

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

COMMISSIONI 4^a e 8^a RIUNITE

(4^a - Difesa)

(8^a - Lavori pubblici, comunicazioni)

3^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 GENNAIO 1985

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

(Seguito della discussione e approvazione)

PRESIDENTE	Pag. 2, 12, 15 e passim
BASTIANINI (PLI)	6, 7
BUFFONI (PSI)	9
CARTIA (PRI)	11

COLOMBO Vittorino (V.) (DC)	Pag. 7
FIORI (Sin. Ind.)	8, 14
FINESTRA (MSI-DN)	11
FONTANARI (Misto)	14
LOTTI (PCI)	5, 6, 12
NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici	3, 4, 5 e passim
PADULA (DC)	9
PAGANI Maurizio (PSDI)	7, 11, 12 e passim
SAPORITO (DC), relatore alle Commissioni riunite per la 4 ^a Commissione ..	2, 4, 12 e passim
SPANO Roberto (PSI), relatore alle Commissioni riunite per la 8 ^a Commissione	4, 13

I lavori hanno inizio alle ore 16,15.

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
(Seguito della discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della 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. Riprendiamo la trattazione del disegno di legge, rinviata nella seduta del 23 gennaio scorso.

Desidero riassumere brevemente l'iter del provvedimento. Nella precedente seduta era stato presentato un ordine del giorno che non aveva ricevuto però il *placet* di tutte le forze politiche. In detta seduta era stato presentato altresì un emendamento del senatore Cartia, il quale credo sia ora disponibile a ritirarlo dopo la formulazione dell'ordine del giorno.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione*. Il nuovo testo dell'ordine del giorno 0/854/1/CR 4-8, a firma dei senatori Saporito, Spano Roberto, Parrino, Lotti, Bastianini, Cartia e Fiori, è il seguente:

«Le Commissioni riunite 4^a e 8^a del Senato,

in relazione ai contenuti dell'articolo 2, secondo comma, del disegno di legge n. 854 concernente "programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri", valutata la straordinarietà del predetto programma e la necessità di rapidità di esecuzione e di uniformità degli edifici da approntare, rilevata l'esigenza di un indirizzo unitario per quanto attiene alla progettazione ed alla esecuzione del programma,

invitano il Governo:

a tener conto nell'attuazione del programma stesso di tale esigenza al fine anche di valorizzare le imprenditorialità più qualificate operanti nel settore».

(0/854/1/CR 4-8)

A proposito delle preoccupazioni avanzate dal Ministro e da alcuni colleghi in relazione al secondo comma dell'articolo 2, desidero sottolineare che tra i Gruppi parlamentari è stata raggiunta un'intesa

sull'interpretazione che di tale disposizione legislativa deve darsi. D'altronde lo stesso ordine del giorno nella nuova formulazione ribadisce tale intesa e, quindi, a tal riguardo non ritengo debbano esservi ulteriori perplessità. Potremmo, pertanto, procedere all'esame dei singoli articoli ed arrivare ad una rapida approvazione del disegno di legge.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Intervengo brevemente, anzitutto per sottolineare che il Governo è favorevole all'approvazione di questo disegno di legge d'iniziativa parlamentare, che ha trovato da parte del Ministero del tesoro una disponibilità di 1.500 miliardi e che indubbiamente risolve problemi che con i fondi annuali sarebbe stato difficile avviare a soluzione.

Voglio però far presente che, a mio avviso, la disposizione di cui all'articolo 2 non è chiara fin dall'origine e che l'ordine del giorno serve soltanto quale indicazione di comportamenti, ma non è certo vincolante per gli organi preposti al controllo della corretta attuazione della legge. Accolgo con favore l'ordine del giorno per la parte riguardante l'unitarietà, ricordando che rientra nell'ambito delle nostre competenze per la costruzione di caserme la possibilità di ricorrere alla segretazione, in quanto questo istituto è già esistente e noi più volte siamo ad esso ricorsi dividendo la progettazione delle opere dalla loro esecuzione.

Fatta questa premessa rimane qualche perplessità sul secondo e sul terzo comma dell'articolo 2. Originariamente anziché «su indicazione» si diceva «sentito il Comando dell'Arma dei carabinieri». Non ci sarebbe stata, secondo me, alcuna necessità di correggere tale dizione se ci fossimo specificatamente riferiti, così come viene spiegato adesso, alle opere di sicurezza. Ma c'è di più. Nel terzo comma si legge: «Per gli interventi diversi da quelli di cui al comma precedente, la progettazione predisposta dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa e su indicazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri ...», ma questa parte è di non chiara leggibilità. Qual è il suo significato? Che il progetto deve essere verificato dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, oppure che il progetto deve essere affidato su indicazione di tale Comando?

Si aggiunge poi: «ed all'affidamento dei lavori provvede il Provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio», così come è stato fino ad oggi, «sentito il competente Comando legione dei Carabinieri». Letteralmente ciò significherebbe che se il provveditorato alle opere pubbliche deve fare una pura e semplice gara d'appalto per l'assegnazione di un progetto, deve sentire il Comando generale dell'Arma dei carabinieri. Desidero, quindi, per la competenza delle varie istituzioni e per una maggiore chiarezza futura, sottolineare questo aspetto, perchè indubbiamente l'Arma dei carabinieri deve – come ha sempre fatto – dire quante caserme sono necessarie, dove e in che modo costruirle, a chi affidare la loro costruzione; parliamo di stazioni appaltanti, e scusate qualche mia esagerazione, ma serve per farmi capire meglio.

Quindi, le mie perplessità su questa seconda parte permangono per i motivi cui ho fatto cenno poc'anzi.

Sono lieto di sentire che le Commissioni riunite invece interpretano in maniera chiara le parole «su indicazione», perchè personalmente ritengo inserite al secondo comma dell'articolo 2 solo le opere di segretazione. Comunque, al terzo comma non si parla più di opere di segretazione, ma, si badi bene, l'affidamento «su indicazione» ritorna per la seconda volta.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione.* Io sono intervenuto facendomi interprete di quello che pensavano le Commissioni riunite, così come lei sta parlando in qualità di Ministro e quindi dei rapporti tra il Governo e l'Arma dei carabinieri. Possiamo dire che questi sono solo rapporti che intercorrono tra il Governo e l'Arma dei carabinieri ed è l'Esecutivo che deve dettare l'indirizzo politico generale all'Arma stessa. D'altronde non è un problema che a me preoccupa più di tanto, perchè sta al Governo intrattenere questi rapporti e far valere anche la supremazia governativa; e lei, come rappresentante del Governo, deve essere certamente a conoscenza dell'attuale stato delle cose. Questa è una preoccupazione che non posso non condividere.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici.* Senatore Saporito, se fossi il Ministro della difesa sarei la persona giusta ad essere preposta a queste competenze, ma sono il Ministro dei lavori pubblici.

SPANO Roberto, *relatore alle Commissioni riunite per la 8^a Commissione.* Non voglio riferirmi alle considerazioni che ha fatto poco fa il Ministro per dire quello che poi i colleghi del comitato ristretto hanno già ascoltato. Sono opinioni di chi come relatore ha affrontato questo provvedimento legislativo con una vasta gamma di attente riflessioni rispetto alla sua originaria formulazione. Infatti, si erano sollevate delle questioni in merito all'articolo 2 che non è, a mio avviso, l'unico meritevole di modifiche. Vi è stata un'accurata riflessione che ha condotto me - ma non solo me - ad esprimermi in senso favorevole all'approvazione del testo del provvedimento oggi al nostro esame così come è formulato, perchè non mi sembra che si possano trovare altre soluzioni più felici di quanto non lo siano quelle adottate dalla Camera dei deputati in relazione a problemi temporali, ma soprattutto anche alla possibilità di raggiungere un obiettivo chiarificatore.

A me pare che l'osservazione svolta poco fa dal senatore Saporito abbia una sua significativa importanza, ma devo dire al Ministro dei lavori pubblici che noi siamo arrivati a questo provvedimento un po' disarmati, perchè dalla Camera dei deputati ci è arrivata una normativa unanimemente approvata, anche - devo dedurre dagli atti - con il consenso del Governo.

Quindi, questa convergenza di contributi dati dall'Arma dei carabinieri e da varie autorità doveva essere raggiunta in quella sede con proposte precise e chiare. Personalmente ho optato per l'approvazione del provvedimento così come ci è arrivato proprio per le considerazioni che ho manifestato ai colleghi.

L'ordine del giorno concernente il secondo comma dell'articolo 2, circa «l'esigenza di un indirizzo unitario per quanto attiene alla

progettazione ed all'esecuzione del programma», cerca di dare alcuni chiarimenti in proposito. Se lei fosse il Ministro della difesa, sono d'accordo con lei che non avremmo molti problemi al riguardo. Come dice il Presidente della Repubblica: il Governo funziona e lavora; lavora in Parlamento ma anche fuori.

Sono ancora convinto - e nel mio orientamento lo esprimo - che si debba andare all'approvazione del testo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento, accompagnato dall'ordine del giorno che abbiamo presentato.

LOTTI. Signor Presidente, interverrò molto brevemente per ribadire la posizione dei comunisti che sinteticamente è la seguente. Noi approveremo questo disegno di legge nel testo che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati; però non rinunciamo ancora una volta a rilevare come lo stesso sia stato steso con varie improprietà di forma e di linguaggio che possono destare alcune perplessità. Il lavoro che si è cercato di compiere è stato quello di interpretare il primo comma dell'articolo 2 che forse è il più controverso dell'intero provvedimento. Questo non significa però che il secondo ed il terzo comma dello stesso articolo, così come ci è stato detto dal ministro Nicolazzi, siano di lettura semplice, lineare ed indiscutibile. Si tratta di una formulazione sibillina che non riflette sicuramente le intenzioni manifestatesi nell'altro ramo del Parlamento. Infatti, sono convinto che la Camera dei deputati non intendesse riservare all'Arma dei carabinieri una serie di compiti e di funzioni che non le competono. Questo è un fatto evidente.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Sono d'accordo con quello che hanno detto i senatori Saporito e Spano. Credo però che questo discorso non valga per il rapporto tra il Governo e l'Arma dei carabinieri, ma vale, per quanto ho detto all'inizio, qualora gli organismi di controllo, che naturalmente non devono entrare in questo rapporto, dovessero occuparsi di quella specifica materia.

LOTTI. È chiaro, ma a parte il fatto che questo può essere un ulteriore problema che si pone - mi auguro di no - credo che sarebbe improprio attribuire ad un ramo del Parlamento un'intenzione distorta rispetto a quello che è il normale rapporto tra organi diversi anche nelle loro funzioni.

Non vi è dubbio che questa difficile lettura dell'articolo 2 dovrebbe quanto meno suonare come un campanello d'allarme per noi stessi, nel senso di legiferare, in futuro, con maggiore chiarezza. Questo è certamente un infelice articolo nel primo, nel secondo ed anche nel terzo comma! Il lavoro che abbiamo fatto è stato quello di riportarlo, per quanto concerne il primo comma, ad una migliore interpretazione, mentre per gli altri due commi ci affidiamo ad una maggiore sensibilità nei rapporti tra i diversi livelli istituzionali.

La stessa riflessione e raccomandazione rivolgo in modo particolare al Ministro dei lavori pubblici - che si troverà a gestire sostanzialmente questa normativa con l'Arma dei carabinieri - in merito all'articolo 5, che a nostro avviso è un disposto normativo che potrà far discutere.

Infatti, a seconda della lettura che se ne dà esso può assumere diversi significati. Potrebbe anche voler dire, al di là di ciò che letteralmente è scritto, che pure nel caso in cui esistano dei problemi da parte di Comuni proprietari di caserme che non avessero la possibilità di intervenire con propri mezzi finanziari si rientrerebbe nell'ambito del programma di intervento che la normativa in esame predispose.

Questo è il provvedimento legislativo più ricco di ordini del giorno aggiuntivi che sia stato mai approvato.

Invito pertanto il ministro Nicolazzi a considerare l'articolo 5 come strumento che consenta al Ministro, d'intesa con l'Arma dei carabinieri, di risolvere, qualora si determinassero, quei problemi che attengono ai Comuni, giacchè in passato ed ancora oggi molte volte essi hanno sopperito all'assenza dello Stato nell'offrire all'Arma necessarie risposte alle esigenze logistiche manifestate.

Con questa ulteriore precisazione e con l'invito - che rivolgo soprattutto a noi stessi - a legiferare in modo più lineare, intellegibile, e corretto, esprimo il voto favorevole del Gruppo comunista al disegno di legge nel testo che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati.

BASTIANINI. Signor Presidente, intervengo brevemente per esprimere il voto favorevole del Partito liberale.

È un voto convinto per quanto riguarda l'oggetto del provvedimento e responsabile per quanto riguarda la forma stessa del provvedimento, cioè le disposizioni di carattere procedurale. È un voto convinto perchè ritengo che l'ammodernamento dell'Arma dei carabinieri costituisca un processo importante al fine di assicurare il risanamento del paese nella lotta alla delinquenza comune ed organizzata. È un voto responsabile sulla forma e sulle procedure del provvedimento, e su questo aspetto non dimostro molto entusiasmo, in quanto il testo è uscito dalla Camera dei deputati con una sottovalutazione da parte dello stesso Governo, che in questa sede ripropone perplessità a cui oggi è difficile porre rimedio, e in quanto ancora una volta ci troviamo di fronte a un bicameralismo imperfetto.

LOTTI. Possiamo anche dire un monocameralismo di fatto.

BASTIANINI. Infatti il Senato della Repubblica ha dovuto decidere in questi termini: «prendere o lasciare». La responsabilità che il Senato dimostra costantemente nei confronti di molti provvedimenti rischia di nuocere non tanto a noi - e non sarebbe grave - quanto ad un perfezionamento delle leggi durante il loro *iter*. Abbiamo subito la pressione - per usare un termine poco pesante - di chi dalla Camera dei deputati ci avvertiva che se il provvedimento fosse stato modificato ci saremmo assunti la responsabilità di ritardare per mesi e mesi la sua attuazione.

Sul merito dell'articolo 2, che è quello su cui sono state fatte più osservazioni, debbo far presente al senatore Colombo che molto spesso ci siamo trovati (soprattutto nell'ambito di questa Commissione in sede deliberante) ad approvare nel giro di 48 ore alcuni provvedimenti trasmessi dalla Camera dei deputati.

COLOMBO Vittorino (V.). Perchè abbiamo voluto farlo! Nessuno ci obbligava. Responsabilmente ritenevamo che i motivi a favore del provvedimento approvato dalla Camera dei deputati fossero superiori alle nostre motivazioni.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Invece di perdere due giorni, abbiamo perso cinque mesi per non cambiare una parola.

BASTIANINI. Voglio precisare che responsabilmente, siccome la Camera non ci garantisce questa responsabilità, accettiamo quanto ci viene trasmesso a scatola chiusa. Comunque volevo semplicemente fare questa considerazione che è importante ma non è un punto fondamentale del mio ragionamento.

Per quanto riguarda la sostanza dell'articolo 2, con particolare riferimento al secondo e al terzo comma, ritengo che le osservazioni del ministro Nicolazzi abbiano un loro fondamento. Debbo rilevare che al secondo comma dell'articolo 2 l'avverbio «unitariamente» potrebbe portare ad una interpretazione equivoca; infatti lo si potrebbe riferire da una parte al solo progetto e alla semplice realizzazione, e dall'altra parte al complesso della gestione del programma nella sua totalità. Certamente è difficile modificare con il presente ordine del giorno una norma di legge e quanto viene presentato non risolve nella totalità le preoccupazioni che sorgono su quell'avverbio. Quest'ultimo affida alla responsabilità di chi potrà assumere decisioni una lettura dell'articolo tale da non creare delle situazioni di monopolio ingiustificate.

PAGANI Maurizio. Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo riaffermare, come dichiarazione di voto, la totale adesione del Gruppo che rappresento allo spirito e agli intendimenti del provvedimento. In altri termini, riteniamo che sia estremamente opportuno ed urgente dare vita a questo programma di costruzione di strutture per l'Arma dei carabinieri che svolge quelle funzioni - che tutti conosciamo - distribuite sul territorio nazionale, per cui maggiormente viene avvertita l'esigenza di sedi idonee.

Pur manifestando la totale adesione alle finalità del disegno di legge, debbo far presente alcune perplessità sui modi e sulle forme con cui viene proposto il provvedimento stesso. Non credo che il problema che stiamo discutendo, cioè quello della rilevanza di queste perplessità, vada ricondotto ad una presunta divisione tra la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, ma piuttosto credo che vada collegato al fatto che esistono le questioni dell'affidamento e dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche che non siamo in grado di risolvere unitariamente. Quindi lo risolviamo attraverso la proliferazione di una serie di leggi (in questa sede ne abbiamo già esaminate alcune) che tentano in qualche modo di definire episodio per episodio questa questione che al contrario dovrà pur venire a maturazione nella sua interezza. Anche questa legge si inquadra nel contesto di quelle alle quali ho accennato e rappresenta qualcosa di episodico che presta il fianco a delle osservazioni che sono già state evidenziate e che non intendo riproporre in questa sede. È soprattutto l'articolo 2 che dà luogo a queste considerazioni.

Aderiamo all'ordine del giorno ma non ci riteniamo completamente soddisfatti in quanto esso ha un valore interpretativo limitato. Sono d'accordo con il relatore quando sostiene che forse eventuali divergenze sul piano operativo tra il Governo, organi operativi del Ministero dei lavori pubblici e quelli del Ministero della difesa, cioè dell'Arma dei carabinieri, potranno essere superati. Tuttavia il problema potrebbe riproporsi con gravità al momento dell'intervento degli organi di controllo i quali, affidandosi ad un'interpretazione letterale dell'articolo (non tanto del comma secondo quanto del terzo), indubbiamente potrebbero manifestare le stesse perplessità che il Ministro ha giustamente evidenziato in questa sede. Infatti quando al termine dell'articolo 2 vengono mantenute le parole: «sentito il competente Comando legione carabinieri», ciò potrà rappresentare una formalità ma di fatto, prima dell'appalto, dovrà essere inserita nella pratica una lettera del competente Comando della legione carabinieri che approvi l'appalto stesso o qualcosa del genere. Questa previsione potrebbe far sorgere un conflitto di competenza tra gli organi dello Stato, in quanto non credo che istituzionalmente l'organo decentrato del Ministero dei lavori pubblici debba avere l'assenso dell'organo decentrato dell'Arma dei carabinieri per autorizzare un appalto. Quanto meno ciò appesantirà di fatto una procedura che questo disegno di legge intendeva accelerare. Queste sono le mie perplessità in ordine all'articolato.

Infine, prima di concludere, voglio sottoporre agli onorevoli colleghi l'opportunità di approvare un ulteriore ordine del giorno, che mi riprometto di presentare, con il quale si inviti il Governo a tener conto che gli interventi dell'Arma dei carabinieri a tutti i livelli (in riferimento sia al secondo comma sia al terzo) debbano esclusivamente essere attinenti a questioni di carattere tecnico, riguardanti la tipologia ed i sistemi di sicurezza o altri fatti strettamente connessi alla funzionalità.

In questo senso propongo un ulteriore ordine del giorno. Il senatore Lotti lamentava che ce ne fossero già tre; ben venga il quarto se varrà a dare un'interpretazione più chiara.

FIORI. La Sinistra indipendente esprime un consenso e una riserva di fondo che somigliano molto al consenso e alle riserve che sono state formulate finora. Consenso sulla sostanza che si riferisce alla situazione delle caserme dei carabinieri che, se io considero all'interno della realtà che più mi è nota, cioè la realtà della Sardegna, è funzionale a un fenomeno che purtroppo non è nè mitigato, nè diminuito. Di fronte all'esigenza di avere una struttura di caserme di carabinieri più diffusa, radicata nel territorio in senso disseminativo, se il Ministro consente anche a me una espressione non corrente, c'è il totale consenso del Gruppo che qui rappresento.

Ma anche io devo fare una riserva, più ancora che sulle procedure indicate in questa legge, di fronte ad una realtà che non è più occasionale. Il senatore Lotti suggerisce che siamo di fronte ad un monocameralismo di fatto; io lo definirei unicameralismo nel senso della unidirezionalità degli arrivi e delle provenienze, perchè è su temi di grossa rilevanza che questa Camera si trova spesso di fronte alla scelta di non intervenire, con il ricorso in *corner* agli ordini del giorno

che spesso, lo abbiamo visto anche questa sera, hanno bisogno di un codice di decrittazione a loro volta, e su questo codice non so se poi ci metteremo d'accordo. Capisco l'esigenza di un nuovo ordine del giorno, ma credo che questi abbiano una caducità assoluta: quel che conta, in realtà, è la legge, perchè poi gli organismi e gli uffici di controllo questo foglio hanno in mano e non i nostri ordini del giorno. Ordini del giorno che non credo abbiano un cammino molto lungo dopo che escono di qua; di fronte ad una situazione come questa io credo che dobbiamo porre una cosa molto più grossa che non la interpretazione, cioè l'ordine del giorno interpretativo, e interrogarci complessivamente, maggioranza e opposizione, sul nostro ruolo e sul nostro ruolo di senatori.

BUFFONI. Esprimo molto brevemente il voto favorevole del Gruppo socialista, anche se qui continuiamo a ripetere quasi all'unisono le stesse cose. Mi vengono in mente quei giudici che fanno le cosiddette sentenze suicide, cioè sentenze con motivazioni così assurde e contraddittorie, per cui nel successivo giudizio vengono certamente cassate. Quindi mi preoccupa anche, visto che siamo in sede deliberante, di questo dibattito; non credo che questo passerà alla storia, ma se qualche cronista fra qualche lustro lo leggerà ci prenderà tutti per dei paranoici, perchè stiamo facendo proprio delle sentenze suicide, cioè diamo delle motivazioni esattamente contrarie alla conclusione cui perveniamo dichiarando il voto favorevole. Mi fermo qui, dicendo che le perplessità che abbiamo manifestato erano una fase di discussione generale; mi sembra veramente assurdo arrivare ad una fase di dichiarazione di voto in cui si ripropongono tutta una serie di elementi negativi che si contraddicono con la dichiarazione di voto positiva. Io faccio una riflessione con me stesso; mi sembra che sia la quinta o la sesta volta che ci riuniamo su questo problema. È passato un mese, grosso modo. Probabilmente in un mese, se avessimo approvato gli emendamenti nella prima seduta e avessimo rinviato alla Camera il provvedimento, questo già sarebbe stato varato definitivamente dall'altro ramo del Parlamento. Senza arrivare a delle parole di sapore eccessivamente goliardico e quindi poco consone alla dignità di quest'Aula (ma è inutile che si facciano dei soliloqui) dobbiamo riconoscere di aver fatto una scelta di fondo nel momento in cui è venuto qui il generale dell'Arma dei carabinieri e ha detto che l'urgenza imponeva un velo pietoso sulle incongruenze della legge e ha affermato che motivi di ordine generale volevano che il Senato facesse un atto di fede rispetto al testo approvato dalla Camera. A questo punto non continuiamo a tormentarci su questo discorso delle perplessità, altrimenti non arriveremo mai in porto. Quindi la mia dichiarazione di voto è in questo senso, senza reiterare le perplessità che sarebbe pleonastico ribadire in questo senso.

PADULA. Il senatore Buffoni mi ha preceduto nel dire che anche io accedo ad una valutazione che avevo rilevato prevalente all'interno delle Commissioni riunite in ordine al suggerimento venuto dal Comando generale dell'Arma di dover ritenere risolvibile, sul piano esecutivo, la gestione di questo provvedimento nella collaborazione

infragovernativa, in riferimento a quei problemi che il testo trasmesso dalla Camera aveva palesato ad alcuni di noi in modo evidente e che rimangono tutti nel loro spessore testuale, anche se con gli ordini del giorno cerchiamo di darne una interpretazione orientativa. Nel momento in cui abbiamo fatto una scelta politica, che non mi risulta assolutamente essere stata suggestionata da pressioni dell'altro ramo del Parlamento, ma soltanto dalla valutazione di accogliere l'invito pressante che ci veniva dall'Arma dei carabinieri, io mi rivolgo al Governo, al momento in cui dichiaro il voto favorevole a questo provvedimento, per dire che quei dubbi che sono stati qui sollevati sul secondo e sul terzo comma dell'articolo 2 devono essere risolti nella gestione da parte del Governo di questa legge. Essa purtroppo risente di un vizio che hanno molte leggi, cioè di fare parte della categoria delle cosiddette «leggi provvedimento», cioè leggi con contenuti di tipo attuativo, mentre si dovrebbe tornare al principio generale di fare leggi di stanziamento, lasciando poi al Governo il compito di individuare i soggetti del provvedimento stesso o di indicarne le modalità esecutive. Al Parlamento spetterebbe infatti stabilire i fini di una azione politica e non le procedure. Qui io richiamo un tema che ancora non è stato evocato, ma che è quello che, sostanzialmente, dal punto di vista testuale a me preoccupa di più; chi ha letto il secondo comma dell'articolo 2 dovrebbe soffermarsi sull'aspetto formalmente più grave e a proposito del quale invito il Governo a non tenerne alcun conto: mi riferisco alle parole «in deroga di norme vigenti». Questa è una espressione assolutamente impropria che potrebbe avere addirittura un significato sconvolgente, perchè vorrebbe dire che si può andare in deroga a qualsiasi norma vigente!

Ripeto che nel momento in cui si sceglie una certa strada dobbiamo rassegnarci ad essere benevoli e, senza aprire polemiche con l'altro ramo del Parlamento, dicendo che questo secondo comma è scritto piuttosto «maluccio», richiamare il Governo sul fatto che qualora in sede attuativa ci si debba discostare dalle regole generali di amministrazione, sarà il Governo a doversi far carico di chiedere al Parlamento lo strumento interpretativo e correttivo che renda possibile la prosecuzione di un'attività amministrativa secondo i principi generali, non certo in deroga alle norme vigenti, perchè credo che nessuno voglia ritenere che l'Arma dei carabinieri possa spingersi fino a vanificare la norma sulla contabilità generale dello Stato.

Credo che la spesa pubblica debba seguire i soliti canali.

Per quanto riguarda il terzo comma, per il quale abbiamo chiarito che rientra nei canali ordinari, vorrei che si dicesse con chiarezza che la progettazione è affidata al Ministero dei lavori pubblici, specificando a livello periferico, situazione per situazione. Con la centralizzazione della progettazione si ritornerebbe ad esperienze quali quella dell'edilizia carceraria per la quale tutti pensammo che si potesse fare un repertorio dei cataloghi dei progetti, almeno in alcune Regioni efficienti. Spero che almeno su questo terreno non ci sia un arretramento perchè significherebbe ritardare i programmi.

Per quanto riguarda la Lombardia il Ministro sa che c'è un programma di progetto esecutivo che, se finanziato, potrebbe partire nel giro di qualche settimana.

Con queste considerazioni e ribadito che c'è un certo malessere nel rapporto tra le due Camere, per cui di fatto ci troviamo ad esaminare provvedimenti sotto l'assillo del dubbio che rinvii possano significare l'insabbiamento, preso atto di questa congiuntura politica, credo si possa licenziare il provvedimento in nome di quegli obiettivi che, nella proposta iniziale e poi nella scelta che il Governo ha consentito di operare, si traducano in un consistente finanziamento e una proiezione poliennale del programma e che possono avere il consenso del Senato, secondo le dichiarazioni dei colleghi che mi hanno preceduto.

CARTIA. Il senatore Padula ha già specificato quali potevano essere i rischi del secondo comma dell'articolo 2. Era proprio su questo argomento che avevo proposto un emendamento che ora dichiaro di ritirare avendo partecipato alla formulazione dell'ordine del giorno, affidandomi alla responsabilità del Governo per quanto attiene alla concessione dei lavori che verranno affidati alle imprese rispondenti ai requisiti di qualità, segretezza e capacità imprenditoriale necessari per poter realizzare le caserme.

FINESTRA. Onorevole Presidente, signor Ministro, esprimo il voto favorevole del mio Gruppo al disegno di legge per due motivi: il primo di carattere morale, in quanto l'Arma dei carabinieri ha dato un alto contributo di sacrificio e sangue alla lotta alla delinquenza organizzata e al terrorismo e merita il nostro riconoscimento. Il secondo motivo è di carattere logistico-organizzativo: molte caserme - e voi conoscete lo stato delle caserme - sono vetuste e obsolete, altre hanno bisogno di urgenti sistemazioni e ristrutturazioni. Sono convinto che una maggiore funzionalità dell'Arma sia legata al suo potenziamento logistico.

Considero inoltre che un maggior prestigio e una maggiore dignità siano strettamente collegate al provvedimento al nostro esame.

Concludo dichiarando il mio voto favorevole all'ordine del giorno.

Non mi soffermerò, invece, sulle perplessità scaturite dalla discussione, altrimenti verrei a contraddire il voto favorevole.

PAGANI Maurizio. Vorrei presentare un ordine del giorno in relazione all'oggetto che avevo anticipato nel mio intervento.

«Le Commissioni riunite 4^a e 8^a del Senato,

in sede di discussione del disegno di legge n. 854;

in relazione alle attribuzioni previste dall'articolo 2 per l'Arma dei carabinieri nella fase esecutiva del programma di costruzione, al fine di evitare che si verifichino conflitti di competenza fra i vari organi dello Stato che potrebbero determinare ritardi nella realizzazione,

invitano il Governo:

a tener conto che le predette incombenze debbano essere riferite a contributi e competenze di carattere funzionale e tipologico relative alle esigenze operative dell'Arma, così come richiamato al comma primo dello stesso articolo 2 e non già a competenze proprie del Ministero dei lavori pubblici e dei suoi organi decentrati».

(0/854/2/CR 4-8)

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione.*

Come relatore esprimo parere contrario su questo ordine del giorno in quanto non si tratta di un conflitto tra i supremi poteri dello Stato, il Parlamento e il Governo, ma si tratta di competenze del Governo nella sua espressione di pubblica amministrazione. Tutti gli altri organi richiamati quale il Comando generale dei carabinieri sono l'espressione e gli strumenti della pubblica amministrazione.

Ritengo che questo ordine del giorno in parte sia lesivo dell'autorità che il Governo ha in questa materia ed è come se volessimo mettere in discussione i rapporti fra padre e figlio, se mi si consente il paragone. Il Governo nella sua autonomia regola i rapporti con tutte le strutture subordinate ad esso e l'Arma dei carabinieri entra nella pubblica amministrazione sia pure in modo speciale.

Andare a dire che dobbiamo regolare i rapporti tra Governo e Arma dei carabinieri costituisce una *deminutio* dei poteri governativi. Certo come membri del Parlamento non sta a noi dire queste cose, ma come giurista non mi sento per principio di poter accogliere questo ordine del giorno.

Ammettiamo una preoccupazione del titolare massimo del potere amministrativo e di indirizzo rispetto ad un soggetto subordinato al Governo, ma si tratta di rapporti che vanno regolati nelle sedi opportune. Voglio far presente che l'ultimo comma dell'articolo 1 non prevede che sia il comandante dei carabinieri a riferire al Parlamento, ma è il Governo che riferirà su ciò che si farà, su come si farà, su come verranno esercitati i poteri di indirizzo, se esistono.

Per tutto questo pregherei il Governo di far attenzione ad accettare un ordine del giorno o ad ammettere un ordine del giorno pericoloso come principio e lesivo dell'autonomia politica dello stesso Governo nei confronti dell'Arma dei carabinieri.

PRESIDENTE. Senatore Pagani, dopo aver ascoltato le motivazioni del relatore, insiste per la votazione dell'ordine del giorno?

PAGANI Maurizio. Signor Presidente, prima di decidere sul mantenimento o meno dell'ordine del giorno da me presentato vorrei conoscere il parere del Governo. Quello che mi preme di sottolineare è che l'ordine del giorno nasce non tanto dalla preoccupazione dei possibili conflitti di competenza - certamente il Governo ha la possibilità di svolgere una funzione di coordinamento, come ha ricordato anche il relatore Saporito - quanto dalla considerazione dei possibili interventi degli organi di controllo che, interpretando letteralmente il dispositivo di legge, potrebbe creare dei ritardi.

LOTTI. Signor Presidente, colleghi, prendo la parola soltanto per ribadire nella sostanza quanto ho già detto in merito a questo tormentato articolo 2.

Desidero svolgere due considerazioni, dopo aver premesso che sono sostanzialmente d'accordo con quanto sostenuto poch'anzi dal senatore Saporito. La prima riguarda il merito. Credo che la soluzione del problema interpretativo apertosi sul secondo e sul terzo comma dell'articolo 2 la si debba trovare nei fatti, cioè nell'attuale assetto delle

competenze istituzionali. Tale assetto non potrà portare che in una direzione e cioè al rispetto delle competenze proprie del Ministero dei lavori pubblici, e quindi della autorità amministrativa, e delle competenze dell'Arma dei carabinieri, che consistono in un potere di proposta e di mera indicazione ma non certamente di intervento ulteriore. Mi sembra che tale situazione istituzionale sia tale da escludere ogni possibile conflitto di competenza, così come viene prospettato nell'ordine del giorno del senatore Pagani; ordine del giorno del quale comprendo lo spirito che lo sottende, ma che ritengo inopportuno - ed è la seconda considerazione - per un motivo molto semplice: se il legislatore, cioè noi, nel momento in cui si accinge ad approvare un provvedimento, teme che lo stesso possa dar luogo a conflitti di competenza, ragione vorrebbe che egli non approvasse il provvedimento ma lo riesaminasse e lo riformulasse, almeno in quei punti che teme possono originare conflitti.

Pertanto ritengo che si debba procedere senz'altro ad approvare il testo del provvedimento così come trasmessoci dall'altro ramo del Parlamento, invitando il Governo a tener conto delle esigenze formulate nell'ordine del giorno dei senatori Saporito ed altri. In tal modo potremo ritenerci tranquilli sulla corretta interpretazione dell'articolo 2 e sul pieno rispetto dei livelli diversi, e già chiaramente definiti, di responsabilità all'interno della pubblica amministrazione.

È per questo motivo che anch'io invito il collega Pagani a non insistere sull'ordine del giorno da lui presentato.

SPANO Roberto, *relatore alle Commissioni riunite per la 8^a Commissione*. Desidero dire molto schiettamente che aumenta la mia preoccupazione in ordine alla discussione che stiamo portando avanti. Infatti all'inizio il nostro intendimento, sicuramente positivo, era quello di discutere e di confrontarci sulle possibili interpretazioni del testo, tanto che abbiamo iniziato la discussione sull'articolo 2 con la preoccupazione, da parte mia e di altri colleghi, che tale articolo fosse troppo vincolante ed eccessivo, e potesse quindi condurre in modo meccanico all'unica concessione, e siamo poi passati ad una preoccupazione opposta e cioè che andasse nella direzione di una frammentazione e di una polverizzazione che avrebbero influito negativamente sul raggiungimento dell'obiettivo di programmare un intervento e di realizzarlo in tempi brevi e con risultati efficaci. Ho già detto - e lo ribadisco ora - che occorre muoversi nel senso di fornire al Governo una interpretazione ed un indirizzo unitari del programma di intervento.

Per quanto concerne il terzo comma dell'articolo 2 debbo osservare che la sua dizione letterale non lascia adito a dubbi interpretativi nè consente una diversa interpretazione. Anche per tale ragione non mi sento di poter condividere l'ordine del giorno proposto dal senatore Pagani e le osservazioni espresse dal collega Padula. Il terzo comma prevede chiaramente che la progettazione è predisposta dal Ministero dei lavori pubblici - non vi è quindi dubbio sulle competenze primarie, che vengono ben definite - d'intesa e su indicazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, ed all'affidamento dei lavori provvede il provveditorato alle opere pubbliche competente per

territorio, sentito - e quindi non su indicazione - il competente Comando legione carabinieri. Mi sembra, quindi, che la formulazione di tale comma esprima nel complesso un equilibrio accettabile tra le varie competenze. Qualsiasi interpretazione del testo non potrà fare altro, a mio avviso, che confondere le idee. E poichè - e non da oggi - il mio intendimento è stato ed è quello di chiarire e non di ingarbugliare i fatti, devo ribadire la mia contrarietà all'ordine del giorno del senatore Pagani, anche se ne posso comprendere l'intendimento.

FIORI. Desidero soltanto esprimere il mio pieno consenso in merito alle considerazioni svolte dal senatore Spano.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Sono d'accordo con lo spirito di fondo dell'ordine del giorno presentato dal senatore Pagani. Egli, infatti, non ha fatto altro che tradurre per iscritto - anche se forse in modo un po' improprio - le preoccupazioni espresse da molti degli oratori intervenuti. Il senatore Padula, per esempio, ha addirittura parlato della eventualità di uno strumento legislativo di interpretazione dell'articolo 2. Forse il senatore Pagani poteva evitare di parlare di conflitto di competenza e limitarsi - ma in fondo sarebbe stata la stessa cosa - a risottolineare le responsabilità e le competenze dell'Arma, che sono quelle di individuare i luoghi, la tipologia, eccetera.

La nostra preoccupazione - mi sembra di averlo già detto - non riguarda i rapporti all'interno di organismi dello Stato, ma piuttosto la fase attuativa della legge per ciò che concerne gli organi preposti al suo controllo. Noi oggi passiamo mesi e mesi, qualche volta un anno o due, su questioni di carattere interpretativo e in questo caso è necessario fornire agli organismi di controllo adeguati strumenti interpretativi. È vero che anch'io ho detto all'inizio che in fondo noi possiamo invitare l'amministrazione a dare un tipo di interpretazione - e fino a questo punto l'ordine del giorno vale - e ho anche ribadito che gli organismi di controllo stanno invece - come è stato detto anche da qualcun altro - alla lettera della legge, per cui gli ordini del giorno potrebbero non avere molto valore, però è inutile negare adesso che tutti abbiamo sottolineato le perplessità di carattere interpretativo. Ora, mentre all'interno degli organismi dello Stato non vi sono perplessità su possibili conflitti di competenza, tali perplessità - lo dico soprattutto per il futuro - potrebbero qualche volta influire negativamente, nel senso di ritardi o di interpretazioni diverse, sugli organismi di controllo. Quindi in questo senso andava inteso o comunque formulato a mio avviso un ordine del giorno. D'altronde avevo pregato il relatore di aggiungere al suo ordine del giorno le due righe che contrassegnavano meglio la competenza dell'Arma. Così non è stato, ma secondo me lo si deve tenere presente perchè - dato che tutto quello che viene detto è messo a verbale - non vorrei che un giorno si dicesse che effettivamente forse abbiamo mancato nel non fornire una interpretazione più chiara.

FONTANARI. Sull'ordine del giorno presentato dal senatore Pagani concordo con quanto detto dal senatore Spano. Condivido l'osservazione fatta dal senatore Padula in merito al terzo comma dell'articolo 2 ed il timore che una tale dizione possa causare il ritorno ad una certa

centralizzazione della progettazione che annulli il lavoro della periferia. Sottolineo, quindi, l'invito già rivolto al Ministro affinché si tenga conto delle esigenze locali.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione*. Qualora nell'attuazione della legge dovessero sorgere, signor Ministro, i problemi interpretativi di cui lei ha parlato, il Parlamento sarà disponibile a valutare le eventuali proposte di norme di chiarimento e di interpretazione autentica. Tutto questo però in presenza di qualcosa di reale.

L'ultimo comma dell'articolo 3, infatti, riguarda aspetti tecnici che non sono soggetti agli organi di controllo. Tali organi sono competenti per gli atti di amministrazione, non per quelli di progettazione tecnica. Pertanto, essendo tutti i rapporti tra Comando generale e Ministero dei lavori pubblici in tema di progettazione, non interessano gli organi di controllo. A prescindere, comunque, da questa che può essere una mia convinzione personale, pregherei il senatore Pagani di ritirare l'ordine del giorno, essendo queste Commissioni disponibili a valutare eventuali richieste nel caso in cui insorgessero problemi nell'attuazione della legge.

PAGANI Maurizio. Non ho alcuna difficoltà a ritirare l'ordine del giorno, sottolineando comunque, che la stessa discussione (la quale è stata verbalizzata) ha dimostrato che il problema da me sollevato non è privo di fondamento.

PRESIDENTE. Non facendosi altre osservazioni, passiamo alla votazione dell'ordine del giorno n.0/854/1/CR4-8, presentato dai senatori Saporito, Spano Roberto, Parrino, Lotti, Bastianini, Cartia, Fiori. Ne do nuovamente lettura:

«Le Commissioni riunite 4^a e 8^a del Senato,

in relazione ai contenuti dell'articolo 2, secondo comma, del disegno di legge n. 854 concernente "programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri", valutata la straordinarietà del predetto programma e la necessità di rapidità di esecuzione e di uniformità degli edifici da approntare, rilevata l'esigenza di un indirizzo unitario per quanto attiene alla progettazione ed alla esecuzione del programma,

invitano il Governo:

a tener conto nell'attuazione del programma stesso di tale esigenza al fine anche di valorizzare le imprenditorialità più qualificate operanti nel settore».

(0/854/1/CR 4-8)

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Senatore Saporito, essendo il primo firmatario, insiste per la votazione?

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4^a Commissione.*
Per la valenza data all'ordine del giorno, insisto per la votazione.

PRESIDENTE. Non facendosi altre osservazioni, lo metto ai voti.

È approvato.

Passiamo all'esame ed alla votazione degli articoli del disegno di legge n. 854.

Ne do lettura:

Art. 1.

È autorizzata la spesa complessiva di lire 1.450 miliardi affinché, a cura del Ministero dei lavori pubblici, si provveda a predisporre e realizzare, al fine di assicurare la funzionalità dei servizi di istituto della linea territoriale dell'Arma dei carabinieri – anche in relazione alla sua peculiare caratteristica di forza permanente accasermata – un programma straordinario quinquennale di interventi individuati e localizzati dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri per la costruzione delle nuove sedi di servizio e relative pertinenze nonché la ristrutturazione, l'ampliamento, il completamento di quelle già esistenti, necessarie a soddisfare le esigenze logistico-operative dell'Arma dei carabinieri.

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.

Il Ministro dei lavori pubblici riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato di attuazione del programma di cui al presente articolo.

È approvato.

Art. 2.

Il programma di cui al precedente articolo è predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, su parere del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, che provvede, tra l'altro, all'individuazione dei luoghi ed aree ove dovranno essere ubicati gli interventi, alla precisazione dei loro requisiti dimensionali, funzionali e di sicurezza nonché alla definizione di questi ultimi.

Per motivi di riservatezza la progettazione e la realizzazione degli interventi che richiedono l'apprestamento delle opere di sicurezza di cui al precedente 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.

Per gli interventi diversi da quelli di cui al comma precedente, la progettazione è predisposta dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa e su indicazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, ed

all'affidamento dei lavori provvede il provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, sentito il competente Comando legione carabinieri.

È approvato.

Art. 3.

Ai fini dell'accertamento di conformità previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le opere di edilizia previste dalla presente legge sono equiparate alle opere destinate alla difesa militare.

È approvato.

Art. 4.

L'approvazione da parte del Ministero dei lavori pubblici dei progetti delle opere previste dalla presente legge equivale a tutti gli effetti a dichiarazione di pubblica utilità nonchè di urgenza e indifferibilità delle opere stesse.

È approvato.

Art. 5.

Il programma di cui alla presente legge può essere realizzato anche utilizzando aree od immobili di proprietà dello Stato ovvero di proprietà dei comuni interessati, acquisiti anche mediante permuta con aree o fabbricati di proprietà dello Stato.

Gli atti di trasferimento di immobili - alla cui acquisizione si provvederà a trattativa privata - non sono sottoposti alle limitazioni di cui al regio decreto-legge 10 settembre 1923, n. 2000, convertito in legge dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.

È approvato.

Art. 6.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della presente legge è iscritta nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici nel periodo 1984-1988. Le quote relative al triennio 1984-1986 sono determinate in lire 10 miliardi per l'anno 1984, in lire 270 miliardi per l'anno 1985 e in lire 350 miliardi per l'anno 1986; per gli anni successivi le quote saranno determinate con la legge finanziaria.

La quota di lire 10 miliardi fissata per l'anno 1984 è destinata, in via prioritaria, alla definizione della progettazione degli interventi finanziati dalla presente legge, nonchè all'espletamento di tutte le procedure necessarie all'avvio dei lavori.

La progettazione delle opere e dei lavori dovrà tener conto, in sede di previsione dei costi di realizzazione, dello sviluppo temporale del programma, anche ai fini degli accantonamenti da preordinare per far fronte alla revisione dei prezzi.

Limitatamente all'esercizio 1985, il Ministero dei lavori pubblici è, altresì, 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.

All'onere di cui al precedente primo comma, derivante dall'applicazione della presente legge negli anni 1984, 1985 e 1986, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1984-1986, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1984, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento «Costruzione caserme carabinieri».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

È approvato.

L'esame degli articoli è così esaurito. Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 17,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO