

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

16.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 GIUGNO 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

## INDICE

	PAG.	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		
Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (Approvato dal Senato) (1696);		CASATI ed altri: Modifica dei compensi spettanti ai periti consulenti tecnici, interpreti e traduttori di cui all'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426 (1596);
PORCELLANA ed altri: Norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (648);		CARPINO e CASALINUOVO: Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (1607) . . . . .
GOTTARDO: Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (651);		PRESIDENTE . . . . .
BOZZI ed altri: Nuove norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, stimatori, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (702);		CASINI . . . . .
PARLATO ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426, concernente i compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (734);		MANNUZZU . . . . .
		ONORATO . . . . .
		RICCI . . . . .
		SPINELLI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .
		<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio):
		Revisione dell'organico dei sottufficiali, degli appuntati e delle guardie del Corpo degli agenti di custodia (Approvato dal Senato) (1390) . . . . .
		PRESIDENTE . . . . .
		BOATO . . . . .
		CASALINUOVO, <i>Relatore</i> . . . . .
		CASINI . . . . .
		GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .
		GRANATI CARUSO MARIA TERESA . . . . .
		RICCI . . . . .
		SPERANZA . . . . .

La seduta comincia alle 10,30.

ONORATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: **Compensi spettanti ai periti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dall'autorità giudiziaria** (Approvato dal Senato) (1696); e delle proposte di legge Porcellana ed altri: **Norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria** (648); **Gottardo**: Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dall'autorità giudiziaria (651); **Bozzi ed altri**: Nuove norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, stimatori, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (702); **Parlato ed altri**: Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426, concernente i compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (734); **Casati ed altri**: Modifica dei compensi spettanti ai periti consulenti tecnici, interpreti e traduttori di cui all'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426 (1596); **Carpino e Casalnuovo**: Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria (1607).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria », già approvato dal Senato nella seduta del 15 maggio 1980; e delle proposte di legge di

iniziativa dei deputati Porcellana ed altri: « Norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria »; **Gottardo**: « Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria »; **Bozzi ed altri**: « Nuove norme in materia di compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, stimatori, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria »; **Parlato ed altri**: « Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426, concernente i compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria »; **Casati ed altri**: « Modifica dei compensi spettanti ai periti consulenti tecnici, interpreti e traduttori di cui all'articolo 1 della legge 1° dicembre 1956, n. 1426 »; **Carpino e Casalnuovo**: « Norme in materia di indennità spettante ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria ».

Ricordo alla Commissione che la relazione sui provvedimenti in esame è già stata svolta dall'onorevole Sabbatini nella seduta del 21 maggio scorso. Essendo emersi, da parte del gruppo comunista, degli elementi di perplessità, si era deciso di rinviare il dibattito per una meditazione più approfondita sull'argomento.

Proseguiamo pertanto ora nella discussione sulle linee generali.

ONORATO. Il gruppo comunista concorda sulle motivazioni di fondo che animano il provvedimento in esame, innanzitutto per il positivo scopo di adeguare in termini monetari la remunerazione del lavoro dei periti, dei consulenti tecnici, dei traduttori ed interpreti per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria, che si inserisce nel più generale progetto di remunerazione e di adeguamento monetario del lavoro anche intellettuale; in secondo luogo perché tende ad introdurre un sistema di compensi che eli-

mini gli inconvenienti del rallentamento che il meccanismo vigente produce sull'*iter* processuale.

L'idea chiave che ispira il disegno di legge è di considerare il sistema delle vacanze, regolato dalla legge 1° dicembre 1956, n. 1426, non adatto ad evitare i rallentamenti processuali, in quanto un meccanismo di remunerazione a tempo — come è tale sistema — con tariffe basse, costituisce un incentivo ad allungare i tempi delle perizie, e quindi indirettamente i tempi del processo.

Sappiamo che non valgono, per eliminare questi inconvenienti che pregiudicano la rapidità del processo, i rimedi previsti dall'articolo 316 del codice di procedura penale, come il termine di due mesi per effettuare la perizia, la sostituzione dei periti ritardatari, una somma da pagare alla Cassa delle ammende. Tali sanzioni infatti non riescono a superare le strozzature che il sistema delle vacanze produce sull'*iter* processuale.

Quindi, riteniamo utile introdurre un sistema di remunerazione delle perizie e consulenze che sia ancorato alle tariffe professionali, che realizzi — come è stato detto — un ancoraggio temperato a queste tariffe, nel senso che non si possa equiparare la remunerazione del perito a quella del corrispondente professionista, in quanto si dice — e su ciò siamo d'accordo — che il mercato dei periti sia più stabile di quello dei liberi professionisti e vi sia minor rischio, per cui è giusto che i compensi siano ridotti.

Sino a questo punto le nostre considerazioni sono positive, proprio per lo spirito che anima i provvedimenti di legge al nostro esame; vi sono però, in relazione a questo spirito, alcune osservazioni da fare.

La prima, quella più importante, è che in questi provvedimenti di legge si conserva, sia pure in via gradata, il sistema di remunerazione a vacanza; e credo che questo finisca con lo svuotare l'intento positivo del provvedimento. Nell'articolo 4 del provvedimento governativo si prevede che l'onorario sia commisurato al tempo, con delle tariffe piuttosto

alte. In questo modo, si produrrà un sistema in base al quale, da un calcolo che ho fatto, un perito potrà percepire 25 mila lire al giorno, 250 mila lire ogni cinque giorni e 562.500 lire per quindici giorni. Come si vede, si tratta di un sistema di remunerazione a tempo talmente vantaggioso da poter indurre a non varare le tabelle previste dall'articolo 2, cioè quelle ancorate alle tariffe professionali. Questo perché all'articolo 12 è previsto un sistema transitorio in base al quale, fino a che non saranno approvate le tabelle professionali con decreto ministeriale, rimarrà in vigore il sistema a vacanza di cui all'articolo 4. Ora, siccome tale sistema è abbastanza remunerativo, vi è il rischio che le pressioni degli ordini professionali finiranno col vanificare il sistema principale, e quindi l'approvazione degli onorari fissi di cui all'articolo 2, e cioè le tabelle ministeriali che dovranno fare riferimento alle tariffe professionali temperando, in relazione alla natura pubblicistica dell'incarico, le stesse tariffe. Siamo dell'idea che sarebbe necessario espungere del tutto da questa nuova sistemazione delle tariffe o delle tabelle professionali il sistema, anche in via gradata o subordinata, della retribuzione a vacanza. Questa era la prima osservazione che intendevamo fare.

La seconda osservazione, che ci sembra ugualmente importante e che forse è connessa con i tempi tecnici di approvazione del disegno di legge da parte del Senato, riguarda l'onere finanziario. Questo onere è caricato sul capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1980, utilizzando parzialmente l'accantonamento « Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario ». Ora, noi riteniamo che questo capitolo non debba essere sacrificato e siccome nelle more dell'approvazione di questo disegno di legge da parte del Senato è stata approvata la legge finanziaria che prevede uno stanziamento suppletivo di 150 miliardi di lire a destinazione — diciamo così — aperta, cioè per tutti gli interventi urgenti in materia di giustizia, pen-

siamo, anche per evitare quei residui passivi molto probabili e prevedibili per la ridotta capacità di spesa, nell'anno 1980, del Ministero (teniamo presente che il 1980 è un anno finanziario già in corso e che quindi i residui passivi costituiscono un evento molto probabile), che sia opportuno caricare l'onere finanziario sullo stanziamento suppletivo di 150 miliardi.

La terza osservazione riguarda l'adeguamento periodico degli onorari. Il sistema previsto dal disegno di legge ci sembra, per la verità, un tantino incoerente, perché l'articolo 2 prevede l'emanazione di alcune tabelle di remunerazione dei periti e dei consulenti ancorate alle tariffe professionali. Queste tabelle sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei ministri competenti. L'articolo 10 prevede un adeguamento periodico di questi onorari, e cioè di queste tabelle, in relazione alla variazione ISTAT. Pertanto, vi potrà essere un adeguamento delle tabelle peritali sulla base della variazione ISTAT, ma non un contemporaneo adeguamento delle tariffe professionali. Ora, poiché per le tariffe professionali non vi è ancora alcuna previsione di adeguamento ISTAT (sappiamo che anche per tali tariffe vengono emanati decreti presidenziali, su proposta dei ministri competenti), potrebbe accadere che le tariffe peritali, che debbono essere in qualche misura ridotte rispetto a quelle professionali, abbiano, per la variazione ISTAT, una lievitazione maggiore, e quindi diventino maggiori rispetto alla tariffe professionali.

Riteniamo pertanto che l'articolo 10 sia in un certo senso incoerente con il sistema di ancoraggio temperato delle tabelle peritali alle tariffe professionali, di cui all'articolo 2. Ci sembra allora più opportuno proporre sì un adeguamento periodico delle tabelle peritali, ma in rapporto alla variazione delle tariffe professionali e non a quella ISTAT. D'altra parte, i ministri competenti, che dispongono e la variazione delle tariffe professionali e quella delle tabelle peritali, sono nella situazione migliore per procedere ad una variazione coordinata di queste tabelle e tariffe.

La quarta osservazione, che non è priva di importanza, riguarda il sistema dell'impugnazione contro il provvedimento di liquidazione, di cui all'articolo 11. Ho l'impressione che, per la liquidazione dei compensi ai periti, si sia voluto riprodurre il sistema contemplato nella legge n. 794 del 1942 per gli onorari professionali fra avvocati e clienti, senza considerare che i presupposti delle due ipotesi sono diversi. Mi spiego: la legge del 1942, che riguarda i compensi che i clienti debbono ai loro professionisti legali, prevede il ricorso al capo dell'ufficio giudiziario, un tentativo di conciliazione e un'ordinanza non impugnabile che costituisca titolo esecutivo; ma qui si vede bene che il ricorso è contro una liquidazione di parte del compenso. L'avvocato stabilisce la sua tariffa; se le parti non sono d'accordo, ricorre al capo dell'ufficio il quale tenta la conciliazione e con ordinanza non impugnabile fa maturare un titolo esecutivo a favore del professionista. Altrimenti il professionista può ricorrere con decreto ingiuntivo, secondo l'articolo 633 del codice di procedura civile, facendo vistare la sua parcella dal consiglio dell'ordine competente.

Ora invece abbiamo una liquidazione del compenso che è già ufficiale, giudiziale, non di parte. E noi per questa liquidazione ufficiale, non di parte, prevediamo il ricorso entro 20 giorni al tribunale o alla corte d'appello cui appartiene il giudice che ha fatto il provvedimento di liquidazione. Questo è un sistema che in qualche modo appesantisce il processo, anche considerando che l'ultimo comma dell'articolo 11 prevede che « il tribunale o la corte può chiedere, al giudice o al pubblico ministero che ha provveduto alla liquidazione o all'ufficio giudiziario ove si trovino, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione, eccettuati quelli coperti dal segreto istruttorio ».

PRESIDENTE. Anche adesso avviene. C'è il provvedimento del giudice che liquida...

ONORATO. Ed è un titolo esecutivo.

PRESIDENTE. Salvo impugnazione. C'è una ordinanza apposta, oppure c'è la liquidazione in sede di sentenza. In questo secondo caso è impugnabile.

MANNUZZU. Il regime, secondo la giurisprudenza, è quello del provvedimento monitorio. Se il debitore paga, *nulla quaestio*. Se il debitore non vuole pagare, il provvedimento deve essere notificato e chi riceve la notificazione può fare opposizione, altrimenti sarebbe violato un principio costituzionale: come fosse un decreto ingiuntivo.

ONORATO. C'è opposizione al decreto ingiuntivo. L'articolo 111 della Costituzione prevede la ricorribilità in cassazione. A norma del codice penale c'è questo titolo esecutivo. Se parifichiamo il titolo esecutivo al titolo monitorio, si può aprire il contenzioso in sede di opposizione. Mi sembra però che il procedimento qui contemplato sia quello peggiore, perché ricade nel processo. Nell'altro caso abbiamo un contenzioso *a latere*.

Invece che per il ricorso nell'ambito dello stesso provvedimento, noi saremmo per un provvedimento di liquidazione giudiziale che sia titolo esecutivo e che, secondo quella interpretazione giurisprudenziale, dia la possibilità dell'opposizione e quindi dell'apertura del contenzioso secondo procedimento monitorio. In sede di esame degli articoli presenteremo un emendamento in proposito.

Deve essere oggetto di ripensamento anche l'articolo 7 che prevede incarichi speciali per attività di ausilio che si definiscono autonome rispetto a quella del perito incaricato. Si stabilisce, cioè, che « quando le prestazioni di carattere intellettuale o tecnico dell'ausiliare hanno propria autonomia rispetto all'incarico affidato al perito o consulente tecnico, il giudice conferisce allo stesso specifico incarico ».

Nel secondo comma si dice che « il giudice accerta le spese sostenute ed esclude dal rimborso quelle non necessarie ». Ciò per evitare che il perito incaricato ricerchi interventi ausiliari che aggravino in modo ingiustificato le spese. Secondo

noi si tratta di un sistema che dà abbastanza garanzie, ove si pensi che il giudice ha il controllo sulle spese non necessarie e quindi il perito, anche per sua sicurezza, prima di procedere a determinate spese, chiede in via informale il preventivo assenso del giudice. Ma questo è un conto. Altro conto è l'incarico speciale che richiede gli avvisi, la fissazione dell'udienza, l'affidamento dell'incarico e così via. Forse uno snellimento del processo può essere utile, senza però eliminare le garanzie di controllo giudiziario già assicurate dal fatto che il giudice non liquida le spese non necessarie. Anche su questo punto il nostro gruppo presenterà degli emendamenti.

Concludo riassumendo i punti che riteniamo più qualificanti. In primo luogo riteniamo che il sistema delle retribuzioni a vacazione finirebbe per snaturare l'intenzione originaria del disegno di legge e quindi non bisogna conservarlo neppure in via subordinata. Riteniamo inoltre opportuno caricare l'onere finanziario previsto sullo stanziamento suppletivo di 150 miliardi disposto dalla legge finanziaria. Infine siamo del parere che l'adeguamento periodico delle tabelle peritali non debba essere ancorato ai dati ISTAT, ma alle variazioni delle tariffe professionali.

Concordiamo sulle motivazioni di fondo del provvedimento, ma sui punti testé richiamati ci riserviamo di presentare degli emendamenti.

CASINI. In merito ai rilievi formulati dal collega Onorato sull'articolo 11, che è quello di rito, desidero rilevare che il carattere sicuramente incidentale del procedimento, tale quindi da non ritardare il processo, mi sembra abbastanza chiaro.

ONORATO. Bisogna considerare l'ultimo comma.

CASINI. Sono più esperto in materia penale che civile — forse per lei sarà il contrario —, per cui penso al campo penale. In questo campo vi sono non pochi procedimenti incidentali che non ricadono nel processo: impugnazione dell'or-

dine di cattura, sulla libertà provvisoria, e provvedimenti ancora più importanti non ricadono nel processo. L'ultimo comma dell'articolo 11 è la riprova di quanto sostengo, in quanto si dice che « Il tribunale o la corte può chiedere, al giudice o al pubblico ministero che ha provveduto alla liquidazione o all'ufficio giudiziario ove si trovino, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione », il che significa che questo procedimento ha un proprio *iter* separato, tant'è vero che si ipotizza in via generale che gli atti non si trovino presso il giudice che deve decidere. Del resto, il collega Onorato non ne ha fatto una questione essenziale.

**PRESIDENTE.** Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**SPINELLI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Mi pare che lo spirito del provvedimento sia stato bene inteso da tutti gli intervenuti, almeno dagli elementi che ho percepito attraverso la discussione.

Il disegno di legge, che si prefigge di raggiungere vari obiettivi, non si limita ad adeguare le tariffe, risalendo le ultime al 1956, ma innova anche il sistema dei compensi, prevedendo che questo abbia un punto di riferimento nelle tariffe professionali, ma non applicandolo automaticamente, come pure si contemplava in qualche proposta di legge (mi riferisco soprattutto a quella del senatore Brugger). Ritenendo che le prestazioni peritali, di consulenza tecnica, di traduzione, eccetera, rientrino nell'ambito di prestazioni pubbliche fatte a vantaggio della collettività e da inquadrarsi in un sistema pubblico, e per ciò stesso anche circoscritto per quanto riguarda la condizione di mercato, non si poteva attuare un automatismo, che sarebbe stato anche affascinante per la sua semplicità, ma oneroso per la collettività; per cui il provvedimento stabilisce che vi siano delle tariffe approvate con decreto presidenziale, che ovviamente debbono tener con-

to delle tariffe professionali, ma non nel senso di una uguaglianza automatica.

L'altro obiettivo che il provvedimento si propone di raggiungere è di accelerare l'*iter* processuale (mi pare che questo sia stato apprezzato da tutti gli intervenuti), stabilendo dei compensi maggiori quando la durata dell'incarico sia minore o quando si tratti di indagini che abbiano un carattere di immediatezza o di urgenza, e anche, per la prima volta, una specie di penalità pecuniaria quando vi sia un ritardo nell'espletamento degli incarichi ricevuti da parte dei periti e dei consulenti tecnici. Si è anche previsto un adeguamento degli onorari attraverso un sistema migliore delle spese e delle indennità. Poi, si è ritenuto di assolvere l'altra esigenza di un adeguamento periodico degli onorari ricorrendo al decreto del Presidente della Repubblica, ma riferendosi alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per la famiglia di operai ed impiegati.

A questo proposito rispondo anche ad una delle obiezioni fatte dall'onorevole Onorato circa la sfasatura che potrebbe determinarsi nel tempo per un adeguamento delle tariffe peritali in misura addirittura maggiore rispetto a quello delle tariffe professionali. Credo che il difetto stia nel fatto che per le tariffe professionali non viene previsto un analogo meccanismo. Ad ogni modo, penso che una norma di questo genere possa essere sostanzialmente di stimolo per l'adozione di un tale meccanismo anche per le tariffe professionali.

D'altra parte, poiché ogni tre anni è necessaria l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica (se non ricordo male, nel corso della discussione l'onorevole Carpino ha chiesto un adeguamento annuale e non triennale) e siccome si parla di un adeguamento in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo (anche in questo caso non si tratta di un congegno automatico), qualora non riuscissimo ad applicare anche per le tariffe professionali un meccanismo di adeguamento simile — auspico che ciò possa

avvenire —, vi sarebbe sempre questa riserva, e cioè che il decreto del Presidente della Repubblica non applicherà automaticamente gli indici ISTAT se questi non verranno applicati nel campo delle tariffe professionali.

Nel testo si dice infatti «in relazione»; è solo un termine di riferimento, e non di adeguamento automatico, come una specie di scala mobile, della misura degli onorari.

Per quanto riguarda i compensi, il sistema principale, innovativo, è costituito dall'aggancio alle tariffe professionali. Rimane la questione delle vacanze. Ho già detto nella scorsa seduta che si è ritenuto prudente mantenere il sistema delle vacanze come ausiliario, solo per i casi in cui non è possibile applicare il criterio delle tariffe, né come riferimento preciso alle voci delle tariffe professionali, né per analogia. Il mantenimento in parte del sistema delle vacanze costituisce una specie di salvaguardia prudenziale qualora sorgano particolari, nuove necessità che oggi non sono nemmeno immaginabili. Mi rendo conto delle perplessità avanzate dall'onorevole Onorato sul fatto che ciò può costituire un incentivo, magari sotto la spinta corporativa dell'ordine professionale, a non emanare le tabelle perché, essendo stati aumentati gli onorari per le vacanze, è più conveniente questo sistema. Ma in proposito debbo affermare che vi è l'impegno preciso del Governo a procedere rapidamente al varo delle nuove tabelle.

**RICCI.** Si potrebbe lasciare vigente il sistema attuale fino a quando non vengono varate le tabelle. Ciò costituirebbe un incentivo serio a procedere tempestivamente.

**SPINELLI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Per quanto riguarda gli onorari, mi rendo conto delle osservazioni, anche quantificate, dell'onorevole Onorato, ma ricordo che il testo originario del provvedimento fissava gli onorari delle vacanze in misura diversa; da 6 a 10 mila lire la prima, da 3 a 5 mila le successive. Al Senato il

gruppo comunista presentò un emendamento, che fu approvato a maggioranza (e il Governo per favorire l'iter del provvedimento non ritenne opportuno opporvisi), che prevedeva la misura fissa di 10 mila lire per la prima vacanza e di 5 mila per le successive. Io ritengo questa misura fissa erronea per alcuni aspetti, in quanto non si tiene conto dei titoli professionali del perito e della diversità di livello della consulenza che nella originaria formulazione era valutata discrezionalmente dal giudice: riterrei pertanto più valido il vecchio testo.

Circa l'onere finanziario, non ho alcuna difficoltà che esso venga inserito nel nuovo stanziamento di 150 miliardi fissato nella legge finanziaria. Ricordo però che il capitolo 6856 su cui è caricato l'onere finanziario derivante dall'attuazione della legge, con l'utilizzazione parziale dell'accantonamento «Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario», tenendo conto che siamo già a metà giugno e prima che il provvedimento sarà approvato passerà ancora del tempo, difficilmente potrà essere utilizzato per il 1980 a questo scopo. Dato che si tratta di una norma che riguarda solo quest'anno, suggerirei di non fare modifiche. Per gli anni successivi ci regoleremo in maniera diversa.

Augurandomi che i miei chiarimenti siano serviti a qualcosa, raccomando alla Commissione l'approvazione del provvedimento, invitandola a non modificare il testo, in modo da non comprometterne la rapida approvazione.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Revisione dell'organico dei sottufficiali, degli appuntati e delle guardie del Corpo degli agenti di custodia (approvato dal Senato) (1390).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Revisione dell'organico dei sottufficiali,

degli appuntati e delle guardie del Corpo degli agenti di custodia», già approvato dal Senato nella seduta del 7 febbraio 1980.

L'onorevole Casalnuovo ha facoltà di svolgere la relazione.

CASALNUOVO, *Relatore*. La pianta organica del Corpo degli agenti di custodia, determinata dalla legge 2 dicembre 1975, n. 603, risulta del tutto insufficiente sia per soddisfare le attuali necessità degli istituti di custodia e di pena, sia specialmente in prospettiva, in relazione alle nuove realizzazioni previste dal nuovo ordinamento penitenziario di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e al decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, e anche in relazione a talune disposizioni della legge finanziaria che consentiranno di continuare sulla strada intrapresa dalle precedenti leggi.

L'esigenza di aumentare l'organico degli agenti di custodia deriva anche dalle particolari funzioni e compiti che essi debbono espletare in relazione al servizio che è senza dubbio pesante e di grande impegno. Ora, proprio l'esiguità e la non rispondenza dell'organico alle attuali esigenze determina un prolungamento quasi costante del servizio degli agenti di custodia ben al di là delle otto ore, come viene testimoniato dalla consistente incidenza della spesa per la corresponsione della gratifica prevista dall'articolo 10 della legge 27 maggio 1977, n. 284.

Il parametro (come si dice nella relazione che accompagna il disegno di legge) è di assoluta attendibilità e quantifica un rapporto ore lavorative-uomini, in difetto, pari a 24 mila ore e a tremila uomini, tenuto conto della media *pro capite* giornaliera di un'ora e mezza oltre il dovuto per 16 mila presenze.

In sostanza, proprio per questo motivo si propone l'ampliamento della pianta organica per ben tremila unità nei vari gradi, da raggiungersi in tre anni. Inoltre, i compiti particolari, che debbono essere espletati dagli agenti di custodia, debbono corrispondere alle finalità della riforma penitenziaria anche con riferimento al noto

principio costituzionale dell'umanizzazione della pena che tale riforma ha tenuto ben presente.

Ritengo, pertanto, che il disegno di legge meriti la nostra piena approvazione anche per evitare ulteriori scompensi nell'attività degli agenti di custodia e per consentire che questi abbiano un trattamento adeguato e corrispondente a quello delle altre forze di polizia, in maniera che si possa arrivare in concreto alla riduzione dell'orario di lavoro a sette ore.

Certo, si pone un problema di carattere più generale, che anche i colleghi senatori hanno avuto la possibilità di discutere in occasione dell'esame di questo disegno di legge, in relazione ad una riforma più ampia del Corpo degli agenti di custodia. È vero che dovremmo discutere fra non molto questi provvedimenti pendenti davanti alla nostra Commissione, ma mi sembra, prescindendo dall'esigenza di una riforma di carattere generale, che è stata sottolineata da più parti e che ritengo giusta e indispensabile, che il disegno di legge possa proseguire nel suo *iter* in maniera che si possa arrivare con sollecitudine all'aumento della pianta organica per tremila unità.

In base all'articolo 1, l'organico dei sottufficiali, degli appuntati e delle guardie del Corpo degli agenti di custodia è stabilito nel seguente modo: 240 unità per i marescialli maggiori, 300 per i marescialli capi, 354 per i marescialli ordinari, 2.170 per i brigadieri e vice brigadieri e 17.171 per appuntati e guardie. Secondo l'articolo 2, questi organici sono raggiunti in un periodo di tre anni secondo la progressione indicata dalla tabella allegata al disegno di legge, che i colleghi potranno leggere a pagina 4 dello stampato del Senato e a pagina 3 dello stampato della Camera.

Per completare questa mia breve relazione, desidero rilevare infine che i colleghi senatori, oltre ad insistere su un'ampia riforma del Corpo degli agenti di custodia, hanno sollevato problemi di natura specifica e avanzato richieste particolari: una di queste, di cui si è parlato in sede di Commissione giustizia, atteneva alla sop-



pressione della disposizione che impone il trasferimento nel caso di promozione a maresciallo ordinario. Il sottosegretario Gargani, nel corso della replica, assicurò che il Governo si sarebbe fatto carico di questo problema, presentando eventualmente un emendamento in Assemblea. Non mi risulta che sia stata presentata una modifica in quel senso, per cui il provvedimento è stato trasmesso alla Camera nella stesura originaria presentata dal Governo, e su di essa dobbiamo pronunciarci.

Anche in quella occasione il rappresentante del Governo diede le più ampie assicurazioni sulla necessità di una riforma sul piano generale; ed è giusto che la nostra Commissione possa occuparsene al più presto, come per altro mi pare si sia già stabilito nell'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, in modo da poter guardare al problema più in profondità e con maggiore ampiezza di quanto non avvenga con il disegno di legge al nostro esame, che è stato presentato per far fronte all'attuale situazione che riveste un carattere di assoluta emergenza. Infatti, basterebbe pensare ai recenti episodi avvenuti nelle nostre carceri per comprendere che effettivamente l'organico deve essere aumentato, dando una maggiore possibilità di adeguamento — direi — umano al lavoro degli agenti di custodia per la sua pesantezza e anche per la grande responsabilità che grava ogni giorno su di essi.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Prima che si dia inizio alla discussione sulle linee generali, desidero fare una breve dichiarazione.

Mi rendo conto, anche per riportarmi alla discussione svolta nell'ambito dell'ufficio di presidenza, della sollecitazione fatta dalla Commissione ad affrontare il problema del Corpo degli agenti di custodia in termini più ampi e complessivi, perché saranno da prendere in esame, tra l'altro, tre proposte di legge, che intendono riordinare la struttura e l'organizzazione del Corpo delle guardie degli agenti di custodia.

Posso dire, a nome del Governo, che non vi è alcuna difficoltà a procedere in tempi rapidi a questa discussione, programmando in tal senso i lavori della Commissione. Ma, ciò precisato, vorrei anche pregare la Commissione stessa di voler procedere all'approvazione di questo progetto di legge, molto limitato e contingente, e direi di natura congiunturale, in quanto legato ad una necessità del Ministero, che è quella di aumentare il numero degli agenti di custodia, per poterne programmare l'ingresso nei prossimi mesi: ciò senza nulla togliere al provvedimento di carattere generale che in materia dovrà essere discusso e senza pregiudicare il dibattito che su questo avverrà in Commissione.

Del resto il disegno di legge in esame è davvero molto necessario per l'amministrazione della giustizia: la politica della giustizia, invece, sarà affidata ai provvedimenti di carattere generale che mi auguro — e questo dipende anche dalla volontà della Commissione — discuteremo al più presto.

CASINI. Basta avere una sia pur minima esperienza delle carceri italiane per rendersi conto della situazione di estremo disagio in cui vivono gli agenti di custodia. Ciò comporta l'urgente esigenza di una revisione generale di questo servizio, e sin da ora esprimo l'auspicio che vi si possa giungere al più presto. Nel quadro di tale revisione, sottolineo l'importanza di un addestramento del tutto particolare di tale personale: infatti, le difficoltà in cui versano gli agenti di custodia derivano spesso dal tipo di reclutamento per essi adottato e dalla loro cultura; si deve invece pensare ad una preparazione seria e prolungata, e non soltanto iniziale, ma anche periodica.

Sotto il profilo delle esigenze contingenti, l'aumento dell'organico di questo Corpo corrisponde agli obiettivi indicati dal relatore: la maggiore sicurezza delle carceri (perché un maggior numero di agenti garantisce una più efficiente custodia) e l'umanizzazione del lavoro degli agenti stessi che, specie in certi istituti,

sono essi medesimi dei veri e propri reclusi, con turni stressanti e continui « straordinari ». Sono pertanto favorevole all'approvazione del disegno di legge che, pur non risolvendo totalmente il problema del Corpo degli agenti di custodia, contribuisce però a raggiungere tale obiettivo.

GRANATI CARUSO MARIA TERESA. Ricordo intanto che l'Ufficio di presidenza aveva deciso di porre questo disegno di legge all'ordine del giorno contestualmente alle proposte di legge di riforma generale del Corpo, giacenti alla Camera dall'inizio della passata legislatura. Abbiamo oggi all'ordine del giorno solo il disegno di legge, e perciò suggerirei una pausa di riflessione sull'argomento, ed un rinvio del dibattito almeno alla prossima settimana, per taluni motivi di fondo, che sono gli stessi che hanno motivato la predetta decisione dell'Ufficio di presidenza.

In primo luogo si è visto - lo deduciamo dal dibattito avutosi al Senato, e da quanto qui detto dall'onorevole Casini - che appena si affronta il tema dell'aumento dell'organico, si rileva la sua stretta connessione con tutte le altre questioni attinenti allo *status* giuridico ed alle condizioni di lavoro degli agenti di custodia.

Riconosciamo l'urgenza del problema dell'organico, ma riteniamo anche che le condizioni di lavoro e di vita di questi agenti non dipendano soltanto dalle carenze dell'organico: quest'ultimo non risolve assolutamente la questione del reclutamento, non eliminando le cause che lo impediscono. Altri sono, invece, i nodi essenziali che, in proposito, occorrerebbe sciogliere. Gli agenti di custodia non fanno le ore di lavoro straordinario per l'esiguità dell'organico (che neppure adesso è completamente coperto), ma per altri motivi di fondo.

Il problema dell'aggiornamento dell'organico è inscindibile da quello di una revisione complessiva del Corpo in questione. Ci domandiamo allora perché il Governo, che ha giustamente tanta fretta di risolvere la situazione dell'organico, non riev-

sce ad affrettare i tempi della presentazione di un disegno di legge di carattere generale, più volte promesso durante la precedente legislatura, e la cui presentazione doveva essere imminente nel 1977.

Prendiamo atto delle dichiarazioni, fatte dal sottosegretario Gargani, circa l'impegno del Governo a procedere quanto prima in tal senso, ma chiediamo che la decisione sul disegno di legge in esame non venga presa questa mattina, considerando che si tratta di un provvedimento importante, di carattere non puramente amministrativo: esso coinvolge infatti, come accennavo prima, i problemi dei trasferimenti, dell'orario di lavoro, della professionalità dell'addestramento e molte altre questioni che rimandano a quella, più generale, di un'organica revisione del Corpo interessato.

RICCI. A quanto detto dalla collega Granati Caruso, vorrei aggiungere una richiesta: che il Governo non si limiti ad affermare semplicemente l'urgenza del disegno di legge, ma ne dia una motivazione più articolata, in rapporto allo stato preciso dell'organico del Corpo. Vorremmo cioè sapere come mai, di fronte ad un organico attuale non ancora coperto, si presenta come urgente la necessità di procedere ad una revisione dello stesso: e dico ciò non polemicamente, ma avvertendo il bisogno di un'informazione, che deve anche porsi a base delle esigenze espresse dalla collega che mi ha preceduto.

SPERANZA. Vorrei far notare ai colleghi che il problema generale al quale molti si sono riferiti è questione che dev'essere affrontata con urgenza: e loro sanno che da parecchio tempo mi batto perché essa venga discussa e risolta.

Ma non è questione - come molti credono - che si riferisca esclusivamente al riordinamento del Corpo degli agenti di custodia; perché anzi il problema è proprio quello di vedere tale Corpo nel contesto di tutta la struttura del personale addetto ai servizi penitenziari. Sarebbe

un gravissimo errore mantenere l'ottica di una disciplina del Corpo stesso come nettamente distinta (dagli ufficiali alle guardie) da quella del restante personale.

Se un aspetto negativo mi sembra di poter rilevare, è proprio questa netta scissione tra personale civile e militare nella struttura degli addetti agli istituti di prevenzione e di pena. Quindi, il taglio che è stato dato a molte iniziative in questo settore è troppo limitato e non coglie l'esigenza reale di un riordinamento di tutta l'organizzazione, struttura, stato giuridico e trattamento economico del personale degli istituti di pena, perché le considerazioni che vengono fatte per il personale militare si possono ripetere per il personale non militare.

Guai a continuare a considerare in un'ottica, ormai superata, di isolamento i problemi del personale militare degli istituti di pena rispetto a quelli del personale civile, poiché tale prospettiva non consentirà di risolvere quei problemi positivamente.

Per questo io credo che rinviare di una settimana o due questa discussione non serva a risolvere meglio tali problemi, i quali invece devono essere affrontati con urgenza ed in un'ottica diversa, più generale ed approfondita. Non è certo attendendo ancora una o due settimane che si potrà pervenire alla loro piena soluzione.

BOATO. Non desidero entrare in una polemica verbale bensì in polemica, molto pesante, sul piano sostanziale, poiché credo che si rischi di non uscire da questa alternativa: che poiché si tratta di una questione generale, non potrebbe essere affrontata discutendosi di un provvedimento particolare.

Il collega Speranza ha risposto negativamente. Ma questo è un problema superato: lo dico con molta serenità.

Voglio ricordare come ormai da sei o sette mesi in questa Commissione si assiste ad una specie di atteggiamento da *delenda Carthago* ogni volta che salta fuori il tema della situazione carceraria.

Il gruppo radicale ha richiesto da tempo di ascoltare comunicazioni del Governo in materia e di aprire, dopo di esse, un dibattito sulla situazione carceraria complessiva in Italia, tanto più per il fatto che un sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia del primo Governo Cossiga ha compiuto - come i membri di questa Commissione hanno potuto apprendere solo dai giornali - un ampio giro all'interno delle carceri italiane ed ha poi rilasciato alcune dichiarazioni.

Il gruppo radicale ha presentato non so più quante interrogazioni specifiche al Governo sia sulla situazione dei detenuti sia su quella degli agenti di custodia. Inoltre, l'ufficio di presidenza di questa Commissione, su iniziativa del gruppo radicale - alla quale si sono associati il gruppo comunista prima e la sinistra indipendente poi - ha chiesto reiteratamente al Governo di fare una comunicazione in questa sede sulla situazione carceraria in Italia, anche con riferimento al personale militare ed a quello civile.

Ebbene - lo dico con la massima serenità e con il massimo rispetto per il rappresentante del Governo - in sei o sette mesi non abbiamo avuto la benché minima risposta da parte del Governo.

Pertanto, non riusciamo ad avere fiducia nella premessa fatta oggi dal rappresentante del Governo, anche perché quello che si sta mettendo in atto è non già un circolo virtuoso bensì un circolo vizioso, dal momento che le difficoltà di reclutamento sono dovute proprio alle condizioni in cui vivono gli agenti di custodia.

L'attuale situazione del nostro paese non ci fa prevedere per i prossimi anni una popolazione carceraria più contenuta numericamente, soprattutto perché legata a problemi che questa Commissione si trascina dietro da mesi, anche riguardo alla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Sarei, a questo punto, demagogico se dicessi: riformiamo prima il codice di procedura penale e l'ordinamento giudiziario. Ma chiedere con forza che l'esame

di questo provvedimento avvenga contestualmente a quello dei provvedimenti di riforma generale del Corpo degli agenti di custodia non mi sembra affatto demagogico.

Devo, a questo proposito, esprimere il mio disaccordo con la collega Granati Caruso, perché non credo che rinviare di una settimana la discussione di questo provvedimento serva a qualcosa.

Non basta dunque aumentare l'organico del Corpo degli agenti di custodia, se si pensa che l'ordinamento di disciplina di tale corpo risale al 1937. È pur vero quanto ha affermato il collega Casini: che in molti casi gli agenti di custodia vivono in condizioni analoghe se non addirittura peggiori di quelle dei detenuti che devono custodire, ma è altrettanto vero che quando vi sono proteste legittime e spesso non violente dei detenuti, vi è poi una risposta degli agenti di custodia che si scarica in maniera « bestiale » sui reclusi. Questo è un circolo vizioso che dobbiamo essere in grado di troncare subito e senza demagogia.

Questa, dunque, non è da considerarsi una pregiudiziale opposizione dovuta, semplicemente, al nostro schieramento politico di opposizione, ma un atteggiamento motivato, propositivo e costruttivo il cui scopo è quello di aiutare il Governo ad affrontare una questione nell'ambito della quale inserire il discorso dell'aumento dell'organico — visto in termini tali, ad esempio, da comportare una ipotesi di smilitarizzazione e fermo restando che ciò non significa disarmo —, la riforma del regolamento di disciplina, la questione della professionalità, eccetera. Noi desidereremmo, insomma, provvedimenti che incidano nel nodo specifico dell'assetto carcerario e che mettano il Governo nella condizione di assumersi positivamente le proprie responsabilità.

Rinnovo quindi l'invito a sospendere la discussione sollecitando il Governo a presentare un disegno di legge sulla riforma del Corpo degli agenti di custodia da esaminarsi contestualmente alle proposte di legge che, in materia, il mio ed altri gruppi hanno già presentato.

Concludendo, rinnovo la richiesta al Governo di riferire in Commissione sulla situazione carceraria.

PRESIDENTE. Desidero ricordare che è esatto che in sede di riunione dell'Ufficio di presidenza fu richiamata l'attenzione sulla pendenza di proposte di legge analoghe e sull'opportunità, quindi, di un loro esame contestualmente al dibattito su questo disegno di legge, ma si convenne, altresì, di tener conto di ciò nel momento in cui il provvedimento sarebbe stato messo in discussione ed è quello che ora sta avvenendo. Resta da stabilire, adesso, se il disegno di legge governativo, così come è formulato, meriti di essere trattato o se, invece, meglio sarebbe inglobarne il contenuto nel disegno di riforma organico del Corpo degli agenti di custodia. Devo ricordare, comunque, che per questo disegno di legge è stato sottolineato non solo il carattere dell'urgenza, ma anche quello della settorialità in quanto è stato osservato che esso non interferisce sulla questione della riforma nel suo complesso.

Io, non in veste di presidente, ma come rappresentante di una parte politica e come singolo, mi associo alle critiche mosse da chi ha lamentato l'inefficienza governativa in tema di riforma generale del Corpo degli agenti di custodia.

Ricordo che fui relatore della riforma penitenziaria e che nel contesto della discussione generale, sia in Commissione sia in aula, fu ripetutamente riscontrato, da varie parti politiche, che non era possibile sperare in uno sviluppo positivo di quella riforma dal momento che uno degli argomenti fondamentali della stessa, cioè, la riqualificazione e riorganizzazione del Corpo degli agenti di custodia, non veniva affrontato: eravamo nel lontano 1975 e la situazione a tutt'oggi è identica.

Per dimostrare come in questa materia, finora, tutto quello che è stato detto altro non sia stato se non « vasi portati a Samo », ricordo che in occasione della presentazione di una proposta di legge radicale nel 1977 si arrivò ad una moratoria della discussione sulla stessa a seguito di

## VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 GIUGNO 1980

un impegno preciso nel tempo, assunto dal Governo, che sostenne che entro il 15 gennaio 1978, avrebbe presentato un suo disegno di legge; fu così che, in forza di quell'impegno, le proposte di legge presentate furono accantonate.

BOATO. Ci fu anche un lungo sciopero della fame da parte di alcuni deputati radicali per la questione degli agenti di custodia!

PRESIDENTE. Tornando all'oggi, è esatto che il Governo si è impegnato a riferire sulla situazione delle carceri e sulla attuazione della riforma penitenziaria e, più specificamente, sugli effetti della medesima non solo sulle strutture carcerarie, ma, rispetto ad istituti (quale quello della semilibertà, dell'affidamento in prova, dei centri sociali di assistenza, eccetera) nei quali, in definitiva, si estrinseca l'effettiva portata della riforma penitenziaria.

Sono tutte questioni sulle quali vi è un impegno a riferire alla Commissione da parte del Governo, che sollecito in questa sede a mantenere. Per quello che riguarda l'organico del Corpo però, rifacendomi ad alcune dichiarazioni rese informalmente dal ministro Morlino prima della seduta e a quelle ufficiali del sottosegretario Gargani, ricordo due punti. In primo luogo, alle obiezioni dell'onorevole Ricci circa la incongruità di chiedere un aumento di organico non essendo ancora completo l'attuale, il Governo ha replicato - e non vi è motivo di dubitarne - che l'organico esistente è praticamente colmato e che la richiesta di ampliamento deriva dalla necessità, data l'incidenza delle ore di straordinario, di dar respiro a certe situazioni. Sottolineo inoltre il fatto che il Governo ha fatto presente che, in definitiva, il problema della discussione delle proposte di riforma globale del Corpo deve essere risolto dalla Commissione: ed ha ragione, perché il Governo non si trova in questo momento nella condizione di proponente rispetto a questa materia, mentre lo sono i gruppi parlamentari, essendo state pre-

sentate sull'argomento tre proposte di legge.

BOATO. Cosa accadrà se si ripeterà - come è molto probabile - ciò che è avvenuto per la riforma di polizia? La Commissione interni per settimane, per mesi ha discusso proposte di iniziativa parlamentare e, dopo tanto lavoro, si è vista improvvisamente « piombare » un disegno di legge governativo sulla materia.

PRESIDENTE. Credo che dobbiamo preoccuparci di ciò che è possibile fare per noi: alla Commissione spetta decidere se iscrivere all'ordine del giorno le proposte di legge presentate sulla materia e trattarle con carattere di immediatezza. Ricordo che delle proposte presentate, quella di parte radicale affronta la questione della riforma del Corpo degli agenti di custodia sotto il profilo dell'istituzione del ruolo degli assistenti penitenziari.

BOATO. Con la soppressione del Corpo degli agenti.

PRESIDENTE. Già prevista dalla riforma di polizia. C'è poi la proposta Balzamo che concerne l'istituzione e la disciplina del Corpo degli assistenti penitenziari e la proposta Trantino ed altri che riguarda norme a favore degli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia. Tutte queste proposte concernono, per un verso o per l'altro, la riforma del Corpo. Un minimo di esperienza e di senso di responsabilità mi porta a dire che, anche se mettessimo domani all'ordine del giorno questi provvedimenti, non potremmo certo esaurirne l'esame in tempi brevi.

Il problema che abbiamo di fronte è quindi il seguente: o consideriamo questo disegno di legge non urgente, non contingente e incidente sulla riforma generale e quindi ne rinviemo la trattazione conglobando l'argomento nella più generale riforma del Corpo; oppure, come mi sembra si debba ritenere, riconosciamo

---

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 GIUGNO 1980

---

che il provvedimento governativo è urgente, contingente e non incidente sulla questione della riforma del Corpo degli agenti di custodia, e allora credo che esso debba essere discusso subito. Dato che non desidero forzare le situazioni e avendo piena fiducia nel senso di responsabilità dei colleghi, propongo di rinviare la discussione di questo disegno di legge, il quale investe importanti temi, per sottoporre all'apprezzamento ed alla valutazione dell'ufficio di presidenza le decisioni circa l'iter successivo del provvedimento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 12.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

**DOTT. TEODOSIO ZOTTA**

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO