

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

45.

SEDUTA DI LUNEDÌ 15 OTTOBRE 2001

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VI
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-40

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Armani Pietro (AN), <i>Relatore</i>	2
Disegno di legge: Infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici (<i>approvato dal Senato</i>) (A.C. 1516) (Discussione)	1	Di Gioia Lello (Misto-SDI)	35
(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> – A.C. 1516)	1	Iannuzzi Tino (MARGH-U)	33
Presidente	1	Pappaterra Domenico (Misto-SDI)	16
(<i>Discussione sulle linee generali</i> – A.C. 1516) .	2	Realacci Ermete (MARGH-U)	13
Presidente	2, 25	Vianello Michele (DS-U)	19
Abbondanzieri Marisa (DS-U)	25	Viceconte Guido Walter Cesare, <i>Sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti</i>	7
Acquarone Lorenzo (MARGH-U)	29, 32	Vigni Fabrizio (DS-U)	7
		Zanella Luana (Misto-Verdi-U)	23, 24, 25
		(<i>Repliche del relatore e del Governo</i> – A.C. 1516)	36
		Presidente	36

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

	PAG.		PAG.
Armani Pietro (AN), <i>Relatore</i>	36	Ordine del giorno della seduta di domani .	36
Viceconte Guido Walter Cesare, <i>Sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti</i>	36	Considerazioni integrative della relazione del deputato Pietro Armani (A.C. 1516)	37
Sull'ordine dei lavori	36	Considerazioni integrative degli interventi dei deputati Domenico Pappaterra e Luana Zanella in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 1516)	38
Presidente	36		
Proposta di legge (Proposta di trasferimento in sede legislativa)	36		

**N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.**

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 15,05.

La Camera approva il processo verbale della seduta dell'8 ottobre 2001.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono trentasette.

Discussione del disegno di legge S. 374: Infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici (approvato dal Senato) (1516).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

PIETRO ARMANI, *Relatore*, ricorda che il disegno di legge, sul quale al Senato è stata posta la questione di fiducia, consta di un articolo unico recante disposizioni concernenti le realizzazione delle opere infrastrutturali ritenute strategiche, il rilancio dell'attività edilizia e lo smaltimento dei rifiuti. Nel fare presente che il testo conferisce al Governo una delega per la definizione di un quadro normativo speciale che consenta di accelerare la realizzazione delle infrastrutture incluse nel programma strategico, giudica infondate le argomentazioni addotte per lamentare un

presunto insufficiente coinvolgimento delle regioni. Sottolinea, inoltre, che i commi da 6 a 14 sono volte a garantire un migliore coordinamento fra le disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività in caso di ristrutturazioni immobiliari ed il testo unico in materia di edilizia, ampliando il novero degli interventi per i quali non è più necessario il rilascio della concessione o della autorizzazione. Rilevato, infine, che i commi da 15 a 20, nel modificare il cosiddetto decreto Ronchi in tema di gestione dei rifiuti, dispongono una serie di semplificazioni e di snellimenti burocratici, osserva che i pareri favorevoli espressi dalle Commissioni I e XIV forniscono significative rassicurazioni in ordine alla costituzionalità del provvedimento in esame ed alla compatibilità con la normativa comunitaria.

GUIDO WALTER CESARE VICECONTE, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

FABRIZIO VIGNI esprime un giudizio severamente critico sul disegno di legge in esame, che ritiene sbagliato, deleterio ed inefficace, oltre che incoerente con gli obiettivi che il Governo afferma di voler perseguire; rileva inoltre che il provvedimento smantella di fatto l'impianto programmatico che era alla base del piano generale dei trasporti ed è contraddistinto da un'impostazione fortemente centralistica, atteso che penalizza gravemente il ruolo delle autonomie locali, ponendosi in contrasto, tra l'altro, con la recente riforma del titolo V della Costituzione. Pur

riconoscendo la necessità di misure volte a semplificare e ad accelerare le procedure per la realizzazione di opere infrastrutturali, ritiene che esse dovrebbero coniugarsi con la tutela dell'ambiente e con il rispetto di regole fondamentali per garantire la trasparenza e la concorrenzialità del mercato.

Nel preannunciare, infine, la presentazione di emendamenti migliorativi, auspica che il Governo e la maggioranza recedano dall'atteggiamento assunto in Commissione, improntato ad una sostanziale « blindatura » del testo.

ERMETE REALACCI, nell'esprimere un giudizio estremamente critico sul disegno di legge in discussione, contraddistinto, tra l'altro, da palesi inesattezze che lo renderanno difficilmente attuabile, ritiene che la necessaria realizzazione di infrastrutture più efficienti dovrebbe avvenire attraverso un maggiore coinvolgimento degli enti locali; nel manifestare inoltre dubbi sugli effetti che potranno derivare dal meccanismo del *project financing*, anche alla luce della nuova congiuntura economica, giudica non sufficientemente definita la figura del contraente generale. Osserva infine che il provvedimento appare incoerente con gli impegni sanciti dal Protocollo di Kyoto.

DOMENICO PAPPATERRA auspica che la maggioranza ed il Governo non insistano nell'atteggiamento di chiusura finora assunto nei confronti di proposte migliorative del testo del disegno di legge, che ritiene penalizzi gravemente il sistema delle autonomie locali; sottolineate inoltre le difficoltà che si frapperanno alla concreta realizzazione di opere destinate ad incidere profondamente sulle condizioni di vita delle comunità locali, rileva che il provvedimento in esame conferisce al Governo una sorta di delega in bianco, senza definire un quadro certo di priorità, contraddicendo in tal modo la logica programmatoria che si era affermata negli ultimi anni. Paventa altresì il rischio che le norme del disegno di legge consentano un'eccessiva arbitrarietà delle scelte e fi-

niscano per penalizzare le aree del Mezzogiorno, attesa l'entità delle risorse disponibili e la difficoltà di coinvolgere capitale privato nella realizzazione di opere non suscettibili di produrre ricavi certi.

MICHELE VIANELLO osserva che il disegno di legge in discussione, recando norme che invadono gli ambiti di competenza del sistema delle autonomie locali, presenta profili di incostituzionalità e si pone in contrasto con gli esiti del recente referendum confermativo della riforma del titolo V della Carta fondamentale; rilevato inoltre che il provvedimento introduce una sorta di doppio regime per le opere pubbliche, assoggettandone soltanto alcune alle procedure semplificate, sottolinea che, a fronte di risorse limitate ed in assenza di un preciso elenco di priorità, il capitale privato si indirizzerà verso le cosiddette aree forti del Paese. Nel ritenere, infine, che il disegno di legge privilegia il momento della progettazione rispetto a quello della realizzazione delle opere, evidenzia le gravi conseguenze che deriveranno dalle modifiche introdotte alla vigente normativa in materia di gestione dei rifiuti.

LUANA ZANELLA, nell'esprimere preoccupazione per le conseguenze che il disegno di legge potrà determinare sull'assetto del territorio, ritiene che esso presenti profili di dubbia costituzionalità e compatibilità con la normativa comunitaria. Osservato, inoltre, che il conferimento al Governo della delega a riformare la disciplina relativa alle valutazioni d'impatto ambientale rischia di ledere il diritto alla salvaguardia del territorio e dell'ambiente, ritiene che le procedure previste per l'individuazione e la realizzazione delle opere infrastrutturali strategiche non siano rispettose delle competenze proprie di regioni ed enti locali.

MARISA ABBONDANZIERI, nel rilevare che il provvedimento in esame si iscrive in un disegno volto a favorire taluni interessi privati a scapito di quelli della collettività, lamenta l'indisponibilità

del Governo e della maggioranza a recepire le proposte dell'opposizione in favore di un ampliamento dell'ambito di operatività del disegno di legge, al fine di contrastare il dissesto idrogeologico ed, in generale, il degrado ambientale. Sottolineato, inoltre, il carattere centralistico del provvedimento, in contrasto con la riforma del Titolo V della Costituzione, giudica propagandistiche le disposizioni in materia edilizia, che sottopongono al regime della mera denuncia di inizio attività anche gli interventi che aumentino la volumetria dell'immobile o che ne modifichino la sagoma.

LORENZO ACQUARONE lamenta l'atteggiamento di inutile arroganza assunto dalla maggioranza e dal Governo, che hanno inteso « blindare » un provvedimento contraddistinto da un'impostazione solo apparentemente liberistica che, tra l'altro, snatura lo strumento della Conferenza dei servizi e si pone in contrasto con la vigente normativa comunitaria. Rilevato inoltre che la prevista limitazione della tutela giurisdizionale in relazione a determinate materie viola i principi sanciti dagli articoli 3, 24 e 113, secondo comma, della Costituzione, osserva che l'estensione dell'istituto del silenzio-assenso, di cui alle norme in materia di gestione dei rifiuti, risulta incoerente con la giurisprudenza comunitaria e costituzionale. Contesta infine la decisione della Presidenza di computare nel tempo attribuito ai gruppi per la discussione sulle linee generali anche quello utilizzato per gli interventi sulle questioni incidentali.

TINO IANNUZZI, nel ritenere condivisibile l'obiettivo di realizzare opere pubbliche infrastrutturali necessarie a favorire lo sviluppo del Paese, contesta l'impostazione di fondo del disegno di legge e ricorda la significativa politica attuata in materia di opere pubbliche dai Governi dell'Ulivo, contraddistinta dalla semplificazione delle attività amministrative e dal rispetto delle norme concernenti la concorrenza e la trasparenza del mercato. Sottolineata la necessità di un maggiore

coinvolgimento delle regioni nella fase decisionale, osserva che una disciplina organica avrebbe evitato la netta separazione, che si desume del testo, tra grandi opere strategiche e interventi di minore portata; sprime pertanto un giudizio negativo sul disegno di legge in esame.

LELLO DI GIOIA, pur condividendo le finalità perseguite dal provvedimento in discussione, sottolinea la progressiva riduzione degli stanziamenti destinati ad interventi infrastrutturali rispetto agli impegni originariamente assunti. Rilevato altresì che il disegno di legge non contiene un elenco delle priorità da perseguire relativamente alle grandi opere infrastrutturali, denuncia la volontà di stravolgere il Piano nazionale dei trasporti in assenza di un confronto parlamentare. Paventa infine il rischio di un'ulteriore marginalizzazione delle aree del Mezzogiorno, sollecitando una riflessione seria e responsabile su un provvedimento lesivo delle autonomie locali, che non consentirà il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

PIETRO ARMANI, *Relatore*, ritiene che nella relazione da lui svolta si possano rinvenire adeguate risposte ai rilievi formulati nel corso della discussione.

GUIDO WALTER CESARE VICECONTE, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*, rinuncia alla replica.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE avverte che il Governo, in conseguenza della prospettata ipotesi di rinviare di un anno la data di svolgimento del vertice della FAO, ha chiesto di differire le proprie comunicazioni circa gli impegni internazionali legati al suddetto

vertice, già previste per la seduta di domani; tali comunicazioni saranno pertanto iscritte all'ordine del giorno dell'Assemblea non appena l'Esecutivo disporrà di tutti gli elementi di valutazione.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di una proposta di legge.

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il trasferimento in sede legislativa della proposta di legge n. 543.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 16 ottobre 2001, alle 10,30.

(Vedi resoconto stenografico pag. 36).

La seduta termina alle 17,50.

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 peggior 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 ritroveremmo 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-

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 pannello 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 azzerà 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

tese a migliorare il provvedimento, ad emendarlo da quei vizi — alcuni palesi — che non gli consentiranno probabilmente di avere un rapido un corso e non la fortuna dell'ambizioso obiettivo che ci si era prefissi.

Tutti vogliamo che l'Italia si doti di infrastrutture presto e bene. È questa la ragione per cui riteniamo, al di là delle questioni di principio, che anche tecnicamente questo provvedimento meriti un miglioramento; venire qui dicendo che si tratta di un disegno di legge blindato è un atto di inutile arroganza e le inutili arroganze verranno poi punite.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Iannuzzi al quale ricordo che ha a disposizione sette minuti perché il restante tempo è stato utilizzato dall'onorevole Acquarone in attesa del suo arrivo. Ne ha facoltà.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il confronto parlamentare che si è aperto nelle scorse settimane nella Commissione lavori pubblici e che, da giovedì scorso, è approdato in aula, ci consente una riflessione ampia ed approfondita su tematiche che certamente sono vitali per le prospettive di sviluppo e di crescita del nostro paese, quali quelle delle infrastrutture, delle opere pubbliche e degli insediamenti produttivi.

Vorrei qui sottolineare come la Margherita, DL-l'Ulivo e il centrosinistra abbiano affrontato questo impegno parlamentare con determinazione, con spirito libero da condizionamenti politici o da posizioni pregiudiziali di schieramento, nell'unico intento di costruire soluzioni normative e programmi di intervento in linea con l'interesse del paese a favorire meccanismi di vero sviluppo.

Proprio perché noi, sin dall'inizio, abbiamo affermato di condividere l'obiettivo di fondo che ha spinto il Governo a questa iniziativa legislativa, ovvero dare impulso forte alla politica delle grandi opere pubbliche, necessaria per modernizzare e potenziare il sistema infrastrutturale del nostro paese — che anche in questo campo

ha bisogno di diventare più europeo e competitivo — proprio perché abbiamo la consapevolezza di condividere questo obiettivo, non possiamo non sottolineare come l'impostazione e le scelte essenziali che hanno guidato il Governo a presentare questo disegno di legge non possano essere da noi accettate e condivise, conducendoci ad una valutazione negativa.

A cominciare, del resto, dal giudizio che il Governo ha formalizzato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, quando si afferma che da più di trent'anni in Italia non si realizzano grandi opere pubbliche, disconoscendo così anche l'operato negli ultimi cinque anni dei governi dell'Ulivo, con effetti benefici anche nei settori che formano oggetto di questa proposta di legge. Come dimenticare la legislazione voluta dal ministro Bassanini, che ha seguito linee di snellezza e di semplificazione dell'attività amministrativa, certamente in grado di giovare anche al settore delle infrastrutture; oppure la complessiva legislazione Merloni che presenta pure aspetti da rivedere; ma certamente la linea seguita dal Governo non è la più corretta per rivedere, a nostro avviso, la legge Merloni. Dobbiamo, tuttavia, affermare che questa legislazione ha avuto il merito di avviare la storia degli appalti nel nostro paese in una nuova cornice normativa che ha segnato il superamento di Tangentopoli.

Come non pensare alle tante opere pubbliche che i governi dell'Ulivo hanno concorso a progettare, finanziare, ad appaltare, a realizzare, o che ancora sono *in itinere*?

Una prima ragione che giustifica molto rapidamente la nostra posizione. L'articolo che è stato proposto non rispetta la nuova disciplina costituzionale di riparto delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali.

L'articolo 117 della Costituzione ha potenziato il ruolo legislativo della regione per le materie oggetto di questo disegno di legge; ha fatto sì che esse non rientrino nella legislazione esclusiva dello Stato. Al massimo in questi campi, che si riconducono nella potestà legislativa concorrente

delle regioni, lo Stato può dettare solo la normazione di principio. Ed allora è necessario che alla fase decisionale di individuazione delle infrastrutture e delle grandi opere pubbliche, anno per anno, concorrano, a pieno titolo, la regione o le regioni interessate.

Infatti, il disegno di legge attuale poteva rispecchiare la precedente disciplina costituzionale o, comunque, una visione centralistica dello Stato, che è stata superata dalla riforma che dieci milioni di elettori, in occasione del voto referendario del 7 ottobre, hanno decretato dovesse diventare definitiva e, quindi, disciplina costituzionale del nostro paese.

La logica che ha ispirato il nuovo modello di riparto delle competenze fra i diversi soggetti pubblici e che si riflette nella nuova legislazione costituzionale potenzia il ruolo delle regioni, come del resto delle province e dei comuni; ad essi, alla stregua della nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione, è riconosciuta pari dignità costituzionale rispetto allo Stato; ebbene, questo complesso di motivazioni fa sì che le regioni debbano concorrere pienamente alle decisioni, anche perché sappiamo tutti che le risorse sono limitate, le esigenze sono tante, la gamma delle scelte possibili è circoscritta. E l'identificazione delle priorità non può vedere soltanto lo Stato decidere e la regione, o le regioni interessate, mere comprimarie senza alcun potere decisionale.

Come pure non può non notarsi che il nuovo articolo 118 della Costituzione fa sì che siano potenziate le funzioni amministrative dei comuni e che, quindi, essi debbono poter concorrere, per gli insediamenti produttivi strategici, alla fase della decisione ed a quella relativa all'approvazione dei relativi atti amministrativi.

Anche l'equiparazione tra grandi infrastrutture e insediamenti produttivi strategici, che il Governo ha voluto in questo disegno di legge, per noi non è corretta, perché si tratta di ambiti diversi, che investono graduazioni e intensità di interessi pubblici differenti e che, quindi,

richiedono una diversa attenzione del Parlamento e diverse discipline normative.

Non condividiamo, inoltre, la scelta di creare un regime di separazione nel mondo degli appalti. Da un lato le grandi opere pubbliche, per le quali si conferisce delega, spesso indistinta e generica, al Governo per riformare in profondità e per smantellare l'impianto della legislazione Merloni. Dall'altro, vi è la stragrande maggioranza degli appalti di questo paese, che investe opere pubbliche di dimensione media o piccola e, quindi, la quasi totalità del territori e dei comuni italiani, che rimane completamente esclusa dalle previsioni di questo disegno di legge e per la quale, invece, bisognerà aspettare una rivisitazione della legge Merloni. Avremmo preferito seguire la stessa via che ci ha portato a disegnare la legislazione Merloni: un sistema di regole generali ed astratte, valido per l'intero paese, per tutti i comuni, per tutti gli appalti e per tutte le opere, mantenendo i grandi principi di fondo della Merloni e modificando gli aspetti che vanno, invece, rivisitati.

Vorrei chiudere con un'ultima battuta sull'estensione dell'ambito di applicazione della DIA (dichiarazione di inizio attività), che segue una tendenza legislativa aperta con la legge n. 493 del 1993, con la n. 662 del 1996, sviluppata da singole regioni o dal testo unico sull'edilizia. È certamente una via positiva di semplificazione, ma anche in questo caso vi sono gravi e grandi contraddizioni. In alcuni punti, come vedremo durante l'esame degli emendamenti, si semplifica a dismisura, con gravi pericoli per un corretto governo del territorio e per una equilibrata disciplina urbanistica. Non si introducono, di contro, misure di vera semplificazione e di giusto snellimento, non si amplia il termine entro cui i comuni possono vigilare sulla corretta applicazione delle norme sulla DIA, pur estendendo questo istituto a interventi edilizi di grande portata. Non si estende il regime sanzionatorio penale previsto in tema di attività assoggettate a concessione — e concludo — anche al regime della DIA.

Sono queste le ragioni della nostra posizione negativa. Vogliamo rilanciare le

grandi opere, tutte le opere pubbliche, vogliamo rilanciare gli appalti, nell'intero paese, ma vogliamo anche rispettare il ruolo di regioni ed enti locali. Vogliamo un sistema moderno di potenziamento degli appalti in un quadro di vero e rispettato federalismo.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Russo Spena: si intende che abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Di Gioia, al quale ricordo che ha sei minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

LELLO DI GIOIA. Onorevole Presidente, sottosegretario, credo che la discussione di questa sera debba partire da una considerazione: nessuno di noi mette in discussione che nel nostro « sistema Italia » vi sia la necessità di un elevato intervento sulle opere infrastrutturali; credo, però, che sia necessario considerare alcune considerazioni — scusate il bisticcio di parole — che il ministro Lunardi ha esposto, durante i lavori delle Commissioni congiunte ambiente e trasporti, sul problema dell'alta velocità. In modo molto generico, egli definiva gli interventi che bisognava realizzare nei prossimi anni e, con molta tranquillità sosteneva che, per il sistema paese, occorrevano dieci anni e circa 236 mila miliardi per definire tutto l'assetto infrastrutturale del nostro paese. Definiva anche quelle che potevano essere le opere, tra cui il dissesto idrogeologico e la questione dell'irrigazione in quanto tale. Dopo di che, abbiamo verificato nel DPEF che, comunque, questi 236 mila miliardi, portati a 100 mila come intervento pubblico e privato, diventavano 50 mila come intervento pubblico e, da una prima analisi della lettura della legge finanziaria, sostanzialmente anche questi interventi si sono ridotti.

Ma qual è, secondo noi, il vero problema? Il vero problema è che in questo provvedimento non vi è, di fatto, una scelta di priorità degli interventi per le grandi opere infrastrutturali. Occorre che la maggioranza dica con chiarezza che, di fatto, si vuole stravolgere complessiva-

mente il documento di programmazione relativo agli interventi sulle grandi opere infrastrutturali, ossia il piano nazionale dei trasporti. E qui è citato con estrema puntualità quando si sostiene che in questa legge obiettivo vi possano essere interventi non ricompresi nel piano nazionale dei trasporti che, quindi, diventano, di fatto, prioritari e vengono inseriti nella legge finanziaria. Occorre capire che, al di là degli aspetti di carattere squisitamente economico, ve n'è uno procedurale: fare in modo che non soltanto non vengano discusse in Parlamento le linee guida di un intervento importante per il rilancio dell'economia, ma — non è una sensazione, ma è una certezza — che si voglia anche stravolgere il piano nazionale dei trasporti con sistemi che certamente non sono quelli democratici di una discussione libera e aperta nelle Commissioni e nel Parlamento.

In questa sede, chiedo al sottosegretario Viceconte, che dovrebbe avere la delega alle infrastrutture, se un sistema come questo, che prevede l'intervento del privato, importante e auspicabile — e già nei precedenti interventi i colleghi dell'attuale opposizione hanno sottolineato come ciò sia difficile, soprattutto in quei paesi che hanno un grande indice di intervento di carattere privatistico (i dati stanno a testimoniare che un intervento di questa natura non è stato efficiente e produttivo) —, se uno degli elementi fondanti di questa legge obiettivo, che anche il Presidente Armani sottolineava, ossia il rapporto con la remuneratività dell'intervento...

PRESIDENTE. Onorevole Di Gioia...

LELLO DI GIOIA. ...mi chiedo quali siano gli interventi che potranno essere realizzati nelle aree del Mezzogiorno — mi avvio con rapidità alla conclusione — in particolare nell'area dove, mi consentirà, è stato eletto anche l'onorevole sottosegretario. Basta guardare la provincia di Foggia, la regione Puglia e il sistema del meridione. Aggiungo che è necessario intervenire con grande prontezza su questi problemi perché si rischia che queste aree,

già fortemente marginalizzate, lo diventano maggiormente.

È eccellente la proposta di prevedere ulteriori finanziamenti non per gli attuali interventi delle infrastrutture o della legge obiettivo, ma sui fondi ordinari di cui c'è comunque bisogno per realizzare le grandi opere infrastrutturali. Ovviamente — e concludo — esistono altre questioni già sottolineate da altri colleghi: i rapporti con le regioni e con gli enti locali e le grandi discussioni portate avanti dal mondo delle imprese, dalle associazioni, dalle regioni, dall'ANCE, dall'UNCEM e così via. Bene, vi invitiamo a riflettere in modo serio e responsabile perché questo disegno di legge non potrà, sicuramente, determinare quei risvolti positivi per lo sviluppo, per l'occupazione e per il mezzogiorno d'Italia.

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 1516)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Armani.

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Signor Presidente, non ritengo di aggiungere altro a quanto ho già detto nella relazione, in occasione della quale ho risposto a tutti i rilievi avanzati nel corso della discussione, compresi quelli mossi dal collega Acquarone.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GUIDO WALTER CESARE VICE-CONTE, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Signor Presidente, il Governo rinuncia alla replica.

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

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Il Governo ha comunicato che il Direttore generale della FAO ha formulato l'ipotesi di rinviare di un anno la data di svolgimento del vertice già previsto per il prossimo mese di novembre, consultando in proposito gli Stati aderenti all'Organizzazione.

Alla luce di ciò, il Governo ha chiesto di differire le proprie comunicazioni circa gli impegni internazionali legati al suddetto vertice, già previste per la seduta di domani.

Le suddette comunicazioni del Governo saranno pertanto iscritte all'ordine del giorno dell'Assemblea non appena saranno disponibili per l'esecutivo tutti i necessari elementi di valutazione.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di una proposta di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione, in sede legislativa, della seguente proposta di legge, della quale la II Commissione permanente (Giustizia), cui era stata assegnata in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

Bonito ed altri: « Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato » (543).

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 16 ottobre 2001, alle 10,30:

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa della proposta di legge n. 543 (*vedi allegato*).

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 374 — Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive (*Approvato dal Senato*) (1516-A).

— *Relatore:* Armani.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 348, recante disposizioni urgenti per la partecipazione militare italiana alla missione internazionale di pace in Macedonia (1596-A).

— *Relatori:* Rivolta (*per la III Commissione*); Trantino (*per la IV Commissione*).

PROPOSTA DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

II Commissione (Giustizia):

BONITO ed altri: Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato (543).

La seduta termina alle 17,50.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO PIETRO ARMANI SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1516

PIETRO ARMANI, *Relatore*. Per quanto concerne, infine, il Comitato per la legislazione, tale organo, nel suo parere, ha ritenuto che, per la conformità ai parametri di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento, debbano essere rispettate una serie di condizioni, di cui alcune riferite al riordinamento della legislazione vigente ed altre riferite alla chiarezza del testo.

Con riguardo agli aspetti di chiarezza e proprietà di formulazione del testo, pur riconoscendo la congruità dei rilievi

espressi, si ritiene che essi non incidano sul merito del provvedimento in modo così diretto da dovervi apportare le relative modifiche, trattandosi, in sostanza, di osservazioni relative a, sia pur significative, questioni di tecnica legislativa. In ogni caso, alcune di tali condizioni, così come le indicazioni riportate nelle osservazioni formulate dal Comitato, potrebbero fungere da criteri interpretativi, anche per trovare idonee soluzioni in sede di definizione dei futuri decreti legislativi o, in alternativa, anche in sede di adozione di ulteriori provvedimenti normativi. In tal senso si è espresso lo stesso Comitato, quando ha opportunamente fatto rilevare, nel parere espresso, come « anche il dibattito interpretativo serve ad una migliore comprensione della legge ».

Per quanto concerne, poi, le condizioni legate ai profili di coordinamento con la normativa vigente, appare particolarmente pregnante il rilievo circa le innovazioni al contenuto proprio del DPEF e del disegno di legge finanziaria. Al riguardo, si deve tuttavia rilevare che la maggioranza dei componenti la Commissione non giudica necessario « novellare » direttamente la legge n. 468 del 1978, anche in ragione del fatto che il provvedimento in esame è destinato a favorire l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, introducendo per tali obiettivi una serie di deroghe alla normativa vigente. In tal senso, appare più congruo mantenere le previsioni di cui all'articolo 1, comma 1, proprio per il loro carattere di specialità, all'interno di una sede diversa rispetto a quella, di carattere più generale, delle norme di contabilità dello Stato in materia di bilancio.

In secondo luogo, in merito al rilievo sulla formulazione del comma 15, lettera *h*), del provvedimento in esame, occorre rilevare che, sebbene tale formulazione appaia non propriamente redatta dal punto di vista della tecnica legislativa, essa non sembrerebbe di per sé tale da privare di ogni valenza normativa la disposizione, anche in ragione della assoluta prevalenza della volontà del legislatore.

Appare infine assolutamente condivisibile la raccomandazione contenuta nel parere del Comitato per la legislazione, che, in ragione della complessità dell'articolato, invita la Commissione a richiamare il Governo, in sede di pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*, sull'opportunità di corredare il testo della legge di sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino il contenuto di singoli commi e di gruppi di essi.

Il testo promosso dalla Commissione

Al termine dell'esame, la VIII Commissione ha deciso di proporre all'Assemblea l'approvazione dell'identico testo trasmesso dal Senato, senza apportarvi alcuna modifica.

Tale orientamento si è basato su due solidi motivi. Da un lato, la maggioranza dei gruppi in Commissione ha concordato sull'esigenza di approvare con estrema celerità il provvedimento in esame, per non allungare ulteriormente i tempi per l'esercizio delle deleghe ivi previste e per consentire di fronteggiare, con la massima rapidità, la crisi congiunturale in atto, peraltro aggravata, come affermato in precedenza, dai recenti gravissimi episodi accaduti sulla scena internazionale. Per altro verso non si è ritenuto opportuno, dopo un pur ampio esame istruttorio in seno alla VIII Commissione, modificare un testo sul quale il Governo aveva chiesto ed ottenuto la fiducia dell'altro ramo del Parlamento.

In tal senso, nel ribadire una valutazione positiva sul disegno di legge in esame, se ne auspica una rapida approvazione da parte della Camera.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI DOMENICO PAPPATERRA E LUANA ZANELLA IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE
N. 1516

DOMENICO PAPPATERRA. L'estensione della DIA (denuncia inizio attività)

dalle cosiddette opere minori ad interventi edilizi molto più corposi, come le demolizioni, le ricostruzioni e le nuove edificazioni in conformità con gli strumenti urbanistici attuativi, se da un lato va nella direzione già voluta dal Parlamento e da diverse regioni, dall'altro, e lo dico quale parlamentare del sud, pone non poche preoccupazioni perché non possiamo ignorare che molti comuni del Mezzogiorno sono ancora privi di piani regolatori generali e che proprio qui è stata condonata la quasi totalità delle opere abusive realizzate in Italia.

Inoltre, ed in questo senso abbiamo presentato un emendamento, l'istituto della DIA così ampliato consente l'abolizione del regime concessorio anche per gli edifici vincolati dei centri storici e ciò è fortemente negativo.

Anche questa scelta della DIA è stata accompagnata da uno slogan efficace: « Cittadino padrone a casa propria ».

Anche qui attenzione perché senza un sistema serio ed efficace di controllo e senza la prevenzione dei fenomeni di abusivismo edilizio i cittadini più che padroni a casa propria rischiano di essere esposti agli abusi degli altri.

Con riferimento infine alle modifiche apportate al decreto Ronchi, che prevedono una soppressione generalizzata degli adempimenti a carico delle imprese che gestiscono il traffico di rifiuti speciali e pericolosi, qui si rischia di penalizzare le imprese che si sono messe in regola ed operano alla luce del sole favorendo i traffici illegali di rifiuti che potrebbero prosperare in un mercato fuori controllo.

L'Italia è stata sommersa da rifiuti pericolosi. Solo per citare un caso: in Calabria qualche anno fa tonnellate di ferriti di zinco provenienti dalla Pertusola di Crotone sono stati interrati illegalmente nella piana di Sibari, cuore della Magna Grecia. A distanza di anni, nonostante una forte iniziativa giudiziaria della DDA di Catanzaro non sono stati individuati i colpevoli di un così grave attentato alla salute dei cittadini e all'ambiente.

Inoltre appare davvero contraddittorio che, mentre il Parlamento sta per appro-

vare la legge che istituisce una Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, a testimonianza di quanto il fenomeno sia grave, si introducono nell'ordinamento norme che possono favorire attività criminose.

In conclusione, le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame, che puntano all'obiettivo dichiarato di un rilancio dell'economia attraverso una delega in bianco su tutto, rischiano di non produrre gli effetti desiderati in quanto potrebbero aprirsi conflitti di natura costituzionale, conflitti tra le grandi imprese e le piccole e medie imprese che attraverso il loro presidente De Albertis hanno chiesto maggiori garanzie, conflitti con la comunità nazionale che potrebbe pagare costi sociali, economici ed ambientali troppo elevati. Abbiamo ripresentato in aula i nostri emendamenti senza nessuna volontà ostruzionistica, ma auspicando un confronto aperto sulle questioni evidenziate, con l'augurio che il Governo e la maggioranza modifichino il loro atteggiamento di indisponibilità e di chiusura.

LUANA ZANELLA. Inoltre, con la modifica che la legge di delega apporterà alla legge Merloni si introdurrà la figura del contraente generale, scelto con gara, ma che potrà affidare a qualsiasi impresa, mediante trattativa privata, qualunque opera. Ci si affida così alla discrezionalità del *general contractor*, con il rischio di sottrarre spazi di mercato al tessuto delle piccole e medie imprese, che specie nelle zone economicamente più propulsive del paese sono l'ossatura del sistema produttivo e imprenditoriale, e di produrre strozzature che possono strangolare il regime del libero mercato.

Ricordo agli onorevoli colleghi ed al ministro che all'inizio di luglio l'Unione europea ha posto in essere una nuova normativa relativa all'affidamento e agli appalti di opere pubbliche con dei principi e una raccomandazione per poter qualificare la dimensione, la qualità e il rispetto ambientale delle opere anche attraverso le procedure degli appalti.

Lontani dall'Europa, ma anche dalle nostre regioni. Qui viene saltato a piè pari uno dei punti fondamentali che caratterizzano un ordinamento federalista dello Stato, che ha trovato fedele traduzione nella nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, confermata dal referendum del 7 ottobre. La strategia dello sviluppo del territorio è una competenza che sta in capo alle regioni, che a loro volta dovrebbero, attraverso i nuovi statuti, essere in grado di delinearlo, in virtù di una concertazione, collaborazione, coordinamento con gli enti locali, comuni, provincie, città metropolitane e altri soggetti di *governance*.

Qui, non si tratta di proporre procedure consensuali troppo negoziali, paralizzanti, che inibiscono la necessaria presa di decisione, quanto piuttosto di favorire quest'ultima con il rispetto rigoroso delle competenze costituzionalmente previste, che in questo ambito impongono allo stato la definizione in via generale dei principi a cui la legislazione regionale deve attecchirsi.

L'esecutivo nazionale non può accertare nuovamente scelte e competenze — e non è in netto contrasto con le vostre proposte di *devolution*? — con l'astratta motivazione del preminente interesse nazionale, non può fare piazza pulita di anni di legislazione che, nonostante alcuni limiti non certo trascurabili, ha posto — essa sì — le basi per una vera modernizzazione, per uno sviluppo più rispettoso dell'ambiente e degli esseri umani che lo abitano, per combattere i fenomeni di corruzione, di spreco di denaro pubblico, di malaffare che purtroppo hanno accompagnato e contraddistinto la lunga stagione di tangentopoli.

Passiamo, brevemente, al punto riguardante la DIA, alla nuova regolamentazione delle opere di ristrutturazione e demolizione. L'estensione impropria della dichiarazione d'inizio attività (DIA), fuori dell'ambito degli interventi di edilizia minore, arriva a comprendere anche le nuove edificazioni, rischia di favorire l'abusivismo e di privare di una tutela efficace il patrimonio artistico vincolato, riportando

il paese indietro rispetto alla capacità concreta e ancora non pienamente efficace di tutela, salvaguardia e riqualificazione del patrimonio artistico, architettonico, storico, monumentale, paesaggistico, di efficace controllo e prevenzione del fenomeno dell'abusivismo, del contrasto all'attività di ristrutturazione degli immobili effettuata da irresponsabili speculatori o anche da singoli irresponsabili e superficiali proprietari, che si può tradurre, come è già avvenuto, in veri e propri disastri.

Da un'indagine prodotta dall'istituto di ricerche CRESME, presentata con il rapporto ecomafie del 1999, emerge il dato inquietante di una percentuale di abusivismo del 15 per cento, (media annua nel periodo 1982-1998, con un lieve calo nel biennio 1996-1998), che pone l'Italia al secondo posto dopo la sola Grecia, nel panorama europeo. Nel solo 1998 il valore immobiliare delle nuove costruzioni abusive ha oltrepassato i 3 mila miliardi di lire. Il 76,3 per cento delle nuove costruzioni abusive si concentra nel meridione, dove il settore del cemento, dalle cave alle imprese edili è spesso sotto il controllo della criminalità organizzata.

Inoltre non si capisce perché si sia voluta anticipare parte della normativa prevista dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato dal governo Amato, lo scorso maggio, rispetto alla data di entrata in vigore. Faccio notare anche una contraddizione, a proposito di snellimento delle norme e delle procedure, rilevata dal Comitato per la legislazione, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente: « ai commi 9, 10 vengono dettate norme che riprendono quasi testualmente disposizioni di rango regolamentare contenute all'articolo 23 del testo unico succitato, si verifichi se l'intento del legislatore sia effettivamente quello di procedere alla rilegificazione di discipline che sono state oggetto di un intervento di delegificazione ».

C'è poi la normativa che riguarda la gestione dei rifiuti, che va a modificare la normativa di base in tale materia, il de-

creto Ronchi del 1997, approvato in recepimento delle direttive europee sui rifiuti e gli imballaggi. Di fatto viene smantellato il sistema di controlli, che si basano sulla documentazione atta a identificare quantità e qualità dei rifiuti in tutte le fasi del ciclo di smaltimento, e viene introdotta una norma che addirittura va ad interferire con le inchieste della magistratura ancora in corso, e, se non sbaglio, coinvolgerebbe anche un'opera progettata dal ministro Lunardi.

Nella *Relazione sullo stato dell'ambiente 2001* elaborata dal Ministero dell'ambiente vengono riportate le conclusioni votate all'unanimità della Commissione parlamentare sulle ecomafie. 35 milioni di tonnellate di rifiuti per un valore di circa 12 mila miliardi l'anno (con sottrazione alle entrate dello Stato di un ammontare pari a duemila miliardi l'anno); 36.961 violazioni accertate dal nucleo operativo ecologico dei carabinieri nel periodo 1997/2000; 4.246 sequestri; 27.693 segnalazioni di persone. Sono dati che dovrebbero far riflettere e spingere ad un impegno rinnovato sia sul fronte del contrasto e della repressione dei fenomeni dell'ecomafia e della criminalità ambientale, sia su quella della necessità di raggiungere un livello di vera efficienza nel sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti e sulla promozione delle attività economicamente sane che ne possono derivare. Ma niente di tutto questo emerge in questo disegno di legge. E la soppressione indiscriminata degli adempimenti in capo alle imprese che gestiscono rifiuti speciali e pericolosi apre pericolosamente la porta all'ulteriore sviluppo dei traffici illegali.

Per le questioni più in dettaglio, mi riservo di intervenire in sede di esame degli emendamenti che i deputati Verdi hanno presentato.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 20,20.