

Art. 6.

(Compiti della superiora delle suore incaricate)

La superiora rappresenta la comunità religiosa dell'istituto penitenziario.

La superiora o una suora da lei delegata ripartisce, coordina e cura il regolare andamento dei servizi affidati alla comunità religiosa dal direttore.

La superiora dipende gerarchicamente dal direttore dell'istituto.

Art. 7.

(Suora incaricata coordinatrice)

Per il coordinamento e la vigilanza dei servizi espletati dalle suore negli istituti di prevenzione e di pena, è istituito, presso il Ministero di grazia e giustizia, l'ufficio di suora incaricata coordinatrice.

La suora incaricata coordinatrice è nominata dal Ministro di grazia e giustizia, su proposta dell'organo nazionale rappresentativo delle congregazioni religiose femminili USMI-FIRAS (Unione superiore maggiori italiane - Federazione italiana religiose assistenti sociali).

Alla suora incaricata coordinatrice compete il trattamento economico e previdenziale previsto per le suore incaricate.

Art. 8.

(Vita religiosa delle suore incaricate)

L'Amministrazione penitenziaria garantisce che lo svolgimento degli incarichi previsti dall'articolo 5 non impedisca il libero esercizio della vita religiosa comunitaria.

Possono accedere alla comunità religiosa:

- a) i propri superiori;
- b) il cappellano della comunità;
- c) il confessore;
- d) altri sacerdoti e religiosi, o religiose, previo accordo con la direzione dell'istituto.

Art. 9.

(Riposo settimanale e festivo)

La suora incaricata ha diritto a non prestare la propria opera per un giorno alla settimana; può essere autorizzata dal direttore dell'istituto, compatibilmente con le esigenze del servizio, a non prestare la propria opera negli altri giorni riconosciuti festivi, diversi dalla domenica.

Durante le assenze di cui al precedente comma, la suora incaricata conserva il normale trattamento economico.

Art. 10.

(Assenze retribuite)

La suora incaricata può assentarsi dal servizio per un periodo continuativo di trenta giorni lavorativi all'anno, da determinarsi in relazione alle esigenze di servizio, previa autorizzazione del direttore dell'istituto; in relazione a particolari circostanze, detta assenza può essere frazionata in più periodi.

La suora incaricata, in caso di documentata infermità, può essere autorizzata a non prestare la propria opera per un periodo complessivo non superiore a tre mesi. L'assenza è autorizzata dal Ministero di grazia e giustizia su un motivato rapporto del direttore dell'istituto.

Durante le assenze di cui ai precedenti commi, la suora incaricata conserva il normale trattamento economico.

Art. 11.

(Assenze non retribuite)

La suora incaricata può essere autorizzata a non prestare la propria opera, con perdita del trattamento economico, nei casi e per i periodi di seguito indicati:

a) per infermità documentata che comporti un'assenza di durata superiore ai tre mesi fino ad un massimo di dodici mesi;

b) per motivi personali o familiari, per una durata massima di dodici mesi.

L'autorizzazione di cui al precedente comma è concessa con decreto del Ministro di grazia e giustizia, su documentata istanza dell'interessata. Nel caso di cui alla lettera b), l'istanza deve essere corredata da un rapporto del direttore dell'istituto ed è concessa previo parere dell'ispettore distrettuale e della congregazione religiosa competente.

La durata complessiva delle assenze di cui alle lettere a) e b) non può superare in ogni caso quindici mesi nel quinquennio. Superato tale termine la suora incaricata viene dichiarata decaduta dall'incarico con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

Art. 12.

(Trattamento economico)

Alla suora incaricata spetta un compenso mensile lordo di lire 200.000. Tale compenso si riferisce alla posizione iniziale di ciascuna suora ed è suscettibile di aumento periodico costante, in numero illimitato, in ragione del 2,50 per cento della misura iniziale per ogni biennio di permanenza nell'incarico senza demerito.

Alla suora incaricata sono attribuiti, nei limiti previsti dalle sottoindicate disposizioni:

a) l'indennità integrativa speciale di cui all'articolo 1 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni;

b) l'assegno personale di sede di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del-

la Repubblica 17 agosto 1955, n. 767, e successive modificazioni ed integrazioni;

c) la gratifica a titolo di tredicesima mensilità di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 ottobre 1946, n. 263, e successive modificazioni.

Alla suora incaricata compete il trattamento di missione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, della legge 18 dicembre 1973, n. 836, e della legge 26 luglio 1978, n. 417.

Art. 13.

(Trattamento previdenziale)

Le suore incaricate sono iscritte alla assicurazione generale obbligatoria gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale che riscuoterà per esse anche i contributi di competenza degli enti di malattia, ai sensi dell'articolo 1 della legge 29 febbraio 1980, n. 33.

Le suore sono assicurate presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; a tal fine l'Amministrazione penitenziaria stipula apposita convenzione con il predetto istituto.

Alle suore incaricate è dovuta l'indennità di fine rapporto prevista dall'articolo 9 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207.

Art. 14.

(Disponibilità di alloggio gratuito)

Alle suore incaricate è concesso gratuitamente un alloggio nel fabbricato nel quale è ubicato l'istituto penitenziario o in una zona adiacente, allo scopo di assicurare la loro presenza in modo continuativo.

Le suore che, all'entrata in vigore della presente legge, alloggiano nell'istituto, mantengono l'alloggio assegnato.

Possono convivere nel medesimo alloggio una o più suore per i servizi interni alla comunità, senza oneri per l'amministrazione penitenziaria.

Possono accedere all'alloggio delle suore i familiari delle medesime, nonchè, previo

accordo con la direzione, altre persone indicate dalla superiora. Resta però escluso ogni contatto delle suddette persone con l'istituto.

Art. 15.

(Sanzioni disciplinari)

La suora incaricata è passibile delle sanzioni disciplinari di cui agli articoli 79, 80 e 81 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, per le infrazioni previste dai medesimi articoli, nonchè dell'esonero dall'incarico per insufficiente rendimento o per le infrazioni previste dall'articolo 84, lettere d) ed f), di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Per quanto riguarda i provvedimenti cautelari, le procedure disciplinari e gli organi competenti per le decisioni, si applicano, in quanto compatibili, le norme previste dagli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge 4 marzo 1982, n. 68, relativa al trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena, sostituendo all'ordinario diocesano la competente autorità della congregazione interessata e all'ispettore dei cappellani la suora incaricata coordinatrice.

Art. 16.

(Cessazione dal servizio)

In materia di cessazione dal servizio si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 12 della citata legge 4 marzo 1982, n. 68, sostituendo all'ordinario diocesano la competente autorità della congregazione interessata e all'ispettore dei cappellani la suora incaricata coordinatrice.

Art. 17.

(Inquadramento)

Le suore che, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, prestano servizio negli istituti di prevenzione e di pena, a

loro domanda, da presentarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono inquadrate come suore incaricate, indipendentemente dal possesso dei requisiti per l'ammissione all'incarico previsti dall'articolo 4.

Art. 18.

(Norme abrogate)

Sono abrogate, per quanto riguarda le suore, le norme previste dal regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758, ed ogni altra norma incompatibile con la presente legge.

Art. 19.

(Copertura finanziaria)

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 1.800 milioni per l'anno 1986, si provvede mediante prelevamento dal fondo speciale di parte corrente indicato nella tabella B della legge finanziaria 1986 di cui alla voce: « Provvedimenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, relativi ai reggenti di centri di servizi sociali, al ruolo delle suore incaricate, dei medici incaricati provvisori, all'organico degli operai, al ruolo degli informatici, nonchè a quello dei conducenti di automezzi e del personale degli uffici UNEP dell'Amministrazione giudiziaria ».

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