# COMMISSIONI RIUNITE

## ISTRUZIONE (VIII) - LAVORI PUBBLICI (IX)

## I.

# SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 1964

### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE ERMINI

## INDICE

PAG.

**Congedi:**

PRESIDENTE . . . . . 1

**Comunicazione del Presidente:**

PRESIDENTE . . . . . 1

**Disegno di legge** (*Discussione e rinvio*):

Nuove provvidenze per l'edilizia scolastica (*Approvato dalle Commissioni riunite VI e VII del Senato*) (1896) . . . . 1

PRESIDENTE . . . . . 1, 6, 13, 20, 21
RACCHETTI, *Relatore per la VIII Commissione* . . . . . 1
CALVETTI, *Relatore per la IX Commissione* . . . . . 3, 10
CODIGNOLA . . . . . 6, 10, 13, 16
PITZALIS . . . . . 13
BUZZI . . . . . 13, 16
FINOCCHIARO . . . . . 13
GUARRA . . . . . 16
POERIO . . . . . 16, 18
DE' COCCI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* . . . . . 18
TODROS , . . . . . 18
RIPAMONTI . . . . . 18, 20
BERLINGUER , . . . . . 21

**La seduta comincia alle 9,50.**

### Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo per la VIII Commissione i deputati Malagugini e Titomanlio Vittoria e per la IX Commissione i deputati Cottone e D'Antonio.

### Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che per la discussione del disegno di legge n. 1869 i deputati Rumor, Biagioni, Fusaro ed Elkan sono sostituiti rispettivamente dai deputati Nannini, Buzzetti, Ghio e Sorgi.

### Discussione del disegno di legge: Nuove provvidenze per l'edilizia scolastica. (Approvato dalle Commissioni riunite VI e VII del Senato) (1896).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Nuove provvidenze per l'ediliza scolastica.

Desidero innanzitutto ringraziare i colleghi della IX Commissione che si trovano riuniti insieme alla Commissione Istruzione per discutere un disegno di legge che investe direttamente la competenza di entrambe le Commissioni.

Si tratta di un provvedimento estremamente urgente, poiché sappiamo quanto il bisogno di nuovi fabbricati scolastici si faccia sentire nel mondo della scuola, mentre vi sono anche molte costruzioni sospese per mancanza di mezzi.

Do quindi la parola al relatore per l'VIII Commissione, onorevole Racchetti.

RACCHETTI, *Relatore per l'VIII Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che è questa mattina al nostro esame è stato già ampiamente discusso presso l'altro ramo del Parlamento. Il provvedimento ha delle finalità e dei limiti ben de-

terminati: è, come ha detto il Ministro della pubblica istruzione davanti alla Commissione speciale per il bilancio, « un provvedimento ponte rivolto più al passato che al futuro ».

È un provvedimento con finalità e limiti ben determinati che non pretende di risolvere il grande problema dell'edilizia scolastica, che costituisce un problema complesso che richiederà - e mi auguro che ciò avvenga presto - un'ampia discussione parlamentare.

Pertanto, il presente provvedimento non tende a risolvere completamente il problema dell'edilizia scolastica, bensì a raggiungere tre fini, e cioè incrementare i fondi per la concessione di contributi per quelle opere che non possono essere completate o iniziate per mancanza di finanziamento; snellire le procedure per esecuzione delle opere ed infine, aumentare i fondi per l'edilizia scolastica prefabbricata.

Per quanto riguarda il primo punto - incremento dei fondi per le opere incomplete o che non hanno potuto avere inizio - occorre osservare che vi sono opere in corso che non possono essere completate o iniziate, per mancanza di finanziamenti, per 6 miliardi e 50 milioni (corrispondenti a 121 miliardi di valore capitale). Vi sono poi opere che non si possono realizzare a causa dell'aumento dei prezzi - aumento intervenuto successivamente alla domanda di contributo - per complessivi 2 miliardi e 850 milioni (corrispondenti a 57 miliardi di valore capitale).

A tal fine l'articolo 1 del disegno di legge prevede un incremento di fondi di 10 miliardi: 5 per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964, 5 per anno finanziario 1965.

Questa in complesso la finalità essenziale del disegno di legge.

Non credo, quindi di dover insistere ulteriormente sulla necessità e sulla urgenza del provvedimento, almeno per quanto riguarda questo aspetto fondamentale.

Secondo punto: snellimento delle procedure. Tale parte, a cui il provvedimento dedica gli articoli da 2 a 6, sarà illustrata dall'onorevole Calvetti, concernendo questioni prevalentemente tecniche.

Terzo punto: incremento di fondi per la edilizia prefabbricata. Al riguardo, il disegno di legge dedica gli articoli 7, 8, 9 ed uno stanziamento di 4 miliardi e 400 milioni. L'onorevole Calvetti, relatore per la IX Commissione, illustrerà l'aspetto tecnico del problema. Io mi limito a sottolineare che con tale fondo destinato all'edilizia prefabbricata non si risolve il problema, non si implica, cioè, che si ritenga questo sistema ottimo o comunque già collaudato. Al contrario - mi rifaccio alle dichiarazioni fatte dal Ministro della pubblica istruzione presso la Commissione speciale per l'esame del bilancio per il 1965 - siamo ancora in fase sperimentale, sia per quanto riguarda il rapporto dei costi fra edilizia prefabbricata ed edilizia tradizionale, sia per motivi di sicurezza attinenti alla prima. Questo stanziamento, quindi, permette di continuare una sperimentazione, prima di giungere ad una conclusione definitiva, la quale dovrà poi essere dibattuta in una discussione generale sull'edilizia scolastica.

L'articolo 10, relativo alla utilizzazione dei contributi per l'edilizia della scuola materna non statale, concerne l'applicazione dell'articolo 15 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, che prevede contributi per l'edilizia alla scuola materna non statale. Detto articolo 15 autorizzava la spesa di 2 miliardi ed 800 milioni, per ciascuno degli esercizi finanziari 1962-63, 1963-64, 1964,65, da destinarsi alla costruzione « di edifici per la scuola materna non statale delle province, dei comuni, degli istituti pubblici di assistenza e beneficenza e loro consorzi, enti, istituti che, nelle condizioni previste dall'articolo 1, ne assumano l'onere... ». In sede di applicazione dell'articolo stesso si verificò che gli enti ed istituti che avevano già iniziato la costruzione di edifici e che si trovavano in difficoltà finanziarie, a causa delle condizioni previste da questa legge (aumento dei prezzi, per esempio), non poterono usufruire di questi contributi, appunto perché le opere erano già iniziate. Furono dunque esclusi dal beneficio al quale, invece, furono ammessi quegli enti che non avevano ancora iniziato le opere. Vennero danneggiati quindi proprio quegli organismi che avevano dato una concreta prova di interessamento e di spirito di iniziativa. Tutto questo a prescindere dal fatto che sono rimaste incomplete opere iniziate, che rispondono ad urgenti necessità.

L'articolo 10 tende a rendere applicabile l'articolo 15 della legge n. 1073 per il completamento di detti edifici. Voglio sottolineare che il tutto non comporta alcuna innovazione negli stanziamenti: non si tratta di nuove spese per la scuola materna, ma, esclusivamente, di poter usare quegli stanziamenti di cui alla norma accennata anche per opere di completamento.

Nel secondo comma dell'articolo di cui trattasi è previsto che i contributi siano corrisposti, in corso di opera, in base allo stato di avanzamento dei lavori.

Avrei ancora un'osservazione da fare circa l'articolo 12 che prevede uno stanziamento di 200 milioni per permettere il censimento nazionale del patrimonio edilizio scolastico: ciò mi pare interessante, poiché permetterà di avere dati precisi su cui impostare quella discussione globale sull'edilizia scolastica che ci auguriamo prossima.

Questo disegno di legge prospetta la possibilità di stanziamenti per 19 miliardi e 600 milioni, per opere non terminate o che attendono di essere completate. Mi sembra quindi che rivesta notevole importanza ed urgenza e che, come tale, debba essere approvato - io spero - con il consenso di tutti.

CALVETTI, *Relatore per la IX Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi si vorrà innanzitutto scusare se sarò costretto a ripetere alcune delle osservazioni fatte dall'onorevole collega Racchetti.

Gli onorevoli colleghi sono perfettamente a conoscenza della gravissima situazione in cui l'edilizia scolastica si trova in tutto il Paese e della giustificata attesa dell'approvazione del presente disegno di legge preannunziato ormai da vari mesi.

Il provvedimento legislativo che oggi è all'esame delle Commissioni riunite tende a superare la situazione seria ed allarmante con carattere di immediatezza. Esso è rivolto principalmente al passato, in quanto diretto a consentire di condurre a termine opere già iniziate o parzialmente finanziate.

Questo provvedimento dovrebbe quindi servire a saldare il periodo attuale con il programma pluriennale, il quale dovrà proporsi, in base alle risultanze della Commissione di indagine sullo stato dell'istruzione, di risolvere, nella sua integrità, il problema dell'edilizia scolastica con una impostazione programmatica di ben diverse proporzioni.

Quel documento, a mio parere, dovrà rivedere, in base alle esperienze passate e alle necessità derivanti dalla prevista riforma, anche la parte normativa, oggi sparsa in varie leggi, regolamenti e circolari; dovrà definire le principali caratteristiche dell'edilizia destinata alla nuova scuola media in rapporto alle finalità educative della scuola stessa, prevedere il massimo di capienza degli edifici, rivedere gli attuali criteri circa il massimo di superficie consentito per aule scolastiche in rapporto alla reale consistenza numerica delle classi - e non soltanto a quella auspicata - onde evitare di assistere alla realizzazione di nuovi edifici con aule assolutamente insufficienti a contenere gli alunni; dovrà pure pronunciarsi sulla successiva diffusione della scuola media anche in comuni con popolazione inferiore a 3 mila abitanti, e cioè nella grande maggioranza dei comuni di quasi tutta la fascia prealpina e nelle zone montane appenniniche; rivedere le disposizioni circa l'obbligo ai comuni di fornire l'alloggio ad insegnanti elementari, perché non si ripeta il riprovevole caso di insegnanti che affittino l'appartamento o gli appartamenti di cui sono proprietari e continuino ad abitare in quello fornito dal comune; dovrà tenere in maggiore considerazione l'esperienza diretta e quotidiana di chi opera nella scuola - capi di istituto ed insegnanti - che oggi non vengono chiamati a partecipare a nessuna commissione, neppure con funzione consultiva. Si deve inoltre provvedere un opportuno collegamento fra i Ministeri, non esclusi quelli finanziari, per quanto attiene ai problemi della scuola.

Si potrebbero elencare altre necessità che gli amministratori di enti locali e gli uomini di scuola intuiscono meglio degli altri, ma si divagherebbe eccessivamente dal compito di illustrazione di un preciso e specifico disegno di legge.

Vediamo, a questo punto, le finalità del provvedimento in esame.

Il disegno di legge si propone, con l'integrazione di contributi, di:

1) provvedere al completamento di edifici già iniziati e da completare. In ogni provincia, purtroppo, ci troviamo di fronte a qualche edificio scolastico non completato, soggetto a deperimento, non utilizzabile neppure parzialmente. Per altri edifici è stato invece realizzato, sul progetto generale, un progetto stralcio funzionale: in questo caso, normalmente, l'integrazione di finanziamento non riveste carattere di urgenza;

2) opere non iniziate, con affidamento di contributo parziale, insufficiente anche per uno stralcio funzionale, per le quali occorre quindi disporre l'integrazione del contributo. Il fabbisogno dei finanziamenti, riferito agli edifici da completare, per opere non iniziate con parziale affidamento di contributo, è valutato nella somma di 6 miliardi e 50 milioni in contributi, calcolati alla media del 5 per cento e corrispondenti in valore capitale a 121 miliardi;

3) opere non completate per l'aumento dei prezzi oppure non iniziate perché le gare d'appalto andarono deserte. Si aggiungano in molti casi le note difficoltà conseguenti alla restrizione del credito. Per queste opere il fabbisogno finanziario è valutato in 2 miliardi e 850 milioni in contributi, per un valore capitale di 57 miliardi.

Nelle cifre esposte sono comprese, con un calcolo di larga approssimazione, le variazioni derivanti dall'aumento dei prezzi intervenuto successivamente alla presentazione delle domande di contributo e per le opere non completate.

Per questo programma di assoluta urgenza risultano così impegnati complessivamente: per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 e per l'anno finanziario 1965, 8 miliardi e 900 milioni di contributo, pari ad una maggiore spesa di 178 miliardi di opere.

Rimangono, sulla somma di 10 miliardi stanziata, un miliardo e cento milioni di contributo per l'attuazione del programma aggiuntivo che riguarda le opere più urgenti e indifferibili per calamità varie, iscritte sotto la lettera *A* nell'elenco che viene trasmesso dai provveditori agli studi al Ministero, per un valore capitale di 22 miliardi.

In conclusione, non è chi non veda l'assoluta urgenza di rendere operante il provvedimento legislativo, il quale consentirà la realizzazione di un complesso di opere per una spesa totale, in valore capitale, di 461 miliardi, dei quali 261 per finanziamento a mezzo di contributi già concessi con i fondi stanziati nelle leggi precedenti e tuttora inutilizzati perché insufficienti, e 200 milardi per finanziamenti a mezzo di contributi da concedere con il presente provvedimento.

Premesso ciò, desidero fare alcune osservazioni. In considerazione della eccezionalità e della caratteristica di legge-ponte del presente provvedimento e della sua assoluta urgenza in rapporto ai lavori da ultimare - non si dimentichi che siamo ormai al termine del periodo finanziario 1° luglio-31 dicembre 1964, per la maggior parte dei quali i vari adempimenti burocratici dovrebbero essere pressoché esauriti, fatta eccezione che per l'aspetto finanziario - sarebbe stato forse preferibile che il disegno di legge in esame avesse rinunciato ad introdurre nuove norme, proposte con il lodevole intento di snellire adempimenti e procedure, rinviando tutta la complessa materia ad una legge organica e fondamentale quale dovrebbe essere quella prevista per il piano pluriennale.

Altrettanto si dica circa la prosecuzione, sia pure limitata e in via di sperimentazione, del programma di edilizia prefabbricata. Non si vorrebbe che tutto ciò ritardasse ulteriormente il provvedimento anziché accelerare i tempi: già infatti le Commissioni riunite del Senato hanno ritenuto di rielaborare il testo del disegno di legge, apportando notevoli modifiche, che in taluni punti si possono prestare ad ulteriori discussioni, ed aggiungendo un nuovo articolo, il 14, riguardante l'edilizia scolastica non sovvenzionata, con il lodevole intento di riunire le norme vigenti circa la scelta e l'approvazione delle aree destinate alla costruzione di scuole statali, ma non sempre convincenti per qualche confusione che potrebbe sorgere nell'interpretazione del penultimo comma e per quanto riguarda gli organismi competenti alle approvazioni o trasmissioni dei progetti.

Il provvedimento, trasmessoci dal Senato, prevede, all'articolo 1, l'incremento di fondi per l'edilizia scolastica, con le finalità già precedentemente enunciate. L'articolo 2 concerne la scelta, approvazione e acquisizione dell'area, applicandosi le disposizioni attualmente in vigore, - e cioè l'articolo 2 della legge 26 gennaio 1962, n. 17, e l'articolo 7 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, - con le seguenti modificazioni e integrazioni:

*a*) la domanda di riconoscimento dell'area deve essere presentata alla commissione provinciale almeno 90 giorni prima del termine di scadenza della presentazione della richiesta di contributo.

Peraltro, non vanno sottovalutate, al riguardo, le difficoltà esistenti nel reperimento delle aree da parte degli Enti locali, quando non abbiano ancora una garanzia di contributi, contributi che molte volte si debbono aspettare per anni. Come amministratori locali, ci rendiamo ben conto di dette difficoltà! Al riguardo osservo che non vedo il motivo per il quale si debba ripetere ogni anno, nel caso specifico dell'edilizia scolastica, la domanda di contributo;

*b*) la commissione è tenuta a deliberare, entro il termine massimo di 45 giorni dalla presentazione della domanda, anziché 60. Decorso tale termine, la domanda si intende comunque approvata;

*d*) la determinazione dei piani regolatori generali e particolareggiati, anche se approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 17, sostituisce, a tutti gli effetti, l'approvazione della commissione provinciale.

All'articolo 3, riguardante la compilazione e la presentazione dei progetti, l'innovazione più notevole è quella che stabilisce che i progetti definitivi devono essere sottoposti alla approvazione nel termine massimo di 6 mesi dall'avvenuta promessa di contributo, tramite l'ufficio del genio civile, il quale è tenuto ad inviarli agli organi competenti, nel termine di 15 giorni dalla ricezione, mentre i progetti restituiti per eventuali modifiche debbono essere ripresentati, per l'approvazione, nel ter-

mine massimo di 4 mesi dalla restituzione, con possibilità di revoca del contributo in caso di inadempienza da parte degli enti interessati.

Anzi, su quest'ultimo punto, il testo del disegno di legge usa una locuzione assai più perentoria, prevedendo la revoca del contributo in caso di inadempienza da parte degli enti interessati, che peraltro sembra eccessiva, almeno nei termini in cui viene enunciata. Tra l'altro, desidero fare osservare che ciò non si concilia con quanto viene poi detto in articoli successivi, e cioè che in caso di inadempienza da parte dei comuni è prevista la nomina di un commissario. Inoltre all'articolo 4 si stabilisce il termine di 30 giorni dalla ricezione dei progetti, per il decreto di approvazione da parte della commissione provinciale, e quello di 60 giorni, da parte del provveditore alle opere pubbliche o del Ministero dei lavori pubblici. È chiaro che l'ente interessato potrebbe chiedersi quali sanzioni verrebbero adottate nel caso in cui non venissero osservati questi termini.

L'articolo 5, relativo alla concessione del contributo, stabilisce che detta concessione è disposta con decreto del provveditore alle opere pubbliche per opere che non superino i 500 milioni, e del Ministro dei lavori pubblici, per le opere di importo superiore.

Chiude la parte riguardante lo snellimento delle procedure l'articolo 6 con il quale si prevede l'intervento dell'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (I.S.E.S.), che può essere chiesto da parte dei comuni con popolazione non superiore a 25.000 abitanti che si trovino in particolari condizioni, ed una ulteriore casistica, qualora si riscontrasse inadempienza da parte dei comuni o delle province.

Debbo far notare che all'ultimo comma dell'articolo 6 è erroneamente detto: « ...di cui al secondo comma »; l'espressione va corretta con « ...al penultimo comma ».

Per quanto concerne l'edilizia prefabbricata, anche il relatore per la VIII Commissione che mi ha preceduto, ha espresso qualche dubbio circa i vantaggi e l'utilità di disporre, nel disegno di legge in esame, anche una prosecuzione del programma di edilizia prefabbricata. I motivi che sono alla base della riserva potrebbero essere i seguenti: 1) i risultati ancora incerti che l'edilizia prefabbricata ha dato finora, in questo settore, in Italia; 2) la non provata convenienza economica; 3) la inesistenza di un albo delle ditte specializzate nell'edilizia prefabbricata; 4) la necessità attuale di incrementare la produzione edilizia, notoriamente in fase critica. Si potrebbe anche aggiungere un motivo di ordine psicologico: oggi, forse, le nostre popolazioni non sono ancora pronte ad accogliere molto volentieri l'edilizia prefabbricata. Quest'ultima è, comunque, un'osservazione di carattere molto marginale.

Non va tuttavia dimenticato che il programma è limitato, in via sperimentale, ad una spesa complessiva di 4 miliardi e 400 milioni e trova una sua giustificazione, oltre che sotto il profilo tecnico, anche per quanto riguarda la verifica della rispondenza del nuovo sistema di costruzione nelle zone e località del territorio non previste nel programma in corso. Anche qui debbo far osservare che il richiamo ai fondi stanziati con la legge 26 gennaio 1962, n. 17 per l'edilizia scolastica prefabbricata, limiterebbe l'intervento alle scuole dell'obbligo e non consentirebbe quelle sperimentazioni desiderate anche per altri tipi di scuola. Bisognerà, forse, prevedere al riguardo un emendamento.

Per quanto concerne le procedure relative all'edilizia prefabbricata, le innovazioni più notevoli sono:

*a*) l'intervento finanziario dello Stato che copre anche la spesa relativa all'apprestamento delle aree, alle opere di installazione ed alla funzionalità degli edifici;

*b*) l'integrazione, con sei esperti in materia di edilizia scolastica prefabbricata, della commissione giudicatrice delle gare di appalto-concorso.

L'articolo 9 costituisce norma a parte. Con esso si concede facoltà agli enti di utilizzare i contributi trentacinquennali, concessi per la costruzione di edifici scolastici, per l'acquisto e l'installazione di manufatti prefabbricati, nonché per l'acquisto e la sistemazione delle aree. In tal caso la fornitura degli edifici dovrà avvenire per appalto concorso tra ditte qualificate ai sensi del precedente articolo. Seguono poi le norme sulla composizione delle commissioni giudicatrici delle gare di appalto concorso. A questo punto mi chiedo da chi vengano designati i due esperti contemplati dall'articolo. Sarebbe forse opportuno che ciò venisse specificato.

Già è stato detto dal collega Racchetti che l'articolo 10, relativo alla utilizzazione dei contributi per l'edilizia della scuola materna non statale, tende a stabilire un criterio normativo per l'uso dei fondi già stanziati, mentre l'attuale disegno di legge non prevede alcun ulteriore stanziamento.

Con quanto previsto all'articolo 11 si dà la possibilità di utilizzare le somme stanziate

negli esercizi finanziari successivi, anche in deroga alle vigenti norme; mentre l'articolo 12 prevede lo stanziamento straordinario della somma di 200 milioni per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964, per un censimento del patrimonio edilizio esistente, attuato con una metodologia e con criteri che assicurino attendibilità ai risultati e fondatezza di previsioni.

Di fronte ai molteplici censimenti che vengono fatti, alle molteplici richieste che, ogni anno, giungono ad ogni scuola da parte dell'Istituto di statistica, ritengo che sia utile addivenire ad una rilevazione tale che permetta di valutare le situazioni in tutto il territorio nazionale con lo stesso criterio, in modo da fornire così dei dati che non siano contrastanti.

Segue l'articolo 13 con il quale si stabilisce che la somma residua del fondo previsto di 100 milioni dalla legge n. 17 per il funzionamento del centro studi della direzione per l'edilizia scolastica, potrà essere utilizzata per spese e contributi relativi a ricerche su sistemi di costruzione e di arredamento e sulla metodologia delle relazioni. A proposito di questo articolo vi è anche da rilevare che alla terza riga, vi sarebbe un errore di carattere formale da correggere: la congiunzione « e » è pleonastica e anzi potrebbe addirittura modificare il senso dell'articolo stesso.

Notevole è l'inserimento da parte delle Commissioni riunite del Senato dell'articolo 14, con l'intendimento di riunire le norme relative all'edilizia scolastica non sovvenzionata.

Lasciano qualche dubbio ed incertezza di interpretazione la norma che determina la competenza del provveditore agli studi circa la decisione sui progetti e la disposizione che i progetti debbono essere inviati dalle amministrazioni provinciali o comunali ai provveditori agli studi per l'approvazione, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 3, in cui si stabilisce che i progetti devono essere sottoposti all'approvazione degli organi competenti tramite l'ufficio del genio civile.

Altro motivo di perplessità è dato dal penultimo comma dello stesso articolo che, preso alla lettera, dovrebbe essere riferito all'intera legge, ma che nelle intenzioni dei proponenti credo vada riferito solo all'edilizia non sovvenzionata. Nel primo caso dovrebbe formare articolo a sé, nel secondo si dovrebbe specificare l'articolo, il 15, cui la disposizione è riferita.

L'articolo 14 della legge provvede all'abrogazione della ripartizione dei contributi di cui all'articolo 1 della legge n. 1073 e dispone che le norme della legge n. 184, riguardanti la licitazione privata e l'autorizzazione alle gare in aumento vengano estese a tutte le opere di edilizia scolastica.

L'articolo 16, infine, prevede la copertura della spesa, articolo che tuttavia la Commissione bilancio ha completamente modificato.

Concludendo, mentre auspico la più sollecita applicazione e approvazione del disegno di legge, faccio voti perché nella legge definitiva ed organica si compendi tutta la parte normativa alla luce delle esperienze fatte, curando chiarezza di disposizioni, semplificazioni e celerità di procedure e dando giusta e doverosa importanza agli enti locali, i quali, in definitiva, sono maggiormente interessati e impegnati nella realizzazione di opere scolastiche.

L'attuale situazione legislativa e regolamentare è carente e inadeguata, tale da rendere sempre più lento e complesso l'*iter* burocratico. Anche l'attuale disposizione delle competenze determina confusioni, rende complesse le pratiche anche per il sovrapporsi di controlli: ne consegue una esasperata lentezza nelle realizzazioni.

Formulo quindi l'auspicio che alle numerose leggi che si sono succedute nel tempo, recando integrazioni e modifiche ed aumentando le difficoltà di interpretazione e di applicazione, con il nuovo piano si sostituisca un testo unico organico, che snellisca veramente le procedure e riduca all'essenziale gli adempimenti ed i controlli.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CODIGNOLA. Onorevoli colleghi, già la Commissione d'indagine aveva rilevato che al 30 giugno 1962 vi erano opere per circa 200 miliardi ancora non eseguite, per quanto assistite da un contributo già promesso, mentre vi erano opere in corso di realizzazione per circa 110 miliardi. Da questi dati la Commissione ricavava pertanto un giudizio estremamente critico sul sistema delle procedure attualmente vigenti per l'esecuzione di opere per l'edilizia scolastica, sistema a cui si deve in gran parte risalire per comprendere il fenomeno assai grave di ben 260 milardi inutilizzati.

Si faceva osservare, sempre nella relazione della Commissione d'indagine, che, oltre l'aspetto delle procedure, vi era un secondo e gravissimo aspetto e cioè quello del reperimento effettivo dei capitali, essendo risultata evidente l'indisponibilità della Cassa depositi e prestiti per impegni di questo genere e non essendo entrata praticamente in fun-

zione la norma dell'articolo 4 della legge n. 1073, con cui si era pensato di ricorrere al Consorzio di credito per le opere pubbliche laddove la Cassa depositi e prestiti non potesse provvedere alla concessione dei mutui, dandosi la possibilità al Consorzio di procedere anche alla emissione di proprie obbligazioni per provvedere in tal senso.

Questa norma della legge n. 1073 era stata largamente discussa in quella commissione e si era ritenuto che, attraverso la possibilità della sostituzione del Consorzio alla Cassa depositi e prestiti e con la emissione di obbligazioni, in qualche modo si sarebbe potuto risolvere uno degli aspetti più critici della situazione.

Purtroppo, questa norma è stata praticamente ignorata, di modo che la situazione è rimasta quella denunciata dalla Commissione d'indagine.

La Commissione d'indagine chiudeva la sua relazione relativa all'edilizia scolastica con una precisa indicazione: « La Commissione, nel realizzare un'indagine a carattere sperimentale, ha inteso facilitare l'avvio del periodo di " minima previsione ", proponendo strumenti metodologi la cui validità andrà ulteriormente verificata sul piano regionale: e nel l'avanzare proposte di soluzione dei problemi preliminari di ogni programmazione edilizia (criterio di determinazione delle unità scolastiche, calcolo dei costi relativi, tipologia e localizzazione degli edifici, nuovi strumenti di attuazione), si è proposta di gettare un ponte operativo fra il breve periodo della sua vita e l'attività futura dell'amministrazione, che dovrà essere fondata su una costante collaborazione con le più mature esperienze tecniche e pedagogiche del Paese ».

Queste parole che concludono la relazione della Commissione d'indagine in merito alla edilizia scolastica, si riferiscono ad un piano per la scuola diviso in due tempi: il primo, che corrisponde al periodo di transizione entro il quale debbono essere apprestati gli strumenti operativi; il secondo, che è quello di una programmazione continua a largo termine, suddiviso in piani pluriennali. Il primo periodo può intendersi come periodo di « minima previsione », durante il quale vengono esplicate tutte le operazioni volte ad approfondire la conoscenza delle situazioni locali – censimento nazionale – a studiare gli interventi necessari a rimuovere i divari orizzontali, soprattutto per quanto riguarda la scuola d'obbligo, a sperimentare nuovi strumenti operativi.

È noto che il Ministro della pubblica istruzione ha nelle sue « Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola », recentemente depositato davanti al Parlamento, confermato quasi punto per punto le conclusioni della Commissione d'indagine e in particolare ha riconosciuto la necessità di procedere nei due tempi indicati dalla Commissione stessa in modo da potere avere già pronti gli strumenti di attuazione nel momento in cui si darà inizio alla realizzazione del piano.

Ora, noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge la cui storia è molto tormentata, essendo stato predisposto già nel gennaio di quest'anno ed essendo pervenuto alla Camera dopo una serie di modifiche successive. Ma questo provvedimento ha un carattere fondamentale: quello di non puntare decisamente ad una sua caratterizzazione, di qualunque genere essa sia.

È vero che c'è innanzi tutto il problema di realizzare le opere relative a quei 260 miliardi ancora inutilizzati, ma è evidente che, se questi miliardi non sono ancora impiegati, vi devono essere delle ragioni che si deve provvedere a rimuovere. Sappiamo inoltre che vi sono opere in corso da completare e da integrare per 6 miliardi e 50 milioni di contributi, corrispondenti a 121 miliardi di valore capitale; che esistono opere non completate a causa dell'aumento dei prezzi e che vi sono opere neppure iniziate.

Tutto questo non fa però parte del programma di primo intervento, di minima previsione – e qui mi pare che cominci la confusione – secondo quanto previsto dalla Commissione d'indagine. Il periodo di prima previsione era già parte della programmazione, era cioè nella prima fase della programmazione edilizia che dovevano predisporsi gli strumenti da adottare nella fase di finanziamento successivo diviso in piani pluriennali.

Il problema specifico, invece, di impiegare i fondi disponibili, di completare le opere non finite, di dare la possibilità di presentare offerte in aumento non ha niente a che vedere con l'applicazione dei risultati della Commissione d'indagine.

Mi pare che una prima osservazione da farsi, dunque, sia quella che il disegno di legge raccoglie nel suo contesto scopi diversi, senza raggiungerli in modo idoneo per il fatto stesso che li mette tutti insieme, senza avere una chiara idea della distinzione dei problemi.

Il provvedimento si suddivide, infatti, in vari gruppi di articoli, il primo dei quali – quello degli articoli da 1 a 6 – si riferisce

esclusivamente alla questione contingente relativa alla necessità di rimuovere gli ostacoli che finora hanno impedito l'utilizzazione dei fondi disponibili. I tre articoli successivi sono relativi ad un problema assai diverso, quello della prefabbricazione. Al riguardo, dico subito che, a mio giudizio, è un errore inserire un problema di questo genere, che investe delle scelte precise nella politica dell'edilizia scolastica, in un provvedimento che fino all'articolo 6 si riferisce esclusivamente a questioni contingenti.

Gli articoli 10 e 11 concernono determinate questioni di utilizzazione dei fondi. Gli articoli 12 e 13 passano improvvisamente, ed in modo molto laterale, quasi di sfuggita, alla programmazione di minima previsione, in quanto parlano del censimento nazionale, nonché della utilizzazione del fondo di 100 milioni già destinato al funzionamento del centro studi della Direzione generale per l'edilizia scolastica, e di cui fu spesa una parte modesta, ottenendo risultati più che modesti, per un primo avviamento di studi, ricerche, documentazioni, sui sistemi di costruzione e di arredamento e sulla metodologia delle rilevazioni.

Vi sono, infine, gli ultimi articoli che recano disposizioni finali.

A questo punto ritengo che, in via pregiudiziale, le due Commissioni qui riunite debbano prendere una decisione: se sia il caso, cioè, di limitarci, come io propongo, ad approvare sollecitamente quella parte del provvedimento relativa al raggiungimento del primo degli scopi indicati, che è la sua ragion d'essere. Si tratta infatti di portare a termine, nel più breve tempo possibile, quei progetti già in corso di esecuzione o non ancora iniziati o per i quali, stante l'aumento dei prezzi, occorre procedere a nuovi appalti.

È evidente che, limitatamente a questa parte del progetto, non è il caso di proporre innovazioni importanti. Per esempio, il dare inizio alla forma di finanziamento diretto da parte dello Stato, anziché attraverso i mutui trentacinquennali, come per altro viene insistentemente richiesto dalla Commissione d'indagine, significherebbe, dal momento che si applicherebbe il nuovo criterio a vecchi progetti, in parte già finanziati su mutui trentacinquennali, aggravare la situazione burocratica ed amministrativa e non facilitarla.

Dunque, onorevoli colleghi, questo è il punto da decidere. Se intendiamo dare al disegno di legge oggi al nostro esame la sua funzione specifica, riduciamolo nel senso da me indicato, rinviando alla sede propria tutto il resto, senza neppure entrare nel merito di quegli articoli che non possono essere ora discussi in quanto, in mancanza della necessaria integrazione organica nel quadro generale della politica edilizia, hanno scarso senso; anzi, a mio giudizio, hanno un senso nettamente negativo, perché inseriscono elementi nuovi in modo del tutto episodico e disorganico.

Il primo periodo, come dicevo poc'anzi, o periodo di minima previsione, viene riferito, dalla Commissione d'indagine, ai seguenti tre momenti:

1) conoscenza della situazione in atto: al riguardo è chiaro che il mezzo per arrivare a questo fine è costituito dal censimento nazionale;

2) interventi diretti a rimuovere i cosiddetti divari orizzontali, particolarmente per quanto concerne la scuola dell'obbligo; garantire, cioè, la uguaglianza di condizioni edilizie per detta scuola. La Commissione, a questo proposito, si riferiva ad un sistema di interventi che fosse fondato su una programmazione di base. L'iniziativa degli interventi doveva essere affidata agli enti locali; tali divari orizzontali cioè dovevano essere superati - a giudizio della Commissione, assunto, poi, come proprio dal Governo - attraverso le proposte e le iniziative degli enti locali;

3) sperimentazione di alcuni nuovi strumenti operativi, tra cui fondamentale una speciale azienda statale. Tale azienda - si chiami I.S.E.S. od altro, e di questo discuteremo a suo tempo - doveva essere concepita come uno strumento che entrasse in funzione prima della programmazione. Esiste, infatti, un primo momento in cui essa deve attrezzarsi, ed espletare studi che servano poi alla sua attività, che non è prevista come attività sostitutiva degli enti locali, ma come attività esecutiva delle richieste di questi ultimi o dei loro consorzi.

Nella prima stesura del provvedimento che oggi esaminiamo, vi erano alcuni elementi innovativi di un certo interesse che prima della presentazione del disegno di legge al Parlamento sono interamente caduti. Per esempio, per la costruzione di edifici per le scuole superiori, il contributo era portato dal 4 al 5 per cento e per le scuole materne, indipendentemente dalla loro localizzazione, al 6 per cento. Esisteva, poi, il limite unico dei 25.000 abitanti, senza quell'ulteriore limite che appare nell'attuale formulazione. Si prevedeva, altresì, per i comuni inadempienti, la sostituzione d'ufficio, principio questo che permetteva quel tanto di automaticità senza il quale tutte le

facilitazioni previste dal disegno di legge sono destinate a restare sulla carta.

Che cosa vuol dire fissare dei termini più brevi, quando poi non vi sono sanzioni a carico dell'amministrazione che non provveda entro i limiti previsti dalla legge? È perfettamente inutile fissare una norma senza la relativa sanzione.

Si prevedeva, sempre nella prima stesura del provvedimento, la facoltà, da parte dell'ente locale, di richiedere, per la compilazione dei progetti, l'assistenza del genio civile - si tratta di norma che esisteva già, per altro, in una precedente legge sull'edilizia scolastica -, dell'I.S.E.S., eccetera; ci si muoveva, cioè, nel senso di facilitare gli enti locali minori, che potevano, appunto, contare sull'aiuto di detti organismi. Anche tutto ciò non appare più nel disegno di legge al nostro esame.

La sostituzione, d'ufficio, degli enti locali con l'I.S.E.S. operava automaticamente senza quindi la facoltà dell'amministrazione, sentito il Ministro degli interni, di concedere o meno la sostituzione.

La sostituzione con la vecchia U.N.R.R.A.-Casas, ora I.S.E.S., non ha affatto funzionato, onorevoli colleghi! La precedente norma contenuta nella legge n. 1073 che era innovativa perché comunque consentiva questa soluzione, sia pure in certi limiti, non ha dato buoni risultati. Ciò in quanto l'I.S.E.S., come tutti sanno, non è un ente che possa autofinanziarsi; è un ente puramente di progettazione, e che ha bisogno di essere finanziato. A questo punto si pone un secondo quesito, su cui credo che la Commissione debba avere un chiarimento. Secondo quanto detto dal relatore, si tratterebbe in sostanza di utilizzare, oltre i 241 miliardi non ancora utilizzati dei precedenti stanziamenti, altri 200 miliardi di cui: 121 per opere di completamento, 57 in seguito all'aumento dei prezzi e 22 per programmi aggiuntivi.

Noi dobbiamo, una volta tanto, avere idee chiare circa l'effettiva disponibilità di questi capitali. Quando lo Stato ritiene di poterne disporre? Nel disegno di legge sono stanziati 5 miliardi nel primo anno e altri 5 nel secondo sotto forma di contributi, ma non ci viene detto se vi sono disponibili i capitali corrispondenti e tutti sappiamo, per lunga esperienza, che le promesse di contributo possono essere di notevole entità senza per altro che sia possibile reperire i corrispondenti capitali. Si torna, cioè, al problema che non risolveremo mai finché manterremo il sistema dei mutui trentacinquennali, su cui lo Stato concede contributi, ma che debbono essere contratti dai comuni presso la Cassa depositi e prestiti. Tale sistema non appare idoneo sia per l'incapacità di molti comuni a perfezionare queste pratiche, sia soprattutto perché la Cassa depositi e prestiti non può far fronte ad un fabbisogno finanziario di tali dimensioni.

La Commissione d'indagine ha indicato, per le necessità dell'edilizia scolastica, una somma di 4 mila miliardi, che è apparsa iperbolica. Ma ho visto con piacere che il Ministro della pubblica istruzione non ha fatto che confermare tale previsione, prevedendo opere per 2 mila miliardi per 5 anni e la copertura del fabbisogno esistente solo per la prima metà, rinviando la copertura della seconda metà al quinquennio successivo.

La gravità del problema è quindi eccezionale, ma noi dobbiamo renderci conto che non si può continuare a dare fiducia ad un sistema di finanziamento che si è dimostrato assolutamente inefficiente. Pertanto, o noi fissiamo il principio di istituire effettivamente un Consorzio - e non più il Consorzio delle opere pubbliche, ma un Consorzio per il finanziamento dell'edilizia scolastica - che sia obbligato ad emettere obbligazioni sul mercato in modo da coprire il fabbisogno previsto dal piano - e questa soluzione consentirebbe anche di mantenere il sistema dei mutui, a parte tutte le altre difficoltà di ordine amministrativo -, oppure lo Stato deve affrontare il problema in senso diverso, col sistema ancora più gravoso del finanziamento diretto.

Ma, anche se le condizioni di liquidità monetaria non consentissero di affrontare la questione col finanziamento diretto, come suggeriva la Commissione di indagine, mi pare certo che non si può addossare ai comuni, con una forma di gesuitismo legislativo, di risolvere una questione gravissima a cui lo Stato non riesce a dare soluzione. Se la situazione di liquidità finanziaria consentisse alla Cassa depositi e prestiti di accedere alle richieste di mutui, allora ci sarebbe da chiedersi perché lo Stato non espleti direttamente attraverso la Cassa tutte le operazioni finanziarie attribuendo poi ai comuni quanto loro necessario.

Anche ammesso che si volesse mantenere un incarico ai comuni - molti dubitano, del resto, sulla idoneità di essi a puntualizzare la loro autonomia nel campo scolastico - ciò potrebbe realizzarsi assumendosi lo Stato, anziché l'intera spesa, solo il 90 per cento di essa.

La Commissione d'indagine è stata per altro molto esplicita a questo riguardo: non si salva la autonomia dei comuni dando loro

pratiche da espletare e pretendendo che essi compiano atti burocratici, ma dando loro la capacità di una programmazione scolastica. Sono i comuni che devono scegliere dove debbano sorgere le scuole, in base ai dati in loro possesso. La Regione sarà l'organo generale di programmazione, ma sarà la provincia a decidere sull'edilizia per la scuola media, sarà il comune a decidere sulla edilizia per la scuola materna. Ciascuno al suo livello, sono gli enti locali che debbono decidere la programmazione e la localizzazione delle scuole. Ed è a questo punto che lo Stato, attraverso un organo specifico destinato a ciò - come l'I.S.E.S. - deve intervenire sul piano tecnico ed assistere quei comuni che non possano agire da soli.

Si è prevista tutta una serie di possibilità; cioè, non abbiamo imposto di delegare tutto alla azienda, ma solo la parte esecutiva, quando i comuni non possano agire da soli, né con la sola assistenza dell'I.S.E.S.

Credevo che queste cose, dopo il lavoro espletato dalla Commissione d'indagine, fossero state comprese dall'amministrazione, dato che si tratta di principî accolti anche nel programma di Governo. Ritengo che siamo tutti d'accordo nel pensare che quelle conclusioni siano le uniche che possono consentire la soluzione del problema dell'edilizia scolastica.

È quindi necessario evitare che si dia l'impressione, attraverso questo disegno di legge, che si cominci a sminuire il significato veramente innovatore di quanto proposto dalla Commissione d'indagine accogliendolo solo parzialmente. Ecco la ragione per cui sono persuaso che si debba approvare solo una parte - quella che ho già indicata - del disegno di legge, anche a costo di non usufruire di tutti i fondi di cui esso reca lo stanziamento.

Come ho già detto, la spesa prevista è di 5 miliardi per il primo anno e di 10 miliardi per il secondo anno: quindi complessivamente di 15 miliardi per contributi relativi al completamento delle opere, all'espletamento di nuove gare, eccetera. Il totale degli stanziamenti previsti da questo disegno di legge è di 19 miliardi e 600 milioni, contro i 15 miliardi di cui ho già detto.

Innanzitutto, a quanto mi risulta, non c'è assolutamente la certezza che i 15 miliardi siano sufficienti anche per i limitati scopi indicati. Se consideriamo che lo stanziamento è di 19 miliardi e 600 milioni, la differenza di 4 miliardi e 600 milioni deve permettere di far fronte alla eventualità che i 15 miliardi non risultino sufficienti, senza che in tal caso si renda necessario un altro provvedimento. Credo, quindi, che sarebbe preferibile investire, invece di 5 miliardi l'anno, 6 miliardi: e se poi ci sarà qualche piccolo residuo, ne disporrà l'amministrazione. Si tratterà al massimo di una differenza di qualche centinaio di milioni, tali da non modificare la situazione.

Comunque, penso che si potrebbero destinare tali residui ad avviare la macchina della programmazione.

Occorrerà preliminarmente espletare una indagine sulle attrezzature scolastiche esistenti. La spesa relativa viene indicata in 200 milioni, ma secondo calcoli effettuati, ne occorreranno 600 e quindi già per questo fra qualche mese, si dovranno stanziare altri 400 milioni.

Questo per non parlare della sperimentazione, del centro di normazione regolamentare, degli studi sui sistemi di eventuale intervento diretto dell'azienda e sulla struttura dell'azienda stessa; anche ammesso che si accetti di servirsi dell'I.S.E.S., quest'ente quale è attualmente si rivela insufficiente ai bisogni ed occorrerà modificarne la struttura.

Da ciò deriva, quindi, la necessità di disporre di mezzi finanziari per avviare la programmazione.

Nel disegno di legge sono poi stanziati 1.100 milioni per un programma aggiuntivo. Debbo dire che noi siamo decisamente contrari allo stesso. Iniziando tale programma aggiuntivo noi daremmo corso, una volta ancora, a soluzioni che debbono essere scartate...

CALVETTI, *Relatore per la IX Commissione*. Onorevole Codignola, questo programma aggiuntivo va interpretato rigidamente.

CODIGNOLA. Onorevole Calvetti, come si fa a pensare che esista un criterio rigido per una spesa di 1.100 milioni?

E qui tocchiamo un punto veramente preoccupante, quello cioè della discrezionalità che la legislazione esistente attribuisce all'amministrazione, senza darle responsabilità precise sulla base di norme uguali per tutti. Siano norme legislative, siano norme regolamentari, siano perfino circolari del Ministro, ma sia un qualcosa di oggettivo quello che l'amministrazione è chiamata ad applicare!

Se si ribadisce questo tipo di discrezionalità, ebbene, non ci si meravigli più che ne derivi una certa quantità di inconvenienti, anche gravissimi, per l'azione amministrativa.

Vi è ancora un fatto grave che va segnalato. Nel disegno di legge che stiamo esaminando, troviamo un richiamo al regolamento della legge n. 1073... che deve essere ancora emanato. Si dice che, in attesa di detto regolamento, si deve procedere mediante istruzioni. Credo che la Commissione debba essere messa al corrente del fatto che l'articolo 11 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, prevedeva l'emanazione del regolamento entro sei mesi..., senza, naturalmente, prevedere sanzioni in caso di inosservanza del termine.

Colgo l'occasione per affermare che, a nostro giudizio, bisognerà cominciare a prevedeve un'unica sanzione possibile in casi simili: la cessazione di efficacia della legge quando il previsto regolamento non sia stato emanato nei termini stabiliti. È l'unico mezzo per impedire questa disfunzione gravissima della nostra legislazione. L'articolo 11 della legge n. 1073 prevedeva entro sei mesi l'emanazione di un regolamento. Ora, nel disegno di legge si parla di istruzioni. Vorrei precisare che, originariamente, nel disegno di legge stesso, si parlava di « istruzioni che *saranno* impartite dal Ministero... » dato che chi ha predisposto il provvedimento sa che non vi sono queste istruzioni ! Il Senato, per non evidenziare questa deficienza, ha modificato il testo, facendo riferimento solo ad « istruzioni », pur sapendo che allo stato esse non esistono.

Non abbiamo, dunque, né regolamento, né istruzioni. Vi è la pura discrezionalità degli uffici. Ed io ritengo che non si possa permettere che si continui in un tale sistema che comporta gravi conseguenze.

Vorrei anche dire qualche parola sulla prefabbricazione. Già il relatore mi ha preceduto con alcune osservazioni. Desidero, in ogni caso, precisare un concetto, che mi pareva per altro acquisito. È assolutamente artificiosa la distinzione fra edilizia prefabbricata ed edilizia tradizionale. Il problema non è di contrapporre questi due procedimenti di realizzazione delle opere, ma di inserire elementi di industrializzazione nell'edilizia tradizionale. Il problema è, quindi, quello di scegliere fra elementi modulari e « scatole chiuse ».

Abbiamo visto edifici scolastici realizzati in prefabbricazione, senza alcuna connessione urbanistica, sociale, edilizia, pedagogica con la realtà della scuola a cui gli edifici erano destinati. Parecchi sono anche belli; non è detto che siano brutti. Ma è completamente sbagliato credere che allorché si parla di prefabbricazione ci si voglia riferire alla « scatole chiuse ». Del resto, anche per l'edilizia in generale si pensa alla necessità di procedere ad un'ampia industrializzazione di parti del fabbricato, che consentano di uscire dal vincolo della prefabbricazione per « scatole ». la quale per altro può essere realizzata solo da grandi aziende. Ricorrendo ad essa, si contrarrebbe lo sviluppo produttivo delle industrie medie e piccole che nella visione di una industrializzazione coordinata possono effettivamente dare un contributo molto grande al problema.

Noi siamo contrari non all'idea della prefabbricazione, ma a quella della prefabbricazione di volumi. Dobbiamo prefabbricare elementi, non volumi.

La prefabbricazione è apparsa, quasi di soppiatto, nella legge-stralcio relativa alla scuola popolare, in un articolo della quale si destinavano alcuni miliardi all'edilizia scolastica prefabbricata. Detta somma fu portata a 20 miliardi dalla legge n. 1073. Ritengo che sia stato importante – ricordo che l'onorevole Ministro Bosco insisteva particolarmente in merito – inserire per la prima volta in questo provvedimento il concetto della prefabbricazione per l'edilizia scolastica chiarendo che la prefabbricazione è uno dei modi di costruire edifici tradizionali. Quindi, anche ammesso che nel presente disegno di legge si dovessero destinare dei fondi alla prefabbricazione, bisognerebbe unificare completamente tutte le procedure dell'uno e dell'altro tipo di edilizia.

L'articolo 12 riguarda il censimento delle attuali attrezzature scolastiche. Sembra questo un problema di modeste proporzioni, ma è invece il punto centrale su cui non può che formularsi una critica, anche se siamo stati noi coloro i quali più insistentemente, in sede di Commissione d'indagine, hanno sostenuto la necessità del censimento stesso.

La critica trae motivo dal fatto che, all'articolo 12, si affida il compito di espletare il censimento all'Istituto centrale di statistica. Questo istituto ha fatto quello che poteva fare e le sue statistiche sono da 20 anni alla base di tutte le conoscenze che abbiamo del problema.

In sede di Commissione d'indagine abbiamo però constatato che le risultanze dell'I.S.T.A.T. non avevano niente a che fare con le risultanze cui era pervenuto il Ministero della pubblica istruzione, perché erano fatte in base a criteri diversi, e né le une né le altre avevano una connessione con la realtà della scuola.

Un censimento che parta dall'alto, che sia espletato cioè dal Ministero della pubblica istruzione o dall'I.S.T.A.T., non serve a niente.

Se si vuole fare una rilevazione seria, occorre considerarla come la prima fase della programmazione: solo così ha senso l'indagine. E l'indagine vuol dire appunto fare in modo che gli enti locali si sentano investiti, per la prima volta, della responsabilità di un accertamento, che deve essere fatto – e questo è fondamentale – secondo moduli unici di ricerca. L'I.S.E.S. e la direzione centrale edilizia dovrebbero essere i due uffici che danno ai programmatori locali gli strumenti necessari per la rilevazione e l'accertamento, accertamento che naturalmente non deve essere statico, ma dinamico, essendo connesso con la prospettiva di sviluppo economico.

Per esempio, che significato ha accertare che non esiste una scuola media in un paese che va spopolandosi ? È evidente che, dal punto di vista statistico, l'I.S.T.A.T. dirà che in quel paese deve essere realizzata una scuola, ma il programmatore locale dirà invece che tale realizzazione non avrebbe senso poiché in quel paese tra qualche anno non abiterà più nessuno.

Questo è veramente un metodo democratico. La Commissione d'indagine ha compiuto una rilevazione in 10 comprensori, determinando un grande entusiasmo negli enti locali per l'incarico loro affidato.

Date ai grandi e ai piccoli comuni la sensazione che sono loro ad eseguire l'indagine, con l'aiuto dello Stato, e vedrete che nel giro di sei mesi si avrà una rilevazione aderente alla realtà.

Le condizioni metodologiche del censimento sono state già indicate dalla Commissione d'indagine: possono essere migliorate, ma di fatto già ci sono.

L'I.S.E.S. esiste, esiste una direzione generale del Ministero della pubblica istruzione, esiste l'ufficio di programmazione. Si prepari una metodologia precisa di intervento e si dia corso a questa, basandosi sulla provincia – perché non c'è altro ente locale che possa far meglio – con l'aiuto dei comuni, con la partecipazione degli uffici del genio civile, dei provveditorati agli studi, degli esperti locali.

Un ultimo argomento, che ha un carattere secondario, ma è importante sotto il profilo del metodo, riguarda la questione dei fondi da destinare agli studi e alle ricerche. A questo proposito, l'articolo 13 del disegno di legge dice che la somma residua del fondo previsto dall'articolo 3 della legge n. 17 sarà destinata a spese e contributi relativi a ricerche e documentazioni sul sistema di arredamento e di costruzione e sulla metodologia delle rilevazioni.

Innanzitutto, nessuno sa quanto si è speso finora, ma soprattutto nessuno sa come si è speso per il raggiungimento di tale finalità. Ed è sempre questo il punto preoccupante. Che coloro che sovraintendono all'edilizia scolastica abbiano cercato di fare bene, non c'è dubbio. Però, costoro hanno operato a caso, hanno preso alcuni esempi, alcune proposte e hanno fatto dei progetti tipo. Ma che significa questo ? È possibile che non si possa avere una relazione per sapere in quale senso abbia operato la direzione generale dell'edilizia scolastica ? È possibile che non si possa sapere perché ha predisposto certi progetti e non altri ?

Ora, noi destiniamo altri fondi a questo scopo. Credo, anzi, che bisognerebbe destinarne di più, perché è importante che si istituisca un centro studi. Ricordo che occorre un comitato normativo permanente per lo studio dei regolamenti, un centro normativo per la tipizzazione e l'industrializzazione, un centro di avviamento della metodologia delle rilevazioni delle situazioni locali e delle loro esigenze, un centro per la riqualificazione e il controllo sulla manutenzione di edifici esistenti.

A questi centri debbono essere chiamati esperti di chiarissima fama. Non si può prendere un qualsiasi architetto che sia conosciuto negli ambienti ministeriali e affidargli incarichi così importanti. Noi dobbiamo impegnare gli uomini migliori in questo campo, a cui affiancare gli amministrativi migliori per realizzare un centro studi ad alto livello.

Ritengo che anche questo sia un altro aspetto dell'avvio alla programmazione, sicché l'articolo 13 andrebbe unito a quello relativo al censimento.

Per concludere, vorrei fare una proposta. Potremmo costituire un comitato ristretto per approfondire i diversi problemi ed emendare gli articoli del disegno di legge: questa soluzione avrebbe l'inconveniente di costringerci a rinviare il seguito della discussione. Un'altra soluzione sarebbe quella di esaminare direttamente gli articoli, ai quali per altro sono stati presentati numerosi emendamenti dato anche che il disegno di legge è molto confuso pure nelle stesure vi sono delle contraddizioni stridenti. Comunque, ritengo che nei limiti dei primi sei articoli, sulla base di emendamenti, si possa procedere con una certa facilità. Per quanto concerne, invece,

dall'articolo 7 al 14, mi pare che si debba operare una scelta di metodo. Occorre decidere infatti se si vuole seguire la proposta da me fatta, di fermarci unicamente alla soluzione del problema dell'impiego dei mezzi finanziari già disponibili e del completamento delle opere iniziate, oppure se si vuole aprire il discorso generale relativo alla programmazione. In quest'ultimo caso, effettivamente, mi pare che sia indispensabile nominare un Comitato ristretto, procedendo molto rapidamente per proporre delle soluzioni ed emendare di conseguenza il disegno di legge.

Quel che è certo è che non intendiamo rinviare, assolutamente, l'approvazione della prima parte del provvedimento. Avremmo dovuto farlo anche prima, in realtà. Cerchiamo, comunque, di giungere all'approvazione della prima parte prima di Natale, con uno sforzo congiunto delle due Camere.

Per la seconda parte, mi rimetto al Presidente ed agli onorevoli colleghi per la soluzione che riterranno più opportuna.

PITZALIS. Vorrei fare una dichiarazione a titolo personale, assumendone tutta la responsabilità.

Ho ascoltato con molta attenzione l'intervento di opposizione che qui ha svolto l'onorevole Codignola...

CODIGNOLA. Ma non vi riferite mai altro che ad « opposizione » e « maggioranza »... ? Non ritenete che si possa parlare obiettivamente di certi problemi ?

PITZALIS. Se dico qualche cosa che le spiace, onorevole Codignola, l'ascolti con cordialità, con la stessa cordialità con cui io ho ascoltato cose che mi sono dispiaciute.

Il discorso di opposizione dell'onorevole Codignola, dicevo, riguarda la sostanza del provvedimento, tanto che mi sorprende come egli sia poi passato all'esame degli articoli, dopo le premesse fatte.

Ho notato che, nella prima parte delle sue dichiarazioni, l'onorevole Codignola ha distinto nel disegno di legge, vari gruppi di articoli. Ciò presuppone delle riserve di fondo, che noi abbiamo, infatti, subito avvertite e sulle quali discuteremo.

Mi sarei aspettato invece, dall'onorevole Codignola, come deputato di un partito che in questo momento fa parte della maggioranza di Governo, che avesse sollecitato norme più agevoli, per attivare l'edilizia scolastica, dato che mi sembra che l'articolazione di questo disegno di legge non consente quella celerità in proposito che desideravamo. Non mi aspettavo invece riserve su un provvedimento per la predisposizione del quale certamente egli non è stato sentito; dal momento che, se ciò fosse accaduto, lo avrebbe difeso.

Si tratta di un provvedimento presentato da ministri della maggioranza parlamentare e che esprime, dunque, una precisa volontà politica.

Pertanto, prima di parlare di Comitati ristretti o altro, chiedo se vi sia questa volontà politica di approvare il provvedimento in discussione che, pur con i suoi difetti - anch'io formulerò qualche rilievo - è stato, ripeto, presentato dal Governo, che ha ottenuto la fiducia della maggioranza.

Chiederei, perciò, di sapere, se fosse possibile, che cosa pensa il Governo di tutto questo e del disegno di legge.

PRESIDENTE. L'onorevole rappresentante del Governo può parlare dopo la chiusura della discussione generale.

PITZALIS. Ed allora desidero riconfermare che quanto qui detto distrugge completamente l'architettura del disegno di legge, che ha certe sue finalità precipue, che si rilevano non attraverso le distinzioni in varie parti che ne è stata fatta, ma da tutto il provvedimento nella sua unità e che tende a assolvere problemi dell'edilizia scolastica.

BUZZI. Credo che il problema qui sollevato non manchi di fondamento e di gravità, anche dal punto di vista politico. Per chi accetta una prospettiva di politica scolastica che ha il suo momento e la sua fase concreta di realizzazione nella programmazione, ogni provvedimento che qui si prende deve essere rapportato a quella prospettiva, a quel disegno, sia pure sommario, per vedere se ciò che si fa, parzialmente, per questo o quel settore, comprometta o meno l'avvio di quella politica scolastica organica, che deve rappresentare il nostro impegno per gli anni dal 1965 al 1970.

Quindi, porsi il problema del rapporto tra questo disegno di legge ed il Piano della scuola, è porsi doverosamente di fronte ad una valutazione responsabile della idoneità del provvedimento stesso. In questo senso non intendo aprire soltanto un dialogo con l'onorevole Codignola; ritengo che detto dialogo si debba aprire fra tutti i gruppi politici in quanto è doveroso chiedersi se il disegno di legge abbia una sua validità.

Mi pare, intanto, che esista una certa intesa circa la esigenza di provvedere ad una situazione che in parte è dovuta al sistema vigente per la realizzazione delle opere ed in parte alla attuale congiuntura, che ha aggravato i difetti del sistema stesso.

Sotto questo profilo, il disegno di legge rappresenta uno sforzo che a mio avviso deve

essere giudicato nella sua congruità, dal punto di vista dei fondi stanziati, e nella sua efficacia, dal punto di vista delle norme che si emanano. Per quel che riguarda il primo aspetto, faccio rilevare innanzitutto, che vi sono dei limiti nelle risorse disponibili che noi stessi abbiamo già valutato in sede di esame del bilancio. Per la copertura della spesa stabilita in questo disegno di legge si fa riferimento a quel fondo globale con il quale si provvede agli oneri dipendenti da quei provvedimenti di legge che, nel momento della compilazione dei bilanci non abbiano ancora concluso il loro *iter* parlamentare. Non so se esistano possibilità di aumentare lo stanziamento, così da poter considerare, in una misura più ampia, le necessità, indubbiamente gravi, che emergono per l'edilizia scolastica.

In ogni caso, con questo disegno di legge, almeno un obiettivo viene raggiunto, quello cioè di procedere alle necessarie integrazioni degli stanziamenti già fatti ed al completamento delle opere in corso. I provveditorati agli studi hanno presentato una documentazione qualificata in proposito.

Dunque, per quanto attiene ai fondi stanziati, mi sembra che questi corrispondono alle esigenze attuali ed alle possibilità concrete.

La realizzazione del programma aggiuntivo di cui si parla all'articolo 1, è lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione, nel senso che essa è legata alla sussistenza di disponibilità finanziarie. La realizzazione stessa avverrà secondo il sistema attuale, che non prevede una programmazione vincolante.

Le innovazioni di carattere normativo rappresentano - e credo che saranno dello stesso avviso tutti gli onorevoli colleghi, proprio per l'esperienza che tutti abbiamo come parlamentari, per le nostre funzioni di vigilanza, di controllo e di rappresentanza degli interessi locali - un'armonizzazione di norme esistenti per superare quegli inconvenienti riscontrati e accertati. Infatti, le leggi n. 17, n. 645, n. 1073, determinando - direi - delle stratificazioni di norme diverse, hanno causato incertezze nella realizzazione di quanto in esse previsto.

Tutto questo viene a contraddire con una scelta che il Parlamento volesse fare nel senso di una innovazione radicale del sistema? Io sono per l'innovazione del sistema; sono convinto, cioè, che il sistema attuale di edilizia scolastica non possa essere mantenuto. In altre parole, anche fatto tutto ciò che si può fare per semplificare e ridurre le procedure, il sistema attuale implica tempi tecnici così lunghi da rendere impossibile una programmazione dell'edilizia scolastica.

La seconda ragione è che indubbiamente vi sono lungaggini procedurali che, col sistema attuale del finanziamento differito, ostacolano l'esecuzione delle opere.

Non ho pertanto esitazione a dire che, in linea di massima, sono dell'avviso che si debba creare un organismo che assommi in sé le tre fasi della progettazione, del finanziamento, dell'appalto e della esecuzione dell'opera, demandando agli enti locali la programmazione.

Quanto noi stiamo per deliberare attraverso il disegno di legge in esame, è in contraddizione con il documento relativo al Piano per la scuola che ha valore di impegno per il governo? A me non sembra che vi sia contraddizione.

Certo, le innovazioni che si introducono non fanno venir meno il conflitto di competenze tra i Ministeri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici. Gli onorevoli colleghi appartenenti alla Commissione dei lavori pubblici avranno motivo per far presente esigenze di ordine tecnico, amministrativo e procedurale a favore di una rivendicazione di competenze da parte del Ministero dei lavori pubblici. Questo problema, per altro non viene risolto nel disegno di legge, ma rinviato ad altro momento. Probabilmente questo conflitto di competenze, per il quale si è arrivati a compromessi non molto validi, troverà la sua composizione effettiva nella istituzione proposta di un organismo unico e la cui azione risulterà valida per lo meno nei limiti in cui si rende necessaria la realizzazione di un programma straordinario di interventi nel settore della edilizia scolastica, come è previsto dal piano quinquennale.

Ma, allo stato delle cose, non possiamo che operare nel sistema. Il giudizio politico riflette l'eventuale ritardo, ma non si può dire che, tecnicamente, ciò che si sta per deliberare contraddica, comprometta, pregiudichi quanto si deve fare.

FINOCCHIARO. Lo differisce di 5 anni.

BUZZI. Non lo differisce, perché questo provvedimento si esaurisce in un finanziamento.

Ricordiamoci che i fondi stanziati nel disegno di legge non hanno bisogno di tempi tecnici per essere impegnati. Faccio rilevare a questo proposito che occorre consentire l'ultimazione degli edifici in corso di costruzione, incentivare l'opera dei comuni in questo settore, operando nel sistema, ed introdurre quelle accelerazioni all'esecuzione delle opere che sono previste nel disegno di legge.

Il problema politico consiste nel vedere se viene differita la programmazione. Questo è un discorso che non viene posto dal disegno di legge, perché esso permette che il Governo presenti, entro i termini ai quali si è impegnato – il 30 giugno – nuovi provvedimenti sull'edilizia scolastica, che possono benissimo introdurre sistemi diversi da quelli ora previsti.

Ritengo perciò che non possiamo porre, in questa sede – se non per il valore politico che può avere l'affermazione di un principio valido per il futuro – il problema di ciò che dovremo deliberare, augurandoci che questo avvenga quanto prima.

La nostra politica scolastica è legata a questi tempi successivi. In questa fase intermedia – dal 1° gennaio al 30 giugno – si rende necessario ricorrere anche a provvedimenti di carattere interlocutorio, come appunto quello ora in discussione.

Ritengo, invece, che sia valido il discorso che si può fare in questa sede circa le operazioni preliminari per l'avvio del nuovo sistema. Per esempio, il concetto di censimento è diverso da quello di indagine. Si potrebbe dire che il censimento ha un carattere prevalentemente statistico, mentre l'indagine è una rilevazione dinamica che tiene conto delle esigenze del futuro. Su questo piano, si può vedere se il concetto di censimento non possa evolversi in un concetto di esame di quelle che sono le possibilità.

Per quello che riguarda la questione dell'edilizia prefabbricata, essa deve essere vista alla luce di un'esigenza in atto e di una sperimentazione che non è conclusa. Non siamo in grado ancora di pronunciare un giudizio definitivo su una sperimentazione empirica di un processo produttivo per la realizzazione del quale manca ancora un'attività industriale che ne costituisce il presupposto, oltre che una adeguata *forma mentis*. Siamo ancora legati al vecchio concetto dell'edificio scolastico, non dico monumentale, ma che ha una certa consistenza, mentre la prefabbricazione dà un senso di provvisorietà, di emergenza.

Sappiamo che non è così in altri paesi. Sappiamo anche, però, che le amministrazioni che hanno voluto ricorrere all'uso della prefabbricazione si sono trovate di fronte ad una serie di gravi problemi.

Mi sembra che il provvedimento fornisca i mezzi necessari per consentire di concludere l'esperimento della prefabbricazione, onde vedere quali siano le possibilità di ricorrervi in sede di programmazione.

Non direi quindi che anche per questa parte venga a compromettere il futuro.

Circa il centro studi per la programmazione, credo che si debba dare atto al Ministero della pubblica istruzione dello sforzo lodevole fatto, per cercare di dare al centro studi edilizia scolastica una impostazione tecnica. Ad esempio, l'interessamento degli architetti e degli ingegneri al problema dell'edilizia scolastica, in un dialogo con la scuola, per la giusta valutazione delle esigenze di funzionalità di quest'ultima, deve essere legato alla prospettazione delle necessità di una scuola moderna, dal punto di vista didattico e non solo delle esigenze tradizionali, quali l'igiene, eccetera. Tutto questo discorso è stato avviato e ne fanno testimonianza le pubblicazioni curate dal centro stesso.

A me sembra dunque che dare dei mezzi per potenziare detto centro studi, voglia significare contribuire alla realizzazione della fase successiva degli interventi e non comprometterla.

Il collegamento di questo centro studi per l'edilizia scolastica con l'ufficio centrale della programmazione del Ministero della pubblica istruzione, appartiene all'ordine naturale delle cose. Mi meraviglierei molto del contrario! Che cosa ci starebbe a fare l'ufficio centrale della programmazione, se non avesse la possibilità di coordinare le azioni degli uffici studi di settori diversi della pubblica amministrazione? Non credo che sia necessario dirlo in una legge, che vi debba essere tale collegamento, dato anche che ci si muove già nel senso di interessare architetti, ingegneri urbanisti, igienisti e pedagogisti al problema dell'edilizia scolastica.

Il centro studi fa un discorso che, purtroppo, la periferia non ha ancora assimilato, perché non è in condizioni di assimilarlo. La progettazione a livello locale è inevitabilmente esercitata da certi modesti tecnici che progettano, indifferentemente, la strada, la scuola e qualsiasi altra opera pubblica per conto del comune, senza quella cultura professionale specifica che l'edificio scolastico esige.

Sono favorevole allo stanziamento di fondi per il censimento, che sono disposto a considerare in un significato più ampio, magari modificando anche il testo del relativo articolo del disegno di legge in quanto ritengo che vi sia bisogno di strumenti di ricerca e di studio. Si tratta, peraltro, di un'esigenza comune a tutte le amministrazioni dello Stato.

Concludo rilevando che la discrezionalità che ha caratterizzato sino ad oggi l'assegnazione dei fondi, si è venuta attenuando notevolmente negli ultimi anni...

CODIGNOLA. Certo, per mancanza di fondi...

BUZZI. ...Perché il concetto della programmazione non è concetto che possa essere interpretato in diversi modi... O fra noi c'è il sospetto – non mi riferisco all'onorevole Codignola – che la programmazione sia un qualcosa che gli uni subiscono e gli altri vogliono? La maggioranza è impegnata, nella sua unitarietà, sul tema della programmazione generale; non credo che vi sia, perciò, motivo di dubitare in questo senso.

Noi abbiamo già introdotto alcuni strumenti di verifica, di controllo. Ad esempio, i provveditorati agli studi non trasmettono più elenchi indifferenziati di opere da realizzare; bensì elenchi in cui è operata una ripartizione in gruppi delle opere esprimendo un criterio di priorità.

Nel caso specifico, poi, la priorità è nelle cose. Le opere che sono in corso di realizzazione o quelle rimaste a metà per mancanza di fondi debbono essere eseguite con precedenza e sono di entità tale da assorbire una parte notevole dei fondi stanziati.

Ecco perché non mi pare che, nel caso specifico il tema della discrezionalità – che è il grande tema nella prospettiva della programmazione, perché è evidente che la stessa non concede discrezionalità, al di fuori delle scelte compiute dagli organi ad essa relativi – debba essere affrontato. Tale discrezionalità ha costituito il limite – è bene che lo riconosciamo! – della politica scolastica passata, perché ha fatto sì che in determinate regioni si concentrassero gli interventi, interventi che in altre erano rarefatti, e quindi deve essere superata.

Non so quali modifiche possono essere introdotte al disegno di legge senza perdere tempo prezioso, dato che è un dovere, nel caso specifico, non perdere tempo!

Se esiste una possibilità in tal senso, credo che tutti coloro che sentono la responsabilità per problemi di così grande importanza prenderanno in considerazione gli emendamenti che saranno proposti. Diversamente, è auspicabile che il provvedimento venga subito approvato, in modo da consentire la realizzazione delle finalità a cui è specificamente indirizzato, rinviando ogni altro problema a quando sarà discusso il provvedimento più generale sull'edilizia scolastica.

GUARRA. I due relatori, sia quello della Commissione lavori pubblici sia quello della Commissione pubblica istruzione, hanno posto l'accento sul fatto che questo disegno di legge rappresenta un ponte tra il passato e l'avvenire.

Detta dichiarazione si riallaccia a quanto venne annunciato dal Governo nel momento in cui si accingeva a varare questo disegno di legge, che dichiarò trattarsi di un provvedimento anche con funzioni anticongiunturali nel settore dell'edilizia.

Queste dichiarazioni, e dei relatori e del Governo, vengono contraddette dalla formulazione del disegno di legge dal momento che bastava, se questo era il fine da raggiungere, un provvedimento costituito da un solo articolo, nel quale si dicesse che venivano finanziate le opere già iniziate.

Sono perfettamente d'accordo nel ritenere che le due Commissioni dovrebbero approvare i primi articoli del disegno di legge con emendamenti di carattere formale, rinviando invece la discussione degli articoli successivi che evidentemente condizionano il problema della programmazione nel campo dell'edilizia scolastica.

Ritengo, pertanto, che vada accettata la proposta dell'onorevole Codignola di formare un comitato ristretto che studi il problema più a fondo.

POERIO. Prenderò in esame il disegno di legge considerandolo come distinto in varie parti e facendo delle osservazioni di fondo.

Sostanzialmente, l'onorevole Calvetti diceva che il disegno di legge viene a saldare un determinato periodo che predispone e prepara la programmazione, e che dovrà essere rimandata ad un provvedimento futuro la legge generale organica che prenda in esame tutti i problemi della scuola, nel senso, cioè, che inserisca il problema della scuola nella programmazione economica generale.

Accetto l'impostazione dell'onorevole Calvetti per quanto si riferisce a questo aspetto del problema.

Il disegno di legge, nel suo complesso, si divide in quattro parti: la prima parte è quella riguardante misure di carattere contingente; la seconda parte riguarda la cosiddetta prefabbricazione; la terza attiene alla utilizzazione dei contributi e la quarta finalmente tocca i problemi della programmazione. Vi è infine la parte finale che reca disposizioni di carattere esecutivo.

Se si vogliono completare i finanziamenti già predisposti e portare a compimento le scuole la cui costruzione è stata già iniziata, i fondi stanziati nel provvedimento, a mio avviso, consentono di realizzare questo fine, di intervenire cioè per il completamento delle opere, di avviarne altre, di rivedere i capitolati di

appalto per quanto riguarda il costo dell'opera stessa, contribuendo quindi a sbloccare la situazione delicata che si è verificata nel settore edilizio. È questo il discorso che in altra sede faceva l'onorevole Ministro Pieraccini circa gli 800 miliardi di investimenti che dovrebbero permettere di risolvere la situazione stessa.

Se si pensa invece, attraverso un disegno di legge di questo tipo, di voler affrontare la situazione generale, o per lo meno di voler affrontare il problema dell'edilizia scolastica introducendo elementi di anticipazione di un progetto generale e organico, a mio avviso si inseriscono allora soluzioni interlocutorie, ricorrendo alle quali non si può risolvere un problema che sta alla base della formazione di una società moderna, se è vero come è vero che la scuola è l'espressione della società stessa.

Questi elementi debbono far riflettere gli onorevoli colleghi appartenenti alle due Commissioni.

Noi riteniamo che basti l'approvazione dell'articolo 1 per sodisfare l'esigenza di completare le opere già iniziate o realizzare quelle già previste. Gli altri articoli, infatti, introducono problemi la cui soluzione va rinviata ad un provvedimento che affronti organicamente il problema della scuola.

E veniamo ai primi sei articoli del disegno di legge. Si ritiene forse che con lo stanziamento dei nuovi fondi e con la modifica di norme di carattere proceduale si accelerino i tempi così da consentire una esecuzione rapida delle opere? Ciò non è vero, dal momento che vengono mantenute le procedure già esistenti nel nostro paese. Quando si pone il problema dell'acceleramento delle procedure, o quando si ricercano elementi che possano favorire una più rapida realizzazione delle opere, si commette un errore se si ritiene di risolvere il problema stesso mantenendo in vita i sistemi già esistenti.

Per quanto riguarda la cosiddetta prefabbricazione sono state già fatte alcune osservazioni importanti. Noi siamo in una fase di sperimentazione in questo settore, siamo nella fase nella quale è necessario ancora riflettere, siamo nella fase in cui, essendo così organizzata la prefabbricazione, si lascia l'iniziativa nelle mani di pochi monopolisti, escludendo quindi la media e piccola industria.

Per quanto riguarda l'utilizzazione dei contributi, siamo di fronte, nel disegno di legge, ad elementi di discrezionalità che altri hanno sottolineato. Non ho esperienza in proposito in campo nazionale, ma nella mia regione, la Calabria, questi elementi di discrezionalità non hanno certo contribuito alla costruzione di nuove scuole.

La discrezionalità ha sempre ubbidito ad esigenze di carattere politico e di parte, ignorando assolutamente situazioni meritevoli quali quella della regione calabrese.

Di qui la necessità di arrivare ad un regolamento organico che definisca, nel settore, funzioni e competenze.

Un altro aspetto del disegno di legge degno di essere rilevato è quello relativo alla programmazione. Al riguardo e stato fatto, sia dai due relatori, sia dall'onorevole Codignola, un certo discorso e sono state formulate certe osservazioni. In sostanza, abbiamo bisogno non di un censimento, di carattere nazionale, del patrimonio edilizio scolastico, ma di qualcosa che ponga in condizioni i comuni di mettere in evidenza la obiettiva situazione nella quale si trovano.

Attualmente vengono computate come aule, locali che con le aule non hanno niente a che vedere. Alla periferia di Reggio Calabria, in molte altre parti della mia terra, è possibile vedere baracche, che vengono considerate scuole, centri di cultura dove viene data ai giovani la possibilità di istruirsi.

È chiaro che la nostra posizione nei confronti di altri istituti, ai quali si vuol demandare la esecuzione delle opere non può essere che una, e cioè che, comunque, debbono essere i comuni, che costituiscono i pilastri essenziali della programmazione, a programmare e ad eseguire. Nel contempo, non neghiamo che un ente come l'I.S.E.S., possa mantenere una sua funzione, sempre che venga rafforzato ed adattato alle esigenze nuove ed ai compiti nuovi che debbono venirgli affidati.

È necessario che tutto questo venga tenuto presente e che si apra qui una discussione ampia, che permetta una serena valutazione, che prescinda da posizioni preconcette, della situazione, così da arrivare ad una conclusione. Conclusione e valutazione che vadano nel senso dell'approvazione immediata di quella parte del disegno di legge che reca nuovi stanziamenti.

Per concludere, noi siamo d'accordo che si prendano in considerazione alcune proposte, come quella avanzata dall'onorevole Codignola, della costituzione di un Comitato ristretto che prenda in esame il disegno di legge e ne valuti tutti gli aspetti anche in base alle preoccupazioni espresse da altri onorevoli colleghi.

Esiste anche un altro aspetto del provvedimento che può essere sottolineato. Si vo-

gliono stanziare i fondi per quegli edifici scolastici che debbono essere completati? Vi è il problema della congiuntura? Ebbene, nell'articolo 1 del provvedimento vi sono tutti gli elementi atti a sodisfare questa esigenza. Approviamo, quindi, detto articolo ed avremo la possibilità di fare quello che si dice di voler fare.

DE' COCCI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Qualche snellimento nelle procedure non nuoce per raggiungere le finalità alle quali ella aderisce!

TODROS. Vi sono riduzioni di tempi che nella realtà non potrebbero trovare applicazione!

POERIO. Onorevole De' Cocci, ella mi ha portato su un terreno sul quale posso scendere per esperienza personale, come amministratore comunale. Sa lei quante sono le tappe previste perché un progetto per la costruzione di un edificio scolastico possa essere realizzato da un ente locale? Innanzitutto occorre prevedere in bilancio i relativi oneri, poi occorre una delibera di massima, quindi l'approvazione del progetto stesso da parte della giunta provinciale amministrativa, nella duplice sede; ancora, il progetto viene poi approvato dal consiglio comunale, ed inviato all'ufficio del genio civile, dopo averne dato conoscenza al medico provinciale ed al provveditore agli studi. Non ci si dimentichi che, in base alla legge sulla costruzione nelle zone sismiche, nella nostra regione il progetto deve anche essere sottoposto al provveditorato regionale alle opere pubbliche.

Prenda nota, onorevole Sottosegretario, per farne oggetto di indagine, di un edificio scolastico iniziato nel 1946, ed ancora al piano terreno...

Nel provvedimento non risulta che sia stata alleggerita questa procedura, che sia stato snellito qualche adempimento.

Che cosa dice il disegno di legge? Che i comuni vengono gravati di nuovi oneri, a meno che non demandino all'I.S.E.S. la costruzione degli edifici. Perché vogliamo togliere ai comuni la capacità di procedere autonomamente? Vi sono piccoli comuni, al di sotto di 25.000 abitanti, capaci di condurre avanti un'azione di questo tipo.

RIPAMONTI. Noi siamo di fronte ad un provvedimento che ha in sé carattere di urgenza non solo in relazione all'attuale congiuntura ed all'esigenza di dare lavoro all'industria edilizia, ma anche allo stato dell'edilizia scolastica nel nostro Paese, che pone l'urgenza di adeguare la struttura dell'edilizia scolastica alle previsioni del piano di sviluppo della scuola.

Si tratta quindi di un provvedimento « ponte », a mio avviso integrativo di precedenti disposizioni di legge, che promuovevano non già la programmazione dell'edilizia scolastica, ma piani finanziari di intervento nel settore.

Con l'articolo 1 del disegno di legge, pertanto, si provvede ad adeguare gli stanziamenti previsti dalle leggi vigenti.

Il dibattito di questa mattina rappresenta una anticipazione di quello più vasto che condurremo allorché affronteremo il problema della programmazione della scuola italiana e non fa che riconfermare la mia opinione che il cammino da percorrere per arrivare a determinare una metodologia della programmazione democratica sarà assai lungo.

Ho, inoltre, la preoccupazione che ogni qual volta si predispongano norme di legge in questa materia senza affrontare il problema di fondo, si introducono altre strozzature, altri ostacoli, ad una libera ed armonica visione del processo di sviluppo democratico della comunità nazionale.

Se c'è l'urgenza, sottolineata da altri colleghi, di approvare questo disegno di legge, sono disposto a non presentare emendamenti, ma il mio voto non potrebbe essere che contrario, qualora il provvedimento fosse visto nel quadro organico della programmazione scolastica.

Si afferma che con questi articoli le procedure vengono accelerate, mentre invece rimangono delle strozzature che non sono affatto superate.

Nella legge 18 aprile 1962, n. 167, sull'acquisizione delle aree fabbricabili, si è stabilito che l'approvazione del piano particolareggiato sostituisce il parere della commissione per l'idoneità dell'area ai fini della realizzazione di edifici scolastici. Una circolare del Ministro dei lavori pubblici, invece, invita a fare accompagnare i progetti del piano di zona dal parere del provveditore agli studi, per l'approvazione definitiva, dato che da parte del Ministero della pubblica istruzione è stata rivendicata la competenza per quanto riguarda la scelta dell'area per gli edifici scolastici.

Una reale strozzatura si ritrova per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 1073 nei tempi tecnici di approvazione delle deliberazioni comunali. Per esempio, nella realizzazione di una scuola materna da parte di un ente morale in un comune della provincia

di Milano, mentre l'organo di controllo ha approvato la deliberazione dell'ente, dopo un anno la giunta provinciale amministrativa non ha ancora approvato la delibera del consiglio comunale che mette a disposizione l'area per costruire la scuola, e l'ufficio del genio civile non è in grado di trasmettere al provveditorato alle opere pubbliche il progetto per l'approvazione definitiva.

A proposito del censimento per l'edilizia scolastica, desidero far rilevare che un'indagine circa la localizzazione degli interventi avrebbe già potuto essere condotta se con un minimo di organizzazione la pubblica amministrazione avesse posto attenzione sul fato che 300 comuni hanno condotto l'indagine sul fabbisogno di edilizia scolastica per la formazione dei piani di zona, previsti dalla legge n. 167, in base alle ipotesi di sviluppo abitativo nel decennio prossimo. Non so se il centro studi del Ministero della pubblica istruzione ha provveduto statisticamente a recepire le scelte comunitarie, ed a prevedere la possibilità di intervento immediato.

Poiché esiste ancora una larga discrezionalità nell'impiego dei fondi, si potevano premiare i comuni, che per primi hanno posto in essere questa programmazione, attribuendo loro in via prioritaria i contributi. Ho fatto questa osservazione anche perché non sono perfettamente d'accordo con l'onorevole Codignola, in ordine alla programmazione futura degli investimenti.

Non intendo, onorevole Buzzi, portare avanti una difesa rigida di competenze del Ministero dei lavori pubblici, tesi che non condivido; però ritengo che uno dei punti fondamentali, se vogliamo introdurre questo concetto della programmazione in ogni settore, è costituito dall'unitarietà di indirizzi. Come è possibile, quando lo Stato promuove lo sviluppo delle costruzioni, una unitarietà di indirizzi tecnici, di alta qualificazione tecnica, se si creano centri studi di settore? La competenza va ricondotta al massimo organo consultivo, al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'attività di un centro studi per la prefabbricazione non si giustifica con le circolari diramate dal provveditore agli studi ai sindaci, in cui è detto che sarà opportuno introdurre la tecnica della prefabbricazione nell'edilizia scolastica, indicando le imprese che sono specializzate nel settore.

Aiuto veramente edificante dal punto di vista della impostazione del problema da parte di un centro studi a livello nazionale!

L'unitarietà degli indirizzi tecnici va rafforzata; non si deve rompere. Ciò non vuol dire però rigidità centralizzata dell'esecuzione dei programmi. Guai se dovessimo prospettare un tipo di programmazione che si manifestasse attraverso la centrallizzazione della esecuzione! Un ente di Stato che surroghi la vivacità e la capacità di interpretazione delle esigenze locali, quali sono espresse dal comune, porta la programmazione a ridursi ad una centralizzazione dell'intervento statale.

L'ente di Stato, non può surrogare le competenze specifiche dell'ente locale! Il concetto di programmazione richiede, come fondamento, la partecipazione attiva delle autonomie, alle diverse scale: regionali, comunali, comprensoriali. E non si favorisce certo questo apporto sollecitando con agevolazioni economiche i comuni ad abdicare alle proprie funzioni primarie... Nel disegno di legge è stabilito che se un comune inferiore a 25.000 abitanti, per carenza finanziaria o per insufficiente capacità di strutture tecniche, chiede di affidare all'I.S.E.S., la costruzione di un edificio scolastico, l'I.S.E.S., chiamato a realizzare l'opera ha, come vantaggi immediati, rispetto al comune, lo sconto delle annualità dei contributi ed il diritto ad ottenere un contributo integrativo per assicurare l'ammodernamento completo, a carico dello Stato, dell'opera. Se invece il comune vuole, pur nelle sue difficoltà economiche, rimanere il protagonista dello sviluppo scolastico, ecco che viene punito, perché deve iscrivere nel suo bilancio una quota parte della spesa di ammortamento dell'opera.

Si tratta, quindi, di indirizzi che allontanano la prospettiva di una programmazione democratica, mentre accentuano la prospettiva di una programmazione centralizzata che tende a surrogare le funzioni autonome e originali delle comunità.

Sono decisamente contrario a questa impostazione non già per considerazioni di carattere economico o tecnico, ma per considerazioni di fondo in ordine al processo di sviluppo democratico.

Quando si trattò, in Parlamento, di trasformare l'U.N.R.R.A.-Casas nell'I.S.E.S. di fronte all'esigenza di non mantenere in vita un'organizzazione burocratica, ne prevalsero delle altre. Si disse che l'I.S.E.S. poteva diventare uno strumento di intervento utilissimo in quanto avrebbe potuto aiutare le amministrazioni a condurre indagini preventive sulla ristrutturazione ambientale, e quando si fosse trattato di ristrutturare zone del Mezzogiorno che passano da un'economia arre-

trata ad un'economia più avanzata, l'intervento dell'I.S.E.S., con indagini sociologiche ed economiche, avrebbe fornito un aiuto indispensabile per la ristrutturazione organica delle comunità.

Affidare ora all'I.S.E.S. i compiti previsti nel disegno di legge, onorevoli colleghi, può anche comportare una limitazione alla partecipazione delle categorie professionali allo studio ed alla soluzione dei problemi della scuola. Nella misura in cui non sollecitiamo la partecipazione allo studio del tema di fondo dell'edilizia scolastica i professionisti italiani - ingegneri, architetti, geometri - non vi può essere progresso nell'invenzione progettuale e possono prevalere indirizzi puramente produttivistici. L'edificio scolastico non è soltanto il luogo nel quale l'insegnante impartisce certe nozioni culturali, ma è il punto di incontro, del primo incontro, dei giovani nell'ambito della comunità. Lasciamo quindi che la cultura liberamente esprima una sua concezione dell'edilizia scolastica.

Qui nasce, onorevole Codignola, la mia adesione a quanto da ella affermato. Non si tratta di arrivare ad una prefabbricazione pesante, globale, la quale magari ci porti a far sì che ogni paese al di sotto dei 25.000 abitanti, o anche al di sopra, sia caratterizzato dalla presenza di un'edilizia scolastica di uguale forma architettonica, di uguale aspetto, da Napoli a Milano, da Palermo a Torino. La prefabbricazione va considerata nel quadro dell'industrializzazione edilizia. Sono convinto che il processo produttivo tradizionale nella edilizia, organizzato e programmato, può dare risultati, anche economici, indubbiamente migliori del prefabbricato pesante. Il problema di fondo rimane quello della organizzazione e della standardizzazione degli elementi, che non limita l'invenzione progettuale.

L'affidare all'I.S.E.S. le funzioni previste nel disegno di legge, può portare ad una standardizzazione progettuale, la quale può essere economicamente produttiva, ma non dal punto di vista dello sviluppo della civiltà, in quanto riduce proprio nel settore dell'edilizia scolastica, l'apporto della cultura architettonica del nostro Paese.

Queste cose non possiamo ignorarle nell'esame di un progetto di questo genere e, se non è possibile introdurre emendamenti per non ritardare l'entrata in vigore del provvedimento...

PRESIDENTE. Non c'è che una sollecitazione generica in questo senso.

RIPAMONTI. Se il Governo non intende considerare l'esigenza di modificare il progetto di legge, dovrebbe almeno offrire la garanzia che le norme, cui ho accennato, riguardano soltanto l'attuazione dell'articolo 1, ma che non possono essere portate avanti come un punto acquisito nella legislazione italiana in tema di edilizia scoalstica.

Si prospetta quindi l'opportunità di collegare strettamente gli articoli successivi al primo, in riferimento alla previsione di questi investimenti limitati nel tempo, senza ritenere di essere giunti a soluzioni definitive, sicché il problema sarà riproposto in discussione.

Si può, quindi, predisporre un preciso ordine del giorno che impegni il Governo su questa linea, richiedendo una dichiarazione esplicita in tal senso da parte dei ministri interessati. Non si può surrogare l'autonomia comunale con procedure nuove dettate dall'urgenza, e continuare sulla strada di eliminare la competenza in materia di edilizia scolastica degli enti locali senza alcuna giustificazione. Non è possibile porre dei termini, entro i quali il comune deve provvedere a realizzare le opere quando il comune stesso, in base al sistema in vigore, deve affidarsi al deputato o al senatore della zona per sollecitare la approvazione dei progetti e l'emanazione del relativo decreto. I tempi più lunghi non sono quelli di studio e di progettazione. Sarebbe giustificato ritenere che per progettare una scuola, anche piccola, occorra una profonda meditazione e quindi un tempo tecnico più lungo di sei mesi; in pratica, il tempo tecnico più lungo è quello dell'espletamento delle pratiche e delle formalità per l'approvazione degli elaborati tecnici.

Per esempio, l'articolo 15 del disegno di legge fa riferimento alla legge n. 1073. Ebbene, sapete perché non si costruiscono le scuole materne? Perché il contributo a fondo perduto dello Stato non viene erogato sulla base degli stati di avanzamento, ma l'ente deve prima costruire la scuola, poi lo Stato manterrà la promessa di corrispondere il contributo *una antum*.

PRESIDENTE. Questo è un caso particolare, non generale.

RIPAMONTI. La procedura è tale che si invitano gli enti esecutori a realizzare l'edificio scolastico e quando questo è terminato lo Stato eroga il contributo, il che vuol dire che gli investimenti non vengono realizzati dove ve ne è effettiva esigenza, ma solo dove gli enti sono in grado di anticipare il finanziamento.

Un'ultima considerazione riguarda l'articolo 14. Ritengo che vi debba essere un errore nel testo approvato dal Senato. Infatti, l'ultimo comma di detto articolo dice: « I progetti di massima ed esecutivi ai quali si riferiscono dette deliberazioni sono inviati direttamente dall'Amministrazione comunale o provinciale al provveditore agli studi competente ». Penso che si sia trattato di un errore di stampa, dal momento che si dovrebbe dire il « provveditore alle opere pubbliche » e non « il provveditore agli studi ».

Concludo sottolineando che il dibattito non è mai inutile, perché serve a noi stessi per approfondire temi quale quello in esame di una importanza eccezionale per lo sviluppo della scuola italiana.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli onorevole colleghi che sono finora intervenuti nella discussione e desidero in particolare modo ringraziare i componenti della Commissione lavori pubblici che hanno portato nella discussione il contributo della loro competenza nel settore.

La mia impressione, per quanto riguarda il provvedimento in esame, è che si sia dato eccessivo valore ad un provvedimento di questo genere. Si tratta di un disegno di legge che non tocca il programma di Governo...

BERLINGUER LUIGI. Intacca anche l'autonomia comunale.

PRESIDENTE. Ella può presentare emendamenti, se lo ritiene opportuno.

Il disegno di legge tende a garantire i mezzi per completare la costruzione di edifici e per poter iniziare la costruzione di altri il cui progetto è già stato approvato e già parzialmente finanziato.

Ora non so quanto sia il caso di discutere dei principî generali a proposito di questo che è il punto fondamentale del provvedimento... Noi possiamo, evidentemente, anche discuterne, ma per addivenire ad una riforma della legislazione attuale abbiamo bisogno di un lavoro di qualche mese. Ed intanto gli edifici scolastici non si portano a termine, i lavori sono fermi, le costruzioni non si iniziano. Ritengo che per la responsabilità che ognuno di noi ha nei confronti della scuola, questo non possa essere taciuto.

Vi sono, poi, altri problemi, più gravi, sui quali ha opportunamente fermato la sua attenzione l'onorevole Codignola. Crediamo di essere arrivati ad una fase del nostro lavoro molto avanzata, per poter prospettare una riforma, una programmazione, anche in questo settore della scuola.

Ho avuto anche l'onore di presiedere la Commissione d'indagine, e condivido in pieno i risultati a cui è giunta la Commissione stessa: ho firmato per primo la sua relazione. Sono pienamente favorevole non solo a quanto la Commissione ha acquisito, e che sono lieto il Ministro abbia in gran parte tenuto presente, ma anche a non anticipare nulla, con questo provvedimento, che possa danneggiare la futura riforma.

Il provvedimento introduce alcune modificazioni strutturali di non grande rilievo. Ciò si sarebbe potuto anche evitare: per altro, si tratta di questioni di dettaglio sulle quali ci siamo molto soffermati, lamentando taluni inconvenienti che ora si tende ad eliminare.

Resta, ripeto, ben chiaro che con tutto ciò non intendiamo compromettere nulla di quello che sarà l'ordinamento di domani.

Se invece partiamo dal presupposto di dare in questa sede vita ad un nuovo ordinamento nel settore, ritengo allora che migliaia di ragazzi non troveranno una scuola disponibile nel prossimo anno.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta. Vorrei intanto raccomandare agli onorevoli colleghi di esaminare, nel frattempo, le questioni oggi prospettate, in modo da vedere se è possibile trovare, nella prossima riunione, un punto di convergenza. Sullo stanziamento di nuovi fondi, mi pare che siamo tutti d'accordo. Vediamo se possiamo giungere ad accordarci anche su questioni di dettaglio.

**La seduta termina alle 12,20.**

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO*
*DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
Dott. ANTONIO MACCANICO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI