

COMMISSIONE IX  
LAVORI PUBBLICI

55.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE

	PAG.
<b>Missioni:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	733
<b>Proposte di legge (Discussione e rinvio):</b>	
CALVETTI ed altri: Norme per la disciplina delle opere che si eseguono a totale carico dello Stato o con il concorso o contributo del medesimo (1703);	
CALVETTI ed altri: Norme recanti snellimenti procedurali per la esecuzione di opere pubbliche (3461) . . . . .	733
PRESIDENTE . . . . .	733, 736, 740, 741
ACHILLI, <i>Relatore</i> . . . . .	734
BUSERO . . . . .	740
CALVETTI . . . . .	736
CARRA . . . . .	740
RUSSO VINCENZO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	737, 740, 741
TANI . . . . .	737
TODROS . . . . .	738
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena (3466) . . . . .	741
PRESIDENTE . . . . .	741, 746
BUSERO . . . . .	746
PADULA, <i>Relatore</i> . . . . .	741

La seduta comincia alle 9,50.

CALVETTI, *Segretario*. Legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che è in missione per ragione del suo ufficio il deputato Pica.

**Discussione delle proposte di legge Calvetti ed altri: Norme per la disciplina delle opere che si eseguono a totale carico dello Stato o con il concorso o contributo del medesimo (1703); Calvetti ed altri: Norme recanti snellimenti procedurali per la esecuzione di opere pubbliche (3461).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Calvetti, Carra, Borghi, Del Duca, Degan, Botta, Miroglio, Traversa, Sisto, Pisoni, Marchetti, Bottari, Nannini: « Norme per la disciplina delle opere che si eseguono a totale carico dello Stato o con il concorso o contributo del medesimo »; e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Calvetti, Achilli e Fusaro:

« Norme recanti snellimenti procedurali per l'esecuzione di opere pubbliche ».

Comunico che la I Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole all'approvazione di entrambi i provvedimenti di legge.

L'onorevole Achilli, relatore su entrambi i provvedimenti, ha facoltà di svolgere la relazione.

ACHILLI, *Relatore*. La relazione che accompagna la proposta di legge n. 1703 è così ampia, e gli articoli proposti alla nostra attenzione sono tanto semplici e chiari, nel loro contenuto, che a me resta poco da aggiungere per l'illustrazione del provvedimento stesso. Vorrei far notare che esso è stato formulato nel tentativo di semplificare alcune procedure che oggi ritardano la programmazione e l'attuazione di taluni progetti di opere che si eseguono o a totale carico dello Stato, o con il concorso ed il contributo dello Stato medesimo. La preoccupazione fondamentale dei presentatori della proposta di legge è stata infatti quella di evitare la formazione di residui passivi, cioè di accorciare i tempi tra l'impegno delle somme e la loro effettiva utilizzazione. Nella relazione inoltre si distingue tra diversi tipi di residui, attribuendo la qualifica di residui passivi veri e propri a quelle somme già impegnate ma non ancora erogate, e definendo invece residui di stanziamento le somme non impegnate (malgrado siano state già stanziare) per mancanza di precise scelte politiche.

In entrambe le proposte di legge al nostro esame, si fa riferimento a una serie di adempimenti dei provveditori alle opere pubbliche, degli ingegneri capo del genio civile e delle prefetture, volti ad evitare la duplicità dei controlli, o i visti di questo o di quell'Ente, che hanno solo carattere formale, e non sostanziale: tutto ciò, come dicevo, al fine di evitare i tempi morti.

In particolare, l'articolo 1 della proposta di legge n. 1703 consente che, in deroga alle vigenti norme legislative e regolamentari, l'ingegnere capo dell'ufficio del genio civile, competente per territorio, sia autorizzato ad approvare, senza bisogno di formale approvazione superiore, né di riscontro da parte degli organi di controllo, normali varianti che non comportino maggiori spese, o che, se anche le comportano, siano nei limiti della somma già prevista per le spese imprevedute nei capitolati, e delle somme che si ottengono come risparmio dal ribasso d'asta. Questa facoltà dell'ingegnere capo del genio civile ha quindi

un ambito ben definito, in quanto sia il ribasso d'asta che le somme già indicate come imprevedute sono contenute negli stanziamenti globali delle opere stesse.

Tale facoltà, inoltre, è estesa, per le opere che si eseguono in concessione, e per quelle che si eseguono con il concorso o il contributo dello Stato, all'organo competente di ciascun Ente concessionario o beneficiario del concorso o del contributo statale.

Da un'interpretazione, che la discussione generale potrà poi chiarire, sembra che in questo modo si voglia delegare a tale funzione il responsabile dell'ufficio tecnico, o il responsabile amministrativo, comunque, dell'Ente concessionario; ora, nel caso della legge n. 641 del 1967, citata nei provvedimenti in discussione, l'ente concessionario è il comune, e non c'è dubbio quindi che sia il comune ad avere una facoltà del genere, purché naturalmente si rimanga nell'ambito delle somme stanziare.

Con l'articolo 2 viene demandato all'ingegnere capo del genio civile, per le opere di competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici e che si eseguono a totale carico dello Stato, l'approvazione degli elaborati tecnico-contabili di revisione dei prezzi contrattuali stabiliti nelle vigenti disposizioni legislative. Ciò per evitare che, anche in questo caso, vi sia una duplicità di controllo che ritardi l'*iter* dei progetti in questione, dal momento che la trasmissione di tutti gli atti tecnico-contabili all'organismo superiore comporta una revisione di tutto quanto costituisce la contabilità effettiva delle opere stesse; ad evitare che questo lavoro si ripeta due, tre volte, dovrebbe bastare l'attestazione iniziale dell'ingegnere capo del genio civile, che di fatto si assume tutta la responsabilità del controllo stesso.

Con l'articolo 3 si estendono le disposizioni di cui al quinto e sesto comma dell'articolo 16 e al secondo comma dell'articolo 17 della legge 28 luglio 1967, n. 641, a tutte le opere di competenza dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, del magistrato alle acque e del magistrato per il Po, che si eseguono in concessione o direttamente, a totale carico dello Stato, o con il suo concorso in capitale. Questa disposizione è prevista per accelerare i pagamenti. Infatti l'articolo 16 della predetta legge 28 luglio 1967, n. 641, al quinto comma prevede che, fino alla concorrenza del novanta per cento dell'importo delle opere affidate in concessione, la somma relativa è corrisposta ratealmente agli Enti concessionari in base a certificati di pagamento, da emetter-

si dai competenti uffici del genio civile, attestanti che le rate proposte trovano riscontro nello stato di avanzamento dei lavori, nei patteggi contrattuali e nelle previsioni dei relativi progetti approvati. Si stabilisce inoltre che la rata di saldo, pari al restante dieci per cento, sarà erogata in base al collaudo disposto dal provveditore regionale alle opere pubbliche.

Il sesto comma dell'articolo 16 della medesima legge n. 641 prevede poi che i pagamenti delle rate di acconto sono disposti dal Provveditorato regionale alle opere pubbliche, mediante visto di autorizzazione sui certificati emessi dagli uffici del genio civile (come prescritto dal precedente comma dell'articolo stesso) escluso ogni altro atto a corredo prescritto dalle vigenti norme legislative e regolamentari.

Proporremmo di estendere questa procedura — che nel caso della legge 28 luglio 1967, n. 641, ha dato esiti positivi, contribuendo a snellire i procedimenti che per effetto delle disposizioni vigenti sono estremamente complessi — a tutte le opere di competenza dei provveditorati alle opere pubbliche poiché in tal modo si potrebbe pervenire, pur mantenendo in vita i controlli sostanziali, alla definizione di procedure più rapide.

Agli stessi concetti si ispira la proposta di legge n. 3461, contenente ulteriori disposizioni che vale la pena di richiamare ed illustrare in quanto afferenti anche la potestà dei comuni in materia di decisioni ed al controllo espletato dalla Giunta provinciale amministrativa.

Infatti, l'articolo 1 della proposta di legge n. 3461 recita: « Sono dichiarate immediatamente esecutive le deliberazioni dei consigli comunali e provinciali e quelle dei competenti organi degli altri enti pubblici, aventi per oggetto opere pubbliche da eseguire con il concorso o con il contributo dello Stato, oppure da eseguire a totale carico dello Stato ma per sua delega o concessione oppure con altra forma di affidamento ». Attualmente infatti le delibere relative a queste opere — che vengono analizzate compiutamente dagli organi tecnici dell'amministrazione dello Stato — devono subire un vaglio di legittimità da parte della Giunta provinciale amministrativa, che si risolve in un controllo puramente formale, dal momento che i progetti e le opere stesse subiscono un esame molto più approfondito da parte degli organi tecnici. Le opere realizzate a totale carico dello Stato, o mediante contributi dello Stato, sono già state sottoposte quindi, ad un attento control-

lo al momento dell'affidamento della concessione, il che dimostra la inutilità di una ulteriore analisi da parte della Giunta provinciale amministrativa.

Il secondo articolo di questa proposta di legge dà facoltà ai provveditori regionali alle opere pubbliche di accreditare ai competenti ingegneri capi degli uffici del genio civile i fondi relativi ai pagamenti per lo stesso tipo di opere, snellendo così ancora una volta un processo che, diversamente, accentrerebbe presso il provveditorato alle opere pubbliche i mandati di pagamento, con conseguente notevole dilazione dei tempi necessari per il compimento delle operazioni relative.

L'articolo 3, invece, riguarda la concessione della delega per l'esecuzione di opere di edilizia scolastica e, principalmente, le somme stanziare per l'acquisto di terreni: infatti la legge 28 luglio 1967, n. 641, prevede la possibilità di acquisizione dell'area da parte dello Stato, salvo rimborso da parte del comune dell'onere relativo all'area stessa.

Questo complesso di norme, a parere del relatore, potrebbe subire dopo la discussione sulle linee generali — ove la Commissione lo ritenesse opportuno — un vaglio approfondito in sede di comitato ristretto al fine di armonizzare le due proposte di legge, eliminando eventuali sovrapposizioni di norme analoghe. Inoltre tale opera, a mio avviso, si rende necessaria anche alla luce di un importante avvenimento che sta per realizzarsi e cioè la emanazione dei decreti delegati e quindi del coordinamento fra le diverse competenze dell'amministrazione centrale e delle regioni, da una parte, e degli organismi dello Stato decentrato che rimangono in vita, dall'altra. Non solo, ma alcune di queste norme possono essere rivedute anche alla luce di quello schema di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici che il ministero stesso ha già elaborato e che noi quindi, in questa sede, dobbiamo tenere presente — almeno nelle sue linee generali — allo scopo di evitare che queste proposte di legge, diventando operanti, alle soglie di questa innovazione possano assumere un'importanza maggiore di quella che esse non vogliono assumere.

A mio giudizio, queste norme avrebbero dovuto trovare spazio — forse più opportunamente — nella legge n. 291 del 1971, se avessimo avuto più tempo per meditare sulla legge stessa senza essere pressati, come fummo, da esigenze di natura politica che ci obbligarono ad osservare determinate scadenze, per cui le esigenze espresse dai presentatori delle proposte in esame — e largamente accol-

te dal relatore — sussistono ancora insoddisfatte.

Alcuni colleghi, in via informale, mi hanno preannunciato la necessità di intervenire con ulteriori norme in modifica della legge 28 luglio 1967, n. 641 per consentire la spesa immediata delle somme ancora non impegnate. Una breve ricognizione effettuata presso il Ministero dei lavori pubblici sembra fugare, da un certo punto di vista, le notizie diffuse in questi giorni alla stampa circa la giacenza di ottocento miliardi che si sarebbe determinata. Non c'è dubbio che i colleghi dovrebbero, in sede di comitato ristretto, analizzare attentamente qualsiasi proposta che oggi possa apportare uno snellimento alle procedure vigenti in quanto, innegabilmente, l'immediato impiego di tutti i fondi pubblici stanziati può favorire la ripresa dell'attività edilizia in questo momento congiunturale.

Concludo quindi pregando l'onorevole Presidente di tener conto della mia richiesta di costituzione di un comitato ristretto il quale, in pochissimo tempo, potrebbe portare a compimento i suoi lavori elaborando un testo unitario delle due proposte di legge da sottoporre poi alla Commissione.

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

**CALVETTI.** Desidero ringraziare i colleghi per la considerazione accordata alle due proposte di legge e mi associo alla richiesta di costituzione di un comitato ristretto formulata dal relatore, in quanto i presentatori non considerano il loro testo uno schema rigido, ma un insieme di norme suscettibili di integrazioni ed adattamenti.

Vorremmo cogliere l'occasione perché tutti diano il proprio contributo — anche in base alle esperienze fatte finora — affinché questi snellimenti delle procedure si possano attuare.

Nel passato abbiamo posto in evidenza che uno dei motivi gravi di ritardo è costituito dai cosiddetti tempi tecnici. Ma, esaminando a fondo la situazione, dobbiamo riconoscere che questi sono largamente superati dai tempi amministrativi, che precedono ed accompagnano i tempi tecnici stessi: ciò proprio per le norme che sono in vigore in questo campo, e che se potevano adattarsi alla situazione di alcuni decenni fa, oggi non rispondono più alle necessità in cui ci troviamo nell'espletare i lavori relativi alle opere pubbliche. In particolare, si fa cenno al pagamento delle rate di acconto e ai saldi. A questo proposito, vorrei ricordare che uno dei motivi ed

anche dei pretesti addotti dalle varie imprese edilizie per giustificare la loro non partecipazione alle gare di appalto si riferisce all'insicurezza dei tempi nei quali potranno avere i fondi, sia come rate di acconto, che come saldi. Ora noi dobbiamo riconoscere che effettivamente c'è questo eccessivo ritardo. Inoltre, l'approvazione di ogni piccola variante deve essere preceduta da numerosi atti, con lunghe e complesse procedure, ed ogni stato di avanzamento è soggetto al controllo della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, con conseguente duplice documentazione ed esame particolareggiato di ogni documento. E sappiamo come anche un'imperfezione di carattere formale possa causare il rinvio delle pratiche, e quindi il ripristino dell'intera procedura.

Nel prendere in considerazione le proposte di legge in esame, teniamo presente che nel congresso che si sta svolgendo in questi giorni a Riva del Garda i magistrati della Corte dei conti hanno sottolineato la necessità che le loro funzioni vengano adeguate alle nuove esigenze. Le tesi da essi esposte sono per la verità di duplice ordine: alcuni vorrebbero conferire un potere di controllo più rigido alla Corte dei conti, estendendolo persino al merito, mentre altri (e sono la maggioranza) auspicano che per la gran parte degli atti si possa studiare una forma di controllo non più preventiva, ma soltanto finale.

Quest'ultima tesi è quella che in sostanza abbiamo cercato di esprimere con le proposte di legge in discussione, che pertanto risultano aderenti alla realtà attuale. Associandomi al Relatore, invito anch'io i colleghi tutti a dare il loro contributo per eventuali integrazioni e miglioramenti dei testi legislativi, anche in riferimento a possibili snellimenti da introdurre circa l'applicazione della legge n. 641 del 1967, e alla facilitazione dell'acquisizione delle aree. Infatti, con l'attuale sistema, poiché la spesa dell'area è a carico dell'Ente locale, la Cassa depositi e prestiti non è abilitata a concedere mutui per acquisizione delle aree per l'edilizia scolastica, e questa (assieme ad altre che esamineremo a tempo opportuno) costituisce un grave ritardo per l'applicazione di quanto previsto dalla citata legge n. 641.

Voglio fare notare, a questo proposito, che i dati e le cifre forniti in questi giorni dalla stampa rispondono a verità solo relativamente ad alcune regioni. In base a dati più recenti, si rileva che l'esecuzione delle opere relative all'edilizia scolastica procede in modo difforme nelle singole regioni, così che rimangono an-

cora insoluti alcuni problemi. Ci sono regioni che oggi sono al passo con le esigenze attuali, in rapporto a quei tempi che oggi noi vorremmo abbreviare: tempi amministrativi, più che tecnici. Ci sono viceversa altre regioni (ad esempio, il Lazio) in cui non è stato iniziato neppure il cinque per cento delle opere previste relative all'edilizia scolastica.

Quindi, nell'analisi che dovremo compiere, sarà necessario avere presente la situazione delle varie regioni, affinché gli ostacoli che intendiamo rimuovere siano quelli effettivi, e non si generalizzi una situazione che, se desta delle preoccupazioni, si presenta però così diversificata nelle varie parti del nostro paese.

Infine, associandomi alla richiesta, avanzata dal Relatore circa la formazione di un comitato ristretto, mi auguro che in quella sede si possano studiare norme che risultino più aderenti alla nuova realtà dell'istituto regionale di quelle attualmente in vigore.

TANI. Mentre occorre mettere in evidenza la sensibilità e la continuità con le quali l'onorevole Calvetti ed altri colleghi hanno richiamato l'attenzione — mediante varie proposte di legge — intorno all'esigenza di uno snellimento delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche, credo si debba pure sottolineare le carenze del Governo a questo proposito. Esso ha infatti lasciato che le cose andassero avanti fino al punto di determinare la presente situazione (che insisto nel definire grave e drammatica) consistente nell'accumularsi di migliaia di miliardi di residui passivi...

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. La responsabilità è del Governo e del Parlamento, perché tutti dobbiamo rispettare le leggi...

TANI. Ma insisto sul fatto che questa situazione è nota da tempo, e richiedeva un intervento del Governo. Proprio in questi giorni si è avuta, presso il Ministero dei lavori pubblici, una riunione dei provveditori alle opere pubbliche, ricevuti anche dal Presidente del Consiglio dei ministri. In questa occasione, si è manifestato l'impegno per la formulazione, entro pochi giorni, di un quadro degli interventi di prossima esecuzione, ed inoltre si è creata una nuova Commissione di studio, presieduta dal senatore Zannier, con il compito di studiare delle proposte per lo snellimento delle procedure relative all'esecuzione di opere pubbliche, specie per quanto riguarda quel-

le di edilizia scolastica. E la drammaticità dell'attuale situazione non è sottolineata solo da noi, come opposizione, ma anche da un comunicato stampa del Ministero dei lavori pubblici, in cui si parla appunto delle opere di edilizia scolastica.

È pertanto necessario un approfondito esame, da parte nostra, di tutta la situazione esistente nel settore: tale dibattito, già richiesto dalla mia parte politica, dovrà poi portare a concrete decisioni circa le opportune iniziative urgenti da promuovere.

Vorrei aggiungere che, mentre concordo con la proposta, formulata dal Relatore, di procedere alla nomina di un comitato ristretto per l'esame approfondito dei provvedimenti di legge in discussione, devo però sottolineare fin d'ora un certo limite di intervento che si evidenzia dalla considerazione dei provvedimenti stessi.

A mio avviso, è cioè opportuno provvedere allo snellimento delle procedure relative all'approvazione dei progetti da parte dei provveditori alle opere pubbliche degli uffici del genio civile e dei vari organi del Ministero dei lavori pubblici: ma il centro del problema, secondo me, riguarda la automaticità dei finanziamenti, oltre naturalmente la disponibilità delle aree: sarebbe quindi auspicabile che si procedesse ad una accurata verifica complessiva onde predisporre adeguati piani di intervento.

Per quanto riguarda poi la legge 28 luglio 1967, n. 641, concernente l'edilizia scolastica, noi ci troviamo di fronte alla urgente necessità di provvedere ad ulteriori finanziamenti per poter garantire l'appalto delle opere, dato lo slittamento dei prezzi che ha reso inadeguati i finanziamenti fin qui concessi.

Riterrei quindi opportuno procedere ad un esame delle due proposte di legge in sede di comitato ristretto, in modo da pervenire ad un efficace coordinamento delle stesse: inoltre, in quella sede, potrà essere presa in considerazione una nostra proposta, ancora in fase di stampa. Sono inoltre dell'avviso che il comitato ristretto al quale verrà affidato il compito della armonizzazione delle due proposte di legge in esame debba tener presente anche il problema del prossimo trasferimento dalla competenza dello Stato a quella delle regioni delle funzioni amministrative relative al settore dei lavori pubblici, e ciò in particolare per il settore dell'edilizia scolastica: di conseguenza, l'esigenza di questo coordinamento deve essere valutata tenendo ben presente lo schema dei decreti delegati — nonché le giuste critiche avanzate unitariamente dalle Re-

gioni mediante i quali si attuerà il trasferimento stesso: decreti delegati che dovrebbero essere approvati ed emessi entro il 31 dicembre.

Concludendo, quindi, mi dichiaro favorevole alla costituzione di un comitato ristretto attraverso il quale offrire il nostro contributo allo snellimento delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche ed al miglioramento dell'attuale carente situazione.

TODROS. Vorrei aggiungere alcune considerazioni a quanto già dichiarato dal collega Tani.

Desidero innanzitutto ricordare al rappresentante del Governo, rispondendo ad una sua interruzione circa le responsabilità relative alla formazione dei residui ed ai ritardi nella esecuzione delle opere pubbliche, che la materia della accelerazione della spesa pubblica viene ormai discussa da decenni in questa Commissione, in occasione della presentazione di provvedimenti parziali o di carattere congiunturale, o di altri provvedimenti che la iniziativa parlamentare sottopone alla nostra attenzione. Noi abbiamo sempre insistito sul fatto che i nodi da sciogliere nell'esecuzione delle opere pubbliche non riguardano solo le fasi interessate dalle due proposte di legge al nostro esame, ma tutte le fasi durante le quali la realizzazione di un'opera pubblica viene ad essere interrotta. Per quanto concerne il reperimento delle aree per la esecuzione delle opere pubbliche, speriamo di poter risolvere in parte le difficoltà che nascono con la legge di riforma della casa, anche se dopo gli emendamenti apportati dal Senato ritengo che le accelerazioni previste da questa Commissione non possano aver luogo e che le procedure di esproprio incontreranno notevoli remore e correremo il rischio di dar vita a contenzioso e ritardi come avveniva applicando la legge del 1865: infatti le nuove procedure, a causa della loro complessità e dei cavilli contenuti negli emendamenti apportati dal Senato, risulteranno più lunghe di quanto non fossero le procedure precedenti; non solo, ma avremmo lo svantaggio di non poter più eseguire l'esproprio con i sistemi precedenti ed inoltre, se non modificheremo la legge suddetta, dovremo nel futuro affrontare difficoltà notevolissime che deriveranno, oltre che dalle procedure complesse messe in atto, anche dai giudizi che le norme in questione determineranno di fronte al Consiglio di Stato ed alla Corte costituzionale.

Non dobbiamo poi trascurare il secondo problema del finanziamento diretto a totale

o parziale carico dello Stato: nel tramutare infatti questo finanziamento in certezza di impiego delle somme stanziare troviamo di fronte a noi enormi problemi da affrontare. In parte di essi ci siamo già occupati, per quanto riguarda il settore viario, (estensione della facoltà di garanzia da parte dello Stato sulla somma ammessa al contributo), ma in parte essi sussistono ancora. Debbo inoltre affermare che quanto è stato detto circa i benefici apportati dalla legge n. 641 non corrisponde a verità. In Piemonte, ad esempio, sono ancora giacenti dei progetti presentati un anno fa, perché la Commissione competente, pur seguendo una procedura più snella che non nel passato si sofferma, poi, con mentalità burocratica, su particolari veramente secondari determinando così sensibili rinvii nell'approvazione dei progetti. Tutto ciò implica, in un momento di instabilità dei prezzi che negli ultimi dieci mesi nel campo dell'edilizia pubblica hanno subito una lievitazione oscillante tra il venti ed il cinquanta per cento, il fallimento delle gare d'appalto che, qualora vengano eseguite, vanno deserte in quanto i prezzi previsti dai progettisti ed approvati nelle perizie estimative diventano inadeguati. Questo aumento è indotto in parte anche dalla combutta degli imprenditori, i quali, ormai assuefatti agli utili speculativi provenienti dall'appalto di opere private, desidererebbero trasferire tali profitti anche in campo pubblico. Vorrei inoltre far notare all'onorevole sottosegretario che, pur essendo vero che l'iniziativa parlamentare deve agire per il superamento di questo stato di cose, nel passato sovente si sono avute prese di posizione da parte del Governo, il quale ha promesso, attraverso commissioni competenti di studiare la materia ed ha modificato con disegni di legge numerosissime volte la normativa relativa alla esecuzione delle opere pubbliche, creando confusione e contraddizione di norme.

Il Governo, che aveva costituito apposite Commissioni, non ha mai tramutato le proposte formulate in iniziative legislative. E oggi, di fronte alle proposte di legge in discussione, sia i gruppi di maggioranza che quelli di opposizione non hanno gli elementi e i dati che permettano di ricostruire il quadro organico, generale, di tutta la situazione, e delle remore che si frappongono alla esecuzione delle opere pubbliche.

Vorrei inoltre far presente all'onorevole Sottosegretario che qui è in atto uno scontro reale tra bisogni del paese e politica del Governo. Occorre parlare con molta chiarezza;

è inutile infatti continuare a dire che si vogliono sbloccare i residui passivi per eseguire le opere pubbliche necessarie al Paese, quando poi si verificano certi fatti: e in primo luogo che la politica finanziaria, creditizia e di impiego delle somme attuata dal Governo è in realtà in contrasto con la possibilità di accelerare la spesa pubblica. A questo proposito, noi tutti ricordiamo la polemica qui avvenuta con il Ministro del tesoro Ferrari Aggradi in occasione della discussione della legge di riforma della casa. È chiaro infatti che per eseguire le opere pubbliche bisogna ricorrere in parte — per quelle non a totale carico dello Stato — al credito degli Istituti finanziari, e della Cassa depositi e prestiti. Ora noi vediamo che questa ultima (a quanto risulta da una relazione dell'ufficio studi del Ministero dei lavori pubblici) negli ultimi sette-otto anni ha concesso mutui di cinquanta miliardi per l'esecuzione delle opere pubbliche, mentre sono stati concessi ben tremila miliardi all'edilizia speculativa privata: questa è la politica di credito che il Governo porta avanti attraverso la Banca d'Italia. Appare chiara, quindi, la volontà della maggioranza di comprimere la spesa pubblica, stanziando le cifre e poi diluendo nel tempo la loro utilizzazione.

Ma accanto a tutto ciò, occorre sottolineare la corresponsabilità gravissima di tutto l'apparato burocratico dello Stato, che ormai vecchio e superato difende le sue posizioni di potere a tutti i livelli: e si verifica che il funzionario meno capace dell'ufficio del genio civile si assume il compito di respingere un progetto di centinaia di milioni, applicando ottusamente vecchi regolamenti, e giudicando quindi incapaci professionisti, sindaci, consiglieri comunali, provveditori alle opere pubbliche e burocrati superiori a lui che hanno espresso il loro parere positivo su quel progetto.

Pertanto, in base all'esperienza acquisita e alle delusioni che ho avuto in tutti questi anni, dubito che qualunque provvedimento possa arrecare oggi un reale beneficio se prima non si allontanano i due ostacoli principali: la volontà del Governo di non impegnare la pubblica finanza e l'azione degli Istituti creditizi per dare realmente sbocco all'esecuzione delle opere pubbliche, e la carenza dell'apparato burocratico.

L'unica prospettiva confortante che si apre in questo quadro è costituita dalle Regioni: speriamo che possa presto iniziare un nuovo periodo, con il sollecito trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nelle materie di competenza del Ministero dei la-

vori pubblici, e con la ristrutturazione del Ministero stesso. Perciò, giustamente, il collega Tani ha sollecitato un dibattito intorno alle proposte di legge in esame che tenga ben presente la nuova realtà delle Regioni. Alle richieste formulate dal collega vorrei ora aggiungere delle altre.

Innanzitutto, vorrei ricordare che la mia parte politica ha chiesto con lettera al Presidente della Commissione lo svolgimento di un dibattito sull'edilizia scolastica, problema che si è riacutizzato in questi giorni, in occasione dell'apertura dell'anno scolastico. Questa discussione dovrebbe avvenire in un'apposita seduta, durante la quale ci siano forniti tutti i dati relativi, e vengano studiati (particolarmente in riferimento ai provvedimenti in discussione) quei miglioramenti che rendano immediatamente utilizzabili i fondi predisposti dalle leggi speciali per l'edilizia scolastica.

E a questo proposito, onorevole Sottosegretario, non veniamo a raccontare delle storie, perché noi tutti ricordiamo — anche in questo caso — quanto avvenuto durante l'ultima fase della battaglia per la legge sulla casa. Per due mesi il Governo ci è andato chiedendo di approvare un provvedimento anticongiunturale di emergenza, stralciando certe disposizioni per accelerare le procedure relative all'esecuzione di opere pubbliche. Ma quando abbiamo acceduto a tale richiesta, formulando quelle norme che poi si sono concretate nella legge n. 291, ci siamo trovati di fronte a delle proposte del Governo incomplete e vergognose. In una notte, affrettatamente, abbiamo dovuto predisporre un provvedimento, cercando di fare il possibile per tamponare le falle delle proposte governative. Se ne avessimo avute di serie, le avremmo potuto trasformare in quella legge di emergenza: ma non c'erano addirittura delle proposte del Governo per accelerare le procedure d'impiego dei fondi destinati all'edilizia scolastica. O meglio, c'era una sola proposta (che noi abbiamo poi respinto) formulata da parte del Ministro della pubblica istruzione, e concernente il trasferimento all'IRI della costruzione di scuole: tesi che il Ministro stesso ha ripreso in questi giorni, durante un suo intervento alla televisione, in occasione dell'apertura dell'anno scolastico, appoggiato questa volta da una dichiarazione del Ministro Giolitti concessa, sempre alla televisione, sulla situazione economica del paese.

Ora, è evidente che così non si può andare avanti, e s'impone un chiaro dibattito tra Governo e Commissione lavori pubblici su tali questioni.

In secondo luogo, vorrei anche ricordare che, seppure esiste una Commissione interparlamentare per esaminare i decreti delegati e relativi al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative ed al riassetto del Ministero dei lavori pubblici, il nostro gruppo ha anche chiesto un incontro tra Commissione lavori pubblici e Governo, nel quale avvenga un esame di questi decreti. Certo, esso avverrà in una forma diversa da quella che consente il rapporto Commissione interparlamentare-Governo, e solo a titolo informativo e di contributo di lavoro. Gli eventuali suggerimenti dovranno poi tradursi — anche in riferimento alle proposte di legge in esame — in norme che non ledano le competenze delle Regioni ancor prima che si esplichino concretamente. Oltre ad esaminare le proposte inviate alle Regioni circa il trasferimento delle funzioni nel settore delle opere pubbliche, chiediamo infine che il Governo riferisca in questa riunione sulle proposte di riorganizzazione del Ministero dei lavori pubblici.

PRESIDENTE. Vorrei fare ora il punto della situazione. In questa prima parte della seduta sono state avanzate tre richieste: la prima, sulla quale mi pare convergano le opinioni favorevoli di tutti i colleghi, riguarda la costituzione di un comitato ristretto al quale affidare il compito di approfondire il contenuto delle due proposte in esame, apportandovi eventualmente delle integrazioni, anche in relazione al ricordato schema dei decreti delegati, per altro noto solo in forma privata, non essendovi stata alcuna comunicazione ufficiale. Qual è l'opinione del Governo in merito?

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo è favorevole all'accoglimento della proposta di costituzione di un comitato ristretto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di procedere alla costituzione di un Comitato ristretto.

*(È approvata).*

Mi riservo di procedere alla nomina dei membri del comitato stesso e chiedo in proposito la collaborazione dei colleghi che saranno chiamati a farne parte per la definizione del calendario dei lavori. Riterrei opportuno non dichiarare chiusa la discussione sulle linee generali. Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Abbiamo poi un secondo problema sul quale mi riservavo di intervenire in fine di seduta, ma che è salito incidentalmente alla ribalta in questa prima parte dei nostri lavori odierni. Da parte del gruppo comunista, come hanno ricordato i colleghi Tani e Todros, è giunta alla Presidenza una richiesta di svolgimento di un dibattito, in sede di Commissione lavori pubblici e con intervento del ministro, sulla grave attuazione che si è determinata nel settore dell'edilizia scolastica. Analoga richiesta inoltre, secondo quanto mi è stato detto dagli onorevoli Tani e Busetto, è stata avanzata al ministro stesso. Prego quindi il rappresentante del Governo di farsi interprete, presso l'onorevole Lauricella, di questa istanza del gruppo comunista — che penso possa essere condivisa dai colleghi degli altri gruppi — affinché si svolga un dibattito sulla base di comunicazioni che il Governo potrà fare alla nostra Commissione in ordine alla situazione attuale nel ramo dell'edilizia scolastica.

CARRA. La richiesta del gruppo comunista è indirizzata solo al ministro dei lavori pubblici?

PRESIDENTE. La lettera è indirizzata al Presidente della Commissione IX.

CARRA. La nostra adesione alla richiesta presentata dai colleghi comunisti è legata alla necessità di effettuare un dibattito in sede di riunione congiunta delle Commissioni VIII e IX sul tema dell'edilizia scolastica, in modo da consentire la contemporanea presenza dei due ministri competenti.

BUSETTO. Noi ci proponiamo di fare un analogo passo — ovviamente previo accordo col gruppo comunista della Commissione VIII — presso il Presidente della Commissione pubblica istruzione, tenendo però presente il fatto che in questo periodo tale Commissione è impegnata nell'esame della legge sulla riforma universitaria, per cui riterremo opportuno attendere ancora qualche giorno. Naturalmente, prima di avanzare questa nostra richiesta prenderemo contatti anche con i colleghi degli altri partiti: si tratta, comunque, di una riserva di ordine temporale, non politico.

PRESIDENTE. D'accordo con il collega Carra, riterrei opportuno che il dibattito si svolgesse con la partecipazione contemporanea del ministro dei lavori pubblici e del ministro della pubblica istruzione, e quindi in sede di commissioni riunite.



Infine, il terzo problema emerso nella seduta odierna, (sul quale l'ufficio di presidenza si era già soffermato la scorsa settimana, riservandosi di esaminare le possibilità procedurali di pervenire ad un dibattito) concerne il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di lavori pubblici dallo Stato alle regioni e la parallela ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici. Su questo punto, purtroppo, non sono in grado di sciogliere la riserva. Potrò pronunciarmi in merito solo dopo aver esaminato le alternative procedurali consentiteci, rese più complesse, per altro, dall'esistenza della Commissione interparlamentare cui è demandato il compito di esprimere il suo parere in proposito.

A questo punto, quindi, invito il rappresentante del Governo a rendere noto se intenda fare delle dichiarazioni in questa sede o a conclusione della discussione sulle linee generali.

**RUSSO VINCENZO**, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Una risposta organica a quanto sottoposto alla considerazione del rappresentante del Governo sarà fornita a conclusione del dibattito.

Debbo però sin d'ora affermare che, nel corso della discussione, accanto ad utili indicazioni, sono state registrate anche sommarietà e virtualità di valutazioni e di prospettive che certamente non agevolano la oggettiva e seria valutazione di un grave problema qual è quello dell'abbattimento dell'anelasticità della spesa pubblica. A mio giudizio esistono alcuni motivi di fondo che insieme dobbiamo cercare di enucleare e di superare.

Senza dubbio, la possibilità di coordinare, segnalare o proporre soluzioni in questo settore non è affidata esclusivamente alla responsabilità del Governo, ma anche a quella del Parlamento che in molte occasioni — e giustamente — ha voluto predisporre strumenti al fine di abbattere situazioni degenerative che avrebbero potuto compromettere l'oggettiva valutazione di una determinata opera e della sua copertura finanziaria. Pertanto, nel legiferare, dobbiamo prevedere la eventualità che l'attuazione della volontà politica manifestata attraverso l'approvazione di un determinato disegno di legge subisca dei ritardi. Riferendomi anche a certe valutazioni che sono state qui fatte — e con una carica di virtualità che certo non facilita il lavoro che insieme dobbiamo svolgere — devo dire che a conclusione del dibattito mi farò premura di fornire chiarimenti e di collaborare con indicazioni che valgano a superare le attuali difficoltà.

Per quanto concerne l'esame della situazione relativa all'edilizia scolastica, ricordo che è stata richiesta una riunione comune delle Commissioni pubblica istruzione e lavori pubblici. Occorre pertanto rinviare tale dibattito al momento in cui la Commissione pubblica istruzione avrà completato l'esame della riforma universitaria: a meno che non si voglia in via preliminare fare da parte nostra il punto sulla situazione, per essere poi più pronti ad un confronto con l'altra Commissione. Mi sembra però (e sono a ciò favorevole) che sia stato deciso il criterio della contemporaneità dell'esame di questi problemi da parte di entrambe le Commissioni.

Riferirò inoltre al Ministro le considerazioni emerse durante il dibattito per quanto riguarda le inevitabili carenze relative all'articolazione dei decreti delegati. Ritengo che il contributo della Commissione a questo proposito sia non solo utile, ma addirittura indispensabile, per una definizione di funzionali rapporti tra l'assetto del vertice della struttura statale e la nuova articolazione regionale, che dev'essere in grado di facilitare la soluzione dei problemi oggi alla nostra attenzione.

**PRESIDENTE**. Come abbiamo precedentemente stabilito, il seguito della discussione sulle linee generali è rinviato ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge: Finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena (3466).**

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena ».

Comunico che la V Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole all'approvazione del provvedimento di legge.

L'onorevole Padula ha facoltà di svolgere la relazione.

**PADULA, Relatore**. Onorevoli colleghi, la proposta di legge n. 3466 al nostro esame ha un contenuto esclusivamente finanziario, e si presenta — come già indicato nella relazione governativa — con carattere di urgenza, attesa la situazione (a voi ampiamente nota) di deplorabile carenza di larga parte del patrimonio edilizio destinato a questo servizio. Il settore dell'edilizia carceraria è stato caratterizzato nel nostro Paese da quella eredità storica dello Stato risorgimentale che ha portato — soprattutto attraverso le cosiddette leggi ever-sive — all'acquisizione di una serie di im-

bili originariamente destinati a caserme o conventi e poi malamente adattati per ospitare i detenuti.

L'opinione pubblica, anche recentemente, in occasione di agitazioni e sommosse verificatesi nelle carceri, è stata posta drammaticamente di fronte a delle condizioni di vita spesso disumane, e all'impossibilità tecnica di correggere queste carenze di fondo per l'antieconomicità di interventi su strutture edilizie che non si prestano minimamente a tali adattamenti.

Basta citare i dati che la relazione governativa evidenzia per renderci conto dello stato di arretratezza in cui ci troviamo in questo settore: su 251 istituti penitenziari esistenti nel nostro paese, più di due terzi (cioè 177) non sono stati costruiti per questa destinazione, ma risultano da adattamenti di precedenti utilizzazioni. Vale invece a sottolineare l'importanza di questo disegno di legge il raffronto con i precedenti interventi straordinari deliberati dal Parlamento. Nel 1959, con la legge n. 622 vennero stanziati 12 miliardi di lire, integrati poi con altri 7 miliardi nel 1967, mediante la legge n. 964. Se si pensa quindi che con il presente disegno di legge viene stabilito uno stanziamento di circa 100 miliardi, da distribuirsi nell'arco di sei esercizi finanziari, si ha la misura della straordinarietà di tale proposta, e della sua effettiva natura di intervento concreto — anche se ancora parziale — che può determinare un radicale miglioramento della situazione.

Il disegno di legge prevede altresì che questa somma venga utilizzata per rifinanziare la legge 6 luglio 1956, n. 696, che consentiva operazioni di permuta tra lo Stato ed i comuni, al fine di ovviare ad alcune situazioni urbanistiche gravi, per la collocazione di istituti carcerari nel contesto dei centri urbani, mentre appariva per una serie di motivi opportuno il trasferimento dei penitenziari all'esterno dell'abitato.

Questa legge (prevista in particolare per la situazione di Firenze) finora non ha avuto concreta attuazione, se non per il solo caso di Padova, perché non si è mai riusciti a realizzare una convergenza d'interessi tra comuni e Stato, sia nella valutazione, che nella conseguente utilizzazione delle aree. Venne avviato, ad esempio, un intervento su questa legge sia per Milano che per Torino, finché si pensava che le aree che sarebbero risultate libere dopo il trasferimento degli istituti carcerari potessero utilizzarsi a scopo edificatorio: quando invece nel regime urbanistico di queste città tali aree furono destinate a verde

pubblico, per i comuni non risultò più possibile, da un punto di vista economico, compiere un'operazione del genere.

La competenza della nostra Commissione potrebbe essere considerata come più specificamente rivolta agli aspetti finanziari e, semmai, ad alcuni chiarimenti di carattere tecnico che, in questa sede, troverebbero modo di essere delineati. Faccio notare ai colleghi che, al momento in cui svolgo questa relazione, non è ancora pervenuto il parere da parte della Commissione Giustizia, che è certamente l'organo parlamentare maggiormente interessato ai criteri di impostazione dell'intervento di cui stiamo trattando.

Tale parere dovrebbe essere deliberato e portato a nostra conoscenza nel corso della discussione del disegno di legge. Debbo dire, a informazione dei colleghi, che un certo ritardo si è determinato a causa di un equivoco sorto in sede di assegnazione alla Commissione del provvedimento in questione.

Ora, a questo proposito, ritengo che certamente da parte della Commissione Giustizia ci verrà rammentato che tutto il settore della difesa sociale e del recupero dei disadattati è oggi al centro di un profondo dibattito e di un'ampia revisione critica. Dinanzi al Parlamento giacciono provvedimenti che concernono quasi l'intero arco della normativa penale, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. Il disegno di legge recante modifiche al primo libro del codice penale è all'esame della Camera, dopo essere stato approvato dal Senato; esso prevede una profonda riforma del regime delle pene, della loro durata ed applicazione. Il disegno di legge di delega per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale è stato approvato, come è noto, dalla Camera; successivamente è stato modificato dal Senato, ed ora è tornato in questo ramo del Parlamento, dove con ogni probabilità subirà nuove modifiche. Credo comunque che ognuno si renda conto che, dalla nuova procedura penale che si vuole delineare — soprattutto in materia di carcerazione preventiva — dovrebbe derivare anche una profonda modificazione nella domanda di posti per carceri giudiziari. Se, infatti, attraverso la delega del Parlamento ed i successivi decreti del Governo verrà realizzato il principio di una carcerazione preventiva esclusivamente finalizzata alle esigenze istruttorie o limitata ai casi di pericolosità effettiva o di possibilità di fuga dell'imputato, ritengo che dovrebbe ridursi, nella sua globalità, un fenomeno che invece attualmente, sia per lungaggini procedurali che per l'ampiezza delle ipotesi di man-

dato di cattura obbligatorio, raggiunge in Italia un livello difficilmente riscontrabile in altri paesi europei.

Inoltre è pure in elaborazione, davanti al Parlamento, il nuovo regime della protezione dei minorenni, e da tempo si dibatte — anche se non si è ancora giunti all'esame di un concreto progetto di legge — il problema dell'ordinamento giudiziario, a cui è collegato strettamente, almeno per una certa parte, il sistema penitenziario. Basti pensare, in proposito, che una delle ragioni della notevole « polverizzazione » degli istituti carcerari, nel nostro paese, va ricercata nell'obbligo, derivante dalla legge, di costruire un carcere giudiziario in ogni sede di tribunale. Anche recentemente, purtroppo, il Parlamento non ha rinunciato a quella, che, a mio avviso, è la non apprezzabile tendenza a concedere l'istituzione di nuove sedi di tribunali. Oggi pertanto il Ministero della giustizia si trova nella necessità di dare impulsi alla costruzione di carceri giudiziarie in centri come Prato, Paola ed altri, di dimensioni abbastanza modeste, rispetto ai quali, invece, sarebbe certamente opportuno procedere a delle concentrazioni, almeno a livello di circoscrizione, degli istituti carcerari, con possibilità di accesso (considerate le non rilevanti distanze) da parte dei magistrati dei diversi tribunali.

Questo panorama di novità legislative, che in parte sono state appena affacciate ed in parte sono già concretamente *in itinere*, potrebbe far insorgere nel Parlamento — e specialmente tra i colleghi della Commissione Giustizia — preoccupazioni di altro genere, delle quali, trovandoci ora a discutere in sede legislativa, non possiamo non farci carico. Mi riferisco in particolar modo alla preoccupazione di valutare in che misura è legittimo ed opportuno determinare un intervento pluriennale, come quello che stiamo esaminando, senza avere un quadro esatto del fabbisogno globale e della strutturazione definitiva che si vuole stabilire per gli istituti penitenziari nel nostro paese. Potrebbe cioè sorgere, e penso sorgerà nei colleghi, date le dimensioni e la durata di questo intervento straordinario, la domanda di fondo circa il piano di utilizzazione delle somme stanziato, al fine di conoscere esattamente che tipo di struttura sarà stata realizzata, al momento in cui si esaurirà l'intervento stesso.

Il relatore, condividendo in gran parte questa esigenza, si è fatto carico di ricercare, nei riguardi dei due ministeri competenti (grazia e giustizia e lavori pubblici), le intenzioni concrete di utilizzazione delle somme in

questione. Sono in grado di riferire alla Commissione, sia pure in maniera solo orientativa, che tali somme sono state stanziato dal Governo in relazione ad una richiesta, da parte del primo dicastero, largamente superiore, tanto da essere valutabile, ai prezzi attuali, nell'ordine di 250 miliardi di lire. Ciò significa che la somma cui fa riferimento il disegno di legge in esame si colloca su una soglia di esigenze elementari ed essenziali, relative al rifacimento di istituti ormai fatiscenti.

Non credo che sia sfuggito ai colleghi che gli unici istituti che sono stati chiusi, durante gli ultimi anni, sono stati quelli per i quali è intervenuto il provvedimento dichiarativo della inagibilità e pericolosità dell'immobile in cui erano allocati. Né si può tacere della situazione drammatica di molti carceri italiani, nei quali manca il riscaldamento, permane ancora il famigerato « bugliolo » e si trovano finestre del tipo cosiddetto « a bocca di lupo »: sono questi i simboli, come ognuno sa, di una concezione medioevale ed affittiva della pena.

Tutto ciò non fa che ribadire l'urgenza di questo intervento, e ci può — come dirò nelle conclusioni — sostanzialmente tranquillizzare in ordine alla insussistenza del pericolo di dare luogo a squilibri che possano, nel prossimo futuro, compromettere la flessibilità di un sistema in fase di evoluzione. Si deve pensare, invece, che questa spesa è resa urgente dalla necessità di eliminare talune deplorevoli caratteristiche di gran parte degli istituti, di risolvere situazioni — come quella dei manicomi giudiziari — che sono state spesso rappresentate all'opinione pubblica, con grande drammaticità, anche attraverso inchieste televisive, di costruire alcune sedi territorialmente distribuite al fine di consentire che, almeno per quanto riguarda le case penali, si realizzi un minimo di corrispondenza tra il fabbisogno e la realtà territoriale. Attualmente, infatti, sono molto gravi gli squilibri di distribuzione delle case penali, per cui non è possibile assicurare, se non in misura assai ridotta, la permanenza del detenuto nella sua regione di origine. Ciò rende estremamente difficile il rapporto tra le famiglie (e in generale l'ambiente normale di vita del detenuto) e la situazione di espiazione della pena.

Si può quindi parlare di un intervento di urgente eliminazione degli aspetti più disumani degli istituti carcerari, come primo passo per giungere ad una organica strutturazione di nuove istituzioni carcerarie. Ritengo al riguardo che i colleghi possano concordare con me nel valutare il provvedimento in di-

scussione adeguato allo scopo di eliminare le più macroscopiche situazioni di vetustà e di fatiscenza che fino ad oggi sono presenti.

Tra gli obiettivi immediati di questo intervento, penso di poter indicare la dotazione di tutti i complessi carcerari di impianti di riscaldamento, nonché di servizi igienici in ogni cella. Tali servizi dovrebbero essere ubicati in vano proprio, e non nel vano di permanenza dei detenuti (i quali talvolta si trovano a dover convivere in due o tre nella stessa cella), al fine di evitare spiacevoli conseguenze in ordine alla maleolenza dei locali. Inoltre dovrebbe essere portata a termine l'eliminazione delle finestre « a bocca di lupo », salvo i casi in cui queste si rendano necessarie, come avviene per quegli istituti carcerari che sono situati nei centri urbani: in tale ipotesi, infatti, l'edificio penitenziario prospetta su stabili adibiti ad abitazioni private, e pertanto si rende necessario non esporre la generalità dei cittadini residenti nella zona a quelle manifestazioni spettacolari, poco edificanti, che solitamente i detenuti forniscono dalle finestre.

I criteri tecnici che si assicura verranno adottati per le prossime costruzioni, dovrebbero puntare sulla creazione di nuovi edifici, capaci di accogliere al massimo cinquecento ospiti, e sviluppati per padiglioni orizzontali, al fine di assicurare la flessibilità di utilizzazione delle costruzioni stesse.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva disposta dalla IV Commissione sul sistema penitenziario nel nostro paese, ho avuto modo di visitare, assieme ad un gruppo di colleghi, gli istituti carcerari di Inghilterra, Svezia e Polonia.

Abbiamo recepito da questi contatti una serie di nuovi istituti di diritto sostanziale, che sappiamo già previsti nel nuovo ordinamento penitenziario all'esame della Commissione Giustizia, e che quindi dovranno tradursi in una idonea organizzazione carceraria. È noto, ad esempio, ai colleghi che finora in Italia ha avuto una scarsissima applicazione l'istituto della liberazione condizionale, o l'istituto della semilibertà, o quello dell'ostello, cioè case-albergo in cui in Inghilterra sono ospitati i detenuti negli ultimi sei mesi di pena, in modo da riabitarli gradualmente al contatto col lavoro, la famiglia ed il loro ambiente naturale, e rendendo così meno traumatico e rischioso il loro ritorno alla società.

Questi istituti evidentemente richiedono un'ubicazione delle carceri ed una strutturazione edilizia che consenta appunto l'utilizzazione dell'edificio stesso a questo scopo. Ciò è praticamente impossibile quando l'edificio

ha la struttura verticale, di tipo a raggiera, degli edifici tradizionali (Ucciardone, San Vittore, Regina Coeli) dove ci sono dei ballatoi che non consentono minimamente l'articolazione in sezioni a diversa destinazione della capienza che pure esiste.

È per questo che si è decisa, per la costruzione dei nuovi istituti carcerari, la struttura a padiglioni: queste sezioni autonome o autonomizzabili consentiranno di utilizzare una parte dei nuovi edifici per gli istituti della semilibertà o dell'ostello, senza con ciò sconvolgere l'equilibrio generale del sistema.

Assieme a questi criteri — che prego i colleghi tecnici di voler più ampiamente illustrare nel corso della discussione — le nuove costruzioni dovrebbero avere di mira non più quei criteri di sicurezza ad ogni costo e di solidità secolare, ma avvicinarsi maggiormente ai comuni tipi edilizi, senza essere marcatamente caratterizzate (nella progettazione e persino nei materiali impiegati) dalla destinazione carceraria.

La spesa prevista indicativamente dovrebbe aggirarsi intorno ai sei milioni a posto letto per le carceri ordinarie, quelle giudiziarie, e le case penali; ascenderebbe invece a circa dieci milioni a posto letto per i manicomi giudiziari e gli istituti per minorenni. I metri quadrati a disposizione saranno circa settanta per posto letto, e duecento compresi tutti i servizi annessi, amministrazione, laboratori e così via.

In base ai dati che ho potuto raccogliere, posso dire, in via indicativa, che l'utilizzazione delle somme stanziare avverrà nel seguente modo. Circa quaranta miliardi dovrebbero essere destinati alla costruzione di 17-18 case penali (pressoché una per regione) e di manicomi giudiziari; venti miliardi circa verranno destinati agli istituti per minorenni (intendendosi con ciò prigioni-scuola, riformatori giudiziari e istituti di custodia preventiva); nessuna somma dovrebbe invece essere destinata alla costruzione delle cosiddette case di rieducazione, in quanto il Ministero ritiene che sarebbe più opportuno farle rientrare nel settore dell'assistenza, trasferendone la competenza alle Regioni. Inoltre ventiquattro miliardi circa verranno spesi per le carceri giudiziarie, e sei miliardi saranno impiegati per la costruzione di una scuola di formazione del personale carcerario.

A questo proposito, ritengo opportuno ricordare ai colleghi che il problema più grave che presenta l'organizzazione carceraria è certamente quello relativo a tale personale. A parte le condizioni dell'edilizia, è infatti fuor

di dubbio che i modi di vita dei detenuti dipendono in gran parte dalla capacità e dal grado di qualificazione e di adattamento del personale carcerario. In Italia abbiamo recentemente aumentato di due mila unità gli agenti di custodia, ma purtroppo, anche a livello di trattamento retributivo e di reclutamento, la situazione è del tutto insoddisfacente.

Tutto ciò contribuisce, fra l'altro a vanificare alcune esperienze-pilota di moderno trattamento o di anamnesi di tipo psicologico. A San Vittore, ad esempio, ed in altri istituti, esistono modernissimi centri di osservazione: una volta però che si è giunti al traguardo della scheda individualizzata del detenuto, e questo viene assegnato alla casa penale, le varie indicazioni restano sulla carta, in quanto il personale carcerario non è in grado di tradurle in un corrispondente trattamento concreto.

Ritornando alle somme stanziare, dieci miliardi dovrebbero essere infine destinati alla ristrutturazione ed aggiornamento delle carceri esistenti e che si ritiene di poter rendere idonee.

Queste cifre, come ho detto, sono del tutto indicative: ed il fatto stesso che esse assorbano l'intera disponibilità sta ad indicare come rischi di diventare del tutto platonica l'indicazione, che pure è contenuta nel disegno di legge, e che riguarda il rifinanziamento della legge n. 696 del 1956, cioè l'entità dei conguagli da concedere ai comuni quando questi compiano operazioni di permuta con lo Stato. A questo proposito, si potrebbe porre in maniera radicale il quesito se convenga mantenere aperta questa via oppure no. Sono convinto che sia opportuno conservare tale procedura, anche per il notevole significato di stimolo che essa offre agli enti locali, i quali solitamente forniscono non solo le aree necessarie per le costruzioni, ma anche le progettazioni (si tratta di uno dei problemi più drammatici dell'edilizia giudiziaria) ed erogano somme a conguaglio. Credo pertanto che sia opportuno riservare una parte delle somme stanziare con il presente provvedimento al finanziamento degli interventi previsti dalla menzionata legge del 1956; tuttavia, per fugare il timore che una quota eccessiva di fondi possa venir accantonata a questo scopo, e magari destinata a far fronte ad esigenze puramente urbanistiche, estranee ai problemi più strettamente attinenti al settore carcerario, forse sarebbe bene che noi provvedessimo a quantificare la quota dello stanziamento globale da riservarsi al finanziamento della legge n. 696. Mi riservo, in proposito, di formulare — se del caso — in sede di conclusio-

ne, una proposta precisa. Vorrei soltanto aggiungere che anche il dicastero di grazia e giustizia non è contrario a questo tipo di soluzione.

Il disegno di legge al nostro esame non affronta, almeno stando alla sua formulazione attuale — ma il Governo ha già predisposto un opportuno emendamento — il problema che, purtroppo, ha costituito una delle ragioni più gravi del ritardo verificatosi nell'erogazione della spesa disposta con la legge n. 622 del 1959, e cioè quello del reperimento delle aree e delle conseguenti varianti ai piani regolatori. I colleghi, infatti, sanno meglio di me come ogni intervento straordinario di questo genere pone solitamente la drammatica alternativa fra il rispetto formale degli strumenti urbanistici esistenti e delle procedure ordinarie previste per le varianti, da un lato, e l'adozione di procedure di carattere eccezionale dall'altro.

Ritengo che anche in questo settore si presentino le medesime esigenze che abbiamo affrontato attraverso l'elaborazione della legge n. 291, riguardante l'edilizia ospedaliera ed universitaria. Ed anche se quella legge ha provocato le fiere proteste di qualche tutore dell'urbanistica nazionale, penso che dovremmo studiare qualcosa di simile, se vogliamo mettere in moto i vari meccanismi di spesa ed evitare di ripetere esperienze del tipo di quelle verificatesi a Bergamo ed in altri centri, per i quali non si è ancora riusciti a spendere l'intero ammontare dei fondi stanziati con la legge n. 622 del 1959 ed integrati con la legge n. 964 del 1967. Ricordo che la somma globale di diciannove miliardi (di cui dodici in base alla prima e sette in base alla seconda delle menzionate leggi) non è stata spesa se non in misura pari al 60-70 per cento. La ragione di questo ritardo non va ricercata certamente nelle difficoltà di finanziamento, visto che si tratta di opere a totale carico dello Stato: mi è stato invece spiegato — soprattutto da parte di esponenti del dicastero dei lavori pubblici — che il problema principale riguarda la localizzazione delle aree.

Il relatore si permette di segnalare alla Commissione la necessità di portare la propria attenzione sulla procedura per la realizzazione delle opere, che prevede in particolare il ricorso al sistema dell'appalto-concorso come regola di attuazione degli interventi indicati. Il metodo dell'appalto-concorso, senza dubbio, consente di unificare le fasi della progettazione e dell'appalto, con la possibilità di evitare tutta una serie di passaggi relativi a pareri preventivi, e così via, che solita-

mente sono suscettibili di provocare ritardi anche notevoli (mi risulta, ad esempio, che soltanto per provvedere alla nomina del progettista dei lavori di ristrutturazione delle carceri « Nuove » di Torino si è perso circa un anno e mezzo). Non sono comunque in grado ora di fornire indicazioni più precise in ordine alla idoneità del meccanismo proposto; posso solo sottolineare che il provvedimento prevede, all'articolo 3, che possa essere posto in cantiere, almeno sotto il profilo della progettazione, l'intero programma di opere corrispondente alla somma globale stanziata, anche superando, quindi, le competenze di spesa annuali. Ciò consentirà di mettere rapidamente in moto il meccanismo studiato, anche se, ovviamente, le erogazioni di spesa (cioè i pagamenti) dovranno essere effettuati nei singoli esercizi finanziari secondo la scala delle disponibilità.

Ritengo che, in sede introduttiva, non sia necessario aggiungere molte altre indicazioni. Mi permetto di sottolineare, per altro, l'urgenza di una risposta, che il Parlamento deve dare (quanto meno sotto il profilo finanziario), rispetto alla coscienza, che si è diffusa nel paese, dello squilibrio grave esistente tra investimenti cosiddetti produttivi e investimenti destinati a sopperire ad esigenze umane: questo vale, soprattutto nei confronti di quelle frange della società tante volte, purtroppo, ignorate sulla base delle concezioni correnti, protese, secondo criteri di tipo consumistico, a risultati puramente economici, che spesso travolgono la realtà dei gruppi umani più deboli.

Il discorso sulle carceri e quello sui manicomi, che hanno suscitata una grande attenzione nel nostro Paese, costituiscono la misura ed il criterio di verifica della nostra sensibilità civile e della gerarchia di valori che guidano l'azione del legislatore. Penso quindi che la Commissione, nel corso della discussione, pur partendo dalla sua competenza strettamente tecnica, non potrà fare a meno di portare la propria attenzione su questi aspetti, che sono squisitamente umani ed attengono alla nostra ideologia nei confronti dell'uomo e della sua partecipazione alla vita sociale.

A conclusione del mio intervento, vorrei segnalare ai colleghi un problema specifico, in relazione al quale la Commissione, se lo riterrà opportuno, potrà anche apportare una particolare integrazione al disegno di legge in esame. Alludo alla situazione delle carceri che si trovano nelle isole. Debbo ricordare che il carcere situato su un'isola rappresenta, per molti versi, il simbolo della « separazione », della

« sicurezza » della concezione della reclusione come mezzo di difesa sociale, più che strumento di recupero del condannato. Ora, il Ministero competente, pur non avendo definito al riguardo un orientamento preciso, sarebbe intenzionato a potenziare gli istituti carcerari localizzati nelle isole di Pianosa e dell'Asinara, mentre non avrebbe ancora preso alcuna decisione per quelli della Gorgona, della Capraia e di Favignana. Nel caso di Favignana, in verità, era stato predisposto un decreto di chiusura, al quale però non si è potuto dar corso, a causa della resistenza di una popolazione disperata che difende questo carcere, considerandolo l'unico motivo di sopravvivenza.

BUSETTO. A che punto è ridotta quella povera gente !

PADULA, *Relatore*. Ho avuto occasione di visitare il carcere di Pianosa, ed ho potuto constatare come i contatti con il continente avvengano per il solo tramite di una corsa di traghetto per settimana. Il medico del carcere mi ha informato di un episodio relativo alla morte di un detenuto, il quale — colpito da appendicite — non poté essere trasportato in tempo utile all'ospedale (sul continente) a causa del mare grosso.

Situazioni di questo genere sono veramente deplorabili. Penso che la questione dovrà essere studiata, per cercare di ridurre al minimo indispensabile il numero dei carceri situati nelle isole. Ritengo altresì che questo particolare problema possa considerarsi in certa misura emblematico della volontà del Parlamento di dare al nostro sistema carcerario un volto umano, così da realizzare quegli orientamenti, che pure sono già compresi in altri settori dell'iniziativa legislativa, e rendere operanti i moderni concetti di individualizzazione della pena e di recupero del condannato. Criteri che noi tutti condividiamo, ma che, per un insieme di carenze, non siamo ancora riusciti ad attuare.

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

**La seduta termina alle 11,40.**

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO