COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

141.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 GENNAIO 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BOTTA**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (Discussione e rinvio):

Senatori Fabbri ed altri; Azzarà ed altri; Petrara ed altri; Boato ed altri: Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 *(Approvata, in un testo unificato, dal Senato della Repubblica)* (6199) 3

Botta Giuseppe, *Presidente* .. 3, 9, 12, 13, 18, 21

Brescia Giuseppe (gruppo comunista-PDS) 8, 9, 10

Conte Carmelo, *Ministro per i problemi delle aree urbane* 20

D'Addario Amedeo (gruppo PSI) . 13, 15, 16, 19

D'Amelio Saverio, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 9, 19

Donati Anna (gruppo verde) 12

Lusetti Renzo (gruppo DC) 17

Tessari Alessandro (gruppo federalista europeo) 3, 4, 12, 13

Zamberletti Giuseppe (gruppo DC), *Relatore* 3, 4, 8, 10, 15, 16, 18, 19

Sull'ordine dei lavori:

Botta Giuseppe, *Presidente* 22, 23

Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) 22

PAG.

Donati Anna (gruppo verde) 22

Russo Spena Giovanni (gruppo DP-comunisti) 22

Tessari Alessandro (gruppo federalista europeo) 22

Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea):

Senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri; Mancini ed altri; Boato: Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità *(Approvati, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato)* (5036) 23

Botta Giuseppe, *Presidente* 23, 29, 30, 31

Bonfatti Paini Marisa (gruppo comunista-PDS) 23

Boselli Anna Milvia (gruppo comunista-PDS) 31

Bulleri Luigi (gruppo comunista-PDS) 27

Cederna Antonio (gruppo sinistra indipendente) 25

Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) 25, 31

D'Angelo Guido (gruppo DC), *Relatore* 27

Donati Anna (gruppo verde) 25

Prandini Giovanni, *Ministro dei lavori pubblici* 29, 30, 31

Russo Spena Giovanni (gruppo DP-comunisti) 28

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,15.

FRANCESCO SAPIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione della proposta di legge senatori Fabbri ed altri; Azzarà ed altri; Petrara ed altri; Boato ed altri: Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 (Approvata, in un testo unificato, dal Senato della Repubblica) (6199).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Fabbri, Cutrera, Acone, Franza, Innamorato, Pierri, Agnelli Arduino, Gerosa, Vella, Mariotti, Signori, Marniga, Achilli e Pezzullo; Azzarà, Coviello, Salerno, Bosco, Condorelli, Falcucci, Ianniello, Patriarca, Pinto, Tagliamonte, Toth, Ventre, Zecchino; Petrara, Tornati, Giustinelli, Andreini, Nespolo, Cardinale, Lops e Scardaoni; Boato, Nebbia e Ulianich: « Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 », già approvata, in un testo unificato, dal Senato della Repubblica nella seduta pomeridiana dell'11 dicembre 1991.

L'onorevole Zamberletti, profondo conoscitore di quelle zone, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. La proposta di legge n. 6199, già approvata dal Senato, prevede un finanziamento, attraverso operazioni di mutuo, per 1.400 miliardi per il 1992, 1.500 per il 1993 e 1.400 per il 1994, per un totale di 4.300 miliardi. L'impegno decennale, con l'utilizzazione dell'accantonamento relativo alla ricostruzione contenuto nel capitolo 9001 del Ministero del tesoro per il 1992, tenderebbe a fronteggiare questo indebitamento per finanziare la ripresa ed il completamento della ricostruzione con 260 miliardi nel 1993 e 500 miliardi nel 1994, per complessivi 760 miliardi.

In sostanza il provvedimento al nostro esame è utile ed urgente.

ALESSANDRO TESSARI. Data l'imminente campagna elettorale, immagino!

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. No, è utile ed urgente perché un processo di ricostruzione bloccato rappresenta la peggiore risposta ai problemi della ricostruzione stessa, non consentendone una rapida conclusione. Del resto il provvedimento al nostro esame è volto ad affrontare alcune importanti questioni. Innanzitutto l'articolo 2 stabilisce che un comitato formato da esperti particolarmente qualificati dovrà procedere ad una ricognizione, anche sulla base delle risultanze istruttorie acquisite dalla Commissione

parlamentare di inchiesta, dello stato della ricostruzione nei singoli comuni e delle necessità per giungere al suo completamento. Il comitato, quindi, dovrà esaminare ciò che è stato sinora realizzato, oltre a stabilire l'entità delle opere ancora da eseguire nelle zone colpite dagli eventi sismici.

Mi pare che quanto previsto dall'articolo 2, oltre a rappresentare una giusta e logica conseguenza del lavoro svolto dalla cosiddetta Commissione Scàlfaro, consenta, anche attraverso proposte di carattere legislativo, di concludere l'itinerario del processo di ricostruzione. Sarebbe deleterio, infatti, lasciare incompiuto tale processo rischiando di compromettere le iniziative già realizzate.

L'articolo 2 prevede, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri comunicherà al Parlamento l'esito della verifica effettuata. Pertanto quest'ultima, che dovrà procedere insieme al finanziamento per la parte successiva della ricostruzione, troverà sbocco in un dibattito parlamentare e porrà in evidenza anche il fabbisogno finale necessario a completare l'opera di ricostruzione. Ricordo, peraltro, che per quanto riguarda i tempi di ricostruzione per le regioni Campania e Basilicata ci stiamo avvicinando ad un limite pericoloso; come è noto, infatti, questi tempi sono mediamente stabiliti intorno ai dieci anni dall'evento sismico. Poiché quel limite è stato superato, rischiamo di mettere in moto un processo di ritardi che potrà creare ulteriori e gravi conseguenze nell'assetto del territorio, nonché costi aggiuntivi.

L'articolo 2 stabilisce poi una graduatoria della destinazione dei finanziamenti: l'80 per cento degli importi stanziati, pari a 3.440 miliardi, è riservato alle esigenze abitative delle zone colpite dal terremoto, secondo i criteri previsti dall'articolo 3 che in seguito illustrerò; il 10 per cento è riservato alle amministrazioni dello Stato per gli interventi nelle aree delle regioni Campania e Basilicata strettamente connesse con gli eventi sismici; infine, il 10 per cento è riservato alle finalità di cui agli articoli 27 e 39 (*ex* articoli 21 e 32 della legge n. 219), quelli cioè dedicati allo sviluppo industriale, quindi alla riparazione delle industrie danneggiate e alla realizzazione di un nuovo programma di industrializzazione delle zone interne.

ALESSANDRO TESSARI. Cosa vuol dire l'espressione « da attivare con nuove norme » ?

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. In effetti non è chiaro se si tratti di norme legislative oppure amministrative. Ritengo si possa far riferimento a nuove norme amministrative nell'ambito delle leggi vigenti; infatti, se si fosse trattato di norme legislative sarebbe stato doveroso indicarle, poiché non ha senso rimandare tale previsione ad un provvedimento successivo, altrimenti lo stanziamento non sarebbe operante. A mio avviso, quindi, con quell'espressione si sono volute indicare norme amministrative. Peraltro sappiamo che questa materia è già regolata da una serie di disposizioni; probabilmente si renderanno necessarie iniziative di carattere amministrativo per completare un processo che appare estremamente delicato. Non dimentichiamo che gli articoli 31 e 32 della legge n. 219 rappresentavano una sfida di non poco conto, comportando la scelta di far decollare dal punto di vista industriale zone orograficamente non idonee allo sviluppo industriale – le aree montane interne – comunque generalmente non favorevoli a quel tipo di sviluppo, salvo alcune zone della Basilicata; mi riferisco per esempio a Melfi, in condizioni orografiche estremamente positive. Si sono quindi avuti nelle zone interne problemi di infrastrutturazione piuttosto seri. Per di più in base all'articolo 32 della legge n. 219 sarà necessario – ecco perché si parla di « attivare con nuove norme » – gestire in modo adeguato il sottosistema di servizi che consente allo sviluppo industriale di diventare operativo. Il rischio, considerata la difficoltà di decollo dell'industrializzazione delle zone interne della Campania e della Basilicata, è che le industrie

potrebbero non beneficiare di un valido sottosistema di servizi che gli consentirebbe di operare nelle condizioni di mercato ed essere competitive. Mi riferisco al sottosistema dei servizi che va dallo smaltimento dei rifiuti delle produzioni industriali, ai rifornimenti idrici ed elettrici, all'insieme dei servizi che condiziona i costi di produzione delle imprese. Pertanto, il vero grosso rischio che potremmo avere – ripeto – è che a fronte del contributo per l'insediamento industriale non vi sia poi in futuro un positivo riferimento costituito da un sistema di servizi capace di rendere l'industria competitiva. Se così fosse il vantaggio del contributo a carico dello Stato sarebbe eliminato nel tempo da un sistema di servizi che non funziona (naturalmente mi riferisco anche al servizio bancario che, nelle zone interne, non è attrezzato ad operare con il sistema industriale).

In sostanza, l'espressione « da attivare con nuove norme » sottintende, a mio avviso, un minimo di iniziativa legislativa; indicherò poi al ministro quella che potrebbe essere una via di uscita, anche all'interno delle norme vigenti, per garantire una migliore amministrazione dell'intera procedura.

Il comma 5 dell'articolo 2 concerne la prosecuzione dell'attività delle sezioni staccate di Avellino e Salerno del provveditorato regionale alle opere pubbliche. Tale previsione si rende necessaria dal momento che, in merito all'attuazione della lettera *b)* del comma 4 dell'articolo 2, che prevede la riserva del 10 per cento degli importi stanziati alle amministrazioni dello Stato, occorre garantire anche per le amministrazioni dello Stato quel tipo di struttura che l'ordinaria organizzazione del provveditorato alle opere pubbliche non era in grado di fornire.

L'articolo 3 pone in evidenza, per quanto riguarda le disponibilità finanziarie di cui all'articolo 2, i criteri da seguire. In relazione alle esigenze abitative si fa riferimento ad un preciso criterio, indicando i soggetti proprietari di un'unica abitazione che ancora vivono in alloggi di emergenza. Nel periodo immediatamente sucessivo all'evento sismico vennero realizzati due diversi tipi di alloggi di emergenza. Mi riferisco innanzitutto ai cosiddetti alloggi di emergenza delle zone interne, dove il danno non riguardava soltanto la struttura edilizia, bensì l'assetto urbano complessivo. È questo il caso, per esempio, dei comuni interessati dai piani di recupero; laddove si è avuto il crollo di una casa si pone un problema puramente tecnico, poiché si tratta di ricostruire alle stesse condizioni di volumetria l'abitazione preesistente. Invece, laddove è stato compromesso il sistema urbano, si pongono al tempo stesso problemi di costruzione, urbanistici e di riassetto del territorio.

In quella fase la decisione assunta dal commissario fu di distinguere in due categorie i sistemi alloggiativi di emergenza. Vi erano innanzitutto i sistemi destinati agli abitanti dei centri urbani della zona disastrata, finalizzati ad una permanenza di più lungo periodo, perché si supponeva che dovessero sommarsi i tempi relativi alle decisioni riguardanti la ricostruzione edilizia a quelli concernenti invece la risistemazione del tessuto urbano complessivo, tanto è vero che la più volte citata legge n. 219 ha previsto i piani di recupero. In questo caso abbiamo utilizzato insediamenti di case costruite con il sistema della prefabbricazione leggera, essendo evidente che la popolazione di quelle zone avrebbe dovuto aspettare per un periodo di tempo molto maggiore per la soluzione definitiva del problema, rispetto a quella che aveva perduto la casa in zone non gravemente danneggiate, dove era solo necessario ricostruire o aggiustare il singolo edificio. In quest'ultimo caso era opportuno effettuare interventi meno invasivi del territorio e nello stesso tempo realizzare un tipo di struttura che prevedibilmente sarebbe stata non più utilizzata dopo un periodo massimo di cinque anni, poiché nello stesso periodo l'abitazione avrebbe dovuto essere ricostruita o riparata.

La scelta cadde su quelli che volgarmente sono chiamati *containers* e che, con termine tecnico, si chiamano *caravans*. Si

tratta dei classici alloggi di cantiere, ma nel caso specifico erano stati adattati a sistemi abitativi, inserendo i servizi e una separazione fra i vari alloggi. Infatti, l'obiettivo per quanto riguarda le zone esterne ai centri storici era quello di riparare gran parte degli edifici danneggiati o di ricostruirli in alcuni casi.

Purtroppo i tempi non sono stati così brevi come era stato previsto durante la gestione commissariale anche nei casi in cui, non essendo coinvolte questioni urbanistiche, era solo necessario assumere decisioni puramente tecniche relative all'attività di ricostruzione degli edifici.

Si tratta dunque di due sistemi di insediamenti provvisori, quelli di lungo periodo dei villaggi prefabbricati nelle zone interne, come Sant'Angelo dei Lombardi e Muro Lucano, che tutti i membri della Commissione hanno avuto occasione di visitare (sono alloggi prefabbricati provvisori, ma si tratta di vere e proprie strutture abitative in molti paesi come il Canada e gli Stati Uniti, anche se non corrispondono alla cultura italiana della casa), nonché quelli di carattere provvisorio dei *container*, che non avrebbero dovuto durare oltre cinque anni, perché la soluzione del problema era legata a pure operazioni di ristrutturazione antisismica o di riparazione, in qualche caso di ricostruzione, di singoli edifici o addirittura di case monofamiliari isolate.

Le categorie descritte sono quelle che possono prioritariamente beneficiare dell'80 per cento dello stanziamento stabilito alla lettera *a)* dell'articolo 3.

Vi sono poi i soggetti di cui alla lettera *b)*, vale a dire i proprietari di un'unica abitazione, che abbiano presentato entro il 31 marzo 1984 la prescritta domanda ed entro il 31 marzo 1989 la documentazione ai fini della ricostruzione o della riparazione delle unità abitative.

Il punto *c)* prende in considerazione i soggetti proprietari di immobili inclusi nei piani di recupero dei centri storici dei comuni classificati come disastrati o gravemente danneggiati, che risultino approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, limitatamente agli interventi connessi con la posizione delle porzioni immobiliari danneggiate dal sisma.

Si tratta dei soggetti interessati ai cosiddetti piani di recupero. Debbo osservare che la dizione letterale della norma contiene una imprecisione, che può essere comprensibile, essendo stato il testo della medesima formulato in sedi lontane dalla gestione corrente del problema. Infatti, si fa riferimento ai centri storici, mentre in realtà il piano di recupero delle zone disastrate è relativo in generale al centro urbano e quindi la norma va letta come riferita ai piani di recupero, senza esclusione di alcune parti di essi.

Ritengo che non sia necessaria una modifica, perché la lettura giusta è naturale: si tratta dei piani di recupero dei centri urbani disastrati, nei quali, oltre ad un problema edilizio di ricostruzione, vi è un problema urbanistico di sistemazione e di rispetto di certe caratteristiche, riguardanti non solo i centri storici, ma anche le zone prospicienti.

I comuni possono poi destinare parte delle disponibilità comprese nell'ottanta per cento sopra descritto alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria essenziali e strettamente funzionali agli insediamenti abitativi e alle relative strutture scolastiche; al miglioramento qualitativo e strutturale degli insediamenti abitativi, realizzati nella fase di emergenza ovvero a norma dell'articolo 15-*ter* del decreto-legge 26 novembre 1980, n.776, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.

Quest'ultimo comma si riferisce a due tipi di strutture abitative, che sono state realizzate durante il periodo di emergenza. La prima è quella a cui ho fatto riferimento, vale a dire i cosiddetti villaggi di alloggi costruiti con il sistema della prefabbricazione leggera, termine non proprio perché per prefabbricazione leggera si intende la prefabbricazione monopiano, mentre per prefabbricazione pesante si intende quella relativa a strutture edilizie vere e proprie, con caratteristiche definitive, sia pure realizzate con

il sistema della prefabbricazione, anziché dell'edilizia tradizionale.

Esiste tuttora ed è sempre esistito un problema di manutenzione. Ricordo che a conclusione della mia gestione commissariale, avvertii che sarebbe stato addirittura pazzesco vivere un certo numero di anni in case, anche se non prefabbricate, ma realizzate in cinque mesi, con opere di urbanizzazione realizzate nello stesso periodo e durante l'inverno, senza prevedere un minimo di manutenzione. Vi è dunque la necessità che le case prefabbricate siano oggetto di un minimo di manutenzione.

In secondo luogo, la legge 25 dicembre 1980 aveva consentito ai comuni esterni all'area epicentrale, ma per i quali era ipotizzabile una saldatura con i programmi per Napoli, non avendo problemi urbanistici o avendoli già risolti, di effettuare interventi attraverso l'edilizia industrializzata, quindi con caratteristiche non provvisorie, ma definitive. In quel periodo la realizzazione di quei programmi fu effettuata a cura degli stessi comuni, con finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, che non assicurarono però tutta la copertura del fabbisogno necessario per le urbanizzazioni primarie e secondarie. Quelle opere vennero realizzate, come si suol dire, « alla bersagliera » e in fretta, perché tutto il programma si saldò con quello del terremoto e fu realizzato fra il novembre 1980 e il novembre 1981. Sono stati dunque elaborati dei programmi di sistemazione e di miglioramento infrastrutturale di quegli insediamenti, realizzati nel periodo dell'emergenza.

I comuni possono destinare parte dei fondi anche al completamento delle opere pubbliche di interesse comunale per le quali siano state già espletate le procedure di gara. Si tratterà a tale proposito di decidere quali siano veramente utili e necessarie alla programmazione definitiva.

Il quinto comma stabilisce che entro trenta giorni dal riparto dei fondi, i consigli comunali interessati fissano con propria deliberazione i criteri per l'applicazione di quanto disposto dalla presente legge.

Questo comma introduce il concetto degli accordi di programma, per iniziative che comportino la partecipazione di varie amministrazioni, sempre con riferimento all'attività di ricostruzione.

Per quanto riguarda i piani di recupero, indicati nell'articolo 4, debbono essere sentite le sovrintendenze (questo è ovvio), le quali esprimono il loro parere entro 30 giorni dalla richiesta.

Nell'articolo 5, vengono poste in evidenza una serie di incompatibilità che erano state denunciate in varie occasioni: quelle esistenti nel rapporto fra controllore e controllato, fra il progettista ed il partecipante alla commissione edilizia di controllo del comune e così via. Questo articolo non fa che recepire queste esigenze. Qualche problema è sorto a seguito delle incompatibilità che riguardano chi è membro di una delle commissioni comunali previste dall'articolo 19 del testo unico del decreto legislativo n. 76 del 1990 e di quelle delle province o delle regioni vicine. In questo caso il conflitto di interessi non è così evidente, per cui potrebbe bastare una direttiva interpretativa in questo senso.

Prima di concludere, desidero avanzare due osservazioni. La prima riguarda il rilievo di alcuni amici di Napoli secondo il quale questa legge non prevederebbe iniziative per la riattivazione del titolo VIII sull'edilizia industrializzata della città partenopea. Dico con molta franchezza che il problema può essere risolto in via amministrativa, poiché la legge vigente prevede l'autonomia e la possibilità per il CIPE di provvedervi: pertanto, non vedo per quale ragione si dovrebbe dare del coraggio a chi non lo ha, attraverso uno strumento legislativo, onde consentirgli di adottare iniziative che le leggi già gli permettono. In altre parole, il fatto di modificare questa legge, rimandandola al Senato e rischiando di farla decadere per la fine anticipata della legislatura, allo scopo di inserirvi una

norma già esistente, lo considero un comportamento abbastanza dissennato.

In conclusione, escluderei questa prospettiva, invitando il Governo a farsi promotore di una ripresa del titolo VIII ai sensi delle leggi già vigenti e alla luce delle esperienze maturate nell'ambito della Commissione Scàlfaro.

Io ho la netta sensazione che una delle difficoltà che hanno accompagnato il processo di ricostruzione in Campania ed in Basilicata sia rappresentata dall'assenza non di una autorità unica di governo e di spesa nella fase dell'emergenza che venne tutta amministrata dalle autorità istituzionali preposte, ma di una regia nella vigilanza, nel controllo e nella sovrintendenza su tutta l'attività. Tale assenza, spesso, ha lasciato soli gli amministratori locali dal momento che le strutture burocratiche centrali non hanno avuto la forza di operare un coordinamento politico. A seguito di ciò si sono verificate disfunzioni che non erano riconoscibili nel periodo dell'emergenza.

A pagina 5 della relazione Scàlfaro si dice – a proposito della gestione dell'emergenza – che « l'entità dei fondi erogati e spesi per l'emergenza (pari a 4.684 miliardi di lire) appare proporzionata alla mole del lavoro svolto ed all'impegno profuso, ma anche limitata se raffrontata al totale dei 50 mila miliardi destinati alla ricostruzione ». Eppure, la fase dell'emergenza ha realizzato 25 mila case prefabbricate con relativo sistema di urbanizzazione, 50 mila alloggi provvisori, nonché tutta la fase assistenziale, la sistemazione delle grandi aree per le attività provvisorie, il pagamento alle famiglie dei deceduti: ebbene, con una manciata di denari, hanno operato sindaci e amministratori. Quando le cose vanno male, è necessario che qualcuno riesca ad attivare quei processi che « si incagliano ».

In questi giorni, abbiamo assistito alla tragica vicenda di Pozzuoli, proprio perché restano dei campi – non più « gestiti » – in cui si registrano degli strani riciclaggi di alloggi provvisori che, in condizioni normali, dovrebbero essere bonificati e risistemati. In altri termini, non si può tenere in piedi permanentemente un certo tipo di gestione senza rischiare un degrado molto pericoloso.

Dunque, io sono convinto che se il Governo utilizzasse la previsione contenuta nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio che prevede la creazione di commissari che riferiscano al Consiglio stesso, ho la netta sensazione che potremmo registrare un notevole impulso nella gestione di quegli amministratori che, se abbandonati al loro destino, possono essere vittime di difficoltà che, in altri tempi assai più difficili, hanno saputo brillantemente superare.

Avanzo quindi una proposta: approviamo questo testo così com'è, assumendo iniziative, sulla base delle norme già esistenti, per una migliore regia della fase finale dell'operazione, anche perché la stessa azione del CIPE è estremamente lontana dalle situazioni mirate. Anche a Tolmezzo, nel Friuli, abbiamo un certo numero di *container* che sono stati assimilati dal territorio urbano e vengono utilizzati come centro commerciale.

GIUSEPPE BRESCIA. Ormai fanno parte dell'arredo urbano!

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Esattamente. Servono per ospitare i parenti o come ampliamento del magazzino per il negozio. In sostanza se non vi è una gestione che aiuti gli amministratori locali, che li segua e li sostenga in questa fase, la mia sensazione è che rischiamo di rendere assai complessa questa fase finale che avrebbe bisogno di un grande slancio per potersi concludere. Dico questo anche con riferimento agli articoli 21 e 32, dal momento che tutto il sottosistema dei servizi deve essere coordinato per consentire alle imprese di presentarsi in modo competitivo sul mercato. Altrimenti, il beneficio della capitalizzazione a carico dello Stato si riduce nel tempo, attraverso costi di gestione penalizzati da un sottosistema di servizi carente, insufficiente e ritardato. Mi auguro che la Commissione possa portare a termine l'iter di questo

provvedimento, approvando il testo così come licenziato dal Senato, perché è necessario rimettere in moto un cammino di speranza al fine di evitare il rischio di un arresto della ricostruzione e dello sviluppo.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

GIUSEPPE BRESCIA. Signor presidente, credo che la relazione svolta dall'onorevole Zamberletti abbia in linea di massima inquadrato la situazione in cui ancora vivono le realtà colpite dal terremoto undici anni fa. Se mi è consentito vorrei fare innanzitutto una premessa circa la ripetitività degli eventi sismici, in particolare nella regione Basilicata. Ritengo, infatti, sulla base dell'esperienza e dei dati, che mai vi sia stata una periodicità così ravvicinata di tali eventi; a tale proposito ricordo che gran parte dei comuni che erano stati individuati nella terza fascia, cioè quelli danneggiati che si trovano intorno alla città di Potenza, sono stati colpiti in modo drammatico nel giro di un anno per ben due volte, con una sismicità piuttosto alta quantizzata nel settimo grado della scala Mercalli. Al riguardo il Governo, che ha incaricato commissioni tecniche di valutare il danno che si è prodotto, dovrà fornire una concreta risposta ai cittadini che vivono queste situazioni.

Più in generale si pone il problema – ovviamente se ne dovrà far carico la prossima legislatura – di garantire, a partire dalla legge sulla protezione civile, la sicurezza ai cittadini. In sostanza si pone l'esigenza, in particolare in alcune realtà a grande rischio, di creare le condizioni affinché il cittadino possa, a fronte di un elevato rischio sismico, usufruire, anche attraverso mutui agevolati, di taluni interventi. Probabilmente si tratta di una questione che interessa gran parte dell'Italia, non solo i comuni colpiti dagli ultimi eventi sismici, pertanto deve essere assolutamente affrontata e risolta.

Il gruppo comunista-PDS concorda sostanzialmente sulle ultime proposte avanzate dall'onorevole Zamberletti, quindi sulla necessità di approvare la legge nel testo pervenuto dal Senato. Riteniamo, infatti, che il provvedimento rappresenti la sintesi di un lavoro soddisfacente – anche se vi sono ancora taluni problemi aperti – compiuto al Senato poiché fornisce risposte alle esigenze dei cittadini colpiti dal terremoto. Il problema della ricostruzione è stato approfondito in modo specifico dalla Commissione Scàlfaro; probabilmente esso meritava una risposta ancora più puntuale da parte del Parlamento, in particolare per quanto riguarda il modo distorto in cui sono stati utilizzati i fondi; pensiamo ad esempio alla realizzazione di infrastrutture spesso inutili o all'uso distorto anche dell'articolo 32, per il quale si è verificato che, a seguito dell'arrivo di imprenditori di assalto nel Mezzogiorno – naturalmente con la connivenza della criminalità organizzata ed anche di alcuni uomini politici –, si è poi registrata la chiusura di stabilimenti che non sono mai stati avviati oppure hanno iniziato la propria attività ma non hanno mai raggiunto la piena occupazione. In realtà, chi non ha ancora ottenuto una risposta adeguata sono proprio i cittadini, le famiglie che vivono ancora in sistemazioni provvisorie e non riescono, pur avendo dimostrato di essere stati danneggiati dal terremoto, ad uscire dalla condizione di precarietà in cui versano. A mio avviso, il provvedimento al nostro esame rende giustizia a tutte queste situazioni.

Inoltre i colleghi ricorderanno che a seguito delle stesse pressioni delle amministrazioni comunali, nel disegno di legge finanziaria per il 1991 eravamo riusciti ad inserire uno stanziamento di 3 mila miliardi, che poi con una logica perversa non è stato utilizzato ed i fondi sono stati stralciati. Ora, però, è stato recuperata, con la tecnica dei mutui ricordata dall'onorevole Zamberletti, la possibilità di utilizzare 4.300 miliardi. Ma oltre al

danno vi sarebbe anche la beffa perché se è vero che non sono stati utilizzati i 3 mila miliardi previsti nella legge finanziaria 1991, è anche vero che gli stanziamenti che potevano essere e sono spendibili sono stati via via rimodulati nell'ambito della manovra complessiva del Governo nei vari anni. In sostanza i comuni terremotati non hanno avuto i finanziamenti aggiuntivi dopo il 1989 ed anche nella legge finanziaria per il 1992, i 1.400 miliardi ancora a disposizione sono stati ulteriormente rimodulati in questo modo: 600 miliardi per il 1992, 700 miliardi per il 1993 e 100 miliardi per il 1994.

Pertanto il problema serio su cui il Parlamento dovrà soffermarsi nella prossima legislatura è quello di programmare il fabbisogno al fine di fornire al cittadino, purché ne abbia diritto, una risposta certa nel giro di qualche anno. Attualmente così non è, e questi 4.400 miliardi consentiranno almeno la ripresa della ricostruzione abitativa. A tale proposito è stata compiuta una scelta giusta adottando un principio valido, che è stato sostenuto anche dai sindaci, quello cioè che i finanziamenti aggiuntivi dovranno essere orientati soltanto alla ricostruzione abitativa, proprio perché vi sono ancora famiglie che vivono in situazioni drammatiche.

D'altronde il relatore Zamberletti ricordava i fatti di questi giorni, che rappresentano la dimostrazione di una realtà veramente cinica. Esistono probabilmente persone che, non essendo state eliminate le *roulotte* e i *container* prefabbricati, vi si sono, essendo rimaste senzatetto, installate: si tratta comunque di una situazione che denota un grande cinismo, per la mancanza di una risposta alla tragedia che rischia di consumarsi giorno per giorno.

Il primo aspetto positivo del provvedimento, che va a merito del lavoro svolto dal Senato, è di aver stabilito in modo preciso che l'ottanta per cento dei finanziamenti complessivi, pari a 4.300 miliardi, sia destinato alla ricostruzione delle abitazioni o dei servizi pubblici strettamente connessi alla ricostruzione.

Un altro aspetto positivo del provvedimento è a mio avviso da individuare nelle priorità stabilite e nei poteri attribuiti ai consigli comunali.

La prima risposta riguarda i cittadini ancora in sistemazione provvisoria, la seconda ipotesi concerne la prima abitazione, purché le domande e la documentazione siano state presentate entro le date previste. Nell'ordine di priorità, i fondi debbono poi essere destinati agli immobili inclusi nei piani di recupero.

A quest'ultimo proposito, nel momento in cui esamineremo gli ordini del giorno, occorrerà soffermarsi su una questione di carattere tecnico inerente all'applicazione della legge. Il discorso è implicito, ma forse è opportuno renderlo esplicito attraverso un ordine del giorno.

Nel comparto può esservi anche la seconda casa, che necessiti di opere strutturali insieme alla prima: se non si assicura il finanziamento al cittadino proprietario della prima prima casa, non si può evitare che quest'ultimo esca dalla sistemazione provvisoria in cui tuttora si trova. A tale riguardo, occorrerebbe snellire le pratiche.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Questo mi pare in linea con quanto stabilito nel comma in cui vengono disciplinati i piani di recupero.

GIUSEPPE BRESCIA. Ritengo che un ordine del giorno debba essere formulato non solo in questo senso, ma anche in direzione di una responsabilizzazione ultima del consiglio comunale, nel senso che esso, nell'ambito dei principi stabiliti dal provvedimento, debba stabilire le priorità, anche ai fini di un controllo nei confronti dell'operato del sindaco.

Un altro aspetto sul quale si è soffermato l'onorevole Zamberletti, ma che va ulteriormente approfondito, è quello riguardante il comitato tecnico. La denominazione di « esperti » è abbastanza generica e quindi occorrerebbe individuare più specificamente questa catego-

ria. È un aspetto che verificheremo, ma è essenziale ed interessante, innanzitutto, che il comitato tecnico in questione non blocchi l'utilizzo dei finanziamenti, che avviene autonomanente sulla base della divisione in tre annualità, già effettuata. Tale comitato tecnico deve invece andare a verificare la spendibilità dei finanziamenti, individuare il fabbisogno necessario in base alle domande in istruttoria e i comuni in cui i fondi non vengono erogati, accertandone le ragioni.

Il senatore D'Amelio sa che in Basilicata esiste qualche realtà, come Muro Lucano, dove, per una serie di motivi che in questo momento non ci interessano, i fondi non vengono spesi, pur trattandosi di un comune del cosiddetto cratere del terremoto.

Alla luce di tali questioni, il compito del comitato degli esperti è anche quello di ridefinire la delimitazione del territorio. Infatti, stando all'esperienza che abbiamo fatto e spesso per interventi rispondenti ad esigenze di carattere più clintelare che scientifico, molti comuni sono rientrati nell'area del terremoto, pur avendo assistito a quest'ultimo soltanto attraverso la televisione.

L'intendimento dei colleghi del Senato, che condivido, è anche di questa natura, nel senso di ridefinire il fabbisogno perché il Governo e lo Stato in generale possano assumere i provvedimenti del caso. Lo Stato deve quindi attrezzarsi a dare una risposta al cittadino, nell'ambito della spesa finanziaria complessiva, attraverso una ridefinizione che, alla luce dei suggerimenti della commissione di inchiesta, non escluda la modifica della legislazione vigente. Una indicazione in tale senso rientra nei compiti del comitato tecnico e ciò mi sembra un aspetto importante ed essenziale.

Un altro aspetto riguarda la previsione di cui all'articolo 3, in cui, in relazione alle esigenze abitative, è puntualizzato che i finanziamenti pubblici assegnati dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, debbono essere destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria essenziali per la ricostruzione abitativa o connessi con essa. In alcuni casi, infatti, l'utilizzo di questi fondi è stato distorto: sono state realizzate delle piscine o è stato finanziato qualche viaggio extraeuropeo. Dunque, il vincolo delle destinazioni è importante, come è importante che i *containers*, i prefabbricati leggeri, siano sottoposti ad una manutenzione fino a quando non dovranno essere smontati, perché la gente non può rimanere sotto l'acqua o sotto il sole.

I tempi previsti dalla legge dovrebbero essere rispettati in sede esecutiva, da parte di chi sovraintende all'applicazione della medesima, perché diversamente la risposta non sarebbe adeguata.

Sono convinto che non sia il caso di presentare emendamenti perché, nella situazione parlamentare attuale, si rischierebbe di ingannare la gente che è stata colpita dal terremoto e quindi al danno si aggiungerebbe la beffa. Dobbiamo quindi dare una risposta adeguata e vincolante, definendo con precisione i compiti di ognuno nell'applicazione pratica delle norme. È necessario pertanto fornire qualche suggerimento interpretativo, in modo tale che le interpretazioni non siano diverse a seconda delle regioni, delle province e dei singoli comuni (anche questo è avvenuto). La struttura competente deve essere posta nella condizione di fornire un orientamento generale, vincolante per le regioni e per i comuni nell'attuazione delle norme.

Sono d'accordo circa le norme riguardanti le incompatibilità, soprattutto in relazione agli amministratori. Si tratta, oltretutto, di un suggerimento della Commissione di inchiesta, recepito dal Senato.

I sindaci ci hanno posto un problema a tale riguardo, ma è stato chiarito che l'incompatibilità si riferisce al territorio interessato dalla legge e non all'intero paese. Infatti alcuni piccoli comuni già affrontano molti disagi per il funzionamento delle commissioni, per cui occorre puntualizzare meglio la questione attraverso un ordine del giorno interpretativo.

Un altro aspetto vorrei affidare alla valutazione della Commissione. All'arti-

colo 3, comma 7, si fa riferimento agli assegnatari degli alloggi acquisiti in base ai fondi della legge n. 219 del 1981; in sostanza si demanda ai comuni la possibilità di venderli con il sistema del riscatto. Ebbene, è sorto un problema poiché una legge già vigente attribuisce la facoltà ai comuni di vendere il proprio patrimonio per risanare il disavanzo dei bilanci. Dunque, in qualche zona della Basilicata e della Campania, i comuni che hanno già attivato questo meccanismo in base alla legislazione precedente, come dovranno comportarsi quando questa proposta di legge sarà operante ? Infatti, ci si chiede se essa avrà effetto retroattivo.

Per concludere, ritengo che con questa legge non risolviamo il problema di quei cittadini che hanno subito danni dal terremoto, ma riusciamo almeno a fornire una risposta per la continuazione della ricostruzione abitativa e per l'applicazione corretta della legge anche rispetto ad alcune realtà che hanno utilizzato i finanziamenti in modo abbastanza strano e non rispettoso delle norme legislative.

Con la normativa che stiamo per approvare vengono posti vincoli più precisi, che richiamano il testo unico del decreto legislativo n. 76, ma che rendono ancora più puntuale la responsabilità e, per certi aspetti, la moralizzazione dell'uso pubblico dei finanziamenti.

A proposito delle questioni sollevate dal relatore con riferimento alle autorità ed ai controlli, debbo osservare che, in base all'esperienza maturata in Basilicata ed in Campania, è stato commesso un errore di fondo dovuto proprio alla gestione centralizzata del terremoto. Dopo aver fatto fronte alle esigenze più immediate, nella fase successiva sarebbe stato più opportuno utilizzare lo strumento già usato nel Friuli-Venezia Giulia, dando più potere alle regioni ed attivando tutti gli strumenti di controllo previsti dalla legge, che spesse volte non sono stati attuati. Ciò è avvenuto perché si è voluta legare la manovra del finanziamento ad esigenze particolari ed al « cordone della borsa ». Inoltre – come ricordavano alcuni colleghi parlamentari che hanno collaborato alla stesura di questa legge – spesse volte è sorta l'esigenza di contenere nella sede centrale il controllo del terremoto.

Quindi, lo spirito che ricordava Zamberletti è giusto, nel senso di responsabilizzare e di attivare controlli capaci di fornire una risposta vera alle esigenze del terremoto.

ANNA DONATI. Signor presidente, sarò molto breve, poiché è la prima volta che prendo visione di questo provvedimento. Mi pare che siano condivisibili il suo spirito e le sue finalità, anche se ci sarebbero molte osservazioni da fare sul merito.

Pur sapendo che vi è una larga intesa fra i gruppi per non modificarlo allo scopo di evitarne la decadenza, credo che i parlamentari abbiano il diritto di presentare emendamenti laddove lo ritengano necessario: quindi, non conoscendo molto bene questo argomento né le conclusioni della Commissione Scàlfaro, mi riservo di operare una verifica e di presentare un certo numero di emendamenti.

PRESIDENTE. A proposito del termine entro il quale presentare gli emendamenti, tenuto conto che la discussione va avanti e che vi sono alcune esigenze di verifica (come osservava la collega Donati), fisserei tale termine entro le 13 di domani.

ALESSANDRO TESSARI. Signor presidente, io sono un po' meno ottimista di altri colleghi ma, poiché mi rendo conto che la democrazia è anche una questione di matematica, è giusto che un partito, presente in questa Commissione con un solo deputato, occupi un quarantesimo dello spazio e partecipi nella stessa proporzione alla possibilità di modifica delle leggi. Il Paese ha il Parlamento che si merita; se ha voluto questo tipo di Parlamento, è giusto che così sia ed io mi inchino di fronte alla volontà del popolo italiano. Tuttavia mi resta il dubbio che questa sia una legge « di rapina », « un assalto alla diligenza », cioè una legge

fatta e gestita in campagna elettorale, con criteri elettoralistici. Mi dispiace che ci vadano di mezzo quei « poveracci » che hanno subìto certamente danni tremendi, poiché ho l'impressione che, qualche volta, la classe politica abbia provocato più danni del terremoto stesso.

Pertanto, lascio alla memoria dei tempi futuri la testimonianza che un deputato di un piccolo gruppo non crede che questa debba essere la risposta del Parlamento ai danni provocati dal terremoto. Poiché anche la Commissione Scàlfaro, che qui è stata evocata, si è conclusa come tutti sappiamo, cioè con bellissime dichiarazioni moralistiche e moraleggianti, ma senza mandare in galera nessun ministro, nessun parlamentare, nessun prefetto, sindaco o assessore, nonostante siano stati rubati migliaia di miliardi di denaro pubblico destinati a lenire le piaghe dell'Irpinia, mi auguro (ma spero di essere smentito dagli eventi) che non si ripeta lo stesso osceno spettacolo.

In altre parole esprimo l'auspicio che questi soldi non vadano ad « ingrassare » amici o parenti, che non servano a comprare voti (come si usa fare nel nostro paese e come dimostra l'andamento dei voti per alcuni partiti di governo). Quindi, io sono molto scettico. Voi disponete della stragrande maggioranza dei voti per mandare in porto questo provvedimento: io non intendo oppormi poiché posso soltanto inserire nell'urna la mia pallina nera, ma con questa dichiarazione mi chiamo fuori da questo provvedimento.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare all'onorevole Tessari che sin dal 1990 questo provvedimento ha avuto un iter piuttosto rallentato, essendone stato ripreso l'esame nel settembre del 1991. Pertanto desidererei si tenesse conto della necessità di accelerare i lavori parlamentari e del fatto che a volte si arriva casualmente ad approvare le leggi all'ultimo momento. Ad ogni modo credo sia oggi doveroso portare a compimento l'esame di questo importante provvedimento.

ALESSANDRO TESSARI. Signor presidente, apprezzo sempre il suo garbo ed il suo stile, ma a mio avviso se venisse sempre garantito a tutte le voci presenti in Parlamento il massimo di espressione, credo che le leggi verrebbero prodotte molto più velocemente. È giusto che le minoranze siano sconfitte con i numeri, ma è altrettanto giusto che possano parlare al paese attraverso i mezzi di informazione; se questa possibilità venisse garantita a tutti credo che nessuno avrebbe il piacere di perdere nottate, settimane, mesi ed anni nelle aule parlamentari e le leggi potrebbero essere – ripeto – rapidamente approvate. In sostanza, se ciascuno potesse esporre chiaramente al paese il proprio assenso o dissenso su ogni importante questione, anche attraverso i mezzi televisivi – che non dovrebbero essere esclusivo appannaggio dei partiti di Governo – la democrazia sarebbe garantita e sicuramente ne guadagneremmo in produttività ed in salute.

PRESIDENTE. Auguriamoci che l'XI legislatura possa iniziare sotto questi auspici.

AMEDEO D'ADDARIO. Signor presidente, da *ex* componente della Commissione d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dal terremoto, vorrei innanzitutto dichiarare che l'esito di quell'inchiesta è ancora in deposito presso l'autorità giudiziaria ed ha prodotto qualche effetto di restrizione delle libertà individuali per alcuni operatori colti in flagranza di reato. La Commissione parlamentare d'inchiesta aveva anche offerto una platea di elementi e di spunti di riflessione per ridefinire l'ordinamento in materia di calamità naturali nel nostro paese. La legge sulla Sicilia ha ricevuto l'influenza più diretta del dibattito parlamentare ancora caldo nel momento in cui questi nuovi eventi calamitosi si sono verificati; il provvedimento al nostro esame si colloca in una situazione in cui

forse – è il caso di dirlo – il meglio è davvero nemico del bene. In realtà il meglio in questo caso non esiste, lo dichiaro come parlamentare, non come rappresentante di gruppo, perché il sistema di controllo e gestione in materia di calamità è rivolto ad un intervento di ricostruzione del quale non si individua ancora la conclusione.

Apprezzo molto lo sforzo compiuto dal Senato, anche con il contributo dei senatori che hanno lavorato per quattordici mesi consecutivi nella Commissione d'inchiesta, tuttavia vorrei sottolineare che il dato che emerge dall'articolo 1, di carattere finanziario, è limitante se consideriamo che dal gennaio del 1990, epoca in cui si è conclusa l'inchiesta, il Governo avrebbe dovuto attivare le iniziative indicate nelle conclusioni, cioè definire lo stato della ricostruzione, individuare lo stato dei lavori delle opere, delle grandi infrastrutture, degli interventi per l'industrializzazione e soprattutto – ed era quella la matrice vera delle conclusioni – rispondere alle effettive esigenze abitative dei comuni disastrati. Era proprio quest'ultima indicazione, infatti, che aveva ottenuto la convergenza massima nella Commissione d'inchiesta. Se essa avesse avuto seguito, oggi ci troveremmo probabilmente di fronte ad un provvedimento diverso, più robusto, meno affidato alla discrezionalità delle autorità di governo centrale e locale, vale a dire, in assenza di un apparato tecnico-operativo, del ministro per il Mezzogiorno e dei comuni. Se da un lato questa struttura risponde al criterio di rientro nell'ordinario, quindi anche ad una esigenza di democrazia e di responsabilizzazione, atteso il fatto che sono trascorsi undici anni dall'evento sismico e che sono stati spesi 51 mila miliardi di denaro pubblico in quelle zone, dall'altro ci troviamo oggi di fronte ad un problema piuttosto serio: 4.300 miliardi non rappresentano assolutamente un importo congruo se consideriamo la riapertura dei termini per la presentazione delle domande di riammissione al contributo che erano stati indicati nel dicembre del 1984, con il completamento delle documentazioni nel 1989. Il dato impressionante è che sono 460 mila le domande concernenti gli interventi abitativi; un intervento di questa natura, legato più o meno in forma diretta al sisma del 1980 e 1981, non mi pare possa essere attuato con questo provvedimento.

L'articolo 2, laddove indica la ripartizione dei fondi, in realtà affida ad un comitato di esperti particolarmente qualificati la decodificazione di quanto è avvenuto e dello stato della ricostruzione a distanza di undici anni. Vorrei ricordare a tale proposito il dibattito che abbiamo svolto sulle perizie giurate, sulla loro attendibilità, al fine di verificare se le lesioni agli edifici fossero frutto del sisma oppure causa della vetustà degli edifici stessi, o di interventi demolitori che sarebbero intervenuti in alcune situazioni.

È chiaro che, allontanandoci nel tempo, questa materia diventa sempre più difficilmente decifrabile. Il problema reale, onorevoli colleghi di questo ramo del Parlamento, è che ci troviamo di fronte ad una mole di diritti che sono giuridicamente consolidati da parte di queste popolazioni e la cui formazione è stata consentita dal Parlamento. Tali diritti si sono espressi in una cifra ben precisa: sono agli atti 460 mila richieste. Questo dato non è eludibile e non è stato mai posto in discussione dal punto di vista dell'attendibilità giuridica, salvo il contenzioso che è stato o sarà aperto.

Un altro elemento a me sembra estremamente importante. Esso ha costituito materia e oggetto di dibattito in sede parlamentare, perché riguarda formulazioni terminologiche, che possono indurre ad interpretazioni controverse, riguardanti quell'aspetto che ha diviso nel Parlamento i vari gruppi nella discussione e approvazione delle risoluzioni a conclusione dell'attività svolta dalla Commissione Scàlfaro.

Nel testo al nostro esame si stabilisce che il comitato di esperti si avvarrà delle risultanze istruttorie acquisite dalla Commissione di inchiesta. A me sembra di dover interpretare queste risultanze, fa-

cendo però riferimento ad atti che sono documenti certificabili, oggettivi. Tali risultanze, infatti, sono soltanto indicazioni di indirizzo programmatico in materia legislativa o amministrativa, che non consentono di pervenire ad una definizione tecnica il più possibile attendibile ed oggettiva.

Questi elementi a me sembrano decisivi per affermare che in realtà, al di là della vigilia elettorale, delle ragioni più o meno di dubbio che si possono introdurre sulla capacità o qualità della gestione, per le pressioni che in fasi o frangenti come questi inevitabilmente si producono, vi è un dato oggettivo rispetto al quale non possiamo non assumere un atteggiamento di responsabilità, avendo peraltro visitato queste zone, insieme agli altri membri della Commissione.

Dico questo, al di là delle sanzioni, che sono anche di tipo giudiziario e che spetta alla magistratura di questo paese determinare, avendo peraltro a disposizione tutti gli elementi necessari per accertare in concreto le disfunzioni e la non corretta applicazione di un ordinamento derogatorio, che il Parlamento italiano ha costruito per gli interventi dello Stato in queste zone negli ultimi dieci anni.

Vi è, secondo me, qualche elemento ulteriore di perplessità, che non si può che affidare al senso di responsabilità del Governo centrale e di quello locale. Gli indirizzi che si danno per modifiche da introdurre alla legislazione vigente ai fini del contenimento della spesa pubblica, come si legge nella formulazione dell'articolo 2 all'ultimo capoverso del primo comma, rappresentano a mio avviso un'affermazione del tutto eufemistica e, alla luce di quanto affermavo prima, assolutamente non corrispondente alla realtà delle cose.

Questo significa forse che le somme erogate dallo Stato negli esercizi precedenti potrebbero costituire motivo e oggetto di risparmio: in tal caso, mi domando chi dovrebbe effettuare i recuperi e accertare gli eventuali debordamenti di spesa.

Come Commissione d'inchiesta abbiamo accertato una sopravvalutazione dei costi straordinariamente inaccettabile: strade che in termini correnti avrebbero dovuto avere un costo di appalto pari al valore di mercato, in realtà sono state appaltate a costi maggiorati quattro volte, l'incidenza delle parcelle professionali su opere di centinaia di miliardi variava dal 24 al 37 per cento. Inoltre, siamo di fronte al disastro sociale, non solo geologico, ambientale e territoriale, a distanza di tanti anni, di migliaia e migliaia di persone ancora nei *container* e nelle baracche.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Non nelle baracche, nelle case prefabbricate !

AMEDEO D'ADDARIO. Sì, nelle case prefabbricate e nei *container* !

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Non avevo previsto che si sarebbe chiacchierato per venti anni, senza realizzare niente !

AMEDEO D'ADDARIO. Questo Parlamento ha prodotto troppe leggi sul terremoto. Bastava quella fondamentale, vale a dire la legge 14 maggio 1991, n. 219, ma di proroga in proroga, di gonfiamento in gonfiamento, migliaia di persone sono rimaste nelle baracche, sono state costruite strade per lo più inutili, opere che avrebbero potuto essere rimandate e differite a momenti successivi, mentre sono state tenute come forza d'urto sociale e politica le persone in una condizione di disastro di qualità della vita. Questa probabilmente è stata una tragedia in qualche misura non solo fisica, ma determinata da un complesso di fattori anche politici.

Questi concetti li abbiamo espressi allora, li ripetiamo anche oggi, però non ci sottraiamo alla responsabilità di far presto, perché le tragedie sono lì e sono quotidiane.

È stata ricordata la tragedia di Bacoli, ma vi assicuro che far continuare a vivere

le persone in quei *container* al freddo d'inverno e al caldo d'estate, in età molto avanzata, è qualcosa che grida vendetta in un paese civile quale noi riteniamo di essere. D'altra parte certe formulazioni a me personalmente non convincono, come quella della definizione degli ambiti territoriali di intervento. Si può essere d'accordo sui rilievi che possono essere mossi, ma la formulazione attuale significa delimitare nuovamente le zone terremotate.

Vorrei ricordare che i comuni che sono entrati per provvedimenti successivi nella cosiddetta area del cratere del terremoto sono 687. Di questi, i disastrati e quelli gravemente danneggiati, che costituiscono la categoria sulla quale dirigere prioritariamente l'attenzione e l'intervento dello Stato, sono non più del 10-15 per cento.

A fronte di questo impegno di tipo programmatico nel senso di ridelimitare le aree, non vi è quello di identificare diversamente i soggetti, che sono già identificati e in lista d'attesa: essi sono 460 mila in relazione al diritto alla ricostruzione delle abitazioni. A tale categoria appartengono gli individui che hanno presentato la domanda. La formulazione del testo, a tale proposito, a me sembra di scarso effetto pratico, così come quando si esaminano più da vicino i criteri di ripartizione dei fondi. Si stabilisce, infatti, che una quota dell'ottanta per cento degli importi sia destinata ad esigenze abitative, senza specificare quali siano queste ultime, con quali priorità e in quali comuni prima che in altri debbano essere soddisfatte; senza specificare ancora se debba essere privilegiata la ricostruzione degli alloggi di proprietà, l'eliminazione delle baraccopoli che ancora esistono, il completamento di nuove iniziative edilizie, come è avvenuto a Napoli attraverso le norme del titolo VIII della legge 219 del 1981.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Il che vuol dire che erano interessate al terremoto circa 600 mila famiglie. Ora, tutti i senzatetto sono stati ospitati in 30 mila case prefabbricate e, pur ammettendo che ventimila di essi abbiano trovato sistemazione presso parenti, quella cifra a mio avviso può essere derivata solo da un miracolo di moltiplicazione dei pani e dei pesci.

AMEDEO D'ADDARIO. No, riguarda l'intervento di ricostruzione non integrale nonchè la riattazione.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Anche le persone che hanno ottenuto l'intervento di riattazione sono andate fuori casa.

AMEDEO D'ADDARIO. Onorevole Zamberletti, i dati sono agli atti della Commissione, non sono una mia invenzione. Li ho impressi nella mia memoria perchè mi hanno particolarmente colpito.

La rimozione di questo stato di cose rappresenta l'ostacolo più impegnativo anche per la determinazione degli stanziamenti futuri.

Un altro rilievo da muovere concerne il 10 per cento dei fondi che, con la solita formulazione, viene riservato agli articoli 27 e 39 del decreto legislativo n. 76 del 1990, ossia agli interventi per la ricostruzione e la riparazione degli stabilimenti industriali: pensate, a 11 anni di distanza e per un ammontare pari a 430 miliardi! Inoltre, si riattiva l'articolo 32.

L'esigenza di provvedere allo sviluppo nelle zone disastrate può essere riconfermata considerati i precedenti pronunciamenti del Parlamento, tuttavia vorrei sottolineare come ciò abbia rappresentato un elemento di alterazione oltreché di dilatazione della spesa per la ricostruzione e la causa dei disastri ambientali e territoriali a tutti noti. Proprio i collegamenti tra gli insediamenti ed i nuclei hanno consentito il « gonfiamento » dell'intervento statale.

Un altro aspetto che intendo sottoporre all'attenzione dei commissari – e che forse è stato risolto convenientemente con la legge in favore della Sicilia – riguarda la posizione del sindaco. Costui, specie nei comuni di piccole dimensioni, si assume responsabilità notevoli, essendo

privo di organi di assistenza tecnica in grado di determinare (sempre ammesso che sia ancora possibile) la causalità del danno da terremoto in edifici che presentano particolari caratteristiche di precarietà. Come volete che agiscano i sindaci ? Nella maggioranza dei casi, se non nella generalità, saranno costretti a rilasciare dichiarazioni positive. D'altronde, a 11 anni di distanza dal sisma non si può ragionevolmente e in tutta coscienza agire diversamente.

Ancora: nel caso di infedeli dichiarazioni, il sindaco o l'amministratore pubblico a quali sanzioni verrebbero assoggettati ? A nessuna, in realtà ! Avrebbero numerosi motivi per ritenere di aver agito in perfetta buona fede secondo le proprie competenze e conoscenze. Da questo punto di vista è palese la forzatura, il tentativo di evitare le disposizioni del testo unico delle leggi sul terremoto che avevano delineato un minimo di organicità programmatica sospendendo l'obbligo di adottare programmi pluriennali. Ciò significa, in realtà, che i piani triennali di sviluppo contenenti programmi pluriennali d'intervento, non esistendo (perchè prorogati al 1994) omettono di identificare i progetti da realizzare, i soggetti pubblici e privati responsabili della loro realizzazione, le modalità sostitutive dei soggetti inadempienti, le quote finanziarie da assegnare nonchè i progetti e le opere per la cui realizzazione si adottano procedure straordinarie. Ritengo sia un *escamotage* inutile, atteso che il problema si sarebbe potuto risolvere positivamente. Invece non si è ritenuto di puntualizzare alcunchè, nè di fornire alle amministrazioni locali una strumentazione programmatica certa al fine di avviare un'efficace opera di ricostruzione.

L'articolo 5 della proposta di legge n. 6199 concerne le incompatibilità. In proposito, permettetemi di ricordare che nel provvedimento concernente la Sicilia erano previste la cancellazione e la sospensione dagli albi professionali, che in questo caso non sono state riproposte. Nell'articolo in questione si rende incompatibile la funzione di consigliere comunale del comune dove sono ubicate le opere pubbliche e private con quella di progettista, direttore dei lavori o collaudatore di tali opere o con l'esercizio di attività professionali comunque connesse con lo svolgimento di dette opere, prevedendo quale unica sanzione – a mio avviso blanda – la decadenza dalla funzione amministrativa (per memoria ricordo che è stato depenalizzato il reato di interesse privato).

Infine, credo che una riflessione andasse svolta in favore delle popolazioni provate dal terremoto – e segnatamente di quelle delle zone interne del cratere salernitano, irpino e della Basilicata – dato che al comma 7 dell'articolo 6 si prevede la possibilità del riscatto degli alloggi sulla base della normativa vigente. Premessa la recente approvazione del provvedimento collegato in materia di finanza pubblica e la rivalutazione del valore catastale dal 1° gennaio 1992, probabilmente tale previsione poteva essere estesa in termini più favorevoli a queste popolazioni, alleggerendo la pressione fiscale.

Alla luce dell'urgenza sottolineata e del soddisfacimento dei bisogni sociali avvertiti, non si può non approvare il testo in esame. Il rammarico personale che manifesto è che probabilmente con un lavoro più attento e diverso avremmo potuto coniugare gli interessi di queste popolazioni con la possibilità di finanziare talune realizzazioni, dando vita a quella programmazione tante volte auspicata ed alle procedure di controllo consegnate all'intervento ordinario in sede di governo centrale e locale.

RENZO LUSETTI. Signor presidente, dico subito che sono d'accordo con la relazione ampia ed esaustiva del relatore, nonché con il giudizio di merito che il collega Zamberletti ha espresso su questo provvedimento così come ci è giunto dal Senato. Sono d'accordo anche sul piano del metodo.

Noi ci troviamo a discutere questo provvedimento in un momento un po' particolare e delicato della legislatura.

Visto che ormai la sua fine è imminente, credo che sia nostro dovere definire nel miglior modo possibile tutti quei provvedimenti che ci consentono di presentarci di fronte all'opinione pubblica non come dei « rapinatori », come diceva poco fa il collega Tessari, ma come una classe dirigente capace di comprendere le esigenze provenienti dalla società e di fornire risposte concrete.

Ebbene, questo provvedimento mi pare rappresenti una risposta concreta rispetto ad una esigenza che, in una determinata zona del nostro paese, esiste ed è evidente. Quindi, non è una rapina né una manovra speculativa in periodo elettorale, ma una risposta politica che il nostro Parlamento intende dare. Non può trattarsi di una manovra elettorale anche perché la burocrazia amministrativa del nostro paese non consente di gestire materialmente i fondi stanziati dalla legge in tempi brevissimi. Tuttavia, dobbiamo avere l'accortezza di presentarci alla pubblica opinione con un provvedimento utile e molto atteso. Oltre 3 mila miliardi vengono stanziati per le esigenze abitative dal momento che il processo di ricostruzione è stato fermato per tutta una serie di motivi.

Questo provvedimento, nelle sue linee essenziali, rispecchia le conclusioni della Commissione Scàlfaro; è nostro dovere far tesoro delle indicazioni di tale Commissione, arrivando ad una rapida approvazione di queste norme.

Alcune osservazioni potranno trovare giusta collocazione in ordini del giorno che i membri di questa Commissione potranno presentare e che permetteranno di chiarire alcuni punti che possono lasciare qualche margine di dubbio in ordine alla sfera di applicazione del provvedimento stesso.

A proposito dei centri storici, ad esempio, potrebbe essere opportuno precisare che con tale termine si intendono i centri urbani; in caso contrario avremmo una delimitazione troppo stretta della tipologia che si vuole attivare. Lo stesso vale per l'incompatibilità. Quest'ultima deve riguardare l'ambito territoriale in cui opera il membro delle commissioni indicate dall'articolo 19, mentre – quando si parla di attività professionale – si deve intendere la libera professione propriamente detta e non una attività artigianale.

È evidente, quindi, la necessità di evitare distorte applicazioni della legge, attraverso alcuni ordini del giorno che forniscano strumenti concreti a chi dovrà gestire queste norme.

Per concludere, invito tutti i colleghi ad evitare la presentazione di emendamenti per non allungare ulteriormente i tempi; infatti, visto il destino incerto che sembra avere la nostra legislatura, rischiamo in tal modo di non far passare affatto i provvedimenti. Tutti ne riconosciamo i limiti, ma è necessario un supplemento di impegno da parte nostra per consentire che esso venga approvato così com'è, destinando questi fondi al completamento della ricostruzione in queste zone. Ricordiamo che non si tratta solo dell'Irpinia, ma anche della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria.

Questi finanziamenti consentono di porre fine ad una *querelle* che, a volte, ha strumentalizzato lo stesso impegno dei parlamentari e delle forze politiche. L'obiettivo che ci dobbiamo porre è quello di « portare a casa » questa legge per pervenire, finalmente, al completamento della ricostruzione e della industrializzazione, anche per consentire un po' di speranza a quelle popolazioni che attendono ormai da troppo tempo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare l'onorevole Zamberletti.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. Intervengo brevemente, anche perché qualche collega ha sollevato un tema al quale sono sempre stato affezionato: quello del recupero e della preparazione antisismica, in altre parole della prevenzione. Qualcuno ha parlato di mutui agevolati per consentire la preparazione

antisismica. Si tratta di una battaglia che presenta grosse difficoltà in relazione al *gap* culturale esistente nel nostro paese. Questa è l'occasione giusta per risollevare questo problema. L'esperimento tentato in una zona altamente sismica dell'Abruzzo, con il quale è stato previsto uno stanziamento per alleggerire i mutui per interventi di ristrutturazione antisismica, è stato totalmente ignorato da parte di tutti, non solo di coloro che avevano difficoltà ad accollarsi un mutuo a tasso agevolato, ma direi anche da parte di chi, pur avendone la possibilità, non ha voluto beneficiare di quella normativa. Si tratta di un problema che dovremmo affrontare per avviare un'iniziativa seria di prevenzione, anche perché, operando attraverso i mutui, probabilmente non si dovrà agire con i sistemi di controllo, nel momento in cui tutto il meccanismo prevede un intervento massiccio dello Stato.

Condivido il principio in base al quale la gestione deve essere contenuta nel territorio, quindi il più possibile imputabile all'autonomia regionale nella sua capacità di operare. Ritengo che gli eventi calamitosi della Campania e della Basilicata si differenzino da quelli del Friuli proprio per il fatto che, mentre i primi sono stati gestiti nell'ambito del processo di ricostruzione – non intendo con questo dire che è stato sottratto ai sindaci il potere di partecipare all'iniziativa di ricostruzione – la regione Friuli aveva dato vita ad un organismo di controllo, vigilanza e sostegno sul territorio che operava per funzioni, non per competenze dei singoli assessorati, vale a dire per capacità globale di coordinamento. Ciò non è avvenuto – ripeto – in Campania e in Basilicata, anche se dobbiamo dire che il livello medio di capacità di intervento di quest'ultima regione è stato sin dall'inizio estremamente elevato.

A mio avviso per affrontare questi problemi non occorrono ulteriori provvedimenti perché disponiamo già degli strumenti legislativi posti in essere nella legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ritengo importante questo aspetto della gestione e, a tale riguardo, devo dire che l'elevato numero delle domande mi ha lasciato effettivamente di ghiaccio, dal momento che le famiglie sistemate in abitazioni provvisorie risultano essere 70 mila; pertanto, se le richieste sono diventate poi più di 400 mila, credo che qualcuno abbia compiuto un errore di calcolo alla Commissione d'inchiesta o in altre sedi.

AMEDEO D'ADDARIO. Ma inizialmente è stata la protezione civile ad occuparsi del problema!

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, *Relatore*. No, la protezione civile non c'entrava nulla. Comunque il calcolo iniziale era giusto e quando si predispone un certo numero di abitazioni provvisorie, più o meno se ne dovranno costruire altrettante definitive, altrimenti i conti non tornano.

Ho voluto richiamare questo aspetto perché il coordinamento è importante nella gestione sul territorio; non credo ad un coordinamento centralistico proprio perché esso deve attuarsi sul territorio, anche al fine di evitare le inutili polemiche ed il fumo che si crea intorno a queste vicende. Personalmente non sono affezionato a gestioni commissariali, ma ritengo che occorra un livello di responsabilità e di coordinamento sul territorio in modo da riuscire a seguire l'ultima fase della ricostruzione, anche perchè non possiamo togliere la speranza a coloro che hanno avuto fiducia in essa nei giorni terribili che hanno seguito il terremoto del 1980.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Signor presidente, vorrei innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al relatore che ha illustrato l'impalcatura di questo provvedimento, la cui *ratio* deriva dalla necessità di contemperare l'esigenza della ricostruzione con le risultanze della Commissione d'inchiesta.

Non entrerò nel merito del provvedimento perché meglio di me lo potrà fare il ministro per le aree urbane; voglio

soltanto sottolineare, prendendo spunto dalle considerazioni dell'onorevole Brescia, che in ordine ai terremoti che si sono verificati in Basilicata il 5 maggio del 1990 e il 26-27 maggio 1991, sono state sollecitate proprio in queste ultime settimane le diverse amministrazioni a stringere i tempi ed a presentare le rilevazioni, che si attendono da tempo, in base alle quali il Ministero dei lavori pubblici ed il ministro per il coordinamento della protezione civile dovranno assumere un'iniziativa – ci auguriamo legislativa – per fornire risposta non solo ai danni che si sono verificati in quella regione a seguito degli eventi sismici, ma soprattutto al problema fondamentale sollevato dall'onorevole Zamberletti. Non si tratta, infatti, soltanto di ricostruire ciò che è stato danneggiato, ma occorre anche rendere antisismici i fabbricati nelle zone in cui il rischio sismico ricorre non solo frequentemente, ma anche con indici piuttosto elevati.

Voglio infine ricordare che questo provvedimento è il frutto di una elaborazione piuttosto faticosa, ma certamente positiva, portata avanti dall'altro ramo del Parlamento per dare risposte adeguate al processo di ricostruzione, fermo dal 1990 per le ragioni che tutti ben conosciamo e sulle quali non intendo ritornare, e per dare concretezza agli orientamenti emersi dalle risultanze della Commissione d'inchiesta.

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane*. Signor presidente, le conclusioni della Commissione d'inchiesta parlamentare, assunte come punto di riferimento dal Parlamento e dalle forze politiche, hanno evidenziato distorsioni e responsabilità indubbie che sono state richiamate anche nel dibattito odierno, ma hanno anche confermato l'esigenza di completare il processo di ricostruzione. Nel corso del dibattito sulle conclusioni della Commissione d'inchiesta era emersa la necessità di procedere al rifinanziamento del processo di ricostruzione solo successivamente all'adozione di nuove norme legislative al fine di eliminare alcune strozzature dalle quali erano discese distorsioni ed errori. Gli ambiti di intervento dei nuovi provvedimenti erano stati enucleati in tre gruppi, il primo dei quali riguardava la ricostruzione abitativa, il secondo la ricostruzione di Napoli (il cosiddetto titolo VIII), ed il terzo lo sviluppo industriale delle aree del cratere. Il Senato, dopo una lunga ed approfondita discussione – quindi non all'improvviso, come è stato qui sostenuto – unificando le proposte legislative di vari gruppi ha ritenuto all'unanimità di dare una risposta prioritaria ai problemi connessi alle ricostruzioni abitative, e di questo si occupa il provvedimento al nostro esame.

È un provvedimento che tiene conto delle conclusioni della Commissione d'inchiesta parlamentare, fissando delle priorità, dettando nuove procedure e corrispondendo, in maniera adeguata, alle esigenze concrete della ricostruzione. Non credo che possano essere evidenziate più di tanto le perplessità, che pure sono affiorate in quest'aula. Non vi è dubbio che sono state presentate 460 mila domande: esse non potranno essere cancellate da alcun provvedimento legislativo. Non vi è dubbio che il processo di ricostruzione è ancora lungo e questo ci deve far riflettere sull'esigenza di formulare e approvare norme organiche sulla protezione civile.

Vorrei ricordare in questa sede che tutta l'esperienza della costituzione del dipartimento per la protezione civile si è formata sulle norme per la ricostruzione delle aree della Campania e della Basilicata. Si tratta di un complesso di norme che fa seguito alle oltre cento leggi che il Parlamento italiano ha varato per i diversi terremoti. Solo adesso stiamo predisponendo una normativa capace di rappresentare un punto di riferimento per tutti gli interventi di emergenza.

Ritengo, perciò, che le norme all'esame della Commissione si integrino molto bene con il sistema precedente (il testo unico del 1990, n. 76) rispondendo

pienamente alle esigenze attuali. Naturalmente non sono sufficienti le risorse.

Da ciò deriva l'esigenza che la Commissione prevista dall'articolo 2 del disegno di legge in discussione possa accertare rapidamente quali siano i fabbisogni, le esigenze quantitative e qualitative per completare la ricostruzione, in modo da formulare proposte per il Parlamento, al fine di ridefinire gli ambiti e di avviare procedure automatiche di finanziamento e di verifica del completamento della ricostruzione.

Non vi sono norme nuove per quanto riguarda lo sviluppo industriale e il titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, riguardante il comune di Napoli.

È ben vero che per questa città non sono previste nuove norme, ma è altrettanto vero che sono sempre in vigore quelle precedenti. Ha ragione il relatore, onorevole Zamberletti, quando afferma che i 2600 miliardi previsti dalla legge finanziaria per la ricostruzione di Napoli possono essere spesi in via amministrativa, naturalmente dopo che siano state superate le difficoltà di ordine politico.

Nel 1990 una delibera del CIPE aveva disposto l'erogazione dei fondi appostati nella finanziaria. Vi fu poi una presa di posizione politica formale del Parlamento e quella delibera fu revocata, dopo un dibattito politico a conclusione del quale si decise di impedire che quella spesa fosse effettuata.

Ben potrebbe il CIPE, sulla base di nuovi criteri inseriti eventualmente in un ordine del giorno che potrebbe essere approvato in questa Commissione nella giornata di domani, procedere in quella direzione. Mi auguro quindi che possano essere approvati sia il provvedimento, sia tale ordine del giorno, al fine di definire anche gli interventi per Napoli.

Il testo approvato dal Senato non impedisce che si possa provvedere per Napoli, anche se resta l'esigenza politica di riformare il sistema di intervento.

Per quanto riguarda lo sviluppo industriale, espressamente al comma 4, lettera *c)* dell'articolo 2, si stabilisce che il dieci per cento degli interventi sia riservato a tale scopo, vale a dire circa 430 miliardi, da attivare con nuove norme.

Poiché le norme di attuazione, vale a dire gli articoli 21, 22, 32 della più volte citata legge n. 219, poi trasformati nell'articolo 39 del testo unico, erano stati attivati e regolamentati con ordinanza, è evidente che la lettera *c)* del comma quarto dell'articolo 3 si riferisce a nuove norme che abbiano la stessa fonte, quindi anche in questo caso è possibile con ordinanze introdurre una nuova normativa e sbloccare i fondi.

Ciò non contrasta con il dibattito in corso proprio oggi al Senato per definire nuove norme di regolamentazione degli interventi per lo sviluppo industriale e sulla base della più volte citata legge n. 219 del 1981. In quella sede viene proposta una riforma, ma intendo fare questa dichiarazione verbale a sostegno di coloro i quali sono preoccupati per i problemi dello sviluppo industriale e per l'attuazione degli interventi previsti dal citato titolo per il comune di Napoli, anche in vista, entro la fine del mese, dello scioglimento delle Camere, che potrebbe precludere l'approvazione dei provvedimenti di riforma e quindi la soddisfazione di certe esigenze.

Credo che alla stregua di queste considerazioni si possa chiedere e confidare che il provvedimento venga approvato così come deliberato dal Senato, per venire incontro alle popolazioni che anche oggi si sono rivolte al Presidente della Camera dei deputati ed al nostro presidente, nonché al Governo, per reclamare la ripresa della ricostruzione.

Senza demagogia, vorrei ricordare che il disastro del novembre 1980 fu immane e che certamente dopo undici anni ricordiamo meno quella tragedia, ma le conseguenze di essa sono ancora tutte sul territorio, anche con grandi responsabilità di chi ha amministrato e governato; tuttavia, rimane l'esigenza di continuare a governare quei problemi e di dare delle risposte.

PRESIDENTE. Comunico che oggi è pervenuto un nulla osta da parte della

Commissione affari costituzionali e che, con ogni probabilità, domani mattina sarà espresso il parere dalla Commissione bilancio.

Propongo quindi di fissare per le ore 10 di domani il termine per la presentazione di emendamenti e di convocare la Commissione alle ore 13.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo una breve sospensione della riunione in sede legislativa per favorire i chiarimenti tra i gruppi, ancora in corso, sul provvedimento concernente il regime dei suoli e le espropriazioni per pubblica utilità.

In attesa della ripresa dei lavori, invertendo l'ordine del giorno, si potrebbe proseguire l'esame in sede referente del progetto di legge in materia di opere pubbliche, anch'esso proveniente dal Senato, per il quale auspico un rapido iter legislativo.

ANNA DONATI. Non sono d'accordo con la proposta del presidente in quanto, in assenza del relatore sul provvedimento riguardante le opere pubbliche – impegnato negli incontri informali in corso per la proposta di legge concernente il regime dei suoli –, l'avvio della discussione sulle linee generali risulterebbe infruttuoso.

Sarebbe preferibile, secondo me, che i suddetti incontri si svolgessero in Commissione o che, in caso contrario, se ne attendesse la conclusione per poi proseguire la seduta.

ALESSANDRO TESSARI. Sono d'accordo con le considerazioni della collega Donati.

GIOVANNI RUSSO SPENA. Mi associo alle valutazioni dell'onorevole Donati.

GIUSEPPE CERUTTI. Signor presidente, l'intervento della collega Donati è comprensibile: sembra che fuori dall'aula della Commissione sia stata avviata una trattativa i cui obiettivi non risultano chiari.

I colleghi sanno (forse anche meglio di me) che arrivati a questo punto non si può modificare un articolato approvato dalla Commissione. Semmai, si possono dettare norme interpretative, ma non si può – lo ribadisco – sottoporre ad ulteriori mediazioni gli aspetti ed i testi già approvati.

L'esame del provvedimento è durato più di un anno e numerosi e validi sono stati gli sforzi e i contributi profusi dai diversi gruppi politici a dimostrazione che il lavoro in Commissione consente quell'apporto di carattere tecnico-politico innovativo che l'Assemblea difficilmente permette, sia per il rispetto che deve alle procedure regolamentari, sia per i tempi a disposizione.

Sinceramente non so quali decisioni potrà adottare il PDS; mi si consenta di dire però che il tentativo onesto esperito da chi vi parla e dallo stesso ministro Prandini è consistito nel non vanificare, una volta giunti al traguardo finale, il lavoro compiuto al fine di consegnare un testo legislativo ai comuni. Ho fiducia nel buon senso e nella responsabilità dei colleghi di un gruppo importante qual è il PDS, perciò mi auguro che si possa ancora arrivare alla fine dell'iter legislativo. Ai colleghi presenti voglio ribadire che se non sarà possibile giungere alla votazione finale, ogni partito si assumerà le proprie responsabilità di fronte agli elettori, rispondendo in proprio delle azioni compiute.

Il gruppo socialista è d'accordo con la proposta del presidente, ritenendo che la sospensione dei lavori possa consentire al gruppo del PDS di definire il proprio atteggiamento sul testo in esame. D'altra parte, il rispetto che dobbiamo ai colleghi è assolutamente indipendente dai gruppi o dai partiti che rappresentiamo.

PRESIDENTE. In considerazione delle esigenze prospettate dall'onorevole Donati, alla quale si sono associati i colleghi Tessari e Russo Spena, non insisto sulla mia proposta e sospendo la seduta fino alle ore 19.

La seduta, sospesa alle 18,30, è ripresa alle 19.

Seguito della discussione delle proposte di legge senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri; Boato: Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità (Approvate, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato) (5036).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri e Boato: « Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità », già approvate, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato nella seduta del 31 luglio 1990.

Avverto che da parte di alcuni gruppi è stata manifestata l'intenzione di richiedere la rimessione del progetto di legge all'Assemblea. A più riprese si era richiesto di attendere, prima di concludere l'esame del provvedimento, in quanto si riteneva che fosse possibile superare alcuni momenti di difficoltà e di ripensamento che si erano presentati. Ritengo che tale superamento non si sia verificato e che sia necessario, a questo punto, giungere ad una conclusione, in un senso o nell'altro.

Do la parola all'onorevole Bonfatti Paini, che desidera illustrare le motivazioni della richiesta di rimessione all'Assemblea.

MARISA BONFATTI PAINI. È con un certo rammarico che, dopo aver lavorato per mesi in Commissione su di un testo ed averlo fatto con l'intenzione – credo nutrita da tutti – di giungere ad una formulazione soddisfacente, ci apprestiamo ora a richiedere la rimessione del progetto di legge all'Assemblea. Siamo giunti a tale decisione perché ci sembra che, nonostante gli sforzi compiuti, il testo risultante dal lavoro della Commissione contenga ancora una serie di punti assolutamente insoddisfacenti.

Non starò a ripetere una serie di valutazioni su questioni di principio che sono state già sollevate in sede di discussione sulle linee generali: abbiamo infatti già detto a suo tempo che questa non ci sembra una legge ottimale, in quanto ha un'impostazione vecchia e macchinosa e, nonostante il titolo ambizioso, presenta un contenuto piuttosto modesto, comprendendo norme non del tutto chiare e, forse, non del tutto applicabili: mi riferisco in particolare alla determinazione dell'indennità di espropriazione. Premesso tutto ciò e ribadite le nostre preoccupazioni e divergenze di opinione rispetto alla maggioranza sull'impostazione di fondo della legge, abbiamo comunque lavorato per migliorare il testo proveniente dal Senato: debbo riconoscere che per alcuni aspetti ci siamo riusciti, mentre altre questioni sono rimaste irrisolte.

Abbiamo predisposto per memoria una serie di appunti relativi ai vari aspetti che, nei diversi articoli, ci sembra debbano essere ancora modificati. Non mi soffermerò su tutta una serie di questioni minori, ma che comunque esistono: ci sembra, per esempio, che i riferimenti all'articolo 10 della legge n. 10 del 1977 contenuti negli articoli 5 e 7 del testo in esame non siano pertinenti e lo stesso vale per i riferimenti agli articoli 16 e 17 della legge n. 865 del 1971, contenuti nell'articolo 11, comma 2. Crediamo, inoltre, che si presentino problemi di interpretazione dovuti ad alcune ambiguità contenute negli articoli 12 e 22. Ci sembra, poi, che nel testo finale dell'articolo 3, probabilmente per un errore di battitura, sia stato aggiunto un comma riguardante gli indici convenzionali che, invece, doveva essere inserito nell'articolo 5.

A parte, comunque, questi aspetti minori, che comunque offrono l'immagine di una legge certamente non chiara e facilmente applicabile, a noi sembra che vi siano tre punti fondamentali su cui è necessario lavorare ancora.

Il primo punto riguarda la questione di cui all'articolo 5, comma 4, che stabilisce per il contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria un tetto il quale, sommato al contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione, non può in ogni caso superare il 10 per cento del valore convenzionale dell'edificazione. A noi sembra che non sia opportuno prevedere contestualmente questi due oneri e limitarli alla percentuale indicata nel testo, anche perché in alcuni comuni, addirittura, gli oneri di urbanizzazione sono già alti, al punto che il contributo complessivo indicato nel progetto di legge risulterebbe inferiore rispetto alle cifre che in tali comuni già si pagano. A noi sembra, quindi, che non sia opportuno contenere in tal modo gli introiti del comune, che poi vengono impiegati per l'acquisizione di aree, per la realizzazione di opere pubbliche oppure per aumentare il patrimonio del comune stesso. Si deve inoltre considerare che, comunque, per gli interventi da realizzare nelle forme convenzionate gli oneri esulano dal tetto fissato.

Un altro degli aspetti fondamentali su cui a nostro avviso è necessaria un' ulteriore riflessione riguarda l'articolo 5, comma 8, nel quale sono previste una serie di agevolazioni: addirittura, in alcuni casi è prevista la concessione gratuita. Noi riteniamo che con il progetto di legge in esame debba essere incentivato il recupero dell'esistente e che quindi sia opportuno non innescare ulteriori processi di cementificazione in nuove aree. Siamo favorevoli allo svolgimento degli interventi, tuttavia si deve tener conto che gli interventi realizzati nei centri storici sono quelli in cui maggiormente si concentrano le grandi operazioni immobiliari ad alta redditività. Riteniamo quindi che sia giusto recuperare l'esistente e non disconosciamo che, a fronte di operazioni che implicano rischi, l'operatore abbia un suo tornaconto economico, ma non si capisce perché il comune e, quindi, la collettività non possano trarre da tali operazioni non dico vantaggio, ma una quantità di denaro utile per la realizzazione di opere pubbliche o per aumentare la qualità della vita della comunità migliorando gli *standard* e realizzando maggiori opere di urbanizzazione.

Un punto cruciale appare poi quello relativo alle operazioni di ristrutturazione urbanistica e, quindi, di demolizione e ricostruzione di fabbricati preesistenti per i quali (nei limiti delle quantità di superfici preesistenti) è prevista addirittura la gratuità. Riteniamo che con ciò verrebbe inferto un colpo molto duro ai bilanci dei comuni i quali, se intendono porre in essere una politica di riutilizzazione dell'esistente o, comunque, di edificazione nei centri già abitati o esistenti, si trovano di fronte un disincentivo invece che un incentivo economico. Si tratta di un aspetto estremamente delicato che riteniamo pregiudiziale.

Vi sono anche altre questioni che impediscono, a nostro avviso, di continuare a lavorare in sede legislativa. Per alcune di esse sarebbero probabilmente sufficienti ulteriori chiarimenti o piccole modifiche; mi riferisco all'articolo 9 che prevede una regolamentazione per i vincoli stabiliti dal piano regolatore o per quelli di inedificabilità assoluta. Abbiamo la preoccupazione che il testo attuale di tale articolo lasci spazio alla richiesta da parte di chi subisce il vincolo di un'indennità a carico degli enti locali, e comunque, della collettività. È anche questo un aspetto che necessita di chiarimenti, pur essendocene molti altri.

Per esempio, all'articolo 5, abbiamo stabilito un tetto minimo del 2 per cento per il contributo relativo alla maggiore utilizzazione edificatoria; anche a tale proposito, sarebbe necessaria maggiore chiarezza. Dalla discussione svoltasi in sede di Comitato ristretto tale limite del 2 per cento era riferito agli interventi la cui volumetria risultasse inferiore a

quella che si ricavava applicando l'indice convenzionale. L'articolo 5 prevede una franchigia per la volumetria comunque al di sotto dell'indice convenzionale. Sulla base della serie di motivazioni che ho cercato brevemente di illustrare riteniamo che il lavoro in sede legislativa non possa più proseguire, rendendosi necessaria una più ampia discussione.

ANNA DONATI. Il gruppo verde ha aderito alla richiesta di rimessione all'Assemblea. Da tempo avevamo sollecitato una discussione su alcuni punti irrisolti del provvedimento, pur dando atto al relatore di aver compiuto un notevole sforzo rispetto ad alcuni temi, primo fra tutti quello delle bande di oscillazione, che ha di fatto eliminato i picchi (si tratta di un risultato positivo del lavoro svolto). Concordo con le argomentazioni svolte dalla collega Bonfatti, che non intendo ripetere, anche in considerazione del fatto che avremo occasione di entrare nel merito di tali questioni fin da domani mattina in sede referente.

Desidero, tuttavia, segnalare il profondo e, mi pare, unanime dissenso rispetto all'articolo 20 , in particolare per quel che concerne le opere comprese nei piani di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno di cui alla legge n. 64 del 1986, approvati dal CIPE, dichiarate opere di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con tutto ciò che questo comporta in termini concreti. Si tratta di uno dei punti sui quali dovremo nuovamente discutere, sia pure in tempi celeri, pena la decadenza del provvedimento.

ANTONIO CEDERNA. Ho sottoscritto la richiesta di rimessione all'Assemblea di un provvedimento che ritengo inaccettabile poiché tale è il presupposto, tradotto in indici convenzionali di edificabilità, che vi sia sui suoli un diritto connaturato ad edificare. La terra, per natura, non produce cemento armato. A mio avviso, con riferimento all'articolo 22, che prevede l'attuazione della legge n. 85, l'unica strada da seguire è quella dell'acquisizione preventiva dei terreni (utilizzando l'unica legge non invalidata dalla Corte costituzionale) come si è fatto recentemente per la legge su Roma Capitale. Pur apprezzando il lavoro svolto da tutti sono questi i motivi che mi inducono a considerare inaccettabile il provvedimento.

GIUSEPPE CERUTTI. Esprimo la mia profonda delusione per l'inaspettata conclusione del dibattito. Abbiamo creduto fino in fondo nella collaborazione e nel contributo che tutte le forze politiche possono dare a un testo legislativo che ha raccolto proposte di tutte le parti politiche che, se indirizzate in senso positivo, aiutano certamente nella formulazione di un testo migliore. Abbiamo perso più di un anno e non perché abbiamo lavorato in sede legislativa, ma perché, considerando i tempi tecnici, non siamo più in grado di ultimare l'iter. Di questo mi rammarico. Come maggioranza ci sentiamo responsabili per non aver dotato il paese di una legge in grado di cancellare finalmente il ricorso sistematico ad una normativa risalente al 1885.

Uno stato moderno, che si considera uno dei paesi più progrediti del mondo, è costretto a ricorrere sistematicamente, per quanto riguarda il regime dei suoli, ad una legge approvata più di cento anni fa. Signor presidente, ciascun partito e ciascun gruppo è responsabile delle proprie azioni. Non dobbiamo né intendiamo assolutamente fare alcuna morale o dare lezioni di politica a qualche gruppo parlamentare, però vogliamo sottolineare alcune questioni perché ci sembra giusto e doveroso da parte di chi ha creduto nella collaborazione da parte di tutte le forze politiche ed ha contribuito, soprattutto attraverso il lavoro del relatore, a migliorare il testo approvato dal Senato, già di per sé innovativo della disciplina esistente.

Dall'intervento della collega Bonfatti sembra che questa legge sia veramente uno « schifo ». Sino all'altro ieri, da parte del maggior gruppo di opposizione vi è stato al Senato un atteggiamento di asten-

sione, segno che il lavoro di revisione effettuato – almeno fino a quando non si sono manifestate ingerenze esterne che nulla hanno a che vedere con il Parlamento – era giudicato positivo ed aveva una sua logica.

Vorrei soffermarmi solo su alcuni punti perché rimanga agli atti quanto di buono è stato fatto in questa Commissione con il contributo di tutti e soprattutto del relatore.

Rispetto al testo approvato dal Senato, è giusto evidenziare che le modifiche apportate da questa Commissione danno maggiore autonomia e responsabilità agli enti locali. Il Senato aveva tolto loro la perimetrazione del territorio, la fissazione di indici e la valutazione degli immobili. Erano stati posti, inoltre, meccanismi complessi, come le zonizzazioni di tipo diverso fra le varie aree, con riferimento a tipologie che non trovano riscontro di carattere urbanistico nei comuni e nelle regioni. Si proponevano poi indici volumetrici e perimetrazioni diverse fra le aree metropolitane e i comuni di dimensioni più ridotte. Il testo elaborato da questa Commissione ha superato tali difficoltà, rendendo più semplice e responsabile l'azione amministrativa comunale.

L'attuale formulazione del testo consente maggiori entrate da parte dei comuni e minori oneri finanziari per gli espropri: questo è indiscutibile. Se pensiamo che al Senato il PDS si è astenuto su un testo che è sicuramente meno favorevole ai comuni di quanto lo sia quello elaborato da questa Commissione, diventa ancor più incomprensibile l'atteggiamento assunto dai colleghi di quel gruppo qui alla Camera, con la richiesta di rimessione all'Assemblea del provvedimento. Evidentemente, sono giunti loro alcuni messaggi che più opportunamente avrebbero potuto essere presentati prima, portando alla rottura del rapporto tra maggioranza ed opposizione ed all'assegnazione alle rispettive forze politiche di diverse responsabilità.

Nel testo elaborato da questa Commissione abbiamo fissato un tetto minimo per garantire comunque i comuni, anche rispetto all'intervento sulle ville di lusso, che secondo il testo del Senato rischiavano di essere escluse per il rapporto volumetrico inferiore a certi limiti. Abbiamo fissato altresì un tetto massimo del 20 per cento, perché siamo coscienti che superata una certa soglia si avverte un effetto *boomerang*, nel senso che non aumentano le entrate tributarie, ma si produce un danno economico a fronte della impossibilità di offrire al mercato a prezzi ragionevoli il bene casa.

Abbiamo cercato di assegnare agli enti locali un ruolo propositivo, tenendo però conto di una realtà che pesa enormemente su chi si assume oggi la grave responsabilità di questa decisione. Signor presidente, tutti parlano di dissesto finanziario, di grande buco nella finanza locale, ma con la decisione assunta oggi di revocare la sede legislativa, noi aggiungiamo al dissesto idrogeologico anche un grave colpo alle finanze dello Stato. Serve poco parlare in Assemblea di privatizzazioni o di altro, quando viene meno la possibilità concreta di ottenere maggior gettito nei modi più semplici.

Voglio concludere evidenziando un altro aspetto che ritengo fondamentale, soprattutto per la parte politica che rappresento. Abbiamo cercato – a mio avviso riuscendoci – di evitare operazioni speculative. Ci viene detto che eviteremmo di far pagare oneri finanziari per la ristrutturazione edilizia. È vero, perché abbiamo voluto considerare il rispetto degli indici e della volumetria esistente. Tuttavia, abbiamo stabilito che tutto ciò che è aggiuntivo e modificativo nell'ambito della destinazione d'uso debba essere soggetto al pagamento. Mi sembra che sia un grande passo avanti per il recupero di strutture fatiscenti o dismesse nei centri storici dei nostri comuni. Non possiamo dimenticare che in questa Commissione si è tanto parlato di piani integrati, di un recupero dei centri storici che per anni sono stati abbandonati a se stessi anche per l'impossibilità di interventi seri. La strada indicata dalla proposta di legge n. 330 trovava, in questo provvedimento, un suo giusto riscontro. Certo, al pro-

gramma che questa Commissione si era dato, manca l'anello sostanziale costituito dalla legge organica che il ministro Prandini ha presentato al Senato e che difficilmente potrà essere definitivamente approvata prima della fine della legislatura.

Tuttavia, il testo predisposto consente comunque ai comuni una inversione di tendenza, evitando lo spreco del territorio, il reperimento di nuove aree per l'edilizia e di conseguenza le nuove urbanizzazioni e i relativi oneri finanziari. Inoltre, esso consente di recuperare il patrimonio edilizio dei nostri comuni. Non dobbiamo prendere a paragone sempre le grandi metropoli, ma anche i piccoli centri di 15 – 20 mila abitanti, nei quali il recupero dell'esistente non è un'operazione speculativa, ma appunto finalizzata ad evitare sprechi di carattere edilizio e territoriale. Soprattutto, è un'operazione che rende più umana e vivibile la città, nell'interesse di tutti.

Posto che non sappiamo cosa succederà domani, sarebbe auspicabile – è un messaggio che affido al presidente ed al ministro – che l'Assemblea, sia pur nello scorcio di legislatura che rimane, individuasse uno spazio per approvare il provvedimento. Se ciò avvenisse, la maggioranza dovrebbe impegnarsi con una presenza concreta e massiccia al fine di attuare uno dei punti programmatici posti a base dell'accordo di Governo.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Signor presidente, credo sia inutile entrare nel merito delle disposizioni legislative del testo in esame dopo un anno e mezzo di lavoro, nè vorrei scadere nel patetico dicendo che la vicenda del provvedimento ricalca quei film patetici in cui due persone che si amano decidono di lasciarsi, sia pur con la morte nel cuore.

L'intervento della collega Bonfatti Paini – che ritengo si sia allontanata – sarebbe stato da me compreso appieno se fosse stato pronunciato in sede di dichiarazioni di voto. È strano giustificare la revoca della sede legislativa con errori di battitura o esprimendo perplessità su problemi marginali.

LUIGI BULLERI. Le perplessità manifestate dalla collega Bonfatti Paini sono state oggetto di emendamenti da noi presentati.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Onorevole Bulleri, ci accingiamo a votare definitivamente il provvedimento e non è possibile presentare altri emendamenti.

LUIGI BULLERI. Il mio gruppo ha presentato diversi emendamenti agli articoli.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Sono arrivati sottobanco degli pseudo-emendamenti per cercare un'intesa, ma in questa fase dell'*iter* legislativo non si può procedere all'esame di ulteriori proposte emendative.

La collega Bonfatti Paini, oltretutto, ha mosso una serie di rilievi che contrastano con il notevole consenso espresso dai deputati del gruppo del PDS in occasione dell'approvazione dell'articolato. Anch'io potrei manifestare perplessità sul testo modificato dagli emendamenti formalizzati dal PDS che abbiamo accettato pur di giungere alla fine dell'iter legislativo. È assurdo formulare questi rilievi a giustificazione del ritiro della sede legislativa, soprattutto dopo gli sforzi comuni compiuti per raggiungere l'obiettivo dell'aumento delle entrate dei comuni e della contestuale diminuzione del costo degli espropri.

Siamo di fronte ad un caso palese di schizofrenia politica che si prefigge come unico obiettivo quello di far abortire questa legge. Assumere tali atteggiamenti significa non voler approvare il provvedimento in questa legislatura.

Revocare la sede legislativa vuol dire consolidare la situazione attuale, cioè far pagare un'indennità di esproprio molto più elevata attribuendo ai comuni entrate per il rilascio delle concessioni edilizie di importo assai minore, il che peraltro si traduce in maggiori spese e minori entrate per la pubblica amministrazione. Anch'io avrei potuto manifestare piccole perplessità su aspetti secondari del testo,

ma non si può pretendere di approvare una legge mantenendo intatte le proprie convinzioni.

L'unica affermazione dell'onorevole Bonfatti Paini che sottoscrivo riguarda il colpo che viene assestato ai bilanci dei comuni. Ma il colpo più grave lo dà proprio il ritiro della sede legislativa voluto dal gruppo del PDS e di chi ha firmato la richiesta! Ad ogni modo, nella prossima legislatura avremo occasione di scendere nel dettaglio dei singoli argomenti ed io mi rifarò ai consensi espressi dalle opposizioni in sede di discussione generale.

GIOVANNI RUSSO SPENA. Sinceramente non capisco l'accusa di schizofrenia politica rivolta dal relatore. Ritengo infatti che il procedimento in sede legislativa – e ribadisco quanto ho sempre sostenuto in Commissione lavoro, di cui ero membro – sia improprio per un provvedimento di notevole rilevanza qual é quello in discussione.

È insostenibile che un testo di grandissima rilevanza per la gestione della cosa pubblica e per le finanze degli enti locali e dello Stato venga esaminato in Commissione, considerando oltretutto che sulla materia del regime dei suoli sono caduti alcuni Governi.

Comunque, siamo nettamente contrari ad un testo che dovrebbe riempire – lo ribadiremo in modo più dettagliato se si arriverà al voto finale – il vuoto creato dall'abrogazione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, delle norme contenute nella legge n. 10 del 1977. Una grave lacuna che ha consegnato i comuni e gli enti locali nelle mani della speculazione edilizia, scaricando sulla collettività pesanti oneri.

Rispondendo a chi è intervenuto prima di me, vorrei dire che non capisco il riferimento all'essere europei: se si valutasse la normativa europea ci si accorgerebbe che il testo è caratterizzato da una logica medioevale per quanto riguarda l'indennità e i vincoli. Non vi è stato un intervento esterno al Parlamento, ma semmai quello della migliore cultura giuridica, urbanistica ed ambientalista in materia sottolineato anche nell'ambito di questa Commissione. Il provvedimento in esame infatti si basa sul riconoscimento ai proprietari fondiari di un diritto all'edificazione, che fa saltare concettualmente ogni ipotesi di gestione pubblica del territorio e di pianificazione territoriale. È, in sostanza, il contrario di quello che è stato affermato. Per quanto mi riguarda, vi è un nodo di fondo, sul piano concettuale e sul piano giuridico. Tra l'altro, dico ciò (come, del resto, è stato già fatto dal collega D'Angelo, anche se da un altro punto di vista) tenendo conto degli studi di diritto amministrativo che ci sono comuni. In caso di espropriazione l'ente pubblico dovrà indennizzare, come è evidente, non il valore del terreno, bensì qualcosa che ancora non esiste – è questo il punto –, ossia quel diritto di edificazione che non è previsto nel nostro ordinamento, se non in seguito alla concessione di un'autorizzazione. Se andiamo ad analizzare la legislazione europea in materia, ci rendiamo conto che questo aspetto è diverso, appunto, da tutte le normative degli altri paesi. Concordo, quindi, con il collega Cederna quando afferma che l'unica possibilità è quella di richiedere l'applicazione della legge su Napoli, ovvero una valutazione riferita ai valori accertati ai fini fiscali.

Ciò che volevo dire è che vi sono punti di fondo che meritano di essere rivisti, per cui non deve essere interpretato come ostruzionistico il rifiuto di concludere l'iter del progetto di legge in Commissione in sede legislativa. Almeno per quanto concerne il mio gruppo, non è certo questo lo spirito.

Vi sono aspetti fondamentali – ed io ne ho citato solamente uno – per cui siamo contrari all'approvazione di questo provvedimento, che pure è necessario per i bilanci dei comuni e per riempire il vuoto creatosi dopo la nota sentenza della Corte costituzionale. Purtroppo, però, a nostro avviso questa è stata un'occasione perduta e non a caso il dibattito che si è svolto ha visto contraria – intendo ribadirlo, perché questo punto è stato stru-

mentalizzato – la migliore cultura giuridica, ambientalista ed urbanistica italiana. Non solleviamo, quindi, un polverone sulle pressioni esterne. Credo, invece, che vi sia stato giustamente un ampio dibattito nel paese, che anzi ha presentato momenti in cui la migliore cultura urbanistica italiana non ha fatto sentire a sufficienza la sua voce. Se, quindi, la riapertura dell'esame in sede referente può essere occasione per una discussione nel paese, credo debba essere accolta come un dato essenzialmente positivo. La questione è importante, riguardando i rapporti giuridici ed economici esistenti tra l'interesse della collettività e la rendita fondiaria e definendo quindi il carattere pubblico o privato delle trasformazioni territoriali.

GIOVANNI PRANDINI, *Ministro dei lavori pubblici.* Non posso fare a meno di esprimere, in questa fase, un profondo rammarico, in quanto da parte dei rappresentanti del Governo, sia presso il Senato sia presso la Camera dei deputati, è stato seguito con la massima disponibilità il dibattito svoltosi in merito ad un problema che nell'articolato in questione trova una risposta adeguata, anche se giunta con fortissimo ritardo rispetto ai problemi aperti, in particolare per quanto concerne la pubblica amministrazione.

Il rammarico, tuttavia, non deve offuscare più di tanto la nostra volontà di non lasciare nulla di intentato per giungere ad una soluzione positiva. Mi auguro, quindi, che il presidente Botta verifichi fino in fondo la possibilità di individuare un punto di raccordo. Abbiamo avuto, anche oggi, alcune possibilità di approfondimento; se, quindi, dovessero esistere margini che consentano di precisare meglio alcuni aspetti del provvedimento, potremmo anche valutare la possibilità di tornare nuovamente, nell'arco di qualche giorno, all'esame in sede legislativa.

Mi preoccupano enormemente alcune dichiarazioni che ho sentito questa sera, perché mi sembrano estremamente sfiduciate. Comprendo che chi si è impegnato a fondo in prima persona (come il relatore, onorevole D'Angelo, al quale voglio esprimere un particolarissimo apprezzamento) possa esprimere una profonda delusione per il lavoro svolto che non si riesce, in questa fase, a concludere. Ripeto, comunque, che, se si rivelerà l'esistenza di margini operativi, da parte del Governo vi sarà la massima disponibilità a trovare un punto di raccordo per consentire la definitiva approvazione del testo in questa sede. Chiaramente, il provvedimento dovrebbe poi tornare al Senato, dove tutti i gruppi, anche quelli che questa sera hanno qui manifestato un dissenso così netto, hanno dimostrato invece una grande disponibilità a far sì che il progetto di legge giunga in porto il più rapidamente possibile, in quanto è molto forte l'attesa non solo degli operatori, ma anche e soprattutto delle amministrazioni locali interessate a definire un contenzioso che, come sappiamo, è particolarmente consistente e comunque condizionerà i bilanci delle pubbliche amministrazioni.

PRESIDENTE. Raccolgo le parole del ministro Prandini, che giustamente esprime il rammarico suo e del Governo per questo ritardo, rammarico che sinceramente provo anch'io e, credo, tutti noi. Se, infatti, si pensa che ci stiamo occupando del provvedimento in questione fin dall'agosto del 1990, non si può non comprendere un simile disappunto. Oltretutto, si tratta di un provvedimento certamente non facile, che è stato seguito con molta intelligenza dal relatore, onorevole D'Angelo, che ringrazio, e da tutti i membri del Comitato ristretto.

Il rammarico che proviamo è, ripeto, notevolissimo, anche perché ci trovavamo ormai alla fase dell'approvazione finale, sebbene una serie di circostanze abbiano concorso a rinviare fino a questo momento tale adempimento: ho ricevuto, si può dire ogni settimana, continue sollecitazioni a rimandare di qualche giorno la conclusione dei lavori, in quanto si sperava sempre che si sarebbero potute superare tutte le difficoltà. Ogni tanto

ricordo la vicenda di Nicodemo, che di giorno spara contro e di sera, poi, va a dare assicurazione di assoluta fedeltà. Allora questa fiducia, supportata anche dal lungo lavoro condotto insieme, con la capacità di trovare sempre un punto di incontro, non può che raddoppiare il mio rammarico e la mia delusione nei confronti del gruppo comunista-PDS, con il quale ho sempre tentato di trovare la massima convergenza.

Vi è stata, in questo caso, una serie di spinte, da una parte, e di controspinte, dall'altra. Il collega D'Angelo ha affermato che si vuole evitare di approvare il progetto di legge e, in effetti, vi è questa sensazione perché, se così non fosse, l'onorevole Bonfatti Paini non avrebbe svolto sul testo una serie di osservazioni critiche che, come giustamente ha richiamato il relatore, potevano costituire la giustificazione per un voto finale contrario.

L'onorevole Bonfatti Paini ha citato tre aspetti fondamentali, uno dei quali ha però più rilevanza degli altri: ritengo, allora, che se vi era un dissenso tanto forte su tale punto forse sarebbe stato meglio chiedere la rimessione del progetto di legge all'Assemblea nel momento in cui abbiamo affrontato quella questione, anziché lasciare che si arrivasse fino a questo punto, ossia alla fase della votazione finale. In quel momento, infatti, forse vi sarebbe stato più spazio per lavorare in Assemblea. Mi auguro, comunque, che la sensazione che non si voglia approvare il provvedimento sia inesatta e che i colleghi raccolgano le sollecitazioni del ministro, facendo quanto è possibile per recuperare il lavoro svolto. È il paese che sollecita ciò e non solo gli enti locali, ma tutti gli enti interessati ai problemi degli espropri. L'onorevole Bulleri ed io, alcuni anni or sono, abbiamo presentato una proposta di legge (approvata all'unanimità) che prevedeva l'assegnazione di duemila miliardi ai comuni per le sentenze passate in giudicato. Diverse esigenze hanno voluto che tale somma fosse ripartita fra tutti i comuni, sbriciolando così l'intervento. Tutti quelli di noi che intervengono con riferimento ai problemi delle opere pubbliche conoscono le richieste dei comuni in presenza della necessità di far fronte a pagamenti arretrati già di per sé spaventosi.

Gli enti locali e le istituzioni dello Stato sollecitano questo provvedimento, onorevole Donati, perché ci si trova in una situazione al limite della costituzionalità (mi rivolgo all'onorevole Russo Spena). Si è parlato del diritto di superficie e del problema del 40 o 60 per cento, ma ciò avrebbe comportato un ritorno alla situazione attuale di pagamento del prezzo pieno. Se questa non era la sede corretta per lavorare al provvedimento, il mio rammarico è quello di aver creduto fino in fondo nella possibilità di un recupero per giungere all'approvazione, magari con il voto contrario delle opposizioni. Stiamo esaminando questo testo da più di un anno e abbiamo ricevuto continue sollecitazioni da parte del ministro ...

GIOVANNI PRANDINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Che è sempre disatteso.

PRESIDENTE. Per non parlare degli schiaffi ricevuti con risultati del tutto negativi. Siamo di fronte o no ad un testo migliore di quello licenziato dal Senato? Se è peggiore, lo si sarebbe dovuto dire prima, ma se la formulazione attuale è migliorativa, come mai presso l'altro ramo del Parlamento la posizione del gruppo comunista-PDS è stata di astensione ed alla Camera si chiede la rimessione all'Assemblea? Si tratta di uno spaventoso controsenso.

Onorevole Bonfatti, riprenderemo domani con l'impegno di tentare un recupero della situazione, ma non mi sembra corretto parlare di errori di battitura, trattandosi di dizioni volute ed accettate. Sono infortuni che qualcuno ha voluto, ma rispetto ai quali oggi ci si ricrede. Si è detto che la dichiarazione dell'onorevole Bonfatti era soprattutto volta a giustificare il voto contrario piuttosto che il passaggio alla sede referente per correg-

gere due o tre punti. Se così è, mi auguro che il mio rammarico possa essere totalmente cancellato. Una composizione della questione, infatti, consentirebbe l'approvazione del provvedimento.

ANNA MILVIA BOSELLI. Non è facile, dopo l'intervento del relatore.

PRESIDENTE. L'onorevole Cerutti ha affermato di essere pronto a discutere in Assemblea. Ma allora perché non in Commissione ?

GIUSEPPE CERUTTI. Siamo sempre disponibili, ma considerati i risultati negativi ottenuti in Commissione, sempre che vi siano i tempi tecnici per l'approvazione da parte dell'Assemblea, sposo la tesi del ministro che più volte ci ha rimproverati in proposito.

PRESIDENTE. E aveva ragione...

GIOVANNI PRANDINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Succede spesso !

PRESIDENTE. Avverto la Commissione che l'annunciata richiesta di rimessione all'Assemblea ai sensi dell'articolo 92, comma 4, del regolamento è stata testé formalizzata con il prescritto numero di firme.

Auspicando che il riesame in sede referente possa contribuire alla composizione degli elementi di dissenso, la ripresa dei lavori è fissata per domani, alle ore 10,30, subordinatamente all'effettiva assegnazione del provvedimento in sede referente.

La seduta termina alle 20,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 1° febbraio 1992.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO