

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 32° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 1° AGOSTO 1978

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente VIVIANI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE DELIBERANTE

« Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1202-B) (Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . Pag. 337, 340, 342  
BEORCHIA (DC), relatore alla Commissione 338  
SPERANZA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . 340

*La seduta ha inizio alle ore 11,55.*

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

#### IN SEDE DELIBERANTE

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca 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, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

Do la parola al senatore Beorchia per riferire alla Commissione sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE32° RESOCONTO STEN. (1<sup>o</sup> agosto 1978)

B E O R C H I A , *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, ritorna al nostro esame il provvedimento concernente modifiche alla legge 29 novembre 1941, numero 1405, sull'ordinamento delle carceri mandamentali.

La Commissione giustizia della Camera dei deputati ha apportato alcune modificazioni al testo che noi avevamo approvato. Debbo dire che mi trovo un po' a disagio nel riferire su queste modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento perchè, data l'estrema sommarietà con cui sono redati i resoconti, non esiste la possibilità di conoscere e di valutare con maggiore approfondimento le motivazioni che hanno indotto la Commissione giustizia della Camera ad apportare le suddette modificazioni.

Desidero subito entrare nel merito delle stesse per ricordare che alcune di esse hanno natura meramente formale e possono, anzi io credo che debbano essere accolte dalla Commissione, mentre altre attengono a problemi che noi avevamo precedentemente dibattuto, approfondito e sui quali ci eravamo soffermati non senza un vivace confronto interno.

All'articolo 1, ultimo comma, si apporta una modifica che io credo debba essere accolta. Tale articolo, nel testo da noi approvato e non modificato dalla Camera, prevede due categorie di decreti: il primo decreto è quello istitutivo o soppressivo delle case mandamentali (decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentiti i comuni interessati); al secondo comma si stabilisce invece che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministro di grazia e giustizia deve fissare con un decreto — sempre con il concerto di cui sopra — un elenco delle case mandamentali ripartite in tre classi, secondo le loro dimensioni. E tale elenco è sostitutivo delle tabelle A, B e C dell'articolo 2 della legge n. 1405.

Ora, il testo da noi approvato stabiliva che le modifiche relative alla nuova istituzione, alla ripresa di funzionalità o alla soppressione di case mandamentali dovevano essere adottate con decreto; e si faceva rife-

rimento al decreto di cui al primo comma, cioè a quello di istituzione o di soppressione. Credo, peraltro che se il discorso dell'ultima parte dell'ultimo comma: « anche a seguito di nuova istituzione » poteva essere ricompreso nel decreto di cui al primo comma, certamente le altre modifiche non possono che essere apportate attraverso il decreto di cui al secondo comma. E quindi mi pare che più propriamente si debba avere riguardo al decreto di cui al secondo comma che non a quello di cui al primo comma, che è un decreto di ordine generale che si limita all'istituzione o alla soppressione e quindi non ricomprende tutte quelle altre modificazioni che possono intervenire sulla qualità della casa mandamentale, che può passare da una classe all'altra. Non so se il mio discorso è stato sufficientemente chiaro.

Le modifiche apportate all'articolo 2 sono unicamente di natura formale — almeno così mi pare —. Al secondo comma noi stabilivamo che al personale di custodia spetta un trattamento giuridico ed economico pari ai livelli retributivi. Con formulazione migliore la Camera dei deputati stabilisce che il trattamento giuridico si ha secondo le norme, il trattamento economico secondo i livelli retributivi. Si tratta, perciò, di una specificazione del nostro testo e di un'integrazione con questo inciso: « secondo le norme » che attiene alla questione relativa al trattamento giuridico, che non può essere ricompreso nei livelli retributivi, che sono tipici invece del trattamento economico. Quindi, anche su questa modifica ritengo di dover esprimere un parere di opportunità di tale migliore dizione.

Lo stesso dicasi per quanto attiene la modifica apportata al penultimo comma. Noi avevamo stabilito che la commissione esaminatrice presieduta dal procuratore della Repubblica, o da altro magistrato, e composta da un rappresentante del comune interessato e da un rappresentante dell'amministrazione penitenziaria, doveva provvedere alle modalità per le prove e per la valutazione. Nella modifica apportata dalla Camera (si potrebbe anche discutere, ma non credo che la materia sia così importante), in-

vece, si dice che detta commissione provvede alle modalità per le prove e alla valutazione. Quindi, sottrae alla valutazione una previa definizione delle modalità. Almeno così mi pare di intendere la modifica apportata dall'altro ramo del Parlamento. Ad ogni modo, poichè mi pare che il comma non cambi molto nella sostanza, ritengo che la modifica possa essere accolta.

Qualche preoccupazione comporta invece, a parere del relatore, il reinserimento al terzo comma dell'inciso: « nelle forme stabilite dalla legge in vigore »; inciso che già esisteva nel testo pervenutoci dalla Camera e che noi avevamo a suo tempo soppresso, avendo individuato nel tipo di assunzione previsto dall'articolo 2 del disegno di legge un procedimento del tutto particolare, speciale, che non poteva quindi essere ricompreso nelle norme generali che regolano l'assunzione dei dipendenti comunali. Avevamo individuato una procedura del tutto particolare sia per l'indizione di questa specie di concorso, sia per i requisiti di partecipazione al concorso, sia per i modi di accertamento dell'idoneità e per le formazioni di graduatorie e sia per quanto attiene alla composizione della commissione esaminatrice. Si trattava, quindi, di un modello di procedimento di assunzione del tutto speciale, diverso dai modelli tradizionali per l'assunzione dei dipendenti comunali.

Stabilita questa procedura e queste norme di natura speciale, ritenevamo pertanto che si dovesse derogare dalle norme stabilite dalle leggi in vigore per i dipendenti comunali. Credo che mantenere nel testo definitivo questo inciso: « nelle forme stabilite dalla legge in vigore » possa costituire motivo di equivoco in sede di applicazione del provvedimento in discussione allorchè verranno fatti questi concorsi previo pubblico avviso e non previo bando, con requisiti diversi da quelli per i concorsi a dipendenti comunali, con una commissione esaminatrice diversa; ritengo che tale dizione possa non soltanto procurare difficoltà alle amministrazioni comunali nell'indizione di queste assunzioni, ma che possa essere anche motivo di incertezza applicativa, di equivoco e, al limite, pure di contenzioso sulla materia regolata dall'articolo 2.

La modifica di cui all'ultimo comma dell'articolo 4 è corretta perchè nel testo da noi licenziato avevamo detto che in caso di modifica strutturale o di capienza delle case mandamentali, il Ministro di grazia e giustizia con proprio decreto provvedeva all'adeguamento della tabella. In effetti, le tabelle noi le avevamo soppresse e al loro posto avevamo introdotto l'elenco delle case mandamentali. È stato giusto, quindi, correggere questo nostro errore, chiamiamolo pure così, sostituendo alla parola « tabella » la parola « elenco », che è più propria.

Per quanto attiene alla reintroduzione dell'articolo 9, desidero ricordare alla Commissione il dibattito che su questo argomento vi è stato allorchè prendemmo atto di alcune preoccupazioni che si erano manifestate in ordine al mantenimento o meno dell'articolo 2 della legge n. 1405 ed anche attorno a chi doveva andare in queste case mandamentali, chi erano gli ospiti di dette case. Circa il mantenimento dell'articolo 2 della legge n. 1405, qualche collega riteneva che tale articolo fosse un dato di garanzia sul quale dovevamo soffermarci ed al quale era un po' preoccupante rinunciare.

Un approfondimento che, come i colleghi ricorderanno, facemmo in Commissione ci consentì di dire che la legge penitenziaria del 1975, prevedendo gli istituti di prevenzione, gli istituti di esecuzione, le case mandamentali, aveva regolato la materia in modo diverso e che, quindi, a nostro avviso, l'articolo 2 avere superato il principio della successione delle leggi nel tempo e che, pertanto, non abbisognava nè di abrogazione, nè di ulteriori specificazioni giacchè lo ritenevamo abrogato. Ricordo che fu proprio il relatore a presentare un emendamento soppressivo dell'articolo 9, dicendo che la via dell'abrogazione implicita, la via dell'abrogazione per il principio delle successioni delle leggi nel tempo consentiva una migliore tranquillità ed anche una più scorrevole lettura e, conseguentemente, applicazione delle norme di cui stiamo discutendo.

La Commissione giustizia della Camera è stata di diverso avviso ed ha voluto ripristinare l'articolo di abrogazione, elencando gli articoli che, a suo avviso, appaiono abrogati dalle norme in esame, facendo ovvia-

mente riferimento pure all'articolo 2. Ad ogni modo, si può scegliere l'una o l'altra delle due strade: entrambe sono lecite ed entrambe sono possibili. Adottando però la strada scelta dall'altro ramo del Parlamento, credo che si debba prevedere anche la abrogazione dell'articolo 7 della legge n. 1405, che è quello che prevede la soluzione da dare, l'assunzione da fare in caso di vacanza; articolo 7 che noi abbiamo sostanzialmente modificato con l'ultima parte dell'articolo 2, laddove abbiamo previsto una certa speciale, o specialissima procedura per il caso di vacanza; una procedura che, naturalmente, è innovativa, modificativa, abrogativa dell'articolo 7. Se si ritiene opportuno abrogare le norme della legge n. 1405, si deve a questo punto espressamente abrogare anche l'articolo 7 della stessa legge.

Infine, sulla modifica alla norma finanziaria credo non si debbano esprimere che considerazioni di accoglimento. La precedente norma prevedeva soltanto il maggior onere per i rimborsi ai comuni, il rimborso forfettario, il rimborso per le spese del personale. Si è ritenuto di agganciare a questi rimborsi anche l'onere derivante al comune e che viene rimborsato come disposto dall'articolo 7 con riferimento all'articolo 6 e, cioè, il rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti per i maggiori oneri a carico dei comuni per spese di costruzione, ricostruzione, sopraelevazione, ampliamento, restauro, manutenzione straordinaria di edifici destinati a casa mandamentale. Quindi, nell'articolo 10 del testo al nostro esame non vi è soltanto il maggior onere per i rimborsi forfettari e di spese per il personale, ma l'onere complessivo e globale di questi rimborsi e del rimborso delle rate di ammortamento dei mutui per le opere di cui all'articolo 6.

Pertanto, quanto all'importo, il riferimento all'anno finanziario non è più il 1977, bensì il 1978 e credo che a questo punto l'importo non derivi esclusivamente da una previsione, seppur di larga massima, in ordine all'applicabilità dell'articolo 6 per le opere e dell'articolo 7 per la spesa.

Quindi credo che da questo punto di vista sull'articolo 10 non si possa che espri-

mere una considerazione positiva in ordine alla modifica apportata dalla Camera dei deputati.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il senatore Beorchia della sua approfondita e puntuale relazione.

In attesa che pervenga il parere della 1<sup>a</sup> Commissione, dichiaro aperta la discussione generale.

Poichè nessuno domanda di parlare, la dichiaro chiusa.

**S P E R A N Z A ,** *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Sono dispiaciuto di dover tornare alla Commissione giustizia del Senato per un provvedimento che è già stato discusso. Ho cercato, in sede di Comitato pareri della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, di far presente l'inopportunità di richiedere in modo vincolante una modifica al testo così com'era stato approvato dal Senato, facendo notare che i ripristini che si richiedevano, esattamente al secondo e terzo comma dell'articolo 2 ed all'articolo 9, a mio avviso non erano necessari. Ciò perchè non modificavano sostanzialmente il testo legislativo ed avrebbero prolungato inutilmente l'iter di un provvedimento sulla cui necessità per ragioni operative eravamo tutti d'accordo. Senonchè il Comitato è stato di diverso avviso. Per la verità, avevo chiesto anche una sospensione che era stata accordata, ma successivamente ho appreso con rammarico che il parere, vincolante la Commissione giustizia al ripristino di certe norme, era stato deciso. Sono dunque dispiaciuto di dover tornare alla Commissione giustizia del Senato per il riesame del provvedimento.

Alcune modifiche, ossia quelle non richieste dal Comitato pareri della Commissione affari costituzionali dell'altro ramo del Parlamento, ma apportate dalla Commissione giustizia della Camera — di cui una su richiesta della Commissione finanze e tesoro — sono, come ha osservato il relatore, in qualche modo utili o, comunque, opportune da un punto di vista formale per me-

glio chiarire il testo stesso: sono perciò dell'opinione che siano da accettarsi.

Per quanto riguarda invece le modifiche che hanno sollevato le perplessità del relatore, loro mi consentiranno, anche se i ripristini richiesti sono discutibili (in quanto il testo che ci viene ora sottoposto può sollevare qualche equivoco), di suggerire a questa Commissione di accettare il testo nella formulazione che ci viene proposta dall'altro ramo del Parlamento per le ragioni di urgenza alle quali ancora una volta faccio riferimento ed anche perchè credo che una interpretazione seria, obiettiva di esso non dovrebbe portare a conseguenze negative, cioè a un'applicazione della legge non voluta. Mi spiego: la prima modifica, al secondo comma dell'articolo 2, è del seguente tenore: « Al personale di custodia spetta, dalla data di entrata in vigore della presente legge, un trattamento giuridico ed economico secondo le norme ed i livelli retributivi in vigore ». Per la verità, per essere più precisi e puntuali, sarebbe stato preferibile scrivere: « trattamento giuridico in quanto compatibile », stante la particolarità delle funzioni di questo personale di custodia che infatti, come è precisato al primo comma dell'articolo 1, svolge le sue funzioni secondo le norme e per le finalità previste dall'ordinamento penitenziario e dipende, sotto l'aspetto organico ed economico, dai comuni e sotto l'aspetto funzionale e disciplinare dall'amministrazione penitenziaria. Quindi, il trattamento giuridico previsto per i vigili urbani lo si dovrà applicare ma in quanto compatibile con la peculiarità delle funzioni del personale in questione. Ritengo comunque che, una volta chiarito in questa sede il significato della disposizione, non dovrebbero sorgere problemi; infatti, il primo comma collegato con il secondo non può dar luogo — a mio avviso — ad equivoci.

Per quanto concerne il terzo comma, laddove si stabilisce che l'assunzione del personale di custodia è determinata dai comuni interessati nelle forme stabilite dalla legge in vigore e si parla di una procedura particolare di assunzione, la reintroduzione della formula: « nelle forme stabilite dalla leg-

ge in vigore » potrebbe anche essa dar luogo a qualche equivoco. È a mio avviso superflua, perchè quando si parla nel testo di una speciale procedura, ciò non significa che non si debba tener conto di tutte quelle norme che non sono in contrasto con quella speciale procedura e che possono in qualche modo disciplinare e regolare anche questa materia. Quindi l'aggiunta, a mio avviso, sotto un certo profilo è superflua; sotto altro profilo potrebbe apparire a taluno disposizione in contrasto con la procedura speciale successiva ma, poichè non è possibile che due disposizioni contrastanti siano contenute in una stessa legge, anzi in uno stesso comma, a me sembra che l'interpretazione dovrebbe essere evidente.

Che cosa intende dire il legislatore con la formula: « nelle forme stabilite dalla legge in vigore »? Intende dire soltanto che c'è una procedura particolare per l'assunzione di questo personale che ha un ruolo, una funzione particolare, che si rispettano, in quanto compatibili, le forme stabilite dalla legge in vigore, come ad esempio la delibera del consiglio comunale (che poi è soltanto un atto dichiarativo, in quanto mi sembra che non abbia altro valore se non quello dell'accertamento della legittimità delle procedure che sono state seguite per queste assunzioni).

In sostanza credo che anche questa modifica, pur essendo superflua, si possa accogliere con il significato che mi sono permesso di indicare e che è l'unico razionale.

Per quanto concerne infine l'articolo 9, sono anch'io dell'opinione che la specificazione delle norme abrogate è spesso pericolosa, perchè vi possono essere delle dimenticanze, delle esclusioni ed allora può sorgere il problema se una norma non esplicitamente richiamata sia o non sia abrogata. Al riguardo, il relatore ha riportato l'esempio dell'articolo 7 della legge n. 1405 che invece è certamente abrogato, in quanto incompatibile con il disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 2. Però, è talmente evidente che l'ultimo comma dell'articolo 2 abroga l'articolo 7, che anche se nell'articolo 9 tale abrogazione non è richiamata, tra gli articoli

2<sup>a</sup> COMMISSIONE32° RESOCONTO STEN. (1<sup>o</sup> agosto 1978)

esplicitamente elencati, si intende comunque acquisita.

Concludo dicendo che, pur rendendomi conto dello stato d'animo certo giustificato di alcuni componenti della Commissione, invito tutti ad uno sforzo di buona volontà. Concludere un *iter* così lungo sarebbe estremamente positivo per l'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, che potrebbe mettere subito in cantiere la realizzazione del programma di ristrutturazione e di ripresa di efficienza delle case mandamentali.

**P R E S I D E N T E .** Non essendo ancora pervenuto il parere della 1<sup>a</sup> Commissione, l'esame degli articoli deve essere rinviato.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato alla seduta pomeridiana, già convocata per le ore 16.

*La seduta termina alle ore 12,30.*

---

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