

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2988

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BAMPO, MAGISTRONI, FRONTINI, MAGNABOSCO, MAZZETTO, PIVETTI, POLLI, MATTEJA, MAURIZIO BALOCCHI, FLEGO, ANGHINONI

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul primo programma di interventi per Roma capitale di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396

Presentata il 28 luglio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 15 dicembre 1990, n. 396, « Interventi per Roma, Capitale della Repubblica », ha cominciato a muovere i suoi primi passi con l'avvio del primo dei numerosi programmi triennali d'intervento: passi assai stentati e niente affatto limpidi, per i quali la legge si è andata ponendo all'attenzione di quanti con allarme e preoccupazione seguono il suo critico evolversi.

Animati da più che legittimi moti di partecipazione e di controllo su questioni pubbliche di così rilevante importanza, ed interessati a capire in che modo dovrebbero essere impostati i programmi d'intervento di una legge come questa, per produrre risultati concreti e credibili, i proponenti firmatari della presente proposta di legge intendono, con la medesima, non

soltanto richiamare l'attenzione del Parlamento sul suo compito di garante della funzione legislativa e quindi anche del corretto livello applicativo della legge n. 396 del 1990, ma anche, con riguardo alla stessa, all'impiego dei suoi fondi e al possibile uso distorto dei suoi meccanismi attuativi, promuovere una « Commissione parlamentare d'inchiesta » al fine di:

a) esaminare in modo approfondito le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria e soprattutto la programmazione e le finalità di spesa del « I° Programma d'interventi per Roma Capitale »;

b) verificare l'attinenza o la difformità dei progetti presentati, nell'ambito di tale programma, rispetto agli scopi ef-

fettivi della legge, nonché valutare il ruolo avuto dagli organi ed uffici preposti alla loro approvazione;

c) appurare che tale legge non si stia trasformando sin dal suo « I° Programma d'interventi » in una fonte di errori peggiori di quelli che sarebbe stata chiamata ad eliminare, provvedendo a sollecitare una revisione della legge stessa, laddove si ravvisino possibili interpretazioni errate tanto delle finalità quanto delle procedure d'attuazione.

Obiettivi questi che riteniamo essenziali ed irrinunciabili dal momento che sussistono fondati motivi per credere che Roma con questa legge, o meglio con quel che possono essere capaci di mettere in atto certe scelte d'impostazione e certi meccanismi attuativi, non troverà completa e puntuale risposta ai suoi irrisolti problemi di capitale, ma rischierà semmai di veder aggravata quella sua immagine già così fortemente compromessa e chiaramente leggibile nelle negative vicende urbanistiche degli ultimi trent'anni.

* * *

A spingerci a chiedere e pretendere che si faccia piena luce su quello che, probabilmente, da parte di molti settori pubblici e privati, si vorrebbe rimanesse avvolto nell'indeterminazione o nella configurazione attuali, sono:

la consapevolezza che la gente vuole oramai veder chiaro in leggi che, come questa, hanno pesantemente subito il condizionamento di quelle forze politiche ed affaristiche, che per ben note vicende di corruzione e di comportamenti illeciti, si sono da tempo autodelegittimate da sole;

il desiderio ormai prevalente in sempre più vasti strati della società di veder spesi bene i fondi pubblici e privati che vanno ad investire la qualità della vita e dell'ambiente nelle nostre città, soprattutto quando sono messe in gioco enormi quantità di risorse collettive come gli spazi cittadini da urbanizzare ed edificare;

le questioni direttamente emergenti dall'iter avviatosi con il varo del « I° Programma d'interventi » approvato con decreto del Ministro per le aree urbane il 1° marzo 1992 ed ora sotto gli occhi di tutti: un elenco di 450 soggetti (per altro sfoltito rispetto agli iniziali 1300 circa) ai quali in data 30 settembre 1992 se ne sono aggiunti altri ancora per un totale di circa 570: un numero davvero rilevante che comprende tanto microinterventi di restauro architettonico in campo archeologico quanto macrointerventi da 23.000 miliardi di lire come lo « SDO », il « Sistema Direzionale Orientale »: un primo programma tanto vasto e dilatato che, come è stato rilevato dalla stessa « Commissione per Roma Capitale », si può giustificare soltanto col proposito di avere un quadro globale di quel che è tendenzialmente in atto sul territorio romano a tutti i livelli e in tutte le scale ma che, se dovesse essere mantenuto, rischierebbe di tradire lo spirito della legge e addirittura di vanificarla.

Al riguardo c'è da dire che la stessa « Commissione per Roma Capitale », come sarebbe nei suoi poteri, non ha preso fino ad oggi posizione chiara e netta di fronte a questo diluvio di richieste che, se unito ad un'assenza di programmazione e di indirizzo generale e ad una mancanza di effettivo controllo degli obiettivi, può far sfociare l'attuazione di un « I° Programma d'interventi » così concepito in uno degli ennesimi scandali legislativi di cui la storia della Repubblica dell'ultimo ventennio è costellata.

Bisogna tra l'altro sapere che è stata stimata in 25.000 miliardi di lire la spesa per realizzare i progetti inseriti nell'anzidetto programma d'interventi, cifra che non comprende i 23.000 miliardi dello « SDO » e che è senz'altro al di sotto della verità, vista la natura degli obiettivi e delle opere fin qui avanzate e visto che a Roma un semplice chilometro di metropolitana viene oggi a costare mediamente 200 miliardi di lire: cifra quindi più verosimilmente vicina ai 70.000 miliardi globali, da più parti sostenuta, una vera e propria torta supermiliardaria, questa di

Roma Capitale, alla quale, secondo molti, lo Stato dovrebbe partecipare con almeno 1.000 miliardi l'anno fino al 2011 per imprimere alle cose l'effetto sperato. Uno scenario che, per il giro di miliardi previsto, per l'assenza di una legge sugli appalti effettivamente trasparente, e per la mancanza di altrettanto chiare regole concorsuali che dovrebbero nominare i progettisti vincitori delle opere da realizzare, non fa davvero ben sperare, lasciando invece intravedere il pericolo che col tempo la legge di Roma Capitale potrebbe fare la fine di tante altre leggi, con le quali, nonostante le migliaia di miliardi investiti, non si sono raggiunti gli obiettivi previsti. Ed il fatto che la maggior parte di questi 70.000 miliardi dipenderebbero per buona parte dall'ingresso di capitali privati, in rapporto ai quali gli stanziamenti pubblici acquisterebbero il valore di puro volano iniziale, non sembra allontanare i timori circa possibili ulteriori scivoloni per la citata legge n. 396 del 1990.

L'istituzione della « Conferenza dei Servizi » — una vera e propria sorta di scorciatoia burocratica per invogliare ad entrare nell'operazione senza correre più tanti rischi di rimanere impantanati nelle sorprese dei vari meccanismi d'approvazione vigenti — si è rivelata, alla prova dei fatti, una porta troppo improvvidamente spalancata ed attraverso la quale si sono lanciati un po' tutti indiscriminatamente, una porta rispetto al funzionamento della quale bisognerà senz'altro prendere adeguati provvedimenti.

La « Conferenza dei Servizi », un istituto già sotto accusa all'interno dell'inchiesta sulle « Colombiadi '92 », si è rivelato il vero motivo per cui soggetti come SIP, ENEL, ACEA, ITALGAS, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, l'ANAS eccetera, hanno fatto richiesta di rientrare con i loro programmi nell'elenco dei 570. La possibilità di vedere approvati in tempi brevi i loro progetti è stata una tentazione troppo forte alla quale chi ha potuto non ha voluto rinunciare.

Il risultato è che nel « I° Programma d'interventi » sono rientrati tanti progetti che non hanno nulla a che fare con iniziative tese all'assolvimento del ruolo di ca-

pitale da parte di Roma, ma molto invece con le procedure di urgenza previste dalla « Conferenza dei Servizi ». Un vero e proprio capitolo d'indagine — questo ora inquadrato — della più vasta inchiesta sull'applicazione della legge n. 396 del 1990, e del quale la Commissione da noi proposta si dovrà attentamente occupare.

E le indagini non finiscono qui.

C'è infatti seriamente da riflettere su quell'obiettivo che è stato messo in testa a tutti. Parliamo dello « SDO » o « Sistema Direzionale Orientale », il vero oggetto del contendere. Su questo vero nodo da sciogliere della legge n. 396 del 1990, che oramai è nota anche come « legge dello SDO », la Commissione parlamentare d'inchiesta troverà certamente ulteriori seri motivi alla sua costituzione. Gli argomenti sono davvero tanti:

1) C'è da indagare innanzi tutto sullo scandalo dei miliardi fin qui spesi per la progettazione di quest'opera, miliardi tra i quali spiccano quelli stanziati dal decreto-legge 16 settembre 1987, n. 380, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 453, 30 miliardi « a titolo di concorso nelle spese di pianificazione urbanistica e di progettazione di massima ed esecutiva », una cifra certamente rilevante che non è stata la prima nella lunga storia di progetti e di ipotesi sullo « SDO » e che non sarà l'ultima se è vero che tale pianificazione e progettazione è suscettibile di infinite varianti.

2) C'è da appurare poi a quali risultati ha portato fino ad ora tale ingente dispendio di risorse dal momento che la cittadinanza non ha potuto ammirare in una recente mostra appositamente allestita una sola idea dello « SDO » ma soltanto i terreni ad esso destinati ancora privi della benché minima proposta.

3) C'è seriamente da scavare in questo pozzo senza fondo che da decenni è la progettazione dello « SDO » per appurare che non si sia trattato e che non si tratti ancora di una delle tante mangiatoie alle quali per decenni si sono nutriti indebitamente professionisti, funzionari pubblici, amministratori e politici.

4) C'è, entrando poi nel merito delle ragioni che hanno sostenuto l'idea dello « SDO », da verificare se esse sussistano ancora, visto che in proposito sono molti i dubbi circa la possibilità di indurre i Ministeri a trasferirsi in detto complesso, e circa la volontà dei gruppi finanziari privati a rispettare l'*input* di questa presenza pubblica tra i loro programmi immobiliari e c'è quindi, eventualmente, da valutare i provvedimenti da suggerire e/o da adottare perché lo « SDO » torni ai suoi scopi originari, se del caso.

5) Ci sarà probabilmente, e come conseguenza di quanto affermato al punto 4, da portare alla luce e denunciare il tentativo in atto da tempo di fare dello « SDO » un luogo di scontro tra gruppi politici, forze sindacali, potentati economici pubblici e privati, consorzi di imprese e *consultings* per imporre proprie convenienze e tornaconti mentre la messa a punto di quest'opera non interessa se non come risvolto di queste lotte, a discapito quindi della reale qualità ambientale che si va a creare e a tutto vantaggio di una modernità fasulla estranea al « problema Roma » ed espressione integrale di quella grande macchina affaristica del consenso che vuole città tutte uguali, quartieri supertecnologizzati ed edifici intelligenti ma privi, in realtà, di una vera scala umana.

6) Ci sarà, dopo le parcelle miliardarie ed il dissolversi del comitato dei tre saggi « Cassese, Scimemi, Tange », da sollevare la legittimità di un comitato scientifico ancora composto da quattro figure scelte in base alla loro appartenenza partitica piuttosto che ad effettive risposdenze di necessità e ciò è tanto più urgente in quanto la rimonta morale del Paese non consente la sopravvivenza della lottizzazione partitocratica in istituti pensati per tutelare il bene comune.

Tante sarebbero ancora le questioni che la vicenda « SDO » suggerirebbe di approfondire ma lasciamo la loro evidenziazione al lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta la cui costituzione vogliamo qui ribadire e sostenere.

Piuttosto — oltre a vedere come sono state spese le decine di miliardi stanziati per la progettazione dello « SDO », quanti sono stati questi miliardi e quali soggetti, debitamente o indebitamente, ne hanno usufruito e per quanto tempo e a che titolo — la Commissione dovrà anche occuparsi di come sono stati utilizzati, e per quali giusti fini, i finanziamenti generali stanziati per il triennio 1990-93, e relativamente al « I° Programma d'interventi », ed ai capitoli di spesa della legge n. 396 del 1990.

Da un'indagine sommaria apparsa di recente con molto clamore anche sulla stampa nazionale, il quadro di riferimento sembra essere quello tracciato dalle tabelle A e B allegate alla fine della presente relazione. Tali tabelle fotografano sinteticamente fondi, spese e residui non ancora utilizzati che ammonterebbero alla cifra considerevole di circa 523 miliardi e 800 milioni a metà '93. Un bilancio che avrà bisogno, per essere compreso, di più di una spiegazione e valutazione, poiché i miliardi fino ad ora largamente inutilizzati non possono essere letti soltanto in rapporto ai fisiologici ritardi che sempre si possono verificare in un programma di tale complessità, quanto probabilmente per i fin troppo prevedibili intoppi incontrati dall'applicazione della legge nei suoi punti ritenuti maggiormente strategici come l'esproprio delle aree dello « SDO » che è stato bloccato dal TAR del Lazio.

Sarà altresì interessante approfondire l'analisi sui fondi ricevuti e spesi dal Ministero per i beni culturali ed ambientali, tanto più che essi sono serviti e ancora per molto tempo serviranno a sanare prevalentemente situazioni sulle quali già da tempo si sarebbe dovuto indagare. Parliamo della Galleria Borghese perennemente prigioniera dei suoi ponteggi, di Palazzo Altemps e del Palazzo ex Massimo a Piazza dei Cinquecento proposto come sede del nuovo Museo Nazionale Romano, che, dopo aver avuto fino ad oggi ben 80 miliardi per le opere di ristrutturazione, ha fatto richiesta nel contesto del « I° Programma d'interventi » di questa legge, di altri 25 (ne sono stati concessi in data

15 aprile 1993 soltanto 15), un vero e proprio scandalo che si può toccare con mano nello scempio architettonico realizzato dalle bruttissime imponenti scale di sicurezza sul prospetto posteriore, un fatto questo che meriterebbe di per sé una condanna per chi ha redatto ed approvato una simile opera.

Nel richiedere l'istituzione di questa Commissione parlamentare d'inchiesta non si potrà non ricordare le ampie riserve con le quali tanto il varo della legge quanto il successivo suo passo attuativo, ossia la definizione del « I° Programma d'interventi », sono stati accolti da molti settori della società civile, da diversi operatori pubblici e non, dalla stampa specializzata e non. Nondimeno bisogna riandare con la memoria all'ampia denuncia che da più parti fu fatta circa la sostanza di un piano di progetti che molto spesso tiene scarsamente conto delle reali esigenze della città e che piuttosto sembra il frutto di una « modernità affaristica » che vuole sposare il rifiuto delle regole, l'abbandono delle questioni sociali ed urbanistiche, il privilegiare i poteri forti, la negazione dell'urbanistica, e soprattutto l'indifferenza per la qualità ambientale ed architettonica del prodotto edilizio.

Non a caso, di fronte alla prospettiva di uno scenario che sembra riproporre dietro la sua maschera di ufficialità i tratti classici di una colossale ennesima speculazione interamente ricadente sulle spalle dei cittadini e dei contribuenti e di fronte all'eventualità che tutto ciò disegnerà non tanto il futuro tanto atteso di una moderna metropoli europea quanto un nuovo « Sacco di Roma », si sono levate forti le voci circa la necessità di procedere ad un progetto alternativo.

Non andranno altresì dimenticati da chi avrà il compito di far parte di questa Commissione i numerosi ricorsi presentati al TAR del Lazio:

il ricorso per chiedere l'annullamento del decreto ministeriale 1° marzo 1992, di approvazione del Programma, data la valutazione negativa espressa a suo tempo sull'intero Programma e su

specifici interventi (PEEP, RAI Grotta-rossa, Autoporti, Nuove localizzazioni di sedi universitarie) in un'apposita delibera consiliare ed il parere sfavorevole espresso dall'allora presidente della provincia di Roma in sede di approvazione del Programma;

il ricorso sulla presunta violazione degli articoli 1 e 10 della legge;

il ricorso per la mancata esclusione dalla formulazione del Programma di tutti quegli interventi finanziati con fondi diversi da quelli previsti dagli articoli 9 e 10 ed ai quali dovrebbe essere negato di avvalersi delle procedure di cui agli articoli 3 e 4 (« Accordi di Programma » e « Conferenza dei Servizi ») e che invece vi si sono inseriti proprio per far uso di queste « corsie preferenziali ».

* * *

Concludendo questa nostra relazione, oltre che per quanto già detto, anche per:

l'importanza delle molte questioni poco chiare attinenti ad una materia che ha bisogno evidentemente di essere riordinata e ricondotta entro binari operativi di assoluta trasparenza, credibilità e fattibilità;

la necessità di valutare se è vero che si debba procedere nella forma e nelle dimensioni che appaiono da detto « I° Programma » senza l'esistenza di una disciplina urbanistica (vedere l'assenza della determinazione dei confini dell'area metropolitana, l'assenza di un PRG, l'assenza di un chiaro programma a lungo e medio termine);

la necessità di riconsiderare quanta parte della filosofia e degli strumenti procedurali di questa legge sono causa dei suoi malanni e quindi devono essere modificati od eliminati;

l'urgenza di far luce su come sono stati spesi fin qui i finanziamenti;

anche al fine di superare la logica politico-affaristica che si nasconde dietro molti dei programmi presentati e affinché gli eventuali altri programmi d'interventi

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

futuri rispondano pienamente allo spirito della legge, alle attese dei cittadini di Roma ed agli interessi dell'intero popolo italiano, richiediamo con rinnovata forza la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul « I° Programma d'interventi per Roma Capitale ».

- Tabella A -

QUADRO DEGLI STANZIAMENTI PER ROMA CAPITALE IN MILIARDI DI LIRE			
	Legge (*) art. 9	396 / 90 art. 10 (**)	Fin.'92 Fin.'93
1990	252	260	512
1991	76	30	106
1992		50	50
1993			40
1994			190
1995			290
TOTALE STANZIAMENTI EFFETTUATI			<u>708</u>
PREVISIONE PROSSIMI STANZIAMENTI			<u>480</u>
TOTALE COMPRESSE LE PREVISIONI FIN. '93			<u>1188</u>
			MILIARDI
			DI LIRE

(*) Attribuiti direttamente a vari soggetti istituzionali

(**) Assegnati sul "Fondo per Roma Capitale"

- Tabella B -

QUADRO DEI MILIARDI SPESI NEL PERIODO 1990-1993 RISPETTO AGLI STANZIAMENTI													
MILIARDI STANZIATI													
7 0 8													
3 2 8					3 8 0								
GOVERNO					COMUNE DI ROMA								
MINISTERO FINANZE	MINISTERO DIFESA	MINISTERO BENI CULTURALI ED ESTERI	MINISTERO AMBIENTE	MINISTERO AREE URBANE	UFFICIO ROMA CAPITALE	PROGETTAZIONE PARCO APPIA ANTICA	RECUPERO COMPLESSO "BUON PASTORE"	COLLETTORE PISANA	COLLETTORE BRAVETTA	PROGETTAZIONE LINEA 3G3 METRO	SCAVO E SISTEMAZIONE PORTO DI NERVA	PROGETTAZIONE AUDITORIUM	RECUPERO BORGHETTO FLAMINIO
10	90	118	10	100	1,8	3	3	20	25	3	3	1,8	0,6
SPESI					SPESI								
1 2 3					6 1 e 200 milioni								
RESIDUO					RESIDUO								
2 0 5					3 1 8 e 800 milioni								
TOTALE MILIARDI RESIDUI													
<u>5 2 3 e 800 milioni</u>													

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con lo scopo di esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria e di programmazione del « primo programma d'interventi per Roma Capitale », approvato con decreto del Ministro per i problemi delle aree urbane del 1° marzo 1992, ai sensi della legge 15 dicembre 1990, n. 396, nonché con il fine di indagare su vizi ed eventuali interpretazioni errate delle procedure di attuazione e contestualmente accertare se la materia disciplinata dalla legge stessa non debba essere riesaminata, riordinata e riformulata.

ART. 2.

1. La Commissione è composta da 20 deputati e da 20 senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, su designazione dei gruppi parlamentari, proporzionalmente alla consistenza numerica di ciascun gruppo.

ART. 3.

1. La Commissione, all'atto dell'insediamento, elegge il presidente, un vicepresidente ed un segretario, a maggioranza fra i propri componenti.

2. Prima dell'inizio dei lavori, la Commissione approva a maggioranza assoluta dei propri componenti il regolamento interno che comprende le norme per le audizioni e le testimonianze.

ART. 4.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

ART. 5.

1. La Commissione, per l'espletamento delle proprie funzioni, può avvalersi dell'opera e della collaborazione di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria nonché di qualsiasi altro pubblico dipendente, di consulenti e di esperti di sua scelta.

ART. 6.

1. La Commissione può richiedere copia di atti o documenti relativi ad altre istruttorie od inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

ART. 7.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. Per quanto concerne l'eccezione del segreto professionale e d'ufficio, si applicano gli articoli 200 e 201 del codice di procedura penale.

3. Per quanto concerne l'eccezione del segreto di Stato, si applica la procedura di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801.

ART. 8.

1. La Commissione dovrà concludere i propri lavori entro il 31 luglio 1994, presentando al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica una relazione sui risultati delle indagini e degli esami svolti e sulle proposte elaborate.

2. La Commissione dovrà altresì riferire sull'andamento dei propri lavori al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica entro sei mesi dalla data della sua costituzione.

ART. 9.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.