

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Giustizia)

### 27° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 MAGGIO 1978

Presidenza del Presidente VIVIANI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE DELIBERANTE

« Soppressione della categoria dei maestri ed insegnanti diversi facente parte del personale aggregato degli istituti di prevenzione e di pena, regolata dal regio decreto legge 30 ottobre 1924, n. 1758, e successive modificazioni » (1179)  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . Pag. 295, 296, 297  
AGRIMI (DC) . . . . . 296  
LUGNANO (PCI), relatore alla Commissione 296  
SPERANZA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . 297

« Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1202) (Approvato dalla Camera dei deputati)  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . 297, 300  
BEORCHIA (DC), relatore alla Commissione 297

La seduta ha inizio alle ore 11,45.

BUSSETI, f. f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

##### IN SEDE DELIBERANTE

« Soppressione della categoria dei maestri ed insegnanti diversi facente parte del personale aggregato degli istituti di prevenzione e di pena, regolata dal regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758, e successive modificazioni » (1179)  
(Discussione e rinvio).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Soppressione della categoria dei maestri ed insegnanti diversi facente parte del personale aggregato degli istituti di prevenzione e di pena, regolata dal regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758, e successive modificazioni ».

Prego il senatore Lugnano di illustrare alla Commissione il disegno di legge.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (16 maggio 1978)

LUGNANO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge, così come risulta dal titolo, tende a sopprimere la categoria dei « maestri ed insegnanti diversi », facenti parte del personale aggregato degli istituti di prevenzione e di pena. Tale soppressione è ispirata da una duplice esigenza. Anzitutto per ragioni di giustizia, non si può tenere ancora in un rapporto di dipendenza lavoratori privi di qualsiasi diritto, che possono cioè essere licenziati senza preavviso, in qualunque momento, e non hanno neanche diritto al trattamento di quiescenza, non assumendo mai, tra l'altro, la qualifica di impiegati pubblici: ancora oggi, infatti, esistono tipi di rapporto i quali sono sorti in base a concorsi per titoli o a scelta — a seconda dei casi — su decreto ministeriale; rapporti che però non conferiscono alcun titolo, come dicevo, agli interessati, che pure lavorano ed ai quali si riconoscono anche particolari meriti negli istituti in cui prestano la loro opera: con tutte le conseguenze negative che ne derivano.

La relazione unita al disegno di legge afferma dunque che si ritiene « necessario, nonchè utile, procedere alla soppressione della categoria in questione ed al suo inquadramento nei ruoli organici del personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena ».

Da parte mia aggiungo che, oltre a tale esigenza di giustizia, esiste anche un altro motivo alla base dell'iniziativa in esame. A seguito dell'istituzione in ciascuna provincia, tramite il Ministero della pubblica istruzione, di speciali ruoli di insegnanti addetti alle scuole elementari carcerarie, nonchè — dopo il passaggio delle relative competenze alle regioni —, di corsi di formazione professionale per detenuti, non si vede come tali insegnanti possano svolgere un loro ruolo all'interno delle carceri. Si tratta quindi anche di fare in modo che la categoria non sia da definire, oltre che atipica, anche anacronistica.

Il disegno di legge si preoccupa inoltre di fare in modo che la sua approvazione non comporti alcun onere finanziario, perchè gli insegnanti aggregati, mediante il loro assor-

bimento nei ruoli del personale civile degli istituti di prevenzione e di pena, verrebbero ad occupare posti già previsti nelle dotazioni organiche della stessa amministrazione. Va poi aggiunto che l'assorbimento sarà anche possibile in soprannumero; possibilità, comunque, remota, essendo all'esame della Camera il disegno di legge n. 1208, col quale si prevede il riordinamento degli organici del personale civile degli istituti di prevenzione e di pena, con un notevole aumento dei posti nei ruoli del personale delle varie carriere.

Il disegno di legge in esame consta di quattro articoli. L'articolo 1 prevede la soppressione della categoria dei maestri ed insegnanti diversi, facente parte del personale aggregato degli istituti di prevenzione e di pena, stabilendo altresì che tale soppressione « ha effetto a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge ». L'articolo 2 disciplina l'inquadramento a domanda del personale in questione nelle qualifiche iniziali delle carriere di concetto ed esecutive, ovvero nella categoria degli operai qualificati dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, in relazione al titolo di studio o di qualificazione posseduto. L'inquadramento, come dicevo dianzi, potrà essere disposto anche in soprannumero, in collegamento con quanto potrà essere disposto col disegno di legge, cui accennavo, in discussione alla Camera. L'articolo 3 stabilisce le diverse modalità per l'inquadramento previsto dall'articolo 2 (a soli fini economici), in relazione alle diverse anzianità di servizio. L'articolo 4, infine, indica le norme da applicare ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.

Ritengo onorevoli colleghi, che vi siano ragioni più che sufficienti per approvare rapidamente, senza alcun indugio, il disegno di legge, onde porre finalmente termine a strutture che ancora permangono, e che veramente ci meravigliano, nel nostro sistema penitenziario.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

AGRIMI. Onorevole Presidente, non voglio minimamente contrastare l'invito rivolto dal relatore affinché senza indugi

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (16 maggio 1978)

venga approvato il provvedimento, anche perchè conosco le ragioni profonde che motivano tale sua richiesta. Desidero solo chiedere un chiarimento.

L'articolo 2, all'ultimo comma, prevede l'inquadramento anche in soprannumero degli interessati. Ora la relazione chiarisce che tale eventualità è piuttosto remota, grazie appunto all'aumento dei posti in organico stabilito dal disegno di legge n. 1208 all'esame della Camera. Vorrei comunque sapere se il Governo, nel redigere il testo del decreto-legge 14 aprile, n. 111, recante provvedimenti urgenti per l'amministrazione della giustizia e con il quale sono stati ampliati gli organici del personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, ha tenuto conto delle modifiche agli stessi arretrate dal disegno di legge al nostro esame, in rapporto anche al disegno di legge n. 1208 della Camera.

**S P E R A N Z A**, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Se ne è tenuto conto.

**P R E S I D E N T E**. Debbo avvertire la Commissione che è necessario rinviare il seguito della discussione del disegno di legge, in attesa che pervengano i pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

**« Modifica alla legge 29 novembre 1941, numero 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1202) (Approvato dalla Camera dei deputati)**

*(Discussione e rinvio)*

**P R E S I D E N T E**. Segue all'ordine del giorno la discussione del disegno di legge. « Modifica alla legge 29 novembre 1941, numero 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali », già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Beorchia di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**B E O R C H I A**, *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, onorevole rap-

presentante del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame ci giunge con alcune modifiche apportate dalla Camera dei deputati al testo originario; modifiche, tra l'altro, di un certo rilievo.

La proposta d'iniziativa governativa nasce dalla constatazione di una situazione di fatto, quella dell'esistenza, nel nostro Paese, di circa 400 case mandamentali, delle quali circa la metà non funzionanti, non tanto per una inadeguatezza delle strutture quanto per l'insufficienza del relativo personale di custodia; insufficienza dovuta al noto disimpegno da parte delle amministrazioni comunali, che in passato non si vedevano adeguatamente sollevate dagli oneri finanziari relativi alla manutenzione e dal personale delle case mandamentali. La presentazione del disegno di legge deve essere poi accompagnata anche da altre considerazioni, che mi limiterò a sintetizzare, e che sono esposte nella relazione unita al testo originario (lo stampato - Camera n. 1705).

Anzitutto si deve far presente il sovraffollamento degli istituti penitenziari, con le inenunciabili conseguenze di malessere, insufficienze, disfunzioni, che sono note a tutti i colleghi. Vi è poi l'esigenza della migliore utilizzazione possibile delle strutture esistenti nel settore, e di tutte quelle che possono essere recuperate ad una funzione di grande interesse sociale, funzione appunto, che, le case mandamentali possono svolgere anche nel perseguimento di uno dei primi obiettivi — se non del primo — della riforma penitenziaria, cioè quello della individualizzazione del trattamento; una diffusione sul territorio che non contraddice ad un'esigenza di concentrazione ma, anzi, può consentire, per l'attuazione del principio della individualizzazione del trattamento, un miglior rapporto degli ospiti delle case stesse con la società e con la famiglia, nonchè — come opportunamente introdotto dalla Camera — una utilizzazione delle strutture esistenti per il regime di semilibertà.

I colleghi sanno che coloro che trovano ospitalità in queste case mandamentali sono detenuti in attesa di giudizio per reati minori, oppure condannati a pene minori, e comunque sono detenuti che dimostrano di non avere carattere di pericolosità sociale.

Premesse queste brevi e sintetiche considerazioni, passando alla illustrazione del testo del disegno di legge, direi che all'articolo 1 si definiscono « case » le ex carceri mandamentali, e la loro istituzione o soppressione viene affidata ad un decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro. sentiti i comuni interessati. Nella normativa al nostro esame si introduce, quindi, questa partecipazione delle amministrazioni comunali, che in passato dovevano trovare altre vie per far valere o per far sentire le loro istanze in merito al mantenimento o comunque a tutti i problemi connessi alle carceri mandamentali.

Nel testo governativo originario si prevedeva, in una apposita tabella, l'elenco delle case mandamentali, il contributo annuo per le spese di funzionamento di ciascuna casa, e infine si prevedeva l'organico del personale di custodia per ciascuna di queste case. Il testo del disegno di legge al nostro esame, con la modifica approvata dalla Camera dei deputati, stabilisce invece che l'elenco sia fissato, entro tre mesi (non abbiamo quindi più alcuna tabella allegata) dall'entrata in vigore della presente legge, dal Ministro di grazia e giustizia, sempre sentiti i comuni interessati, con un decreto che preveda la ripartizione delle case mandamentali in tre classi, a seconda della dimensione. Tale elenco stabilirà anche gli organici del personale di custodia, entro il limite massimo di 2.144 unità che, in base ad un calcolo per campione, mi pare essere corrispondente al personale previsto nella tabella allegata al disegno di legge governativo. Con lo stesso decreto si stabilirà l'ammontare del rimborso forfettario ai comuni delle spese a loro carico per gli adempimenti di cui al primo comma del successivo articolo 4, rimborso che comprenderà una quota fissa determinata con riferimento alla classe dell'istituto ed una quota variabile in ragione della capacità ricettiva dei singoli istituti. Questi rimborsi sono previsti entro il limite della somma annua di 141.150.000. Questo importo deriva dalla previsione del rimborso forfettario allegato alla tabella che era

riportata in calce al disegno di legge nel testo governativo.

Le modificazioni che si renderanno necessarie a seguito di nuove istituzioni o di riprese di funzionalità di case mandamentali, ovvero a seguito di soppressioni, sono affidate ai successivi decreti del Ministro di grazia e giustizia.

Il primo comma dell'articolo 2 definisce lo stato giuridico ed economico del personale di custodia, il quale deve svolgere le sue funzioni secondo le norme e per le finalità previste dall'ordinamento penitenziario. Tale personale dipenderà sotto l'aspetto organico ed economico dai comuni, e sotto l'aspetto funzionale e disciplinare dall'amministrazione penitenziaria. Si stabilisce, così, un regime a duplice dipendenza.

Per quanto riguarda il trattamento giuridico ed economico, il personale di custodia viene equiparato a quello comunale avente la qualifica di vigile urbano.

Sempre nell'articolo 2 si stabiliscono le modalità di assunzione, che devono avvenire per concorso. I concorrenti debbono possedere alcuni requisiti che sono per lo più quelli generali, ma che hanno qualche particolarità dipendente dalla funzione alla quale questo personale deve essere adibito. Ad esempio, per l'accertamento della idoneità e per la formazione della graduatoria ai fini dell'assunzione sono valutate le qualità psicofisiche e l'attitudine all'esercizio della specifica funzione. Inoltre, in luogo della tipica commissione di concorso che provvede alla assunzione del personale comunale, in questo caso è prevista una commissione presieduta dal Procuratore della Repubblica o da altro magistrato da lui delegato, e composta da un rappresentante del comune interessato e da un rappresentante dell'amministrazione penitenziaria, che deve anche valutare i requisiti di ammissibilità dei candidati.

L'ultimo comma dell'articolo 2, infine, stabilisce che nel caso di vacanze nell'organico del personale di una casa mandamentale, il comune provvede immediatamente all'assunzione del personale provvisorio, in deroga all'articolo 9 del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2. Questa assunzione avviene

su proposta della commissione già prima citata, tenendo conto dei requisiti di ammissibilità e della rispondenza alle esigenze previste per il personale di custodia.

All'articolo 3 si conferma ai comuni l'obbligo di provvedere all'assistenza sanitaria e religiosa nelle case mandamentali, in conformità delle disposizioni contenute nella legge penitenziaria.

Con l'articolo 4 si stabilisce che lo Stato dovrà corrispondere ai comuni, in rate semestrali anticipate, un rimborso forfettario annuo per le spese di funzionamento. L'ammontare di questo rimborso deve essere stabilito dall'elenco di cui all'articolo 1.

Con precauzione che non credo inutile, all'articolo 4 si dice che il rimborso non può essere destinato dal comune se non a spese concernenti il funzionamento della casa mandamentale.

Si prevede altresì, sempre all'articolo 4, che al comune sia corrisposto, per il personale indicato nell'elenco di cui all'articolo 1, un ulteriore rimborso annuo pari all'effettivo onere sostenuto per il trattamento economico del personale di custodia, e che tale rimborso sia corrisposto in annualità partecipata, sulla base della documentazione inviata dal comune e vistata dal pretore. È anche concesso ai comuni, decorso un anno di ininterrotto funzionamento della casa mandamentale, un'anticipazione del contributo stesso non inferiore alla metà delle somme spese a tale titolo per l'anno precedente.

All'articolo 5 si chiarisce che i rimborsi non sono nè sequestrabili nè pignorabili e che i conti relativi all'impiego di tali rimborsi devono essere tenuti distinti da quelli inerenti all'amministrazione ordinaria del comune ed alle spese per gli uffici giudiziari.

Di notevole rilievo sono le disposizioni di cui all'articolo 6, che stabiliscono la possibilità di concessione di un contributo straordinario annuo corrispondente alle rate di ammortamento dei mutui contratti per la realizzazione delle opere autorizzate, fino alla estinzione dei mutui stessi, quando i comuni assumono maggiori oneri derivanti da costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti, restauri o manutenzione

straordinaria di edifici destinati a casa mandamentale. L'autorizzazione per l'esecuzione delle opere e la concessione del rimborso straordinario sono rilasciate con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro.

L'ultimo comma dell'articolo 6 stabilisce che per gli edifici costruiti, ricostruiti, sopraelevati, ampliati o restaurati con il rimborso straordinario di cui al primo comma è riconosciuto ai comuni interessati il canone di locazione annuo di lire 1.000.

L'articolo 7 contiene una norma finanziaria legata al precedente articolo 6: stabilisce infatti che per la concessione del rimborso straordinario è autorizzato, per l'anno finanziario 1978, il limite di impegno di lire mille milioni. Le annualità relative sono iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Con legge di approvazione del bilancio dello Stato per gli anni finanziari 1979 e successivi saranno annualmente stabiliti gli ulteriori limiti di impegno che si rendessero necessari per la concessione dei rimborsi straordinari di cui al precedente articolo 6 negli anni medesimi.

L'articolo 8 ribadisce quanto già previsto dalla legge del 1941, e cioè che rimangono a carico dell'amministrazione penitenziaria tutte le spese inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti, al casermaggio e alle spese per ogni altra occorrenza degli uffici delle case mandamentali.

Al secondo comma dell'articolo 8 si affida alle case mandamentali anche la finalità di cui all'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

L'articolo 9 abroga espressamente alcuni articoli della legge 29 novembre 1941, numero 1405. Forse accanto a questa abrogazione espressa vale la pena di considerare anche una abrogazione tacita di altre norme, come quella contenuta, ad esempio, nell'articolo 7 della precedente legge, relativa alla assunzione provvisoria di personale.

All'articolo 10, infine, abbiamo la norma di copertura finanziaria per gli oneri di cui all'articolo 4, cioè per i due tipi di rimborso. La previsione è di lire 2.000 milioni per l'anno 1977.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (16 maggio 1978)

Per quanto riguarda le norme finanziarie ritengo sia peraltro opportuno attendere il parere della 5<sup>a</sup> Commissione. Del resto occorre attendere anche quello della 1<sup>a</sup> Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il senatore Beorchia per la sua precisa ed attenta relazione.

Faccio presente che devo rinviare il seguito della discussione alla seduta di doma-

ni, in quanto non ci sono ancora pervenuti i pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione.

Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione viene rinviato alla prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 12,15.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. GIULIO GRAZIANI