

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

COMMISSIONI 4^a e 8^a RIUNITE

(4^a - Difesa)

(8^a - Lavori pubblici, comunicazioni)

1° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 NOVEMBRE 1984

Presidenza del Presidente della 4^a Commissione PARRINO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri» (854), d'iniziativa del deputato Botta, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 11
BASTIANINI (PLI)	8
BUFFONI (PSI)	9
GIACCHÈ (PCI)	6
LOTTI (PCI)	10, 11
PACINI (DC)	11
PAGANI Maurizio (PSDI)	4
SAPORITO (DC), relatore alle Commissioni riunite per la 4 ^a Commissione	2, 8, 11
SPANO Roberto (PSI), relatore alle Commissioni riunite per la 8 ^a Commissione	4

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri» (854), d'iniziativa del deputato Botta, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri», d'iniziativa del deputato Botta, approvato dalla Camera dei deputati.

Sono stati incaricati di riferire alle Commissioni riunite il senatore Saporito, per la 4^a Commissione, e il senatore Spano Roberto, per l'8^a Commissione.

SAPORITO, relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione. Il provvedimento è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento ed è stato trasmesso al Senato il 18 luglio 1984. Si tratta di un intervento che definirei non urgente e straordinario, ma certamente fuori dall'ordinario e, pertanto, incidente, sul piano generale, per la realizzazione di un programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri. Il problema lo abbiamo trattato molte volte presso la nostra Commissione e ricordo anche che lo scorso anno, in occasione della discussione del bilancio del Ministero della difesa, è stato oggetto di attenta considerazione.

La spesa prevista di 1.450 miliardi non è indifferente. Il soggetto primario della realizzazione del programma è il Ministero dei lavori pubblici, ma la conseguente competenza primaria è accompagnata, nello svolgimento dei diversi articoli, da precise indicazioni da parte dell'Arma dei carabinieri, data la natura stessa del programma, per motivi di garanzia, di sicurezza, di strategia e di dislocazione. Ma la confluenza di indicazioni di questo tipo, a mio avviso, è dovuta al fatto che il programma riguarda costruzioni da eseguire secondo determinati criteri che devono tener conto della comprensibile delicatezza della materia.

Il disegno di legge si compone di 6 articoli.

L'articolo 1 autorizza la spesa complessiva di lire 1.450 miliardi per un programma quinquennale straordinario di interventi per la costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze e per il completamento, ampliamento, ristrutturazione di quelle già esistenti. Il programma è approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentiti il Ministro dell'interno ed il Ministro della difesa, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge ed è comunicato alle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla sua

approvazione. Si tratta di un meccanismo complesso, in quanto chiama in causa diverse amministrazioni, quella che deve dare la sua approvazione, quella che deve fornire le necessarie indicazioni, e chiama in causa anche il Parlamento, per la delicatezza della materia che comporta un minimo di controllo attraverso le Commissioni competenti. Inoltre, sempre sul programma, così definito e così approvato, è anche previsto un impegno del Ministro dei lavori pubblici di riferire annualmente al Parlamento. Vorrei dire, se mi è permesso, che tutta l'impostazione dell'articolo 1 è in direzione di un intervento di tipo americano: pensare e realizzare. Non vi è grande distanza tra la progettazione e l'esecuzione.

L'articolo 2 entra nel vivo del contenuto del programma. Si prevede, infatti, che detto programma è predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, su parere del Comando generale dell'Arma dei carabinieri che provvede, tra l'altro, alla individuazione dei luoghi e delle aree ove dovranno essere ubicati gli interventi, nonché alle indicazioni dimensionali, funzionali e di sicurezza. È facile comprendere i motivi logistici-operativi, per cui è chiamata in causa l'Arma dei carabinieri. Il secondo comma dello stesso articolo prevede una visione unitaria di quello che è un piano per il quale sono richiesti requisiti particolari e, infatti, la progettazione e la realizzazione degli interventi per le opere di sicurezza di cui al primo comma, sono affidate, unitariamente, in concessione dal Ministero dei lavori pubblici, su indicazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, in deroga alle norme vigenti. Non tutti gli interventi, però, sono concepiti unitariamente. È vero che il programma per gran parte è unitario, in quanto deve seguire, per lo più, quelli che possono essere definiti indici standardizzati di esecuzione; ma vi è una parte di interventi che possono considerarsi diversi da quelli previsti dal secondo comma per i quali, come stabilisce il terzo comma dell'articolo 2, la progettazione è predisposta dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa e su indicazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri. All'affidamento dei lavori provvede il provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, sentito però, anche in questo caso, il Comando generale dell'Arma dei carabinieri.

Ai fini dell'accertamento di conformità, previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 616, del 1977 riguardante la regionalizzazione di alcuni compiti già dello Stato, le opere di edilizia indicate dal disegno di legge in discussione sono equiparate alle opere destinate alla difesa militare. L'articolo 3 determina quindi una riqualificazione degli interventi in progetto equiparandoli, appunto, alle opere destinate alla difesa militare ed esonerandoli dagli obblighi previsti dall'articolo 81 del ricordato decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Il successivo articolo 4, a sua volta, prevede che l'approvazione dei progetti (comprendendo in tale definizione non solo il piano unitario, ma anche le opere di corredo) da parte del Ministero dei lavori pubblici, equivalga ad una dichiarazione *ex lege* di pubblica utilità, nonché di urgenza e indifferibilità delle opere da eseguire.

L'articolo 5 affronta poi il problema delle aree da utilizzare per l'esecuzione del programma e stabilisce che tali aree possono essere di

proprietà sia dello Stato che dei comuni interessati all'ubicazione delle sedi. Tale articolo prevede dunque che, laddove le aree siano di proprietà dei comuni, queste siano acquisite anche mediante permuta con aree o fabbricati di proprietà dello Stato. Il secondo comma dell'articolo in questione stabilisce poi che gli atti di trasferimento di immobili non siano assoggettati alle limitazioni previste dal regio decreto-legge 10 settembre 1923, n. 2000, convertito in legge dalla legge 7 aprile 1925, n. 473.

L'articolo 6, l'ultimo del disegno di legge, disciplina la copertura finanziaria e quindi l'utilizzazione delle quote; esso fornisce inoltre la normativa tecnica relativa al finanziamento del programma unitario e di tutte le opere previste dal provvedimento in titolo.

A chiusura della mia relazione, desidero sottolineare che, se approvato, il disegno di legge d'iniziativa dell'onorevole Botta permetterà di avere tempi rapidi nella programmazione e nell'esecuzione degli interventi. Più volte abbiamo deplorato come, a causa della scarsa attuabilità amministrativa di certe disposizioni, la Pubblica amministrazione proceda con lentezza; approvando il provvedimento in discussione riusciremo invece a snellire alcune procedure e a dotarle di un più elevato grado di fattibilità.

L'urgenza posta dalla possibilità di utilizzare anche i fondi a disposizione per il 1984 mi spinge a chiedervi di esaminare ed approvare - come ha già fatto la Camera dei deputati - con rapidità il provvedimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione, senatore Saporito, per la sua esposizione chiara, meticolosa e puntuale.

Ha ora la parola il relatore alle Commissioni riunite per la 8^a Commissione, senatore Spano Roberto.

SPANO Roberto, relatore alle Commissioni riunite per la 8^a Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come ha ricordato il senatore Saporito, il disegno di legge in titolo, che è stato già approvato dall'altro ramo del Parlamento, è qui in seconda lettura per il successivo esame e approvazione.

Il presente provvedimento trova la sua ragione di fondo nella considerazione che la situazione delle infrastrutture a disposizione dell'Arma dei carabinieri per la sistemazione dei propri organismi periferici presenta carenze gravi, derivanti dal pessimo stato e dalla inadeguatezza degli immobili esistenti, nonché dalla cronica insufficienza degli alloggi di servizio necessari.

In particolare può essere utile ricordare che il patrimonio edilizio a disposizione dell'Arma dei carabinieri per la dislocazione dei suoi comandi e dei suoi reparti è costituito, in parte, da stabili che, sebbene storicamente importanti, risalgono all'Ottocento e che, in alcuni casi, sono stati sede di reparti degli eserciti preunitari.

Successivamente, oltre a queste infrastrutture, lo Stato ha provveduto a mettere a disposizione immobili di proprietà demaniale o delle province e, in particolare per le esigenze dei minori reparti, immobili

presi in affitto da privati o da enti pubblici. Questo elemento tornerà poi nella mia relazione ed è proprio su di esso che si deve accentrare un'attenta riflessione al fine di sgombrare il campo per quanto riguarda la funzionalità e l'esercizio della competenza dell'Arma dei carabinieri, da intralci ed ostacoli che in questi ultimi anni si sono presentati in maniera sempre più accentuata.

Attualmente esistono 112 caserme del demanio militare e 4.778 caserme di pertinenza del Ministero dell'interno. Tale stato di cose ha come conseguenza rilevanti difficoltà di manutenzione e ammodernamento, difficoltà aggravate dalla vigente normativa riguardante i materiali di casermaggio, gli arredi e gli impianti igienico-sanitari che sono dati in gestione a privati.

Da un esame approfondito, svolto dal Comando generale dell'Arma, si è accertato che ben 897 caserme non possiedono i dovuti requisiti di sicurezza che l'attuale situazione dell'ordine pubblico ha dimostrato essere necessari per la protezione del personale accasermato e che le relative condizioni abitative sono spesso ad un livello non dignitoso per un paese civile.

Devo aggiungere l'ulteriore considerazione che, specialmente negli ultimi anni, la situazione del mercato immobiliare del nostro paese ha indotto moltissimi proprietari a sfrattare i carabinieri, e quindi lo Stato, dall'immobile ad essi dato in locazione, e ciò al fine di tornare in possesso dei fabbricati per adibirli a destinazioni più vantaggiose. Sintomatica è, attualmente, la situazione determinatasi in Alto Adige e in Sicilia, dove la destinazione ad uso turistico di detti immobili da parte dei proprietari ha aumentato a dismisura gli sfratti, con un conseguente grave pregiudizio alle necessità dell'Arma. Sono, infatti, oltre novanta le caserme per le quali è in corso la procedura di sfratto.

Le problematiche alloggiative dell'Arma assurgono ad ulteriore gravità per la necessità che i carabinieri hanno di ubicare i propri comandi non in zone periferiche, come invece torna utile per i reparti delle altre Forze Armate, ma nei centri urbani, dove maggiori sono le esigenze di prevenzione dei reati, di celeri interventi e di maggiore accessibilità da parte dei cittadini.

A tutto ciò è inoltre da aggiungere la carenza, all'interno delle caserme, di un numero adeguato di alloggi di servizio per il personale accasermato. Peraltro dalla disponibilità di alloggi di servizio possono sortire benefici effetti anche sulla mobilità del personale, con ripercussioni positive in relazione alla professionalità, alla specializzazione e alla possibilità di consentire l'espletamento del servizio senza le difficoltà dovute alla necessità di reperire alloggi privati nell'ambito del comune in cui il militare è chiamato a prestare servizio.

Deve infatti osservarsi che l'aspirazione dell'Arma ad avere proprie ed adeguate caserme non è soltanto una semplice aspirazione a non dover più sottostare alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno, ma va riferita prevalentemente all'esigenza di corrispondere meglio ed in misura più adeguata alle necessità operative che l'evolversi della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nel nostro paese ha provocato.

Le considerazioni sin qui svolte dimostrano l'indilazionabilità di un provvedimento legislativo volto a risolvere in maniera adeguata il grave

problema di accasermamento e alloggiamento, al fine di consentire all'Arma quell'ottimale espletamento dei suoi compiti istituzionali che corrisponde alle esigenze di tutta la collettività.

Per queste ragioni il disegno di legge al nostro esame prevede un programma straordinario ed articolato di interventi, da attuare secondo esigenze e priorità pianificate, per la costruzione di caserme da parte dello Stato, da destinare all'Arma dei carabinieri.

L'unitarietà del programma, da formularsi attraverso tecniche di razionalizzazione del ciclo edilizio, consentirà di affrontare in modo organico e coordinato gli interventi da estendere a tutto il territorio nazionale, pervenendo nel contempo ad una puntuale graduazione degli impegni di spesa, nonché alla prevista determinazione ed al proficuo contenimento dei tempi e dei costi di costruzione e manutenzione.

L'attuazione del programma unitario è inoltre destinata a concretare un consistente contributo alla ripresa economica, assicurando un utile impiego delle risorse statali, ed in special modo della forza lavoro (è previsto un impiego annuo medio di circa 2000 unità lavorative) e garantendo contestualmente alla collettività modernità ed efficienza dei servizi preposti a delicati compiti istituzionali.

In particolare il presente provvedimento, nel soddisfare opportunamente le esigenze logistiche dell'Arma dei carabinieri, è in grado di assicurare alla stessa un più razionale espletamento delle fondamentali competenze operative, sia nell'attuale fase sia in prospettiva, nonché una positiva uniformità di soluzioni progettuali con la conseguente piena rispondenza, anche nel tempo, alla necessità di disporre di alloggi adeguati e funzionali.

Nello stesso tempo la soluzione prescelta consente all'Arma di liberarsi dalla gravose difficoltà di ordine economico-funzionale scaturienti dai numerosi rapporti locativi tuttora pendenti e dal relativo contenzioso promosso dai privati proprietari. Voglio osservare che un'altra possibile soluzione, che credo si sia esaminata nel passato, era la previsione di un programma di acquisto e di utilizzazione di immobili dell'INA. Ciò avrebbe portato oneri rilevanti per affitto (circa 300 miliardi). Per questo ci si è orientati su un programma che è impegnativo dal punto di vista finanziario ma che sostanzialmente elimina un conere così rilevante nel tempo.

Inoltre il provvedimento, nel superare la problematica relativa all'attuale adozione di numerosi soluzioni di ripiego e di coesistenza con abitazioni private, è volte a salvaguardare le imprescindibili esigenze di sicurezza e segretezza dell'Amministrazione e a consentire la necessaria mobilità del personale, in virtù dell'adeguato numero di alloggi di servizio previsto per ogni singola infrastruttura, ma è anche teso a determinare delle condizioni di autonomia ed indipendenza per un Corpo che svolge compiti delicati.

Per quanto concerne, infine, l'utilizzazione della spesa autorizzata per l'attuazione del programma, si ritiene opportuno per il primo anno di applicazione della legge uno stanziamento corrispondente alle sole esigenze legate alla programmazione e progettazione dell'intervento, stabilendo l'ulteriore quantificazione dell'onere finanziario in relazione allo stato di attuazione del programma. Il fine è quello di razionalizzare la spesa, evitando di iscrivere nei capitoli di bilancio stanziamenti in

eccesso rispetto alla dimensione dell'intervento da realizzare nell'anno finanziario.

Tale impostazione coincide con la previsione contenuta nella legge finanziaria per il 1984, tabella C, la quale stabilisce nella parte «accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso» uno stanziamento di 10 miliardi di lire.

Le finalità del provvedimento che ho illustrato trovano concreto riscontro nella formulazione dell'articolato già illustrato dal senatore Saporito e che tratterò brevemente.

L'articolo 1 prevede lo stanziamento di 1.450 miliardi per un programma straordinario quinquennale di interventi, individuati e localizzati dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, per la costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze e per la ristrutturazione, l'ampliamento ed il completamento di quelle già esistenti, disponendo, al terzo comma - e si tratta di un elemento non rituale - un controllo annuale da parte delle competenti Commissioni parlamentari sullo stato di attuazione del programma stesso.

Con l'articolo 2 si è cercato di individuare l'operatività ottimale per il concreto perseguimento delle finalità del provvedimento e la soluzione più opportuna nella fase decisionale e progettuale. Vi è stata pertanto la ricerca delle condizioni per un contributo da parte dell'Arma dei carabinieri, con le primarie responsabilità politica e amministrativa e di coordinamento del Ministero dei lavori pubblici. Pertanto, al fine di garantire le esigenze di adeguata localizzazione e conformazione degli edifici, nonché di sicurezza e riservatezza dei relativi interventi, è stata prevista la competenza del Comando Generale dell'Arma a provvedere all'individuazione delle aree di ubicazione dei realizzandi complessi ed alla definizione dei requisiti dimensionali, funzionali e di sicurezza degli stessi.

Tale competenza è stata poi correlata con le specifiche attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici, al fine di garantire un puntuale rispetto delle prescrizioni della vigente normativa e dei fondamentali principi di adeguatezza ed opportunità nella concreta realizzazione degli interventi, quali acquisti alla basilare esperienza del Ministero indicato.

Per tali ragioni è stata quindi prescritta la predisposizione del programma straordinario da parte del Ministero dei lavori pubblici, su parere del Comando Generale dell'Arma inteso a segnalare le precipue esigenze da salvaguardare nella realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda poi le specifiche modalità attuative si fa ricorso all'istituto della concessione da affidarsi unitariamente dal Ministero dei lavori pubblici su indicazione del Comando Generale dell'Arma, in deroga alle norme vigenti, laddove la progettazione e la realizzazione delle opere esiga l'imprescindibile rispetto delle esigenze di sicurezza e segretezza connesse con i compiti istituzionali dell'Arma.

Nell'ipotesi invece di interventi diversi da quelli suddetti, l'opportunità di un'azione concertata tra gli organi dell'Arma e dell'Amministrazione dei lavori pubblici ha indotto a configurare la competenza, in quanto organo decentrato di quest'ultima amministrazione, del provveditorato alle opere pubbliche pertinente per territorio, sentita la territoriale Legione Carabinieri, per l'affidamento dei lavori da attuarsi

sulla base di progetti predisposti dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa e su indicazione del Comando generale dell'Arma.

L'articolo 3 si riferisce per questi interventi al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e li parifica con le opere contemplate che rientrano nel quadro degli interventi destinati alla difesa militare e rivestono quindi interesse primario ed essenziale per i fini dello Stato, con la conseguenziale applicazione del pertinente regime urbanistico.

L'articolo 4 s'inserisce poi, per ragioni di economia operativa, nella prassi usuale in tema di opere pubbliche, disponendo la piena equivalenza del provvedimento del Ministero dei lavori pubblici che approva i progetti delle opere in questione alla altrimenti necessaria dichiarazione di pubblica utilità, nonchè urgenza di indifferibilità delle opere stesse, ciò ai fini della accelerazione delle procedure per assicurare tempi adeguati alla realizzazione delle opere stesse.

All'articolo 5 sono dettati i criteri d'indirizzo per la localizzazione degli interventi, privilegiando soluzioni che consentano la più ampia celerità operativa.

Al fine di assicurare la continuità del programma e la graduazione degli impegni di spesa, con l'articolo 6 si stabiliscono in primo luogo gli stanziamenti della spesa complessiva autorizzata, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici nel periodo 1984-1988, per una quota di 10 miliardi per l'anno 1984, di 270 miliardi per il 1985, di 350 miliardi per il 1986 e da determinare con la legge finanziaria per le annualità successive.

Allo scopo di consentire, poi, a partire dal 1985, l'effettiva attuazione degli interventi, lo stanziamento relativo all'anno 1984 viene destinato prioritariamente al finanziamento delle attività progettuali e di quelle preliminari ad un regolare avvio dei lavori.

Con questo articolo il Ministero dei lavori pubblici è poi autorizzato, onde consentire il concreto perseguimento degli obiettivi programmati, ad assumere, nell'esercizio 1985, impegni di spesa sino alla concorrenza del 50 per cento dell'importo di competenza dell'esercizio stesso, al fine di acquisire edifici, di nuova costruzione o in corso di realizzazione, rispondenti alle esigenze indicate dall'Arma.

Onorevoli colleghi, credo di aver delineato in maniera sufficientemente chiara le finalità e le modalità operative del disegno di legge al nostro esame. Ritengo che vi sia materia sufficiente non solo per un'approfondita discussione, ma anche per procedere in tempi ragionevolmente rapidi all'approvazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i relatori Saporito e Spano per la loro esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

PAGANI Maurizio. Ringrazio i relatori per la loro ampia ed approfondita relazione, in merito alla quale vorrei svolgere alcune osservazioni. Innanzi tutto ritengo che ogni cittadino italiano, fra quelli che conoscono la funzione che svolge l'Arma dei carabinieri, non possa che essere favorevole ad un disegno di legge che tende a risolvere una situazione storicamente drammatica. È vero quanto ha evidenziato il collega Spano, che esistono carabinieri che sono ancora alloggiati in edifici che risalgono addirittura a tempi precedenti all'unità d'Italia, ma

vorrei anche porre l'attenzione sulla situazione in cui versano le più piccole stazioni dei carabinieri, situate in paesini talvolta sperduti, in situazioni di affitto, in situazioni antiigieniche. Noi ci auguriamo che questo disegno di legge serva, se non a risolvere del tutto, almeno a dare una svolta, anche questa storica, alle situazioni di disagio in cui si trovano ad operare i carabinieri che costituiscono l'unica Arma ramificata su tutto il territorio nazionale. Si potrebbe proseguire con queste argomentazioni, ma ritengo che sulle finalità di questo disegno di legge non possano esserci dubbi e riserve di alcun tipo.

Quello che invece lascia qualche elemento di perplessità è il tipo di genesi e l'iter di questo provvedimento. Vorrei innanzi tutto rilevare come sia assai strano che un provvedimento di così ampia portata anche economica nasca dalla iniziativa parlamentare di un unico deputato e non sia di matrice governativa; ben venga l'iniziativa parlamentare, ma sembra strano che il Governo non si sia fatto carico di un piano di questo genere. In ogni caso il presente provvedimento è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento e ciò significa che, in certo qual modo, il Governo lo ha sostenuto e fatto proprio. Inoltre va notato un aspetto che il senatore Saporito ha evidenziato in termini positivi, e cioè la procedura d'urgenza. Siamo tutti d'accordo per la procedura d'urgenza per un simile provvedimento, però non possiamo non meravigliarci pensando che nell'altro ramo del Parlamento, presso la Commissione lavori pubblici della Camera, giacciono da ormai un anno disegni di legge che prevedono stanziamenti di 200 miliardi per opere demaniali, di 200 miliardi per opere di natura idraulica, di altri 500 miliardi per l'edilizia carceraria. Sembra strano che, a fronte di una situazione di tal genere, questo disegno di legge proceda con una celerità del tutto inusitata per il nostro Parlamento.

È positivo che si predisponga un programma di questo tipo, però ci sembra necessario avviare una riflessione sui termini di spesa ad esso connessi; mi risulta che al momento nella legge finanziaria di quest'anno non vi sono fondi stanziati per le opere marittime. Sarebbe il caso di contemperare le diverse esigenze esistenti e di inserirle entro uno scenario più ampio.

Un'altra considerazione che vorrei esporre si riallaccia ad alcune annotazioni che sono spesso risuonate nelle Aule parlamentari. Mi sembra che si sia fatto largo l'orientamento di non voler più approvare delle leggi di spesa che non diano la garanzia di esaurire ed attuare un determinato programma. Si ritiene opportuno da parte di molti che, in occasione della discussione di ogni disegno di legge che prevede impegni finanziari, vengano date delle garanzie perchè la spesa prevista sia effettivamente destinata a realizzare gli obiettivi che il disegno di legge persegue. Ciò significa, all'atto pratico, dare delle indicazioni molto precise in ordine alla quantificazione delle infrastrutture che si intendono realizzare, ai tempi di realizzazione e alla misura in cui lo stanziamento va ad incidere sui problemi che si intendono risolvere. Non credo che con 1.450 miliardi si possano sistemare tutti gli insediamenti dell'Arma dei carabinieri in Italia; sarebbe invece opportuno conoscere in che misura si vanno a risolvere questi problemi, che tipo di soluzioni vengono prospettate e quindi in che grado sarà possibile incidere sulla situazione reale. Sono queste alcune

considerazioni di carattere generale alle quali sarebbe opportuno che venisse data una risposta da parte del Governo o dei promotori di questo disegno di legge, per poter essere messi in condizione di conoscere e valutare complessivamente tutte le implicazioni relative al presente provvedimento.

Vi sono poi alcune altre annotazioni che riguardano più direttamente il testo che ci viene sottoposto. Mi sembra estremamente positivo il fatto che il programma venga definito dall'Arma dei carabinieri; nessuno meglio dell'Arma dei carabinieri stessa può indicare la localizzazione, la quantificazione, le tipologie ed i sistemi di sicurezza che le strutture in questione devono avere.

Abbiamo, invece, qualche perplessità per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo 2. È la prima volta che ci troviamo di fronte ad un caso del genere. Innanzi tutto, come sapete, le caserme vengono divise in due tipi: quelle che hanno sistemi di sicurezza e quelle che non li hanno. Le caserme dotate di sistemi di sicurezza dovrebbero essere quelle nelle quali hanno sede i comandi. Il disegno di legge non è chiaro sul punto. Comunque, si dovrebbe ritenere che le caserme dotate di sistemi di sicurezza rappresentino la parte più cospicua del programma previsto dal disegno di legge. Sorge una prima domanda: in quale misura, però, su 1.450 miliardi incidono, rispettivamente, le caserme con sistemi di sicurezza e quelle senza? Ma il punto che lascia soprattutto perplessi è là dove si legge che l'apprestamento delle opere di sicurezza deve essere affidato unitariamente. Il relatore, senatore Saporito, ha detto che è giusto che vi sia una visione unitaria, ma io non riesco a comprenderne il significato. È nel senso dell'affidamento ad un unico ente? Allora mi chiedo con perplessità qual è l'ente che in Italia potrebbe assumersi l'onere di realizzare un programma che supererà, grosso modo, i 1.000 miliardi? A mio avviso, una volta stabiliti quantificazioni, programmi e sistemi costruttivi, non vi è assolutamente bisogno di una visione unitaria nella realizzazione, anche perchè ritengo giusto affidare i lavori a ditte che hanno possibilità di realizzarli localmente. Abbiamo un universo di ditte in Italia in grado di realizzare questi programmi. Quindi, un discorso unitario mi sembra quanto meno strano. Altra notevole perplessità è sollevata dalla previsione che il Ministero dei lavori pubblici debba assegnare unitariamente i lavori in concessione su indicazione del Comando generale dell'Arma. Posso capire che l'Arma dei carabinieri dia indicazioni su dove, come e quando costruire le infrastrutture, ma non vedo perchè debba indicare ad un Ministro a chi affidare un lavoro. Mi sembra che in questo caso la funzione istituzionale del Ministero dei lavori pubblici sarebbe ridotta a quella di notaio. Non mi pare che questo sia un punto che possa essere approvato con tranquillità. Forse, anche in questa circostanza, potrà essere opportuno sentire il parere dell'Arma, ma, ripeto, non vedo come il Ministero dei lavori pubblici possa essere obbligato ad agire su indicazione del Comando dell'Arma dei carabinieri.

Per quanto riguarda gli altri commi dell'articolo 2 non ho altri rilievi da fare, così come non ho niente di particolare da aggiungere sulle procedure di superamento di eventuali ostacoli di carattere urbanistico, se non che, forse, per quanto riguarda l'articolo 5 potrebbe essere necessario un ulteriore approfondimento. Mi sembra, comunque, valido il concetto di

recupero di aree e di immobili già esistenti. Quindi, ribadendo che su quanto ho segnalato a proposito dell'articolo 2 occorre una maggiore riflessione, posso concludere dicendo che, in linea di massima, gli articoli successivi non presentano motivi di perplessità.

GIACCHÈ. Il Gruppo comunista apprezza le finalità del disegno di legge, di cui sostanzialmente condivide il contenuto e il significato, così come sono stati esposti nelle relazioni svolte dai due relatori. Ricordo preliminarmente che il problema dell'adeguamento delle sedi periferiche dell'Arma fu oggetto di precise indicazioni al Governo, da parte della nostra Commissione, non solo in occasione del dibattito sul bilancio, ma anche quando ebbe a discutersi il disegno di legge che aumentava gli organici dei carabinieri. Del resto non si può negare che il provvedimento in esame fa seguito ad altri provvedimenti che in questi anni sono stati approvati, per esempio per la realizzazione di programmi di edilizia carceraria e via di seguito. Al tempo stesso, pur tenendo conto della urgenza dell'approvazione, per la rilevanza stessa del provvedimento, ai fini di possibili perfezionamenti segnalati anche da chi mi ha preceduto e, quindi, ai fini di una trattazione più approfondita e consapevole, ritengo che, in tempi il più possibile rapidi, un comitato ristretto, all'uopo nominato, potrebbe procedere ad un esame dettagliato degli articoli ed anche a svolgere, in via informale, ma con più precisione, quelle audizioni che sono già state svolte alla Camera, dei Capi di stato maggiore, aggiungendo anche l'audizione del Comandante generale dell'Arma che, invece, mi pare, non sia mai stato ascoltato.

Alcuni punti del disegno di legge sono solo in parte innovativi, in quanto ricalcano precedenti leggi, come per esempio quella per la costruzione di residenze delle Forze armate a proposito dei pareri di conformità. Altri punti, che come ho detto sono già stati messi in evidenza negli interventi precedenti, richiedono necessariamente dei chiarimenti. L'articolo 5, che riguarda la disponibilità di aree e immobili, è tra questi, in quanto solleva questioni che impongono un certo approfondimento.

Come è già stato rilevato, lo stesso può dirsi per l'articolo 2. Nessuno intende sottovalutare le ragioni di sicurezza sottese alla progettazione di determinati impianti; dubito però che le procedure previste dall'articolo 2 garantiscano, assieme alla riservatezza, la necessaria correttezza amministrativa. Da questo punto di vista sarebbe stato forse preferibile prevedere, invece dell'affidamento unitario in concessione, una licitazione privata da effettuarsi tra una rosa di ditte comprese in un elenco redatto dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri. Tale soluzione, tra l'altro, avrebbe anche consentito - come è stato sottolineato già in precedenti interventi - di effettuare la progettazione *in loco*. Può darsi che la proposta da me avanzata non sia l'unica o la migliore per risolvere il problema, ritengo però che un approfondimento della materia si renda necessario.

Un'ulteriore riflessione merita poi la definizione degli interventi e delle opere per i quali si deve adottare la procedura speciale prevista dal secondo comma, oppure quella ordinaria stabilita nel comma seguente dello stesso articolo 2.

Ancora, vorrei avere dei chiarimenti sull'articolo 6, che in qualche modo sembra contraddire il criterio di segretezza indicato dall'articolo 2. Il quarto comma dell'articolo 6, infatti, per l'esercizio 1985, stabilisce che «il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato ad assumere impegni di spesa sino alla concorrenza del 50 per cento dell'importo di competenza dell'esercizio stesso, al fine di acquisire edifici di nuova costruzione o in corso di realizzazione rispondenti alle caratteristiche tipologiche e di consistenza necessarie a soddisfare le esigenze logistico-operative indicate dall'Arma dei carabinieri». L'assunzione di impegni di spesa in esso prevista a me sembra in contrasto col disposto dell'articolo 2.

Ritengo che i vari interrogativi sollevati nel mio intervento o in quelli dei colleghi che mi hanno preceduto vadano approfonditi; propongo perciò di costituire un comitato ristretto che approfondisca meglio i problemi posti. Sarebbe poi anche opportuno disporre un'audizione di rappresentanti del Comando generale dell'Arma dei carabinieri. Senza dilatare eccessivamente i tempi, potremo, una volta approfondite le varie problematiche, tornare in sede legislativa e definire celermente il provvedimento in esame.

BASTIANINI. Desidero innanzi tutto ringraziare i senatori Saporito e Spano per le loro precise relazioni che ben ci hanno fatto comprendere come non ci troviamo alle prese con una «leggina» qualsiasi, ma, al contrario, con un provvedimento molto importante per il tipo di intervento e per le procedure previste. La portata del disegno di legge in esame era stata invece fin qui misconosciuta e in proposito voglio ricordare due fatti che desidero siano registrati con precisione. La spesa di 1.450 miliardi, necessaria al finanziamento del provvedimento in discussione, si riallaccia ad uno stanziamento di appena dieci miliardi contenuto nella tabella C della legge finanziaria 1984 sotto la voce «accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso». Parlo con cognizione di causa perchè, avendo seguito per il mio Partito la discussione della «finanziaria» 1984 ed essendo le voci della tabella C non particolarmente numerose, mi premurai di chiedere a cosa servisse quel particolare stanziamento. Mi fu risposto che quei dieci miliardi - cifra che nella legge finanziaria equivale al classico ago nel pagliaio - sarebbero serviti per opere secondarie e marginali. A distanza di poco tempo ci troviamo a dover aggiungere 1.440 miliardi a quella iniziale postazione.

C'è poi un secondo punto su cui, come ho già detto, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi: per un programma tanto ambizioso per l'entità degli interventi ed importante per gli obiettivi che si intendono conseguire, non c'è stata l'iniziativa del Governo, ma di un singolo parlamentare, ancorchè autorevole e piemontese.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione.* Anche il disegno di legge per la riforma della scuola secondaria, che è più importante di questo, è di iniziativa parlamentare. È già la seconda volta che si ribadisce questo concetto, credo che finiremo con l'offendere i colleghi della Camera per quanto concerne la capacità legislativa.

BASTIANINI. Sto solo rilevando che questo provvedimento, di grande importanza per l'obiettivo e l'entità dimensionale, è partito, per così dire, su binari a scartamento ridotto ed è stato finora sottovalutato. Ne è una prova anche la celerità con cui esso è stato avviato. Con questo certo non intendo dolermi per la rapidità con cui si è proceduto; voglio solo far notare che per provvedimenti altrettanto importanti i tempi di definizione sono assai più lunghi. Devo pertanto ringraziare, come dicevo all'inizio del mio intervento, i due relatori per aver reso possibile un salto di qualità avendoci fatto comprendere l'importanza del provvedimento in discussione, rilevante non solo per gli obiettivi e l'impegno dimensionale, ma anche per le procedure innovative che con esso vengono adottate.

A quest'ultimo riguardo, per evitare di incappare in imprecisioni, intendo precisare che non si tratta di procedure innovative in assoluto, dal momento che sono state già collaudate per altri settori. Proprio la ripetitività di tali procedure innovative, però, ci deve porre una volta per tutte di fronte ad un problema di fondo. Oggi si ha l'impressione che per sopperire all'incapacità mostrata dalla struttura ordinaria dello Stato nell'affrontare e nel risolvere in tempi reali i problemi posti dalla società, la risposta non sia quella di ridare efficienza a tale struttura, ma di procedere ad un affiancamento della stessa con procedure in deroga alle norme vigenti.

Ritengo che sia nostro dovere mantenere in questa circostanza un atteggiamento equilibrato, evitando di scaricare sul provvedimento in discussione una problematica troppo vasta che ci porterebbe a ritardare l'approvazione del disegno di legge, ma tenendo presenti nel contempo le implicazioni di ordine generale ad esso sottese.

Credo quindi che si debba sviluppare nelle Commissioni, nelle forme che saranno ritenute più opportune, un dibattito sereno, ampio, con tutta la dovuta informazione, per dare una risposta equilibrata e ragionevole ad un problema sicuramente importante.

BUFFONI. Interverrò brevemente, signor Presidente, per esprimere la posizione del Gruppo socialista partendo da una presa d'atto positiva, e cioè che, nell'ambito delle Commissioni congiunte, si sta di fatto manifestando una posizione unitaria su due aspetti fondamentali. Innanzi tutto quello della necessaria urgenza di affrontare un problema così importante come quello delle strutture dell'Arma dei carabinieri, che vede d'accordo tutti i Gruppi e su cui non mi soffermerò ulteriormente per evitare ripetizioni; secondo: sulla necessità di un esame serio ed approfondito della normativa proposta, con la richiesta di approfondimenti che chiariscano meglio i meccanismi di questo provvedimento e servano soprattutto a fornire il massimo di garanzia in ordine ad una spesa sicuramente rilevante e ad un obiettivo che tutti ci proponiamo, cioè di dotare l'Arma dei carabinieri di strutture idonee ed adeguate anche in ordine alla sicurezza di chi opera in questa struttura.

I problemi nascono in rapporto ai contenuti specifici di questo disegno di legge, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 2. Si tratta di una procedura che lascia molto perplessi, al di là dell'innovazione, perchè non si ha la percezione chiara che la procedura speciale prevista

sia adeguata agli scopi che si intendono perseguire. Infatti è molto vaga l'ipotesi di differenziazione tra un certo tipo ed un altro tipo di operatività. Mi sembra inoltre che aleggino già alcune etichettature su questa operazione che tutti i colleghi conoscono, ma che poi nessuno ha il coraggio di dire; qualcuno ha già individuato nei corridoi del Parlamento l'ente al quale verrà affidata tale operatività. Il presupposto dell'articolo 2 è l'assegnazione ad un'impresa costruttrice, cioè ad un operatore economico. Se ci sono già elementi di individuazione di tale impresa non vedo perchè non se ne debba discutere alla luce del sole. Il problema quindi della possibilità di incidere sui contenuti dell'articolo 2 è il grosso tema oggetto della discussione in questa sede, sia sotto l'aspetto dell'informazione che sotto l'aspetto della rispondenza agli scopi che si intendono perseguire.

Esiste poi un'esigenza di chiarezza perchè, nel momento in cui si va a varare un piano di questo genere, credo che il Parlamento debba almeno avere l'opportunità di conoscere alcune priorità ed alcune localizzazioni. Non credo che una richiesta in tal senso possa andare contro motivi di opportunità o di segretezza. Secondo me, si potrebbe addirittura predisporre un allegato a questo provvedimento contenente un programma dettagliato degli interventi e delle priorità nell'individuazione dei locali.

L'ultimo problema di fondo, sollevato dal senatore Pagani, che mi sembra estremamente rilevante e che abbiamo la possibilità di risolvere con un esame attento, contestuale, attraverso la legge finanziaria, è di verificare se lo stanziamento previsto per questo fine dalla legge finanziaria per il Ministro dei lavori pubblici (importo addirittura pari al 50 per cento del totale previsto per tale esercizio finanziario) si debba o meno considerare ricompreso in questo provvedimento. Attraverso un coordinamento fra il lavoro delle Commissioni sulla legge finanziaria e il lavoro delle Commissioni su questo provvedimento, credo che si possa pervenire ad una chiarificazione sotto questo aspetto. Se nella legge finanziaria per il 1985 rimanesse un vuoto assoluto rispetto alla *tranche* di finanziamento prevista da questo disegno di legge, non dico che cadrebbe l'urgenza di pervenire all'approvazione di questa normativa, ma sicuramente verrebbe affidato ad una stampella piuttosto instabile il prosieguo operativo di questo provvedimento una volta approvato. Concludendo questo rapido panorama sui contenuti generali di questo disegno di legge, credo che vadano in primo luogo considerate positive le richieste di ulteriore approfondimento emerse nel corso del dibattito: quella di un'audizione del comandante generale dell'Arma dei carabinieri e quella di formare un comitato ristretto che proceda agli approfondimenti del caso in modo più snello.

Su tali proposte il Gruppo socialista concorda pienamente e si associa ad esse, convinto che aiuteranno a giungere ai chiarimenti che riteniamo importanti, ferma restando la volontà politica di affrontare questo problema così rilevante per l'Arma dei carabinieri e per la sua struttura generale.

LOTTI. Mi trovo assolutamente consenziente con gli interventi che hanno sottolineato l'opportunità di ulteriori approfondimenti in sede di comitato ristretto. Vorrei solo far notare, soprattutto al rappresentante

del Governo, come io abbia riscontrato - mi riferisco al terzo comma dell'articolo 6 - una contraddizione che sarebbe bene venisse superata. Mi riferisco al fatto che in questo articolo sembrerebbe non accolto il principio della revisione prezzi, e quindi una sostanziale indicizzazione dell'ingente somma stanziata. In altre occasioni i senatori del Gruppo comunista si sono battuti perchè questo principio fosse accolto. Vi sono già in questo senso degli autorevoli precedenti nel nostro sistema normativo, e mi riferisco in particolare alla legge n. 17 in materia di piano integrativo delle Ferrovie dello Stato; però mi corre anche l'obbligo di ricordare come in altre occasioni tale principio sia stato negato (ad esempio, a proposito della legge di finanziamento per interventi urgenti e straordinari per gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa). In quella occasione fu dichiarato da parte del Governo che sarebbe stato assolutamente improprio, o avrebbe costituito un precedente pericoloso, il recepimento del principio della indicizzazione delle somme stanziate, mentre oggi, da parte dello stesso Governo e della maggioranza che lo sostiene, si richiede sostanzialmente l'indicizzazione degli importi di spesa.

Mi sembra che con la dizione: «il programma deve tener conto...», si possa anche prevedere che i programmi potranno avere ulteriori finanziamenti.

PACINI. È il contrario. Si dice che nei limiti di spesa si deve far rientrare anche la revisione dei prezzi.

LOTTI. Se è questa la lettura corretta, e vi sarà modo di approfondirlo, allora siamo d'accordo. Sia chiaro che per quanto ci riguarda non abbiamo nulla in contrario a che nella legge si preveda anche l'inclusione di nuovi stanziamenti anche mediante il sistema della revisione prezzi, ma è importante che si definisca un orientamento coerente tra i diversi filoni di spesa ed i settori di intervento. Le motivazioni di fondo che hanno evidenziato la necessità di una ulteriore riflessione sono state già espresse da altri colleghi.

Esprimiamo la nostra disponibilità al lavoro della Sottocommissione, fermo restando che una volta acquisiti tutti gli elementi conoscitivi, occorre procedere con rapidità alla approvazione del disegno di legge perchè sappiamo che il problema è reale anche perchè - come ricordava il Presidente della 8^a Commissione - i Comuni e le Province sono assillati dalla preoccupazione di fornire degli alloggi adeguati all'Arma dei carabinieri e sono anche assillati da una serie di obblighi che questi impegni scaricano sui loro bilanci.

Per i motivi che ho illustrato ci sarà certamente un'azione pressante da parte dei senatori comunisti che cercheranno di definire un testo il più possibile chiaro, agibile e coerente con gli orientamenti che vorremmo facessero parte integrante del modo di legiferare del Parlamento.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione.* Dato che tutti i Gruppi desiderano guadagnare tempo, proporrei di costituire immediatamente un comitato ristretto con l'incarico di svolgere l'audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri

ed esaminare gli articoli. Sulla base del lavoro del comitato ristretto si potrà poi riprendere la discussione generale; in tal modo potremo risparmiare almeno un'altra seduta.

PRESIDENTE. Credo che la proposta del senatore Saporito sia ragionevole. Avendo però notato che nel dibattito sono emerse alcune perplessità e che alcuni Gruppi parlamentari non sono intervenuti, ritengo che la discussione generale possa continuare in un'altra seduta. Possiamo intanto costituire un comitato ristretto con il compito di svolgere alcune indagini conoscitive al fine di approfondire il problema.

Credo che questa pausa di riflessione sia necessaria proprio perchè l'argomento ha mostrato alcune sfaccettature che vanno riviste in modo che possiamo licenziare un testo inequivocabilmente concepito e adatto alle straordinarie necessità manifestatesi nell'Arma dei carabinieri.

Credo che in questo modo si possa ottemperare sia all'esigenza di una maggiore chiarezza su tutti gli aspetti del procedimento sia a quella di approvarlo con celerità.

Invito pertanto i Gruppi parlamentari ad indicare un nominativo per ciascuna Commissione per la costituzione del comitato ristretto incaricato di svolgere le audizioni al fine di individuare il programma di massima in ordine alla localizzazione delle caserme ed alla spesa per la loro costituzione. Le audizioni potranno evidentemente svolgersi una volta ottenuta l'autorizzazione del Ministro della difesa.

Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO