

(N. 1310)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(PICCIONI)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(PELLA)

NELLA SEDUTA DEL 5 OTTOBRE 1950

**Integrazione del ruolo amministrativo
e del ruolo di ragioneria degli istituti di prevenzione e di pena.**

ONOREVOLI SENATORI. — Nel perseguire i suoi scopi, l'Amministrazione penitenziaria alimenta la vita di 279 istituti (senza contare le carceri mandamentali), che si distinguono nel modo seguente:

I. Istituti per la detenzione preventiva e per la esecuzione delle pene: n. 215 + 16. n.	231
II. Istituti per la esecuzione di misure sicurezza	22
III. Istituti per minorenni	26
	—
Totale n.	279
	—

Ridotto è tale numero, rispetto a quello di anteguerra (che era di 298), giacchè parecchi stabilimenti sono perduti (come quelli di Zara Trieste, Capodistria) o distrutti (come le carceri giudiziarie di Cassino, la casa di lavoro di

Imperia, ecc.); aumentato risulta per contro il numero dei detenuti e degli internati. Il che costringe l'Amministrazione a tener affollate le proprie case ed a fronteggiare tutti i problemi, che da tale situazione insorgono.

Fra tutti questi problemi, si presenta di particolare urgenza quello relativo agli organi, dei quali è dato disporre, secondo gli scarni ruoli del personale amministrativo (gruppo A) e del personale di ragioneria (gruppo B), stabiliti nella tabella A, allegata al regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041.

Questi ruoli, rispettivamente si compongono di 195 e di 182 unità e, se si pongono tali dati in rapporto a quello dei 279 istituti, cui è necessario provvedere, chiaramente emerge la assoluta insufficienza numerica del personale di cui trattasi: appare evidente infatti come riesca non agevole — se non anche impossibile —

con ruoli di 195 funzionari amministrativi e di 182 ragionieri curare il buon governo di 279 istituti, sparsi su tutto il territorio nazionale, in oltre 220 sedi diverse.

Si aggiunge che da tali ruoli tanto scarni devesi anche prescegliere e detrarre il personale indispensabile alla organizzazione della Amministrazione centrale, essendo detta Amministrazione priva di proprio organico (vedi articolo 90, 96 regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041).

Potrebbe, a questo punto, chiedersi come, in passato, sia stato possibile rimediare a tanta deficienza. Per rispondere basterebbe ricordare che, a seguito della riforma della legislazione penale, l'ansia di adeguare la vita penitenziaria a tale riforma fece rinviare — per le eternamente vive ristrettezze di bilancio — il problema relativo alle reali esigenze quantitative del personale; problema, che frattanto si risolse, affidando a magistrati (Pretori e Procuratori della Repubblica) la direzione delle carceri giudiziarie meno importanti e collegando contabilmente queste carceri con altri maggiori istituti.

Si dispose infatti con l'articolo 80 u. p. del menzionato regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041:

« Le carceri giudiziarie prive di direzione autonoma sono dirette dai Procuratori della Repubblica ».

Circa 90 istituti rimasero per tal modo nominalmente affidati alla direzione di magistrati ed in realtà furono lasciati alla cura di buoni sottufficiali del Corpo degli agenti di custodia. Tuttavia la soluzione parve sufficiente a bene conciliare, con quelli del bilancio, i bisogni della vita carceraria. Ma giova riflettere che, nell'anteguerra, la popolazione detenuta — oscillando sulle 50 mila unità — poteva essere ben ripartita nei 298 istituti, allora esistenti ed allora sufficientemente attrezzati ed avviati.

Sicchè non gravido di pericoli poteva presentarsi il cennato esperimento di lasciare le minori carceri giudiziarie alla cura di buoni sottufficiali del Corpo degli agenti di custodia, i quali — sotto il vigilante patronato, più che sotto la effettiva direzione, dei rispettivi Procuratori della Repubblica — riuscivano ad assol-

vere i compiti relativi alla custodia ed anche a quelli disciplinari, amministrativi e contabili, che ineriscono alla vita di ogni istituto carcerario.

Ma con la guerra e con il dopoguerra, la situazione è profondamente mutata. La guerra è infatti passata anche sugli istituti di prevenzione e di pena, distruggendone alcuni e danneggiandone e depredandone la massima parte. E, mentre sarebbe stato necessario raccogliersi nella ricostruzione di questi istituti (riparar edifici, provvedere casermaggio, formare i nuovi inventari, ecc.) occorre invece restringere e custodire in male attrezzati stabilimenti e talora in locali di fortuna, tutti coloro, che il disordine morale e sociale del dopoguerra faceva rifluire nelle carceri e che — dopo aver toccato il numero di quasi 100 mila unità — tendono oggi a stabilizzarsi intorno alle 50 o 60 mila unità.

Ora, chi pone questo aumentato numero di detenuti e di internati in rapporto al diminuito numero di istituti, facilmente comprende come in ciascuno di tali istituti ed anche in quelli che, una volta, si consideravano di modesta importanza, debba necessariamente raccogliersi e stabilizzarsi molta popolazione.

Accade così che, nell'ultimo triennio, si è calcolata ed ancor oggi si calcola una media:

di oltre 400 presenze giornaliere di detenuti nelle carceri giudiziarie di Enna;

di oltre 350, nelle carceri giudiziarie di Lecco e di Nicosia;

di circa 300, nelle carceri di Oristano;

di circa 200, nelle carceri di Caltagirone, Chiavari, Melfi, San Severo;

di circa 150, nelle carceri di Avezzano, Como, Cremona, Frosinone, Ivrea, Matera, Monza, Novara, Patti, Rovigo;

di oltre 100, nelle carceri di Arezzo, Ariano Irpino, Chieti, Cuneo, Grosseto, Isernia, Lanciano, Larino, Lodi, Savona, Vercelli, Ravenna, Pistoia.

Orbene tutte queste carceri giudiziarie (insieme ad altre 61 di minore importanza) sono affidate — come dianzi accennavasi — alla direzione dei procuratori della Repubblica.

Ma non si svelano dolorosi segreti, quando si ripete che la gran mole di lavoro giudiziario, la quale oggi grava su tutti gli uffici del Pubblico

Ministero, pone necessariamente detti Procuratori della Repubblica nella materiale impossibilità di esercitare alcuna efficace opera di direzione nelle carceri giudiziarie loro rispettivamente affidate.

Potrebbe anzi - in tesi generale - osservarsi come la funzione del Pubblico Ministero male si accorda con quella di direttore delle carceri.

Non può invero, la mano che si è levata per colpire il delinquente, tendersi, subito dopo, in un gesto - spesso opportuno e talora anzi necessario - di umano conforto.

Non può il Pubblico Ministero, chiamato dalla legge (articolo 13 disposizione di attuazione del Codice di procedura penale) a vigilare sul trattamento degli imputati, ristretti nelle carceri della sua circoscrizione, sottoporsi, nel contempo e quale direttore di una di queste carceri, al suo stesso controllo.

Nemmeno può il medesimo Pubblico Ministero, che eventualmente debba investigare sulle cause di una evasione, trovarsi in sicura tranquillità di spirito, quando tra le cause suddette potrebbe anche ritrovarsi alcuna, da lui stesso colposamente posta in essere, quale direttore del carcere.

Ma non su questa tesi - che pure si prospetta con irrefrenabile spontaneità - vuolsi oggi far leva, dovendosi ammettere che le condizioni del bilancio, oggi meno che mai, consentirebbero di sostituire con funzionari amministrativi tutti i magistrati attualmente investiti della direzione di istituti carcerari.

Reputasi tuttavia necessario ed urgente sostituire detti magistrati almeno nelle sopra indicate 34 carceri giudiziarie che ormai stabilmente raccolgono popolazione detenuta di oltre 100 unità e che, di per se stesse, reclamano attive e complesse funzioni disciplinari ed amministrative.

Senonchè tale bisogno non può essere oggi soddisfatto con lo scarso personale, di cui dispone l'Amministrazione penitenziaria.

Dianzi accennavasi come detta Amministrazione già provveda alla direzione di 140 stabilimenti, ma, a tal fine e dopo aver riunito spesso la direzione di più istituti sotto unico titolare ha dovuto valersi - oltre che di personale tecnico alienistico, per la direzione degli stabilimenti a tipo ospedaliero - anche di

giovani, non bene esperti segretari e talvolta perfino di funzionari di ragioneria, giacchè l'attuale organico comporta soltanto la disponibilità dei seguenti posti:

per direttori superiori (grado VI)	n.	13
per direttori di I Cl. (grado VII)	n.	40
per direttori di II Cl. (grado VIII)	n.	48
		—
in totale . . .	n.	101
		—

Ove pertanto si voglia provvedere alle esigenze su esposte e sostituire i magistrati almeno in quelle carceri giudiziarie, che hanno popolazione detenuta di oltre 100 unità, e dove non si vogliano ulteriormente distrarre anche i più giovani segretari dalle loro normali e pur indispensabili funzioni, è necessario modificare l'attuale ruolo amministrativo, ampliandolo di almeno 45 posti, nel modo seguente:

Grado			Numero dei posti
V	Ispettori generali . .		5
»	VI	Direttori superiori .	18
»	VII	Direttori di 1ª classe	45
»	VIII	Direttori di 2ª classe	50
»	IX	Primi segretari . . .	57
»	X e XI	Segretari e vice segretari	65
			—
		Totale . . .	240
			—

Per tal modo, potrebbe provvedersi con funzionari di grado VI, VII e VIII alla direzione dei maggiori stabilimenti e - lasciata al personale del ruolo tecnico sanitario la direzione degli istituti a tipo ospedaliero (manicomi, case di cura e di custodia, ecc.) - potrebbe provvedersi almeno con primi segretari (grado IX) al governo di quegli altri stabilimenti, che, pur richiedendo attiva direzione, sono tuttavia di minor peso.

Vana peraltro riuscirebbe la cura delle funzioni disciplinari ed amministrative, se negletti dovessero rimanere i servizi di ragioneria, indispensabili per la regolare vita di ogni azienda e specialmente di quelle a tipo agricolo ed industriale, quali sono le nostre colonie ed i nostri istituti ad attività manifatturiera.

Già più sopra accennavasi alla preoccupante povertà numerica del ruolo dei ragionieri, tor-

mato di solo 182 posti, di fronte agli attuali 279 istituti; povertà, oggi più che mai avvertita per il maneggio di fondi assai rilevanti e per l'assillante urgenza di riorganizzare la complessa gestione amministrativa contabile. Povertà, che spesso costringe a confondere, in unica persona, le distinte funzioni di ordinatore, di esecutore e di controllore; il che venne più volte rilevato dagli stessi uffici di riscontro di fronte a documenti contabili sottoscritti da unico funzionario, nella duplice sua qualità di ordinatore e di controllore.

Se pertanto vogliono ricondursi gli istituti di prevenzione e di pena ad una più regolare vita amministrativa, è indispensabile ampliare anche il ruolo di ragioneria, portato dalla tabella A allegata al citato regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, modificandolo nel modo che ora si propone:

			Numero dei posti
Grado	VI	Ragionieri superiori .	8
»	VII	Ragionieri capi di 1 ^a classe	35
»	VIII	Ragionieri capi di 2 ^a classe	48
»	IX	Primi ragionieri . .	67
»	X e XI	Ragionieri e vice ra- gionieri	82
Totale . . .			<u>240</u>

Ragioni di equità consigliano di concedere che la carriera di ragioneria si sviluppi fino al grado VI, in conformità ai ruoli similari di ogni altra amministrazione; ragioni di servizio lo suffragano e lo reclamano. Ed invero è da considerare che la funzione del ragioniere, negli istituti penitenziari, non si limita a semplice lavoro computistico e di cassa, ma implica altresì complessa attività amministrativa, per la gestione degli stabilimenti ad indirizzo industriale ed agricolo.

Si aggiunga la necessità di attivo controllo sulla gestione di quegli altri stabilimenti, che lasciati, per la loro minore importanza, alla direzione di magistrati, resteranno anche privi dell'opera di ogni ragioniere.

Di qui la esigenza di funzionari che, per dimostrata esperienza e capacità, siano in

grado di coordinare e controllare tutta la cennata complessa attività.

Tali funzionari potranno bene ritrovarsi nei ragionieri superiori (grado VI), mentre i ragionieri capi (grado VII e VIII) potranno esercitare le funzioni proprie, negli stabilimenti più importanti, lasciando agli altri funzionari del ruolo la gestione di cassa e del materiale.

Nell'intento di provvedere alle cennate esigenze, si è predisposto l'unito disegno di legge, che ha già ottenuto la adesione del Ministero del tesoro e che — in ottemperanza alla norma, di cui all'articolo 81, ultima parte della Costituzione — indica anche i mezzi onde far fronte alla maggiore spesa, che deriva dall'indicato incremento del ruolo amministrativo e del ruolo di ragioneria.

Con l'articolo 1 di questo disegno di legge si modificano i numeri 1, 4, 8 e 9 della tabella del personale dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, allegata al regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041 e dalle proposte modificazioni deriva:

l'incremento di 45 posti (da 195 a 240) nel ruolo amministrativo, di cui 2 di grado V, 5 di grado VI, 5 di grado VII, 2 di grado VIII, 13 di grado IX e 18 dei gradi X e XI;

l'incremento di 60 posti (da 180 a 240) nel ruolo di ragioneria, di cui 8 di grado VI, 9 di grado VII, 15 di grado VIII, 9 di grado IX e 19 dei gradi X e XI;

la riduzione di 6 posti di grado XII nel ruolo d'ordine;

la riduzione di 43 posti (di cui 2 di grado IX, 5 di grado X, 8 di grado XI e 28 di grado XII e XIII) nel ruolo di sorveglianza.

Dette riduzioni sono dirette, a compensare in parte l'onere, derivante dall'attuazione del presente provvedimento legislativo.

Concorrono poi a compensare integralmente l'onere suddetto le disposizioni, di cui all'articolo 5 (con la contemporanea riduzione di 32 posti del personale salariato permanente di VII categoria) e all'articolo 6 con l'economia conseguente alla riduzione di lire 18.000.000 sulla somma stanziata nel capitolo 70 (vestiario ed armamento degli agenti di custodia) del bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1949-1950.

Con l'articolo 2 si coglie l'occasione per modificare l'articolo 7 del regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, relativamente al titolo di studio richiesto per l'ammissione al concorso per la carriera di ragioneria, prescrivendo che tale titolo sia costituito unicamente del diploma di ragioniere, avendo l'esperienza dimostrato la inopportunità di ritener equipollente a tale diploma altri titoli di studio (per esempio il diploma di licenza liceale) ed essendo intuitivo come le complesse e delicate funzioni del ragioniere non possono essere efficacemente espletate da chi non abbia acquisita la specifica preparazione tecnica.

L'articolo 3 si ispira alla necessità di procedere, nella prima attuazione della presente legge, ad una rapida reintegrazione dei ruoli riducendo di un anno e mezzo i periodi di

anzianità richiesti per l'avanzamento ai gradi superiori all'VIII e IX rispettivamente, dei ruoli di gruppo *A* e *B*.

Detta riduzione sarà peraltro applicata solo al personale, che non abbia già fruito di analogo beneficio in precedenti promozioni e sarà inoltre valida per il conseguimento di una sola promozione.

L'articolo 4 infine è suggerito dall'avvertito bisogno di concedere al Ministro per la grazia e giustizia la possibilità di attrarre, nell'orbita dell'amministrazione penitenziaria e nel ruolo amministrativo, accanto ai giovani laureati in giurisprudenza o nelle scienze economico-sociali, anche giovani muniti di laurea in pedagogia od in agricoltura, da impiegare — rispettivamente — nei centri di rieducazione per minorenni, o nelle colonie agricole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

La tabella *A*, allegata al regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, modificata dal decreto legislativo 23 aprile 1948, n. 1141, è sostituita da quella allegata alla presente legge, vistata dal Ministro per la grazia e giustizia e da quello per il tesoro.

Art. 2.

La disposizione, di cui al numero 4 dell'articolo 7 del regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, è sostituita dalla seguente:

« Per la carriera di ragioneria: il diploma di ragioniere ».

Art. 3.

Nella prima attuazione della presente legge, sono ridotti di un anno e mezzo i periodi di anzianità di grado, richiesti per l'avanzamento ai gradi superiori all'VIII ed al IX, rispettivamente, del ruolo amministrativo (gruppo *A*) e del ruolo di ragioneria (gruppo *B*), di cui ai numeri 1 e 4 della annessa tabella.

La riduzione di anzianità, di cui al precedente comma, non si applica al personale, che abbia già fruito di analogo beneficio in precedenti promozioni e di essa non si può fruire per conseguire più di una promozione.

Art. 4.

Il Ministro per la grazia e giustizia ha facoltà di ammettere ai concorsi di cui all'articolo 3 del regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, per la nomina nella carriera amministrativa di gruppo *A* anche gli aspiranti muniti di laurea in pedagogia, lettere e filosofia e scienze agrarie.

La nomina degli aspiranti di cui al precedente comma è limitata a non oltre un quarto dei posti messi a concorso.

Art. 5.

La tabella n. 1, lettera n. 16, allegata al regio decreto 31 dicembre 1924, n. 2262, e successive modificazioni è sostituita dalla seguente:

Salariati di 2° gruppo (capi d'arte)	n.	86
Salariati di 3° gruppo (operai comuni)	»	234
Salariati di 5° gruppo (operai comuni)	»	170

Art. 6.

Alla maggiore spesa di complessive lire 55.695.000, derivante dall'incremento dei ruoli amministrativo e di ragioneria, previsto dalla presente legge, si provvede con l'economia dipendente dalla contemporanea riduzione dei posti in numero di 43 unità nel ruolo di sorveglianza (gruppo *C*), in numero di 6 unità, nel ruolo d'ordine (gruppo *C*) del personale degli istituti di prevenzione e di pena e con la riduzione di 32 unità del personale salariato di 7^a categoria, nonchè mediante economia derivante dalla riduzione di lire 18.000.000 dalla somma stanziata nel capitolo 70 (vestiario ed armamento agenti di custodia) del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, per l'esercizio finanziario 1950-1951.

Art. 7.

Il Ministero del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana.

E fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

TABELLA A.

TABELLA DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE
DEGLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENAN. 1 - *Ruolo amministrativo (Gruppo A).*

		Numero dei posti
Grado V	Ispettori generali	5
» VI	Ispettori e direttori superiori	18
» VII	Direttori di 1 ^a classe	45
» VIII	Direttori di 2 ^a classe	50
» IX	Primi segretari	57
» X	Segretari.	65
» XI	Vice segretari }	
Totale . . .		240

N. 2 - *Ruolo tecnico alienistico dei manicomi giudiziari (Gruppo A).*

		Numero dei posti
Grado V	Ispettore generale alienista	1
» VI	Ispettore e direttore superiore alienista	1
» VII	Direttori di 1 ^a classe alienisti	2
» VIII	Direttori di 2 ^a classe alienisti	3
» IX	Medici primari alienisti	6
» X	Medici alienisti	14
» XI	Medici assistenti alienisti }	
Totale . . .		27

N. 3 - *Ruolo ispettivo tecnico industriale agricolo (Gruppo A).*

		Numero dei posti
Grado 5, 6, 7, 8	Ispettore tecnico industriale(1)	1
» 6, 7, 8	Ispettore agricolo	1
Totale . . .		2

(1) Il posto di grado V con qualifica di ispettore generale per il personale tecnico industriale ha carattere transitorio e *ad personam*.

N. 4 - *Ruolo di ragioneria (Gruppo B).*

		Numero dei posti
Grado VI	Ragionieri superiori	8
» VII	Ragionieri capi di 1 ^a classe	35
» VIII	Ragionieri capi di 2 ^a classe	48
» IX	Primi ragionieri	67
» X	Ragionieri	82
» XI	Vice ragionieri }	
Totale		<u>240</u>

N. 5 - *Ruolo di educazione (Gruppo B).*

		Numero dei posti
Grado VIII	Censori	25
» IX	Vice censori	55
» X	Istitutori	80
» XI	Istitutori aggiunti }	
Totale		<u>160</u>

N. 6 - *Ruolo dei capi tecnici industriali e agricoli (Gruppo B) (1).*

		Numero dei posti
Grado VIII	Capo tecnico principale	1
» IX	Primo capo tecnico	2
» X	Capi tecnici	5
» XI	Capi tecnici aggiunti }	
Totale		<u>8</u>

N. 7 - *Ruolo transitorio del personale delle nuove provincie (Gruppo A e B).*

		Numero dei posti
Grado VII	Medico provinciale con trattamento similare ai medici provinciali dell'interno (art. 10 regio decreto 14 novembre 1926, n. 2176)	1
»	Istitutore (da assorbirsi con la promozione a censore)	1
Totale		<u>2</u>

(1) Resta scoperto un numero di posti pari a quello ricoperto nel ruolo transitorio del personale aggregato (articolo 20 regio decreto 4 aprile 1935; n. 497).

N. 8 - *Ruolo d'ordine (Gruppo C).*

		Numero dei posti
Grado IX	Archivisti capi	4
» X	Primi archivisti	10
» XI	Archivisti	18
» XII	Applicati	25
» XIII	Alunni d'ordine	7
Totale		<u>64</u>

N. 9 - *Ruolo di sorveglianza (Gruppo C).*

		Numero dei posti
Grado IX	Assistenti capi	10
» X	Assistenti 1 ^a classe	20
» XI	Assistenti 2 ^a classe	32
» XII	Assistenti 3 ^a classe }	138
» XIII	Assistenti 4 ^a classe }	
Totale		<u>200</u>