

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIO CLEMENTE MASTELLA

**La seduta comincia alle 15,05.**

VITTORIO TARDITI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta dell'8 ottobre 2001.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Angioni, Armosino, Ballaman, Bolognesi, Bressa, Buttiglione, Colucci, Delfino, Dell'Elce, Di Teodoro, Dozzo, Galati, Giancarlo Giorgetti, Maroni, Martusciello, Matteoli, Napoli, Naro, Paolletti Tangheroni, Possa, Prestigiacomo, Rodeghiero, Scarpa Bonazza Buora, Sgarbi, Sospiri, Stefani, Taormina, Tortoli, Tremaglia, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte...

PIETRO ARMANI. No, l'onorevole Viceconte è in aula!

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Armani.

...Viespoli, Vietti e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: S. 374 – Delega al Governo in materia di infrastrutture e di insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive (approvato dal Senato) (1516) (ore 15,10).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

Ricordo che nella seduta dell'11 ottobre sono state respinte le questioni pregiudiziali e la questione sospensiva presentate.

**(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 1516)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione sulle linee generali – detratti i tempi già utilizzati dai gruppi per l'esame delle questioni pregiudiziali e della questione sospensiva – è così ripartito:

relatore: 35 minuti;

Governo: 23 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 15 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

Forza Italia: 39 minuti;

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 17 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Margherita, DL-l'Ulivo: 40 minuti;

CCD-CDU Biancofiore: 33 minuti

Lega nord Padania: 25 minuti;

Rifondazione Comunista: 29 minuti;

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

Comunisti italiani: 21 minuti; Socialisti democratici italiani: 19 minuti; Verdi-L'Ulivo: 9 minuti; Minoranze linguistiche: 10 minuti; Nuovo PSI: 6 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 1516)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Armani.

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge che ci accingiamo a discutere è stato approvato dal Senato, il 3 agosto scorso, con un voto di fiducia al Governo e, come è noto, ha lo scopo di conferire allo stesso alcune deleghe in materia di infrastrutture e di insediamenti produttivi strategici, disponendo altresì vari interventi per il rilancio delle attività produttive.

Originariamente, il disegno di legge constava di tre articoli ma, in occasione del voto di fiducia al Senato, è stato ridotto ad un unico articolo con una serie di commi (20) e, quindi, articolato in tre parti. Una prima parte riguarda le infrastrutture strategiche, una seconda concerne il problema del rilancio delle attività edilizie e una terza la gestione dei rifiuti. La prima parte relativa alle infrastrutture

strategiche è contenuta nei commi da uno a cinque, mentre la seconda nei commi da 6 a 14; l'ultima parte riguarda i commi dal 15 in poi.

Per quanto riguarda la prima parte, al comma 1 del nuovo testo si è affermato il principio per cui il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. L'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata, mediante un programma, formulato anche su proposta delle regioni, che viene inserito nel documento di programmazione economica e finanziaria unitamente all'indicazione degli stanziamenti necessari alla realizzazione delle infrastrutture. In sede di prima applicazione, che riguarda il 2002-2003, è peraltro previsto che il programma sia approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001.

In alcuni interventi pronunciati presso la VIII Commissione è stato sollevato il problema di uno scarso coinvolgimento delle regioni nel percorso programmatico definito dal disegno di legge. In particolare, si è sottolineata l'esigenza di prevedere l'intesa con le regioni interessate. Al riguardo, ad avviso della maggioranza dei componenti la Commissione, appare invece ampiamente garantito un ruolo attivo delle regioni, che sono sentite nella fase di predisposizione del programma e hanno significative facoltà nella fase propositiva, senza peraltro che il meccanismo della concertazione possa spingersi fino a divenire strumento di interdizione delle scelte politiche strategiche del Governo.

Sempre al comma 1 si stabilisce che, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici, che costituiscono una delle novità di questo provvedimento, il programma preparato dal Governo terrà conto del Piano generale dei trasporti. Sarà, quindi, compito della legge finanziaria indicare le risorse necessarie alla realizzazione del programma, ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili. Allo stesso

tempo, i decreti legislativi da emanare in attuazione del provvedimento in esame potranno opportunamente garantire le forme di coordinamento tra il programma infrastrutturale del Governo e il Piano generale dei trasporti.

Per poter garantire l'accelerazione della realizzazione del programma strategico, è previsto che il Governo sia delegato ad emanare, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1, a tal fine riformando le procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale, secondo le relative direttive comunitarie. Nel provvedimento vi è, infatti, un esplicito riferimento alla normativa europea in materia di VIA e, in particolare, all'articolo 2 della direttiva 85/337/CEE.

Al riguardo, è stata sollevata, da parte di alcuni membri della VIII Commissione, un'obiezione circa il richiamo al solo articolo 2 della citata direttiva comunitaria e non, invece, all'intero testo normativo. Tuttavia, occorre far presente che l'articolo 2 della direttiva 85/337/CEE è quello che definisce in generale l'istituto della VIA, affermando, al comma 1, che — riporto il testo della direttiva — « gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione ed una valutazione del loro impatto ». In tal senso, se è pur vero che il successivo comma 3 dell'articolo 2 stabilisce che gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della direttiva, va altresì rilevato che il richiamare il solo articolo 2 non può logicamente significare, in nessun

caso, che non si intenda continuare ad applicare, per intero, le restanti parti della citata direttiva comunitaria.

I principi e criteri direttivi della delega sono elencati nelle lettere da *a)* ad *o)* del comma 2. Il punto più qualificante della delega consiste nell'introduzione, per le opere inserite nel programma di cui al comma 1, di un regime speciale in materia di opere pubbliche, anche in deroga a diversi articoli della « legge Merloni », con specifiche deroghe alla vigente disciplina in tema di aggiudicazione e realizzazione di lavori pubblici.

Recependo, poi, le indicazioni contenute nel DPEF per gli anni 2002-2006, si stabilisce che il regime speciale previsto dalla delega debba essere soprattutto incentrato sul ricorso alla tecnica del *project financing*, garantendo così il forte concorso del capitale privato alla realizzazione delle opere pubbliche. È ovvio che — come abbiamo rilevato anche in sede consultiva del DPEF presso la VIII Commissione — il successo del *project financing* è legato a tre elementi essenziali che consistono nel costo dell'opera, nella sua redditività e nel tempo occorrente alla sua realizzazione. Appare, dunque, particolarmente appropriato il contenuto del comma 2, lettera *l)*, con cui si prevede la possibilità di superare, nella concessione, il limite dei trenta anni attualmente fissato dalla legislazione vigente.

Inoltre, alla lettera *b)*, si fa riferimento alla definizione delle procedure da seguire in sostituzione di quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie, con una definizione della durata delle medesime non superiore a sei mesi per l'approvazione dei progetti preliminari, comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvederà anche sentire preventivamente i comuni interessati.

Ulteriori novità riguardano la lettera *d)*, che prevede la facoltà di adottare modifiche alla disciplina in materia di conferenza di servizi, mentre alla lettera *e)* si introduce, come principio e criterio gene-

rale per l'esercizio della delega, il ricorso alla figura del *general contractor*, che, in coerenza con la normativa comunitaria, dovrebbe avere la responsabilità dell'affidamento della realizzazione dell'opera, attraverso una gara pubblica, ad un unico soggetto contraente generale o concessionario.

Alla successiva lettera *f*), si stabilisce, in proposito, che la disciplina dell'affidamento ad un contraente generale si effettua con riferimento all'articolo 1 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 1993. Nel corso dell'iter in Commissione, è stata sollevata la questione dell'incongruità del richiamo normativo disposto, a causa del presunto contrasto tra la disposizione di cui al comma 2, lettera *f*), del disegno di legge in esame e la citata direttiva comunitaria. Al contrario, analizzando attentamente la predetta direttiva comunitaria, si osserva che non sembrano sussistere dubbi circa la proprietà di formulazione del testo: infatti, la lettera *a*) dell'articolo 1 della direttiva 93/37/CEE definisce gli « appalti pubblici di lavori » come « contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un imprenditore un'amministrazione aggiudicatrice (...), aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori (...) o di un'opera (...) oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice ». Nello stesso senso, la successiva lettera *d*) dell'articolo 1 prevede che « la concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di cui alla lettera *a*), ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori che consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo ».

Per quanto concerne la lettera *i*) del comma 2 del disegno di legge in esame, si indica come criterio direttivo l'individuazione di adeguate misure atte a valutare, ai fini di una migliore realizzazione dell'opera, il regolare assolvimento degli obblighi assunti dal contraente generale nei

confronti di terzi ai quali abbia affidato l'esecuzione delle proprie prestazioni.

Un'illustrazione a parte merita, infine, la lettera *n*) del comma 2, che contiene disposizioni in tema di contenzioso successivo all'eventuale stipula dei contratti. In tale eventualità, infatti, è previsto che il legislatore delegato possa limitare le forme di tutela a quella risarcitoria per equivalente (risarcimenti monetari) ed escludere la reintegrazione in forma specifica (ossia il ripristino di situazioni o fatti alla situazione antecedente). In tal senso, appare evidente che la maggiore o minore ampiezza che assumeranno le prescrizioni di cui alla citata lettera *n*) dipende, in larga misura, dal legislatore delegato — non dobbiamo dimenticare, infatti, che si tratta di una delega — il quale dovrà tradurre i predetti principi all'interno dei decreti legislativi previsti dal disegno di legge.

In ogni caso, appare opportuno fare chiarezza su alcuni rilievi formulati nel corso dell'esame in Commissione, laddove è stata addirittura ipotizzata la violazione dell'articolo 113 della Costituzione. Al riguardo, va rilevato che, in primo luogo, l'ambito del ricorso alla tutela cautelare di sospensiva è stato di recente circoscritto anche dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, la quale, in tema di tutela cautelare, ha delineato un meccanismo più restrittivo (non dissimile da quanto previsto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 427 del 1999). Va inoltre ricordato che una possibile restrizione delle forme di tutela sembrerebbe comunque compatibile anche con la normativa comunitaria, in quanto l'articolo 2 della direttiva 89/665/CEE del 21 dicembre 1989 — che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori — prevede, al comma 3, che « le procedure di ricorso non devono necessariamente esercitare, di per se stesse, effetti sospensivi automatici sulle procedure di aggiudicazione cui si riferiscono ».

Inoltre, il comma 4 stabilisce che gli Stati membri possono prevedere che l'or-

gano responsabile, quando esamina l'opportunità di prendere provvedimenti provvisori, possa tenere conto delle probabili conseguenze dei provvedimenti stessi per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché dell'interesse pubblico, e decidere di non accordare tali provvedimenti qualora le conseguenze negative possano superare quelle positive.

Proseguendo nell'esame, il comma 3 definisce i passaggi procedurali per l'emanazione dei decreti legislativi, prevedendo il parere parlamentare sui relativi schemi. Questo è un fatto molto importante; vuol dire che il Parlamento continuerà a seguire il provvedimento anche nel corso dell'emanazione dei decreti delegati. È inoltre data facoltà al Governo di modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999, che ha dato attuazione alla « legge Merloni ».

Il comma 4 prevede l'attribuzione al Governo di una delega per gli anni 2002 e 2003, per l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche, individuate secondo le procedure generali di cui al comma 1. Si prevede tra l'altro che il Governo possa intervenire con provvedimenti *ad hoc*, anche nell'immediato. Si rileva peraltro che questa delega, temporalmente limitata, è finalizzata a sbloccare ovvero a velocizzare la realizzazione di progetti già finanziati da norme di spesa esistenti e, dunque, non appare suscettibile di produrre ulteriori oneri.

Va ricordato che questa legge obiettivo serve a sbloccare tutta una serie di progetti di infrastrutture che servono a rilanciare l'economia e soprattutto a sostenere l'attuale congiuntura, particolarmente in crisi anche dopo gli ultimi attentati di New York e di Washington.

Al riguardo, si ricorda, peraltro, che il disegno di legge finanziaria per il 2002 prevede, per il finanziamento del piano straordinario di infrastrutture, un nuovo ruolo — questo è molto importante — da attribuire alla Cassa depositi e prestiti, che potrebbe inoltre essere riorganizzata mediante uno degli annunciati disegni di legge collegati. In particolare, si stabilisce

che la Cassa possa intervenire fornendo risorse ai soggetti pubblici o privati per la progettazione, realizzazione e gestione delle grandi opere, a tal fine utilizzando anche fondi rinvenienti dal collocamento sul mercato di prodotti finanziari, attraverso banche, intermediari finanziari e la stessa Poste italiane Spa.

Le opere che vengono dichiarate strategiche dal Governo sono di interesse nazionale e come tali dovranno essere eseguite; questo non significa, peraltro, che ciò non debba e non possa avvenire con il concorso ed il consenso di tutti e nel rispetto di tempi certi, nonché delle realtà regionali e degli enti locali e, soprattutto, nel rispetto dell'ambiente e di tutte le regole comunitarie in materia. L'interesse generale, infatti, deve sempre essere tenuto presente, soprattutto di fronte ad una possibile esasperazione dei localismi e dei particolarismi di ogni genere.

I commi da 6 a 14 — come ho già detto — riguardano sostanzialmente l'anticipazione della decorrenza di iniziative legislative assunta dal precedente Governo. Sono state infatti rivedute alcune imprecisioni, anche importanti, che riguardavano il collegamento tra l'attuale normativa, che regola la dichiarazione di inizio attività in materia di ristrutturazione edilizia, e la nuova normativa contenuta nel testo unico in materia edilizia, adottato dal Consiglio dei ministri del Governo Amato lo scorso 17 maggio 2001. A tal fine, si è attribuita una limitata e specifica delega al Governo (comma 14) per introdurre nel citato testo unico le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13. Tale previsione dovrebbe pertanto garantire un coordinamento tra i due testi normativi, consentendo altresì di allontanare i dubbi circa l'applicabilità delle relative disposizioni.

La nuova disciplina introduce una serie di innovazioni in materia di denuncia di inizio attività, prevedendo in particolare la facoltà, per gli interessati, di realizzare determinati interventi con semplice DIA, in alternativa a concessioni o autorizzazioni edilizie. Come è noto, l'elenco delle

opere ammesse a DIA dalla legislazione previgente era recato dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, come modificato anche dall'articolo 11 della legge n. 135 del 1997, di conversione del decreto-legge n. 67 del 1997.

A sua volta, il più volte citato testo unico delle disposizioni in materia edilizia, adottato dal Consiglio dei Ministri nella scorsa legislatura, prevede il rovesciamento dell'impostazione finora seguita, per cui è stabilito, esclusivamente, l'elenco degli interventi subordinati a concessione, restando inteso che sono realizzabili, mediante DIA, gli interventi non riconducibili all'elenco di opere soggette a concessione. L'elenco delle opere soggette a concessione, come definito dal testo unico, comprende (lo sappiamo bene) gli interventi di nuova costruzione; gli interventi di ristrutturazione urbanistica; gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente ai casi specifici, comportino mutamenti della destinazione d'uso. Nonostante i progressi compiuti, il meccanismo previsto dal testo unico non ha tuttavia mancato di suscitare interventi critici da parte di rappresentanti delle regioni, poiché sembra configurarsi come inibitorio nei confronti di una legislazione regionale che, negli ultimi anni, ha visto invece, con favore, nell'estensione della DIA, un promettente strumento per la semplificazione e la sburocratizzazione. Tale tendenza normativa regionale è stata, fra l'altro, convergente con l'evoluzione della stessa normativa statale, che ha registrato una significativa crescita degli interventi edilizi assoggettati a DIA.

Per tali motivi, il disegno di legge in esame, andando nella direzione già tracciata da alcune leggi regionali adottate nel 1999 (Toscana e Lombardia), prevede di applicare la DIA anche ad altre categorie di intervento: interventi edilizi minori; ristrutturazioni edilizie, compresa la demolizione fedele ricostruzione; sopralzi ed ampliamenti; interventi attualmente sottoposti a concessione (anche nei casi di nuova costruzione), se si tratta di inter-

venti disciplinati dal piano attuativo e purché tale strumento contenga precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche, formali e costruttive.

La nuova normativa, al comma 8, dispone che siano fatti salvi i pareri e le autorizzazioni previsti in materia di tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale, con particolare riferimento alle previsioni del testo unico in materia di beni culturali. Inoltre, i commi 9 e 10 definiscono e precisano le competenze facenti capo alle amministrazioni comunali in materia di tutela dei vincoli. Tali commi costruiscono un sistema che sembra in grado di garantire il pieno rispetto del principio della tutela dei beni immobili di valore storico; eventuali ulteriori precisazioni in questo senso (che potrebbero anche essere auspicabili), potrebbero, semmai, essere individuate con specifici provvedimenti successivi.

I commi 12 e 13 stabiliscono l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni alle regioni a statuto ordinario, facendo salva, peraltro, la potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Va inoltre rilevato che le regioni avranno anche la facoltà (questo è molto importante), ove lo ritenessero più opportuno, di prevedere che taluni interventi ammessi a DIA siano invece soggetti a concessione edilizia.

I commi da 15 a 20 infine recano una serie di modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 22 del 1997 (il cosiddetto « decreto Ronchi »), che ha attuato la normativa comunitaria in materia di rifiuti. Alcune sono modifiche migliorative: è stata accolta, ad esempio, ed è presente nel nuovo testo, la richiesta di mantenere alle camere di commercio la competenza sugli albi regionali degli smaltitori, che in un primo tempo si voleva trasferire alle regioni.

Nella attuale formulazione, il testo del comma 15 prevede, in primo luogo, un'individuazione specifica dei soggetti tenuti alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti. Vi sono poi misure di semplificazione e snellimento degli adem-

pimenti relativi alla tenuta di registri di carico e scarico. Si prevede, l'esclusione dall'obbligo di tenuta dei registri stessi per il produttore iniziale...

PRESIDENTE. Onorevole Armani, il tempo a sua disposizione è terminato.

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Ho quasi finito, Presidente.

PRESIDENTE. No, no, ha finito.

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Ho finito? Ho proprio finito?

In tal caso vorrei, rapidamente, dare un giudizio sui pareri espressi dalle varie Commissioni.

Tutte le Commissioni consultate hanno espresso parere favorevole sul disegno di legge in esame.

I pareri favorevoli espressi dalla I e dalla XIV Commissione forniscono significative rassicurazioni circa i profili di costituzionalità e compatibilità comunitaria del provvedimento.

Il parere della V Commissione è favorevole con una osservazione: si ritiene comunque che il rilievo formulato, di assoluta rilevanza, non necessiti tuttavia di apposite modifiche al disegno di legge, essendo sufficiente che di tale osservazione tenga conto il legislatore delegato.

Le Commissioni II, VI, VII e IX, nonché la Commissione parlamentare per le questioni regionali, hanno espresso parere favorevole.

La X Commissione ha espresso un parere favorevole con una osservazione, riferita alle infrastrutture necessarie a garantire la sicurezza strategica ed il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del paese, un intento certamente condivisibile. Il Comitato...

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Armani, ma abbiamo proprio oltrepassato i tempi consentiti.

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Signor Presidente, chiedo allora l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto

stenografico della seduta odierna delle mie ulteriori considerazioni sul provvedimento.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza senz'altro.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GUIDO WALTER CESARE VICE-CONTE, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Antonio Barbieri, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Vigni. Ne ha facoltà.

FABRIZIO VIGNI. Signor Presidente, il disegno di legge riguarda in particolare il tema delle opere pubbliche. Dovremmo esserne contenti, in quanto l'Italia ha bisogno di infrastrutture e di opere pubbliche; non è però così, perché a nostro parere tale provvedimento è sbagliato, dannoso ed inefficace, e cercherò di spiegarne i motivi.

Affrontiamo subito un argomento tanto strumentale quanto infondato: non c'è, da una parte, chi vuol fare, vale a dire il centrodestra, e dall'altra chi si oppone, ovvero il centrosinistra; siamo infatti convinti che l'Italia abbia bisogno di opere pubbliche ed infrastrutture; siamo convinti che le opere pubbliche necessarie debbano essere realizzate più rapidamente e semplificando le procedure; siamo convinti che il nostro paese debba recuperare un deficit infrastrutturale che lo separa dai paesi europei più avanzati. Su questi punti non vi è discussione.

Molte più discutibile, occorre dire, è il quadro quasi apocalittico che viene dipinto nella relazione che accompagna il disegno di legge del Governo; se tralasciamo la propaganda e guardiamo alla verità delle cose, tra queste verità possiamo constatare come proprio negli ultimi anni, ad esempio, il settore delle costruzioni abbia registrato una ripresa. Il

presidente dell'ANCE, ad esempio, ha parlato nell'ultima assemblea nazionale di un ciclo favorevole che dura da circa sei anni, ciclo che ha dato un po' di respiro alle imprese dopo un lungo periodo di crisi profonda. Una ripresa, aggiungiamo noi, dovuta anche alle politiche dei governi di centrosinistra sia nel campo dei lavori pubblici sia in quello delle ristrutturazioni edilizie private grazie alle agevolazioni fiscali. I dati ISTAT evidenziano infatti una crescita significativa del numero degli occupati nel settore edilizio. Con lo stesso spirito di verità riconosciamo che il nostro paese ha, nei confronti di altri paesi europei, un preoccupante deficit infrastrutturale, come poc'anzi ho ricordato, e che preoccupanti sono anche gli squilibri territoriali; tale deficit infrastrutturale, comunque, non si è determinato in questi ultimi anni, ma è frutto di ritardi decennali, e, prima ancora che un deficit quantitativo, rappresenta un deficit qualitativo che coesiste, purtroppo, con sprechi devastanti di risorse ambientali e territoriali.

Tra il 1996 ed il 2001 i governi dell'Ulivo hanno avviato sicuramente molti interventi, non tali però da determinare una svolta, almeno nella misura necessaria: non ho difficoltà a riconoscerlo. Vorrei ricordare che nel periodo 1997 - 2001 la crescita media annua degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato per le opere pubbliche è stata pari al 10,6 per cento; tuttavia, la spesa pubblica per le infrastrutture, a causa dei vincoli di bilancio imposti dal risanamento, è rimasta ancora inferiore alla media europea. Sempre in questi anni è stata completata la normativa sui lavori pubblici, con la legge Merloni-ter e i regolamenti; in materia di semplificazione delle procedure decisionali ed autorizzative si sono avviate riforme importanti. È anche vero che questi provvedimenti sono stati completati solo nella fase finale della legislatura.

D'altra parte, se ne accorgerà anche il centrodestra, per uno sforzo così grande, come quello necessario per recuperare il deficit infrastrutturale del nostro paese, non bastano cinque anni, né esistono bacchette magiche. Per molte ragioni rite-

niamo dunque anche noi opportuna una svolta per realizzare le opere pubbliche necessarie in tempi più veloci. Una prima differenza tra noi ed il centrodestra emerge però quando ci si chiede quali siano le priorità.

Ad oggi, le grandi opere che si dovrebbero realizzare con la legge obiettivo non sono né definite né individuate. Tuttavia, se si legge la relazione che accompagna il disegno di legge, ci si accorge che si parla esclusivamente di strade, porti e aeroporti; poi si fa riferimento agli insediamenti produttivi, ma mi domando cosa c'entrino con le opere pubbliche.

Noi abbiamo un'idea diversa delle priorità. Certamente servono anche strade, interventi per completare, ammodernare e rendere più sicura la rete della grande viabilità; tuttavia, per quale motivo nella relazione che accompagna il disegno di legge del Governo le ferrovie non sono neppure citate? Ciò appare sconcertante per un paese che deve, invece, puntare molto sul trasporto su ferro, poiché già oggi - com'è noto - il sistema dei trasporti italiano è fortemente squilibrato a scapito della ferrovia. Questa è una delle anomalie italiane rispetto agli altri paesi.

Pensiamo, inoltre, che in un paese davvero moderno e civile debbano essere considerati grandi priorità anche la difesa del suolo, la prevenzione del rischio idrogeologico (questa, in fondo, dovrebbe essere la più grande opera pubblica), l'adeguamento delle reti idriche, la riqualificazione delle aree urbane, la manutenzione del patrimonio storico-ambientale, le reti per l'informatica e tutte quelle opere da cui dipendono sia la qualità della vita dei cittadini sia la stessa competitività delle diverse aree territoriali.

In secondo luogo, vi è una netta differenza tra noi ed il centrodestra per quanto riguarda la programmazione. Per molto, troppo tempo, l'Italia non ha avuto una vera programmazione: mi riferisco, in particolare, alle infrastrutture per i trasporti. Da una parte, si presentavano lunghi elenchi di opere senza certezza di finanziamento, spacciati per atti di programmazione (ad esempio, il famigerato piano

decennale per la viabilità degli anni ottanta) e, dall'altra, si costruivano infrastrutture un po' a caso, sotto la spinta di pressioni locali o del potente di turno o sulla base di leggi speciali, ma senza alcuna visione generale; per non dire della follia rappresentata dal fatto di governare del tutto separatamente, con ministeri separati, la viabilità da una parte e le ferrovie, i porti e gli aeroporti dall'altra. Ebbene, riteniamo che proprio quella lunga assenza di programmazione sia una delle cause del nostro deficit infrastrutturale.

Negli ultimi anni si è lavorato, invece, per darsi veri strumenti di programmazione; mi riferisco, innanzitutto, al nuovo piano generale dei trasporti: non sarà perfetto, ma rappresenta il tentativo di governare finalmente il sistema dei trasporti come sistema unitario ed integrato, per renderlo più moderno, efficiente e ambientalmente sostenibile. Si pensi, ad esempio, al protocollo di Kyoto: senza scelte politiche coerenti per i trasporti sarà impossibile raggiungere l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra.

Ebbene, ci sembra che il disegno di legge del Governo smantelli, di fatto, una corretta logica di programmazione. Al Senato è stata inserita nel testo la frase « si tiene conto del piano generale dei trasporti », ma subito dopo si aggiunge che, se le opere individuate non sono già previste nel piano, vi entrano automaticamente; tanto valeva, quindi, non fare neppure riferimento al piano.

All'interno del piano di trasporti, peraltro, sono già individuate anche diverse scale di priorità. Ricordo, ad esempio, che nel gennaio 2001 il Ministero dei lavori pubblici ha indicato 18 grandi infrastrutture strategiche e prioritarie; per non parlare poi del piano triennale per la viabilità o del contratto di programma per le ferrovie.

Se al Governo non piace il piano dei trasporti e se lo ritiene sbagliato, lo dica; ma procedere al di fuori di una seria programmazione è un grave errore. Non è guardando indietro, infatti, che si trovano

le soluzioni per i problemi di oggi. Il tempo in cui le opere pubbliche venivano concepite come un bene in sé, a prescindere dall'utilità generale e al di fuori di una seria programmazione, è finito; tale impostazione allora non ha dato luogo ad un serio sistema infrastrutturale e non può essere certamente il modello per l'oggi.

Un'altra differenza rilevante tra noi e il centrodestra concerne il rapporto fra Stato, regioni ed enti locali. La legge obiettivo ha un carattere fortemente centralista, riduce il ruolo delle regioni, coinvolte e sentite solo formalmente ed esclude i comuni e le province, considerati alla stregua di ostacoli burocratici.

Per questa ragione, tra l'altro, nella scorsa legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera aveva espresso un parere di incostituzionalità su una proposta di legge del centrodestra molto simile a quella in esame. Tale profilo di incostituzionalità appare tanto più evidente oggi, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione confermato dal referendum.

Vorrei dire che tale impostazione è sbagliata, oltre che su un piano di principio, anche sul piano pratico. Pensare che un'opera possa essere realizzata più facilmente se non si tiene conto dei necessari rapporti istituzionali è un'illusione.

Vengo al cuore del problema: la semplificazione delle procedure e l'accelerazione della realizzazione delle opere pubbliche. Anche su questo bisogna essere chiari. Il problema esiste: una volta che si è deciso di realizzare un'opera pubblica, non sono tollerabili tempi esasperatamente lunghi, lentezze burocratiche, complicazioni inutili. Ciò che si decide deve essere realizzato velocemente.

Nella scorsa legislatura, il centrosinistra ha avviato un'azione riformatrice in questa direzione. Si è rivista, ad esempio, la normativa sui lavori pubblici nel senso di una maggiore flessibilità; si sono sperimentati strumenti nuovi quali gli accordi di programma e gli sportelli unici; lo svolgimento della Conferenza dei servizi è stato riformato con la legge n. 340 del

2000 prevedendo sia termini perentori per la conclusione sia la possibilità di deliberare a maggioranza. Con la stessa legge, in riferimento alla valutazione di impatto ambientale, si è prevista l'attivazione della Conferenza dei servizi già sul progetto preliminare. In materia di giustizia amministrativa, usata troppo spesso a fini distorsivi ed interdittivi, la legge n. 205 del 2000 ha introdotto meccanismi più restrittivi per quanto riguarda i ricorsi.

Tutto ciò non è ancora sufficiente, ne siamo consapevoli. La persistenza di un intricato tessuto normativo, amministrativo e procedurale, che spesso rallenta la realizzazione di opere pubbliche, richiede nuovi, efficaci e ben calibrati interventi. Dunque, siamo più che interessati a discutere misure di semplificazione ed accelerazione per le opere pubbliche. Vi sono, però, tre punti discriminanti.

In primo luogo, riteniamo che questi interventi siano necessari per tutte le opere, grandi e piccole, nazionali e locali. L'idea di dar vita a due diversi sistemi, uno in deroga per le grandi opere, l'altro ordinario per le opere minori, è profondamente sbagliata.

In secondo luogo, la semplificazione delle procedure non può andare a scapito della tutela dell'ambiente. In Italia vi è un eccesso di burocrazia, non un eccesso di tutela dell'ambiente. Abbiamo bisogno di infrastrutture, ma anche di salvaguardare la nostra più grande ricchezza: il patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale. Considerare l'ambiente come ostacolo allo sviluppo ed alla modernizzazione del paese è il più grave errore che si possa fare.

Ci preoccupa la delega chiesta per modificare la valutazione di impatto ambientale sulle grandi opere con questo provvedimento. Ci chiediamo perché si richiami al rispetto della direttiva comunitaria solo in parte, cioè per quell'articolo 2, e viene facile immaginare la volontà di eludere una seria valutazione di impatto ambientale. Su questa strada — attenzione — ci si allontana dall'Europa. Noi pensiamo che la valutazione di impatto ambientale debba essere effettuata quanto

più possibile a monte nell'iter decisionale e nella progettazione di opere pubbliche in modo da garantire sia una rigorosa tutela ambientale sia la necessaria rapidità. Questo obiettivo, peraltro, era già contenuto nella legge quadro sulla VIA che è in Parlamento. Nella scorsa legislatura era arrivata vicino all'approvazione definitiva: noi pensiamo che da lì si dovrebbe ripartire.

Il terzo punto discriminante è relativo ai sistemi di aggiudicazione e di realizzazione dei lavori pubblici. Riteniamo non si debba in alcun modo tornare indietro rispetto alle regole introdotte per garantire la trasparenza, la concorrenza e la correttezza del mercato. Il ministro Lunardi ha definito la legge quadro sui lavori pubblici, durante una recente audizione, come frutto di un clima da caccia alle streghe. La ritengo un'altra frase infelice, grave come quella sulla mafia. Il sistema di corruzione che portò a Tangentopoli fu, purtroppo, un fatto terribilmente reale. Si tratta di anni di illegalità e dissipazione di denaro pubblico che ci hanno lasciato ben poche opere pubbliche. Fu un obiettivo giusto, una volta chiusa quella fase, darsi regole ispirate alla trasparenza ed alla corretta concorrenza.

Peraltro, la legge quadro in vigore è stata approvata nel 1998 dopo un complesso processo di riforma che ha avuto vari aggiustamenti. Tale normativa può essere migliorata, noi non la consideriamo intoccabile. Si possono apportare modifiche e ritocchi, faccio solo qualche esempio. È sicuramente opportuna un'ulteriore semplificazione soprattutto per le amministrazioni locali più piccole, per le quali si possono prevedere procedure più snelle. Si può intervenire sui meccanismi dell'appalto concorso che meglio consentirebbero, rispetto al *general contractor*, di controllare costi e tempi dell'opera. Si devono sviluppare ed allargare le forme di intervento attraverso il *project financing* facilitando il ricorso a finanziamenti privati. Modifiche alla normativa vigente — ripeto — si possono, dunque, fare. Quello

che non si può fare è stravolgere l'impianto della legge quadro. Noi saremmo nettamente contrari.

Vorrei citare solo quanto ha sostenuto l'OICE durante le audizioni parlamentari. La legislazione vigente, come ha sostenuto l'OICE, è pienamente operativa solo da dodici mesi e ha contribuito al consolidamento di un mercato che anni fa, dal punto di vista della concorrenza e della trasparenza, era inesistente. Tutto ciò non significa che le norme attuali siano perfette. Proprio questo periodo di rodaggio ci ha convinti che ci sono parti della legge e del regolamento che devono essere recepite dalle amministrazioni e altre parti sulle quali è opportuno riflettere sulle modifiche da apportare, senza stravolgere l'impianto fondamentale della legge, introducendo qualche elemento di flessibilità, soprattutto a livello regolamentare, per rendere più efficace l'azione delle amministrazioni: tutto ciò ci sembra un approccio serio al problema.

La legge quadro è stata da poco completata, siamo ancora nella fase del rodaggio e rimetterla oggi in discussione nella sostanza significherebbe creare nuovamente una situazione di incertezza anche per le imprese e per gli operatori, con il rischio di paralizzare il settore, in attesa dei cambiamenti. Anche il mondo delle costruzioni ha bisogno di regole certe e, al tempo stesso, di una politica industriale che porti l'imprenditoria italiana a competere con quella europea, aiutando le imprese che accettano la sfida della qualità, garantiscono sicurezza nei cantieri ed occupazione stabile.

Per ciò che concerne il provvedimento al nostro esame, ci preoccupa che la deroga prevista colpisca i punti più qualificanti della legge Merloni-ter, che la delega venga chiesta al Parlamento senza indicare in maniera precisa i criteri direttivi e, soprattutto, il rischio di un pericoloso arretramento per quanto riguarda le regole sulla trasparenza e sulla concorrenza. Non si può tornare al tempo in cui l'accurata progettazione rappresentava

l'ultima delle preoccupazioni e l'assegnazione dei lavori era viziata da inconcepibili discrezionalità e spregiudicatezze.

La nuova legislazione sui lavori pubblici è nata dall'esigenza di consentire alla pubblica amministrazione di controllare costi, tempi e qualità dell'opera: ora la legge obiettivo rovescerebbe questa filosofia e la pubblica amministrazione verrebbe a perdere funzioni essenziali di controllo e di garanzia. Attraverso la figura del contraente generale — che, in ogni caso, si dovrebbe definire e regolare in maniera molto più precisa e rigorosa — si rischierebbe di ripristinare l'istituto della concessione di sola costruzione, in contrasto con i principi comunitari (in Italia, ciò ha prodotto danni gravi sul piano finanziario e morale), e di affidare i lavori mediante trattativa privata.

In ogni caso, a discrezionalità del contraente generale non significa sottrarre alla concorrenza ampie fette di mercato? La figura del contraente generale non rischia di portare ad una finanziarizzazione del settore, a scapito, soprattutto, delle piccole e medie imprese che costituiscono l'ossatura del nostro sistema produttivo? La possibilità di riconoscere al concessionario, anche in corso d'opera, un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento economico appare un'ingiustificata modifica del contratto, che non concede più garanzie sulla definizione preventiva del costo dell'opera e, quindi, sulla trasparenza delle procedure.

Dunque, il vero scopo della legge obiettivo sembra essere quello di eliminare regole di un mercato che, con grande fatica, aveva trovato un punto di equilibrio e condizioni di trasparenza: tutto ciò sarebbe un ritorno al peggiore passato, altro che modernizzazione. A tutto questo si aggiunga che la montagna di annunci sugli investimenti previsti per il rilancio delle opere pubbliche — il ministro Lunardi aveva parlato in alcune occasioni di 180 mila miliardi e, in altre, addirittura di 236 mila — ha partorito, invece, il topolino dei 50 mila miliardi di investimenti pubblici previsti dal DPEF per i prossimi cinque anni.

Da un primo esame della legge finanziaria, risulta una riduzione del complesso delle risorse in conto capitale per le infrastrutture, compresi i mutui attivabili in base ai limiti di impegno, pari al 5,4 per cento in termini reali, mentre — come ho già ricordato — dal 1997 al 2001 la crescita media annua era stata superiore al 10 per cento.

In particolare, nella tabella *f*) della finanziaria per il 2002, a confronto con l'anno precedente, vi è una riduzione di risorse pari a 1.830 miliardi di lire, cioè il 7,3 per cento in meno: dov'è la svolta preannunciata dal Governo? Se c'è, è in senso negativo.

Il Governo afferma che, secondo il DPEF, almeno altri 50 mila miliardi dovrebbero venire dai privati, attraverso il *project financing*: tutto ciò costituirebbe una buona cosa, ce lo auguriamo, ma dubitiamo che sia una previsione realistica. In Inghilterra, uno dei paesi che per primo ha iniziato l'esperienza di *project financing*, con tale sistema in 14 anni si sono realizzate opere per 60 mila miliardi, al lordo delle risorse pubbliche impiegate negli stessi interventi.

Dunque, altre possibilità di reperimento delle risorse vanno sicuramente esplorate; può essere condivisa l'idea di coinvolgere la Cassa depositi e prestiti, a condizione che vengano fissati criteri più precisi; più in generale, occorre diffondere la cultura del *project financing* nella pubblica amministrazione, nelle banche, nelle imprese private e essenziale rimane la capacità di utilizzare pienamente le risorse comunitarie.

Tuttavia, abbiamo una duplice preoccupazione: da un lato, per l'insufficienza degli investimenti pubblici previsti; dall'altro, per il rischio che le risorse per le grandi opere siano considerate sostitutive e non aggiuntive rispetto a quelle necessarie per le opere di dimensioni minori, non meno essenziali per la vita del paese.

Vorrei svolgere, inoltre, poche considerazioni sul capitolo relativo alla ristrutturazione degli immobili che, in larga parte, sembra avere uno scopo solo propagandistico.

Dietro l'accattivante slogan « padroni a casa propria » e l'ingannevole e improprio uso del termine « liberalizzazione » vi è, infatti, una semplificazione delle procedure autorizzative, attraverso l'estensione del ricorso alla denuncia di inizio attività, che copia quanto già previsto dal testo unico predisposto dal precedente Governo. Cioè, per gli interventi che interessano la grande maggioranza delle famiglie (opere minori e lavori di ristrutturazione della propria casa), non cambia nulla rispetto a quanto era stato già deciso dai Governi dell'Ulivo, che avevano anche dato un forte impulso alle ristrutturazioni attraverso le agevolazioni fiscali.

Il disegno di legge, tuttavia, si distingue dal testo unico dell'Ulivo perché estende la DIA anche ad altri interventi, quali nuove costruzioni o interventi di demolizione e ricostruzione.

Non siamo contrari alle semplificazioni ma, in questo caso, in assenza di norme più precise, si rischiano conseguenze negative, soprattutto in quelle parti del paese prive di strumenti urbanistici e di dettaglio e con minori capacità di controllo sulla regolarità degli insediamenti edilizi.

Per tale motivo, i nostri emendamenti proporranno di introdurre garanzie per quanto riguarda, in particolare, la tutela dei centri storici e degli immobili vincolati, il rispetto degli standard urbanistici, la sicurezza degli edifici e le sanzioni contro l'abusivismo.

Non solo. Il Governo afferma di voler aiutare le famiglie a rifarsi la casa. Allora, perché prevedete, nella legge finanziaria, di metter fine, con il 30 giugno 2002, a quelle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni di cui hanno già usufruito, dal 1998 ad oggi, più di un milione di famiglie? E che senso ha estendere le agevolazioni al caso dell'impresa che ristruttura e poi vende l'immobile? È un'idea che condividiamo, ma che senso ha farlo solo per sei mesi, che è un periodo incredibilmente stretto?

Vorrei anticipare che proporremo, in sede di esame della legge finanziaria, di proseguire invece questa positiva esperienza delle detrazioni fiscali.

Infine, anche per quanto riguarda il capitolo sui rifiuti, vi sono aspetti che non convincono. Anche qui è fuori discussione che siano necessarie semplificazioni negli adempimenti amministrativi, ma occorre far ciò in modo da avere un giusto equilibrio tra le richieste di semplificazione avanzate dalle imprese e la necessità di mantenere i controlli ambientali nonché di conoscere i dati sulla produzione dei rifiuti, che sono necessari per la pianificazione nazionale, regionale e provinciale.

Il provvedimento, per un verso, non affronta la questione più importante ai fini della semplificazione, vale a dire la definizione di rifiuto, per altro verso, renderà ancora più difficile controllare la corrispondenza tra rifiuti prodotti (compresi quelli pericolosi) e rifiuti smaltiti.

Ecco, signor Presidente, onorevoli colleghi, per queste ragioni esprimiamo un giudizio profondamente critico sul disegno di legge così come approvato dal Senato.

Pur criticando profondamente l'impianto della legge obiettivo, abbiamo comunque presentato emendamenti per correggere e migliorare il provvedimento; purtroppo, fino ad ora, nell'esame in Commissione, il Governo — soffocando i dubbi della sua stessa maggioranza — ha voluto blindare il provvedimento. Penso questo sia un atteggiamento sbagliato non solo verso l'opposizione, non solo verso il Parlamento, ma anche nei confronti delle regioni e degli enti locali, delle associazioni produttive, delle associazioni ambientaliste, che hanno chiesto e hanno suggerito — anche nel corso delle audizioni — modifiche al testo.

Ci auguriamo che l'atteggiamento del Governo e della maggioranza cambi durante l'esame in aula, altrimenti, oltre che di fronte ad un atteggiamento scorretto verso il Parlamento, ci ritroveremo con una legge sbagliata, dannosa e, per molti versi, anche inefficace rispetto agli obiettivi che il Governo dichiara di voler raggiungere (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

ERMETE REALACCI. Signor Presidente, nella mia pur breve esperienza parlamentare, so che quando si parla bisogna avere in mente tre *target*: chi è presente in aula, gli atti parlamentari e *Radio radicale*. Cercherò di utilizzare argomentazioni che valgano per tutti e tre i casi e per i presenti in aula in particolare modo; visto che con il presidente di Commissione ci siamo più volte confrontati sulla materia, è soprattutto con i due sottosegretari di Stato Viceconte e Tortoli che proverò ad interloquire.

Innanzitutto, molte volte, nel corso di questo inizio di legislatura ed anche nel corso della discussione sul presente disegno di legge, di fronte ad obiezioni sul metabolismo della costruzione dei procedimenti legislativi, è stato fatto riferimento al fatto che, nella passata legislatura, il centrosinistra avrebbe mostrato le stesse criticabili attitudini che, dall'inizio della legislatura, il centrodestra mette in opera. Non mi sembra un buon motivo per non mettere a regime — diciamo così — questo bipolarismo ancora imperfetto e per non provare a trascorrere i prossimi anni scrivendo buone leggi.

Francamente, al di là della differenza di impostazione, non è il metodo giusto per fare buone leggi quello di arrivare sistematicamente in aula con provvedimenti immodificabili, blindati e, spesso, scritti male. È il caso del provvedimento che stiamo discutendo: si tratta di un testo scritto veramente male. Al Senato è stata posta la fiducia per accelerare i tempi e ciò ha fatto sì che il disegno di legge fosse costituito da un solo articolo organizzato in 20 commi, a loro volta divisi in lettere e, spesso, anche in numeri. È un testo quasi illeggibile che contiene persino errori palesi: cito, ad esempio, per la parte relativa ai rifiuti, il comma 15, lettera f), punto 13, in cui permane un « non » frutto di chissà quale scrittura precedente, che ottiene l'effetto opposto rispetto a quello previsto dal disegno di legge; in altri casi, si fa riferimento alla possibilità di ritirare una delega solo quando ne dia comunicazione il delegato e non il delegante.

Insomma, si tratta di un provvedimento che contiene veri e propri errori di scrittura, oltre che punti discutibili; quanto all'impianto, esso può legittimamente derivare, invece, da impostazioni politico-culturali diverse. Ma è importante sottolineare come durante il lavoro in Commissione — e ci auguriamo che ciò cambi in aula — non ci sia mai stato dato modo di modificare il testo, anche nei casi in cui tale modifica, per ammissione dei parlamentari della maggioranza in sede privata, sarebbe stata opportuna per rendere il provvedimento più comprensibile ed anche più utilizzabile. Detto questo, veniamo al cuore della legge. In Commissione è stato svolto un lavoro abbastanza approfondito, si sono ascoltati molti esponenti di associazioni ambientaliste, forze economiche ed enti locali, che hanno portato il loro contributo; è stato svolto un lavoro, in larga parte, comune dall'opposizione e dall'Ulivo, in particolare.

Riteniamo che le ispirazioni di questo disegno di legge precedentemente ricordate dal presidente Armani non vengano, poi, nel testo effettivamente risolte. Il provvedimento, pur essendo composto da un unico articolo, contiene, a grandi linee, tre blocchi: il primo riguarda il rilancio delle infrastrutture e degli insediamenti industriali strategici, il secondo le modifiche alle normative urbanistiche, con particolare riferimento all'estensione della dichiarazione di inizio attività, il terzo riguarda il capitolo dei rifiuti.

Condivido la totalità delle argomentazioni portate prima dal collega Vigni; quindi, proverò a ripercorrere brevemente i punti maggiormente criticabili, soprattutto per quanto riguarda i primi due blocchi.

Sappiamo tutti che, in molti casi, è necessario, nel nostro paese, avere infrastrutture pubbliche più efficienti; a questo proposito, il disegno di legge mescola, in maniera molto strana, infrastrutture pubbliche ed insediamenti industriali privati. Questo è già un elemento iniziale di stranezza. Se la legge venisse applicata alla lettera, sarebbe possibile, ad esempio, con le procedure accelerate, installare un im-

pianto chimico di rilevanti dimensioni in un determinato territorio, avendo sentito soltanto il parere della regione, senza neanche sentire il parere degli enti locali interessati. Per questo motivo, su molte presunte accelerazioni proposte dal disegno di legge e che possono dar luogo, in realtà, a conflitti molto aspri sul territorio, c'è stata un'opposizione generale del sistema istituzionale, come dimostrano le richieste di modifica presentate dalle regioni e le critiche avanzate dai comuni, dalle province e dalle comunità montane.

Tuttavia, il cuore del provvedimento, che comprende l'accelerazione della determinazione dell'avvio della costruzione di grandi opere pubbliche, fa perno a sua volta su una grandissima aspettativa che viene data in ordine alle possibilità di attivare capitali privati e, per così dire, una managerialità privata. Qui, obiettivamente in questa normativa si presentano dei punti di grande rischio.

Un punto di rischio è rappresentato dalla sovrastima della possibilità di attivare i capitali privati: questo lo ricordava già il collega Vigni. Purtroppo, per ovvi motivi, da quando è stato approvato il provvedimento, le critiche che già inizialmente potevano essere avanzate a questa sovrastima appaiono ancora più fondate, perché, obiettivamente, le cifre, già abbastanza ambiziose, che venivano indicate prima dell'avvio dell'esame del disegno di legge, nella nuova situazione, interna ed internazionale, che si è venuta a verificare, appaiono ancora più sovradimensionate. Per esempio, per quanto riguarda un'opera pubblica di cui si parla da tempo come uno dei fari dell'applicazione del *project financing* nel nostro paese, il ponte sullo Stretto, un autorevole quotidiano economico, *il Sole 24Ore*, domenica 7 ottobre ha presentato, in anteprima, uno studio commissionato da esperti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in cui appare estremamente problematico l'accesso a capitali privati per la realizzazione di quest'opera; le condizioni poste per questo accesso a capitali privati appaiono addirittura contraddittorie con la politica dei trasporti nel nostro paese.

Infatti, tra le condizioni di questo difficile accesso c'è l'obbligo di un canone fisso da parte delle Ferrovie dello Stato e la sterilizzazione del passaggio dalla gomma alle autostrade del mare, come condizione per un privato per accedere alla costruzione del ponte sullo Stretto. Questo fa capire che già prima delle difficoltà attuali, per quanto riguarda le opere pubbliche, la possibilità di accedere a capitali privati — possibilità positiva per il paese — era più limitata di quello che si è dichiarato in molte occasioni pubbliche.

L'altro punto delicato è rappresentato non solo dall'accelerazione delle procedure, dallo scavalco delle autonomie locali e dalla sterilizzazione della valutazione di impatto ambientale, considerata quasi un impaccio (mi auguro che il ministro dell'ambiente sappia, per così dire, difendere le sue prerogative, ma non voglio ripetere le cose dette dal collega Vigni), ma anche dalla maniera in cui viene caratterizzato il ruolo del contraente generale. Questo tipo di figura, oltre ad essere molto differente dalla previsione europea (ma questo, anche se importante, è un ragionamento che riguarda il conflitto futuro con le normative europee), è data per scontata la buona fede del Governo e di coloro che ci propongono questo disegno di legge, appare veramente ambigua. Infatti, non è chiaro l'impegno anche finanziario di questo contraente generale nelle opere che viene a realizzare; soprattutto si introduce una serie di modifiche rispetto alla normativa esistente: in primo luogo, con riferimento all'eliminazione di un limite ai subappalti e, in secondo luogo, con la sostanziale eliminazione di una trasparenza pubblica nelle procedure di assegnazione dei lavori, che praticamente vanno a superare in negativo alcuni dei capisaldi intorno a cui si era costruita la legislazione italiana. Questa, sicuramente dovrà essere rivista per quanto riguarda lo snellimento e gli appesantimenti, ma è stata costruita in questo modo per garantire la trasparenza e la certezza pubblica in ordine all'assegnazione dei lavori. Tutto ciò, come sapete, dopo un periodo molto difficile e in sin-

tonia con quanto nel resto dell'Europa si veniva facendo. Aggiungo che viene perfino previsto uno strumento, che era stato utilizzato negativamente in passato: i rialzi in corso d'opera. Effettivamente ci troviamo di fronte ad un punto critico in cui il rischio di tornare indietro appare estremamente consistente e la possibilità effettiva di dare il via a queste opere risulta essere molto problematica.

Consentitemi infine una considerazione; tutta la terminologia adoperata nella legge è volta a difendersi dalle obiezioni senza dare risposte sostanziali. Voglio fare uno specifico esempio: si dice che le opere che debbono essere realizzate per ciò che concerne le infrastrutture di trasporto debbono essere previste nel piano generale dei trasporti, salvo poi aggiungere al rigo successivo della legge che, qualora queste opere non sono previste, la loro indicazione modifica automaticamente il piano generale dei trasporti.

In questi giorni, ogni qualvolta abbiamo discusso di gravi questioni internazionali — da Genova ai tragici attentati in America — tutti hanno sostenuto che uno dei punti da rispettare era quello riguardante gli accordi di Kyoto. Per il nostro paese — come è noto —, uno dei punti chiave per il rispetto degli accordi di Kyoto riguarda lo spostamento dei trasporti dalla gomma, alla rotaia al cabotaggio. Come si fa a rispettare questo impegno se non vi è nessuna possibilità, in questo tipo di legislazione, di tener conto degli effetti che le singole opere possono avere sull'intero sistema dei trasporti?

Del resto — all'estremo inferiore — ciò determina delle situazioni quasi paradossali. Ho dato un'occhiata agli ordini del giorno presentati al Senato in occasione della discussione della legge; credo che, quando viene posta la questione di fiducia, gli ordini del giorno decadano, per cui non mi è chiaro se siano stati o meno accettati dal Governo. Comunque, ho notato che il senatore Mulas ha chiesto di includere per l'anno prossimo, fra le infrastrutture strategiche nel paese che dovrebbero far parte della fascia A...

**PRESIDENTE.** Onorevole Realacci, si avvii a concludere.

**ERMETE REALACCI.** ...la strada Ottana - Goceano - Olbia, allo stato interrotta nel comune Alà dei Sardi, per garantire un utilizzo dei più moderni mezzi di trasporto.

Quindi, si capisce che ci troviamo di fronte ad una legge che non individua con chiarezza le priorità. Ho esaurito il tempo a mia disposizione ma avrò modo nel corso dell'esame degli emendamenti di illustrare gli ampi varchi che questa legge rischia di aprire anche sul fronte della legalità per quanto riguarda la dichiarazione di inizio attività e gli spazi che si aprano all'illegalità nel campo dei rifiuti; si rischia anche di non affrontare il problema relativo alla partenza di quelle opere pubbliche che servono al nostro paese; quelle che servono veramente non quelle che catalizzano più finanziamenti, magari gestiti in maniera meno trasparente.

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

**DOMENICO PAPPATERRA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, qualche giorno fa il ministro delle infrastrutture Lunardi, dalle pagine di un autorevole quotidiano nazionale, aveva chiesto alle forze di opposizione una disponibilità al dialogo — non condizionato da pregiudiziali — per approvare rapidamente la cosiddetta legge-obiettivo.

Onorevole Viceconte, debbo dire che questa richiesta avrebbe avuto un alto valore politico, se fosse stata convalidata da una disponibilità reale ad un confronto con le forze dell'opposizione. Al contrario noi giungiamo in aula dopo diverse settimane di discussione in Commissione e, diciamoci la verità, dobbiamo prendere atto che la maggioranza ed il Governo hanno impedito con ogni mezzo di emendare il testo pervenuto dal Senato.

Non solo non si è tenuto conto delle proposte dell'opposizione, ma sono state

annullate le proposte delle regioni, degli enti locali, delle associazioni produttive, delle associazioni di categoria e di quelle ambientaliste che si erano sforzate — a mio modo di vedere — in sede di audizione di presentare delle proposte migliorative al testo in esame.

In verità — questo purtroppo dobbiamo dirlo in aula — ciò non riguarda solamente la legge-obiettivo. L'impressione è che si è instaurato un metodo basato sulla blindatura delle proposte di legge del Governo che, in alcun modo, devono essere modificate. Non mi sembra che in queste settimane — il presidente Armani lo può testimoniare — l'opposizione abbia percorso in Commissione una strada ostruzionista; tutt'altro! Abbiamo messo in campo, al contrario, un metodo di lavoro largamente apprezzato dalla Commissione, dai sottosegretari di volta in volta presenti, proprio perché basato essenzialmente sulla necessità di evidenziare come opposizione (pur nel quadro di un'esigenza largamente condivisa che è che quella di modernizzare il paese con nuove infrastrutture) i punti di disaccordo che, per la parte che ci riguarda, riassumiamo nei seguenti.

Il primo: con questo disegno di legge — è stato affermato anche prima — si ritorna al centralismo che di questi tempi — lasciatemelo dire — è fuori luogo e fuori moda. La riduzione del ruolo delle regioni (chiamate solo sul piano formale a dire la loro), la penalizzazione degli enti locali che sono considerati un ostacolo e di fatto espropriati della possibilità di concorrere a decisioni di grande rilievo per le comunità locali, riducono al momento solo a pura propaganda i continui richiami alla devoluzione.

In secondo luogo, con il disegno di legge in discussione, per la prima volta nel paese il CIPE assume compiti e potere autorizzativi mai prima conosciuti; potrà decidere con la sola partecipazione delle regioni interessate, qualunque sia l'intervento di natura pubblica o privata.

Al di là di prevedibili conflitti di natura costituzionale, come evidenziato quando sono state sollevate le eccezioni di costi-