

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3551

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BECCHI, RODOTÀ, BASSANINI, VISCO, DE JULIO

Presentata il 24 gennaio 1989

Norme per consentire la conclusione del programma di intervento statale per l'edilizia a Napoli, definito dal titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, con il ripristino di procedure ordinarie di gestione degli interventi

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come noto, il Titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, concernente provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dal terremoto del 23 novembre 1980, era dedicato ad « un programma straordinario di edilizia residenziale per la costruzione nell'area metropolitana di Napoli di 20.000 alloggi e delle relative opere di urbanizzazione ». La realizzazione di questo programma era stata prevista in un tempo molto contenuto (entro la fine del 1982), trascorso il quale ai commissari straordinari del governo, preposti agli interventi, avrebbe dovuto subentrare un funzionario, nominato dal CIPE, al fine di completare le operazioni ancora in corso, necessarie per concludere il programma stesso.

Nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione della legge n. 219, si stabilì che dei 20.000 alloggi da realizzare i due terzi circa sarebbero stati realizzati entro i confini dell'area comunale di Napoli, ed il restante terzo in altri comuni dell'area metropolitana. La realizzazione con le procedure ed i mezzi finanziari previsti dal titolo VIII, degli oltre 13 mila alloggi da ubicare entro i confini comunali del capoluogo, rappresentava (come il commissario per il comune di Napoli stabilì) l'occasione per l'attuazione del cosiddetto « piano delle periferie », predisposto come variante al PRG del 1972 (approvata il 16 aprile 1980), e finalizzato al recupero ed al risanamento edilizio ed urbanistico dei centri storici dei vecchi insediamenti rurali in-

clusi nel perimetro di Napoli nel 1925, ed alla riqualificazione urbanistica di queste aree periferiche, ma già densamente edificate, tenendo conto degli insediamenti nuovi in esse realizzati e da realizzare. Una parte degli alloggi edificati nelle periferie così come gli alloggi dislocati nell'area metropolitana (il cui numero doveva essere incrementato di un 20 per cento per far fronte ai bisogni della popolazione locale) avrebbero dovuto ospitare i « senza tetto »: quelli resi tali dalle conseguenze del sisma, ma anche quelli « storici » che rappresentavano una delle espressioni classiche della domanda sociale insoddisfatta di cui le fasce più povere della popolazione urbana sono da decenni, o da secoli, portatrici.

Il problema della casa si drammatizza nel dopo terremoto.

Tutti ricorderanno che tra le conseguenze del sisma a Napoli era balzata in primo piano la questione dei « senza tetto », in parte espulsi dalle loro, proprie od improprie, abitazioni per ragioni di sicurezza, ed in parte già in precedenza privi di un alloggio. Le forme cui si era fatto ricorso per affrontarla urgentemente, erano state le più varie: dalla requisizione di alberghi e navi, all'utilizzazione atipica di edifici pubblici, alla messa in opera di campi ospitanti case prefabbricate e *containers*, alla requisizione di case di vacanza lungo la costa. Il popolo dei « senza tetto » sembrava sterminato. Ciononostante — tutti ancora lo ricorderanno — il fatto che a questi « senza tetto » si destinassero (future) case in aree di periferia, urbana od extraurbana, fu considerato almeno da una parte della cittadinanza, come un tentativo di « deportazione », contro cui si scagliarono in molti e che fu addotto a « giustificazione » di imprese delittuose, di matrice anche esplicitamente terroristica.

In effetti, mentre quelle imprese erano in atto, con il decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 1981, n. 456, si istituirono le due gestioni stralcio cui affluirono i mezzi stanziati per il finan-

ziamento del programma di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e con il decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 1982, n. 187, si dispose l'ampliamento dei confini dell'intervento, al di là della realizzazione dei 20.000 alloggi e delle opere di urbanizzazione, con l'inclusione sia « di aree ed edifici da destinare ad attività industriali, artigianali e commerciali, il cui trasferimento risulti indispensabile » sia di opere « già finanziate con altre leggi ordinarie e speciali, in quanto ... funzionalmente correlate con l'attuazione del programma straordinario » (si trattava in particolare, dell'acquedotto di Ponticelli, previsto nell'ambito dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno visto che a Ponticelli doveva trovare ubicazione una delle quote più consistenti dei nuovi alloggi inseriti nel programma).

Il programma così riorganizzato, e suddiviso nei due tronconi degli interventi entro il perimetro di Napoli (la cui gestione stralcio era affidata al sindaco di Napoli, commissario di Governo) o esterni a tale perimetro (la cui gestione stralcio era affidata al presidente della giunta regionale, commissario di Governo), fu articolato per grandi lotti, ciascuno dei quali fu affidato in concessione ad un consorzio, raggruppante grandi imprese del settore delle costruzioni.

Così com'era stato configurato, il programma trovò, nelle forme appena ricordate, graduale attuazione negli anni successivi. Ai fabbisogni finanziari necessari per la sua realizzazione provvide il Parlamento, integrando via via gli stanziamenti che la legge n. 219 aveva originariamente definito in 1.500 miliardi (75 milioni per alloggio, che tenuto conto delle urbanizzazioni primarie e secondarie strettamente ad essi pertinenti, e del fabbisogno pregresso denunciato nelle già vastamente edificate periferie di Napoli, così come nei comuni dell'area metropolitana, avrebbero potuto rivelarsi uno stanziamento insufficiente). I successivi rifinanziamenti del titolo VIII, dopo il 1983, avrebbero tuttavia finito con il sollecitare anche altre aspirazioni, diverse da quelle che con il programma straordinario s'intendevano soddisfare.

FINANZIAMENTO DEL TITOLO VIII
(miliardi di lire correnti)

Legge n. 219/1981	1.500
Legge finanziaria 1985	2.300
Legge finanziaria 1986	3.000
Legge finanziaria 1987	3.500
Legge finanziaria 1988	2.500
Totale . . .	12.800
1981	450
1982	—
1983	400
1984	650
1985	800
1986	1.478
1987	2.992
1988	1.780
1989	2.750
1990	1.500

Note: (a) Ai finanziamenti attribuiti fino a fine 1987 devono essere aggiunti circa 1.400 miliardi in più che non hanno natura di apporto diretto dello stato al titolo VIII. Il riparto tra le due gestioni ha assegnato corrispondentemente 5.450 (4.770) miliardi alla gestione « comune di Napoli » e 3.465 (2.730) alla gestione « area metropolitana ».

(b) Gli stanziamenti portati dalle leggi finanziarie 1987 e 1988 (6.000 miliardi) non sono stati ancora ripartiti.

Il programma tende a cambiare carattere, soprattutto nell'area metropolitana.

A partire dal 1984, infatti, la natura del programma tende a modificarsi, senza che siano nel contempo riviste (in ragione del superamento dell'emergenza così come si era configurata nel dopo terremoto) le procedure straordinarie che ne governavano l'attuazione. In particolare, con il decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 472, l'ulteriore ampliamento del programma viene sancito, prevedendo la realizzazione di altre opere di urbanizzazione primaria e secondaria « ancora necessarie al completamento della funzionalità interna dei singoli ambiti territoriali in cui esso [il pro-

gramma] è articolato ». Questa delimitazione delle opere ammissibili apparirà ben presto suscettibile di varie interpretazioni, e in ragione dell'accento posto su obiettivi di « risanamento socio-sanitario dell'intera area metropolitana », permetterà reazioni difformi all'invito loro rivolto, da parte dei due commissariati: da un lato, il sindaco di Napoli provvede alla stesura di un programma di completamento che, con alcune eccezioni, rispetta l'impostazione originaria dell'intervento; dall'altro, il presidente della giunta regionale definisce un elenco di grandi opere (stradali, fognarie e ferroviarie) che interessano tutta l'area metropolitana interna.

Il fabbisogno finanziario corrispondente al programma del presidente della

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

giunta regionale è valutato in 6 mila miliardi, mentre quello corrispondente al programma proposto dal sindaco è valutato in 3,5 mila miliardi. Ma quest'ultimo programma verrà sottoposto, nei mesi successivi, a revisione da parte di una commissione d'esperti, nominata dopo la crisi della giunta comunale, dal commissario prefettizio, ed incaricata di renderlo più coerente con le indicazioni fornite dalla legge n. 472 del 1986: la versione definitiva, messa a punto a fine 1987, comporta un fabbisogno finanziario di circa 2,7 mila miliardi.

I suddetti « programmi di completamento » sono presentati al CIPE, che né formula su di essi osservazioni, né ripartisce gli stanziamenti deliberati con le leggi finanziarie 1987 e 1988. Intanto, in deroga se non all'ordinamento vigente, alle procedure generalmente ammesse, il presidente della giunta regionale (come ha variamente ricordato e stigmatizzato la Corte dei conti) affida in concessione le

« grandi opere » previste nel nuovo programma, inserendo nelle convenzioni clausole che dovrebbero liberarlo da ogni responsabilità qualora il CIPE non deliberasse stanziamenti a totale copertura. Tra la documentazione prodotta dal commissario presidente della giunta regionale (inizio 1987), è possibile rinvenire un « quadro economico riepilogativo » delle grandi opere con indicazione dei consorzi concessionari, che dà un'idea delle caratteristiche del suo programma.

L'inizio del 1987 è così il punto di partenza della lunga teoria dei decreti-legge che cercano di riformare i moduli gestori dell'intervento di cui al titolo VIII, e di identificare le modalità utili ad avviare con certezza il programma a conclusione: parliamo dei decreti-legge nn. 52, 111, 202, 301, 389 e 492 del 1987 e nn. 28, 115, 237 e 450 del 1988. Ma questi decreti non verranno convertiti in legge. L'ultimo è decaduto prima delle festività natalizie 1988.

QUADRO ECONOMICO RIEPILOGATIVO DELLE GRANDI INFRASTRUTTURE

Opera	Consorzio	Importo (miliardi)
Asse mediano (1° lotto)	Consafrag.	165
(2° lotto)	Co.Re.Ca.	42
Circumv. est. (1° lotto)	Romagnoli et. al.	67
(2° lotto)	C.P.R. 3	77,6
(3° lotto)	Consafrag	97,2
(4° lotto)	Co.Re.Ca.	99,9
Variante ss. 268	Co.Co.Co.	233,4
Raccordo (1° lotto)	Co.Ge.Ri.	289,6
(1° lotto)	Caivano 1	86,9
Bretella	As.Co.Sa.	207
Raccordo Est	Quarto-Pozzuoli	216,5
Completamento asse ASI	Italstrade-Giustino	231,7
Raccordo Lago Patria	De Sanctis	216,5
Strada collegamento	Quarto-Pozzuoli	135
Asse viario	ED.IN.CA.	138,1
Raddoppio SFSM	Cosno	230

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue

Opera	Consorzio	Importo (miliardi)
Nuova linea SFSM	Cons. Ferrov.	350
Ristrutt. Alifana	As.Co.Sa.	262
Lavori acqued. Serino	G.O.I.	260,4
Sistemaz. Regi Lagni	CO.R.IN.	303,8
Canale di Quarto	Quarto-Pozzuoli	28,7
Emissario Brusciano	Novocen	9,5
Emissario Pomigliano	U.M.A.	22,8
Collettore Frascatoli	ECOSIC	9,6
Canale Conte di Sarno	Co.Co.Co.	102,3

Nota: Gli importi non sono aggiornati.

Il tentativo del Presidente del Consiglio Gorla.

In effetti, che nella situazione determinatasi per il titolo VIII debbano identificarsi elementi di preoccupazione, non è noto, nel 1987, solo alle opposizioni che cercano, anche in sede di dibattito sulla legge finanziaria 1988 (che stanziava ulteriori 2.500 miliardi a questo fine), di ristabilire un controllo del Parlamento sui programmi e sulle operazioni in essere, ma anche al Governo se il Presidente del Consiglio dell'epoca, Giovanni Gorla, presenta il 14 ottobre 1987 un disegno di legge (AC. n. 1674) « Disposizioni per consentire la conclusione del programma straordinario di interventi nell'area metropolitana di Napoli », insieme ad uno dei decreti-legge (n. 389) che non verranno convertiti.

Nella relazione a questo disegno di legge si ricorda che il Parlamento « percependo la delicatezza » del problema « prevede », in sede di conversione del decreto-legge n. 309 del 1986, la possibilità di una disciplina alternativa (ai poteri straordinari originariamente definiti) che determini l'ambito della conclusione del programma da parte della regione, dei comuni e delle altre amministrazioni

interessate, nonché per una adeguata gestione delle realizzazioni del programma medesimo. Il Governo — prosegue la relazione — in attuazione di tale indirizzo normativo, predispose il relativo provvedimento di legge (decreto-legge 28 febbraio 1987, n. 52) che però il Parlamento, in sede di verifica dei presupposti di costituzionalità, non ritenne di approvare. Si rese allora necessario ricorrere ad ulteriori proroghe » delle gestioni commissariali.

La novità principale contenuta nel disegno di legge Gorla consisteva nel proporre il Presidente del Consiglio, in luogo dei due commissari di Governo, al completamento degli interventi ormai denominati « di risanamento dell'area metropolitana di Napoli », considerato che il funzionario nominato dal CIPE (previsto dalla legge n. 219 del 1981) non appariva « idoneo a portare a compimento la complessa e delicata attività connessa al programma in prosieguo di tempo sempre più ampliandosi rispetto all'iniziale previsione della realizzazione di soli 20.000 alloggi ». In altri termini, il disegno di legge non prevedeva il rientro nell'alveo delle procedure ordinarie, che sarebbe stata verosimilmente l'unica innovazione in grado di affievolire — se non di capo-

volgere — le « convenienze » che l'ampliamento del programma proponeva ai consorzi d'impresе (sempre quelli) assegnatari, ma si limitava ad avocare la gestione con procedure straordinarie, al Presidente del Consiglio (articolo 1, comma 1).

Una volta compiuta questa scelta, il disegno di legge, da un lato, sanciva la congruenza dei programmi di completamento presentati dai due commissari nel 1986 a quanto disposto per legge (comma 2) e, dall'altro, introduceva — in contraddizione con quanto già deliberato dal presidente della giunta regionale — l'obbligo di indire gare d'appalto (comma 3) per le opere in essi contenute.

Infine, all'articolo 2 il disegno di legge prevedeva la liquidazione delle gestioni stralcio, disponendo che « le opere, appena realizzate, sono assunte in consegna, previo collaudo anche provvisorio, dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria alla loro gestione. Il patrimonio abitativo, con le relative opere di urbanizzazione, è consegnato all'intendenza di finanza di Napoli, ed è affidato in temporanea gestione ai comuni sul cui territorio è stato realizzato ».

I decreti successivi, tutti decaduti, hanno fatto proprie alcune delle norme contenute nel disegno di legge Goria. Così, dal 5 dicembre 1987, in base al decreto n. 492 del 1987 ed ai decreti successivi (e quindi con le interruzioni eventualmente intercorse, specie nel 1988, tra il decadere di un decreto e l'emanazione del nuovo), le funzioni di gestione del programma sono assunte dal Presidente del Consiglio e delegate agli avvocati dello stato A. Linguiti (per il comune di Napoli) e B. Bausano (per l'area metropolitana). Il groviglio dei problemi aperti dal 1986 non ne risultava, però, affatto districato.

È decaduto il decreto n. 450 del 1988 che segnava una possibile, anche se faticosa, via d'uscita.

Via via che i mesi passavano senza che gli stanziamenti portati dalle leggi finanziarie 1987 e 1988 venissero ripartiti

e perciò attribuiti, il clima a Napoli si arroventava. La stampa locale metteva senza veli sul tappeto la grande questione aperta (il finanziamento delle « grandi opere » indicate nel programma formulato nel 1986 dal presidente della giunta regionale, per una somma stimata ormai equivalente a cifre variabili tra i 6 ed i 9 mila miliardi), riportava appelli struggerenti perché si emanassero nuovi decreti in sostituzione di quelli decaduti ed attribuiva, spesso in modo del tutto improprio, la « responsabilità » del decadere uno via l'altro dei decreti presentati, all'uno piuttosto che all'altro ramo del Parlamento.

Nell'ultima fase anzi (prima che decadde l'ultimo decreto, il n. 450 del 1988) la stampa locale ha fatto di più: andando al cuore del problema, *Il Mattino* del 12 dicembre 1988 sostituendosi al CIPE, formula un'ipotesi di riparto dei fondi « disponibili » dopo averli valutati non in 6 mila miliardi, ma in 9 mila: « al comune di Napoli andranno solo 800 miliardi circa per i completamenti delle opere previste dal titolo ottavo della legge 219 sulla ricostruzione, nonché 3.200 miliardi per i nuovi programmi sempre di competenza dell'ente locale. I restanti 5 mila miliardi serviranno per i completamenti delle opere di competenza della regione Campania ». I 9 mila miliardi derivano per 6 mila miliardi dalle leggi finanziarie 1987 e 1988, per 2 mila miliardi dal Fondo europeo di sviluppo regionale mentre mille miliardi sono « ancora in cassa e quindi immediatamente spendibili ». Per spendere 9 mila miliardi ci vorranno almeno quattro anni: « Nell'eventualità che dopo tale periodo di tempo si manifestino nuove necessità, si potrà sempre far ricorso ai fondi della legge sul Mezzogiorno o ai fondi FIO », come garantirebbe l'affidamento dei poteri straordinari al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Una proposta di mediazione — la cui equità potrebbe evidentemente essere discussa — ed insieme di sanatoria rispetto alla scelta di procedere anticipatamente alla concessione di opere ancora non finanziate, operata dal presidente della giunta regionale.

Questo messaggio (che qualche autorevole fonte doveva aver ispirato) è stato reso, però, superfluo da tre innovazioni introdotte, durante il suo esame alla Camera, nel corpo del decreto: la prima consisteva nel porre una scadenza temporale, il 31 dicembre 1989, alle due gestioni stralcio del programma Napoli, con delega al Ministro del tesoro affinché provvedesse alla loro liquidazione (AS n. 1464); la seconda nell'aggiunta al comma 3 dell'articolo 1, che prevedeva la riapertura delle gare d'appalto, del periodo: « Le opere ed i lavori sovrandicati devono essere affidati per lotti funzionali, ciascuno integralmente finanziato entro gli stanziamenti disponibili »; la terza nell'introduzione del « divieto di procedere a varianti in corso d'opera se non per ragioni strettamente tecniche e nei limiti degli stanziamenti disponibili, come ripartiti per lotti funzionali dal CIPE », proseguendo: « Gli atti comunque posti in essere in violazione di tali divieti sono nulli. Sono altresì nulli gli atti relativi a lavori affidati per la quota che non abbia copertura finanziaria, o comporti spesa, oltre i predetti limiti ». La sanatoria proposta dall'editorialista de *Il Mattino*, non era stata dunque ritenuta ammissibile almeno da questo ramo del Parlamento.

Del resto, anche attraverso il tentativo realizzato dalla Camera dei deputati, con una discussione approfondita che ha visto contributi importanti da parte di tutti i gruppi politici, di portare davvero su una dirittura finale il programma straordinario per Napoli, sarebbe risultato vano, perché il Senato non avrebbe completato l'iter di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 450 prima della sua data di decadenza. Un'altra occasione — certo la più significativa dall'inizio del 1987 — di avviare decorosamente a conclusione la pagina aperta nel dopo terremoto era stata perduta, con conseguenze non irrilevanti per quanti ancora sono seriamente e correttamente impegnati nella realizzazione e gestione delle operazioni relative ai « soli » 20.000 alloggi, così come per coloro che da que-

ste operazioni dipendono per la soluzione dei propri problemi abitativi.

Gli aspetti che la ricapitolazione degli eventi trascorsi, porta in luce come decisivi non solo nel determinare una situazione di stallo che dura da oltre due anni, ma nel caratterizzare — forse in modo non effimero — la presenza dello Stato nell'area napoletana, possono essere ora sintetizzati. Ed è difficile negare che, dal quadro fin qui delineato, già emergano elementi più che sufficienti a giustificare una piena assunzione di responsabilità da parte del Parlamento, finalizzata a riportare tutto il programma non solo verso la sua appropriata conclusione, ma anche entro le regole dello Stato di diritto.

La sanatoria è inammissibile.

Non c'è dubbio, prima di tutto, che il decollo del programma su una traiettoria apparentemente priva di vincoli, ha trovato impreparato il commissario-presidente della giunta regionale, così da fargli ritenere che qualunque progetto — tanto meglio se un mega-progetto — avrebbe potuto essere presentato come adatto ad assicurare « la funzionalità interna dei singoli ambiti territoriali in cui è articolato il programma ». Le procedure straordinarie evitavano, del resto, che altri (provvisori delle necessarie competenze tecniche, urbanistiche, amministrative) che non fosse il personale del commissariato, esercitassero un qualche controllo o dovessero dare un loro benestare. La magistratura amministrativa, cui sono demandati in questo caso solo controlli *ex post*, pur non avendo titolo a entrare nel merito della congruenza dei programmi presentati, ironizza sul programma del presidente della giunta regionale e stigmatizza le convenzioni da lui stesso stipulate (v. *Decisione e relazione per l'esercizio 1987*).

Il Presidente del Consiglio, cui evidentemente spettava di richiamare il suddetto commissario a comportamenti congruenti, non l'ha fatto, ed il CIPE ha

rinvio il problema non provvedendo a ripartire gli stanziamenti recati dalle leggi finanziarie 1987 e 1988. Nella relazione al già citato disegno di legge Goria, si ha la « conferma » dei programmi di completamento predisposti dai due commissari, ma si assume che essi siano « non ancora iniziati », con una sottintesa confessione delle scelte operate dal presidente della giunta regionale.

Intanto, via via che i primi lotti delle opere previste dal programma di completamento del presidente della giunta regionale venivano avviati a realizzazione, veniva in luce che le scelte progettuali per esse effettuate erano foriere di nuovi problemi (sotto il profilo dell'impatto ambientale, e non solo), che riproponevano in termini più secchi la non idoneità per opere di questa natura, delle procedure straordinarie previste, con ben altre motivazioni, nel dopo-terremoto.

Di queste sostanziali questioni la Camera dei deputati ha del resto tenuto conto nel formulare il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 450 del 1988, con la formulazione di norme che non rendono più neppure prefigurabile l'ipotesi di una sanatoria.

Si potrebbe, quindi, anche ammettere (per assurdo, almeno se si ha riguardo alle caratteristiche che i progetti loro attribuiscono) che tutte le opere contenute nel « programma di completamento » del presidente della giunta regionale sono utili e necessarie. Se le indispensabili verifiche lo confermeranno, esse potranno trovare adeguati stanziamenti in varie forme. Ma il loro finanziamento avverrà nell'ambito delle procedure ordinarie di norma utilizzate per la realizzazione di opere pubbliche.

Il prolungarsi della straordinarietà non può che nuocere all'efficacia delle amministrazioni e degli enti territoriali nell'area napoletana.

Nell'estate del 1981, poco dopo la definitiva approvazione della legge n. 219, fiumi d'inchiostro sono stati versati per

giustificare le scelte compiute con il titolo VIII di quella stessa legge, di prevedere poteri straordinari per la realizzazione del programma dei 20.000 alloggi — scelta in contrasto con la linea fondamentale in essa proposta, che voleva i comuni sinistrati protagonisti della loro ricostruzione. Alcuni allora addirittura sostennero che i poteri straordinari avrebbero permesso di portare a termine nel breve tempo previsto, il massiccio intervento, liberando Napoli dallo « stato d'assedio » determinato se non dal terremoto, dall'allerta del dopo-terremoto.

Ben presto apparve, invece, che i tempi per la realizzazione degli interventi non potevano essere tanto brevi (tanto più se il titolo VIII doveva — come per la città di Napoli — rappresentare l'occasione per la realizzazione del « piano delle periferie »). E apparve insieme che, se la linea definita dalla legge n. 219 per il restante territorio terremotato era ispirata da un eccesso di fiducia nella progettualità dei comuni, la scelta compiuta con il titolo VIII poteva essa stessa ingenerare una crescente sfiducia nelle capacità di governo delle istituzioni locali.

Infatti, la straordinarietà dei poteri attribuiti al sindaco di Napoli e al presidente della giunta regionale per la realizzazione del programma dei 20.000 alloggi, avrebbe inciso in modo non trascurabile sulla già modesta funzionalità delle amministrazioni, non solo a causa dell'inevitabile contrapposizione tra uffici dei commissari e resto del personale, ma soprattutto per gli indubbi vantaggi che le procedure straordinarie fornivano in termini di tempestività nella realizzazione di interventi non sottoposti ad alcun controllo di merito.

Con il passare del tempo, anche indipendentemente dall'ampliarsi dei contenuti del programma (per la parte ubicata entro il perimetro di Napoli, di un vero ampliarsi dei contenuti non sembra neppure corretto parlare), la straordinarietà delle procedure è stata sempre più frequentemente presentata come l'unico modo per fare a Napoli, e nella sua area,

qualsiasi cosa. Quasi che il municipio, o la regione, rappresentassero ormai solo (catastrofiche) strutture assistenziali.

Può apparire strano che si potesse affermare che « a Napoli nulla si può fare se non in termini di straordinarietà dei moduli gestori e delle procedure », senza derivarne conseguenze, e conseguenze gravi, per l'assetto istituzionale della città e dell'area. Eppure dichiarazioni di questo tenore si sono succedute con crescente frequenza, senza che nessuno avanzasse l'ipotesi che, allora, le istituzioni democratiche rischiavano di essere qui sostituite da un'« altra cosa », sulla cui natura e sulle cui funzioni occorreva — come minimo — fare maggiore chiarezza.

Insomma, è almeno legittimo il dubbio che il programma straordinario abbia contribuito ad indebolire le istituzioni locali nelle loro capacità di organizzazione del territorio. Ma proprio perché a Napoli, e nell'area, il mercato delle abitazioni — nonostante il programma dei 20.000 alloggi — è più lontano che altrove da un assetto d'equilibrio, l'offerta dei servizi essenziali è più lontana che altrove da *standard* civili, e nello stesso tempo la popolazione che resta al di sotto di una linea della povertà è più numerosa, quest'indebolimento dovrebbe molto preoccupare. Tanto più che le aspirazioni e gli interessi che gli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219, hanno sollecitato e consolidato, hanno già trovato voce nella proposizione di ulteriori programmi e megaprogrammi.

Infatti, l'insieme dei bisogni insoddisfatti, da un lato, e il potenziamento del settore delle costruzioni che comunque dagli interventi è derivato, dall'altro, hanno portato ad un accavallarsi di progetti di rinnovo, risanamento, riuso specie delle zone più appetibili — sotto il profilo ubicazionale, paesaggistico, storico-monumentale — dell'area urbana ed extraurbana. E in genere questi progetti ipotizzano il varo di provvedimenti straordinari sia per le procedure sia per la disponibilità di stanziamenti statali. Basta consultare (e non è che un esempio) i volumi pubblicati, negli ultimi due anni,

dalla società « Studi centro storico di Napoli », per rendersi conto delle questioni sul tappeto.

A maggior ragione a causa di queste aspettative, sarebbe grave che il Parlamento non desse un segnale chiaro sulla necessità di operare, ora che l'emergenza post-terremoto è superata (di altre emergenze Napoli sarà sempre teatro, ma sarebbe terribile se la nuova e più drammatica emergenza dovesse essere nell'eclissi della sua struttura istituzionale), per il consolidamento delle istituzioni democratiche della città e della regione senza il quale qualsiasi ulteriore operazione di riassetto e risanamento urbanistico ed edilizio non potrebbe risultare ammissibile. Anche se non vi fossero altri motivi (e ve ne sono, come si è via via mostrato) per superare la fase della straordinarietà aperta nel dopo-terremoto, questo sarebbe in sé un motivo decisivo.

Anche il programma relativo al comune di Napoli ha bisogno di poter trovare un « percorso » adeguato per il proprio completamento.

Il superamento delle gestioni stralcio del titolo VIII appare necessario ed urgente, ma deve essere realizzato in modo soddisfacente. Anche a prescindere da quella parte di programmi di completamento che ha a che fare con le grandi opere, il patrimonio di edilizia abitativa, gli edifici da adibire a servizi pubblici, gli spazi destinati ad attività produttive, ecc., posti in essere, sono stati, infatti finora gestiti dalle strutture straordinarie di cui occorre prevedere il superamento.

Il suddetto superamento è inoltre più complesso nel caso di Napoli, dove, in ragione dell'articolato decorso attuativo del « piano delle periferie », le operazioni relative ai « soli » alloggi sono ancora in via di svolgimento. In non pochi casi, perché il programma sia portato a compimento, si rendono ancora necessari trasferimenti di popolazione con assegnazione temporanea di nuovi alloggi. La concatenazione dei vari segmenti aggrava i rischi

insiti in soluzioni di continuità (come quelle definite dal decadere dei decreti recentemente emanati).

Fare il punto sullo stato di attuazione delle diverse parti del programma non è difficile. A Napoli era prevista la realizzazione di 13.584 alloggi, di cui 8.871 sono stati ultimati e 5.681 assegnati. Tutti gli alloggi sono stati finora assegnati in via provvisoria, e una loro parte è stata utilizzata per liberare le abitazioni dei centri storici delle periferie da sottoporre a risanamento e recupero. Poiché dopo il risanamento e recupero, solo il 50 per cento circa della popolazione precedentemente insediata potrà ritornare nei vecchi centri, per questa parte gli alloggi temporaneamente occupati dovranno essere destinati, in seguito, a nuovi assegnatari.

Mentre questo, inevitabilmente macchinoso, *iter* procede, potranno essere completati i quartieri di nuova edificazione la cui realizzazione ha talvolta richiesto tempi rilevanti per la necessità di predisporre preliminarmente le fondamentali opere di urbanizzazione. Corrispondentemente (a fine 1987 — dati più recenti non sono disponibili) le famiglie « senza tetto » cui, in base al decreto n. 428 del 1982 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 547 del 1982), spetta tuttora assistenza da parte dello Stato a valere sul Fondo per la protezione civile, sono 2.367, pari a 9.516 persone.

Sempre con riferimento a Napoli, al 10 marzo 1988 le opere di urbanizzazione primaria erano completate in due dei quindici ambiti territoriali in cui gli alloggi sono stati localizzati, erano realizzate al 70 per cento in altri otto, ed in misura maggiore del 50 per cento in altri cinque.

Nel caso degli alloggi realizzati nell'area metropolitana, si è ancor più vicini al completamento, perché la quasi totalità dei 7.704 alloggi (nuove edificazioni distribuite in ventuno diverse località) è ultimata. Le urbanizzazioni primarie, a fine marzo 1988, erano state realizzate per intero in dodici casi su ventuno, mentre in altri otto si era oltre il 70 per cento.

Come noto, per l'80 per cento gli assegnatari di questi alloggi consistono di po-

polazione proveniente da Napoli, e per il 20 per cento di popolazione locale. In genere, nelle assegnazioni (sempre temporanee) si è tenuta separata la popolazione proveniente da Napoli da quella locale.

È così evidente che, per la parte relativa all'area metropolitana, il programma potrebbe essere rapidamente concluso, una volta fosse stabilito a chi trasferire — e con quali modalità — le abitazioni, i servizi, i locali commerciali e le opere di urbanizzazione realizzate. Per la parte relativa al comune di Napoli, invece, i tempi di conclusione sono meno vicini (occorrono ancora circa 800 miliardi, oltre agli stanziamenti già attribuiti), e la scelta su a chi trasferire le abitazioni, deve scontare che i definitivi assegnatari non potranno spesso essere identificati se non entro un numero ancora abbastanza cospicuo di mesi.

Passando alle grandi opere, la situazione si capovolge. Nel programma del comune di Napoli, sono incluse opere (quarantatre) acquedottistiche, viarie e fognarie, che risultavano, sempre nel marzo 1988, in sedici casi quasi ultimate, in dieci casi realizzate per oltre il 70 per cento in altri sette per oltre il 50 per cento e in venti per meno del 50 per cento (il fabbisogno ulteriore di 800 miliardi tiene conto anche del loro completamento). Non si considerano le opere incluse nel programma definito in base al decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 472, perché il programma non è stato avviato.

Nel programma dell'area metropolitana sono state inserite opere (ventisette) di grande viabilità, ferroviarie ed acquedottistiche (tra cui quelle inserite nel programma di cui al decreto-legge n. 309 del 1986), molte delle quali non hanno nulla a che vedere con « la funzionalità interna dei singoli ambiti territoriali in cui è articolato il programma ». Esse risultavano, alla stessa data, in due casi realizzate per oltre il 50 per cento e meno del 70 per cento, ed in venticinque casi per meno del 50 per cento. Il fabbisogno finanziario che corrisponde al loro completamento, ammonterebbe almeno a 5-6 mila miliar-

di — sono queste le opere di cui alle convenzioni in conto futuri stanziamenti. Secondo la Corte dei conti, in forza delle suddette convenzioni che indicano prezzi immodificabili durante il previsto periodo di esecuzione (ma già si sono avuti esempi di varianti con revisioni significative dell'importo originariamente pattuito), risulterebbe un onere di 6 mila miliardi.

La scadenza delle gestioni stralcio: la gestione di ciò che è stato realizzato, e le procedure da seguire per le grandi opere.

Prima di tutto per le grandi opere, perciò, il completamento del programma esige, con il passaggio alle procedure ordinarie, che si verifichi l'ambito delle rispettive competenze. È facilmente prevedibile che quelle inserite nel programma per l'area metropolitana coincideranno, nella generalità dei casi, con opere di competenza statale o regionale. Il trasferimento all'ANAS delle opere di grande viabilità, o alla provincia delle opere realizzate sulla ferrovia Alifana, o alla regione delle opere acquedottistiche, non pone evidentemente particolari problemi, restando sottinteso che le opere potranno essere completate — una volta verificata la congruità dei progetti — con i fondi disponibili sia a valere sul titolo VIII della legge n. 219 del 1981, sia a valere su altre leggi. Per il trasferimento saranno richiesti, qualora le opere non siano state completate e non siano state definitivamente collaudate, collaudi in corso d'opera.

Le opere (incluse nell'uno o nell'altro dei programmi) assimilabili ad urbanizzazioni primarie e secondarie, rientrano invece nella competenza degli enti locali, o di amministrazioni statali, ed ad essi devono essere trasferite, sempre previ collaudi definitivi o in corso d'opera. Per le opere non ultimate, andranno trasferite agli enti e alle amministrazioni le somme necessarie per il completamento. Agli enti ed alle amministrazioni che ricevono opere ultimate, andranno riconosciuti

contributi idonei a far fronte, *pro tempore*, alle spese di gestione e manutenzione, qualora queste non siano già previste in appositi provvedimenti di legge.

La situazione relativa ai trasferimenti ordinari agli enti locali deve comunque essere ridefinita, via via che il programma arriva a compimento, tenendo conto della nuova distribuzione della popolazione residente.

Resta però aperto il problema delle abitazioni.

È convinzione dei proponenti che, senza indulgere sull'inefficienza/inefficacia delle amministrazioni locali nell'area metropolitana di Napoli, pare tuttavia inopportuno ipotizzare che esse possano rivelarsi buoni gestori di un rilevante patrimonio immobiliare destinato ad usi abitativi. La scelta per cui si opta è pertanto quella della cessione a riscatto degli alloggi ai definitivi assegnatari, sulla base dei criteri correttamente utilizzati per l'edilizia economica e popolare. Questa scelta può trovare due obiezioni principali: la prima ha origine nella considerazione che in parte le famiglie assegnatarie non saranno in grado di riscattare l'alloggio, perché troppo povere; la seconda discende dal principio di non incentivare l'acquisizione di abitazioni in proprietà.

La seconda obiezione ha, in sostanza, una matrice ideologica, in sé del tutto rispettabile. Se fosse lecito ipotizzare che il comune, direttamente o indirettamente, sarà un buon « padrone di casa » pubblico, che esige fitti equi, e li impiega per tenere in buono stato le abitazioni, questa tesi potrebbe essere tenuta in considerazione. Ma non pare lecito.

La prima è invece fattuale, e certamente fondata. Non solo, ma è anche probabile che tra la popolazione a redditi più bassi vi sia soprattutto quella cui sono stati assegnati gli alloggi in altri comuni dell'area. Questi comuni si vedrebbero così assegnare in proprietà delle abitazioni, per cui presumibilmente non riuscirebbero neppure a riscuotere fitti bassi, e che lascerebbero evidentemente in stato di abbandono (né la situazione

sarebbe diversa ove gli stessi alloggi restassero proprietà del comune di Napoli). Lo scenario è così facile da prevedere, che si può pensare a proposte in grado di fronteggiarlo. La proposta che qui si enuncia, consiste della predisposizione di uno speciale piano di assistenza, da affidare al prefetto di Napoli, incaricato con il concorso di altre istituzioni, di sostenere la riqualificazione (non solo abitativa, ma scolastica, professionale, ecc.) degli abitanti degli alloggi che non possono essere ceduti a riscatto e di procedere gradualmente ad esigere affitti collegati con lo stato di manutenzione dell'alloggio stesso. Quest'operazione deve evidentemente essere supportata con idonei finanziamenti per un periodo di tempo che è da immaginare sufficientemente lungo. Dato il suo carattere strettamente funzionale al successo del programma dei 20.000 alloggi, i fondi relativi possono essere individuati, almeno in un primo tempo, entro gli stanziamenti destinati al titolo VIII della legge n. 219.

Risanamento e riqualificazione dell'area urbana e metropolitana di Napoli: il contributo che può venire dall'esperienza realizzata con il titolo VIII.

Si è fin qui delineato il quadro delle operazioni necessarie per la liquidazione delle gestioni stralcio di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, con riferimento alle opere (alloggi ed opere di urbanizzazione nonché grandi opere) in base ad esso realizzate. La liquidazione delle gestioni stralcio implica però anche la ricollocazione del personale che ha prestato in questi anni servizio presso i due commissariati (prima, ed uffici, dopo).

La situazione del personale è — come risulta dalla relazione tecnica del Governo al disegno di legge di conversione del decreto n. 450 del 1988 — la seguente: l'ufficio di Napoli conta 55 persone assunte a tempo determinato (costo 1,88 miliardi) e 455 persone comandate o distaccate (12,3 miliardi); l'ufficio per l'area metropolitana conta 388 persone assunte a tempo determinato (costo 17,7 miliardi)

e 137 comandate e distaccate (4,12 miliardi). Di queste 388 persone assunte a tempo determinato, 168 (il 43 per cento) sono state assunte nel 1987 — cioè in una fase in cui era di fatto già aperto il problema del superamento della gestione stralcio — e delle 137 comandate 50 (il 36,5 per cento) lo sono state nel 1987 (rileva la Corte dei conti).

Il costo unitario annuo è pari per l'ufficio di Napoli a 34,2 milioni per il personale assunto a tempo determinato e a 27,1 per quello distaccato e comandato (indennità e straordinari); per l'ufficio dell'area metropolitana a 45,7 milioni per il personale assunto a tempo determinato e 30,1 per quello distaccato e comandato.

Con riferimento ai fondi a disposizione delle due gestioni per il periodo 1981-1988, pari — come si ricorderà — a 5.450 miliardi per Napoli e 3.465 per l'area metropolitana, si ha un indice di una persona per 10,7 miliardi per Napoli e di una persona per 6,6 miliardi per l'area metropolitana. L'indicatore di efficienza è rozzo, ma il programma predisposto per Napoli è stato molto più complesso di quello relativo all'area metropolitana. Tuttavia, escludendo il personale assunto nel 1987, l'indice relativo all'area metropolitana si porterebbe a 11,3 miliardi per persona, più omogeneo (tenuto conto anche della diversa complessità dei programmi) a quello ottenuto per Napoli.

Coloro che hanno seguito fin dall'inizio la realizzazione delle due parti del programma sono, perciò, quantificabili in circa 800 unità, di cui oltre 500 comandate o distaccate. Si tratta di un numero abbastanza rilevante di persone che hanno effettuato in questi anni un'esperienza di straordinario significato, specie quando — com'è effettivamente avvenuto — vi hanno profuso impegno ed abnegazione. Queste persone rappresentano ora una risorsa preziosa per un territorio, come quello dell'area metropolitana di Napoli, che resta bisognoso oltre che di interventi mirati e calibrati di infrastrutturazione, di una paziente opera di riorganizzazione degli usi dei suoli che rimedi ai maggiori guasti determinati dall'edificazione selvaggia protrattasi per decenni.

In base a considerazioni di questo tipo era stata prefigurata negli ultimi decreti non convertiti l'ipotesi di utilizzare queste persone per dar vita a strutture tecniche da utilizzare per le politiche urbanistiche, incluse quelle di rinnovo e risanamento delle aree edificate.

La proposta qui formulata prevede che in attesa dell'approvazione da parte del Parlamento della nuova disciplina dell'istituzione metropolitana, si introduca sperimentalmente una tale istituzione per l'area metropolitana di Napoli, con compiti prevalentemente rivolti (nella fase iniziale) alla pianificazione degli usi del territorio ed al risanamento dell'assetto urbanistico e abitativo. Il personale di cui si è detto, in attesa della costituzione della provincia metropolitana di Napoli, dovrebbe essere direttamente utilizzato in una struttura a termine sottoposta al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con compiti di pianificazione territoriale dell'area metropolitana di Napoli.

I contenuti della proposta.

La proposta qui presentata riprende, all'articolo 1, i contenuti dell'articolo 1 del decreto n. 450 del 1988 come modificato dalla Camera dei deputati, ma con riferimento ai soli programmi predisposti dai due commissari straordinari del Governo prima dell'emanazione del decreto-legge n. 309 del 1986, e quindi con riferimento ai soli programmi attuativi dei 20.000 alloggi e delle rispettive urbanizzazioni primarie e secondarie. Secondo l'articolo 1 il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o i suoi delegati, sono competenti per il completamento dei suddetti programmi, e a tali fini si avvalgono dei poteri straordinari previsti dall'articolo 84 della legge n. 219 del 1981 (comma 1). Entro il febbraio 1989 il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno deve predisporre uno stato di attuazione degli stessi programmi (comma 3), ed entro l'aprile suc-

cessivo è tenuto a quantificare il fabbisogno finanziario ancora non coperto, per la loro definitiva attuazione (comma 4). Solo agli stessi fini, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o i suoi delegati, possono subentrare nei rapporti instaurati dai precedenti commissari straordinari del Governo (comma 5).

I mezzi finanziari corrispondenti ai fabbisogni addizionali di cui sopra, sono attribuiti dal Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, alle gestioni fuori bilancio che ne attestino la necessità, a valere sugli stanziamenti a favore del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, disposti dalle leggi finanziarie 1987 e 1988 (comma 4). Le due gestioni fuori bilancio istituite per la realizzazione dei predetti programmi hanno, comunque, termine il 31 dicembre 1989, ed il Ministro del tesoro provvede alla loro liquidazione con le modalità previste dalla presente proposta di legge (commi 2 e 6).

Alle opere incluse nei programmi formulati ai sensi del decreto-legge n. 309 del 1986, fanno riferimento gli articoli da 2 e 5 della proposta. L'articolo 2 prevede che il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, avvalendosi delle strutture cui è preposto: verifichi la congruenza delle opere con le disposizioni dello stesso decreto n. 309 del 1986, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 472 del 1986; disponga per ciascuna opera analisi di fattibilità economico-finanziaria e di impatto ambientale; successivamente provveda al coordinamento delle opere, per cui verifiche ed analisi abbiano dato esiti positivi, con gli altri programmi di investimento in corso nella stessa area, ammessi totalmente o parzialmente al finanziamento dello Stato. Su queste basi entro il settembre 1989 il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno definisce, d'intesa con il Ministro del tesoro e sentite le competenti Commissioni parlamentari, l'elenco delle opere da finanziare, totalmente o parzialmente, a carico degli stanziamenti per il titolo VIII recati dalle leggi finan-

ziarie 1987 e 1988, al netto di quelli impegnati ai sensi degli articoli 1 e da 6 a 13 di questa proposta.

Il successivo articolo 3 prevede che, per la loro realizzazione, le suddette opere siano inserite nei piani di attuazione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. E l'articolo 4 indica le procedure per il trasferimento delle stesse opere alla amministrazioni competenti per materia.

Infine, l'articolo 5 identifica le procedure da seguire qualora le opere incluse dai commissari straordinari del Governo nel 1986, non risultino accolte e finanziate, in base alle verifiche e alle analisi di cui allo stesso articolo 2.

Gli articoli da 6 in poi, si riferiscono così ai soli programmi di cui all'articolo 1 della proposta, e definiscono le procedure da adottare in vista del superamento della gestioni stralcio, e per il definitivo trasferimento delle opere agli aventi diritto.

L'articolo 6 definisce le modalità di completamento e trasferimento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, nonché le modalità di attivazione dei servizi pubblici in esse localizzati. Prevede, infine, che il Ministro dell'interno provveda ad adeguare, in ragione della distribuzione della popolazione conseguente all'attuazione del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, i parametri per la commisurazione dei contributi ordinari ai comuni.

L'articolo 7 prevede l'assegnazione in via definitiva degli alloggi effettivamente disponibili entro il 1989, e definisce le procedure per il completamento dei programmi edilizi e per l'assegnazione in via definitiva dei restanti alloggi. In base all'articolo 8 gli alloggi sono di norma ceduti in proprietà ed alla loro gestione nel

periodo necessario perché il riscatto abbia luogo, provvede l'Istituto autonomo delle case popolari di Napoli.

L'articolo 9 stabilendo le procedure di individuazione delle famiglie assegnatarie degli alloggi, prevede l'identificazione dei nuclei familiari, tra questi, troppo poveri per fronteggiare l'onere del riscatto, e formula per questi un piano speciale di assistenza, gestito dal prefetto di Napoli.

L'articolo 10 prevede la cessione a privati utilizzatori dei locali commerciali, artigianali ed industriali, realizzati nell'ambito dell'attuazione del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e le procedure da seguire per provvedervi.

Gli articoli 11 e 12 definiscono il quadro di riferimento per il graduale svuotamento degli uffici, già strutture dei commissari straordinari del Governo. In particolare l'articolo 12 prevede che una parte di questo personale sia utilizzata nell'ambito di una struttura tecnica per il piano dell'area metropolitana di Napoli, a termine, istituita dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

L'articolo 13 delega al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, l'istituzione della provincia metropolitana di Napoli, in cui confluirà la struttura tecnica prevista al precedente articolo.

L'articolo 14 dichiara decaduto il comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il 14 dicembre 1987 (disposizione contenuta in tutti i decreti-legge successivamente decaduti).

L'articolo 15 detta disposizioni per l'individuazione dei membri delle commissioni di collaudo utilizzate dalle strutture preposte al completamento dei programmi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvede direttamente, ovvero delegando funzionari di pubbliche amministrazioni, al completamento dei programmi d'intervento di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, così come formulati dai commissari straordinari del Governo prima del 1986. Per tale completamento, il Ministro o i funzionari delegati si avvalgono dei poteri straordinari di cui all'articolo 84 della stessa legge 14 maggio 1981, n. 219.

2. Le gestioni fuori bilancio istituite per la realizzazione dei programmi di cui al comma 1 hanno termine il 31 dicembre 1989. Il Ministro del tesoro provvede entro il 28 febbraio 1990 alla loro liquidazione, ai sensi di quanto disposto dalla presente legge.

3. Entro il 28 febbraio 1989, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno definisce, informandone il Governo e il Parlamento, un dettagliato stato di attuazione del programma, specificando, per ogni ambito territoriale:

- a) quanti alloggi risultino ultimati;
- b) a quali scadenze saranno ultimati gli altri alloggi di cui è stata avviata la realizzazione, ed il loro numero;
- c) quanti alloggi siano stati assegnati a popolazione residente a Napoli o in altri comuni;
- d) quali di queste assegnazioni debbano essere considerate temporanee in quanto rese necessarie dalle attività di risanamento e recupero delle periferie di Napoli;
- e) quale è il quadro complessivo delle assegnazioni degli alloggi previste;

f) entro quale data il programma sarà concluso.

4. Entro il 30 aprile 1989, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno comunica al Ministro del tesoro ed al Ministro del bilancio e della programmazione economica, il fabbisogno finanziario richiesto per il completamento dei programmi di cui al comma 1, non coperto dai mezzi finanziari la cui disponibilità già risulti accertata al 31 dicembre 1988 presso le due gestioni fuori bilancio. Tale fabbisogno sarà quantificato tenendo conto sia delle spese di funzionamento delle strutture, sia degli altri oneri che l'attuazione dei successivi articoli da 6 a 13 pone a carico dei fondi di cui all'articolo 85 della legge 14 maggio 1981, n. 219. I mezzi finanziari di cui al presente comma sono attribuiti dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, alle gestioni fuori bilancio per le quali ne sia stata verificata la necessità, entro il 31 maggio 1989, a valere sugli stanziamenti recati all'articolo 85 della legge 14 maggio 1981, n. 219, dalle leggi 22 dicembre 1986, n. 910, e 11 marzo 1988, n. 67.

5. Per evitare soluzioni di continuità nelle attività intraprese ai fini dell'attuazione dei programmi di cui al comma 1, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o i suoi delegati possono continuare ad applicare le ordinanze, i decreti e gli altri atti amministrativi, emanati dai commissari straordinari del Governo e subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi instaurati agli stessi fini dai predetti commissari, fatto salvo quanto previsto in contrario dalla presente legge.

6. All'atto della liquidazione delle due gestioni fuori bilancio prevista dal comma 2, il Ministro del tesoro provvede ad assicurare al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o per esso ai suoi delegati, i fondi necessari per il completamento dei programmi, di cui al comma 4.

7. I funzionari eventualmente delegati dal Ministro per gli interventi straordi-

nari nel Mezzogiorno, ai sensi del comma 1, sono collocati fuori ruolo con effetto immediato, anche in deroga ai limiti posti dai rispettivi ordinamenti.

ART. 2.

1. Entro il 30 giugno 1989, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, avvalendosi dell'ufficio costituito a norma dell'articolo 9, quarto comma, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1982, n. 187, verifica la congruità dei programmi presentati al CIPE entro il 31 ottobre 1986, ai sensi del decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 472, dai due commissari straordinari del Governo, rispetto alle indicazioni fornite dallo stesso decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, e provvede a sottoporre le opere in essi contenute ad analisi di fattibilità economico-finanziaria e di impatto ambientale. Sono nulli tutti gli atti relativi a lavori affidati, attinenti le suddette opere.

2. Nella verifica di cui al comma 1, si terrà conto delle modifiche al programma presentato dal commissario di Governo, sindaco di Napoli, proposte dalla commissione di verifica del programma stesso, nominata dal commissario di Governo commissario prefettizio, che ha concluso i suoi lavori il 13 novembre 1987.

3. Tenuto conto dei risultati della verifica e delle analisi di cui al comma 1, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, attraverso il Dipartimento per il Mezzogiorno istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, provvede al coordinamento delle azioni necessarie per la realizzazione o il completamento delle opere incluse nei suddetti programmi, la cui fattibilità economico-finanziaria ed ambientale risulti comprovata, con i programmi di investimenti, in corso e previsti nell'area metro-

politana di Napoli, il cui finanziamento sia totalmente o parzialmente a carico dei fondi di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64, o di altre leggi dello Stato.

4. Nel quadro del coordinamento previsto dal comma 3, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro del tesoro e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, stabilisce, entro il 30 settembre 1989, l'elenco delle opere da finanziare, totalmente o parzialmente, a valere sui fondi stanziati per il titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, dalle leggi 22 dicembre 1986, n. 910, e 11 marzo 1988, n. 67, al netto dei mezzi finanziari attribuiti ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 della presente legge. Nell'elenco devono essere specificati, per ogni opera, i soggetti tenuti all'attuazione, le quote di finanziamento, i tempi di ultimazione dell'opera, nonché la destinazione delle quote alla realizzazione delle opere ed alla gestione di quelle ultimate ai sensi dell'articolo 4. Gli eventuali finanziamenti residui affluiscono al fondo di cui all'articolo 13.

5. Ove non espresso entro il termine di trenta giorni dalla data di comunicazione dello schema del decreto, il parere di cui al comma 4 si intende reso in senso favorevole.

ART. 3.

1. Le opere approvate ai sensi dell'articolo 2 sono automaticamente incluse « fuori quota » nel piano annuale di attuazione formulato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno per il 1990, con l'indicazione dei criteri, delle modalità e delle procedure da seguire per la loro esecuzione, e dei soggetti che dovranno assicurarne la realizzazione e successivamente la gestione.

2. I fondi di cui al comma 4 dell'articolo 2 relativi al finanziamento della realizzazione delle suddette opere, sono atti-

buiti all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, presso la quale è istituita una gestione separata.

3. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno presenta semestralmente al Parlamento una dettagliata relazione sullo stato di attuazione delle suddette opere.

ART. 4.

1. Le opere di cui agli articoli 2 e 3 sono assunte in consegna, appena siano realizzate e previo collaudo anche provvisorio, dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria alla loro gestione.

2. Il Ministro del tesoro provvede, con proprio decreto, di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, a ripartire tra le amministrazioni statali competenti per la gestione delle opere di cui al comma 1 le somme a tal fine occorrenti. Con la stessa procedura si provvede altresì, quando si tratti di opere di competenza regionale o provinciale, all'assegnazione delle relative somme alla regione Campania o alla provincia di Napoli. A tal fine il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare le necessarie variazioni al bilancio.

ART. 5.

1. Qualora le opere di cui agli articoli 2, 3, e 4 non si rivelino ammissibili a finanziamento da parte dello Stato, sulla base della verifica e delle analisi di cui all'articolo 2, comma 1, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno richiede alle amministrazioni competenti per la loro realizzazione definitiva, una revisione del progetto. A questa revisione è subordinata la facoltà per le stesse amministrazioni di concorrere per tali opere, nelle modalità definite dall'ordinamento vigente, all'assegnazione di finanziamenti da parte dello Stato.

ART. 6.

1. Le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui ai programmi considerati dall'articolo 1 che risultino realizzate alla data di entrata in vigore della presente legge sono immediatamente trasferite, previo collaudo anche provvisorio, ai comuni o alle altre amministrazioni pubbliche competenti per territorio.

2. Per le stesse opere di urbanizzazione primaria e secondaria non ultimate alla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, anche attraverso i suoi delegati, provvederà alla loro ultimazione e al loro successivo trasferimento, previo collaudo anche provvisorio, ai comuni ed alle altre amministrazioni pubbliche competenti per territorio.

3. I predetti comuni ed amministrazioni pubbliche determinano le modalità della loro gestione e manutenzione, e quantificano i relativi costi.

4. Relativamente alle opere di cui al comma 1 che siano destinate alla produzione di servizi pubblici, i comuni o le altre amministrazioni competenti per materia sono autorizzati, in deroga alle disposizioni vigenti, a procedere, dopo aver definito gli organici indispensabili per rendere tali servizi operativi, e verificato la possibilità di utilizzare personale già disponibile, alle assunzioni del personale necessario. Le procedure di assunzione sono quelle previste dall'ordinamento vigente.

5. Il Ministro dell'interno, considerate le quote di popolazione trasferita nei comuni dell'area metropolitana di Napoli, in conseguenza dell'attuazione del programma di cui all'articolo 1, e tenuto conto delle stime di cui al comma 2 e delle autorizzazioni di cui al comma 3, provvede ad aggiornare i criteri per il riparto del contributo ordinario dello Stato ai comuni, in modo da permettere ai comuni suddetti di far fronte alle spese conseguenti alla realizzazione del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219.

6. I maggiori oneri derivanti, per gli anni 1989, 1990 e 1991, dall'attuazione del presente articolo sono a carico dei fondi di cui all'articolo 85 della legge 14 maggio 1981, n. 219, come rideterminati da ultimo dalla legge 11 marzo 1988, n. 67. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni al bilancio.

ART. 7.

1. In conformità con quanto stabilito dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e dal decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 1982, n. 187, nonché dalle delibere CIPE del 14 ottobre 1981 e del 22 dicembre 1982, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, anche attraverso i suoi delegati, d'intesa con i sindaci dei comuni interessati dal programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, provvede, entro il 30 giugno 1989, a definire il programma delle assegnazioni degli alloggi realizzati e da realizzare.

2. Ai fini dell'individuazione degli assegnatari si terrà conto delle graduatorie elaborate dalle commissioni di cui alla delibera CIPE del 14 ottobre 1981, previa verifica da parte delle stesse commissioni della sussistenza, al momento dell'assegnazione, dei requisiti richiesti.

3. Sulla base del programma di cui al comma 1, per gli alloggi ultimati per i quali sia possibile procedere all'assegnazione in via definitiva entro il 31 dicembre 1989, a tale assegnazione provvedono, nel rispetto delle norme definite dalla presente legge, il sindaco di Napoli e, per le quote destinate alla popolazione degli altri comuni, i sindaci dei comuni competenti per territorio.

4. Per gli alloggi non ultimati o comunque non assegnabili in via definitiva entro il 31 dicembre 1989, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o i suoi delegati restano, oltre tale data, investiti del compito di garantire tutte le attività necessarie fino alla loro

definitiva assegnazione, ai sensi dell'articolo 1 del presente provvedimento. Le procedure di assegnazione restano le medesime definite dai commi precedenti del presente articolo.

ART. 8.

1. Gli alloggi realizzati in base al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e destinati alla popolazione di Napoli, assegnati in via definitiva, ad eccezione di quelli di cui all'articolo 10, sono ceduti in proprietà in conformità alle norme vigenti sulla materia. La quota degli alloggi che saranno ceduti in proprietà, da individuare per blocchi di edifici, è identificata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o dal suo delegato, per la parte del programma relativa al comune di Napoli. Gli alloggi destinati alla popolazione degli altri comuni sono sempre ceduti in proprietà, in conformità alle norme vigenti sulla materia.

2. Alla gestione degli alloggi provvede l'Istituto autonomo case popolari di Napoli, che a tal fine si dota di uno specifico servizio ed istituisce una contabilità separata. Alla contabilità separata affluiscono i pagamenti dei ratei di affitto o di riscatto versati dagli assegnatari, e su di essa gravano gli oneri di funzionamento del suddetto servizio. Le giacenze di mezzi finanziari che si determineranno nella contabilità separata, come differenze tra pagamenti ed oneri, saranno trasferite al fondo di cui all'articolo 13.

ART. 9.

1. Le commissioni incaricate della compilazione delle graduatorie di cui alla delibera CIPE del 14 ottobre 1981, provvedono, all'atto delle verifiche delle stesse graduatorie, ad individuare le famiglie assegnatarie degli alloggi realizzati in base al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, che non risultino, per il livello di reddito di cui dispongono e in base ad

altri indicatori del malessere socio-economico, in grado di far fronte ai pagamenti necessari per il godimento dell'alloggio.

2. Una volta accertato il numero delle famiglie che si trovino nelle condizioni di cui al comma 1, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con il Ministro dell'interno e con il Ministro del tesoro, provvede con proprio decreto a definire un piano di sostegno a favore di queste famiglie, attraverso l'identificazione di ratei d'affitto parametrati alle capacità di pagare ed attraverso un'opera parallela di promozione e riqualificazione delle loro capacità lavorative e di produzione di reddito. Tra i criteri da utilizzare per la commisurazione dei canoni d'affitto si terrà conto anche delle condizioni di manutenzione degli alloggi.

3. Il piano di cui al comma 2 è affidato per la sua esecuzione al prefetto di Napoli, che provvede ad identificare i soggetti idonei a svolgere l'opera di promozione e riqualificazione sociale in esso prevista, e a vegliare sull'attuazione del piano stesso.

4. Con la legge di approvazione del bilancio annuale di previsione dello Stato sono attribuiti al Ministero dell'interno i mezzi finanziari sufficienti per assicurare lo svolgimento del piano di cui al comma 2.

ART. 10.

1. I locali commerciali, artigianali ed industriali, realizzati nell'ambito del programma di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, sono ceduti in proprietà a chi ne faccia richiesta, con priorità per gli esercenti attività commerciali, artigianali e industriali, la cui sede sia stata espropriata o comunque resa inagibile in conseguenza della realizzazione del programma stesso, in conformità con quanto previsto dal bando a questi fini predisposto dal sindaco di Napoli.

2. Alle operazioni di cessione dei locali di cui al comma 1, provvedono, via via che tali locali si rendano disponibili, d'in-

tesa con i sindaci dei comuni interessati, e tenuto conto di quanto disposto dalle normative e dai piani comunali, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o i suoi delegati.

3. I locali di cui al comma 1, che risultano già ultimati al 31 ottobre 1989, sono ceduti entro il 31 dicembre dello stesso anno.

4. Le somme derivanti dall'alienazione dei suddetti locali affluiscono al fondo di cui all'articolo 13.

ART. 11.

1. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o i suoi delegati, si avvalgono per le attività di cui all'articolo 1, come specificate agli articoli 6, 7, 9 e 10, degli uffici e del relativo personale il cui onere risulti, in tutto o in parte, imputato alle due gestioni stralcio alla data del 10 ottobre 1987.

2. Il graduale adeguamento del personale alle decrescenti esigenze poste dal completamento dei programmi, è disposto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, eccezion fatta per il personale di cui all'articolo 12, mediante progressiva restituzione alle amministrazioni e agli enti di appartenenza per il personale comandato o distaccato, o mediante trasferimento all'Istituto autonomo case popolari di Napoli ai fini della gestione del patrimonio.

3. Il personale assunto con contratto a termine presso l'ufficio del delegato per la parte del programma relativa al comune di Napoli, ha facoltà di partecipare al concorso per esso indetto dall'amministrazione comunale, che vi provvede ai sensi dell'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730, entro il 31 ottobre 1989.

4. Gli oneri relativi al personale che resti impiegato nelle strutture preposte al completamento del programma ai sensi dell'articolo 1, ricadono a carico dei fondi di cui all'articolo 85 della legge 14 maggio 1981, n. 219.

ART. 12.

1. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvede, entro il 30 giugno 1989, a costituire una struttura tecnica, a scadenza predeterminata, per la predisposizione degli elementi per il piano dell'area metropolitana di Napoli.

2. La suddetta struttura è formata con personale addetto agli uffici già dei commissari di Governo per il programma straordinario per Napoli, di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, con salvaguardia delle professionalità acquisite. Il reclutamento avviene a domanda del personale citato, e compatibilmente con le esigenze identificate dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

3. Gli oneri di funzionamento della struttura di cui al comma 1, sono a carico del fondo di cui all'articolo 85 della legge 14 maggio 1981, n. 219.

ART. 13.

1. In attesa della nuova disciplina delle aree metropolitane, e al fine di predisporre fin d'ora idonei strumenti tecnici ed organizzativi per lo svolgimento delle funzioni di pianificazione del territorio nell'area metropolitana di Napoli, entro il 31 ottobre 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, definisce con proprio decreto l'istituzione della provincia metropolitana di Napoli.

2. Ai fini della delimitazione dell'area metropolitana di Napoli sono sentiti i comuni e le province interessate, nonché la regione Campania.

3. A tale nuovo organismo è affidato il compito di provvedere, dal 1° gennaio 1990, all'attuazione del piano per l'area metropolitana di Napoli, sulla base degli elementi predisposti ai sensi del comma 1 dell'articolo 12, ed avvalendosi del personale di cui al comma 2 dello stesso articolo 12.

4. Per il funzionamento dell'organismo di cui al comma 1 è istituito un fondo il cui regolamento è stabilito nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1. Il fondo è anche alimentato dai flussi finanziari indicati dagli articoli 2, 8 e 10.

ART. 14.

1. Il comitato di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 dicembre 1987, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 298 del 22 dicembre 1987, cessa di operare alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 15.

1. È fatto assoluto divieto di utilizzare per le commissioni di collaudo delle opere o dei complessi di opere realizzati entro il programma di cui all'articolo 1 della presente legge, magistrati ordinari ed amministrativi, ed in genere pubblici dipendenti.

2. Le deliberazioni effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge in contrasto con il divieto di cui al comma 1 sono nulle.

ART. 16.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.