

tuzionalità, nel merito credo — lo dico anche ai rappresentanti del Governo — che sarà molto difficile realizzare le opere per la sola via autoritaria.

Sottosegretario Tortoli, lei ha una delega con riferimento alle aree protette spesso in discussione nella nostra Commissione e sa che nell'Italia di oggi persino l'istituzione di un parco nazionale ha creato e provoca grandi conflitti territoriali (di qui la modifica, qualche anno fa, alla legge quadro che ha previsto l'intesa obbligatoria con le regioni e gli enti locali). Immaginiamo allora cosa accadrà nelle realtà interessate ad interventi pubblici e privati i quali potrebbero modificare completamente i sistemi di vita delle popolazioni interessate.

Sapete per quali ragioni — voi lo sapete più di me perché avete responsabilità di Governo — in Campania ed in Calabria da quattro anni vi è lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti? Perché i due commissari delegati (che poi sono i due presidenti delle regioni) una volta che coraggiosamente hanno chiuso centinaia di discariche abusive disseminate in tutti i territori regionali poi non sono stati in condizione di procedere alla cosiddetta fase due relativa alla costruzione di impianti per la distruzione dei rifiuti; ciò è avvenuto per i continui dinieghi posti dai comuni o per le forti proteste delle popolazioni interessate. Queste sono le ragioni per cui molto probabilmente sarebbe stato meglio se il Governo avesse accolto le proposte della conferenza unificata e per cui con questo disegno di legge vi sono serie probabilità che le opere non si realizzino.

La seconda obiezione — è stato affermato anche prima — riguarda il fatto che la programmazione con tale disegno di legge — cosiddetta speciale — viene ad essere cancellata; o meglio, il Governo si avventura sul terreno di una nuova programmazione a 360 gradi priva di qualsiasi riferimento pianificatorio. La logica del fare cancella ogni riferimento reale al piano generale dei trasporti poiché lo stesso può essere automaticamente modificato dal Governo.

Noi per parte nostra avremmo gradito che in questa fase — sottosegretario Viceconte — venissero indicate le scelte di merito che avrebbero potuto magari anche integrare, modificare strutturalmente la programmazione del vecchio Governo di centrosinistra, che comunque consideriamo tuttora valida ed attuale. La verità è che si è voluto procedere con una delega in bianco, pensando di attutire in una seconda fase i conflitti fra le aree del paese che inevitabilmente, a mio modo di vedere, si scateneranno in assenza di una logica di programmazione chiara, coerente e trasparente in relazione alle esigenze reali del paese.

Io credo che occorresse indicare un quadro delle priorità. State girando l'Italia — ne abbiamo contezza, — presentando in tutte le regioni i vostri buoni propositi. Sono convinto, come voi peraltro, che sia ormai finita la politica degli annunci ad effetto e che occorra passare ad una politica in cui si sia capaci di scegliere.

Credo che non soltanto il nord — i colleghi delle aree del centro nord hanno sottolineato in Commissione una serie di reali esigenze, considerato il grande sviluppo economico di quelle aree —, ma anche le aree deboli del nostro paese abbiano bisogno di fatti.

Ho sentito dire al ministro Lunardi, e come non apprezzare le sue parole o condividerle, che verso i cittadini del Mezzogiorno — e sottosegretario Viceconte lei è un uomo del sud d'Italia — va saldato un antico debito; inoltre, il ministro sottolineava come fosse opportuno consentire ai prodotti del sud d'Italia di essere competitivi sul mercato così come consentire che il comparto turistico incida maggiormente sull'economia del Mezzogiorno, migliorando il sistema infrastrutturale.

Qui si pone, mio avviso, un duplice problema riferito all'indicazione delle priorità ed anche alla quantità delle risorse disponibili; sotto questo aspetto, mi sia consentito — l'ho fatto in Commissione — di esprimere una duplice perplessità.

La prima riguarda essenzialmente la questione delle risorse, dal momento che occorre un quadro chiaro di certezze. Se

abbiamo ben compreso, il Governo ha indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria le sue previsioni per i prossimi cinque anni — centomila miliardi —, di cui la metà posti a carico del bilancio dello Stato, mentre l'altra parte dovrebbero derivare dai privati attraverso il cosiddetto sistema del *project financing*.

Noi sappiamo, sottosegretario Viceconte, che il capitale privato si indirizzerà soprattutto verso le aree forti, dove potrà realizzare i giusti ritorni, in termini di profitto. Ecco perché esprimo una serie di preoccupazioni, dal momento che, dal primo elenco di opere che comincia ad affiorare da indiscrezioni ad oggi di carattere giornalistico, forse il Mezzogiorno rischia di essere tagliato fuori. Sarebbe questo ad oggi molto grave, considerato che le regioni del Mezzogiorno, la Sicilia, la Calabria, la Puglia e la Basilicata, stanno per sottoscrivere con il Governo i cosiddetti accordi di programma sulla viabilità.

Ricordo un solo esempio, riferito alla mia regione: mi è parso di capire che in questa prima fase non potrà esservi spazio per la statale ionica 106 — qualcuno pensa alla cosiddetta nuova autostrada, la E90 —, non trova spazio la Salerno-Reggio Calabria che verrebbe completata con fondi ordinari, non rispondendo quest'opera alle famose tre condizioni utili all'inserimento fra le opere strategiche (la priorità, la progettazione avanzata e soprattutto la difficile, se non impossibile, partecipazione di capitale privato). La stessa questione relativa alla costruzione del ponte — lo ricordava l'onorevole Realacci, — sullo stretto di Messina sembra di capire venga rinviata dal Governo per almeno cinque anni, ovvero fino a quando non sarà chiaro agli investitori privati e alle banche il quadro giuridico, l'entità del contributo pubblico e il contesto economico finanziario per predisporre un piano e partecipare alla realizzazione dell'opera. Se così fosse, io credo che la situazione, al di là delle belle promesse, non sarebbe assolutamente felice. Se a ciò aggiungiamo che

l'ANAS, nel piano triennale 2000-2003, ha stanziato per la Calabria soltanto 20 miliardi, c'è poco da stare allegri.

La seconda questione è relativa al fatto che cominciano ad albergare, nella maggioranza e nel Governo, anche seri dubbi che la legge obiettivo possa costituire, nell'immediato, il rimedio alla carenza di infrastrutture in Italia e ciò essenzialmente per due motivi: in primo luogo, si va profilando in Italia una gara fra regioni nell'inserire, nell'elenco, le opere di competenza territoriale e ciò porrà il Governo, a mio modo di vedere, in serie difficoltà; in secondo luogo, si va profilando all'interno del mondo delle costruzioni, uno scontro, ancora non emerso, fra le grandi imprese che dovrebbero fare la parte del leone e le piccole e medie imprese che rischiano di essere lasciate completamente fuori da questa impostazione che amplia a dismisura il mercato riservato alle grandi opere.

Mi sembra che in Commissione — presidente Armani — il presidente dell'ANCE De Albertis sia stato abbastanza chiaro.

La quarta obiezione è relativa al fatto che si va configurando una delega assolutamente « possente », senza paletti e criteri, al fine di poter rivedere a fondo la legge Merloni sugli appalti, cancellare la VIA, depotenziare la conferenza dei servizi. Questa logica del fare giustifica tutto; tuttavia, state attenti all'insorgere di conflitti politico-istituzionali fra il nostro paese e l'Europa, fra i cittadini e lo Stato.

PRESIDENTE. Onorevole Pappaterra, la invito a concludere.

DOMENICO PAPPATERRA. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione. Soprattutto, non vorremmo che l'Italia fosse costretta a rivedere il « film » di qualche anno fa, quando poteri discrezionali ampi e confusi hanno prodotto comportamenti arbitrari dell'amministrazione pubblica, sfociati in attività illegali.

Inoltre, ci sono rilievi per la DIA e per i rifiuti. Chiedo alla Presidenza di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna

delle considerazioni integrative del mio intervento.

In conclusione, voglio dire al Governo che queste disposizioni ci pongono serie difficoltà a dare il nostro assenso al testo in esame. In aula abbiamo ripresentato gli stessi emendamenti, presidente Armani, senza volontà ostruzionistica, ma auspicando un confronto aperto sulle questioni evidenziate, con l'augurio che il Governo e la maggioranza possano modificare un atteggiamento che, fino ad oggi, è stato di chiusura e di indisponibilità.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Pappaterra, la Presidenza autorizza senz'altro la pubblicazione in calce al resoconto stenografico delle considerazioni integrative del suo intervento.

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

MICHELE VIANELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, il provvedimento del quale stiamo discutendo è indubbiamente di grande rilevanza e dovrebbe essere, per l'intero Governo, uno dei punti più importanti del proprio programma dei primi cento giorni (così sono stati definiti).

È un provvedimento importante, prima di tutto perché si propone di modernizzare parti importanti del nostro paese; si tratta, in fin dei conti, delle procedure per un piano straordinario di opere pubbliche per la infrastrutturazione e la modernizzazione. In secondo luogo, perché, come ci è stato più volte ripetuto e ricordato in Commissione, dovrebbe mettere in movimento, attraverso grandi investimenti, un circolo virtuoso per l'economia del nostro paese. Vorrei ricordare, a questo proposito, che una compagine governativa che ha fatto del mercato la propria bandiera torna invece alle tradizionali ricette keynesiane e rooseveltiane di uso delle opere pubbliche e della spesa pubblica per rimettere in moto l'economia del paese. Siamo in presenza di una contraddizione palese dal punto di vista della dottrina economica ma avviene proprio questo.

Inoltre, come spesso accade nei provvedimenti del Governo, ci troviamo infiltrate

anche altre normative che c'entrano come i proverbiali « cavoli a merenda ». Cosa c'entrava la disciplina in materia di rifiuti (fatta peraltro, come vedremo, molto male)? E cosa c'entravano le materie, che — come ha spiegato bene il collega Vigni — erano peraltro già contenute in precedenti provvedimenti dei governi dell'Ulivo, legate alla ristrutturazione edilizia?

In realtà, questo provvedimento contiene una serie di scelte abbastanza gravi, dal nostro punto di vista. Come vedremo più avanti, è un provvedimento che tende a favorire la progettazione delle grandi opere e non la realizzazione. C'è una differenza sostanziale: la progettazione — forse interesserà al signor ministro per i lavori pubblici — è una cosa completamente diversa dalla realizzazione, che interessa il paese.

Inoltre, il provvedimento espropria dei loro poteri gli enti locali e le autonomie. Vorrei ricordare che, a seguito del referendum che ha avuto luogo la scorsa settimana, è entrata in vigore, in qualche modo, una costruzione costituzionale completamente diversa, che non pone più i diversi enti e le diverse entità in cui è organizzato lo Stato italiano in un ordine per così dire gerarchico, ma pone tutti sullo stesso piano, sulla base dei principi di sussidiarietà.

Non solo: noi temiamo che il provvedimento espropri anche il Parlamento di alcuni dei propri poteri fondamentali. Non si può pensare che provvedimenti fondamentali che riguardano le riforme del CIPE, della Merloni, della Conferenza dei servizi, della disciplina degli appalti e del *general contractor*, vengano affidate al Governo attraverso il sistema delle deleghe e non vengano, invece, istruiti efficacemente all'interno dell'*iter* parlamentare e procedurale ordinario.

Riteniamo, inoltre, che il provvedimento metta in profonda discussione — se non addirittura elimini — una parte fondamentale della pianificazione, sulla quale si dovrebbe basare la vita di settori importanti dell'economia del nostro paese. In questo modo, infatti, il piano generale dei

trasporti viene messo tranquillamente in sordina, per le motivazioni che esprimerò più avanti.

Altra questione: è grave il fatto che non si definisca bene qual è l'opera pubblica, come vedremo fra un attimo. Temiamo che, attraverso questo provvedimento, per opere pubbliche siano intese prevalentemente quelle legate ai trasporti (e nemmeno tutte). La concezione di opera pubblica è, invece, molto più ampia, più variegata e dovrebbe essere normata diversamente, a seconda del tipo di opera pubblica cui ci si riferisce.

Viene introdotta, inoltre, una sorta doppio regime: diverse opere pubbliche, a causa della loro specialità — così viene detto —, sono assoggettate ad una sorta di procedura d'urgenza al fine di semplificare; per altre opere pubbliche, invece, di cui si dibatte negli enti locali e nelle regioni nel nostro paese e vengono adottate procedure completamente diverse. In questo modo ci troveremo di fronte ad una sorta di regime di specialità che va a discriminare i diversi enti ed istituzioni dello Stato. Vorrei ricordare che, a questo proposito, nella precedente seduta del Parlamento, abbiamo presentato una pregiudiziale di costituzionalità poiché non riteniamo che le opere pubbliche possano essere soggette ad una sorta di doppio regime.

Infine, introduce una serie di procedure inerenti l'opera pubblica che tolgono, o mettono fortemente in discussione, le forme di controllo da parte del pubblico, non solo da parte dello Stato e delle sue diverse articolazioni, ma anche da parte del sistema degli enti locali.

Perché è una legge antifederalista? È una legge antifederalista e contro il principio di sussidiarietà. Dai colleghi che mi hanno preceduto sono stati già richiamati diversi esempi rilevanti da questo punto di vista. Com'è possibile che un ente locale, un qualsiasi comune, non abbia voce in capitolo quando, sul suo territorio, si insedia un sistema produttivo strategico? Nella legge non è previsto che il comune di «vattela a pesca» possa esprimere la propria opinione se, nel suo territorio,

viene costruito un qualsiasi petrolchimico: si ritrova un petrolchimico. Vorrei sottolineare che ciò è assolutamente in spregio a norme elementari di legge che prevedono che la disciplina urbanistica sia in capo agli enti locali e alle regioni. Quando il Governo decide di costruire nel mio comune un petrolchimico senza che io, su ciò, abbia voce in capitolo (perché, altrimenti, non ho capito quali siano gli insediamenti produttivi strategici), si è in spregio alla disciplina urbanistica, ossia si toglie un potere che da sempre la legge ha attribuito agli enti locali e alle regioni. E ciò, devo dire, se fosse stato seguito un po' di buon senso, si poteva emendare tranquillamente in Commissione. Che cosa hanno a che fare, infatti, gli insediamenti produttivi strategici con le grandi opere? Si poteva tranquillamente emendare il testo e prevedere, per gli insediamenti e gli ammodernamenti produttivi strategici, discipline specifiche. Su ciò eravamo assolutamente disponibili a discutere com'è noto e come sa bene il Presidente.

Il referendum fa sì che le regioni non siano un succedaneo nei confronti del Ministero dei lavori pubblici, per cui si programmano le grandi opere sentite le regioni. Il referendum fa in modo che tutti siano su un piano di parità: Stato centrale, regioni, province e comuni. I diversi organismi in cui è articolato lo Stato sono su un piano di parità; non c'è il «sentite le regioni». La pianificazione, soprattutto quella in materia di trasporti, si costruisce alla pari; non è un pianificazione gerarchica per cui c'è qualcuno che costruisce le priorità e gli altri seguono, sentite le regioni. Si espropria, ossia si mette in discussione un altro dei principi basilari del nostro ordinamento, soprattutto alla luce del nuovo referendum. Non so cosa obietterà la Corte costituzionale rispetto a questo articolo, poiché riteniamo che lo stesso venga assolutamente messo in discussione dalla stessa.

Inoltre, il fatto che al CIPE spetti la decisione in materia di opere pubbliche, usando gli apparati del Ministero dei lavori pubblici per istruire le pratiche, toglie addirittura al Ministero una serie di suoi

poteri per delegarli interamente al CIPE. Anche questo, devo dire, è un modo molto discutibile di sovvertire modalità di vita e di ordinamento all'interno della Repubblica italiana.

Ora — lo spiegava bene l'onorevole Vigni nel corso del suo intervento — non siamo assolutamente contrari, anzi, siamo per condurre una forte opera di modernizzazione delle infrastrutture, in generale, nel nostro paese.

Noi non pensiamo che il tema della modernizzazione sia appannaggio del centrodestra; al contrario, si tratta di un tema che ci appartiene interamente e, pertanto, intendiamo praticare fino in fondo questo terreno. Tuttavia, si può ritenere che la modernizzazione implichi soltanto la realizzazione di strade? Il tema della modernizzazione riguarda la maggioranza delle opere pubbliche; eppure, non si capisce, ad esempio, se il riassetto idrogeologico — estremamente importante per molte zone del nord, del centro e del sud — sia previsto nella legge. La nostra impressione è che, quando parla di modernizzazione, il centrodestra si riferisca solamente alle strade e non, invece, ad un'opera più profonda che riguardi altri settori ugualmente importanti per il nostro paese.

D'altro canto, rileviamo che le risorse pubbliche sono assolutamente modeste rispetto all'obiettivo di intraprendere un'opera di modernizzazione: lo sappiamo bene noi che abbiamo condotto il risanamento finanziario del nostro paese. Se ciò è vero, penso, in primo luogo, che occorra decidere bene gli obiettivi; in secondo luogo, che si debba avere la capacità di attivare risorse private. Ma se è necessario attivare risorse private, non penso che un privato sia disponibile ad investire nella realizzazione di un'opera pubblica se non ne possa ricavare un tornaconto, un utile; e questo restringe immediatamente la tipologia degli interventi, poiché la finanza di progetto non può essere attivata per tutti gli interventi pubblici necessari alla modernizzazione di un paese. Io vengo da Venezia, dove il ministro Lunardi ha affermato che finalmente verranno attuate le opere mobili alle bocche di porto. Bene,

ma poiché si tratta di un'opera da 8 mila miliardi, mi sembra un po' difficile che si possa attivare al riguardo la finanza di progetto. Fatti i conti di tutto quello che il ministro Lunardi ha promesso in giro per l'Italia nel corso di queste settimane, ho qualche dubbio che i famosi 50 mila miliardi annunciati con il DPEF siano sufficienti. Allora, o le opere da lui promesse sono un po' come gli aerei di Mussolini oppure, francamente, vorremmo capire — siamo di fronte ad uno dei punti che maggiormente ci lasciano perplessi — quali siano le priorità che questo Governo si dà.

In ogni posto d'Italia in cui si rechi, il ministro Lunardi promette un'opera pubblica. Si sono verificati, così, alcuni episodi di assoluto interesse. Egli ha rilasciato un'intervista a *Panorama* in cui ha affermato: « A fine settembre faremo l'elenco delle opere che possono partire, distinguendo quelle completamente nuove da quelle già finanziate e mai partite per blocchi procedurali: ambientali, monumentali e archeologici ». Ebbene, ho esaminato il disegno di legge finanziaria, ho letto attentamente i giornali, ma ho constatato che a tutt'oggi il ministro non ha ancora reso noto l'elenco delle priorità relative alle opere suddivise tra quelle in cui interviene direttamente lo Stato, quelle dove l'intervento dello Stato è parziale e quelle in cui si fa interamente finanza di progetto. Nell'intervista menzionata — eravamo a luglio — nel rispondere all'intervistatore che gli chiedeva del famoso « passante di Mestre », il ministro Lunardi ha altresì affermato: « Occorre un mese per scegliere, con la regione, tra il progetto di superficie e quello sotterraneo ». Sabato scorso il ministro Lunardi ha rivelato che realizzerà contemporaneamente il progetto di superficie e quello sotterraneo. Benissimo, li faccia; ma ci dica con quali risorse e ci dica, finalmente, qual è l'elenco delle opere.

In realtà, se andiamo a verificare, nel disegno di legge finanziaria scopriamo cose assolutamente singolari in relazione ad opere o gruppi di opere che attengono alla modernizzazione del nostro paese.

Vorrei premettere che il Governo, il Presidente Berlusconi in particolare, ha affermato nell'intervista di cui ho detto che aveva scelto Lunardi perché era uno che sapeva fare le opere pubbliche, altrimenti sarebbe andato a fare i marciapiedi. Intendo per opere pubbliche, per modernizzazione del paese, un complesso di operazioni che tendano a rimettere il nostro al passo con gli altri paesi. Ad esempio, scopriamo che per l'operazione « autostrade del mare », vale a dire quella che dovrebbe interamente modernizzare il sistema del cabotaggio marittimo, una delle grandi operazioni, da molto tempo attesa, il Governo stanziava 158 miliardi in tre anni e che per il trasporto rapido nei sistemi urbani — a proposito, come diceva il collega Realacci del rispetto del protocollo di Kyoto e del passaggio dal trasporto su gomma a sistemi moderni — stanziava 300 miliardi in tre anni.

Però, troviamo svariate migliaia di miliardi per acquistare autobus. Quindi, l'opposto di ciò che ci viene chiesto dalla Comunità internazionale per applicare il protocollo di Kyoto.

Troviamo, poi, in un settore che, sempre all'interno di quello delle infrastrutture e dei trasporti, è strettamente collegato alla necessità di creare un forte sistema di cabotaggio (mi riferisco al sostegno alla navalmeccanica minore), 84 miliardi in tre anni. Successivamente, per gli interventi relativi ad altre autostrade — dalla variante di Valico ad altre —, troviamo risorse assolutamente limitate.

Allora, mi chiedo: le risorse che mette a disposizione o alle quali si riferisce il ministro Lunardi servono per fare le opere o per pagare gli studi di progettazione sulla base dei quali realizzare le opere? Il mio sospetto è che questo sia un provvedimento per gli studi di progettazione per queste opere. Il mio sospetto è che questo sia un provvedimento per chi progetta le opere, non per chi le esegue.

E qui veniamo ad uno dei punti che noi maggiormente contestiamo: l'idea, introdotta da questa legge, del *general contractor*. Prima osservazione: chi è il *general contractor*? Noi ci saremmo aspettati un

tentativo di disciplinare questa materia — e sarebbe stato estremamente importante, dal momento che si pensa di attivare 50 mila miliardi di finanziamenti privati (OPEV) — e che coloro che devono attivare questi 50 mila miliardi (cioè il *general contractor*) fossero ben definiti.

È una banca? Non si capisce. È una finanziaria? Non si capisce. È un grande studio di progettazione? Non si capisce. È un gestore? No, perché, cosa singolare, la legge, in modo esplicito, ci spiega che il *general contractor* non può essere il gestore dell'opera.

Ci viene spiegato che, nella stragrande maggioranza dei paesi europei, il *general contractor* è spesso colui che gestisce l'opera, altrimenti non si riesce a capire in quale maniera il finanziamento potrebbe rientrare. Il provvedimento, invece, così come è impostato dal ministro Lunardi, esclude esplicitamente che il gestore sia anche il *general contractor*.

Allora, vedete, il nostro sospetto è che in realtà si tratti di grandi studi di progettazione; il sospetto è che il *general contractor* sia un grande studio di progettazione, il quale, contemporaneamente, progetta, fa da stazione appaltante e va in cerca di finanziamenti, cioè una di quelle figure che un ministro dei lavori pubblici della prima Repubblica, in una qualche maniera, attivò con grande disinvoltura. Si ripropone cioè lo stesso identico meccanismo che, in altri anni, ha determinato leventure e le sventure di qualche ministro dei lavori pubblici della Repubblica italiana.

Non si capisce perché non si voglia definire correttamente la figura del *general contractor* e non si dica — come si fa dappertutto — che il *general contractor* è anche gestore; altrimenti, non si riesce a capire come si rientra dai soldi.

Altra questione. Salta interamente, attraverso questa procedura, il ruolo di controllo degli enti locali. Ad esempio, mi domando: se non esiste un elenco di queste opere — e in finanziaria non c'è —, quale ruolo di controllo il Parlamento italiano — tutti noi — può esercitare rispetto alle priorità? Questo è un punto

assolutamente importante. In quale maniera, chi di noi, in quale modo potremo svolgere un computo di verifica?

Infine, due ultime osservazioni. La prima è che noi abbiamo presentato, in materia di rifiuti, gli emendamenti che ci erano stati proposti dalle aziende pubbliche e private che agiscono nel settore. Niente di politico, niente di ideologico, abbiamo semplicemente preso gli emendamenti che ci erano stati forniti da Federaambiente, dalle aziende private, e li abbiamo presentati. Cosa di assoluto buon-senso. Come sempre è successo, ci si è rifiutati di discutere anche gli emendamenti presentati dalle associazioni imprenditoriali. Allora, lasciatemi dire che si introducono, ad esempio nella parte inerente ai rifiuti, alcuni « mostri ». Vorrei che si pensasse alle conseguenze, ...

PRESIDENTE. Onorevole, la invito a concludere.

MICHELE VIANELLO. Ho finito, Presidente. Questa legge comporta conseguenze, che derivano dal fatto di togliere l'obbligo di tenuta di registri di carico e scarico per parti rilevanti del sistema di imprese che gestiscono i rifiuti.

Questo Parlamento, tra qualche settimana, metterà in piedi una Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti in tutta Italia. Contemporaneamente, con questo disegno di legge, il ministro Lunardi, il centrodestra, eliminano alcuni strumenti dal sistema dei controlli sul ciclo dei rifiuti in Italia.

Ci sembra, francamente, che in tal modo, non solo, sia stato introdotto, surrettiziamente, un argomento che nulla aveva a che fare con le grandi opere pubbliche, ma, che, contemporaneamente, vengano introdotti principi totalmente pericolosi.

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

È iscritta a parlare l'onorevole Zanella. Ne ha facoltà.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, il fatto che un'altra deputata che proviene da Mestre (Venezia) prenda la parola (abbiamo appena ascoltato l'onorevole Vianello) sta a significare quanto grande sia la preoccupazione per questo provvedimento e per le conseguenze dirette che può avere sul nostro territorio. Vorrei sottoporre alla vostra attenzione alcune considerazioni di carattere generale, allo scopo di meglio inquadrare le questioni di merito che verranno illustrate, domani, con la presentazione degli emendamenti.

Il disegno di legge al nostro esame intende porre le basi per una accelerazione dello sviluppo economico, produttivo e infrastrutturale del paese. L'obiettivo dichiarato è la modernizzazione del sistema che passa, principalmente, attraverso la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti industriali strategici e di preminente interesse nazionale, che il Governo individua, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, mediante un programma, alla cui definizione possono concorrere le regioni. Detto programma confluirà nel Documento di programmazione economico-finanziaria in cui saranno indicati, anche, i relativi finanziamenti. Il programma, poi, dovrà essere approvato in sede CIPE entro la fine dell'anno.

Altri due settori considerati, che, evidentemente, sono ritenuti parte integrante del volano che consentirà il rilancio economico produttivo, sono quello immobiliare e quello della gestione dei rifiuti.

Il disegno di legge, definito, anche dal relatore, come un robusto e convinto provvedimento teso alla semplificazione delle procedure, rivela, in realtà, più di un problema (come è stato ampiamente illustrato in sede di esame delle questioni pregiudiziali) in ordine alla sua legittimità costituzionale, con il pericolo che si apra una stagione di gravi contenziosi di carattere amministrativo, di ricorsi ed eccezioni di costituzionalità, forse, anche, di infrazioni a livello di diritto comunitario. Lungi

dal centrare l'obiettivo che si prefigge (celerità nelle scelte e nella realizzazione di infrastrutture e insediamenti strategici per il paese) il provvedimento rischia, viceversa, di creare una vera e propria palude in cui impantanare gli atti che ne derivano.

Il disegno di legge prefigura un vero e proprio attacco alle competenze delle regioni e degli enti locali: introduce una normativa speciale all'interno della disciplina delle opere pubbliche e perfino degli insediamenti produttivi; cancella la cosiddetta legge Merloni; attribuisce poteri enormi, inauditi, all'esecutivo, dalla cui discrezionalità dipenderanno le scelte relative alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi più importanti, anche sotto il profilo della localizzazione e della compatibilità ambientale; conferisce al CIPE — è stato già detto e ribadito più volte oggi — un ruolo improprio attribuendogli, all'articolo 1, comma 2, lettera c): «...di valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera...», istituendo, così, un rapporto tra regioni e Stato simile a quello esistente tra circoscrizioni e comune.

Un colpo letale alla certezza del diritto all'ambiente viene inferto attraverso l'attribuzione della delega al Governo per riformare le procedure di valutazione di impatto ambientale, con il riferimento non a tutta la normativa comunitaria in materia, ma al solo articolo 2 della direttiva europea concernente la valutazione di impatto ambientale che, guarda caso, prevede che per alcune opere si possa non dar luogo alla valutazione stessa. Ebbene, così si apre non una contraddizione, ma un abisso proprio nella concezione stessa di sviluppo, di modernizzazione, di ambiente e del loro governo, concezione che si credeva condivisa almeno nei presupposti di fondo; una cultura del fare che si traduce in un disfare l'ambiente: un'idea di gestione del territorio — che si evince dalla lettera e dallo spirito del disegno di

legge — che non prende lezione da un drammatico passato e dalla dura eredità che il presente ancora sconta.

Non c'è, come sottolineato da altri colleghi che mi hanno preceduto, consapevolezza della necessità di una programmazione nell'individuazione delle priorità atte primariamente ad affrontare problemi infrastrutturali drammatici e di fondo, quali il dissesto idrogeologico e lo squilibrio del sistema dei trasporti, tutto sbilanciato sulle strade e le autostrade.

Inoltre, sono proprio le opere infrastrutturali e gli impianti produttivi di portata strategica nazionale a presentare problemi di impatto ambientale, nonché problemi di natura sociale, economica, finanziaria, progettuale, che coinvolgono e riguardano direttamente le comunità locali, le quali hanno il sacrosanto diritto di poter partecipare ai processi decisionali decisivi per il loro territorio. Non può essere negata l'espressione della volontà democraticamente espressa secondo i principi e le competenze costituzionalmente previste. Vi sono già gli strumenti normativi per tenere insieme democrazia, trasparenza ed efficienza; ci sono buone pratiche — per esempio quella del *notice and comment*, adottata negli Stati Uniti per affrontare le scelte di sviluppo territoriale ed urbanistico — che danno luogo ad una vera e non demagogica partecipazione interattiva.

Il perché certi nodi cruciali del sistema infrastrutturale del nostro paese non siano stati sciolti — quali quello, per citarne uno, riguardante la tangenziale di Mestre, che conosco molto bene — non ha nulla a che vedere con l'aspetto strettamente legislativo...

PRESIDENTE. Onorevole Zanella, la invito a concludere.

LUANA ZANELLA. ...né l'imposizione da Roma di soluzioni progettuali e di localizzazione può ottenere il risultato sperato. Nel periodo di Tangentopoli non c'erano gli orpelli — chiamiamoli così — della legislazione successiva: non mi sembra tuttavia che i 50 mila miliardi di

investimenti (triennio 1989-1991) abbiano prodotto chissà quali opere o risolto i problemi di fondo. Un provvedimento teso alla realizzazione celere di infrastrutture ed insediamenti di carattere strategico non può e non deve prescindere da regole e procedure che garantiscano pubblicità, controllo, valutazione d'impatto ambientale. Perfino il piano dei trasporti che, pure invocato come documento di riferimento...

PRESIDENTE. Onorevole Zanella, il tempo a sua disposizione sta per scadere; la invito pertanto a concludere il suo intervento.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, mi scusi, ma il tempo che mi è stato assegnato...

PRESIDENTE. Onorevole Zanella, era di 9 minuti. Lei sta per oltrepassare tale limite.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, veramente mi era stato detto che si trattava di un tempo superiore ai 9 minuti!

PRESIDENTE. Otto minuti e 59 secondi. Onorevole Zanella, le chiederei cortesemente di concludere il suo intervento.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, concludo brevemente e chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna delle mie considerazioni integrative.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza senz'altro. Prego, concluda pure.

LUANA ZANELLA. Concludo dicendo che perfino il piano dei trasporti — che è invocato come documento di riferimento — viene di fatto annullato come strumento di pianificazione, dal momento che le eventuali nuove opere, frutto di scelta — badate bene — da parte dell'esecutivo nazionale, lo modificano automaticamente. Mi riservo, quindi, di svolgere il resto delle mie

considerazioni in sede di esame degli emendamenti e discussione sugli stessi.

PRESIDENTE. La ringrazio onorevole Zanella, vorrei però ricordarle che, quando ho comunicato il tempo assegnato ad ogni gruppo parlamentare, ho precisato che lei aveva a disposizione 9 minuti.

È iscritta a parlare l'onorevole Abbondanzieri. Ne ha facoltà.

MARISA ABBONDANZIERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, il disegno di legge che questa settimana il Parlamento si appresta a discutere e a votare — definito legge-obiettivo o legge sulle grandi opere — chiuderà un ciclo inaugurato dal nuovo Governo.

Lo chiude, del resto, nel modo in cui lo ha aperto, con provvedimenti-immagine, blindati, dal contenuto forte e spregiudicato, caratterizzati politicamente da connotati di destra e liberisti, che premiano prevalentemente i ceti più forti, più scaltri e quella società che vuole regole per gli altri ma non per se stessa.

Il mosaico si compone di un disegno spregiudicato che parla con gli slogan, che rompe i processi che si sono avviati sul piano della programmazione e della semplificazione. Si tratta di un percorso che non si pone l'obiettivo di aggiustare ed adeguare la legislazione — magari carente e superata — ma che tende, innanzitutto, a gettare discredito sui governi precedenti, salvo poi riconoscerne — sotto tono — i metodi, i percorsi intrapresi e l'avvio delle riforme compiute. L'onorevole Vigni, che mi ha preceduto, ha ben argomentato da questo punto di vista.

Il ministro Lunardi meno di un mese fa, in un'intervista rilasciata al quotidiano *la Repubblica*, ha dichiarato: « Chiedo collaborazione ed offro disponibilità al confronto nell'interesse del paese, perché ci troviamo di fronte alla possibilità di colossali investimenti previsti per opere infrastrutturali nel prossimo quinquennio ». Non ultimo, lo ribadiva sabato a Crotone qualche esponente del Governo.

Signor ministro, non abbiamo visto traccia di tale disponibilità. Il provvedi-

mento è giunto alla Camera blindato, arriva blindato in Assemblea e uscirà come è entrato; almeno questo è quanto dichiarate. A tale proposito, non ci si irri se poi vengono presentati 2.500 emendamenti, perché ciò è il frutto di un atteggiamento a priori ed è la risposta alla blindatura.

Del resto, in occasione della prima lettura al Senato, vi era l'opportunità di aggiustare il testo e di trovare componimenti. Si guardino allora gli emendamenti, si distingua tra essi, si valutino quelli che farebbero migliorare la legge, se ne colga fino in fondo lo spirito, perché ad approvare una legge migliore ci guadagnano tutti: il Governo, l'opposizione, ma soprattutto i cittadini.

Tuttavia, tale scenario non ci è dato, perché la filosofia che vi muove ve lo impedisce. Il ministro alcuni giorni fa dichiarava, sempre alla stampa, (l'aveva detto anche in Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici durante le audizioni svolte nel mese di luglio) che questo paese, più del ponte sullo stretto di Messina, ha bisogno di affrontare altre emergenze, a cominciare dal dissesto idrogeologico che costa al paese 12.000 miliardi; ha bisogno di piani di intervento per dighe, acquedotti, porti ed aeroporti e non solo di strade e ferrovie.

Ebbene, alcuni degli emendamenti che il gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo hanno presentato in Commissione — e che ripresenteranno in Assemblea — vanno in quella direzione e cioè tendono ad ampliare il raggio d'azione della legge-obiettivo. Perché il Governo non li ha accolti? Perché non ci ha tolto il dubbio che con questo disegno di legge si pensa solo alla mappa delle strade ed al pennarello con cui in televisione avete tracciato i percorsi sulle carte geografiche?

Perché non si è inserito tra le infrastrutture l'intero settore della difesa del suolo, del ciclo dell'acqua e del mantenimento dell'ambiente? Avreste dimostrato una visione più ampia e, soprattutto, avreste dimostrato una corrispondenza tra ciò che dichiarate e ciò che proponete e fate.

L'atto Camera n. 1516 si pone, inoltre, in contraddizione con quanto più volte

avete affermato anche in questi giorni rispetto al federalismo, ai contenuti della riforma che i cittadini hanno approvato con il referendum del 7 ottobre. La legge obiettivo è centralistica, viola le autonomie locali in contrasto con le modifiche al titolo V della Costituzione, appunto approvate dal Parlamento e confermate dal referendum. Il Governo fa il programma, il CIPE decide le opere da fare: in questo modo si espropriano le regioni e gli enti locali delle proprie competenze.

La delega al Governo è di portata ampia ed indefinita, in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione che la chiede definita. Si azzera il quadro delle garanzie, anche giurisdizionali, che assistono gli atti amministrativi. I cittadini casualmente interessati all'opera che il Governo ha inserito nel programma da realizzare vedranno soppressi i loro diritti e si configura il rischio che vi sia un'impugnativa in via amministrativa degli atti inerenti un'opera prima dell'adozione del decreto delegato e poi, con l'emanazione del decreto, una copertura dei vizi di legittimità delle procedure amministrative che saranno comunque poste in essere.

I comuni, in quanto titolari di funzioni riguardanti il territorio, non sono stati inseriti nella dinamica codecisionale. Anche questo straccia, se volete, quella vostra cultura che, alla prova dei fatti, si mostra come lo specchietto per le allodole per attirare soltanto consensi. Eppure, l'attenzione relativa ai comuni ed agli enti locali era dovuta in nome del fatto che le scelte, in quel modo, si migliorano e si fanno con il consenso.

Un sondaggio di pochi giorni fa, fatto dall'istituto Cattaneo su commissione dell'associazione della comunicazione pubblica, rivela che in nessuna regione italiana i cittadini preferiscono che sia il Governo nazionale a decidere della costruzione di un'opera pubblica, soprattutto se ha un elevato impatto ambientale. Anche questo sta a dimostrare che cautela ed equilibrio, invece di strappi e proclami politici, gioverebbero a tutti noi e gioverebbero al paese.

Pensavo in questi giorni, riguardando il testo del provvedimento in esame, ad alcune interviste rilasciate dal ministro Lunnardi nel corso di questi mesi. Bisognerà tenerle presenti per verificare questa legge. Egli dice: cinque anni per la variante di valico, sei anni per il passante di Mestre, quattro anni per la Salerno-Reggio Calabria, otto per il ponte sullo stretto di Messina. Vedremo. Per quanto riguarda la variante di valico tra otto mesi — lo diceva a luglio — inizieranno i lavori, perché sceglieremo un *general contractor* che garantisca tutte le fasi fino al completamento dell'opera: vedremo. Per quanto riguarda il passante di Mestre ha parlato il collega Vianello: vedremo.

Quando diciamo questo, naturalmente, non lo diciamo sperando che avvenga il contrario di quello che tutti desideriamo. Siamo preoccupati quanto voi del fare le opere, le infrastrutture strategiche, ma non abbiamo disprezzo per cosa pensano gli enti locali, i cittadini, i comitati, coloro che vivono in un territorio, in una vallata. Invece, abbiamo di fronte provvedimenti fortemente centralizzati e viene dimenticato il senso dell'equilibrio, il senso del trovare garanzie che debbono intervenire al momento della progettazione preliminare attraverso un'idonea pubblicazione ed accessibilità degli atti che, magari, diano la possibilità di esprimersi senza alcun potere di veto.

Su quali strumenti possono contare i comuni per formulare varianti migliorative nel termine di soli 90 giorni? Occorre interagire a monte, a livello della progettazione preliminare e, quindi, della localizzazione, altrimenti l'ente locale non potrà svolgere un suo ruolo.

Quanto al regime speciale della valutazione di impatto ambientale, proprio per le grandi opere ne servirebbe di più e credo che questo sia quasi lapalissiano.

Invece, c'è un meccanismo inversamente proporzionale e i fatti lo spiegano chiaramente. L'introduzione della figura del contraente generale è l'ammissione che il soggetto pubblico, quale stazione appaltante, non è in grado di gestire tutto il processo costruttivo. Perché si ha questa

visione e si è così ideologici nelle impostazioni? Quali interessi si nascondono dietro questa cornice? Si cela una nuova cornice professionale, imprenditoriale, economica o, forse, il ritorno al famigerato istituto della concessione, che tanti danni ha prodotto a questo paese? Si vuole semplificare per smantellare definitivamente le regole che garantiscono la trasparenza e la correttezza del mercato; si vuole ritornare a quel meccanismo che aveva consentito ad Edoardo Longarini di diventare imprenditore ricco, corrotto e corruttore, che riscuoteva dallo Stato, costruendo la sua lotteria, e non terminava nemmeno una strada, nessun intervento per il quale lo Stato pagava fior di miliardi: mi auguro di no.

Mi auguro che non si voglia riaprire una stagione nella quale, in nome dell'efficienza e dei tempi brevi, si erano creati mostri che già abbiamo visto. Perché il *general contractor*, che deve agire meglio e più in fretta, non è configurato come un soggetto giuridico avente le caratteristiche di pubblico servizio, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 533 del 1986, con l'eccezione per la quota minima di capitale pubblico che può essere diversa dal 20 per cento minimo vigente?

Domani che cosa dobbiamo aspettarci dalla possibilità che verrà fornita al *general contractor* di ottenere, anche in corso d'opera, un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento economico dell'impresa? Ce lo diranno i fatti e ci auguriamo di non scorgere cose già viste, per le quali sono state emesse sentenze che detengono alcuni personaggi in regime carcerario.

Il disegno di legge n. 1516 agisce anche sul versante relativo ad un altro slogan: «Liberi a casa propria». Voi sapete perfettamente di consumare un inganno, ma questo non vi interessa: predisponete una legge e pensate ai titoli sui giornali. L'inganno si consuma e, tutto sommato, lo affermate anche nella relazione che accompagna l'atto, quando affermate che i commi da 6 a 14 dell'articolo 1, riguardanti la denuncia di inizio di attività in edilizia, hanno sostanzialmente anticipato la decorrenza di iniziative legislative as-

sunte dal precedente Governo. Va ricordato, infatti, che la legge n. 662 del 1996 aveva già introdotto la DIA per restauro e manutenzione, escludendo ristrutturazioni e nuove costruzioni.

Il testo unico per l'edilizia varato dal Governo Amato, pronto per la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* e concernente il riordino di leggi e regolamenti in materia di costruzioni private, è ormai approvato anche dalla Corte dei conti ed entrerà in vigore il 1° gennaio 2002. Esso introduce molte novità, nel segno di un percorso che si dimostra essere un progetto nel governo e nell'urbanistica del territorio: istituisce lo sportello unico, rende facoltativo il parere della commissione edilizia, estende la DIA oltre che al restauro e manutenzione, alla demolizione, alla ricostruzione e alla ristrutturazione edilizia senza aumenti di unità immobiliari, volume, sagoma e prospetti.

Voi trasformate la DIA in super DIA, diventando applicabile anche agli interventi di ristrutturazione con modifiche rilevanti di ampliamento e di nuova costruzione: qui stanno l'inganno e lo strappo. Noi non abbiamo contestato questo tema, poiché il testo unico approvato dal centrosinistra andava in quella direzione, ma vi abbiamo proposto di inserire modifiche fortemente migliorative, capaci di garantire ognuno di noi e tutti i cittadini, e vi abbiamo proposto di mantenere quanto già previsto dal testo unico: ristrutturazione edilizia senza aumenti di unità immobiliare, volume, sagome e prospetti: avete risposto di no.

La vostra norma sarà portatrice di contenzioso, di irresponsabilità, altro che di libertà! Oltre che essere liberi a casa propria, bisognerebbe essere liberi insieme: l'interesse del singolo può compromettere il patrimonio collettivo, incentivando fenomeni di abusivismo, soprattutto in alcune parti del paese.

Esaminando il provvedimento nel merito, quando, ad esempio, nel comma 6 dell'articolo 1, fate riferimento alla dicitura «a scelta dell'interessato», non vi ponete il problema dell'ambiguità della formulazione. Questo provocherà solo

confusione e difficoltà gestionali, perché il regime sanzionatorio cambia tra opere soggette a concessione o autorizzazione ed opere soggette a DIA, ma anche perché ci si pone di fronte alla pubblica amministrazione come se quest'ultima si dovesse attrezzare su un doppio binario; ciò appesantirà tutto. Conoscete poco i piccoli comuni e, probabilmente, il ministro Lunnardi non li conosce affatto!

Vi è, inoltre, un aspetto inquietante, evidenziato dal contenuto della lettera *b*), comma 6, dell'articolo 1, che rappresenta la lettera più importante di questo comma. Essa non si confronta con l'inadeguatezza della strumentazione urbanistica ed edilizia vigente che, forte di un controllo esercitato fin qui dalla commissione edilizia, assoggetta vaste porzioni dell'edificato esistente alle ristrutturazioni edilizie, con la finalità di mantenere, comunque, quegli elementi architettonici più rilevanti che caratterizzano, attraverso l'edificio stesso, la scena urbana.

Bastava escludere dalla predetta possibilità interventi ricompresi nella specifica sperimentazione, da adottare con delibera del consiglio comunale, che individuasse quel patrimonio urbano dotato di una specifica riconoscibilità storico-testimoniale tale da sottrarlo alle procedure semplificate di questa legge.

Voi lo sapete che abbiamo ragione, voi sapete che i nostri emendamenti andavano in questa direzione, voi sapete che, nelle nostre città, vi sono parti di edificati che vanno preservati da operazioni forti. Se aveste accolto i nostri emendamenti, la legge si sarebbe rafforzata, sarebbe migliorata; avreste, ad esempio, eliminato i motivi che ci inducono a non votare favorevolmente questa parte.

Anche per quanto riguarda le nuove edificazioni, non si può pensare di ricondurre ai professionisti ciò che non è riconducibile alle loro responsabilità, ovvero la presenza di caratteri intrinseci alla pianificazione attuativa perché solo la pubblica amministrazione, in quanto titolare della pianificazione, può nel merito

constatare, soppesare ed attestare l'esistenza dei requisiti previsti dalla lettera c), comma 6, dell'articolo 1.

Gli atti di asseveramento diventeranno il luogo del contenzioso; altro che semplificazione, si arricchirà la giustizia amministrativa e penale!

Se si è così concepita la norma sull'asseverazione, perché non avete introdotto l'asseverazione sul calcolo degli oneri di urbanizzazione? È questo il vostro modo di pensare ai comuni? Dove sono i sindaci, nonché i parlamentari della Lega che parlano di devoluzione? Rendete un cattivo servizio ai comuni e ai cittadini e rischiate di compromettere le entrate su questo versante.

Ma, al di là delle cose dette, va ribadito che intervenite, con i commi da 6 a 14, su una materia già devoluta, ricompresa — appunto — nell'articolo 117 della Costituzione, che appartiene alla cosiddetta legislazione esclusiva.

Comunque — e mi avvio alla conclusione — credo che le ragioni per essere contrari a questo provvedimento siano molte, tranne nell'ipotesi in cui dovesse accadere qualcosa, in quest'aula, nei prossimi giorni.

È un disegno di legge liberista, spregiudicato, che mette a rischio, in parte, anche la qualità del vivere dei nostri centri. È un provvedimento blindato, immutato, nonostante le finte aperture del ministro. Avevamo lavorato per migliorarlo positivamente, non avete accolto nulla, la situazione si commenta da sé! Avete rinunciato alla possibilità di fare una buona legge, non soltanto una legge obiettiva.

Tuttavia — tra qualche mese, tra qualche anno — i primi ad essere perplessi sarete proprio voi!

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

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame — com'è stato testé ricordato — arriva in aula blindato.

Signor Presidente, signor ministro, o meglio, signor ministro assente, i rappre-

sentanti del ministero sono, addirittura, due: vedremo se due sottosegretari di Stato fanno un ministro. Si tratta di un problema delicato dal punto di vista costituzionale.

PRESIDENTE. Purtroppo, in questo caso, onorevole Acquarone, un ministro fa un ministro, due sottosegretari fanno due sottosegretari.

ROBERTO TORTOLI, *Sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio.* Di due ministeri, però!

LORENZO ACQUARONE. Il signor ministro, in una battuta infelice, che gli è perdonata per la sua inesperienza, ha sostenuto che bisogna abituarsi a convivere con la mafia; intervenendo durante l'esame delle questioni pregiudiziali, mi ero permesso di dirgli che sarebbe stato opportuno che si abituasse a convivere un po' anche con il Parlamento.

Ci sono due modi per porsi nei confronti di questo disegno di legge. Uno — e sarei tentato di seguirlo — è quello di porsi in modo radicalmente contrario. È un disegno di legge che stravolge un certo sistema; è un disegno di legge falsamente liberista, che favorisce qualche grande gruppo e non, invece, l'attività di molte piccole imprese; è un disegno di legge che va contro il principio logico e fondamentale che aveva ispirato diverse leggi precedenti, ed in particolare la Merloni: attribuire importanza alla pubblica amministrazione attraverso la valorizzazione della fase progettuale, distinguendo la fase della progettazione da quella dell'esecuzione.

Ci si potrebbe porre, quindi, in modo radicalmente contrario. La mia intenzione non è stata questa, né in Commissione, dove sono intervenuto con un'invasione di campo, né successivamente; la mia intenzione era quella di portare un contributo, maturato dopo tanti anni di esperienza e di lavoro nel settore, teso a migliorare il disegno di legge. È un bel dire: il disegno di legge è blindato; ma, quando, come cercherò di dimostrare, il testo contrav-

viene, in alcuni suoi punti fondamentali, la normazione comunitaria e quella costituzionale, avete un bel dire che la legge è blindata. Essa è blindata per un certo periodo di tempo, salvo poi cadere sotto la scure, vuoi della Corte di giustizia di Lussemburgo, vuoi della Corte costituzionale. Dunque, le osservazioni critiche che cercherò di muovere sono ispirate dal principio dell'opposizione costruttiva: siamo di fronte ad un provvedimento; cerchiamo, se possibile, di formulare un testo migliore di quello che arriva blindato e che, a mio modesto avviso, presenta aspetti tali da renderlo facilmente vulnerabile.

Cominciamo dal primo. Viene scelta la via del *general contractor*. Nessuno mette in discussione che nel nostro paese vi sia bisogno di grandi infrastrutture; nessuno lo mette in discussione perché il paese ha, effettivamente, bisogno di grandi infrastrutture e perché ne ha bisogno un certo tipo di economia. Non era necessario che Roosevelt scoprisse il *new deal* per dimostrare come le grandi infrastrutture siano un volano per la ripresa dell'economia; esiste, infatti, un vecchio detto degli economisti francesi: *quand le bâtiment va, tout va*.

Dunque, non è in discussione il fatto che il paese abbia bisogno di grandi infrastrutture. Nel testo si dice: scegliamo il sistema del *general contractor*. Si tratta di una prova di sfiducia, di pesante sfiducia, nei confronti dell'amministrazione dei lavori pubblici, perché si arriva all'ipotesi del *general contractor* quando si ritiene che l'amministrazione non sia in grado di fare ciò che dovrebbe. Un elemento di fondo aveva fatto apprezzare la cosiddetta legge Merloni: almeno il momento della progettazione era stato riservato all'amministrazione, per creare una struttura amministrativa in grado di progettare e, una volta fatto il progetto, di controllare; in questo caso, noi affidiamo tutto ad un soggetto esterno, che si sostituisce completamente alla pubblica amministrazione.

È una scelta opinabile, ma è una scelta. Tuttavia, a questo punto, mi domando e domando a loro: è una scelta legittima dal

punto di vista della normazione comunitaria? Sappiamo che la normazione comunitaria ha completamente mutato il concetto della concessione come noi siamo abituati tradizionalmente a fare. Questo concetto, secondo la nostra tradizione, era quello di uno spostamento di funzioni dal soggetto pubblico a un soggetto privato, che svolgeva determinate funzioni pubbliche in qualità di sostituto della pubblica amministrazione. Tutta la logica comunitaria, che è ispirata anche a principi di altri ordinamenti giuridici, in particolare ai principi della *common law*, è su posizioni diverse, nel senso che tutte le norme comunitarie dicono che la concessione è equiparata all'appalto: ciò significa che portano la concessione fuori dal novero pubblicistico per inserirla nell'ambito delle strutture del diritto privato. Ma dicono una cosa più importante, che in questo momento mi preme mettere in rilievo: badate che la concessione è ammessa quando si tratta di una concessione di costruzione e gestione, anche eventualmente accompagnata da un prezzo, mai nelle ipotesi di concessione di sola costruzione. Qui si tenta di dire che questo affidamento non è una concessione, perché si dice che l'affidatario si distingue dal concessionario in quanto non ha anche la gestione dell'opera. Tuttavia, questa è una forma di *excusatio non petita*, perché allora, cercando di ricondurre questo istituto negli schemi giuridici su cui si pronuncia la Commissione europea, che cosa è? Probabilmente, potrebbe essere un affidamento di servizi pubblici, una concessione di pubblico servizio e, se così fosse, verrebbero snaturati i compiti affidati a questo pseudoconcessionario, in quanto non solo dovrebbe essere scelto tramite una gara ad evidenza pubblica, ma dovrebbe sempre sottostare alle gare a evidenza pubblica nell'affidamento dei lavori e delle opere. È inutile parlare tanto di trasparenza quando poi di trasparenti probabilmente — io non so come siano le nuove banconote di euro — ci saranno soltanto le banconote, perché temo tanto che attraverso questo sistema quella Tan-

gentopoli, che credevamo morta, possa risorgere: mi auguro che così non sia.

In ordine al secondo aspetto c'è un istituto, di cui tutti parlano bene, ed è la Conferenza dei servizi che riduce ad unità quella che prima era la singola posizione di ciascuna delle amministrazioni intervenienti. Vorrei sapere se chi ha proposto di modificare la Conferenza dei servizi con la previsione della facoltà, da parte di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominati, di proporre, in detta conferenza soltanto prescrizioni e varianti migliorative, che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, sappia che con questa norma ha ucciso l'istituto della Conferenza dei servizi. Infatti, in questo modo, rimane pienamente in vigore l'autonomia delle singole amministrazioni con il gioco dei balletti, per cui la Conferenza dei servizi, per come viene attuata, da norma di semplificazione è ora una norma di contenzioso. Io, che fuori di quest'aula un po' insegno diritto amministrativo amministrativo, ma un po' tanto faccio l'avvocato amministrativista, quando vedo norme di questo genere dovrei compiacermene perché presumo che aumentando il contenzioso aumenti il lavoro. Tuttavia, da quest'angolo visuale di rappresentante della collettività nazionale, non posso dire « è una norma sbagliata »; non ci vuole molto studio a far ritornare la Conferenza dei servizi nell'alveo della legalità.

Come nell'alveo della legalità dovrebbe tornare la norma nella quale si prevede che il concessionario di pubblici servizi può liberamente affidare l'esecuzione delle proprie prestazioni ad un soggetto terzo.

Dimentichiamo totalmente anche la norma sui subappalti e tutta la disciplina relativa all'appalto di lavoro. Su tutto ciò doveva esserci un minimo di riflessione, c'è ancora il tempo di farla, non sono norme che stravolgono la filosofia della legge — chiamiamola così —, tendono soltanto a fare in modo che essa risulti migliore. Vi sono invece delle disposizioni in ordine alle quali il richiamo è più fermo, più severo perché — in questo caso

— chi è un po' del mestiere vede dietro l'angolo la scure della Corte costituzionale.

L'abbiamo posta come questione pregiudiziale di costituzionalità e l'Assemblea l'ha respinta. Personalmente rimango fermo nella convinzione che un voto dell'Assemblea non può legittimare una norma se essa risulta oggettivamente incostituzionale.

Si è scritto che vi è una grossa limitazione dei poteri del giudice amministrativo dopo la stipula dei contratti di appalto. Badate: non dopo l'inizio dei lavori ma dopo la stipula dei contratti. Dopo l'aggiudicazione della gara vi è quindi fretta di stipulare il contratto poiché successivamente non è più prevista la possibilità di una reintegrazione in forma specifica, ma soltanto il risarcimento per equivalente. In sede di giudizio cautelare è prevista soltanto la concessione di una provvisoria.

Abbiamo sollevato la questione, la ripeto brevissimamente: badate, l'articolo 113 della Costituzione è chiaro nel suo secondo comma quando afferma che non può essere limitata la tutela giurisdizionale per determinate materie o per tipi di impugnazione. Noi, in questo caso, limitiamo per materie — quindi con violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 24 — poiché non si tratta di tutti gli appalti ma di un appalto, uno specifico appalto.

Su questa materia, a sollevarvi questo problema non è la modesta opinione del professor Acquarone in veste di parlamentare; il professor Acquarone ha l'obbligo di ricordarvi che la Corte costituzionale ha trattato per ben quattro volte la materia e per quattro volte ha detto: « Badate è sbagliato, è incostituzionale ».

Vedete, questa non è una colpa che attribuisco al Governo, perché in genere, riguarda tutti gli esecutivi. I Presidenti del Consiglio ai quali ho dato la fiducia — come Amato e D'Alema — hanno detto più volte che il ritardo nell'esecuzione di opere pubbliche era dovuto all'intervento dei TAR; ma la risposta è stata facile, se

l'amministrazione fa le cose perbene, non c'è spazio affinché il TAR o il Consiglio di Stato intervengano ad annullare.

In quel di Madrid sono riusciti a ricostruire il teatro « Reina Sofia » bruciato dopo « La Fenice » di Venezia. La colpa di chi è? La colpa è di chi non ha saputo amministrare le norme che aveva a disposizione, le quali consentivano anche una deroga alle norme vigenti. Hanno concesso quattro volte gli appalti in una maniera talmente vergognosa che per quattro volte — con tutta la buona volontà — il giudice amministrativo ha dovuto annullarli.

Ricordiamoci che la giustizia amministrativa tende, soprattutto e fondamentalmente, a che l'amministrazione si comporti bene. Soltanto la previsione di una possibilità di risarcimento per danni è illegittima costituzionalmente ed è illegittima anche a livello europeo; vale la pena di ricordare in quest'aula che la Corte di Strasburgo ha « fulminato » quella costruzione — prima giurisprudenziale e poi legislativa, della cosiddetta cessione invertita — affermando che non può essere consentito il restauro di una situazione giuridica violata soltanto con il risarcimento per equivalente e non invece con quello in forma specifica.

Norma quindi incostituzionale, che oltretutto lede il potere del giudice amministrativo; è vero che si tratta di una legge delega (c'è tempo anche in sede di delega di non darvi applicazione) ma il primo TAR che si vedrà in qualche modo tagliare le unghie nei suoi poteri la rimetterà alla Corte Costituzionale. Alla Corte costituzionale invece in via diretta si appelleranno subito le regioni, in quanto relativamente a questa materia vi sono una serie di disposizioni che in nessun modo...

PRESIDENTE. Onorevole Acquarone, si appresti a concludere. Le ho concesso più tempo...

LORENZO ACQUARONE. Quanto ho parlato?

PRESIDENTE. Le ho concesso quattro minuti, in totale ha parlato 17 minuti, in

attesa che arrivasse il suo collega di gruppo Iannuzzi.

LORENZO ACQUARONE. Concludo, signor Presidente... mi sia consentito contestare la decisione della Presidenza... mi scusi signor Presidente ...anche per la carica che in passato ho ricoperto non voglio piantare una grana su questo punto ma il contingentamento dei tempi non può mai avere un effetto retroattivo. Calcolare di togliere tempo ora perché già consumato in sede di esame di questioni pregiudiziali è una decisione della Presidenza su cui non mi sento di concordare. So che c'è una prassi in questo senso ma non la ritengo giusta perché chi ha parlato in sede di pregiudiziale, sapendo che c'è un contingentamento, avrebbe potuto limitare quel tempo per riservarlo in altra occasione; è un problema che forse la Giunta per regolamento dovrebbe riesaminare.

Signor Presidente, sulla questione dell'invasione della sfera costituzionalmente riservata alle regioni, in via amministrativa riservata alle regioni, ho da dir poco. Se questo provvedimento verrà approvato senza l'eliminazione dei commi da 6 in poi, la prima regione che solleverà un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale lo farà sparire. Perché dite che la norma relativa ai sopralzi è fondamentale per l'ordinamento giuridico? Francamente pensateci! Non mi occupo volutamente della materia dei rifiuti, che riguarda la terza parte di questo disegno di legge, se non per ricordare che vengono aumentati i casi di silenzio assenso. La Corte costituzionale, come la Corte di giustizia, le cui sentenze sono vincolanti nel nostro ordinamento al pari delle direttive, ha affermato due volte (una volta anche quest'anno) che il silenzio assenso in materia ambientale non è ammesso. È stato fulminato l'articolo 14 della vecchia « legge Merli » che prevedeva il rinnovo automatico delle autorizzazioni. L'aumento di questa fattispecie rende questa normativa sotto questo angolo visuale contraria alle direttive comunitarie.

Concludo signor Presidente dicendo che le nostre critiche, le mie critiche, erano