

esperti nel settore della lotta alla criminalità organizzata. Il consiglio scientifico dovrà elaborare le iniziative derivanti dall'approvazione della convenzione e fornire la propria consulenza alla delegazione italiana che partecipa ai negoziati.

Presso il comitato nazionale opera poi l'ufficio del coordinamento organizzativo — come abbiamo ricordato, sono tutte procedure già verificate in precedenti occasioni —, composto da personale dei ruoli delle amministrazioni statali e locali interessate (si tratta della regione Sicilia, della provincia e del comune di Palermo), con compiti di organizzazione generale. A capo dell'ufficio è stato nominato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2000, il generale Roberto Iucci.

Infine, il piano operativo degli interventi necessari per lo svolgimento della conferenza sarà predisposto da una commissione speciale operante nella città di Palermo, presieduta dal prefetto e composta dal presidente della giunta regionale, dal presidente della provincia, dal sindaco, dal questore, dal provveditore regionale alle opere pubbliche, dal capo dell'ufficio tecnico erariale, dal sovrintendente ai beni artistici e storici, dal sovrintendente ai beni ambientali e architettonici e dal comandante provinciale dei vigili del fuoco.

Il disegno di legge prevede quattro livelli di impegno finanziario: i primo è relativo alle spese di organizzazione a carico dell'Italia, in quanto paese ospitante, deliberate dall'ufficio organizzativo e che sono state adeguate lungo il corso dell'esame del provvedimento. Esse erano pari a 3 miliardi e 600 milioni per l'anno 2000, fin quando non vi è stato l'adeguamento, pari a 6 miliardi e 137 milioni, dovuto ai livelli di spesa deducibili dall'accordo di sede predisposto dall'ONU il 27 luglio 2000 (questo è il motivo temporale dell'adeguamento). L'altro impegno finanziario è costituito dalle spese per l'adeguamento delle strutture cittadine decise dalla commissione speciale di Palermo, pari a 5 miliardi per il 2001. Il terzo riguarda le spese per le esigenze di

sicurezza dei partecipanti alla conferenza, per un importo di 4 miliardi e 400 milioni. Infine, il quarto livello riguarda le spese per gli interventi relativi all'attuazione della convenzione, pari ad un miliardo annuo per il 2001 e il 2002. Quest'ultimo finanziamento è stato introdotto dal Senato.

La relazione tecnico-finanziaria allegata al disegno di legge originario contiene una prima indicazione degli interventi da realizzare. Secondo tale relazione le spese previste dall'articolo 1, comma 1, sono destinate alla realizzazione delle attività connesse all'organizzazione ed al funzionamento della conferenza e riguardano in particolare le spese per l'affitto delle sale per le riunioni, i servizi di interpretariato, i pranzi ufficiali, i servizi di ristorazione per i componenti delle delegazioni, il programma culturale, la dotazione di telefoni, fax e computer, nonché le spese di missione connesse a tali iniziative.

Nel corso dell'esame al Senato, l'impegno di spesa, che era inizialmente previsto in un miliardo e 600 milioni, è stato portato a 3 miliardi e 600 milioni, con un adeguamento successivo alle spese che sono state definite appunto in sede di Nazioni Unite, pari a 6 miliardi e 137 milioni.

Inoltre, il Senato ha provveduto ad integrare la composizione del comitato nazionale per l'organizzazione della conferenza, istituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 febbraio 2000, includendovi anche il presidente della provincia di Palermo. Così noi abbiamo ricevuto il testo; come ricorderò poi, questa integrazione è successivamente avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2000.

All'articolo 1, comma 2, è autorizzato un limite di impegno di durata quindicennale, a decorrere dal 2001, per 5 miliardi, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti dalla contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie da parte del comune di Palermo. Anche in questo caso vi è stato un elevamento dell'importo, originariamente fissato ad un miliardo. Lo

stanziamento statale concorre con le altre risorse finanziarie, anche attraverso la possibilità per la regione siciliana di mettere a disposizione fino ad un massimo di 35 miliardi nell'ambito dei fondi regionali per i programmi di edilizia residenziale pubblica. Tale disposizione è stata aggiunta nel corso dell'esame del provvedimento al Senato.

La relazione ha individuato alcune categorie di interventi che saranno definiti dalla commissione speciale di Palermo e che riguardano il miglioramento e l'adeguamento funzionale di aree urbane interessate alla manifestazione, interventi di recupero e ristrutturazione di stabili destinati alla sede di lavoro della manifestazione.

I provvedimenti volti a consentire la tempestiva realizzazione di interventi straordinari possono anche derogare alle norme sulla contabilità generale dello Stato e a quelle sui contratti, sulle forniture e sull'affidamento dei lavori per le opere pubbliche, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, così come sottolineato dall'articolo 1, comma 3.

Il Senato ha modificato anche altre disposizioni, allo scopo di stabilire, per esempio, i progetti di recupero dei cantieri culturali della Zisa, costituente variante al piano regolatore generale, purché conformi allo strumento urbanistico. Anche questa disposizione, come vedremo successivamente, è stata al centro dell'attenzione nella Commissione affari costituzionali della Camera che ha provveduto a cassarla.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, è giusto ricordare la possibilità che il prefetto provveda all'attuazione degli interventi avvalendosi all'uopo degli uffici tecnici statali periferici. In base all'articolo 2, comma 1, il prefetto di Palermo si può avvalere di un contingente di personale delle Forze armate per le esigenze di pubblica sicurezza, secondo le modalità previste dal decreto-legge n. 349 del 1992, concernente l'invio di contingenti militari nelle aree più esposte alla criminalità organizzata. Si segnala che il richiamo

alle medesime norme sopra descritte è contenuto anche nell'articolo 2 del decreto-legge riguardante interventi straordinari nella città di Napoli per esigenze connesse allo svolgimento del vertice G7, modificato dalla legge n. 426 del 27 giugno 1994, e anche nella legge n. 149 del 2000, concernente disposizioni per l'organizzazione del vertice G8 a Genova.

L'articolo 2, comma 3, introdotto dal Senato, autorizza la spesa di un miliardo per ciascuno degli anni 2001 e 2002 per interventi di analisi, monitoraggio e formazione derivanti dall'attuazione della convenzione, affidandone il coordinamento al ministro della giustizia.

L'articolo 3 reca le norme di copertura finanziaria degli oneri previsti dal provvedimento; in particolare, per le spese di organizzazione della conferenza prevista dall'articolo 1, comma 1, per l'impiego delle Forze armate, di cui all'articolo 2, comma 2, per gli interventi relativi all'attuazione della convenzione, di cui all'articolo 2, comma 2, è previsto un onere complessivo di 10 miliardi 537 milioni e di 1 miliardo per il biennio 2001-2002. Per l'onere relativo all'anno 2000 viene utilizzato, nella misura di 6 miliardi, l'accantonamento di parte corrente del Ministero degli affari esteri e per 4 miliardi 537 milioni quello del Ministero del tesoro. Per il 2001 e 2002 vengono utilizzati gli accantonamenti di 1 miliardo, rispettivamente del Ministero del tesoro e del Ministero della giustizia. Per i lavori pubblici, di cui all'articolo 1, comma 2, è previsto un onere di 5 miliardi annui a decorrere dal 2001. Per la copertura si provvede, per gli anni 2001-2002, utilizzando per 2 miliardi l'accantonamento di conto capitale del Ministero dei lavori pubblici e per 3 miliardi l'accantonamento di conto capitale del Ministero dei trasporti.

È giusto qui ricordare che il dibattito sul provvedimento svoltosi nella Commissione affari costituzionali si è incentrato sostanzialmente su due disposizioni non presenti nel testo presentato dal Governo al Senato e che sono state introdotte nel corso dell'esame al Senato attraverso

emendamenti condivisi da un largo schieramento parlamentare. Tali disposizioni hanno suscitato perplessità dal punto di vista della legittimità costituzionale e della necessità dell'intervento con legge. Mi riferisco in particolare alla disposizione che integrava con il presidente della provincia di Palermo la composizione del comitato nazionale per l'organizzazione della conferenza, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, modificando in tal modo con norma di legge un provvedimento amministrativo, e alla norma che, in deroga ai principi generali sulla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni contenute nello statuto speciale della regione Sicilia, interveniva con legge in materia urbanistica consentendo — come ricordavo prima — una variante al piano regolatore generale del comune di Palermo.

Tali problemi sono stati da molti sollevati ed evidenziati in seno alla Commissione affari costituzionali nel corso dell'esame in sede referente. D'altronde, era stata da più parti segnalata l'esigenza di giungere ad una tempestiva approvazione del provvedimento. In ogni caso, credo sia giusto ricordare che solo il 28 luglio scorso, a Vienna, il comitato delle Nazioni Unite nominato *ad hoc* ha concluso i lavori concernenti il testo della convenzione ed ha deciso la data della conferenza, ovvero, dall'11 al 15 dicembre 2000, a Palermo. La vicinanza temporale della data prevista per lo svolgimento della conferenza ha reso necessaria l'adozione di un provvedimento d'urgenza (il decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238), le cui disposizioni ricalcano le norme del disegno di legge in esame, pur discostandosi per il maggior impegno di spesa conseguente alle recenti osservazioni in materia di sicurezza pervenute dall'ONU, trasmesse il 27 luglio scorso, aumentato da 3.600 a 6.137 milioni, nonché per la soppressione o la modifica delle disposizioni introdotte dal Senato, di cui parlavo in precedenza.

In particolare, nel testo del decreto-legge non compare più la norma che integrava con il presidente della provincia

di Palermo la composizione del comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 febbraio 2000 (avvenuta con provvedimento amministrativo, ovvero con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2000) né la previsione secondo cui i progetti di recupero dei cantieri culturali della Zisa costituiscono variante al vigente piano regolatore generale. Al posto di quest'ultima previsione, infatti, compare l'autorizzazione a ricorrere a procedure semplificate.

Ho voluto ricordare l'iter del provvedimento, perché è evidente che l'approntamento del decreto-legge n. 238 del 28 agosto 2000 ne riportava il testo all'impostazione originaria e sostanzialmente raccoglieva le perplessità sollevate nel dibattito sul provvedimento in Commissione affari costituzionali.

In seguito, la stessa Commissione, accogliendo anche un parere espresso dal Governo, ha deciso di proseguire comunque l'esame del disegno di legge rendendone il testo identico a quello del decreto-legge ed inserendovi una clausola di sanatoria degli effetti del decreto-legge stesso.

Dopo aver illustrato i contenuti e l'iter del provvedimento, vorrei auspicarne una rapida approvazione, in considerazione dell'importanza politica attribuita in sede internazionale alla conferenza. A tale riguardo, credo di dovere sottolineare e raccomandare una gestione della conferenza che veda le istituzioni parlamentari ed i suoi organismi pienamente coinvolti in tale importante appuntamento. La sua rilevanza, infatti, non può sfuggire, essendo la conferenza finalizzata ad individuare forme più efficaci per colpire la criminalità nelle sue espressioni più inquietanti, quali il contrabbando di esseri umani ed il traffico internazionale di donne e bambini, nonché a garantire la formazione e l'addestramento del personale preposto all'azione di contrasto e la collaborazione internazionale necessaria. Una rapida approvazione è auspicabile anche in considerazione della scelta di alto valore simbolico di svolgere i lavori

della conferenza in una città come Palermo, tragicamente al centro dei colpi della criminalità organizzata.

Infine, è necessario anche fare in modo che vi sia la possibilità di disporre la sanatoria degli effetti del decreto-legge prima della sua decadenza (ovvero, il sessantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*).

Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo siamo tutti consapevoli della necessità di garantire la sicurezza alle nostre comunità; uno dei modi per farlo è certamente prevenire e reprimere i collegamenti del crimine e gli accordi internazionali della criminalità organizzata. La conferenza vuole rappresentare uno strumento attraverso cui si definiscano impegni tra gli Stati per colpire il crimine organizzato transnazionale nelle sue forme più pericolose. Ecco perché è necessario non solo fare in modo che essa possa svolgersi, ma anche che vi sia una comprensione dell'esigenza di una celere approvazione del provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo, nel condividere ed apprezzare le linee della relazione del collega Di Bisceglie, si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Frattini.

FRANCO FRATTINI. Signor Presidente, il collega relatore, che ringrazio per quanto ha detto, ha riprodotto qui alcuni degli argomenti che io stesso ed i colleghi dell'opposizione avevamo rappresentato durante i lavori in Commissione. Credo si debba tener conto di tre questioni, nell'esaminare questo provvedimento.

La prima è una questione su cui credo vi sia unanime consenso ed accordo da parte di tutte le forze politiche presenti alla Camera, ma sicuramente da parte degli esponenti del nostro gruppo, cioè la necessità di dare un segnale alto e forte

nel contrasto alla criminalità transnazionale. Che questa sensibilità ci sia oggi e debba esserci anche domani lo dimostra il fatto che l'onesta relazione del collega Di Bisceglie ha ricordato che nel merito questa iniziativa — e lei, Presidente, lo sa bene, essendo stato all'epoca il ministro guardasigilli — ha una storia che è iniziata sei anni fa, quando cioè, nel novembre 1994, il Governo di allora varò quel programma che successivamente l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato, accettando così la disponibilità, che già da allora il Governo italiano aveva manifestato, affinché si tenesse in Italia non soltanto la conferenza per l'apposizione della firma, ma anche la scuola di preparazione per formatori. L'Italia, cioè, propose allora che l'ONU destinasse il nostro paese come sede della formazione dei responsabili delle forze di polizia contro il crimine transnazionale. Ebbene, che questa sensibilità vi sia lo dimostra non soltanto l'attestazione di volontà che io oggi riproduco a nome del gruppo di Forza Italia, ma anche quanto è già avvenuto al Senato, dove i colleghi del nostro gruppo e dell'intera opposizione hanno confermato identica volontà. Vorrei quindi fosse chiara la necessità che il Parlamento — e sottolineo il Parlamento — continui a ritenere prioritario, per la presenza del nostro paese in prima fila contro il crimine transnazionale, un impegno diretto, non solo simbolico.

Al di là, quindi, degli aspetti di merito, la seconda questione che abbiamo affrontato in Commissione riguarda il merito: come realizzare questo obiettivo e come dare al nostro paese la necessaria presenza sullo scenario internazionale, nell'ambito dell'ONU, affinché sia chiaro che l'Italia si interessa di questo tema da molti anni, cioè da quando quella conferenza fu decisa, e con la volontà univoca di tutti i Governi che dal Governo Berlusconi all'attuale si sono susseguiti di non lasciar cadere quella originaria proposta. Una transizione tra Governi, quindi, che ha avuto un unico fine: fare in modo che l'Italia dimostrasse la sua capacità non solo di proporre, ma anche di essere il

luogo di una cabina di regia per la formazione degli operatori anticrimine transnazionale. Come? Coinvolgendo il Parlamento: questa è la richiesta che abbiamo avanzato e a cui il relatore ha fatto corretto riferimento. Ciò perché siamo convinti che in questo le intenzioni del Governo e del Parlamento debbano coincidere, visto che vi è un obiettivo comune, ma non sono persuaso che il testo che dovrebbe tradurre questo proposito riesca a farlo davvero.

È evidente che l'organizzazione, l'indirizzo e la realizzazione della conferenza di Palermo siano affidati in esclusiva al Governo, alla stregua di quanto stabilisce il provvedimento al nostro esame (non possiamo parlare di altro se non di questo provvedimento: vedremo cosa succederà agli emendamenti che abbiamo presentato). A nostro avviso, invece, l'impegno del Parlamento dovrebbe essere maggiormente centrale, con un ruolo innanzitutto di rappresentanza, non solo per il ruolo istituzionale e costituzionale che riveste il Parlamento, ma anche perché questo si è più volte interessato del crimine transnazionale e perché, a differenza del Governo, può rappresentare il collante di tutte le forze politiche, cosa che, a mio avviso, è indispensabile affinché l'impegno dell'Italia nel mondo sia davvero forte.

Non dico questo solo perché, essendo il Governo espressione di una maggioranza politica e quindi di una parte soltanto del Parlamento, io preferisca che questa sia la conferenza contro il crimine della Repubblica italiana e, quindi, non organizzata dal Governo italiano. So bene che le azioni in campo internazionale dell'Italia sono rappresentate dal Governo *pro tempore*, che è sempre espressione di una maggioranza, ma ritengo che in questa occasione, trattandosi di un impegno che ha padri diversi, perché diverse sono le azioni dei Governi che si sono succeduti, il collante migliore per fare in modo che questa conferenza sia davvero rappresentativa di tutti coloro che l'hanno voluta, a partire dal 1994, non può che essere il Parlamento, con una rappresentanza diversa e più centrale.

Vi è poi una terza questione che è stata a lungo dibattuta e che affronterei partendo dalla domanda che, partendo da un principio generalissimo dell'ordinamento, tutti i legislatori dovrebbero porsi: occorre veramente approvare una legge per arrivare a questo obiettivo? L'obiettivo ha un nome ed un proposito alto, ma, in realtà, si tratta di una conferenza, che non è altro che il luogo dove soggetti, sia pure di altissimo rango istituzionale, si incontrano e firmano un atto. La mia impressione è che non ci sia bisogno — è stato ribadito anche in Commissione — di tante leggi provvedimento in questo paese, specialmente quando ad un obiettivo quale questo si sarebbe dovuto e potuto arrivare attraverso un procedimento diverso da quello seguito.

Per carità, nella prima stesura c'era di peggio, vi era una norma — è stato detto dal relatore — che con legge disciplinava il contenuto, integrandolo, di un decreto amministrativo del Presidente del Consiglio. Vi era addirittura una norma di legge che direttamente interveniva sul piano regolatore di Palermo. Tutto ciò è stato tolto; quel che resta, e cioè uno stanziamento di spesa con una deroga normativa alla legge di contabilità dello Stato — cosa che si fa in circostanze davvero straordinarie — occorre farlo. Tuttavia, guardiamo alla cronologia dei fatti. Questo provvedimento ha una storia che nel recente periodo possiamo ricollegare alla decisione del dicembre 1999, quando l'ONU accolse la richiesta italiana di fare la conferenza a Palermo; dal dicembre 1999 si è atteso fino al marzo del 2000 — quattro mesi circa — per presentare al Senato il primo disegno di legge; dal marzo 2000 si è aspettato fino al 13 giugno 2000 — tre mesi ancora — per la prima seduta in Commissione al Senato. Ma dov'era la ritenuta urgenza? Se in tutti questi mesi si fosse pensato ad uno strumento alternativo alla legge, cioè ad un provvedimento di diverso rango normativo quale un decreto del ministro del tesoro o ad un provvedimento di destinazione dello stanziamento, si sarebbe potuto evitare di ricorrere alle procedure di

accelerazione straordinaria, alla deroga normativa alla legge di contabilità generale dello Stato. In sintesi, perché, sapendo dal mese di dicembre 1999 che a Palermo si sarebbe svolta una conferenza, il Governo *pro tempore* di questo paese ha perso tanto tempo per poi ricorrere ad una legge provvedimento che, in qualche modo, è oggi giustificata con la motivazione dell'urgenza (siamo ad ottobre e si deve provvedere a dicembre) cui lo stesso Governo ha sostanzialmente dato causa? Su questo modo di procedere esprimo ancora una volta in quest'aula le perplessità più forti.

Voglio fare un'ultima riflessione. Quando ci troviamo di fronte ad azioni che — lo ripeto — si sarebbero potute compiere con un'altra forma giuridica attraverso strumenti diversi, non introduciamo forse — la risposta, a mio avviso, è sì — un pericolosissimo precedente anche in una materia come questa che non voglio sminuire, ma che conferenza è e conferenza resta? Non è nulla più che una conferenza, al di là del suo altissimo valore simbolico. Non vorrei che, essendo il valore del simbolo particolarmente alto, per ciò solo si ritenga giustificato uno strumento normativo che certamente altera l'ordinario ed equilibrato sistema delle fonti del diritto: è un precedente pericoloso che potrà essere invocato qualche altra volta. I colleghi della maggioranza mi diranno che hanno rispettato esattamente la procedura che si seguì nel 1994 per realizzare la conferenza di Napoli e, prima ancora, il G7, sempre a Napoli. Almeno per il G7 diversi erano i presupposti, perché non si trattava di una conferenza. Se nel novembre del 1994 si fosse fatto male a seguire una procedura di accelerazione di questo genere, con deroghe di ogni tipo, invocare l'errore di allora non sarebbe una ragione valida — perché tutti i Governi possono sbagliare — per compierne un altro adesso.

Non mi riparo nemmeno io, quindi, dietro l'errore forse compiuto in quel tempo nel ricorrere ad una procedura che non si sarebbe dovuta utilizzare, ma certamente dire oggi che siccome è stato

fatto allora, lo facciamo di nuovo, è un errore su cui abbiamo la possibilità di riflettere ancora.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armaroli, il quale dispone a sua volta di trenta minuti. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, l'onorevole Antonio Di Bisceglie — onore al merito — non ci delude mai, perché mai finisce di stupirci. Sembra uscito dalla penna del divino Voltaire, novello dottor Pangloss: un giorno sì e l'altro pure dice ai deputati dell'opposizione che questo è il migliore dei mondi possibili. Siccome però ritiene che i deputati dell'opposizione siano duri d'orecchio, più pedestremente aggiunge: «Tutto va bene, madama la marchesa». Può anche darsi che tutto sia a posto, ma la verità è che nulla è in ordine e ritengo di poter dimostrare *per tabulas* il mio assunto.

Onorevole Di Bisceglie, devo fare una precisazione. Noi del Polo della libertà possiamo rivendicare in materia una primogenitura, perché fu proprio il Governo Berlusconi e segnatamente l'allora ministro della giustizia (mi fa piacere, signor Presidente Biondi, che sia lei a presiedere in questo momento la seduta su questo importante argomento), d'intesa con il ministro dell'interno del tempo, a volere che l'ONU si esprimesse sulla criminalità transnazionale per avere un quadro di riferimento più incisivo sull'argomento.

Anche se riconosco che l'amico ed eminente collega Franco Frattini mi ha un po' rubato l'erba sotto i piedi, debbo fare delle considerazioni in punto non tanto di merito — o se volete di demerito — quanto procedurale.

In effetti, la procedura adottata dall'esecutivo è a dir poco singolare. Prima il Governo presenta un disegno di legge che ristagna per mesi e mesi al Senato — e noi sappiamo che il regolamento di quel ramo del Parlamento è ancora più cogente, più vincolante di quello della Camera e quindi sarebbe bastata la calendarizzazione in aula ed il disegno di legge sarebbe stato approvato dal Senato in quattro e quat-

tr'otto —, poi il provvedimento è giunto alla Camera dei deputati ed ancora prima dell'estate era in fase di avanzato esame da parte della Commissione affari costituzionali della Camera, e che cosa succede? Il 25 agosto il Consiglio dei ministri adotta un decreto-legge sulla stessa materia praticamente di uguale contenuto, salve alcune varianti per tenere nel debito conto le perplessità, le riserve e le critiche dell'opposizione, ma anche della stessa maggioranza, su temi e su commi su cui si è già intrattenuto il collega Frattini e sui quali non ho nulla da aggiungere. Fatto sta che l'emanazione del decreto-legge interviene soltanto tre giorni dopo, il 28 agosto: il Capo dello Stato emana il decreto-legge e, nonostante l'articolo 77 della Costituzione prescriva che il giorno stesso venga presentato alle Camere per la conversione, la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* tarda ancora di due giorni, cioè ha luogo il 30 agosto.

Lo dicevo in Commissione, mi piace ripeterlo in aula, delle due l'una: o il Governo il 25 agosto ha adottato la solita camicia, poi riempita dai funzionari competenti (si fa per dire), o il Capo dello Stato si è voluto prendere ben tre giorni perché, evidentemente, questo decreto-legge non era in tutto e per tutto conforme alla Carta costituzionale.

A questo punto, anziché chiedere, come il regolamento della Camera prevede, l'immediata calendarizzazione del provvedimento in Assemblea dopo quindici giorni di esame in Commissione affari costituzionali, il Governo abbandona a se stesso il decreto-legge e, con alcuni emendamenti, trasferisce nel disegno di legge le novità in esso contenute; in sostanza, il Governo getta alle ortiche un decreto-legge. Considerato che l'articolo 77 della Costituzione stabilisce che « il Governo adotta, sotto la sua responsabilità » (i costituzionalisti discettano sul tipo di responsabilità di cui trattasi, comunque una responsabilità politico-istituzionale esiste) i decreti-legge, mi domando se sia ammissibile che un Governo abbandoni a se stesso, come un trovatello, un figlio da esso stesso partorito.

Nel merito, o meglio nel demerito, devo segnalare che il presidente del Comitato per la legislazione, l'onorevole Maria Celeste Nardini, nella seduta del Comitato del 13 settembre di quest'anno, è particolarmente critica e sostiene che « rispetto a tale disegno di legge, tuttavia, il decreto-legge prevede un maggiore impegno finanziario e provvede a sopprimere o modificare alcune disposizioni introdotte dal Senato ». L'onorevole Di Bisceglie ha in parte giustificato l'aumento dell'onere finanziario — tanto poi, si sa, paga Pantalone —, ma francamente la sua giustificazione non mi ha persuaso. D'altra parte, trovo convincente l'altro rilievo del presidente del Comitato per la legislazione, l'onorevole Nardini, quando, nella stessa seduta del 13 settembre, esprime perplessità sulla previsione di deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, contenuta nell'articolo 1, comma 3, rilevando che tale previsione risulta essere ricorrente. Si tratta di una critica che ritengo giusta e che faccio mia.

È l'ultimo articolo del disegno di legge ad essere un capolavoro di ipocrisia. Infatti, l'articolo 4 così recita: « Il decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, » — adottato dal Governo sotto la propria responsabilità — « recante disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale, è abrogato. Restano validi tuttavia gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238 ». E qui mi appello all'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione, rivolgendomi soprattutto al professor Bassanini che però in questo momento — me ne dispiace — sta per abbandonare l'aula.

L'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione stabilisce che « Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ». Si dice quindi « con legge »: a mio avviso, però, professor Bassanini, quando l'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 77 dice per legge, vuol dire « con apposita

legge» e quindi non si può infilare in un provvedimento qualsiasi una sanatoria, quello che gli inglesi conoscono come *bill of indemnity*. A mio avviso, è una procedura estremamente scorretta!

Perché tutto questo? Perché è stato abbandonato il decreto-legge ed è stato «rimpolpato» il disegno di legge? Lo ha rilevato con molta finezza in Commissione affari costituzionali il collega Frattini. Qui si vuole da una parte la botte piena e dall'altra parte la moglie ubriaca; da una parte, si vuole che il decreto-legge «morda» immediatamente la realtà e, dall'altra parte, invece non si vuole pagare dazio perché, se il decreto-legge fosse stato convertito in legge, per una norma che piace molto al ministro Bassanini perché fu lui a proporla ed io l'ho voluta ribadire nel comma 1 dell'articolo 154 del regolamento della Camera (tale norma regolamentare così recita: «In via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni di cui ai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 dell'articolo 24;»: penso di avere fatto cinquina), è chiaro che non si vuole pagare dazio, si vuole il contingentamento dei tempi — come avverrà — per il disegno di legge e non invece il contrario, come accadrebbe qualora il Governo avesse insistito per la conversione in legge del decreto.

Non so se il sottosegretario Brutti, che conosco come persona colta, abbia più dimestichezza con la Gran Bretagna o con altri paesi, ma vorrei ricordargli un episodio divertente della storia del Regno Unito. Mi riferisco a quando Disraeli, giocando a poker — pare — con Gladstone, fu scoperto mentre si stava sfilando un asso dalla manica. Ed alla contestazione del fatto che stesse sfilando un asso dalla manica, Disraeli si esprime nel modo seguente: «Ma, me lo ha messo nel polsino *Dominated in persona!*». *Ecco, voi, più o meno, fate la stessa cosa! Noi pensiamo che Dominated abbia altro da fare e riteniamo che questa vostra sia soltanto una prova sublime di ipocrisia (Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale).*

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Replica del Governo - A. C. 7170)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Di Bisceglie, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La ringrazio, Presidente, ma credo che in sede di esame degli emendamenti vi sarà modo, con brevità e concisione, di rispondere anche su alcune questioni di principio sollevate dai miei interlocutori oggi pomeriggio.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 4375 – Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999 (approvato dal Senato) (7186) (ore 18,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 7186)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 15 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 8 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti

Lega nord Padania: 50 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 11 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali
- A.C. 7186)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare di Alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Cerulli Irelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, presentiamo la legge di semplificazione annuale nel testo proveniente dal Senato, parzialmente modificato dalla Commissione affari costituzionali. È un testo che contiene una prima parte concernente le vere e proprie norme generali di semplificazione come oggetto della legge annuale; una seconda parte incentrata su alcune rilevanti modifiche alla legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, segnatamente per quanto attiene l'importantissimo istituto della conferenza dei servizi; una terza parte contenente una serie di norme eterogenee riguardanti svariati settori normativi tra i quali spicca quello dell'amministrazione pubblica del diritto privato, segnatamente nella materia societaria dove il testo propone una semplificazione molto rilevante che riguarda l'omologazione delle società.

Le disposizioni contenute nel capo I sono finalizzate ad attuare e ad estendere principi di semplificazione e trasparenza prevedendone anche un'applicazione in ambiti diversi da quelli attualmente vigenti. Gli aspetti di maggior rilievo riguardano la possibilità, estesa anche ai privati, di ricorrere a quella forma di semplificazione documentale costituita dalle dichiarazioni sostitutive previste da alcune recenti leggi e regolamenti del Governo e l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di definire e rendere noti i tempi massimi di attesa degli utenti agli sportelli, estendendo la garanzia assicurata dall'articolo 5 della fondamentale legge n. 241 del 1990.

Il capo contiene anche norme volte a coordinare i tempi e le modalità organizzative per lo svolgimento delle attività istruttorie relative allo sportello unico delle imprese e disposizioni relative alla possibilità per i consumatori e per gli utenti di segnalare, attraverso gli organismi rappresentativi, gli ostacoli e le attività rilevanti nell'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione al cui accertamento è preposto l'ispettorato della funzione pubblica.

L'articolo 1, commi 1-3, dispone innanzitutto, sulla base di quanto già pre-

visto dall'articolo 20 della legge n. 59 e successive leggi, la delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi elencati nell'allegato A (questo è sostanzialmente l'oggetto principale della legge di semplificazione annuale); in secondo luogo, l'articolo 1, nei medesimi commi, dispone la soppressione di quattro procedimenti amministrativi elencati nell'allegato B: si tratta di una previsione che per la prima volta compare in una norma di semplificazione, in quanto nelle precedenti occasioni era previsto che spettasse al Governo il compito di decidere se sopprimere o meno i procedimenti dei quali si disponeva la semplificazione. Riteniamo che l'orientamento tendente alla soppressione di inutili procedimenti vada perseguito con maggiore intensità nel futuro, in quanto è una delle maggiori finalità che ci proponiamo con questa politica legislativa.

I restanti commi dell'articolo 1 dettano una serie di disposizioni modificative della disciplina contenuta nel testo e negli allegati delle leggi n. 59 del 1997 e n. 50 del 1999. In particolare, l'articolo 1, comma 4, contiene una serie di modifiche della legge n. 59 del 1997: per esempio, la lettera *a*) sostituisce interamente il comma 2 dell'articolo 20. Per effetto di tale sostituzione, i regolamenti di delegificazione adottati dal Governo possono trovare applicazione anche nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente assegnata alle regioni dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, ma vengono applicati solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la medesima materia. Sul punto, abbiamo ricevuto alcuni rilievi da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, ma riteniamo che il testo del Senato sia sufficientemente rispettoso dell'autonomia regionale.

In realtà, la regione ha essa stessa il potere di delegificare e di semplificare con propria normativa, a livello tanto di legge quanto, a mio giudizio, di regolamento regionale, ma fin tanto che questo non avvenga il Governo può provvedere con

propri regolamenti, i quali vengono applicati fino che non intervenga la normazione regionale. Mi pare che si faccia così pienamente fronte all'obiettivo perseguito.

Altre modifiche all'allegato 1 della legge n. 59 sono disposte dalle successive lettere del comma 4. Il comma 6 dell'articolo 1 contiene le modifiche apportate alla legge n. 50 del 1999, che hanno vario contenuto. Il comma 7 modifica l'articolo 2, comma 10, della legge n. 127 del 1997, così come sostituito dalla legge n. 191 del 1998, allo scopo di stabilire che la cosiddetta carta d'identità elettronica possa essere utilizzata per il trasferimento elettronico dei pagamenti non solo tra soggetti privati e pubblica amministrazione ma anche in via generale, quindi pure tra privati.

Il comma 8 dell'articolo 1, pur non essendo formulato in forma di novella alla legge n. 50 del 1999, in realtà è volto a modificarne il contenuto: infatti, riscrive integralmente la norma ora dettata dall'articolo 8 della legge n. 50 del 1999, relativo all'emanazione del testo unico in materia di pubblico impiego, differendo al 31 marzo 2001 il termine per la sua emanazione, attualmente scaduto essendo fissato al 31 dicembre 1999, ed esplicitando che si tratta di una vera e propria delega legislativa.

Si stabilisce, inoltre, la piena applicazione della disciplina di cui all'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, che è stata oggetto — come i colleghi ricorderanno — di un'ampia relazione parlamentare ed è stata attuata con un atto di indirizzo al Governo in materia di testi unici.

L'articolo 2 prevede la possibilità di applicare le disposizioni relative alle dichiarazioni sostitutive, previste già dalla legge n. 15 del 1968 e poi dalle leggi più recenti del 1997, n. 127, e regolamento n. 403 del 1998, anche nei rapporti tra privati. Per il controllo della veridicità delle dichiarazioni rese, è consentito ai privati di accedere alla documentazione in possesso delle amministrazioni pubbliche, al fine di verificare l'esattezza del contenuto delle dichiarazioni sostitutive e la corrispondenza tra quanto dichiarato dal

privato con i dati custoditi dall'amministrazione competente, anche facendo uso di strumenti informatici o telematici.

L'articolo 3 aggiunge una nuova competenza, quella attribuita al consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, prevedendo che quest'ultimo possa segnalare alla Presidenza del Consiglio, dipartimento della funzione pubblica, eventuali difficoltà, impedimenti o ostacoli relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni.

Con l'articolo 4 si interviene per assicurare che le attività istruttorie necessarie al rilascio dell'autorizzazione finale alle imprese, in materia di sportello unico, siano snellite e semplificate affinché i termini di conclusione siano coordinati con quelli previsti dal regolamento. Sempre con riferimento allo sportello unico, si segnala il particolare rilievo dell'articolo 5, che impone all'amministrazione e agli altri soggetti erogatori di servizi al pubblico di definire e pubblicizzare, attraverso adeguati strumenti, i tempi massimi, le modalità di accesso agli uffici, le procedure di reclamo eventualmente attivabili imponendo, altresì, alle amministrazioni di effettuare verifiche periodiche sulle variazioni organizzative riscontrate rispetto a quanto definito e reso pubblico anche coinvolgendo e impegnando le associazioni rappresentative degli utenti.

Si prevede, inoltre, l'adeguamento organizzativo degli uffici a ricevere le istanze e i documenti degli utenti per via telematica, per posta o per fax.

Il comma 1 dell'articolo 6 aggiunge, nell'allegato 3 della legge n. 50 del 1999, la disciplina relativa ai contratti di programma, ai patti territoriali, ai contratti d'area e agli altri interventi di programmazione negoziata. Certamente, oggi, questi ultimi costituiscono una materia estremamente intricata e complessa che necessita di risistemazione e semplificazione.

L'articolo 7 è stato introdotto dalla Commissione attraverso un emendamento presentato e accolto che non era presente nel testo approvato dal Senato. Si prevede

un'unica procedura per l'uso e il riutilizzo di siti industriali, per l'installazione di rigassificatori di gas naturale liquido. Tali impianti sono soggetti ad autorizzazione del ministro dell'industria, sentita la regione interessata e il procedimento ivi previsto sostituisce ogni precedente normativa. Per non annoiare ulteriormente i colleghi non ripeto il procedimento.

Le disposizioni del capo II, come dicevo prima, hanno un ambito di intervento preciso e omogeneo essendo volto alla modifica e all'integrazione delle norme contenute nella legge n. 241 del 1990 per quanto riguarda segnatamente la conferenza dei servizi e alcune norme sull'accesso ai documenti amministrativi. L'articolo 8 contiene l'integrale novella dell'articolo 14 della legge n. 241, che ha ad oggetto la disciplina generale sulla conferenza di servizi quale fondamentale mezzo di semplificazione procedimentale dell'azione amministrativa.

Il primo comma dell'articolo 14 è rimasto invariato. Il secondo comma individua la conferenza di servizi come strumento procedimentale obbligatorio, e non più solo facoltativo, nelle ipotesi in cui l'amministrazione precedente non ottenga entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, e li abbia precedentemente richiesti (ciò in virtù di un emendamento accolto in Commissione), le intese o gli assensi comunque denominati dalle altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento.

Il comma 3 conferma la possibilità di convocazione della conferenza di servizi per il contestuale esame di interessi attinenti a procedimento amministrativi diversi e tuttavia connessi, giacché riguardanti le medesime attività o aventi ad oggetto i medesimi risultati. Il potere di convocare la conferenza spetta all'amministrazione procedente, nel caso di conferenza monoprocedimentale, o all'amministrazione titolare dell'interesse prevalente, nella conferenza pluriprocedimentale, o comunque a qualsiasi amministrazione coinvolta.

Con riferimento alla conferenza pluriprocedimentale è stato soppresso il potere

di convocazione, contenuto nel vigente articolo 14, comma 4-*bis*, attribuito all'amministrazione competente a concludere il procedimento che in via cronologica deve precedere gli altri connessi. Resta salva la disciplina speciale dettata dall'articolo 7 della legge n. 109 del 1994 per la conferenza di servizi da convocarsi a cura dell'amministrazione aggiudicatrice al fine di acquisire gli assensi comunque denominati da parte delle altre amministrazioni coinvolte nell'esecuzione di lavori pubblici.

Il comma 4 riprende in parte il testo del vigente articolo 14, comma 2-*ter*, prevedendo l'applicabilità della conferenza di servizi, da convocarsi su iniziativa del potere di decisione finale, anche all'ipotesi in cui sia l'attività di un privato ad essere coinvolta dal rilascio di atti di consenso comunque denominati da parte di altre amministrazioni interessate al procedimento.

Il comma 5 fa salva la normativa regionale in materia di VIA (valutazione di impatto ambientale) e, nelle ipotesi di lavori pubblici affidati in concessione, attribuisce al concedente il potere di convocare la conferenza di servizi.

Il comma 2 riguarda il settore delle opere ferroviarie e individua la competenza del Ministero dei trasporti a convocare le necessarie conferenze di servizi, fatta salva la competenza della società Ferrovie dello Stato nei casi di soppressione di passaggio a livello su tratti ferroviari in ambito regionale.

L'articolo 9 contiene l'integrale novella dell'articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 e disciplina le ipotesi di conferenza di servizi aventi ad oggetto istanze e progetti preliminari.

Il comma 1, al fine di evitare l'emergere di ostacoli in fase avanzata del procedimento per i progetti di particolare complessità, introduce una forma preliminare di conferenza di servizi da convocarsi su richiesta motivata dell'interessato, anteriormente alla presentazione da parte di quest'ultimo di un'istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare le

condizioni per ottenere il successivo assenso sulla medesima istanza o sul medesimo progetto definitivo.

Il comma 2 prevede analogamente che in sede di realizzazione di opere pubbliche la conferenza si esprima su un progetto preliminare, indicando i presupposti per il rilascio degli atti di assenso sul progetto definitivo. Le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, della salute dei cittadini, anche quando non emergano evidenti preclusioni in sede di conferenza dei servizi, possono comunque indicare le condizioni per il rilascio del proprio assenso al progetto definitivo nei 45 giorni successivi alla conferenza stessa.

Il progetto definitivo, redatto sulla base delle indicazioni emerse in ordine al progetto preliminare, viene trasmesso a tutte le autorità interessate, le quali sono convocate dal responsabile del procedimento ad una nuova e definitiva conferenza dei servizi. Nel caso di lavori pubblici affidati in concessione o tramite appalto concorso, la conferenza dei servizi viene convocata solo per l'esame del progetto preliminare secondo la vigente legislazione in materia.

Chiedo scusa, Presidente, ma devo entrare nel particolare di queste disposizioni complicate. Se me lo consente, posso consegnare il testo scritto affinché venga pubblicato in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza ne autorizza la pubblicazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. La ringrazio. Credo che sia necessario, perché vedo che andiamo un po' per le lunghe.

PRESIDENTE. Credo proprio di sì, perché manca un minuto ai venti che le hanno in maniera avara concesso per la relazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Avendo a disposizione solo un minuto mi limito ad indicare due punti che

appaiono particolarmente rilevanti e che derivano da interventi della Commissione. Mi riferisco in primo luogo a quello concernente l'articolo 11, comma 3, nel quale si contempla l'ipotesi del motivato dissenso alla conclusione della conferenza dei servizi espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute. In questo caso il testo che propone la Commissione prevede di rimettere la decisione all'organo collegiale di vertice del soggetto interessato e quindi al Consiglio dei ministri, se l'amministrazione dissente o quella precedente è statale, a scendere — diciamo così — alla giunta regionale o alle giunte comunali e provinciali, se si tratta rispettivamente di opere regionali, provinciali o comunali. In questo caso il Consiglio dei ministri o gli organi collegiali che ho menzionato deliberano entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio (o rispettivamente il presidente degli altri organi collegiali), valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine.

Questa è stata ritenuta dalla Commissione un'equilibrata soluzione che, da una parte, contempla la tutela di interessi che vengono ritenuti di rilevanza fondamentale per la convivenza e, dall'altra, l'esigenza che l'organo supremo di Governo possa assumere decisioni usando della sua discrezionalità.

Infine, vorrei far riferimento ad una modifica introdotta dalla Commissione in chiave regionalistica e contenuta nel nuovo comma 4 dell'articolo 11 (deriva da un emendamento proposto dall'onorevole Frattini), che prevede, nel caso in cui il dissenso sia espresso da una regione, che le determinazioni di competenza del Consiglio dei ministri siano adottate con l'intervento in Consiglio del presidente della giunta regionale, anche se senza diritto di voto.

PRESIDENTE. Deve concludere perché sono trascorsi altri due minuti e vi è una regola non scritta ma praticata e questo tempo è purtroppo trascorso.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. La ringrazio, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per la funzione pubblica, onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Mi riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Turrone. Ne ha facoltà.

SAURO TURRONI. Signor Presidente, è all'esame della Camera il disegno di legge di semplificazione amministrativa che modifica, ancora una volta, l'istituto della conferenza dei servizi, motivando tale ulteriore cambiamento con la necessità di semplificare e snellire un procedimento complesso che vede coinvolti diversi soggetti ed interessi, rendendone più certi i tempi e le modalità di svolgimento.

L'ennesima sciagura avvenuta circa due settimane fa in Calabria impone una sottolineatura aggiuntiva rispetto alle prese di posizione già manifestate dai Verdi e dalle associazioni ambientaliste nei confronti di questa ennesima modifica alla conferenza dei servizi. Le obiezioni sin qui espresse sono fondate sul fatto che la norma, così come era stata approvata dal Senato, subordinava interessi primari costituzionalmente garantiti — quali la salute, il paesaggio, la tutela dei beni culturali e l'ambiente — agli interessi legati alla realizzazione di opere pubbliche o private. Il disastro di Soverato ci impone di ricordare che anche la sicurezza dei cittadini e del territorio non può in alcun caso essere subordinata alle esigenze di costruire qualcosa. Occorre riflettere a fondo, se non vogliamo che tutto quel che è stato detto nei giorni immediatamente successivi alla tragedia si riduca ad un rito privo di qualsiasi conseguenza positiva e, nello stesso tempo, che tutti gli impegni programmatici riguardanti la salute dei cittadini, il patrimonio storico ed artistico della nazione, lo

straordinario paesaggio italiano, la natura e l'ambiente del nostro paese, siano ridotti a vuote declamatorie.

Noi Verdi abbiamo ritenuto inaccettabile il testo approvato dal Senato e ci siamo battuti a fondo perché il provvedimento venisse modificato, ripristinando almeno il testo che il Governo aveva varato, tenendo conto delle esigenze di tutela dei diritti dei cittadini e dei doveri attribuiti alle amministrazioni preposte alla tutela in questione. Intendo qui respingere un'obiezione — a mio avviso, assai poco fondata — che potrebbe essermi rivolta, secondo cui sarebbe stato il Parlamento a decidere attraverso l'approvazione di emendamenti e, quindi, a modificare il quadro normativo coerente che era stato definito nel disegno di legge del Governo. Infatti, in quella circostanza l'esecutivo ha purtroppo espresso parere favorevole su tali emendamenti, assecondando nei fatti il vero obiettivo di chi li ha presentati: non quello di semplificare, bensì di ottenere comunque un esito positivo della conferenza e la conseguente autorizzazione, antepoendo così — come più volte dichiarato da noi — il diritto alla realizzazione delle opere a tutti gli altri diritti.

La decisione della maggioranza è stata assunta nel 1997 ed ha riguardato principalmente le amministrazioni locali, limitando le loro prerogative ed i loro poteri di governo del territorio ad esse affidati dalla Costituzione. L'aver limitato i poteri delle amministrazioni locali ha annullato totalmente la sfera delle competenze delle amministrazioni più piccole, cancellando ogni validità della pianificazione ed impedendo loro, nei fatti, di operare perché vengano migliorati o modificati gli interventi riguardanti i territori di loro competenza. Si continua a sostenere che troppi comuni contrastano per puro localismo opere di grande interesse per l'intera comunità nazionale, ma la sostanza della questione è un'altra: molto spesso — anzi quasi sempre — l'atteggiamento delle amministrazioni locali deriva dalla pessima qualità dei progetti e dalla loro manifesta incapacità di misurarsi con

le esigenze dei luoghi interessati; non sono norme di *deregulation* a produrre migliori qualità progettuali!

Intendo qui attirare l'attenzione del Governo e del Parlamento su due questioni che l'azione riformatrice ha insufficientemente tenuto in considerazione e su cui credo occorra ritornare. La prima riguarda il diritto delle autonomie locali a decidere sul proprio territorio, secondo quanto previsto dal trattato di Strasburgo del 1985, ratificato dalla legge n. 439 del 1989, che ha approvato la convenzione europea sulla Carta europea delle autonomie locali le cui disposizioni — prevalenti su quelle interne di rango primario — affermano a chiare lettere che il rispetto delle autonomie locali si impone al legislatore statale e che esso deve attuarsi secondo criteri di effettività. Ma quale effettività vi può essere per le scelte di una autonomia locale nel caso di una decisione a maggioranza?

La seconda questione riguarda l'azione del Governo e l'Agenda 21 per le città, adottata anche nel nostro paese in seguito alla conferenza di Rio e agli accordi di Kyoto. L'elemento su cui si fonda l'attuazione dell'Agenda 21 per le città è, come noto, la partecipazione dei cittadini alle scelte che riguardano il loro territorio e l'ambiente in cui vivono. Quale partecipazione vi può essere, se soggetti estranei alla partecipazione medesima decidono a maggioranza in altra sede, senza che la volontà espressa dai cittadini attraverso i propri rappresentanti sia considerata al pari di un qualsiasi altro parere di natura burocratica? Impedire nei fatti alle amministrazioni locali di poter utilizzare strumenti efficaci per contrastare progetti sbagliati non riduce i conflitti sul territorio, anzi, li accresce e soprattutto non consente di compiere fino in fondo quell'azione di stimolo che è fondamentale perché anche in Italia le opere realizzate non devastino i territori attraversati e non minaccino la salute dei cittadini.

Nel 1997, grazie all'opposizione dei Verdi, si rinunciò all'intento di scardinare il quadro normativo riguardante il sistema delle tutele. Ora si è tornati sull'argo-

mento e si è proposta una soluzione della quale solo una decisa e rigorosa azione degli ambientalisti, a cui si è aggiunta la presa di posizione dei ministri preposti alla tutela della salute, dei beni culturali e dell'ambiente, ha impedito una conclusione che non esito a definire esiziale. Tutto ciò è accaduto mentre Camera e Senato avevano compiuto un'importante opera di snellimento e di semplificazione, ad esempio attraverso l'approvazione — prima in Assemblea al Senato e poi in Commissione alla Camera — della legge sulla valutazione di impatto ambientale, che tra l'altro cancella un numero molto alto di norme — dalle quindici alle venti — che ne regolamentano l'applicazione. Il testo delle norme di semplificazione messo a punto dal Governo era coerente con le norme del disegno di legge sulla VIA e ne recepiva integralmente gli aspetti di semplificazione. Nel frattempo, però, si è tentato un doppio colpo di mano: prima con l'inaccettabile accantonamento del disegno di legge sulla VIA, pronto per essere licenziato dall'Assemblea da oltre undici mesi, poi con il tentativo di farlo precedere da una norma di *deregulation* che ha perso ogni coerenza nei confronti della VIA e dei suoi principi fondanti, tra i quali occorre ricordare l'autorizzazione ambientale unica, posta in capo ad un solo soggetto. Se si fosse accettata questa impostazione, invece della semplificazione, saremmo ritornati alla situazione precedente, molto più complicata e con più soggetti in campo.

Attualmente abbiamo ben tre provvedimenti all'esame del Parlamento che si propongono di regolare le relazioni tra la conferenza di servizi e le procedure di VIA: il primo riguarda la legge sulla VIA, il secondo le Olimpiadi invernali del 2001, il terzo è questo provvedimento di semplificazione amministrativa. Ogni valutazione che avesse davvero a cuore lo snellimento delle procedure e la garanzia che il territorio e la salute dei cittadini siano ben salvaguardati dovrebbe indurre ad approvare prima i provvedimenti più avanzati nell'iter parlamentare, anche in relazione al fatto che quelli successivi

tengono conto di quanto è contenuto nel provvedimento che si trova in fase più avanzata. Il confronto continuo, gli aggiustamenti che ci sono stati e che hanno riguardato i diversi provvedimenti che si sono intrecciati con il disegno di legge sulla VIA hanno prodotto una soluzione che rende compatibili e coerenti i contenuti e le procedure dei diversi disegni di legge. Sottolineo che la soluzione individuata consentiva un procedimento ambientale posto all'interno del procedimento principale, che conclude l'esame di tutte le problematiche ambientali, riconducendole ad un'autorizzazione unica ed assicurando al procedimento principale tempi certi e assai ridotti. Lo snellimento e l'accelerazione procedurale consistono nel grande rilievo assegnato alle fasi preliminari — illustrate dal nostro relatore — ed al sostegno e alla cooperazione che vengono forniti ai soggetti proponenti i progetti.

La coerenza tra i diversi disegni di legge comprendeva anche la soluzione dei conflitti e dei dissensi espressi in sede di conferenza dei servizi, ponendo in capo al Consiglio dei ministri o ad altre autorità locali la composizione dei diversi conflitti, qualora la conferenza si fosse conclusa negativamente.

Il tentativo di *deregulation* selvaggia è stato per ora sventato, la legge sulla VIA è stata messa all'ordine del giorno dell'Assemblea subito dopo questo provvedimento, la norma che riguarda le decisioni è stata corretta. La soluzione che si è individuata, alla fine, nell'articolo 10 del disegno di legge di semplificazione, a mio avviso, non rispetta pienamente la scala delle priorità individuata nella prima parte della Costituzione del nostro paese.

Non si è ritornati alla soluzione precedente, quella individuata dal disegno di legge presentato dal Consiglio dei ministri, si è scelta una soluzione che pone sullo stesso piano il diritto alla realizzazione delle opere ed il diritto alla tutela della salute, dell'ambiente e dei beni culturali, individuando nella Presidenza del Consiglio dei ministri l'arbitro tra questi due diritti. Il senso della nostra posizione è

assai chiaro: ci siamo preoccupati di dare coerenza ad un quadro normativo che sarebbe stato inevitabilmente compromesso ed accettiamo come male minore la soluzione individuata. Nello stesso tempo, però, intendiamo sottolineare come sia necessario che finalmente nel nostro paese sia per sempre cancellato ogni tentativo di subordinazione di interessi come la salute, il paesaggio, la tutela dell'ambiente o dei beni culturali, che sono assolutamente prioritari, rispetto all'esigenza di realizzare opere pubbliche o impianti industriali. Questa è molto più di un'opinione e a conferma di ciò voglio ricordare al Governo una sentenza fondamentale della Corte costituzionale, la n. 151 del 1986, che, riferendosi alla tutela del paesaggio e dei beni culturali, afferma che una tutela così concepita è aderente al precetto dell'articolo 9 della Costituzione, il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario, cioè come insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro. Riteniamo che a tali principi debba essere informata tutta l'attività legislativa, evitando scorciatoie come quella del silenzio assenso.

Nel caso della conferenza dei servizi la soluzione che si era individuata era analoga — passatemi il paragone — all'introduzione nel nostro codice di procedura penale di una norma che prevedesse che un processo dovesse concludersi sempre con la condanna dell'imputato, indipendentemente dalla sua colpevolezza, facendo prevalere il diritto dell'accusa rispetto a quello della difesa. Sui principi che abbiamo inteso difendere non c'è possibilità di negoziato: essi sono posti al capo I della Costituzione e sono a fondamento della nostra società. Il diritto alla salute, la tutela dei beni culturali e dell'ambiente sono la ragione sociale della nostra formazione politica e in nessun caso potremmo essere disponibili a subordinarli agli interessi del trasversale partito del cemento e dell'asfalto, nella consapevolezza che sono proprio questi i principi per individuare la differenza più signifi-

cativa fra il nostro schieramento e quello del centrodestra: quello del patto del mattone, tanto per intenderci.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Frattini. Ne ha facoltà.

FRANCO FRATTINI. Signor Presidente, la relazione del collega, onorevole Cerulli Irelli, ha individuato alcune questioni su cui mi soffermerò rapidamente.

In via generale, il mio gruppo ha condiviso e condivide lo strumento contenuto nel provvedimento di semplificazione e le sue finalità. Approvammo l'istituzione, nel nostro ordinamento, di una legge annuale per la semplificazione dei procedimenti amministrativi, perché eravamo e siamo perfettamente convinti che le finalità di rapidità, di efficienza e di miglior funzionamento della macchina amministrativa si risolvano in un miglioramento della qualità dei rapporti tra amministrazione e cittadini, principi che, al di là di chi, in un determinato momento, abbia la responsabilità di governare il paese, sono comunque utili. Quindi, ancora una volta, nei confronti di questo provvedimento di semplificazione assumeremo una posizione di confronto anche critico, ma sicuramente costruttivo.

Sono convinto che si debba andare ancora più avanti, che si debba fare ancora di più e che il contributo, in un esame che inizia oggi con questa discussione, possa portare ad un ulteriore sviluppo di questo provvedimento.

Ritengo si debba sempre più e sempre meglio fare accettare, approfittando di occasioni quale questa, un principio che definirei di presunzione di fiducia dell'amministrazione verso il cittadino, salva prova contraria. La strada è iniziata con le dichiarazioni sostitutive, le quali costituiscono il battistrada di questo principio, ma ritengo si debba tentare qualcosa di più: occorre porsi il fine di eliminare le dichiarazioni sostitutive, perfezionando il sistema delle reti amministrative, telematiche ed informatiche, per arrivare a fare in modo che nessun documento debba essere più chiesto al cittadino se contiene