

COMMISSIONE IX  
LAVORI PUBBLICI

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PEGGIO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE BOTTA

INDICE

	PAG.
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Aumento dello stanziamento previsto dall'articolo 1 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, relativo all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena (1199) .	97
PRESIDENTE . . . . .	97, 101, 109
ADAMO . . . . .	101
BOTTA, <i>Relatore</i> . . . . .	97, 107
CASTIGLIONE . . . . .	106
PADULA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	107, 109
TODROS . . . . .	107
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Limitazioni generali di velocità per gli autoveicoli a motore (1198) . . . . .	109
PRESIDENTE . . . . .	109, 110, 112, 113
CIUFFINI . . . . .	110, 113
COLURCIO, <i>Relatore</i> . . . . .	109
GIGLIA . . . . .	111
LAFORGIA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	112, 113
ROCELLI . . . . .	110
TANI . . . . .	112

La seduta comincia alle 10,15.

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

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Aumento dello stanziamento previsto dall'articolo 1 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, relativo all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena (1199).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Aumento dello stanziamento previsto dall'articolo 1 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, relativo all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena ».

L'onorevole Botta ha facoltà di svolgere la relazione.

BOTTA, *Relatore*. Credo che tutti siano convinti della estrema attualità del provvedimento in discussione: la situazione delle carceri è infatti caratterizzata da sommosse, agitazioni, evasioni e condizioni di vita molto spesso disumane. Credo anche, però, che si sia parlato poco di questo settore,

se si eccettua una indagine parlamentare compiuta negli anni — ormai lontani — dal 1948 al 1950, conclusasi con una relazione del senatore Persico, in cui si metteva in evidenza la necessità di una spesa di 60 miliardi di lire per la sistemazione degli edifici carcerari. Poi, dopo venti anni, nel 1969, ci si occupò di nuovo del problema, predisponendo un piano di risistemazione, per un ammontare di 200 miliardi di lire. Eppure la situazione non è rosea. Dal diciottesimo secolo al 1930 sono stati costruiti solo 58 carceri, cui vanno aggiunti altri 14, costruiti nel periodo compreso tra il 1930 e il 1959: un totale di 64 carceri. A fronte di questi abbiamo, invece, ben 167 edifici, attualmente adattati a carceri, ma che non erano stati costruiti certo in vista di questa utilizzazione.

Nel 1959 vi fu un primo programma di stanziamenti (12 miliardi) previsto dalla legge per gli interventi in favore dell'economia nazionale, del 24 luglio 1959, cui per altro non seguì alcun concreto provvedimento, perché allora si preferiva occuparsi delle autostrade. Ricordo anzi che un collega di parte comunista sosteneva che le autostrade rappresentavano un fatto assai importante per il nostro paese e lamentava lo scetticismo, anzi lo sfavore, con cui la democrazia cristiana guardava alla costruzione dell'autostrada Torino-Piacenza. I tempi cambiano, ma ogni parte politica ha le sue responsabilità.

Il secondo stanziamento — già allora considerato insufficiente — di 7 miliardi di lire, a titolo integrativo fu disposto nel 1967, con la legge n. 964, del 17 ottobre, in cui si faceva esplicito richiamo alla relazione Persico, dove si rilevava che l'edilizia penitenziaria era alla base di qualunque sistema per « l'ovvia considerazione che è lo strumento essenziale per adeguare tutti i servizi allo svolgimento promozionale, sia della pena, sia delle misure di sicurezza ».

Già nel 1959, con decreto del ministro di grazia e giustizia, di concerto con quello dei lavori pubblici, fu approvato un piano di parziale risanamento per il completamento, l'adattamento e la trasformazione d'istituti preesistenti e per la costruzione di edifici nuovi, ma nessuna richiesta di modifiche, nessun rilievo vennero sollevati dal Parlamento. Si giunge, così, alla legge n. 1133 del 12 dicembre 1971, contenente integrazioni e modificazioni alle precedenti due leggi, con le quali si era compiuta la costruzione di 20 edifici. Si è ricordato il

piano del 1969 preparato dal Ministero di grazia e giustizia per 32 mila posti, in circa 150 istituti, per un importo di 200 miliardi di lire. Credo che già fin da allora questo stanziamento costituisce una soluzione finanziaria insufficiente rispetto ai problemi esistenti nel settore. Comunque, la legge n. 1133 stanziava questa somma, dando, con l'articolo 5, la possibilità di affidare incarichi di progettazione a professionisti e privati e prevedendo anche la possibilità di ricorrere all'appalto-concorso. Con quel provvedimento si intese — così come si rileva dal dibattito allora avutosi — eliminare le più deprecabili caratteristiche degli istituti di pena e costruire sedi territorialmente distribuite, per consentire, almeno per le case penali, un minimo di rapporto tra fabbisogno e realtà territoriale. Gravi squilibri esistono, infatti, nella distribuzione di queste carceri: da ciò il tentativo di assicurare la permanenza dei detenuti nella propria regione d'origine. Come obiettivi immediati ci si prefiggeva, fra l'altro, di dare in dotazione alle carceri stesse tutti quei necessari servizi che sono stati poi richiamati anche dalla legge n. 354 del 1975, concernente il nuovo ordinamento penitenziario: il riscaldamento, ad esempio, ed i servizi igienici in ogni cella. Vi era poi l'obiettivo di costruire carceri giudiziarie che avessero, anziché 500, 250 posti.

Nel 1971, il costo per ogni posto letto-detenuto era indicato in 6 milioni di lire, mentre era di 10 milioni quello per ogni posto nei manicomi giudiziari e negli istituti per minorenni. Il programma relativo alla legge n. 1133 prevedeva l'esistenza di una casa penale in ogni regione, e quindi 17-18 case penali. Oggi, come ho poc'anzi ricordato, tali istituti sono solo tre e sono, fra l'altro, così pochi perché, purtroppo, l'esigenza maggiore si riferisce alle carceri giudiziarie, dove sono ospitati molti detenuti in attesa di giudizio: vi è invece ancora disponibilità di posti nelle case penali. Si prevedeva, poi, anche una scuola per la formazione del personale carcerario, che non è stata ancora realizzata: certo, il problema non è di nostra competenza, ma non si può non riconoscere, almeno, che esso è molto importante, per la necessità di disporre di personale capace, qualificato, idoneo, insomma, a rispondere alle nuove esigenze del sistema penitenziario.

Devo a questo punto dire che vi sono stati, e ancora vi sono sicuramente, alcuni

ritardi nella realizzazione di questo tipo di edilizia: di essa ebbe ad occuparsi già la legge n. 622 del 1959 ed altre successive, nonché il decreto ministeriale del 30 marzo 1972, che fissa quali sono, in linea prioritaria, le costruzioni, i completamenti e gli adattamenti edilizi da farsi; purtroppo, le realizzazioni previste da questi provvedimenti sono, allo stato attuale, molto limitate. Alcuni dei ritardi verificatisi sono dovuti alle difficoltà relative all'individuazione e al reperimento delle aree. Nella quasi totalità dei casi, non esistono infatti idonee previsioni di case penali o giudiziarie negli strumenti urbanistici. Per quanto riguarda l'iter procedurale degli appalti, esso è notevolmente lento; vi è tutta una serie di passaggi, per cui dal momento dell'affidamento — realizzato attraverso un provvedimento adottato di concerto tra il Ministero di grazia e giustizia e quello dei lavori pubblici, per l'affidamento dell'incarico ai liberi professionisti — a quello dell'appalto, trascorrono, come minimo, 31 mesi, cioè quasi tre anni. Oltre a questi ritardi, si evidenzia infine la mancanza di organismi che coordinino le mansioni e gli indirizzi della progettazione in modo uniforme.

Certo, è da tener anche presente la complessità degli edifici penitenziari, e certamente, nel 1959 — così come successivamente — non si possedeva una specializzazione tecnico-realizzativa nel settore dell'edilizia penitenziaria. La mancanza di competenza specifica ha, fra l'altro, portato a frequenti rielaborazioni dei progetti, dovute anche alla mentalità dei vari professionisti cui era affidato l'incarico, che concepivano differenti soluzioni per la costruzione degli edifici carcerari. Vi è anche da ricordare — tra i motivi di ritardo che dovremo tener presente nell'esaminare l'articolo — che la realizzazione di questi programmi era affidata, alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, agli organi periferici (per quanto riguarda la gestione tecnica) e a quelli decentrati (relativamente alla gestione amministrativa) del Ministero dei lavori pubblici, cioè ai provveditorati; con il trasferimento di molto personale dagli uffici del genio civile alle regioni, i primi hanno subito un impoverimento delle loro possibilità tecniche, sia nel settore della progettazione, sia in altri settori, problema sul quale — come ripeto — dovremo riflettere. Si evidenzia, pertanto, la necessità di potenziare i provveditorati

alle opere pubbliche. Se infatti affidiamo la direzione dei lavori agli ingegneri capi degli uffici del genio civile, ci troviamo in una strana situazione: che questi ingegneri, cioè, che sono stati trasferiti alle regioni, devono poi interessarsi di opere che sono a carico dello Stato.

Ho ricordato poc'anzi le previsioni di costo per posto-detenuto fatte nel 1971. Non vi è, poi, un raffronto con altro tipo di edilizia, oltre le indicazioni che possono emergere dalle costruzioni in corso di esecuzione, così come non vi è un raffronto tra appalti a misura e appalti a concorso: a quest'ultimo proposito si può compiere un approfondimento, verificando l'opportunità di adottare il secondo tipo di soluzione, rispetto a quella dell'appalto a misura; si tratta, comunque, di un problema che riguarda l'amministrazione e il provveditorato generale dello Stato.

Oggi, il costo indicato nel 1971 è molto aumentato, per raggiungere all'incirca i 50 milioni posto-detenuto. Bisogna infatti rendere i locali adatti non solo alla funzione detentiva, ma anche a quelle di lavoro, di svago, di didattica, di sorveglianza. Ci troviamo, cioè, di fronte a strutture complesse, che comprendono direzione e portinerie, caserma e capoguardia, accettazione, aule scolastiche, laboratori, cucine, locali di isolamento, cortili di passeggio, campi sportivi, sezioni femminili, ambienti di semi-libertà, fino alle mura di cinta e di intercinta. Tutta questa serie di strutture, fino al 1974-1975, costavano intorno ai 30 milioni; dopo la legge n. 354 del 1975, recante nuove norme sull'ordinamento penitenziario, ci si è dovuti adattare ad altre esigenze: si pensi alle celle singole con servizi, o ai vari spazi per la vita collettiva, opere tutte che comportano nuove spese. Al riguardo voglio far rilevare che oggi i detenuti possono disporre di celle singole, mentre prima vivevano nei cosiddetti « camerotti », ma gli agenti di custodia continuano a stare in « camerotti » di quattro o sei persone. Questa è certamente una situazione assurda ed intollerabile. In base alla nuova legge penitenziaria si dovranno inoltre costruire muri di intercinta di tre metri e cinquanta di altezza, oltre a impianti televisivi a circuito chiuso per il controllo interno delle carceri. Altre tecniche estremamente avanzate debbono poi essere messe in atto, sempre secondo la nuova normativa, quali l'impiego di acciai

speciali temperati per le inferriate, le cancellate e le porte.

Sembrano, questi, problemi di secondaria importanza, ma non bisogna dimenticare che il costo di una cancellata e di una inferriata è passato da 500 a 2.000 lire al chilo. E si tratta di sbarre che possono essere segate in un minuto e mezzo! Il costo di una porta, che deve essere doppia, si aggira sulle 600 mila lire e neppure questa è sicura: con le tecniche di evasione ormai in atto è solo per bontà ed onestà personale se qualcuno resta in carcere! Si è accennato alle finestre « a bocca di lupo »: si tratta certamente di strutture da eliminare che però, dal momento che le guardie, oltre che poche, sono anche disarmate, costituiscono un elemento di sicurezza. La verità è che sono state approntate tecniche di evasione che soltanto fino a qualche anno fa, quando ancora il paese non si era così trasformato e modernizzato, erano impensabili. Ad esempio, il pavimento di *grès* deve essere sostituito perché può servire ad arrotare cucchiai e forchette, così come deve essere sostituito il pavimento a piastrelle perché possono — come è accaduto — essere lanciate sugli agenti di custodia durante sommosse o evasioni. La nuova tecnica adottata è quella di un pavimento unico a gettata di cemento.

Il ritardo nell'ammodernamento delle carceri è dovuto essenzialmente alla necessità di questi continui aggiornamenti tecnici ed anche ai tempi delle erogazioni finanziarie, che sono estremamente lunghi: la legge aveva posto la data del dicembre 1971, ma la individuazione dei nuovi sistemi è arrivata solo nel marzo del 1972 ed infine gli accrediti sono stati effettuati nel 1974.

È evidente che dopo l'elaborazione dei progetti, alcuni dei quali risentono delle interpretazioni personali dei singoli professionisti, si deve arrivare ad una tipizzazione dei progetti stessi, com'è stato rilevato nel Comitato permanente per l'edilizia sociale ed abitativa. Il coordinamento dei progetti deve poi aver luogo attraverso una struttura organizzativa; ma, purtroppo, sia presso il Ministero di grazia e giustizia, sia presso quello dei lavori pubblici manca un organismo che sia in grado di operare questo coordinamento per mancanza di personale specializzato nel settore, personale che sta per essere formato proprio in questo periodo. Finora questo coordinamento pres-

so il Ministero di grazia e giustizia è stato affidato al direttore generale, che è un magistrato, ad un alto consigliere, ad un ragioniere e a due geometri, mentre il capitale amministrato ammontava a 19 miliardi di lire. Dopo l'approvazione da parte del Parlamento della legge di finanziamento, vi varanno altri 400 miliardi di lire da amministrare, che non saranno però sufficienti a risolvere i problemi del settore carcerario. Le stime, infatti, parlano di altri 20 mila posti da ristrutturare e, dato che il costo di ciascun posto si aggira attorno ai 50 milioni all'anno, lo stanziamento annuale dovrebbe ammontare a 2 mila miliardi.

I detenuti sono oggi 33 mila a fronte di 27 mila posti disponibili, dei quali idonei, secondo i criteri fin qui illustrati, sono soltanto sei o settemila. Il disegno di legge oggi in discussione consente l'adeguamento di altri 6.000 posti circa, ma l'obiettivo da perseguire è quello dell'approntamento di altri 20 mila posti, per poter veramente far fronte a tutte le esigenze del settore carcerario: a questa esigenza si può far fronte con la nuova previsione di spesa di 20 miliardi.

Un nodo fondamentale da sciogliere rimane quello della creazione di un centro studi, magari presso il Ministero dei lavori pubblici, nell'ambito del quale vi sono alcuni tecnici che hanno accumulato una notevole esperienza. Presso il Ministero di grazia e giustizia va poi potenziato il settore della manutenzione: nel bilancio di tale ministero, infatti, è previsto, per la manutenzione delle venti case di pena, uno stanziamento di 20 miliardi di lire. Il compito di fare le perizie è affidato agli uffici del genio civile, ma tali perizie non sono affidate a personale *ad hoc*: infatti, poiché tutti gli organici sono stati trasferiti alle regioni, spesso sono i funzionari del Ministero dei lavori pubblici a dover provvedere a questa incombenza.

La mia relazione, probabilmente, è stata molto frammentaria, ma non ritengo che questo possa essere pregiudizievole per una corretta interpretazione del disegno di legge in discussione: alcuni argomenti toccati devono e saranno oggetto di altri progetti di legge più specifici. Oggi noi ci occupiamo di un provvedimento che stabilisce soltanto un ulteriore finanziamento ed è, pertanto, in questa ottica che deve essere vagliato il suo articolato.

Un altro argomento da non sottovalutare è quello della possibilità di intervento

delle regioni in questo settore: mi riferisco in modo particolare all'esperienza fatta dalla regione Piemonte, che sta studiando soluzioni alternative per l'edilizia carceraria molto avanzate e che pochissimo tempo fa ha inaugurato il carcere giudiziario e la casa penale di Alba. Vi è in proposito un aspetto da valutare assai attentamente: spetta indubbiamente alla regione di decidere l'assetto del territorio, ma esistono anche esigenze di sicurezza sociale da salvaguardare. Ad esempio, il presidente della giunta regionale del Piemonte si oppone alla costruzione di un nuovo carcere ad Alba perché sostiene che la provincia di Cuneo è quella che, in tutta Italia, ha il numero di carceri più elevato. Occorrerà quindi trovare il modo per regolare in modo armonico anche questo aspetto dei rapporti tra lo Stato e le regioni, perché non è possibile, dopo il lungo *iter* di 31 mesi che ho ricordato, scontrarsi con il veto delle regioni.

Passando all'articolato, devo dire che la proposta di affidare la direzione dei lavori anche a professionisti privati suscita in me qualche perplessità, perché sono contrario a che lo Stato si spogli di queste competenze. Mi pare, poi, che la procedura prevista dall'articolo 3 sia troppo macchinosa, data la pluralità di organismi competenti.

Nel concludere la mia relazione, vorrei sottolineare l'esigenza di costituire un Comitato ristretto per l'ulteriore disamina e approfondimento dei problemi connessi all'articolato del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**ADAMO.** La prima considerazione che credo sia giusto fare nel momento in cui siamo chiamati a discutere il disegno di legge n. 1199, è che davvero nel nostro paese non vi è struttura dell'organizzazione e della vita dello Stato che si presenti adeguata ai bisogni e alle esigenze della collettività: nessuna che stia al passo con i tempi. Questa Commissione ha potuto verificare questa realtà per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena tutte le volte che è stata chiamata, sotto la spinta di improrogabili scadenze, ad aumentare o prevedere nuovi stanziamenti, come nel 1959, nel 1967 e nel 1971. Il Parlamento, possiamo ben dire, verifica insufficienze ed inadeguatezze delle strutture pubbliche gior-

no dopo giorno. Intanto il paese, scosso dalla drammaticità di avvenimenti quotidiani che minacciano la sicurezza sociale e l'ordine democratico, si chiede, con sempre maggiore interesse, perché non si sia mai operato per vincere tante insufficienze, perché, anzi, si siano aggravati i vecchi mali e come s'intenda oggi rispondere a queste esigenze.

Credo che specialmente quest'ultima domanda della pubblica opinione dovrebbe essere costantemente presente nell'azione del Governo e del Parlamento. Ed è una domanda che cade d'obbligo nell'esaminare un problema come quello dell'ordinamento e della organizzazione delle strutture carcerarie, nel momento in cui il paese sta vivendo una delle punte più acute del preoccupante sviluppo della drammatica realtà carceraria. Purtroppo, dobbiamo constatare che a questa domanda il Governo risponde, ancora una volta, in modo assolutamente inadeguato.

Abbiamo letto il testo del disegno di legge, abbiamo ascoltato la relazione dell'onorevole Botta: ancora una volta ci viene richiesta l'approvazione di una «leggina» di pochi articoli — solo 5 — che sta a ricordare che l'analoga «leggina» del 12 dicembre 1971, con il 31 dicembre 1976 ha esaurito la sua funzione e che, quindi, bisogna rifinanziarla.

Nel testo della relazione che accompagna il breve articolato, c'è, come sempre, il richiamo all'urgenza e non manca il rituale riferimento allo stato drammatico dei nostri istituti di pena (costituito per il 75 per cento da vecchi e cadenti castelli in disuso), triste eredità dello Stato risorgimentale. Poi, però, si rinnova la proposta di semplice rifinanziamento. Onorevoli colleghi, è da circa 30 anni che in questo delicato settore si sta procedendo per questa strada. È dal lontano 28 ottobre 1948 (allorquando la Camera dei deputati, e poi il Senato, chiesero all'unanimità al Governo di nominare una commissione allo scopo di indagare, verificare e riferire sulle reali condizioni dei nostri stabilimenti carcerari) che il problema di una nuova legislazione penale e di una organizzazione penitenziaria moderna — accanto, naturalmente, al più complesso problema della organizzazione della vita nazionale e sociale — è aperto ed in attesa di adeguate soluzioni.

Le conclusioni alle quali, nel dicembre 1950, pervenne quella commissione, più

nota sotto il nome del suo presidente, senatore Persico, rappresentarono un prezioso materiale ed un utilissimo contributo per avviare un processo nuovo, capace di utilizzare mezzi scientifici e morali per il recupero del condannato e per il suo reinserimento nella società. Ma a dimostrare in quale considerazione furono tenute dai governi dell'epoca — e sono state tenute in tutti questi anni — le interessanti conclusioni della commissione Persico (che davvero spaziò dall'individualizzazione della pena, alla specializzazione degli stabilimenti, dalla disciplina, all'edilizia e al personale), è sufficiente ricordare che il primo provvedimento legislativo, nel settore dell'edilizia carceraria, si ottenne ben nove anni dopo l'avvenuta presentazione al Parlamento della relazione di quella commissione. E non sotto forma di un disegno di legge specifico, che dimostrasse almeno alla volontà politica di far tesoro delle indicazioni della commissione, ma come una serie di norme inserite nel corpo della legge del 24 luglio 1969, n. 622, recante interventi in favore dell'economia nazionale, nel corpo, cioè, di una legge definita *omnibus*, che riguardava la distribuzione tra vari capitoli di spesa del ricavato di un prestito nazionale di 300 miliardi di lire, 12 dei quali furono così destinati all'edilizia carceraria.

Quel provvedimento rappresentò l'avvio — e per questo l'ho ricordato — di una logica e di una pratica all'insegna dell'improvvisazione legislativa, causa delle deficienze, dei guasti, delle carenze e delle tragedie alle quali oggi assistiamo nelle carceri italiane.

Dovevano trascorrere otto anni ancora prima di definire, nel 1967, un nuovo semplice rifinanziamento di 7 miliardi, e poi altri quattro anni, per un ennesimo provvedimento di finanziamento di 100 miliardi con la legge n. 1133 del 1971.

Ad una correzione della politica nel settore dell'edilizia carceraria si pensò solo allorché, nel 1969, il ministro di grazia e giustizia predispose un piano per un intervento generale, inteso a rinnovare le vecchie strutture carcerarie. Ma anche tale piano fu completamente disatteso, come deve riconoscere la stessa relazione a questo disegno di legge. Si procedette quindi alla sostituzione del piano generale con un programma molto più modesto — quello cui ha fatto riferimento il relatore — nel marzo del 1972. Ma chi pensasse che questo pro-

gramma sia stato realizzato, si sbaglierebbe. Dal 1972 ad oggi, infatti, una serie di varianti a quel programma ne hanno completamente mutato il contenuto. Si è passati da un programma di risanamento ad uno di nuova costruzione, e viceversa: il tutto all'insegna della politica del «giorno per giorno», nella quale non sono mancate pressioni per definire le varie priorità (a questo ha fatto riferimento il relatore Botta, parlando della situazione che si registra nel Piemonte). E anche dal punto di vista dell'impegno dei fondi, il «modesto programma» è saltato.

Al 31 gennaio 1977, la disponibilità di 25 miliardi di lire per il 1976 era intatta, mentre per gli altri esercizi si presentano somme residue per 31 miliardi e 300 milioni di lire, per un totale di 56 miliardi e 300 milioni di residui passivi. Eppure, l'articolo 3 della legge n. 1133 del 1971 autorizzava il ministero ad assumere, per le esigenze del programma, impegni di spesa anche per somme eccedenti gli stanziamenti di ciascun anno. E qui il discorso cade sui ritardi, sulle disfunzioni e sulle loro cause; ma su quest'argomento tornerò in seguito.

Le conclusioni della commissione Persico sono quindi rimaste sulla carta, così come risulta irrealizzato il piano generale del 1969 elaborato dal Ministero di grazia e giustizia, incompleto il programma del 1972, disattesa l'indagine conoscitiva della IV Commissione giustizia, effettuata nel 1972. Questa è la realtà dei fatti.

Ora, il disegno di legge n. 1199 sceglie ancora una volta la vecchia strada, quella percorsa in tutti questi anni: noi comunisti diciamo però che una scelta del genere oggi non è più possibile. Oggi, infatti, accanto ai motivi tante volte richiamati in quest'aula dal nostro gruppo, nel corso dei ricordati dibattiti, esiste una realtà caratterizzata da due fatti nuovi, che impongono un cambiamento nel definire gli interventi in questo delicato settore. Il primo elemento è rappresentato dalle nuove norme sull'ordinamento penitenziario, contenute nella legge n. 354 del 1975. Il secondo è dato dai gravi avvenimenti che stiamo registrando in questi ultimi tempi nelle carceri italiane. La vita dei detenuti delle carceri è caratterizzata da proteste, rivolte, clamorose evasioni (mi riferisco solo a quelle, avvenute nelle ultime ore, dal carcere di San Vittore, a Siena e a Roma): cose tutte che non possono non preoccupare. La stessa sospensione degli ordini di carcerazione da

parte della procura della Repubblica di Milano credo costituisca un campanello d'allarme che deve farci riflettere. Nell'ultimo anno sono fuggiti dalle carceri italiane 513 detenuti; per il corrente anno, siamo già a 133 evasioni. Si tratta di un pesante bilancio, di una serie di gravissimi problemi irrisolti, che vanno dalla politica penitenziaria, all'edilizia, dal sovraffollamento, alla scarsità di personale. A San Vittore si registrano fino a 1.700 ricoverati, in una struttura, cioè, costruita un secolo fa per 800 posti. Il carcere di *Regina Coeli* ha ospitato fino a 1.300 detenuti, in una struttura realizzata nel 1889 per 600 posti.

Non sono mancati in questi giorni, che hanno visto decine di evasioni, i soliti discorsi sulle eccessive libertà di cui godrebbero i detenuti e sulle conseguenze della riforma carceraria, per altro solo avviata, e quindi ancora sulla carta. Le cause del fenomeno sono invece ben diverse, e vanno ricercate appunto nella politica penitenziaria condotta, nei problemi di custodia, in quelli di edilizia carceraria: edilizia per la quale vi è oggi la proposta di continuare a provvedere come per il passato. La realtà è che ancor oggi i posti disponibili nelle case di prevenzione e di pena sono solo 27 mila (dei quali solo 6-7 mila idonei in base alla nuova normativa), mentre i detenuti sono 33 mila e 200. E questo — che pur deve far riflettere — è solo un aspetto delle gravi inefficienze del settore carcerario.

Ritornando al nuovo ordinamento penitenziario, c'è da chiedersi se, con il disegno di legge proposto, si vuole che anche le nuove norme della legge n. 354 del 1975 rimangano sulla carta. Oggi — certamente più che per il passato — è assurdo, inconcepibile procedere ad un ennesimo intervento pluriennale (la previsione del presente disegno di legge è di sei anni) senza un piano generale che determini il fabbisogno globale degli istituti di prevenzione e di pena, in relazione sia alla trasformazione e alla ristrutturazione definitiva degli istituti carcerari, sia alla costruzione di nuovi istituti. Questo, infatti, significherebbe vanificare le innovazioni che il Parlamento ha introdotto nell'ordinamento carcerario e quelle *in itinere*, rappresentate da tutta una serie di novità legislative che spazieranno per quasi l'intero arco della normativa penale, sia sostanziale sia procedurale.

Tutta la parte dedicata dalla legge n. 354 del 1975 alle condizioni generali e alle modalità di trattamento dei detenuti non potrà mai trovare concreta applicazione, se si trascurerà di tener presente che l'individualizzazione della pena è un processo legato alle condizioni di vita del condannato, all'ambiente, e che la condanna è suscettibile di anticipata estinzione o di modificazione, sempre che si operino costantemente azioni di recupero del contenuto con tutti i mezzi necessari, scientifici, morali e di assistenza. Senza contare che la individualizzazione della pena comporta la necessità della specializzazione degli istituti, la quale non può limitarsi alla suddivisione dei detenuti per sesso e per età.

Ecco, dunque, che l'edilizia carceraria appare davvero uno strumento essenziale per un'attuazione funzionale della pena, per facilitare l'applicazione delle nuove norme dell'ordinamento penitenziario. Ma non si può neppure trascurare tutta un'altra serie di problemi emersi nel corso delle indagini parlamentari che si sono avute. Intanto, il problema della cosiddetta « geografia penitenziaria », relativamente agli squilibri nella distribuzione territoriale delle case di pena, che dovrebbe trovare soluzione nella creazione di circoscrizioni penitenziarie regionali — e quindi in un giusto decentramento di strutture — e nella organizzazione in ciascuna regione di una serie completa di istituti e di servizi penitenziari, al fine di assicurare un'azione di trattamento socialmente finalizzata nei confronti del ricoverato, da praticare nella stessa regione nella quale il detenuto ha vissuto la sua vita esterna.

Ma tutto questo, onorevoli colleghi, è rimasto per tanti anni pura teoria, e continuerà a rimanere tale se ci si ostinerà a procedere così come il Governo propone con il presente disegno di legge. Esso intende infatti aumentare lo stanziamento previsto dall'articolo 1 della legge n. 1133 del 1971, di 400 miliardi in 6 anni. Ora, nella relazione che accompagna il disegno di legge leggiamo che il vecchio programma del 1972 si presenta come segue: vi sono da realizzare 13 ampliamenti e ristrutturazioni — insomma, adattamenti — di vecchi istituti; 14 completamenti di nuovi istituti, per 3.008 posti, e 51 nuove costruzioni, per un totale di 8.245 posti. Per i 27 adattamenti si fa una previsione di spesa di 32 miliardi e 921 milioni di lire, mentre per le 51 costruzioni la previsione di spesa è

di 296 miliardi e 858 milioni di lire. La somma occorrente per uniformare le opere ai nuovi dettati normativi è di 70 miliardi; il tutto per un totale di 399 miliardi e 779 milioni di lire. Sono dati e cifre che non possono convincere se il costo di un posto-letto nell'edilizia carceraria è di 50 milioni. I motivi di tale costo sono stati illustrati ampiamente dal relatore e possono essere riassunti, essenzialmente, nella lievitazione dei prezzi e nella necessità di adeguamento delle strutture alle nuove norme. Oggi in Italia vi sono 20 mila posti nelle carceri da rendere idonei: il costo della idoneità dovrebbe raggiungere i 1.000 miliardi, oltre ai 400 previsti da questo disegno di legge, ma si tratta di cifre destinate a salire perché non sappiamo quale sarà il valore reale di 80 miliardi nel 1981!

Noi pensiamo che il numero dei detenuti — oggi 33.200 — possa essere mantenuto attraverso la depenalizzazione di molti reati ed attraverso l'introduzione di pene sostitutive per piccoli reati. Non bisogna dimenticare che a Roma negli ultimi due mesi sono state arrestate quasi mille persone per minime ed antiche condanne; e va detto, inoltre, che i detenuti in attesa di giudizio sono molto più numerosi di quelli che stanno già espiando la pena. Già da oggi si evidenzia la inadeguatezza dell'intervento, che è inferiore in termini reali anche a quello del 1971: i cento miliardi del 1971 (con un costo di nove milioni per posto-letto) rappresentavano infatti qualcosa di più dei 400 miliardi di oggi. Va detto, inoltre, che dall'esame degli allegati al disegno di legge non è possibile rilevare l'esatta posizione delle pratiche: le informazioni non sono aggiornate e non sappiamo con quali criteri siano state fatte le previsioni. Mancano anzi previsioni contabili precise, così come manca un preciso programma di utilizzazione dei 400 miliardi. Dobbiamo pensare che, ancora una volta, si procederà a dirottare fondi in un'opera o in un'altra secondo scelte centralistiche? Ancora una volta saranno le disfunzioni e i ritardi a selezionare l'esecuzione delle opere ed a determinare le precedenze?

Personalmente auspico che venga data una impostazione diversa, a partire dal nostro lavoro: bisogna impostare un ampio dibattito e fare valutazioni politiche riferite a vecchi studi ed indagini per farne scaturire scelte e indirizzi nei quali inserire i programmi di spesa. Ma il fatto grave è che ciascuno di noi non sa neppure

dove e come effettivamente saranno spesi i 400 miliardi: per l'ammodernamento, per la realizzazione di nuove opere, magari per istituti che poi si renderà necessario trasferire? Il Parlamento non può essere chiamato solo ad approvare uno stanziamento!

L'articolo 4 della legge n. 1133 affida al ministro di grazia e giustizia, di concerto con il ministro dei lavori pubblici, l'approvazione del programma dei lavori e l'ordine di precedenza tra essi. Io credo sia giusto che una commissione parlamentare venga ascoltata in ordine all'approvazione del programma dei lavori e sull'ordine di precedenza e sulle proposte di variazioni nella destinazione degli stanziamenti. Leggendo gli articoli del dibattito tenutosi in questa Commissione nel novembre 1971, ho rilevato che l'onorevole Padula, allora relatore, ebbe ad avanzare una proposta analoga, da concretizzare in un emendamento all'articolo 4 di quella che divenne poi la legge n. 1133. «... Qualora il Governo lo avesse ritenuto opportuno» aggiungeva l'onorevole Padula. Evidentemente il Governo non lo ritenne opportuno. Oggi il sottosegretario Padula potrebbe veder realizzata quella sua vecchia proposta. La scelta relativa all'impegno di questi fondi deve infatti rivestire le caratteristiche di scelta programmatica sulla quale il Parlamento deve poter essere messo in grado di esprimere il proprio giudizio.

Passando all'esame, come dire, «ravvicinato» del disegno di legge, vorrei fare alcune considerazioni per il superamento, sulla scorta dell'esperienza, di almeno alcuni aspetti della vecchia legislazione. Le prime considerazioni vanno fatte sui ritardi. Questi, secondo i due ministri, sono dovuti a difficoltà di reperimento delle aree, alla revisione dei prezzi, all'esecuzione dei progetti, nonché alla loro correzione. L'*iter* normale dalla data di assegnazione dei fondi alla data di consegna dei lavori è di 31 mesi, dei quali 11 sono impegnati nel conferimento degli incarichi ai professionisti, per la registrazione e l'assegnazione delle convenzioni e 9 mesi per la redazione del progetto di massima, per un totale di 20 mesi; 9 mesi ancora trascorrono per il compimento dell'*iter* delle approvazioni dei progetti e 2 mesi per le gare di appalto. L'attenzione cade subito sui tempi di progettazione: la nostra parte politica ha sempre sostenuto la necessità della costituzione di gruppi speciali di professionisti nel settore dell'edilizia carceraria, poiché scarsa è sempre sta-



ta la presenza di liberi professionisti specializzati in detto settore. Questo per consentire l'esecuzione del lavoro ad *équipes* composte da architetti, urbanisti e psicologi.

Uno dei motivi dei ritardi nell'espletamento dell'incarico è la mancanza di esperienza e di conoscenza nella speciale tecnica penitenziaria: un'alta percentuale di progetti viene infatti rinviata per correzioni. Intanto, il metodo delle attribuzioni di incarichi secondo i vecchi canali clientelari non è mai scomparso, e oggi addirittura lo si vorrebbe ampliare estendendolo alla direzione dei lavori; su questo noi comunisti siamo assolutamente contrari. Nel passato il Governo ha sempre obiettato, a fronte delle nostre proposte di servirsi di gruppi speciali, che mancavano « precise esperienze »; oggi ci troviamo in una situazione certamente diversa nell'ambito dell'elaborazione progettuale, elaborazione che ha avuto anche un costo. È possibile, infatti, raccogliere, studiare, omogeneizzare, tipizzare quanto fin qui è stato prodotto, fondendo così le esperienze finora acquisite. Chi potrebbe fare questo lavoro? La commissione Persico sul settore dell'edilizia carceraria concludeva con la proposta di costituire, presso l'amministrazione carceraria centrale, un ufficio tecnico per lo studio, l'elaborazione e la realizzazione dei progetti, dotato o di un organico proprio — che possedeva fin dal 1931 — o alimentato mediante il distacco di un congruo numero di tecnici dal Ministero dei lavori pubblici. Verrebbero così assicurate specializzazioni, competenza e celerità. Non va neppure escluso un eventuale impegno di spesa nel settore della sperimentazione.

A sostegno della proposta contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge di affidare a liberi professionisti anche la direzione dei lavori, si sostiene che i provveditorati alle opere pubbliche sono oberati di lavoro. Noi comunisti diciamo però che si è ormai alla vigilia dell'attuazione della legge n. 382 del 1975, sul trasferimento delle funzioni alle regioni: il Governo, pertanto, dovrà tener conto nel suo decreto delle richieste delle regioni e delle autonomie locali, nonché delle forze politiche, volte a vedere finalmente adeguato il modo di organizzarsi e di funzionare dello Stato e degli enti autonomi territoriali e ad attuare la legge sulla soppressione degli enti inutili. Ciò significa che anche i provveditorati alle opere pubbliche e gli uffici del genio civile dovranno essere rispondenti ai compiti ed

al ruolo che la legge n. 382 stabilirà. Definiti i compiti, si dovrà poi provvedere ad adeguare le strutture.

Sulla proposta dell'assegnazione della direzione dei lavori a liberi professionisti vorrei inoltre far notare che si potrebbero verificare aggravii di spesa sui finanziamenti. Ribadiamo altresì il nostro parere contrario al metodo degli appalti-concorso, giacché questo tipo di gara ha sempre assicurato il massimo profitto all'impresa.

Vorrei fare, poi, qualche altra considerazione sui ritardi: in una situazione di crisi economica del paese non va sottovalutato il fatto che anche in questo campo vi è un problema di produttività della spesa. Molte centinaia di miliardi sono stati impiegati in opere incomplete, sono ferme da anni opere che richiedono, per il ripristino delle parti deteriorate, ancora tempo e altri miliardi. Leggendo, infatti, gli elenchi degli istituti da completare, troviamo quasi tutti quelli dell'elenco del 1967, anche allora da completare: Trani, Avellino, Foggia, Palmi e Salerno.

L'organizzazione del lavoro è assurda: si procede agli appalti-concorso per la impiantistica, quando già sono state realizzate opere complessive, il che comporta scassi e tagli, e, quindi, tempo e denaro. Occorre, invece, prevedere l'esecuzione di opere per categorie di lavoro, tipo: rustico, impianti, intonaci e rifiniture.

L'altra causa di ritardi è data dal lungo *iter* delle approvazioni. L'articolo 3 del disegno di legge sembra si sia posto questo problema. Bisogna dire, però, che non è molto chiaro e si presta a diverse interpretazioni. Si rileva infatti una forte centralizzazione della fase di approvazione dei progetti, dal momento che essa viene attribuita integralmente al Ministero dei lavori pubblici, a differenza di quanto avveniva nell'articolo 5 della legge n. 1133, che stabiliva la competenza dei provveditorati. L'opportunità dello snellimento dell'*iter* delle approvazioni è senz'altro da noi comunisti condivisa, perché, allo stato, sono previsti ben sette passaggi, tra esami, pareri ed approvazioni: parere di massima, parere del comitato di cui all'articolo 5, parere del comitato tecnico costituito presso il provveditorato alle opere pubbliche, esame della direzione generale urbanistica, esame da parte del Ministero di grazia e giustizia, esame da parte del comitato tecnico e, infine, decreto del ministro. Poiché non mi pare che la competenza dei provveditori

debba essere eliminata, penso che possa esaminarsi la possibilità di integrare la commissione *ex* articolo 5 della legge n. 1133, per evitare almeno alcuni di quei passaggi.

Nulla viene detto, infine, sulla opportunità di conservare o meno la voce dei conguagli agli enti, indicati dalla legge n. 696 del 6 luglio 1956, che intendano avvalersi della operazione di permuta con lo Stato. In caso affermativo, è necessario verificare le disponibilità finanziarie dei comuni e il tipo di valutazione da adottare per gli immobili oggetto di permuta. Vero è che, mai, in questi ultimi tempi, è stata raggiunta una convergenza di interessi tra Stato e comuni.

Per le considerazioni svolte e per le proposte avanzate, per i limiti che il disegno di legge — anche nell'articolato — presenta, ci esprimiamo in favore della costituzione di un Comitato ristretto. In quella sede potremo approfondire alcune proposte qui avanzate: per introdurre nuove e rapide procedure per l'approvazione dei progetti, per dare al Parlamento la possibilità di esprimere, attraverso una Commissione, il proprio giudizio sulla destinazione dei fondi, per costituire un ufficio tecnico centrale e per un più rapido *iter* nell'ottenimento della disponibilità delle aree.

Intanto, ribadiamo il nostro giudizio critico e negativo sul disegno di legge, ancora una volta improntato alla improvvisazione ed oggi, addirittura, esposto al rischio di essere vanificato dalle nuove norme sull'ordinamento penitenziario.

Quando, nel 1971, si varò la legge n. 1133, l'allora sottosegretario Russo ebbe a dire che quel finanziamento di 100 miliardi di lire doveva essere considerato propedeutico alla organica soluzione del problema. Sono trascorsi altri sei anni e ci troviamo di fronte ad una nuova proposta di finanziamento integrativo: ancora, quindi, un provvedimento propedeutico. A quando la soluzione del problema, con la definizione di un piano generale, per giungere a quei « carceri sicuri » promessi dal ministro Bonifacio? Ogni ritardo su questa strada è un'assunzione di grave responsabilità di fronte al paese, onorevole sottosegretario, specialmente in un momento come questo, nel quale l'attenzione della pubblica opinione è particolarmente rivolta verso gli istituti di prevenzione e di pena, negli ultimi tempi drammaticamente alla cronaca per le

insufficienze e le carenze dei diversi settori e, tra questi, di quello dell'edilizia carceraria, di cui ci stiamo oggi occupando.

**CASTIGLIONE.** È inutile spendere molte parole per dimostrare l'urgenza e la necessità di un intervento organico nel settore dell'edilizia carceraria, data la gravità della situazione, resa ancor più palese dai recenti avvenimenti — ricordati dai colleghi — tra i quali ricordo la sospensione della esecuzione degli ordini di carcerazione: la « mini amnistia », come è stata definita da alcuni, disposta dalla procura della Repubblica di Milano.

Purtroppo, quello che subito risalta è il carattere estremamente parziale del provvedimento in discussione. Nella relazione che lo accompagna si riconosce che già nel 1969 occorrevano 150 nuovi istituti: invece ne sono previsti solo 51 mentre le esigenze non sono diminuite, anzi sono aumentate, perché la nuova riforma penitenziaria ha posto nuovi problemi di strutture. Mi pare, poi, che aver diluito il finanziamento in sei anni abbia finito per creare il rischio di vanificare ogni intervento a causa della lievitazione dei costi.

Vi sono, poi, altre valutazioni da compiere sulla attuazione della legge n. 1133 del 1971, anche per evitare ulteriori ritardi. Il relatore ha detto che i tempi previsti dall'articolo 5 della legge n. 1133 sono assai lunghi. In effetti, non capisco perché non si voglia adottare la procedura dell'appalto-concorso e, soprattutto, non ponendosi per le carceri alcun problema di inserimento urbanistico, non si sia pensato a « progetti tipo ». Quest'ultima soluzione consentirebbe, tra l'altro di realizzare forti economie, atteso che le spese di progettazione incidono per un 5 per cento sul costo totale. Quindi, è necessario effettuare, anche sotto questo profilo, una previsione dei tempi procedurali necessari per l'attuazione del programma che è alla base della legge n. 1133 del 1971.

Dall'esame delle tavole allegate al provvedimento le motivazioni addotte a giustificazione dei ritardi registratisi divengono poco comprensibili, in quanto per tutta una serie di interventi relativi ad opere di ristrutturazione, adeguamento ed ampliamento non sono stati predisposti nemmeno i progetti di massima. Gli interventi che riguardano le strutture già esistenti sono certamente meno complessi, non richiedendo nuove progettazioni o il reperimento delle

aree necessarie, e non è giustificabile che rispetto ad essi esista solo in qualche caso un progetto di massima a sei anni dall'approvazione della legge n. 1133 del 1971. Esprimo inoltre, come hanno fatto i colleghi del gruppo comunista, perplessità riguardo al fatto che sia opportuno prevedere che anche la direzione dei lavori possa essere affidata a liberi professionisti.

Il testo in discussione tende ad eliminare un elemento che provoca una notevole perdita di tempo, cioè che all'approvazione dei programmi concorrano sia il ministro di grazia e giustizia sia il ministro dei lavori pubblici. Abbiamo inoltre appreso dalla relazione dell'onorevole Botta che, anche quando i progetti sono stati approvati, ritardi possono verificarsi per il fatto che i presidenti delle giunte regionali non concedono l'approvazione. Questo ostacolo va rimosso, prevedendo meccanismi simili a quelli adottati nel campo dell'edilizia scolastica.

Altro aspetto della materia in discussione che mi lascia perplesso è il fatto che da una previsione di 6 milioni per posto detenuto effettuata nel 1971, si possa essere addirittura arrivati oggi ad una previsione di 50 milioni per posto, suscettibili di ulteriori aumenti per revisione prezzi. O quella iniziale era una previsione errata o è necessario ridimensionare quella attuale. Alcuni dati contenuti nelle tavole allegate al provvedimento in discussione, ad esempio, risultano difficilmente comprensibili: per l'istituto di Pianosa si richiedono ben 6 mila milioni per revisione prezzi, mentre lo stanziamento previsto ammonta a 1.750 milioni. Rispetto a questo e ad altri casi è necessario effettuare una verifica in quanto esistono sproporzioni assai rilevanti.

Sono queste le osservazioni che brevemente ho ritenuto di dover esporre a nome del gruppo socialista.

**BOTTA, Relatore.** Per quanto riguarda l'istituto di Pianosa l'unico dato a disposizione è una comunicazione del Ministero dei lavori pubblici che informa che è stata redatta dal genio civile la perizia per la esecuzione di alcuni lavori, mentre manca l'assenso del comune.

**TODROS.** Desidererei che l'onorevole rappresentante del Governo ci spiegasse le ragioni per cui il nuovo carcere di Cuneo, per la realizzazione del quale sono stati

spesi 4 miliardi di lire, non viene ancora utilizzato nonostante i lavori siano stati ultimati.

**BOTTA, Relatore.** Il fatto riguarda il Ministero di grazia e giustizia.

**PADULA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.** Innanzitutto devo sottolineare l'esigenza — per altro emergente dal quadro della situazione, delineato dal relatore e dagli intervenuti nel dibattito — di giungere all'approvazione del disegno di legge il più rapidamente possibile. Si tratta, in definitiva, di dare esecuzione ad un programma che si basa su una serie di realtà particolari. Abbiamo già avuto modo, ad esempio, cinque anni fa, di discutere i criteri in relazione ai quali ci si è orientati, nel nostro paese, verso una certa distribuzione territoriale degli istituti penitenziari. Si sono avuti, in proposito, vari vincoli di legge, come quello che fa obbligo di avere un carcere giudiziario per ogni sede di tribunale, e che ha costituito un elemento essenziale nell'ambito dell'edilizia carceraria; mentre l'istituzione di nuovi tribunali ha purtroppo dato luogo a nuovi programmi.

Il disegno di legge in discussione ha una natura prevalentemente finanziaria, e pertanto non si presta a notevoli considerazioni, in riferimento ai criteri già seguiti con la legge n. 1133 del 1971. Le difficoltà di attuare quei criteri sono state già illustrate, e danno occasione alle varie proposte contenute nel presente testo, come la possibilità di approvazione dei progetti anche in sede centrale, per ovviare alle obiettive difficoltà in cui si sono trovati i provveditori alle opere pubbliche, soprattutto nel sud, per gestire i programmi in questione, e allo squilibrio che si è determinato tra alcune regioni (come il Piemonte), in cui i provveditori sono riusciti a realizzare la fase di progettazione dei programmi, e la restante parte del paese, dove alcune regioni sono ancora ferme al punto di partenza.

Per quanto riguarda le osservazioni fatte dai commissari intervenuti, devo innanzitutto dire all'onorevole Castiglione che la tabella degli adattamenti e delle ristrutturazioni dev'essere integrata. Il relatore ha qui una tabella analitica dei singoli interventi, in base alla quale l'onorevole Castiglione potrà osservare che non solo gli in-

terventi detti « progetti di massima » sono arrivati ad una certa fase, ma quasi tutti questi interventi sono in fase di esecuzione, o sono stati già eseguiti; soltanto quei tre complessi di cui si diceva prima non sono stati ancora concretizzati, due per ragioni connesse al procedimento di esproprio, ed uno per questione attinente al progetto.

Abbiamo costituito un comitato di tecnici per approfondire gli aspetti di natura attuativa dei programmi di edilizia penitenziaria. Certamente l'esperienza derivante dall'applicazione della legge n. 1133 va utilizzata, nel senso di procedere ad una messa a punto a livello organizzativo, per giungere ad un minimo di standardizzazione di questi progetti; gli onorevoli commissari ricorderanno che, a suo tempo, la commissione interdisciplinare lavorò per formulare un criterio abbastanza uniforme su cui poi basare le progettazioni ed i vari tipi di istituti. Purtroppo, da allora si sono largamente modificate le necessità, nonché le ideologie presenti in questo particolare settore. E chi andasse a rileggere — come io ho fatto — il dibattito avutosi sulla legge n. 1133 del 1971, avvertirebbe una punta di disagio per il taglio degli interventi e le preoccupazioni che allora ci dominavano, nello sforzo di giungere alla riforma penitenziaria. Questa è stata senz'altro un atto di civiltà e di fiducia nella possibilità di modernizzare e individualizzare il trattamento penitenziario; ha costituito un orientamento circa il quale non solo l'opinione pubblica, ma anche i tecnici desiderano una garanzia, nel senso che il processo avviato non si arresti a causa di episodi particolari che dovranno essere affrontati con mezzi specifici.

L'onorevole Adamo ha sottolineato l'opportunità che, per una legge di questa portata, e per una programmazione di tipo poliennale, il Parlamento possa seguire (e del resto, proprio questa è la ragione dei Comitati permanenti costituitisi in seno a questa Commissione) l'attuazione del provvedimento stesso. In linea di principio non ho obiezioni da sollevare a tale proposta, anche se tecnicamente si dovrà vedere se, allo scopo, sia più opportuno costituire una Commissione interparlamentare (che si prevede quando vi sia l'esercizio di una delega, da parte del Governo, che si esaurisce in un certo atto) o dar modo alla Commissione lavori pubblici, e soprattutto alla IV Commissione giustizia, di ricevere una sistematica informazione sull'applicazione dei

programmi in questione, con una frequenza periodica determinata.

Sono d'accordo con l'onorevole Castiglione sul fatto che forse vale la pena che alle varianti approvate dagli organi tecnici, e sancite dal consiglio comunale, si dia il valore di varianti *ex lege*, senza subordinarle ad una decretazione regionale che, di fatto, è una convalida. E certo rimane abbastanza sorprendente l'episodio avvenuto in Piemonte, dal momento, poi, che nel caso dell'istituto di Alba non esiste neppure la variante.

Devo poi far rilevare all'onorevole Adamo che sarebbe augurabile, evidentemente, che vi fosse una completa programmazione del fabbisogno — così come da lui invocato — in cui inserire questo stanziamento poliennale, che resta, per altro, ampiamente al di sotto delle esigenze finanziarie derivanti dalle attuali necessità del settore e dal proseguimento dell'applicazione della legge sul nuovo ordinamento penitenziario: ma tale obiettivo si può acquisire solo gradualmente, e tenuto conto delle diverse situazioni che vanno maturando.

Come gli onorevoli Commissari sanno, è in corso di approvazione il nuovo codice di procedura penale, mentre, del nuovo codice penale — la cui discussione è attualmente ferma — nella passata legislatura, quando definimmo la legge n. 1133, il Senato aveva approvato il primo libro; la legge sull'edilizia penitenziaria venne concepita pertanto in quell'atmosfera, in funzione di un vasto criterio di depenalizzazione derivante dalle norme innovative allora approvate. Ci auguriamo tutti che il dibattito sul nuovo codice penale possa riprendere al più presto, in modo da consentire anche di adattare le strutture edilizie, a una politica criminale che sia moderna, non puramente di tipo custodiale, ma capace di articolarsi nelle varie forme di trattamento previste dalla riforma penitenziaria. Credo che a questo obiettivo si debba guardare con realismo, tenendo conto della notevole e comprensibile mutevolezza con la quale sono stati impostati questi problemi. Fino a qualche anno fa si sosteneva infatti che le dimensioni di questi istituti doversero essere di un certo tipo, mentre oggi, sulla scorta delle esperienze straniere, si punta ad una struttura molto più articolata e differenziata, caratterizzata da una alta specializzazione degli stessi istituti. Questo è il dato culturale sul quale bisogna muoversi.

La legge n. 1133 del 1971 è stata fatta partendo dal presupposto della progressiva eliminazione degli istituti dislocati nelle isole, che non consentivano alcuna forma di rapporto tra la pena esterna e la pena carceraria. A questo proposito sono state manifestate opinioni diverse a causa delle nuove forme assunte dalla criminalità, che solo qualche anno fa erano impensabili. Si parlava allora di eliminare tutti i penitenziari insulari, tranne Pianosa e Porto Azzurro; sappiamo oggi invece che alcune isole sono diventate indispensabili.

Desidero poi dire che in questo momento non sono in grado di rispondere alle domande rivoltemi dall'onorevole Todros, al quale fornirò notizie dopo aver assunto informazioni sul carcere di Cuneo.

Concordo con quanto detto dal relatore sulla necessità di discutere di questi argomenti in una sede magari più ristretta di questa, raccomandando però che si agisca nell'approvazione del disegno di legge con la massima celerità.

**PRESIDENTE.** Se si vuole procedere alla nomina di un Comitato ristretto è necessario che i gruppi comunichino i nomi dei commissari designati; inoltre sarebbe opportuno, proprio per favorire la rapida discussione del provvedimento, che il Governo mettesse a disposizione del Comitato non dico il piano per l'edilizia carceraria, ma ogni notizia utile.

**PADULA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.** Vi è il piano del 1972.

**PRESIDENTE.** Ma è un piano che prescinde da una valutazione precisa e chiara del fabbisogno e dei tempi di realizzazione, da mettere a confronto con le necessità oggettive e non con i limiti di spesa che si vogliono qui rispettare. Il Governo può mettere a disposizione del Comitato tutte queste informazioni, in modo che il Comitato stesso possa lavorare speditamente e con cognizione di causa. Il Comitato, intanto, potrebbe già riunirsi nella giornata di domani, pur se l'attività della Commissione sarà molto intensa per l'esame del progetto di legge n. 1000. Forse domani non sarà necessaria la presenza del sottosegretario Padula, dato che si procederà probabilmente ad un primo esame dei dati a disposizione, cioè si tratterà di una riunione interlocutoria. Si potrebbe anche fissare sin d'ora la data

della successiva riunione, che, secondo me, potrebbe aver luogo nella giornata di venerdì in modo da concludere la settimana prossima i lavori del Comitato. Le questioni da risolvere sono molte e complesse; ciò nonostante pregherei i colleghi ed il relatore di accelerare al massimo i lavori, utilizzando magari la giornata di martedì pomeriggio della settimana prossima.

Pertanto, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito di costituire un Comitato ristretto per l'esame degli articoli del disegno di legge relativo all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena.

*(Così rimane stabilito).*

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge: Limitazioni generali di velocità per gli autoveicoli a motore (1198).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Limitazioni generali di velocità per gli autoveicoli a motore ».

L'onorevole Colurcio ha facoltà di svolgere la relazione.

**COLURCIO, Relatore.** Il disegno di legge n. 1198 trova la sua giustificazione e motivazione fondamentale nella determinazione dei limiti di velocità attraverso una forbice di 110-130 chilometri orari per rendere più sicura la circolazione stradale, sia per le autostrade, sia per le strade statali, provinciali e comunali situate al di fuori dai centri abitati. Inoltre, il disegno di legge tende ad armonizzare la nostra normativa alle risoluzioni del Consiglio europeo dei ministri del 3 dicembre del 1974 e a conseguire — anche se questo non è esplicitamente detto — una riduzione dei consumi energetici.

In base a questo disegno di legge il ministro dei lavori pubblici, di concerto con il ministro dei trasporti, fissa il limite di velocità per tutte le strade del territorio nazionale, sempre fuori dai centri abitati, e fissa anche limiti di velocità intermedie per strade ordinarie che presentano tipologie analoghe a quelle delle autostrade.

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BOTTA

COLURCIO, *Relatore*. Il disegno di legge prevede una campagna di propaganda per i nuovi limiti nei grossi centri di formazione del traffico che, a mio modo di vedere, va ulteriormente ampliata in considerazione del fatto che il provvedimento interessa 4 milioni di cittadini con licenza di guida. Oltre ad una integrazione della pubblicizzazione del divieto, il disegno di legge modifica poi il sistema delle sanzioni. In particolare, viene elevata da 5 a 15 chilometri orari la tolleranza nelle infrazioni, oltre la quale è opportuno scatti la sanzione più elevata e sono fissate sanzioni pecuniarie adeguate al valore attuale della moneta.

Nell'esprimere parere favorevole all'approvazione di questo disegno di legge, che certo risponde alla esigenza di garantire una circolazione più sicura, vorrei sottolineare, però, l'esigenza di costituire un Comitato ristretto per un ulteriore esame dell'articolato. In particolare, ritengo che debba essere riveduta la parte che contiene le sanzioni. Mi pare eccessivo, infatti, incarcerare un cittadino solo per aver superato i 145 chilometri orari di velocità. Penso che l'esigenza — condivisibile — di un certo rigore possa essere soddisfatta prevedendo come sanzione — oltre all'ammenda — per le violazioni più gravi (quelle che superano la fascia dei 15 chilometri), il ritiro della patente di guida per due mesi. Mi pare, poi, che sia necessario, in sede di Comitato ristretto, ascoltare anche le due maggiori organizzazioni interessate ai problemi della circolazione — l'ANAS e l'ACI — in particolare sul punto della estensione del limite di velocità di 130 chilometri orari stabilito per le autostrade ad altre strade che presentino analoghe caratteristiche di sicurezza.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ROCELLI. Obiettivamente non credo che sia necessario costituire un Comitato ristretto, perché basterà rimandare alla prossima settimana l'approvazione del disegno di legge e, in quella occasione, predisporre alcuni emendamenti nel senso indicato dal relatore. Anche a me, in effetti, sembra eccessivo che un cittadino, per aver supe-

rato di 15 chilometri il limite di velocità, si trovi a correre il rischio di essere sottoposto a pena detentiva.

Non so quale criterio abbia presieduto alla fissazione a 130 chilometri del limite di velocità per le autostrade: si tratta di un limite che, data la perfezione tecnica raggiunta dalle automobili, non sarà rispettato quasi da nessuno. Penso, quindi, che sia più prudente elevare a 140 chilometri tale limite e a 20 chilometri la fascia di tolleranza entro la quale le infrazioni al divieto sono punite con la sola pena pecuniaria.

Mi pare, poi, che il problema della limitazione della velocità debba essere saldato, oltre che a quello della sicurezza, anche a quello del risparmio energetico. Credo però che si esageri da questo punto di vista e che non ci si trovi in linea con gli interessi generali del paese; l'anomala situazione di sfruttamento dell'energia può infatti essere affrontata con pene pecuniarie più severe, ma sarebbe certamente sproporzionato ricorrere all'arresto fino a due mesi per un tipo di infrazioni come quelle attualmente in discussione.

CIUFFINI. Intervengo in questa discussione in relazione alle cose che ha detto l'onorevole Rocelli e, soprattutto, in base al fatto che, ove si accettasse la sua proposta, non si arriverebbe alla formazione di un Comitato ristretto. Infatti io avrei ritenuto più che sufficiente dare il mio modesto contributo nella sede ristretta, nella sede delle consultazioni, piuttosto che in questa circostanza, ma le cose dette dall'onorevole Rocelli — la prego di non aversene a male — mi hanno spinto ad intervenire.

Voglio far presente ai colleghi che non mi sembra giusto fissare con legge, da un lato, un limite di velocità e, dall'altro, accettare che questo limite venga violato. Già oggi è possibile registrare in molte autostrade, anche in base ai tempi di percorrenza indicati dai cartellini consegnati ai caselli, come la velocità media sia notevolmente superiore, almeno per certe categorie di autovetture, a quella fissata dal già ricordato decreto che la sentenza del pretore di Orvieto ha messo in non cale.

Ritengo, quindi, che non convenga ad alcuno costringere gli italiani a vivere in una permanente condizione di violazione della legge: se viviamo in uno Stato di diritto e se vogliamo affermare i valori della democrazia, dobbiamo fare leggi che

poi vengono fatte osservare. Questo discorso vale per il caso delle limitazioni di velocità, ma vale anche, ad esempio, per le leggi che facciamo nel settore urbanistico e che vengono costantemente disattese, dando luogo alla piaga dell'abusivismo. Ritengo perciò, ripeto, che la democrazia si rafforzi soprattutto non mettendo i cittadini in condizione di violare le leggi che vengono fatte dal Parlamento; pertanto, nel momento in cui noi approviamo queste leggi, ci dobbiamo preoccupare di adeguarle alla realtà concreta.

Non voglio ricordare come il dibattito sui limiti di velocità abbia appassionato — forse è il termine esatto — gli utenti dell'automobile in Italia per moltissimi anni; tutti sanno come nel nostro paese vi sia stata una divisione nettissima di opinioni fra il « partito » dei velocisti e quello dei non velocisti. Quando è sopraggiunta la crisi energetica questo dibattito è stato temporaneamente « svuotato » da quel famoso decreto che limitava la velocità, non facendo riferimento alla sicurezza ma a motivi di ordine energetico. Silenziosamente, in modo felpato, arriviamo a questo disegno di legge che è lo stesso di quello proposto nella passata legislatura, ma che viene presentato con motivazioni differenti: allora si parlava di limitazioni di velocità per fattori contingenti di ordine energetico; oggi invece si fa riferimento alla sicurezza.

Pertanto, a mio avviso si dovrebbero consultare l'ANAS e l'ACI, che rappresenta gli utenti della strada o, quanto meno, è la massima organizzazione operante nel settore e che a questo problema ha dedicato una serie di convegni a Stresa. Ripeto: è necessario andare ad un incontro, il più rapido possibile, per conoscere il parere dell'ANAS e dell'ACI e ciò per tutta una serie di motivi. In primo luogo perché nell'articolo 1 si indica nella sostanza, ma in maniera non chiara, una triplice ripartizione fra le autostrade, le strade normali e una sorta di strade intermedie. Infatti, nel secondo comma si parla di « determinate strade a carreggiate separate e con assenza di intersezioni a raso » che, in pratica, sono quasi un'autostrada. Voglio invece ricordare che l'ANAS ha costruito e messo in esercizio negli scorsi anni una rete considerevole di superstrade — non a carreggiate separate — che sono state progettate per una velocità media di 120 chilometri orari. Ipotizzare un limite di velocità più rigoroso per strade di questo genere, potrebbe, per-

tanto, configurarsi quasi come uno spreco di risorse a spese della collettività, perché si avrebbero limiti di velocità inferiori alle condizioni di sicurezza previste in sede di progettazione.

Pertanto, quanto detto dal relatore circa la necessità di una brevissima pausa di riflessione, mi appare senz'altro da condividere; in questo senso ritengo che l'onorevole Rocelli debba riflettere sulla sua proposta di non procedere alla formazione del Comitato ristretto. Vorrei inoltre ricordare che, per quanto concerne le limitazioni di velocità, esiste in Francia un disegno di legge — non so se sia diventato legge — assai interessante e che, in certo senso, attiene all'articolo 2 di questo disegno di legge. In tale articolo si afferma che « i limiti massimi generali di velocità saranno segnalati solo ai posti di frontiera... », così rispondendo alla sentenza del pretore di Orvieto. In Francia lo stesso problema sta per essere risolto — o è stato già risolto — in modo più penetrante e funzionale. Si è infatti pensato a limitazioni di velocità particolari per aree geografiche e per determinati periodi dell'anno, il cui annuncio verrà dato per radio e per televisione; in particolari condizioni, perciò, quali il rientro dalle ferie e quello domenicale nelle grandi città, o in taluni nodi autostradali o in determinate situazioni atmosferiche (nebbia, neve) è possibile, con un semplice annuncio dato alla radio e alla televisione, abbassare i limiti di velocità normalmente vigenti. Penso che anche questo problema, come gli altri, possa essere approfondito e pertanto ritengo anch'io — così come ha suggerito il relatore — che si possano esplorare tutte le varie possibilità, senza alcun pregiudizio per l'iter del disegno di legge, con la costituzione di un Comitato ristretto e con brevissime audizioni dell'ANAS e dell'ACI.

GIGLIA. Le osservazioni formulate dal collega Ciuffini mi hanno convinto che il disegno di legge in discussione non rivela alcun carattere di urgenza, non solo perché intorno al problema relativo alle limitazioni generali di velocità per gli autoveicoli a motore c'è una lunga e *vexata quaestio*, che evidentemente lascia ognuno delle proprie opinioni, ma anche perché, come ha ricordato il collega Ciuffini, da parte di altri Stati vi sono orientamenti che vanno maturando.

Pertanto, io sono contrario alla formazione del Comitato ristretto e suggerisco il rinvio puro e semplice della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

PRESIDENTE. Ho ascoltato la richiesta del relatore e gli interventi degli altri colleghi e prima di dare la parola al rappresentante del Governo, riflettendo sul fatto che la nostra Commissione è già abbastanza oberata dal lavoro di Comitati ristretti, di Comitati permanenti e via dicendo, penso che si possa rinviare la discussione del provvedimento ad una prossima seduta: nel frattempo il relatore, eventualmente coadiuvato da altri colleghi, potrebbe richiedere informazioni all'ANAS e all'ACI e riferire alla Commissione, evitando in questo modo la formalità del Comitato ristretto.

TANI. In questo quadro il relatore potrebbe anche sentire il parere della polizia stradale.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Vorrei precisare che con il provvedimento in discussione non si stabiliscono i limiti di velocità; infatti, negli interventi che ho ascoltato mi è sembrato che si evidenziasse l'inconveniente di una statuizione per legge dei limiti medesimi. Ora, nell'articolo 1 si dice che «Sulle autostrade e sulle strade statali, provinciali e comunali esterne agli abitati possono essere stabiliti, con decreto del ministro dei lavori pubblici, di concerto con i ministri dei trasporti, dell'interno e dell'industria, commercio e artigianato, da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, limiti massimi generali di velocità».

A questo proposito vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su una situazione di gravissimo disagio in cui si trovano la pubblica amministrazione e, nella fattispecie, gli organi di polizia. Infatti, tutti gli interventi — per altro numerosi — che gli organi di polizia stradale hanno effettuato per sanzionare la normativa esistente circa le limitazioni di velocità stabilite con decreto ministeriale, sono stati impugnati presso l'autorità giudiziaria e in numerose sentenze quest'ultima li ha ritenuti non applicabili in quanto viziati dalla mancanza delle indicazioni segnaletiche su tutta la rete autostradale e stradale del paese. Adempimento, questo, che compor-

terebbe evidentemente una spesa particolarmente onerosa.

Il provvedimento in discussione tende appunto a rimediare a questa situazione di gravissimo disagio degli organi di vigilanza che sono preposti alla sicurezza della circolazione nel nostro paese. Detto questo, desidero però sottolineare anche gli altri obiettivi che hanno motivato la presentazione in Consiglio dei ministri e l'approvazione, da parte del Consiglio stesso, del disegno di legge. Infatti, non possiamo ignorare l'esigenza di armonizzazione della materia a livello europeo per evitare gli inconvenienti — che non possono sfuggire ad alcuno — a cui vanno incontro gli autotrasportatori stranieri nel momento in cui si immettono nella nostra rete stradale, data la descritta situazione esistente. Ciò si pone in contrasto con i requisiti di mobilità che esistono a livello europeo e che sono tutelati dalle norme comunitarie, come per altro ricorda la risoluzione adottata il 3 dicembre 1974 dal Consiglio dei ministri dei trasporti riunitosi a Parigi.

Quindi, il primo obiettivo è quello di rimediare ad una situazione di carenza che pone in una condizione di disagio la pubblica amministrazione; il secondo obiettivo è l'auspicata armonizzazione, a livello europeo, delle norme vigenti in materia e, in ultimo, vi è lo scopo di garantire una certa condizione di sicurezza sulle nostre strade e autostrade. Infatti, non si può disconoscere che la sicurezza della circolazione è collegata strettamente alla velocità e che quanto è minore questa, tanto più elevata è la sicurezza della circolazione medesima.

Infine, ma non meno importante, vi è anche una esigenza di un contenimento dei consumi energetici, a causa dei quali il nostro paese si trova ad essere impegnato pesantemente nella propria bilancia dei pagamenti.

Precisato questo, debbo dire che non capisco la funzione che dovrebbe assolvere un Comitato ristretto in una situazione del genere. Infatti, la mia esperienza parlamentare mi porta a comprendere l'utilità di un Comitato ristretto in presenza di varie proposte da coordinare; ma nel caso concreto vi può essere, al massimo, la presentazione di emendamenti, per altro auspicabili se migliorativi del testo originario. Quindi, la costituzione del Comitato ristretto appesantirebbe l'*iter* del provvedimento; senza dimenticare che il relatore e



altri commissari potrebbero ascoltare in via informale tutte le fonti che ritenessero opportuno sentire.

Detto questo, desidero aggiungere alcune considerazioni in merito agli altri articoli. Non sono d'accordo con coloro che hanno definito esagerato prevedere tra le altre sanzioni quella dell'arresto. Tale sanzione è applicata in numerosi paesi ed è giusto che a violazioni gravi corrispondano punizioni gravi. Non è possibile sostenere che l'infrazione in questione debba essere punita solo con una sanzione di tipo amministrativo. È quindi opportuno prevedere l'arresto almeno come pena alternativa a quella pecuniaria.

Non ritengo inoltre che sussistano le difficoltà ipotizzate da alcuni degli intervenuti nel dibattito riguardo al fatto che il limite di velocità previsto dal provvedimento non risulterebbe comprensibile quando riferito a strade le cui caratteristiche siano quelle proprie delle autostrade. Il disegno di legge dispone, infatti, che, quando una strada statale ha le caratteristiche di un'autostrada, il limite di velocità sia uguale a quello previsto per le autostrade.

CIUFFINI. La soluzione indicata nella relazione che accompagna il disegno di legge è più elastica e consentirebbe di risol-

vere il problema caso per caso. La relazione afferma, infatti, che nelle strade ordinarie che rispondano a quei requisiti di sicurezza che sono propri delle tipologie autostradali, potranno essere stabiliti limiti di velocità intermedi.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Ritengo che quanto previsto dall'articolo 1 sia sufficiente a risolvere nel modo migliore il problema. Sono del parere che, se un rinvio della discussione deve avvenire, esso non debba essere troppo lungo. Dopo che il relatore avrà acquisito ulteriori informazioni, sarà possibile discutere il disegno di legge in una delle prossime sedute.

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

**La seduta termina alle 12,30.**

---

IL CONSIGLIERE VICARIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO