

IL PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA TRA ISTANZE DI DECENTRAMENTO E NECESSITÀ DI URGENZA

GIAN PAOLO NASCETTI (*)

SOMMARIO: Premessa. — 1. - Programma di edilizia penitenziaria: a) legge 12 dicembre 1971, n. 1133; b) legge 1° luglio 1977, n. 404; c) leggi finanziarie 1980-1981. — 2. - La legislazione eccezionale in materia di edilizia carceraria. — 3. - La legislazione in materia di case mandamentali. — Conclusioni.

PREMESSA

Il settore dell'edilizia penitenziaria, oggetto per lungo tempo nel nostro Paese di scarsa attenzione e limitati interventi (1), ha usufruito nell'ultimo decennio di crescenti finanziamenti volti alla realizzazione di nuovi complessi e all'ammodernamento di alcuni di quelli esistenti.

Le ragioni di un tale massiccio impiego di risorse pubbliche in periodo di crisi economica e fiscale vanno ricercate principalmente nella situazione di forte degrado e di grave inidoneità del patrimonio edilizio penitenziario e nelle drammatiche vicende criminali che hanno travagliato la nostra storia recente.

Non si può infatti dimenticare che ancora agli inizi degli anni '70 la maggior parte degli istituti di prevenzione e pena trovava sistemazione in vecchi edifici costruiti prima degli anni '30, molti dei quali con originaria differente destinazione (castelli, conventi), i quali non erano in grado, il più delle volte,

(*) Docente di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bologna.

(1) Cfr. G. CARRARO MODA, « La stima degli edifici penitenziari », in *Rass. Lav. Pubbl.*, n. 1/77, pag. 329. Dati interessanti in proposito sono contenuti nelle relazioni ai disegni di legge di iniziativa governativa n. 3466 presentato alla Camera dei Deputati nella V Legislatura e n. 1199 presentato alla Camera nella VII Legislatura.

non solo di favorire le finalità rieducative che la Costituzione assegna all'esecuzione della pena, ma neppure di garantire quel minimo di igiene, di servizi e di spazi che ad ogni uomo l'attuale coscienza civile vuole sia assicurato.

Si deve inoltre tenere presente che le clamorose e tragiche imprese terroristiche e più in generale la situazione dell'ordine pubblico esterno ed interno alle carceri, fonti di un diffuso allarme sociale, hanno indotto Parlamento e Governo ad attribuire carattere di priorità agli interventi di edilizia penitenziaria.

Questo stato di non ulteriormente procrastinabile necessità di intervento è stato poi ulteriormente incalzato dall'avvento della legge di riforma penitenziaria del 1975 (legge 26 luglio 1975, n. 354). Consapevoli come siamo, in ciò edotti dall'analisi storica, che ogni progettualità architettonica sottende un modello di esecuzione penitenziaria (2), si deve rilevare come il riferimento costante e puntuale della legge del 1975 ad una esecuzione personalizzata e ad una diversificazione del trattamento non possa che aver accentuato l'aporia tra finalità rieducative e « miseria » della situazione edilizia penitenziaria esistente.

A questa iniziale e stridente contraddizione fungeva da ulteriore detonatore di una situazione conflittuale la consapevolezza diffusa che lo stato della nostra edilizia carceraria non era neppure in grado di garantire le elevate necessità di sicurezza.

La complessità di tale situazione tende a trovare adeguate risposte in presenza anche di un diverso ruolo del governo locale, conseguente all'attuazione dell'ordinamento regionale, rispetto ai fenomeni di marginalizzazione e di controllo sociale ed in particolare rispetto al momento dell'esecuzione della pena (3).

Regioni e Comuni, infatti, sia per effetto della legge di riforma penitenziaria come per effetto del trasferimento di funzioni operato dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, dal D.P.R.

(2) Cfr. M. PAVARINI, « La città e il suo rovescio. Note in tema di rapporti fra carceri e metropoli », in via di pubblicazione.

(3) Cfr. M. PAVARINI, G. P. NASCETTI, « Decentramento amministrativo e politica del controllo sociale », relazione al convegno di studi regionali su « Struttura e funzioni delle carceri: ruolo dell'ente locale » svoltosi a Parma il 4-5 dicembre 1981 i cui atti sono in corso di pubblicazione.

24 luglio 1977, n. 616 e da altre leggi di riforma sia a carattere generale (legge 23 dicembre 1978, n. 833) che di settore (legge 21 dicembre 1978, n. 845) sono stati in qualche misura coinvolti nel momento penitenziario particolarmente per gli aspetti relativi all'organizzazione di servizi: è il caso fra l'altro delle attività di formazione professionale, delle attività culturali, dell'assistenza sanitaria.

Fermo restando pertanto che l'istituzione, la trasformazione e la soppressione degli istituti di prevenzione e pena, così come l'edilizia penitenziaria, ad esclusione delle case mandamentali ai cui locali provvede il Comune, è di competenza dello Stato, l'amministrazione autonoma locale non può essere indifferente agli interventi di edilizia penitenziaria sul proprio territorio almeno per le seguenti ragioni:

a) perché le elevate problematicità di un'istituzione segregante come è il carcere non può che diffondersi a diversi livelli sul territorio circostante;

b) perché il governo locale nell'esercizio delle acquisite funzioni connesse all'esecuzione penitenziaria è di necessità condizionato dall'ubicazione e dalla struttura edilizia carceraria presente nel territorio;

c) per il delicato rapporto esistente fra localizzazione di opere pubbliche di competenza statale, come sono la gran parte degli edifici carcerari, e competenze in materia urbanistica di Regioni e Comuni.

Alla luce di dette premesse, si cercherà, in questo articolo, di verificare come e in che modo la legislazione statale in tema di edilizia penitenziaria abbia configurato il ruolo dell'amministrazione locale. Si procederà a tal fine all'esame della legislazione che si è succeduta in quest'ultimo decennio e che presenta alcuni punti interessanti con riflessi anche di natura teorico-generale che peraltro ci limiteremo semplicemente ad indicare.

Trattasi di una normativa complessa per la sua frammentarietà, per il suo intervenire cioè a disciplinare *ex novo* singoli aspetti o a modificare singole disposizioni contenute nella più generale normativa in tema di esecuzione di opere pubbliche, già di per sé non semplice anche per il continuo rincorrersi di disposizioni tese all'accelerazione delle procedure.

Sarà esaminata, in primo luogo, la legislazione in tema di nuova edilizia penitenziaria collegata al programma generale messo in moto dalla legge 12 dicembre 1971, n. 1133, riservando infine un'attenzione specifica a quelle di carattere eccezionale e transitorio e a quella relativa alle case mandamentali.

1. - PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

a) *Legge 12 dicembre 1971, n. 1133*

Iniziamo il nostro esame dalla legge 12 dicembre 1971, n. 1133 che, modificata ed integrata in più parti da disposizioni successive, costituisce il testo base da cui prende il via il programma di edilizia penitenziaria. Tale provvedimento stanziò per gli anni che vanno dal 1971 al 1976 la somma complessiva di 100 miliardi di lire da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici che ha una competenza primaria anche nel settore dell'edilizia penitenziaria (4).

Il suddetto stanziamento era finalizzato ad attuare un programma, predisposto dal Ministero di grazia e giustizia di concerto con quello dei lavori pubblici, diretto alla costruzione di nuovi complessi penitenziari, a realizzare opere varie di completamento, adattamento e ristrutturazione di edifici esistenti nonché a consentire operazioni di permuta di edifici ed aree (5).

(4) In ordine a tale imputazione nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, titolare fin dalle origini dello Stato unitario di tutta una serie di competenze in materia di edifici pubblici statali (legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. F, art. 1, Lett. I; art. 5) si ricorda che con R.D. 18 maggio 1931, n. 544 si concentrarono in tale amministrazione tutti i servizi relativi all'esecuzione di opere edilizie da eseguirsi per conto dello Stato « come... edifici carcerari ed affini... » (art. 1) e si provvide al passaggio dei fondi dal bilancio dei singoli Ministeri titolari di tutta una serie di funzioni relative agli « edifici e stabilimenti » statali da essi amministrati al Ministero dei lavori pubblici (art. 2). Si veda sul punto G. ROEHRSEN, *I lavori pubblici*, Torino, 1971, pag. 232, ed in specifico C. V. VARETTI, « Finanziamento ed esecuzione delle opere edilizie - Appunti per la riforma penitenziaria », in *Rassegna di studi penitenziari*, 1955, pag. 616 e segg.

(5) Ai sensi dell'art. 1, secondo comma della legge 6 luglio 1956, n. 696 l'amministrazione finanziaria, qualora i competenti organi decidano di procedere al trasferimento di istituti penitenziari in altre località, può permutare gli edifici resisi così disponibili con altri edifici, ritenuti idonei dal Ministero di grazia e giustizia, di proprietà delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o con aree appartenenti a detti enti sulle quali costruire stabilimenti penitenziari.

Il programma che doveva individuare i singoli lavori e le priorità di esecuzione degli stessi fu approvato con D.M. 30 marzo 1972 e fu successivamente a più riprese modificato ed aggiornato (6).

La legge in esame fa riferimento ad un tessuto normativo preesistente, costituito dalla complessa normativa in tema di esecuzione di opere pubbliche statali ed in specifico di quelle rientranti nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, nei cui confronti si limita a disciplinare alcuni punti. Su questi e su quant'altro previsto specificamente con gli artt. 5 e 6 di detta legge mi soffermo brevemente.

Secondo il dettato di cui al primo comma dell'art. 5 gli incarichi di progettazione, « fatta salva in casi particolari la procedura dell'appalto-concorso », da affidarsi a privati professionisti (7) sono conferiti con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello di grazia e giustizia. Rispetto alla preesistente normativa concernente l'edilizia penitenziaria possiamo solo rilevare la novità costituita dalla necessità di un'intesa fra i due Ministri.

Merita forse di aggiungere che l'inciso sopra riportato fra virgolette, che appare privo di senso se riferito all'attribuzione degli incarichi di progettazione acquista significato se letto in relazione ai diversi sistemi di scelta del contraente a cui la Pubblica Amministrazione poteva, in quel tempo, ricorrere per l'appalto di opere pubbliche. Con tale inciso il legislatore ha infatti inteso, in opposizione a quanto previsto nel disegno di

(6) Con decreto ministeriale del 30 marzo 1972, secondo quanto disposto dall'art. 4 della legge 12 dicembre 1971, n. 1113 fu approvato il programma che risultò, per i limitati fondi stanziati rispetto a quelli richiesti e per la contemporanea intervenuta lievitazione dei costi di costruzione, di proporzioni più modeste rispetto al piano di radicale rinnovamento delle strutture carcerarie predisposto fin dal 1969 dal Ministero di grazia e giustizia. Tale programma, mentre cominciò ad essere immediatamente attuato per quanto riguarda le opere di completamento, ampliamento e ristrutturazione di edifici esistenti, fu fatto slittare nel tempo per ciò che concerne la costruzione di nuovi edifici penitenziari, in attesa della approvazione della legge di riforma carceraria. Esso fu inoltre a più riprese modificato, sia a causa della lamentata insufficienza di fondi, sia per le difficoltà insorte nel reperimento di aree idonee come per gli ostacoli frapposti, in qualche caso, dal Comune e dalla Regione interessata a deliberare e ad approvare varianti agli strumenti urbanistici, sia per la necessità di aspettare e poi di adeguare le scelte progettuali ai nuovi contenuti della legge di riforma penitenziaria del 1975.

(7) Per cenni critici sul fenomeno del ricorso a professionisti privati per la redazione dei progetti degli edifici penitenziari si veda G. CARRARO, MODA, « Finalità e metodi operativi dell'edilizia penitenziaria », in *Rass. Lav. Pubbl.*, n. 1/78, pag. 76 e segg.

legge governativo (8) limitare ulteriormente la possibilità di adozione dell'appalto-concorso già vincolata dalla allora vigente normativa all'esistenza di speciali presupposti (art. 4 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 40 rg. ct. gen. Stato).

Il secondo ed il terzo comma dell'art. 5 abrogati dalla legge 1° luglio 1977, n. 404, disponevano che l'approvazione dei progetti delle opere e dei contratti spettasse agli organi del Ministero dei lavori pubblici, sulla base delle ordinarie rispettive sfere di competenza, previo parere obbligatorio di natura vincolante, relativo alla « speciale tecnica penitenziaria » espresso dal Ministero di grazia e giustizia.

L'approvazione dei progetti dei nuovi istituti di prevenzione e pena doveva poi essere preceduta anche dal parere espresso da una commissione, nominata dal Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello di grazia e giustizia, composta da urbanisti, ingegneri, architetti, psicologi, sociologi, educatori e giuristi.

Non è opportuno dilungarsi su queste disposizioni, dal momento che non sono più in vigore, ma merita forse rilevare che l'introduzione di tali pareri che non si sostituivano, ma si aggiungevano a quelli che per legge dovevano essere richiesti ad altri organi consultivi (Consiglio superiore dei lavori pubblici - Comitati tecnici amministrativi dei Provveditorati regionali - Consiglio di Stato) rendevano più lungo e complesso l'iter procedurale.

Si sottolinea altresì l'importante novità costituita dall'introduzione di una commissione in cui trovavano espressione una pluralità di competenze professionali e che stava ad indicare l'intenzione di tener conto nella progettazione dei nuovi stabilimenti penitenziari di esigenze non solo di tipo tecnico-custodialistico.

Si fa da ultimo rilevare che la natura vincolante del parere fornito dal Ministero di grazia e giustizia, tanto più in quanto riferito ad una generica speciale tecnica penitenziaria, determinava in capo a tale Ministero un vero e proprio potere decisionale circa l'approvazione o meno dei progetti.

(8) Cfr. la relazione che accompagna il disegno di legge governativo (V Legislatura - Camera dei Deputati - n. 3466) ed in particolare il dettato dell'art. 5 da cui emerge che, innovando la precedente normativa, l'appalto concorso era individuato come procedura a cui l'amministrazione doveva di norma ricorrere.

L'art. 6, tuttora in vigore tranne che per quanto riguarda l'ultimo comma, anch'esso abrogato dalla legge 1° luglio 1977, n. 404, contiene disposizioni relative all'acquisizione degli immobili occorrenti per la realizzazione degli interventi di edilizia penitenziaria, alla loro localizzazione e al loro rapportarsi con gli strumenti urbanistici comunali. Per quanto riguarda l'acquisizione degli immobili, il primo comma di detto articolo stabilisce che si applichino le norme previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 che, al Titolo II, contiene, come è noto, disposizioni in tema di espropriazioni per pubblica utilità.

A seguito della legislazione successivamente intervenuta ed in particolare del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 106) secondo l'interpretazione adottata fin dal 1972 dal Consiglio di Stato in sede consultiva — che trova ormai concordi sia il Consiglio di Stato che la Cassazione — per la quale il procedimento espropriativo previsto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 è utilizzabile soltanto dalla Regione e non anche dallo Stato e che la titolarità della funzione espropriativa in capo a quest'ultimo significa anche l'applicazione del procedimento espropriativo di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, sembra ragionevole sostenere, in ciò confortati dalla prassi amministrativa, l'inapplicabilità della legge del 1971 alle espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere di edilizia carceraria (9).

Il primo comma dell'art. 6 della legge in esame non deve pertanto ritenersi neppure tacitamente abrogato da disposizioni legislative successive, ma anche per detti interventi è il Titolo II della legge 865 che deve intendersi, per usare un'espressione del Sandulli, « caducato o quanto meno posto in quiescenza ».

(9) Cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., parere 24 giugno 1972, n. 786, in *Giur. It.*, 1972, III, I, 540; Cons. St., comm. spec., parere 20 gennaio 1975, n. 25, in *Cons. St.*, 1975, I, 576; Corte di Cassazione, Sez. Un. Civ., 6 agosto 1977, n. 3581, con nota di A. ROCCELLA, in *Le Regioni*, n. 1/78 pag. 201 e segg.; Consiglio di Stato — Ad. plen. 19 gennaio 1979, n. 1 — e Corte di Cassazione, Sez. Un., 17 novembre 1978, n. 5343, con nota di A. ROCCELLA, in *Le Regioni*, n. 6/79 pag. 1251 e segg. Per la soluzione opposta si veda: parere Avvocatura dello Stato del 4 agosto 1972 riportato in *Il privato e l'espropriazione*, vol. I, « Principi di diritto sostanziale e criteri di indennizzo », materiali raccolti da G. ALPA e M. BESSONE a cura di G. ROLLA, Milano, 1980, pag. 131 e segg.; e Consiglio di Stato, sez. IV, 17 giugno 1975, n. 594, in *Consiglio di Stato*, 1975, I, 729.

Per una sintetica ricostruzione dell'applicazione del Titolo II della legge n. 865 cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1982, pag. 773 e segg.

Per quanto concerne la localizzazione delle opere sul territorio e il loro rapportarsi agli strumenti di programmazione territoriale locale, la legge in commento detta al secondo, terzo e quarto comma dell'art. 6 una disciplina speciale coerente con le soluzioni che da qualche tempo venivano adottate in particolare da leggi disciplinanti l'esecuzione di organici sistemi di opere pubbliche di settore. A questo proposito pare opportuno aprire una breve parentesi. Il sistema previsto dalla legislazione urbanistica, sia per i diversi livelli pianificatori, sia per i contenuti obbligatori dei differenti tipi di piani urbanistici, come in riferimento alle autorità locali e centrali che intervenivano nel procedimento di formazione e di approvazione dei piani, era configurato in modo tale da consentire l'inserimento della localizzazione delle opere pubbliche di competenza statale nell'ordinaria pianificazione territoriale. La legislazione urbanistica non prevedeva in via generale alcuna disciplina derogatoria per l'inserimento di dette localizzazioni in un contesto già pianificato ma anzi disponeva che le opere statali dovessero essere conformi alle prescrizioni e previsioni pianificate (10).

In realtà per una serie di motivi, sui quali in questa sede non ci è consentito di soffermarci, tale sistema non ha mai trovato le condizioni per funzionare talché dagli inizi degli anni '60, comincia la tendenza a risolvere il problema attraverso meccanismi di sovrapposizione delle opere pubbliche statali alla programmazione territoriale locale ricorrendo allo strumento della variante ai piani regolatori generali ed ai programmi di fabbricazione, per l'inserimento di una singola opera (11).

Come si è già anticipato anche la legge in esame ricorre a questo tipo di meccanismo, per la maggior comprensione del

(10) Tale giudizio di conformità era attribuito ai sensi degli artt. 29 e 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e succ. modif. ed integr. al Ministro dei lavori pubblici. In caso di giudizio (controllo) negativo lo Stato non poteva legittimamente procedere all'esecuzione dell'opera. A seguito del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 si ritenne, anche se vi erano opinioni difformi, che tali funzioni fossero state trasferite alle regioni. Intervenne poi la legge 28 gennaio 1977, n. 10 che all'art. 9, u.c., confermò il permanere della competenza in capo al Ministero dei lavori pubblici. Attualmente per effetto dell'art. 81, 2° comma del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'accertamento statale deve avvenire d'intesa con la regione interessata.

(11) Per un rapido ed incisivo tratteggio dell'evoluzione normativa in ordine al rapporto tra nuove opere pubbliche non previste negli strumenti urbanistici e governo pianificato del territorio, si veda F. C. RAMPULLA, « La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici », in *Le Regioni*, n. 5/78, pag. 938.

quale e delle sue specificità pare utile descrivere sinteticamente l'intera procedura.

Il programma di edilizia penitenziaria si limita, come è naturale, ad indicare il comune in cui devono essere attuati gli interventi nonché il tipo di lavori e di istituti previsti secondo un ordine di priorità. Individuato così il comune, nel caso di lavori che comportino, come normalmente avviene quando si tratta di realizzare nuovi edifici di prevenzione e pena, la necessità di reperire aree, il Ministro dei lavori pubblici chiede all'amministrazione comunale interessata di procedere all'individuazione delle stesse fornendo l'indicazione della misura di superficie ritenuta necessaria. Il comune, esperite le necessarie ricerche, individua una o più aree che il più delle volte hanno negli strumenti urbanistici diversa destinazione e le sottopone, per una valutazione di idoneità, al giudizio di una commissione composta dal Procuratore generale presso la Corte d'appello competente per distretto, da un funzionario della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena e da un funzionario appartenente all'amministrazione dei lavori pubblici. Nel caso in cui la commissione ritenga idonea un'area avente diversa destinazione rispetto alle previsioni del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione approvati o adottati, la scelta è disposta con deliberazione del Consiglio comunale da adottarsi entro sessanta giorni dall'inoltro della richiesta da parte del Ministero.

Tale delibera costituisce adozione di variante al piano regolatore generale o al programma di fabbricazione la cui approvazione era attribuita ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 6, successivamente abrogato, al Presidente della Giunta regionale.

Da quanto sopra descritto emerge abbastanza chiaramente che, per quanto riguarda l'edilizia carceraria, la scelta dell'area è nella sostanza attribuita a soggetti esterni all'amministrazione locale e che il momento preminente dello stesso procedimento di variante non è tanto costituito dalla deliberazione comunale di individuazione dell'area quanto dal giudizio di idoneità espressa sulla medesima dalla commissione. Viene in questo modo ad essere vanificata la discrezionalità di scelta dell'autorità pianificatoria primaria a cui non resta che prendere atto delle valutazioni altrui ed adeguarsi.

A seguito dell'emanazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che all'art. 81 introduce una disciplina di carattere generale per l'accertamento di conformità delle opere statali ai piani urbanistici locali e, secondo l'interpretazione prevalente, per la loro localizzazione in difformità dalle previsioni pianificate, si sarebbe portati a ritenere che tale disciplina si estenda in tutto o in parte, a seconda di come si interpreti il terzo comma di detto articolo, anche alle opere di edilizia penitenziaria (12). L'articolo 81 infatti, pur avvertiti degli eventuali profili di incostituzionalità, fa salve soltanto le diverse disposizioni contenute nelle leggi indicate all'ultimo comma. In realtà, a quanto risulta a seguito di una rapida indagine personalmente effettuata, anche dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si è continuato ad applicare interamente ed esclusivamente il procedimento previsto dall'art. 6 della legge che si è commentata.

In conclusione si può affermare che la legge n. 1133 delinea per comuni e regioni un ruolo del tutto marginale. Ai primi spetta individuare le aree, ma solo formalmente, su cui effettuare gli interventi di edilizia penitenziaria ed eventualmente deliberare l'adozione di una variante che risulta sostanzialmente imposta; alle seconde approvare la variante. Ad entrambe è conces-

(12) L'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, a causa di una formulazione tutt'altro che felice, ha sollevato molti dubbi interpretativi che hanno prodotto una vastissima letteratura. Il problema centrale è quello relativo al collegamento tra secondo, terzo e quarto comma. C'è chi sostiene che il secondo e il terzo comma disciplinano fattispecie del tutto diverse, chi suggerisce un collegamento fra secondo e terzo comma, chi viceversa ritiene che non esista alcun collegamento del secondo comma col terzo e col quarto, chi infine propone una lettura in sequenza logica e coordinata del secondo, terzo e quarto comma.

Si veda sul punto G. MORBIDELLI, « Urbanistica, beni ambientali, acque ed inquinamento », in *Le Regioni*, n. 6/77, pag. 1265 e segg.; V. CERULLI IRELLI, « Proprietà pubblica e opere pubbliche nella normazione urbanistica », in *Atti del Convegno « Profili giuridici e prospettiva della nuova normativa sull'edificabilità dei suoli »*, Milano, 1978; F.C. RAMPULLA, « Prime valutazioni in ordine al governo del territorio-ambiente ed alle opere pubbliche », in *Not. Giurid. Reg.* 1978, pag. 130; *Idem*, « La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici », in *Le Regioni*, n. 5/78; P. URBANI, « Commento all'art. 81, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. BARBERA e F. BASSANINI, Bologna, 1978; *idem*, voce « territorio e ambiente », in *Guida per le autonomie locali*, diretta da S. CASSESE, Roma, 1978, pag. 582 e in *Annuario 1981 delle Autonomie Locali*, Roma, 1981, pag. 588; D'AMELIO e PALLOTTINO, « Commento all'art. 81 », nel volume a cura di CAPACCIOLI e SATTA, *Commento al D.P.R. n. 616*, Milano, 1980; S. AMOROSINO, *Gli interventi statali sul territorio regionale e locali*, Milano, 1979; *idem*, « La competenza ad accertare la conformità delle opere statali alla pianificazione urbanistica locale », in *Le Regioni*, 2/81, pag. 349 e segg.

sa l'opportunità di offrire edifici od aree allo Stato ottenendo in permuta immobili già destinati a sedi penitenziarie più un eventuale contributo a congruaglio.

b) *Legge 1° luglio 1977, n. 404*

Con legge 1° luglio 1977, n. 404, lo stanziamento iniziale di 100 miliardi di lire viene aumentato, per consentire l'attuazione del programma predisposto ai sensi della legge precedente, di 400 miliardi suddivisi negli anni che vanno dal 1977 al 1982 (13).

Questo provvedimento non opera tuttavia un puro e semplice rifinanziamento ma contiene tutta una serie di disposizioni tese allo snellimento, alla semplificazione e alla accelerazione delle procedure (art. 3, 1° e 2° comma, artt. 4, 5, 7) ad attuare un ampio decentramento (art. 3, 3° e 4° comma), a superare alcune difficoltà connesse al trasferimento di uffici statali alle regioni (art. 2), a coinvolgere, anche se in maniera limitata, regioni ed enti locali nella fase di progettazione-approvazione delle opere di edilizia penitenziaria e nel momento della direzione dei lavori (art. 3, 1° comma e art. 2), a consentire l'effettuazione di studi e ricerche e a costituire un patrimonio di progetti (art. 9), a sottoporre al controllo del Parlamento lo stato di attuazione del programma (art. 10).

Pare opportuno non affrontare con un esame dettagliato l'intero testo normativo; ci si limiterà perciò a prendere in esame le norme più significative ai fini del discorso che si sta conducendo.

Un primo punto di interesse è costituito dalla disciplina dettata da questa legge in sostituzione di quella contenuta al secondo e terzo comma dell'art. 5 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133 che, ricordo, prevedevano rispettivamente l'uno che l'approvazione dei progetti fosse effettuata dal Ministero dei lavori pubblici previo parere vincolante del Ministero di grazia e giustizia, l'altro che sui progetti dei nuovi istituti fosse altresì sentito il parere di una commissione allo scopo istituita. L'art. 3

(13) Sulla ripartizione dei fondi e sulla tipologia degli interventi finanziati con la legge 1° luglio 1977, n. 404 si veda R. MALINCONICO, « Interventi prioritari per l'edilizia penitenziaria », in *Il corriere dei costruttori*, n. 19/79, pag. 16.

della legge in esame dispone, al primo comma, che sui progetti di massima per la costruzione, l'adattamento e il completamento degli edifici penitenziari la cui approvazione rimane a livello centrale, sia sentito il parere, di natura vincolante, di una apposita commissione nominata dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello di grazia e giustizia. Di detta commissione, presieduta dal presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici o da un Presidente di sezione fanno parte persone che ricoprono posizioni altamente qualificate nella stessa amministrazione dei lavori pubblici e di grazia e giustizia (14), un consigliere di Stato, un direttore di un istituto di pena, due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia e quattro esperti in scienze sociali designati dallo stesso Ministero.

È infine previsto che alle riunioni di tale commissione siano invitati un rappresentante della regione ed uno del comune territorialmente interessati ai progettati lavori. Il secondo comma dell'art. 3 stabilisce che il parere della commissione sostituisca ogni altro parere e che il voto del Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena sia vincolante per quanto attiene alla speciale tecnica penitenziaria.

La normativa sopra sinteticamente riportata può essere oggetto di molte osservazioni, ma in questa sede ci si limiterà ad alcune considerazioni e ad evidenziare alcune particolarità poiché essa risulta di limitata applicazione, per un verso a seguito di quanto disposto per i nuovi istituti di prevenzione e pena dall'art. 26 della legge finanziaria del 1980 e per l'altro a causa del fatto che il programma, nella parte che riguarda le opere di completamento, è già stato in gran parte attuato.

Una prima considerazione riguarda lo snellimento della procedura nella fase che porta all'approvazione dei progetti di massima, ottenuto attraverso l'eliminazione del duplice parere precedentemente previsto e con il disporre che il parere espresso dalla commissione sia sostitutivo di ogni altro parere. Va notato

(14) Trattasi del Direttore generale dell'edilizia statale e sovvenzionata del Ministero dei lavori pubblici (denominata ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali), del Direttore generale dell'urbanistica del Ministero dei lavori pubblici (denominata Direzione generale del coordinamento territoriale), del Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia e di quattro membri tecnici del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

come tale snellimento sia stato perseguito istituendo una commissione a composizione più allargata rispetto a quella prevista dalla legge del 1971 in cui compaiono esponenti dei diversi organi che per legge normalmente intervengono nella fase di predisposizione-approvazione dei progetti e nella quale possono trovare diretta espressione le esigenze dell'amministrazione penitenziaria.

In ordine alla presenza alle riunioni della commissione di un rappresentante della regione e di uno del comune territorialmente interessati ai progetti, pur non volendo sottovalutare il significato dell'apertura compiuta verso il governo locale, si deve rilevare che tali rappresentanti, non essendo investiti del potere di concorrere con il voto alle determinazioni da assumere, possono influenzare le valutazioni collegiali, sostanzialmente giocando un ruolo politico culturale che risulterà differente anche a seconda del « peso » delle istituzioni che hanno alle spalle.

Tale presenza appare invece molto più importante per i dati di conoscenza che queste occasioni offrono al fine della predisposizione delle politiche di intervento da parte dell'amministrazione locale in riferimento al tipo, alla dimensione, alle possibili localizzazioni degli istituti di prevenzione e pena progettati.

Quello che più colpisce della normativa in esame è la disposizione relativa al voto del Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena. Per quanto riguarda quella che viene definita « speciale tecnica penitenziaria » i cui contenuti sono mutevoli nel tempo e di incerto confine, il voto di tale dirigente è infatti vincolante talché, per questi aspetti, (ma quali, quanti e di che segno?) agli altri membri del collegio non resta che aderire alle valutazioni altrui. Osservando il problema dall'angolo di visuale opposto si può dire che il Direttore generale degli istituti di prevenzione e pena risulta titolare di un potere di veto.

Di stranezze in tema di organi collegiali sia la legislazione statale che quella regionale sono piene ma credo che disposizioni come questa siano rare se non uniche. In questo caso i principi (15) anche di fondo che tradizionalmente si connettono alla

(15) Cfr. R. ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, 1971, pag. 123 e segg.; L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, 1975.

collegialità, da quello della *par condicio* fra i componenti a quello maggioritario, da quello per cui la volontà della maggioranza domina nel collegio e deve essere giuridicamente tenuta come volontà del collegio intero a quello per il quale gli organi collegiali sfuggono alla soggezione del potere direttivo da parte di altri organi, sembrano venire tutti meno, talché c'è da chiedersi se questa commissione non sia in realtà un involucro formale a copertura di determinazioni sostanziali assunte da un singolo componente. Se si tiene poi presente che il parere espresso dalla commissione è vincolante si è indotti a ritenere che chi effettivamente decide quali progetti vadano approvati e quali no sia l'Amministrazione penitenziaria.

Un secondo punto di interesse è costituito dall'ampio decentramento nel settore dell'edilizia penitenziaria attuato con quanto disposto dal terzo e quarto comma dell'art. 3. Ai Provveditori alle opere pubbliche, territorialmente competenti in base alla localizzazione delle opere da eseguire, è infatti attribuita, prescindendo da ogni limite di valore, la approvazione dei progetti esecutivi, dei progetti di variante che non modifichino sostanzialmente quello iniziale, dei contratti nonché la gestione dei lavori. L'approvazione deve essere preceduta dal parere del comitato tecnico-amministrativo che quando si deve esprimere sui progetti delle opere viene integrato dal Procuratore generale della Repubblica o da un suo delegato e da due esperti designati dal Ministero di grazia e giustizia. Nel caso in cui il parere non sia emanato nei termini previsti è in facoltà del Ministro avocare il procedimento che viene proseguito dagli organi centrali del Ministero.

Un terzo punto su cui è opportuno soffermarsi perché chiama in causa regioni ed enti locali riguarda la direzione dei lavori.

L'art. 2 autorizza la stipulazione di apposite convenzioni fra Stato, da un lato, regioni, comuni e province dall'altro, per consentire all'amministrazione dei lavori pubblici di avvalersi, per la direzione dei lavori, degli uffici tecnici dell'amministrazione locale.

Tale disposizione, che pare finalizzata a sopperire alla situazione che si era determinata a seguito del trasferimento degli Uffici del Genio Civile a competenza generale e di parte del relativo personale operato ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, e completato dal D.P.R. 24 luglio 1977,

n. 616, si ritiene abbia avuto una scarsa applicazione pratica. È questa infatti un'ipotesi in cui si verifica il tipico fenomeno di codipendenza dello stesso ufficio da più enti che, seppur limitato e disciplinato da una convenzione, ha sempre visto contrari regioni ed enti locali. Basti pensare in proposito all'atteggiamento fortemente critico tenuto dalle regioni sui fenomeni di codipendenza funzionale prodotti dai primi decreti di trasferimento di funzioni e a quello analogo di comuni e province in tema di deleghe regionali quando esse si riducono a mera utilizzazione di uffici.

L'ultimo punto che merita di essere rilevato è quello relativo alla abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 6 della legge del 1971 che, come si è detto, attribuiva al Presidente della regione l'approvazione della variante adottata dal comune in seguito alla scelta di aree, su cui realizzare gli edifici penitenziari, con differenti destinazioni nel piano regolatore generale o nel programma di fabbricazione.

C'è da chiedersi che significato assuma tale abrogazione. Tenendo presente che il piano regolatore generale è atto di due soggetti, delle competenze regionali in materia urbanistica e specificamente del fatto che l'approvazione delle varianti rientrava nelle competenze regionali già a seguito del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, (art. 1, lettera e) si potrebbe pensare che con tale abrogazione si sia voluto semplicemente eliminare la lesione apportata all'autonomia regionale con l'indicazione dell'organo competente ad approvare la variante e non sopprimere la stessa approvazione.

Più realisticamente, se si tiene presente che da qualche premessa ai decreti di variazione del programma di edilizia penitenziaria emerge che in alcuni casi sono sorte resistenze all'approvazione delle varianti (16) si deve ritenere che il legislatore statale abbia voluto risolvere il problema alla radice sopprimendo oltre la previa autorizzazione regionale anche l'approvazione. Del resto allo stesso risultato pervengono, quando sussistano determinate condizioni, disposizioni dettate poco tempo dopo a quelle prese in esame in materia di opere pubbliche comunali (art. 1, 5° comma legge 3 gennaio 1978, n. 1).

(16) Si veda ad esempio il D.M. 20 ottobre 1976 in *Gazzetta Ufficiale* 20 novembre 1976, n. 310 che fa riferimento al diniego di approvazione da parte della regione Toscana della variante al P.R.G. di Lucca.

Non resta quindi che da segnalare una palese violazione delle competenze regionali in materia urbanistica; tali disposizioni non risulta peraltro siano state impugnate innanzi alla Corte costituzionale.

Chiudo questi rapidi cenni di analisi della legge 1° luglio 1977, n. 404 segnalando semplicemente che l'art. 4, anticipando di poco quello che sarà previsto in via più generale dall'art. 1 della legge 1/1978 stabilisce che l'approvazione dei progetti delle opere di edilizia penitenziaria equivale a dichiarazioni di pubblica utilità e di urgenza e indifferibilità delle opere stesse e che l'art. 5 apporta alcune modifiche al funzionamento dei Comitati tecnici-amministrativi presso i Provveditorati che, anche in questo caso, anticipano le disposizioni contenute nell'art. 9 della stessa legge del 1978 (17).

c) *Leggi finanziarie 1980-1981*

Le più recenti disposizioni in materia di edilizia penitenziaria sono contenute nelle leggi finanziarie del 1980 e del 1981.

Con legge 24 aprile 1980, n. 146 viene autorizzato (art. 25) per l'attuazione del programma predisposto ai sensi delle leggi 12 dicembre 1971, n. 1133 e 1° luglio 1977, n. 404, l'ulteriore stanziamento di 150 miliardi di lire per il biennio 1981-1982. Tali fondi possono essere impiegati, oltre che per gli interventi contemplati nelle leggi precedenti anche per l'acquisto di immobili da destinare ad istituti di prevenzione e pena.

Le novità di maggior rilievo sono tuttavia contenute nell'art. 26. In sintesi esso, al primo comma, autorizza il Ministero dei lavori pubblici a predisporre, d'intesa con quello di grazia e giustizia, procedure di appalto-concorso per la costruzione di nuovi istituti di prevenzione e pena al fine del completamento del « piano di ammodernamento degli edifici penitenziari ». Il secondo comma dispone che a tali appalti si applichino le disposizioni di cui all'art. 2 del R.D.L. 28 agosto 1924, n. 1396, convertito nella legge 27 maggio 1926, n. 1013 (che

(17) Per una critica alla mancanza di coordinamento normativo fra le disposizioni contenute nella legge 1° luglio 1977, n. 404 e quelle di cui alla legge 3 gennaio 1978 n. 1, cfr. G. SELLA, « L'affidamento dei lavori nell'edilizia carceraria », in *Il corriere dei costruttori*, n. 11/78, pag. 11.

fra l'altro prevedono che l'amministrazione appaltante nomini una commissione che esprime un giudizio ai fini della scelta del progetto-offerta fra quelli presentati) e che il parere espresso dalla commissione, nominata ai sensi di detto articolo, sia sostitutivo di ogni altro parere. Il terzo comma attribuisce al Ministero di grazia e giustizia di concerto con quello dei lavori pubblici e del tesoro il compito di individuare gli istituti penitenziari e gli oneri occorrenti per realizzarli.

L'intelleggibilità di detta disciplina può essere pienamente intesa solo ed in quanto si abbia coscienza che il legislatore ha contestualmente perseguito due diverse finalità. Da un lato, di consentire di anticipare i tempi per la predisposizione di un piano aggiuntivo di edilizia penitenziaria da finanziarsi in un successivo momento (18), dall'altro, di rimuovere i limiti entro cui era circoscritta la possibilità di ricorrere all'adozione dell'appalto-concorso nonché di accelerare le procedure. Su questi ultimi aspetti paiono opportune alcune brevissime considerazioni.

Va posto in primo luogo in rilievo come la previsione dell'intesa fra i due Ministri sia conforme a quella linea di tendenza, che si è evidenziata essere propria della recente legislazione in tema di edilizia carceraria, di rafforzamento del ruolo del Ministero di grazia e giustizia rispetto a quello dei lavori pubblici in ambiti di competenze tradizionalmente riservate a quest'ultimo.

Si deve poi osservare che l'appalto-concorso, in riferimento alla costruzione di nuovi edifici penitenziari, diventa normale

(18) Cfr. la relazione che accompagna il disegno di legge governativo (VIII Legislatura, Senato, n. 392) pag. 14. In sede di discussione parlamentare il disposto dell'art. 26 sollevò perplessità e critiche per più di un aspetto (si veda il resoconto delle sedute della Commissione Giustizia della Camera, Camera dei Deputati, VIII Legislatura, IV Commissione Giustizia, n. 1491, 1629, A) ivi compreso per quanto riguarda la singolare procedura prevista in ordine all'anticipazione di un piano aggiuntivo di edilizia penitenziaria. Le disposizioni dell'art. 26, in assenza di stanziamento di fondi, che si ebbe solo l'anno successivo con la legge finanziaria del 1981 e con il riferirsi ad un non meglio identificato « piano di ammodernamento degli edifici penitenziari » probabilmente in corso di elaborazione presso gli uffici ministeriali — che sempre a seguito della legge finanziaria del 1981 diventerà aggiornamento al programma di edilizia penitenziaria, paiono in effetti dettate per consentire di abbreviare i tempi di realizzazione di nuovi istituti di prevenzione e pena mettendo con anticipo l'amministrazione in condizioni di ritrovarsi con un patrimonio di progetti disponibili e con precise indicazioni circa il fabbisogno finanziario. Si spiega anche così il perché sia stato prescelto il sistema dell'appalto-concorso.

sistema di gara (19) ma nei fatti preferibile agli altri sia per i vantaggi che offre anche in relazione alla lamentata carenza di progetti disponibili, sia per l'ulteriore snellimento che l'adozione di tale sistema comporta a seguito della disposta soppressione di ogni altro parere che non sia quello espresso dalla commissione.

Va infine sottolineato che con l'introduzione di tale disciplina si vengono di fatto a chiudere limitatamente ai lavori edilizi per i nuovi istituti di prevenzione e pena i pochi spazi di intervento per regioni e comuni previsti dall'art. 3 della legge 1° luglio 1977, n. 404. Lo snellimento della procedura per l'esecuzione dei nuovi edifici penitenziari risulta così essere perseguito a scapito del coinvolgimento dell'amministrazione locale in tale settore.

La legge finanziaria del 1981 (legge 30 marzo 1981, n. 119) eleva a complessivi 1.200 miliardi l'autorizzazione di spesa di 150 miliardi contemplata nell'art. 25 della legge finanziaria del 1980 ma riporta tali stanziamenti nell'alveo del programma di cui alle leggi 12 dicembre 1971, n. 1133 e 1° luglio 1977, n. 404. Il secondo comma dell'art. 20 dispone infatti un aggiornamento del programma (20) che viene effettivamente predisposto ed approvato con decreto del 1° giugno 1981. Al fine di consentire una più sollecita esecuzione degli interventi programmati è poi previsto (art. 20, 3° comma) che i Provveditori alle opere pubbliche possano, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello stato, procedere ad accorpare in un unico lotto di lavori tutte le opere residue e che possono altresì affi-

(19) L'art. 26, oltre a superare quanto disposto dall'art. 5, 1° comma, della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, sembra rimuovere i limiti entro cui ai sensi dell'art. 4 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 finiva con l'essere circoscritta la possibilità di adottare, per la costruzione di nuovi edifici penitenziari il cui importo è di gran lunga superiore al miliardo di lire, il sistema dell'appalto-concorso. La legge 8 agosto 1977, n. 584 e successive modificazioni pone, come è noto, il principio generale (art. 9, 1° comma) secondo cui gli appalti assoggettati a tale nuova disciplina legislativa, possono essere aggiudicati, a discrezione della pubblica amministrazione statale, secondo il sistema dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto-concorso che diventa normale sistema di gara. Dal momento però che le opere di edilizia carceraria configurano uno dei casi in cui, ai sensi dell'art. 5 (mod. con l'art. 13 della legge 10 dicembre 1981, n. 741) l'amministrazione appaltante è espressamente esentata dall'applicare le disposizioni della suddetta legge 584/77, il pratico ricorso a tale deroga comportava che l'appalto concorso soggiaceva ai limiti contenuti nella preesistente normativa. Cfr. M. MAZZONE, C. LORIA, *Le gare di appalto secondo la legge 8 agosto 1977, n. 584*, Roma, 1980, pag. 78.

(20) Vedi precedente nota n. 18.

dare a trattativa privata, secondo quanto disposto dall'art. 12, 2° comma, della legge 1/78 l'appalto di tali lavori all'impresa aggiudicataria dell'appalto principale.

Viene da ultima estesa l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 6 della legge 21 dicembre 1977, n. 967, in tema di snellimento delle procedure di controllo (visto) della Corte dei conti agli atti comunque concernenti le opere di edilizia carceraria (21).

2. - LA LEGISLAZIONE ECCEZIONALE IN MATERIA DI EDILIZIA CARCERARIA

Nell'anno 1977 si assiste in Italia ad un progressivo aggravamento della situazione dell'ordine pubblico. Alle sempre più virulenti e drammatiche imprese della criminalità politica e comune lo Stato risponde con tutta una serie di misure sia di carattere preventivo che repressivo (22). Anche la situazione all'interno delle carceri è esplosiva, le rivolte e le evasioni si susseguono a ritmi incalzanti e di pari passo cresce l'allarme nella pubblica opinione.

In questo contesto, che vede il programma di edilizia penitenziaria solo parzialmente attuato, viene approvata la legge 21 dicembre 1977, n. 967 che contiene disposizioni relative a procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari destinate a restare in vigore fino al 31 dicembre 1982.

(21) Il disposto dell'art. 6 (identico a quello del primo e secondo comma dell'art. 24 della legge 3 gennaio 1978, n. 1) stabilisce che gli atti comportanti spese sottoposti al controllo preventivo della Corte dei Conti, acquistano efficacia qualora non venga formulato alcun rilievo istruttorio entro 30 giorni dal loro ricevimento e sono assoggettati al controllo successivo e che gli atti che dispongono l'assunzione di impegno assoggettati al solo controllo successivo devono essere trasmessi alla Corte dei Conti dall'Amministrazione non oltre 30 giorni dalla data della loro adozione.

(22) Cfr. legge 12 gennaio 1977 n. 1 (Modificazioni alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario e all'art. 385 cod. pen.); legge 20 luglio 1977, n. 450 (Modifiche al regime dei permessi ai condannati e agli internati previsto dall'art. 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354).

Sulle ragioni dell'introduzione delle « carceri di massima sicurezza » e degli effetti da queste prodotte sull'ordinamento carcerario italiano, vedi, in dottrina: I. CAPPELLI, « Il carcere controriformato », in AA.VV., *Il carcere dopo le riforme*, Milano, 1979.

Gli interventi previsti in tale provvedimento sono aggiuntivi rispetto a quelli contemplati nel programma di edilizia penitenziaria. Di tale legge pare opportuno segnalare immediatamente due aspetti significativi. Il primo è costituito dall'accentuazione del ruolo che viene attribuito al Ministero di grazia e giustizia rispetto a quello dei lavori pubblici in ordine alla decisione ed effettuazione di lavori che vanno ben oltre quelli di ordinaria manutenzione tradizionalmente riservati all'esclusiva competenza di detto Ministero. Il secondo riguarda la normativa in tema di snellimento e accelerazione delle procedure per l'esecuzione dei lavori. La legge in esame anticipa a questo fine disposizioni riprodotte a volte testualmente nella legge 3 gennaio 1978, n. 1 sull'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali. Anche se in questo caso il fatto è probabilmente dovuto al pressoché contestuale *iter* parlamentare dei due testi legislativi va segnalato come indice di quel fenomeno per il quale sempre più frequentemente nel nostro ordinamento discipline di carattere speciale e transitorio finiscano nel tempo per diventare discipline ordinarie e permanenti.

Passando ora ad illustrare il testo normativo per sommi capi e relativamente ai punti che più interessano il nostro discorso si deve osservare che l'art. 1 conferisce al Ministro di grazia e giustizia la facoltà di dichiarare con proprio decreto l'indifferibile necessità di provvedere a lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e ristrutturazione di edilizia penitenziaria nell'ambito degli istituti penitenziari esistenti. Detti lavori sono eseguiti a cura del Ministero di grazia e giustizia ed il relativo onere è posto a carico del bilancio ordinario di tale Ministero. Tale articolo sollecita molte considerazioni ma preme mettere in evidenza un solo aspetto: l'ampio potere discrezionale che viene attribuito al Ministro sia in ordine all'emanazione quanto al contenuto del provvedimento. La legge non determina infatti alcun parametro, requisito, indicazione in ordine alla situazione di fatto (es. il sovraffollamento, il numero delle evasioni, delle rivolte, ecc.) che costituisca presupposto al potere di dichiarare l'« indifferibile necessità di provvedere » ma conferisce direttamente al Ministro stesso il potere di accertare come di apprezzare le situazioni.

L'indifferibile necessità, in questo caso, pur restando presupposto sostanziale della potestà di azione conferita alla pubblica amministrazione assume rilevanza giuridica, ai fini del concreto esercizio del potere, per effetto e a seguito di valutazione discrezionale del Ministro. In sostanza, a differenza di quanto avviene normalmente in presenza di poteri collegati a situazioni di necessità ed urgenza, la presenza delle quali ingenera quasi un obbligo a provvedere, in questo caso tale elemento (di necessità ed urgenza) non è un dato emergente dalla realtà fattuale ma è il frutto di una rappresentazione totalmente discrezionale del Ministro. Ciò è tanto più dimostrato dal fatto che dal contesto della legge non emerge l'interesse pubblico specifico alla cui realizzazione tipicamente sono rivolte le procedure eccezionali introdotte dalla legge stessa. Sia dalla relazione che accompagna il disegno di legge come dai lavori preparatori (23) risulta che con questo provvedimento legislativo ci si prefiggeva di far fronte alle esigenze di capienza e sicurezza delle istituzioni carcerarie, ma dal momento che queste situazioni, l'una delle quali, quella di sicurezza, già di per sé polivalente, non sono indicate nel testo legislativo approvato, si deve ritenere che la normativa ivi contenuta può diventare lo strumento per far fronte ad ogni tipo di esigenza. Per cui l'eccezionalità non dovrebbe essere collegata tanto alla realtà concreta su cui la legge stessa è destinata ad intervenire, quanto al conferimento al Ministro da parte del Parlamento di un potere così ampio ed incontrollato.

La legge invero circoscrive il contenuto del provvedimento in una duplice direzione. Per un verso si è infatti stabilito che i lavori devono riguardare istituti esistenti, per un altro che detti lavori devono rientrare nelle tre categorie rispettivamente denominate di manutenzione straordinaria di adattamento e di ristrutturazione edilizia. A ben guardare però tale delimitazione risulta del tutto ampia e generica. Circa gli « istituti esistenti » si osserva infatti che la legge non fa riferimento a complessi edilizi già destinati a sedi penitenziarie al momento dell'entrata in vigore della legge stessa, talché deve ritenersi che il requisito dell'esistenza debba sussistere nel momento di effettiva esplicazione del potere da parte del Ministro e ciò per tutto il tempo in

(23) Cfr. Disegno di legge governativo n. 1704, Camera dei Deputati, VII Legislatura.

cui restano in vigore tali disposizioni eccezionali. In tal modo il Ministro di grazia e giustizia appare legittimato ad intervenire non solo sui vecchi complessi penitenziari ma anche, qualora lo ritenga opportuno, su quelli costruiti in base al programma generale di edilizia penitenziaria purché si tratti appunto di edifici già destinati ad istituti di pena. Il che potrebbe comportare modificazioni anche di non poco conto rispetto ad edifici di nuova costruzione per i quali era previsto un meccanismo di progettazione che tenesse conto non soltanto degli aspetti di sicurezza custodialistica.

Per quanto poi riguarda i lavori attribuiti alla competenza del Ministero di grazia e giustizia va osservato che le denominazioni cui fa riferimento la legge assumono significati differenti a seconda dei rami del diritto, dei settori, delle materie, degli istituti a cui si riferiscono sia per i tipi di intervento astrattamente ascrivibili in ciascuna delle denominazioni sia per gli effetti che ne conseguono (24). Rilevato che in materia di edilizia penitenziaria non risultano definizioni normative degli interventi edilizi ricomprendibili in ciascuna di queste denominazioni e che nel disegno di legge governativo presentato alla Camera accanto a queste era prevista anche quella dei lavori di ampliamento per la quale si fissavano alcuni limiti in ordine ad aumenti di volume, così come per i lavori di adattamento e ristrutturazione, di cui non c'è traccia nel testo di legge approvato, diventa oltremodo difficile capire non solo il tipo di interventi rientranti in ciascuna categoria ma anche il grado di estensione e di incidenza massima che tali lavori possono ingenerare sui complessi edilizi esistenti.

L'emanazione del decreto da parte del Ministro di grazia e giustizia costituisce presupposto per l'applicazione della disciplina derogatoria contenuta negli articoli successivi della legge stessa.

Non entro nell'esame delle norme concernenti lo snellimento e l'accelerazione delle procedure limitandomi a dire che toccano diversi punti (termini perentori per l'emanazione dei pareri

(24) Si veda ad esempio l'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, in relazione al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente ed agli effetti della onerosità o meno della concessione edilizia; la disciplina contenuta nel cod. civ. circa la manutenzione nella locazione; la specifica normativa in materia di tutela di immobili di interesse storico o artistico ed ancora, in relazione all'espropriazione, l'art. 43 della legge 25 gennaio 1865, n. 2359 e l'art. 39 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

prescritti, termini e modalità di trasmissione degli atti, controllo degli atti da parte della Corte dei conti) dettando una disciplina tutta tesa a far sì che eventuali ritardi non intralcino l'iter per l'esecuzione delle opere. Mi limito a constatare che il secondo e quarto comma dell'art. 4, l'art. 5 e l'art. 6 sono anticipazioni, in alcuni casi anche testuali, delle disposizioni contenute negli artt. 7, 9, 17 e 24 della legge 3 gennaio 1978, n. 1. Tralascio anche l'esame dell'art. 3 che disciplina l'affidamento dei lavori da parte dell'amministrazione penitenziaria indicando i sistemi di contrattazione a seconda del valore dei lavori. Va comunque osservato che tale articolo introduce espressamente la possibilità di ricorrere al sistema dell'economia diretta (fino ad un importo di 50 milioni) e della trattativa privata (fino ad un importo di 300 milioni), che esso pone alcuni problemi interpretativi in ordine alla licitazione privata (25) la quale dal tenore letterale della norma parrebbe limitata a lavori di importo fino a 500 milioni, in ordine ai quali viene soppresso ogni tipo di parere (26) così come di approvazione da parte di organi dell'amministrazione dei lavori pubblici. Tali limiti di importo sono stati successivamente raddoppiati dal disposto dell'ultimo comma dell'art. 20 della legge finanziaria del 1981. Pare opportuno analizzare invece le disposizioni che fanno esplicito riferimento alla regione e agli enti locali o che interferiscono con i poteri loro attribuiti in particolar modo in materia di uso e assetto del territorio.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'incidenza sul territorio delle opere da eseguirsi (particolarmente a seguito di lavori di

(25) Dal tenore letterale della norma sembrerebbe che l'adozione della licitazione privata sia ammessa per lavori di importo fino a 500 milioni. Dal momento però che tutta la legge è orientata nel senso dello snellimento e dell'accelerazione delle procedure e che tale sistema fin dalle modifiche apportate dall'art. 2 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 all'art. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 è da considerarsi una procedura normale per l'aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche di cui la pubblica amministrazione può discrezionalmente ricorrere al posto del sistema dei pubblici incanti, ma tale interpretazione è da respingere.

Cfr. sul punto G. SELLA, « L'affidamento dei lavori di edilizia carceraria », in *Il corriere dei costruttori*, n. 11/78, pag. 11.

(26) L'ultimo comma dell'art. 3 recita « Per i lavori di importo fino a 500 milioni non viene richiesto il parere del Consiglio di Stato... ». Si ritiene che con tale disposizione si sia voluto in questo caso ed almeno limitatamente a questo tipo di lavori di competenza dell'amministrazione penitenziaria superare il nodo del divergente orientamento fra Consiglio di Stato e Corte dei Conti circa l'obbligatorietà del parere del primo sui contratti d'appalto di opere che non vengono eseguite a cura del Ministero dei lavori pubblici.

Si veda S.A. ROMANO, voce « Contratti pubblici », in *Dizionario Amministrativo*, a cura di GUARINO, Varese, 1978, pag. 221.

adattamento o di ristrutturazione), della loro conformità alle previsioni e prescrizioni dei piani urbanistici e per quanto attiene alla tutela degli immobili, in ordine a cui siano programmati interventi, sottoposti alla disciplina sui beni ambientali, si osserva che le disposizioni contenute nell'art. 2 della legge in esame non tengono in alcun conto né il procedimento disciplinato dall'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, né l'assetto delle competenze in materia urbanistica e di tutela ambientale fra Stato e regione che era allora appena stato definito dal decreto di attuazione della legge 7 giugno 1972, n. 382 (27).

Il primo comma dell'art. 2 dispone infatti che compete al Ministro dei lavori pubblici accertare (controllare) ai sensi dell'art. 29 della legge urbanistica la conformità dei progetti trasmessi dall'amministrazione penitenziaria alle prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio del comune in cui le opere devono essere realizzate. In tal modo viene operata una deroga a quanto era stato appena disposto con carattere generale e cioè per tutte le opere statali o comunque da eseguirsi sul demanio (con esclusione di quelle rientranti nella competenza dell'amministrazione militare e di quelle soggette alle disposizioni di cui alle leggi richiamate nell'ultimo comma dell'art. 81) dall'art. 81, secondo comma del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che, come è noto, prevede che l'accertamento della conformità ai piani urbanistici locali sia operata dallo Stato (leggasi Ministero dei lavori pubblici) d'intesa con la regione interessata (28).

(27) Cfr. per una critica d'identico contenuto la « Relazione del sotto-gruppo territorio » a cura di E. CAPACCIOLI, D. SORACE e R. SALIMBENI, in *Legislazione Nazionale e Regioni*, Venezia, 1979, pag. 158.

(28) Per quanto riguarda l'individuazione dell'amministrazione statale competente ad esercitare il controllo di conformità si veda il Parere n. 1643 Sez. I Consiglio di Stato - Adunanza del 25 gennaio 1980. Circa l'affermata esclusione di ogni potere di controllo comunale sulle opere di edilizia penitenziaria si tenga presente che per quanto riguarda la concessione edilizia, si deve rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della dottrina (v. A. BREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977, pag. 358 e segg.) recenti pronunce giurisprudenziali (Corte di Cassazione — Sezioni Unite Civili — Ordinanza 7 luglio 1977, in *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 22 febbraio 1978; Consiglio di Stato, VI Dec., n. 299 dell'11 marzo 1980, in *Il Consiglio di Stato*, 1980, I, 332) si sono espresse nel senso che il controllo di conformità agli strumenti urbanistici operato ai sensi dell'art. 29 della legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150 e succ. mod. ed integr.) debba essere ritenuto sostitutivo e non aggiuntivo rispetto a quello effettuato in sede di rilascio della concessione edilizia da parte del sindaco. Si consideri poi che il sindaco, stante il disposto dell'u.c. dell'art. 32 della legge urbanistica non ha, in sede di vigilanza, la possibilità d'intervenire direttamente con propri provvedimenti ma si deve limitare ad informare delle eventuali inosservanze il Ministero dei lavori pubblici.

La regione ed i comuni vengono così ad essere esclusi anche nei confronti delle opere da eseguirsi ai sensi della legge che si commenta da ogni potere di controllo.

Il secondo comma dell'art. 2 risolve in maniera drastica il problema della difformità rispetto agli strumenti urbanistici delle opere da eseguirsi. Prima dell'entrata in vigore del suddetto D.P.R. 616/1977 in caso di accertamento negativo (difformità) lo Stato non poteva legittimamente procedere alla realizzazione delle opere ma, salva l'ipotesi di variante concordata, indotta o imposta che fosse, doveva rinunciarvi. Le disposizioni dell'articolo 81 del citato D.P.R. 616/1977, comunque si interpreti il collegamento fra secondo e/o terzo e quarto comma erano appunto destinate a superare gli inconvenienti connessi alla precedente normativa, aggravatisi a seguito del primo trasferimento di funzioni alla regione, individuando, pur se più in sintonia con l'esperienza delle discipline speciali di cui si è fatto cenno, un procedimento per la localizzazione di opere pubbliche di competenza statale che, se conferisce « la decisione ultima » allo Stato coinvolge regioni ed enti locali. Ebbene, anche in questo caso l'art. 81 non viene affatto richiamato ma si dispone semplicemente che in deroga alle disposizioni di leggi vigenti le opere conseguenti a lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e di ristrutturazione non comportano necessità di varianti ai piani urbanistici. Ogni raccordo anche soltanto di tipo formale fra opere pubbliche, loro localizzazione e pianificazione comunale viene meno. La divaricazione fra competenze statali e comunali diventa totale. Il comune potrà adeguare i propri strumenti urbanistici se ed in quanto riterrà opportuno farlo.

Il terzo comma dell'art. 2 cerca infine di dare una risposta al grave impedimento costituito dai vincoli ambientali e architettonici cui erano sottoposti in quel periodo ancora un buon numero di edifici adibiti ad istituti di prevenzione e pena ricavati da trasformazioni e adattamenti di vecchi castelli e conventi.

Tale comma dispone che il sovrintendente per i beni ambientali ed architettonici, ove ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089 (in materia di « Tutela delle cose di interesse artistico-storico ») e 29 giugno 1939, n. 1497 (in materia di « Protezione delle bellezze naturali ») debba rilasciare il prescritto nulla-osta, è tenuto a pronunciarsi entro 60 giorni dalla richie-

sta. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il nulla-osta esso si deve intendere rilasciato. È questa un'ipotesi di silenzio-assenso che in considerazione della delicatezza degli interventi lascia piuttosto perplessi ma che sta a dimostrare come l'urgenza d'intervenire fosse in quel momento ritenuta prevalente rispetto alla tutela di ogni altro tipo di interesse pubblico.

Si deve inoltre rilevare che tale disciplina contrasta con l'assetto delle competenze delineate dall'art. 82 del citato D.P.R. 616/1977, che ha delegato alle regioni le funzioni amministrative concernenti la protezione delle bellezze naturali ed in specifico quelle relative alla loro tutela (con esclusione di alcuni poteri riservati al Ministro per i beni culturali e ambientali) e con il trasferimento a tali enti delle sezioni delle bellezze naturali delle sovrintendenze per i beni ambientali ed architettonici (tab. A, allegata al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

3. - LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI CASE MANDAMENTALI

Passiamo ora all'esame della normativa riguardante le case mandamentali, piccoli istituti di prevenzione soggetti ad una disciplina che consente maggiori spazi di intervento alla comunità esterna e agli enti locali (29).

Le case mandamentali sono disciplinate, oltre che dalla legge di riforma penitenziaria del 1975, dalla legge 29 novembre 1941, n. 1405, profondamente modificata dalla legge 5 agosto 1978, n. 469 con la quale ci si proponeva di riportare a funzionalità detti istituti. In rapida sintesi si ricorda che le case mandamentali sono istituite con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro e dell'interno sentiti i comuni interessati. Con lo stesso procedimento viene fissato l'elenco delle case mandamentali che sono ripartite in tre classi, secondo la loro dimensione, con i relativi organici del personale di custodia e l'ammontare del rimborso forfetta-

(29) Sul rinnovato attuale interesse nei confronti delle case mandamentali, si veda il saggio di A. MARGARA: *Riforma della istituzione penitenziaria e nuova organizzazione delle sue strutture*, in via di pubblicazione.

rio riconosciuto dallo Stato ai comuni per le spese da essi sostenute. Parte delle spese di funzionamento di questi istituti sono infatti poste a carico del comune mentre restano di competenza dell'amministrazione penitenziaria gli oneri per il mantenimento e il trasporto dei detenuti, per il casermaggio e per ogni occorrenza degli uffici. Rammentiamo altresì che il pretore del mandamento svolge le funzioni di direttore e che il personale di custodia dipende sotto l'aspetto organico e retributivo dai comuni, sotto quello funzionale e disciplinare dall'amministrazione penitenziaria (30). Gli immobili adibiti a case mandamentali appartengono al comune, al demanio o al patrimonio dello Stato o a privati; in questi ultimi casi il comune, a cui spetta fornire locali idonei per detti istituti di prevenzione, provvede a stipulare contratti di locazione (31).

La legge del 1978, per incentivare il recupero, il rinnovo e l'ampliamento di tale patrimonio edilizio, ha stabilito che con l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, i comuni possano procedere (art. 6) a costruire, ricostruire, sopraelevare, ampliare, restaurare nonché provvedere alla manutenzione straordinaria di edifici destinati a case mandamentali. In tal caso lo Stato concede ai comuni un rimborso straordinario annuo di importo pari alle rate di ammortamento dei mutui contratti per far fronte a tali oneri aggiuntivi rispetto a quelli che in via ordinaria competono ai comuni per le case mandamentali. L'autorizzazione ad effettuare gli interventi e la concessione del rimborso straordinario, che dura fino all'estinzione del mutuo, sono rilasciate dal Ministro di grazia e giustizia di concerto con quelli dell'interno e del tesoro.

La legge finanziaria del 1980 (art. 28, secondo, terzo, quarto, quinto comma) al fine di incentivare il recupero, il rinnovo e l'ampliamento del patrimonio edilizio adibito a case mandamentali, ostacolato anche a causa della situazione finanziaria in cui si trovano molti comuni e per i limiti posti dalla legisla-

(30) L'onere sostenuto dal comune per il trattamento economico del personale delle case mandamentali viene interamente rimborsato dallo Stato (art. 4 legge 5 agosto 1978, n. 469).

(31) Cfr. C. ERRA, voce « Carceri », in *Enciclopedia del Diritto*. D. MUSCOLO, « Il regime giuridico degli edifici adibiti ad istituti di prevenzione e pena », in *Rass. studi penit.*, 1953, pag. 280 e segg.

zione della fine degli anni '70 del ricorso all'indebitamento, ha innovato alle disposizioni di cui alla legge del 1978. È stata infatti concessa ai comuni la possibilità, nell'ambito degli investimenti consentiti dalla normativa in materia di finanza locale, di contrarre mutui presso la Cassa depositi e prestiti per un importo fino a 500 miliardi di lire (comprensivo delle opere di edilizia giudiziaria) ed è stato previsto che, nel caso in cui le amministrazioni comunali non fossero in grado di contrarre mutui, l'onere del relativo ammortamento fosse assunto in tutto o in parte a carico del bilancio statale.

Con la legge finanziaria del 1981 (art. 19) il *plafond* dei mutui contraibili da parte degli enti locali per opere di edilizia penitenziaria e giudiziaria di loro competenza viene portato nell'anno 1981 a 700 miliardi di lire. Viene poi rimosso, per gli interventi di cui sopra, il limite alla possibilità di contrarre mutui previsto dal quarto comma dell'art. 1 del D.L. 29 dicembre 1977, n. 916, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 e l'onere di ammortamento dei mutui è assunto interamente dallo Stato.

Si deve osservare che per effetto di tali disposizioni tutti i comuni, per i quali è prevista l'esistenza di una casa mandamentale, sono stati messi nella condizione di effettuare quegli interventi che si palesino necessari o comunque opportuni. La intenzione di rilanciare tali istituti è poi confermata dal disposto del quinto comma dell'art. 19 che prevede che il Ministro di grazia e giustizia, affinché siano effettivamente impegnate le somme stanziare e realizzati gli interventi di ammodernamento, promuova, avvalendosi anche della collaborazione dell'A.N.C.I., la presentazione tempestiva dei progetti e, ove occorra, fornisca la necessaria assistenza tecnica.

CONCLUSIONI

La legislazione che si è sinteticamente commentata consente a questo punto di rilevare alcuni orientamenti e di trarre alcune conclusioni. In primo luogo si deve osservare che la esigenza di snellimento e di accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere di edilizia carceraria, fondata sull'urgenza della situazione, ha complessivamente via via emarginato l'ammini-

strazione locale non solo rispetto a compiti riferiti ad ambiti di competenze proprie dello Stato ma anche in relazione ad un complesso di funzioni che la legislazione di decentramento di quest'ultimo decennio ha attribuito a regioni e comuni.

L'amministrazione locale è infatti venuta perdendo quei pochi spazi d'intervento che ad essa erano stati aperti in ordine alla progettazione delle opere di edilizia penitenziaria di competenza statale, così come, la stessa progettazione delle case mandamentali risulta del tutto condizionata dalle decisioni ministeriali.

Si è già detto, ma qui è opportuno ribadirlo, che la legislazione commentata ha spesso totalmente ignorato le stesse competenze comunali e regionali in materia urbanistica e di beni ambientali. Procedimenti di coinvolgimento del governo locale, come quello previsto dall'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono rimasti inapplicati mentre contemporaneamente veniva richiesto a regioni e comuni di svolgere compiti meramente strumentali e di supplenza dell'amministrazione statale.

Si deve poi rilevare che il fenomeno di omogeneizzazione dei modelli architettonici e l'accentramento delle competenze in ordine agli stessi prevalentemente in capo all'amministrazione penitenziaria rende quanto meno incongruo l'attuato decentramento in tema di controllo sociale e svuota lo stesso ruolo giocabile dell'amministrazione locale nell'esercizio delle funzioni, direttamente connesse al momento dell'esecuzione della pena, trasferite dallo Stato (32).

Non si vogliono certo sottovalutare le esigenze connesse alla urgenza di provvedere, ma una volta che si affronta, dopo un lungo periodo di tempo, in termini generali e con un tale impegno finanziario, un problema come quello dell'edilizia

(32) Ci sembra opportuno dover insistere su questo carattere contraddittorio tra istanze volte al decentramento di funzioni al governo locale in tema di politica penitenziaria e le rilevate tendenze in senso contrario presenti nella legislazione in materia di edilizia carceraria. Ad accentuare questo aspetto schizofrenico possiamo ricordare un recentissimo schema di disegno di legge per « l'istituzione ed il funzionamento delle case e sezioni per l'esecuzione della semidetenzione » in cui oltre a prevedere l'attivazione di tutte le case mandamentali come spazi ove organizzare sezioni di semidetenzione e semilibertà, si prevede all'art. 3 che detta sezione di semidetenzione sia diretta dal sindaco del comune in cui essa ha sede o da un impiegato comunale designato dal consiglio comunale e che nel primo anno di attuazione della legge il comune provveda all'assunzione provvisoria del personale eventualmente necessario.

penitenziaria, è preoccupante rilevare che fra l'istanza innovativa introdotta dalla legge di riforma carceraria e quella di decentramento, volta a consentire processi di partecipazione della comunità locale, oltre che degli enti che la rappresentano, ha vinto sostanzialmente l'istanza di sicurezza. L'amministrazione locale in questi anni, con l'esclusione di pochi comuni e di qualche regione, risulta peraltro aver attuato, sulla base delle competenze trasferite, scarsi interventi.

Si resta poi stupiti, anche se ci si rende conto della delicatezza e della conflittualità insita in tali problematiche, del fatto che le regioni, anche nei momenti in cui erano più determinate a tutelare la propria sfera di attribuzioni, non abbiano mai impugnato, nel settore dell'edilizia penitenziaria, le disposizioni statali lesive delle loro competenze.

Il problema carcerario, non resta che concludere, risulta talmente complesso e dirompente che, in fondo, anche l'amministrazione locale preferisce non affrontarlo. Ignorare le proprie competenze e chiudersi in un silenzio fatto di saltuari mugugni e di qualche lamentela sembra la strategia migliore.

RIASSUNTO

L'Autore esamina tutti i provvedimenti normativi in materia di edilizia penitenziaria, emanati in Italia dal 1971 in poi, discutendone aspetti, contenuti, interazioni, procedure e relazioni tra l'attività dello Stato e quella dell'Ente locale in materia.

Si sofferma sul carattere di urgenza della normativa stessa, carattere che ha imposto lo snellimento delle procedure, ma che si è risolto nella progressiva emarginazione dell'Ente locale da tale attività. Questo indirizzo risulta diametralmente opposto a quello che nell'ultimo decennio ha attribuito in altri campi, progressivamente, nuove funzioni a regioni e comuni.

In particolare, sono state trascurate — e spesso totalmente ignorate — le competenze regionali e comunali in materia di urbanistica e beni ambientali, mentre l'attività di questi Enti veniva ridotta allo svolgimento di compiti meramente strumentali e di supplenza dell'Amministrazione statale. Ne è conseguito, inoltre, un fenomeno di omogeneizzazione dei modelli architettonici.

Di fatto, ne risulta negata l'apertura verso l'Ente locale nell'esecuzione penitenziaria, che è uno degli elementi costitutivi della riforma del 1975.

L'Autore, però, nota che le regioni non hanno mai impugnato, nel settore dell'edilizia penitenziaria, la normativa statale lesiva delle loro competenze.

RESUME

L'Auteur examine toutes les mesures normatives en matière de bâtiment pénitentiaire, promulguées en Italie à partir de 1971 et en discute les aspects, les contenus, les interactions, les procédures, ainsi que les relations existantes entre l'activité de l'Etat et celle de l'Organisme local dans ce secteur.

Il s'arrête ensuite sur le caractère d'urgence de ces normes, urgence qui a imposé l'assouplissement des procédures, mais qui s'est également résolue dans la marginalisation progressive de l'Organisme local par rapport à cette activité. Cette orientation s'oppose diamétralement à celle qui, au cours de la dernière décennie, a progressivement attribué dans d'autres domaines de nouvelles fonctions aux régions et aux communes.

Ce sont notamment les compétences régionales et communales en matière d'urbanisme et d'environnement qui ont été négligées — et parfois même complètement ignorées — tandis que l'activité de ces Organismes se réduisait à l'accomplissement de tâches purement instrumentales et de remplacement de l'Administration de l'Etat. En outre, cela a donné lieu à un phénomène d'homogénéisation des modèles architecturaux.

En fait, cela prive l'Organisme local de toute possibilité d'intervention dans l'exécution pénitentiaire, qui est un des éléments constitutifs de la réforme de 1975.

L'Auteur observe toutefois que, dans le secteur du bâtiment pénitentiaire, les Régions n'ont jamais attaqué les normes de l'Etat portant atteinte à leurs compétences.

SUMMARY

The Author examines all the normative provisions regarding prison building issued in Italy from 1971 onwards, discussing with regard to them the relative aspects, subject-matter, interrelations, procedures and relations between the activity of the State and that of the Local Authority.

He dwells on the urgent nature of the norms themselves, a nature that has imposed the streamlining of the procedures, but which has involved the progressive emargination of the Local Authority from this activity. This trend appears diametrically opposed to that which, over the last decade, has progressively attributed new functions in other fields to Regions and urban districts (comuni).

In particular, the spheres of competence of the Regions and urban districts regarding urbanistic and environmental questions have been neglected — and often totally ignored —, whereas the activity of these Authorities was reduced to the performance of merely instrumental duties and ones substitutional to the State administration. This has, furthermore, led to the standardization of the architectonic models.

In fact, from it stems the denial to open up towards the Local Authority regarding penitentiary building, which is one of the constitutive elements of the 1975 reform.

The Author, however, notes that the Regions have never appealed against the State norms, detrimental to their spheres of interest, in the penitentiary building sector.

RESUMEN

El Autor examina todos los proveídos normativos en materia de edificación penitenciaria, emanados en Italia desde 1971 en adelante, discutiendo determinados aspectos de los mismos, así como contenidos, interacciones, procedimientos y relaciones entre la actividad del Estado y la del Ente local en la materia.

Se demora en el carácter de urgencia de la propia normativa, carácter que ha impuesto la agilidad de los procedimientos, pero que ha sido resuelto con la progresiva emarginación del Ente local, de tal actividad. Esta dirección resulta diametralmente opuesta a la que en la última década ha atribuido en otros campos, en forma progresiva, nuevas funciones a regiones y municipios.

En particular, se han descuidado — y muy a menudo, totalmente ignorado — las competencias regionales y municipales en materia de urbanismo y bienes am-

bientales, mientras se reducía la actividad de estos Entes a la ejecución de tareas meramente instrumentales y de suplencia de la Administración Estatal. Además, el resultado de esto ha sido un fenómeno de homogeneización de los modelos arquitectónicos.

En efecto, de ello resulta negada la apertura hacia el Ente local en lo que respecta a la edificación penitenciaria, que es uno de los elementos constitutivos de la reforma de 1975.

No obstante esto, el Autor nota que las regiones no han impugnado jamás, en el sector de la edificación penitenciaria, la normativa estatal que lesiona sus propias competencias.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Verfasser untersucht alle seit 1971 in Italien erlassene Normativbestimmungen über Strafanstaltenbau, wobei besonders Aspekte, Inhalte, Wechselwirkungen, Prozeduren sowie Zusammenhänge zwischen staatlicher und gebietskörperschaftlicher Tätigkeit auf diesem Gebiet in Betracht genommen werden.

Er hält sich ferner über den dringlichen Charakter der Normativbestimmungen auf, der zwar zu einer Vereinfachung der Prozeduren nötigte, sich aber in ein allmähliches Ausscheiden der Gebietskörperschaft von solcher Tätigkeit ausgeschlagen habe. Diese Tendenz sei genau das Gegenteil der Tendenz, die im letzten Jahrzehnt, auf anderen Gebieten, den Regionen und Gemeinden progressiv neue Aufgaben auferlegt habe.

Inbesondere seien regionale sowie kommunale Zuständigkeiten im Bereich Städtebau und Umweltgüter vernachlässigt, oft überhaupt übersehen worden, während die Tätigkeit dieser Körperschaften auf die Ausführung von rein instrumentalen, die Staatsverwaltung ersetzenden Aufgaben beschränkt worden sei. Es erfolgte davon, überdies, eine Homogenisierung der architektonischen Modelle.

Dadurch sei tatsächlich eine der grundlegenden Elemente der Reform vom 1975 verneint, und zwar die Öffnung nach Gebietskörperschaften in bezug auf Strafanstaltswesen.

Der Verfasser bemerkt jedoch, dass nie die Regionen die staatliche, ihre Kompetenz verletzende Normativbestimmung im Bereich Strafanstaltenbau beanstandeten.