

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1347

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'ALEMA, ENRICO TESTA, CALZOLAIO, CESETTI,  
SILVIO MANTOVANI, MANCINA**

Norme per il completamento  
dei piani di ricostruzione post-bellica

*Presentata il 22 luglio 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dall'indagine conoscitiva sui piani di ricostruzione post-bellica svoltasi nella passata legislatura presso la Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, è già emerso con molta evidenza come sia opportuno ridefinire e sistemare l'annosa vicenda riportando alla chiarezza e alla trasparenza la legislazione vigente.

Il giudizio sull'evoluzione dei piani di ricostruzione post-bellica, a oltre 40 anni dalla promulgazione della legge n. 1402 del 1951, non può che essere articolato e puntuale. Certamente nella prima fase attuativa hanno rappresentato un insostituibile strumento operativo per riparare i danni bellici intervenendo su una molteplicità di comuni italiani. Essi hanno inteso rappresentare non solo una forma di sostegno economico da parte dello Stato ma anche

opportuni strumenti di programmazione degli interventi. Proprio per questi motivi oggi appaiono, però, ampiamente superati dalla nuova normativa intervenuta successivamente; mentre è completamente fuori luogo il carattere derogatorio e di legislazione speciale a 50 anni dagli eventi bellici. In particolare contrasto con la normativa vigente è, inoltre, il superamento degli effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che ha attribuito alle regioni tutte le competenze in materia urbanistica mediante l'attuazione di leggi fondamentali (norme urbanistiche, decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, di attuazione dei piani paesistici, territoriali e regionali). Nel caso dei piani di ricostruzione non avere reso efficace questa normativa ha

impedito che le regioni svolgessero un ruolo stringente di controllo in materia urbanistica, nonostante l'equivalenza a piani particolareggiati dei piani di ricostruzione. La stessa figura del concessionario unico è ampiamente superata dalla legislazione vigente in materia di appalti (legge n. 584 del 1977 di recepimento della direttiva n. 71/305/CEE del Consiglio del 26 luglio 1971) che ha equiparato, all'articolo 1, la concessione di sola costruzione all'appalto.

Tale sistema di affidamento è ampiamente superato anche secondo la direttiva 89/440/CEE recepita con decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, che prevede la massima trasparenza e concorrenza in ambito europeo ed una verifica puntuale delle capacità tecniche e finanziarie delle imprese. Da segnalare, infine, i poteri sostitutivi del Ministero dei lavori pubblici previsti all'articolo 16 della legge n. 1402 del 1951, che se avevano una qualche giustificazione a pochi anni dagli eventi bellici sono completamente incoerenti rispetto alla attuale legislazione, che prevede poteri sostitutivi solo in caso di inadempienza degli enti locali.

In conclusione, la legislazione vigente sui piani di ricostruzione post-bellica deve essere abrogata, assicurando con apposita normativa che la definitiva cessazione dei piani di ricostruzione garantisca l'acquisizione al patrimonio pubblico delle opere realizzate, tra l'altro a totale carico dello Stato.

Nel corso dell'indagine si è ricostruita puntualmente la vicenda dei piani di ricostruzione di Ancona, Macerata ed Ariano Irpino, che mediante legislazione eccezionale, giustificata da nuove calamità naturali, hanno ripreso vigore ed efficacia. È di per sé indicativo che in tutti i comuni sopracitati il titolare delle concessioni sia Longarini. Si configura con molta evidenza il ritorno di privilegi concessi non solo a pochi comuni, ma addirittura ad un unico imprenditore. È quindi senz'altro opportuna l'abrogazione non soltanto della normativa ordinaria in materia di piani di ricostruzione, ma anche di quella straordinaria, come l'articolo 13-novies *decies* del decreto-legge 26 maggio 1984,

n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363, e di tutte le norme che ne estendono l'applicabilità a situazioni diverse da quelle di Ancona. Inoltre, a seguito della interpretazione estensiva, è necessario fare decadere l'efficacia degli atti conseguenti predisposti in questi anni. È quindi evidente che le soluzioni che dovranno essere predisposte per il riordino ed il completamento funzionale delle opere in corso dovranno escludere il proseguimento di rapporti di privilegio con un concessionario unico, ma indicare regole che garantiscano trasparenza e leale concorrenza in materia di appalti pubblici. Ed è anche particolarmente inaccettabile che si invocino situazioni di fatto e di diritto, per proporre l'intangibilità della situazione di privilegio ad un unico imprenditore.

Privilegi, illegittimità, irregolarità ampiamente documentate che obbligano ad intervenire non solo sulla legislazione ma anche nel merito delle concessioni in corso.

Un elenco di documentate irregolarità che configurano il sospetto di frode, da parte del concessionario Longarini, visti anche gli avvisi di garanzia emessi dalla procura di Ancona nei confronti del proprietario e dell'amministratore unico della Adriatica Costruzioni e della Adriatica Costruzioni Ancona, dell'ex ingegnere capo del provveditorato alle opere pubbliche di Ancona, e successivamente dell'assessore all'urbanistica di Ancona in carica dal 1977 al 1985.

Data la situazione emersa dall'indagine, è necessario dunque che si proceda alla revoca dei contratti in corso, pagando ai concessionari le opere effettivamente realizzate e predisponendo il completamento delle opere funzionali, mediante regolari gare d'appalto.

Con questa proposta di legge si intende interrompere un meccanismo perverso che ha prodotto grandi vantaggi per i concessionari, in particolare per uno, e grandi opere incompiute a costi altissimi per le città.

Si tratta allora di abrogare la legislazione ordinaria e straordinaria in materia

di piani di ricostruzione, revocare i contratti di concessione in corso, acquisire al patrimonio pubblico le opere realizzate, predisporre gli strumenti normativi e finanziari per il completamento delle opere mediante procedure ordinarie e trasparenti.

Una richiesta di trasparenza e correttezza è arrivata dal consiglio regionale delle Marche e, dopo un travagliato e conflittuale confronto, anche dal consiglio comunale di Ancona.

Grande attenzione si è creata in vasta parte di opinione pubblica a livello nazionale, trattandosi di un caso emblematico di certo malcostume nella gestione delle opere pubbliche, in dispregio delle norme, dei diritti dei cittadini, dell'uso corretto di risorse pubbliche sempre più scarse.

Non vogliamo deludere tali aspettative e auspichiamo una rapida approvazione di questa proposta di legge.

Passando all'esame dell'articolato, con l'articolo 1 della presente proposta di legge si dispone la perdita di efficacia dei piani di ricostruzione sempre che essi siano previsti dai piani regolatori generali vigenti.

L'articolo 2 abolisce l'intervento sostitutivo del Ministero dei lavori pubblici nell'attuazione dei piani di ricostruzione e dispone la revoca di diritto delle concessioni in corso, prevedendo che il Ministro dei lavori pubblici provveda agli adempimenti necessari per la definizione dei rapporti giuridici posti in essere.

L'articolo 3 disciplina il completamento dei lavori in corso di esecuzione, prevedendo che siano i comuni interessati a provvedervi con le procedure previste

dal citato decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria n. 89/440/CEE.

L'articolo 4 stabilisce che i lavori in corso sono contabilizzati sulla base degli stati di avanzamento dei lavori esistenti alla data di entrata in vigore della legge. Al Ministro dei lavori pubblici è demandato l'accertamento del fabbisogno finanziario necessario per la definizione economica dei rapporti in corso e la predisposizione dell'elenco delle ulteriori opere necessarie per il completamento della ricostruzione nei comuni, in base a criteri di funzionalità e di connessione con le opere già realizzate, su cui dovranno esprimersi le competenti Commissioni parlamentari.

L'articolo 5 prevede il finanziamento necessario per il completamento della ricostruzione post-bellica. Si stanziavano 300 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994, rinviando alle successive leggi finanziarie la copertura di eventuali altri oneri, poiché solo in seguito agli adempimenti di cui all'articolo 4 sarà possibile conoscere il complessivo fabbisogno finanziario. Un decreto ministeriale disciplinerà le modalità di assegnazione ed erogazione dei fondi ai comuni, titolari degli interventi di realizzazione delle opere.

L'articolo 6 provvede alla copertura finanziaria.

L'articolo 7 abroga tutte le norme vigenti in materia di ricostruzione post-bellica, comprese quelle straordinarie, come l'articolo 13-*novies decies* del decreto-legge 26 maggio 1984, n.159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363, causa di molteplici anomalie.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Efficacia dei piani di ricostruzione).*

1. I piani di ricostruzione degli abitati distrutti o danneggiati dalla guerra di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1402, e successive modificazioni, perdono la loro efficacia alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. È consentita la realizzazione di singole opere contenute nei piani di ricostruzione già approvati, purché dette opere siano previste dai piani regolatori generali vigenti dei comuni interessati e siano individuate dal Ministro dei lavori pubblici secondo le modalità di cui all'articolo 4.

## ART. 2.

*(Abolizione dell'intervento sostitutivo e revoca delle concessioni).*

1. L'articolo 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente l'intervento sostitutivo del Ministero dei lavori pubblici nell'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati distrutti e danneggiati dalla guerra, e l'articolo 16 della medesima legge, riguardante la facoltà dello stesso Ministero di affidare in concessione i lavori per l'attuazione dei piani medesimi, sono abrogati.

2. Le concessioni in corso, già affidate per interi piani o per lotti di essi, sono revocate di diritto a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Ministro dei lavori pubblici provvede agli adempimenti necessari per la definizione dei rapporti giuridici già posti in essere con decreti ministeriali di affidamento.

## ART. 3.

*(Completamento dei piani).*

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, al completamento dei lavori in corso di

esecuzione relativi a lotti di piani di ricostruzione già affidati in concessione alla data di entrata in vigore della presente legge, di qualsiasi importo, provvedono i comuni interessati mediante affidamento, ai sensi del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, di recepimento della direttiva 89/440/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1989, di contratti di appalto di lavori pubblici aventi ad oggetto oltre all'esecuzione anche la progettazione esecutiva e le ulteriori espropriazioni o acquisizioni di aree eventualmente occorrenti.

2. La gara per l'affidamento dei contratti di cui al comma 1 deve essere svolta mediante procedura ristretta. Per gli appalti di importi inferiori a cinque milioni di ECU è facoltativa la pubblicazione del bando nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee.

3. Per l'affidamento di ulteriori lotti relativi a piani di ricostruzione già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore della presente legge si procede secondo le vigenti disposizioni in materia di lavori pubblici.

#### ART. 4.

*(Definizione dei rapporti in corso e determinazione di nuove opere di ricostruzione).*

1. I lavori in corso relativi a lotti di piani di ricostruzione già affidati in concessione sono contabilmente definiti con riferimento allo stato di avanzamento lavori esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il Ministro dei lavori pubblici accerta il numero e l'entità degli affidamenti in corso di realizzazione, anche se sia intervenuta sospensione dei lavori, e determina il complessivo fabbisogno finanziario necessario per la definizione economica dei rapporti in corso.

3. Il Ministro dei lavori pubblici predisponde altresì l'elenco delle opere di cui all'articolo 1, comma 2, sentiti i comuni interessati, secondo i criteri della funzionalità e della connessione con le opere già realizzate.

4. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dei lavori pubblici sottopone al Parlamento, al fine dell'espressione del parere delle competenti Commissioni permanenti, il quadro del fabbisogno finanziario di cui al comma 2 e l'elenco delle opere e dei relativi oneri finanziari di cui al comma 3.

5. La spesa a carico del bilancio dello Stato per l'anno in corso deve in ogni caso essere contenuta nell'ambito delle disponibilità residue provenienti da autorizzazioni di spesa già accordate da precedenti leggi e dagli ulteriori stanziamenti di cui all'articolo 5.

#### ART. 5.

*(Finanziamenti).*

1. Per provvedere al finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge, è autorizzata la spesa di lire 300 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994. Per gli anni successivi al 1994, i relativi stanziamenti saranno determinati a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

2. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici, emanato d'intesa con il Ministro del tesoro, sono adottate le modalità di assegnazione ed erogazione ai comuni dei fondi per l'attuazione, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, degli interventi previsti nell'elenco delle opere di cui all'articolo 4.

#### ART. 6.

*(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a lire 300 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994, si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, nella tabella C allegata alla legge 31 dicembre

1991, n. 415, rubrica « Ministero del tesoro », alla voce « Legge 7 febbraio 1961, n. 59, modificata dall'articolo 3 della legge 21 aprile 1962, n. 181: Riordino strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) - Contributo corrente e in conto capitale ».

ART. 7.

*(Abrogazione di norme).*

1. Salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 1, dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia le disposizioni di cui all'articolo 15 della legge 18 aprile 1984, n. 80; all'articolo 4 della legge 23 dicembre 1977, n. 933; all'articolo 13-*sexies decies* e 13-*novies decies* del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363; all'articolo 19, secondo comma, della legge 7 agosto 1982, n. 526; all'articolo 3, comma 6, della legge 28 ottobre 1986, n. 730.