

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

50^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1996

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente CONTESTABILE

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	TAROLLI (<i>CCD</i>)	Pag. 10
DISEGNI DI LEGGE		MORO (<i>Lega Nord-Per la Padania indep.</i>) .	11
Discussione e rinvio in Commissione:		* NOVI (<i>Forza Italia</i>)	12
(1235) Conversione in legge del decreto-legge 2 agosto 1996, n. 407, recante definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione post-terremoto e proroga della gestione (Relazione orale):		* SALES, <i>sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica</i>	15
MORANDO (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>), <i>relatore</i>	4, 14	* MANFROI (<i>Lega Nord-Per la Padania indep.</i>) ..	15
* MUNGARI (<i>Forza Italia</i>)	8	ALLEGATO	
		DISEGNI DI LEGGE	
		Annuncio di presentazione	16

Presidenza del vice presidente CONTESTABILE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura di processo verbale.

BRIENZA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 19 settembre.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: De Luca Athos, Bettoni Brandani, Bobbio, Corrao, De Martino Francesco, De Zulueta, Giorgianni, Iuliano, Manieri, Meloni, Miglio, Rocchi, Sarto, Toia, Valiani, Viserta Costantini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cioni, Lauricella e Lorenzi, a Strasburgo, e Speroni a Washington, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Boco, Pianetta e Gawronski, a New York, alla 51ª Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Discussione e rinvio in Commissione del disegno di legge:

(1235) Conversione in legge del decreto-legge 2 agosto 1996, n. 407, recante definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto e proroga della gestione (*Relazione orale*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 2 agosto 1996, n. 407, recante definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto e proroga della gestione».

Il relatore, senatore Morando, ha chiesto l'autorizzazione a riferire oralmente. Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta. Ha pertanto facoltà di parlare il relatore.

MORANDO, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il decreto oggi all'esame nasce, in una sua precedente versione, come un provvedimento di pura proroga dei termini entro i quali avrebbero dovuto essere completate le operazioni di trasferimento agli enti locali e ad altri enti degli alloggi e delle opere di urbanizzazione realizzate dopo gli eventi sismici del 1980 e del 1981 nell'area metropolitana di Napoli.

A questo scopo il decreto, sempre nella sua originaria versione, stabiliva termini per il completamento delle operazioni di contabilizzazione e norme per il mantenimento, presso l'ufficio del commissario, del personale necessario all'espletamento di tali attività.

La Commissione bilancio del Senato e il Governo si sono però trovati di fronte a una realtà molto più complessa e drammatica di quella su cui la norma precedente, contenente - come ho detto - quasi esclusivamente proroghe di termini, pretendeva di agire.

Questa, in buona sostanza, la situazione: gli enti destinatari, ovvero sia i comuni dell'area metropolitana di Napoli e gli altri enti, tra cui importanti enti nazionali, rifiutano di ricevere in carico gli alloggi e le opere di urbanizzazione. Di conseguenza, i lavori di completamento non proseguono, le opere rimangono incomplete e gli alloggi, in larga misura, inagibili. Naturalmente, rimanendo le opere incomplete e gli alloggi inagibili, si registra anche un processo di decadimento ormai iniziato, di tali manufatti.

Ora, perchè i comuni dell'area metropolitana di Napoli rifiutano di ricevere in carico queste opere? La risposta è semplice: perchè tra le imprese concessionarie dei lavori e lo Stato si è sviluppato un gigantesco contenzioso che, secondo la relazione tecnica premessa all'attuale versione del decreto che oggi stiamo esaminando, ammonta - o sarebbe meglio dire ammontava al momento in cui la relazione tecnica è stata stesa - a ben 2.250 miliardi.

Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sull'entità di questo contenzioso e sulla sua capacità, qualora esso dovesse risolversi in una sconfitta dello Stato di fronte all'autorità giudiziaria, di determinare una situazione per la finanza pubblica italiana davvero insostenibile. Come tutti voi sapete, si sta predisponendo la legge finanziaria e gli interventi riguardano, quasi sempre, cifre assolutamente inferiori a quella che ho qui richiamato. Oggi - ripeto - probabilmente quel contenzioso ammonta a 2.500 miliardi.

Naturalmente, questo contenzioso tende a crescere, poichè il mancato completamento delle opere determina l'occasione per apertura di nuovo contenzioso. Non solo, sui lavori di costruzione di questi alloggi e sulle opere di urbanizzazione, si sono, nel frattempo, aperte numerose inchieste penali, soprattutto relative a reati che sarebbero stati commessi nella fase di affidamento dei lavori e, in larga misura, in quella di esecuzione degli stessi.

Ora, per i comuni e gli altri enti interessati prendersi in carico le opere, così come previsto dalla legge, significherebbe prendersi in carico anche tutto il contenzioso che su quelle opere e su quegli alloggi grava.

Ho già detto per la cifra di circa 2.500 miliardi. Ovviamente, tutti i comuni dell'area metropolitana di Napoli, qualora assumessero su di sé il carico della gestione delle opere, del loro completamento e soprattutto del contenzioso, con tale scelta determinerebbero il proprio dissesto finanziario.

Nasce dunque di qui il rifiuto di tali comuni di prendersi in carico le opere e di conseguenza deriva da ciò la situazione di *impasse* in cui ci troviamo.

A fronte di questa situazione, il rinvio dei termini, così come previsto nella precedente versione del decreto, non sarebbe stato nient'altro che una sorta di «pannicello caldo», o si può meglio dire una foglia di fico dietro cui si sarebbe nascosta l'incapacità dello Stato di agire in un tentativo di effettiva soluzione del problema aperto in quell'area dall'intervento post terremoto. Da tali considerazioni si origina la decisione della 5ª Commissione permanente in occasione dell'esame della precedente versione di questo decreto-legge di svolgere audizioni (innanzi tutto ascoltando il commissario *ad acta* incaricato della realizzazione delle opere), per fare emergere compiutamente la realtà della situazione, che ho cercato sommariamente di descrivere. Sulla base di questa ricognizione sullo stato delle cose la Commissione ha successivamente deciso, d'accordo con il Governo, di procedere all'approvazione di un complesso di emendamenti per far sì che il provvedimento possedesse una reale efficacia.

Quale è stata la filosofia generale a cui abbiamo ispirato il tentativo di emendare il testo predisposto dal Governo? È stata, in sostanza quella di tentare di separare nettamente le opere, ed il loro completamento, dal contenzioso che su di esse grava tra imprese concessionarie e Stato centrale, in maniera tale che le opere e le operazioni di completamento delle stesse potessero essere trasferite ai comuni e agli altri enti previsti dalla legge e invece il contenzioso restasse a carico dello Stato centrale. Tale decisione era ispirata alla valutazione dell'esistenza da un lato dell'interesse delle imprese concessionarie serie ed oneste, quelle cioè che hanno operato sulla base di affidamenti di lavori corretti, ad avere la possibilità di chiudere questa partita ed a ricevere il pagamento per i lavori realizzati e dall'altro, dell'interesse dei comuni ad intervenire per il completamento delle opere, per fare in modo che intere porzioni del loro territorio non venissero lasciate al degrado, così come accade attualmente.

A questo scopo, nella discussione svoltasi in Commissione bilancio prima della chiusura estiva del Parlamento in merito alla precedente versione di questo decreto, è stata approvata una serie di emendamenti che introducono la figura del commissario al contenzioso, conservando quindi il contenzioso a carico dello Stato centrale, e che coprono finanziariamente l'iniziativa volta alla transazione con i concessionari da parte di questo commissario con 450 miliardi distribuiti nei due esercizi prossimi.

Si è lavorato alla predisposizione degli emendamenti in accordo con il Governo, cosicchè alla fine, quando il decreto è stato reiterato, non è stato più una pura proroga di termini, ma ha pienamente incorporato l'insieme di emendamenti che la Commissione aveva approvato prima dell'estate. È del tutto evidente che il decreto-legge al nostro esame - lo

dico per i colleghi che vogliono seguirne con attenzione la discussione – modifica radicalmente la versione precedente dello stesso, poichè recepisce integralmente gli emendamenti approvati in Commissione bilancio, soprattutto per quella parte che introduce la figura del commissario straordinario alla liquidazione del contenzioso.

In questo modo il provvedimento si propone di far sì che i comuni possano accettare di prendere in carico le opere e di farsi carico delle operazioni di completamento delle stesse, poichè queste si presentano libere dal contenzioso che su di esse gravava.

È del tutto evidente che, in una situazione così complessa e per molti aspetti caotica come quella realizzatasi a proposito di questo provvedimento, l'intervento non poteva essere e, lo dico subito, non è del tutto lineare, in particolare sotto il profilo giuridico, tanto che il testo del decreto si è meritato giudizi critici sia da parte della 2ª Commissione, sia della 1ª Commissione permanente, le quali hanno approvato pareri, in sede consultiva, che con riguardo a tale provvedimento sollecitavano la 5ª Commissione permanente ad approvare emendamenti al testo del decreto, in modo tale che le osservazioni critiche di tali Commissioni potessero essere superate.

Ad esempio, alcuni articoli del decreto sembravano intaccare diritti fondamentali, come quello della possibilità per ciascuno di adire la via giudiziaria, sospendendo la possibilità di aprire nuovo contenzioso in presenza dell'attività del commissario volta alla realizzazione della transazione con le imprese concessionarie. In buona sostanza abbiamo questo problema: impedire che mentre è in corso l'attività del commissario volta a definire transazioni con le imprese concessionarie che superino il contenzioso, contemporaneamente le stesse possano moltiplicare le fonti di contenzioso, aprendone di nuovi. È naturale che non poteva trattarsi di una sospensione *sine die*, ma di una sospensione limitata nel tempo per fare in modo che la norma potesse essere resa operativa. Richiamo questo elemento perchè ho visto che ci sono emendamenti volti a superare completamente l'ipotesi della sospensiva della possibilità di aprire nuovo contenzioso. Non discuto sul fatto che essi abbiano fondamento giuridico, ma mi limito a sottolineare di fronte ai proponenti che nel caso tali emendamenti fossero approvati, la base finanziaria del provvedimento salterebbe completamente. Se noi infatti ipotizziamo che nel corso del prossimo anno si possa aprire nuovo contenzioso e che su di esso il commissario possa intervenire mediante transazione, è chiaro che i limiti finanziari che abbiamo posto alla base della norma non sarebbero più capienti e quindi ci troveremmo di fronte ad una nuova situazione di *impasse*.

Vorrei ora richiamare l'attenzione dei colleghi delle Commissioni giustizia e affari costituzionali su un aspetto. Gli emendamenti approvati nella Commissione bilancio, che vengono presentati per l'approvazione dell'Aula, obbediscono proprio al tentativo di tener conto sia di questi pareri negativi formulati dalla 1ª Commissione permanente, sia del parere critico formulato da parte della 2ª Commissione permanente.

Ad esempio, nella versione originaria del decreto, che in questo recepiva un emendamento approvato prima dell'estate dalla Commissione bilancio nell'esame della precedente versione del decreto, venivano escluse dalla possibilità di accordo con il commissario per liquidare il

contenzioso tutte le imprese interessate da inchieste penali comunque aperte su quei lavori e su quelle opere. Su questo punto si è concentrato il parere negativo della 1ª Commissione permanente e il parere critico della 2ª Commissione permanente; noi abbiamo approvato in Commissione un emendamento che esclude dalla possibilità di adire il commissario al fine di liquidare il contenzioso attraverso una transazione soltanto le imprese per i cui lavori siano aperte inchieste penali che riguardino però esclusivamente la fase di esecuzione delle opere, in maniera tale che tutte le altre imprese per le quali sono aperti procedimenti penali relativi, ad esempio, a lavori affidati illegalmente sulla base del reato di corruzione ma eseguiti poi correttamente, possano avere la possibilità di adire al commissario per chiudere il contenzioso.

È del tutto evidente che ove alla fine del processo penale risultasse una responsabilità penale dell'impresa per la fase di affidamento dei lavori e su quei lavori fosse stata chiusa una transazione con il commissario, lo Stato avrebbe ampia possibilità, successivamente alla conclusione del processo penale, di adire al processo civile al fine di recuperare le somme non dovute che nel frattempo siano state pagate alle imprese.

In questo modo la platea delle imprese concessionarie che possono adire al commissario si è significativamente allargata e io spero che anche i colleghi della Commissione affari costituzionali considerino lo sforzo che è stato compiuto per tenere conto del loro parere.

Naturalmente, poichè i limiti finanziari del provvedimento sono estremamente rigidi, tra il 1997 e il 1998 è possibile spendere 450 miliardi, nel momento in cui, con l'emendamento in questione si allarga la platea delle imprese che possono adire al commissario per chiudere il contenzioso attraverso una transazione, abbiamo dovuto fare in modo che questa platea di imprese si muovesse sempre all'interno dei 450 miliardi. Il risultato è stato che il limite massimo delle eventuali transizioni rispetto al volume complessivo del contenzioso con ciascuna impresa stabilito dal decreto è stato portato dalla Commissione dal 30 al 27 per cento, al fine di consentire che potesse essere rispettato il limite complessivo di 450 miliardi che ho già richiamato.

Ho constatato che sono stati presentati da numerosi colleghi della maggioranza e dell'opposizione emendamenti volti a portare questa percentuale molto al di sopra del 27 per cento che è stato fissato dall'emendamento approvato in Commissione. Mi limito ad anticipare al riguardo che su tutti questi emendamenti il mio parere sarà contrario, perchè essi determinano un'evidente scopertura finanziaria della norma; se il commissario può andare oltre il 27 per cento per arrivare addirittura alla percentuale del 70 per cento che ho trovato proposta in molti emendamenti, è chiaro che i limiti finanziari della norma vengono superati.

Vi sono altre correzioni che possono essere apportate a questo testo licenziato dalla Commissione, con opportuni emendamenti in Aula? Io ritengo che ciò sia possibile, tuttavia vorrei richiamare i colleghi alla necessità di tenere fermo un obiettivo, quello di non approvare emendamenti che di fatto - per quanto si presentino sotto il profilo formale apparentemente migliorativi della norma - producano l'inefficacia della norma stessa, poichè impediscono, ad esempio, ai comuni di prendere in carico le opere in questione. Se approviamo norme che in qualche modo ripropongono la possibilità che il contenzioso ricada sui comuni,

è del tutto evidente che i comuni stessi agiranno come hanno fatto fino ad ora: si rifiuteranno di prendere in carico le opere e noi avremo approvato una norma apparentemente perfetta sotto il profilo formale, ma che in realtà non ha nessuna efficacia.

Si potrebbero fare altri esempi di apparenti miglioramenti della norma che tuttavia la rendono non corrispondente alla realtà di fatto che si è determinata nell'area metropolitana di Napoli a seguito dell'intervento postterremoto degli anni 1980 e 1981. Si tratterebbe di modificazioni che farebbero di questa norma una sorta di grida manzoniana.

Ora, noi tutti abbiamo interesse a che le norme licenziate da quest'Aula siano perfette, per quanto è dato essere perfette alle cose umane. Ma abbiamo pari interesse - e vorrei su questo punto richiamare in particolare l'attenzione di tutti i presentatori degli emendamenti - a che siano norme applicabili alla realtà concreta che si è determinata, in questo caso in quell'area. Per la realtà del postterremoto 1980-1981, a noi pare che il lavoro svolto in Commissione, certamente ulteriormente migliorabile, abbia tuttavia stabilito un ragionevole equilibrio tra le esigenze di perfezione della norma e di non violazione dei principi e dei diritti fondamentali dei singoli e dei soggetti collettivi e, contemporaneamente, la possibilità di intervenire su di una realtà che - lo ripeto - nel corso di questi anni si è venuta configurando come una realtà magmatica, interessata da processi di degenerazione molto gravi dell'attività dello Stato, su cui naturalmente pretendere una linearità e una coerenza assolute della norma significa a mio giudizio praticamente pretendere l'impossibile.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Mungari. Ne ha facoltà.

* MUNGARI. Grazie, signor Presidente, cercherò di contenere in poco tempo il mio intervento.

Come si è potuto intendere dalla relazione svolta dal senatore Morando, al di là della sua conclusione finale, si tratta di un disegno di legge che nella fase della sua ultima reiterazione è stato imbastito e confezionato al solo scopo di apprestare una via di uscita da una drammatica situazione di *impasse* creata dal fallimento dell'annosa gestione straordinaria degli interventi nell'area metropolitana di Napoli e nei comuni contermini, ai sensi della legge 14 maggio 1981, n. 219, approvata in seguito ai noti eventi sismici.

Se non si tiene conto di ciò, cioè di questa precisa finalizzazione, raggiunta peraltro attraverso un travagliato, contorto e imbarazzante percorso parlamentare (ritiro e presentazione in veste novellata di testi dopo audizioni e discussioni sempre più approfondite quanto imbarazzate in Commissione) è impossibile comprendere la singolare e per più versi sconcertante approssimazione e sciatteria tecnica del provvedimento in parola. Ne fanno fede, a tacere di ogni altra considerazione di ordine tecnico, i rilievi di incostituzionalità, già ricordati dal senatore Morando, formulati ex articoli 24 e 113 della Costituzione dalla Commissione affari costituzionali.

In buona sostanza, questo disegno di legge è stato concepito nell'ottica strumentale di due finalità pratiche tra loro indissolubilmente legate. La prima è quella di trasferire finalmente la proprietà delle opere realizzate ai recalcitranti e deficitari enti destinatari - per lo più comuni di Napoli, IACP della provincia di Napoli e altri enti - che a questo punto dovranno provvedere alla loro manutenzione e soprattutto al loro completamento, sopportandone i relativi costi.

La seconda finalità è quella di liberare la proprietà di tali opere, per lo più alloggi, esercizi commerciali e relative infrastrutture, degli ormai ingenti oneri connessi al vario e complesso contenzioso con le imprese concessionarie; oneri quantificati, verosimilmente con un calcolo riduttivo e necessariamente limitato al presente, in 2.250 miliardi come si legge nella relazione tecnica al disegno di legge in esame. Senza l'artificio di una tale scissione tra attività (immobili da trasferire agli enti destinatari) e passività (costi delle procedure giudiziali e arbitrali a carico del Tesoro) operate in spreco dell'articolo 22, comma 3, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, non resterebbe che far ricorso, con l'apposita ordinanza del commissario tecnico, al trasferimento in via coattiva agli enti destinatari, come pure il rispetto formale della legge imporrebbe, ma con la conseguenza, dovuta alla risaputa carenza di risorse finanziarie da parte dei comuni destinatari, che in tale ipotesi si determinerebbe fatalmente una situazione di sostanziale paralisi nella ultimazione delle opere, parte delle quali vandalizzate e in via di progressivo deterioramento e nella definizione del contenzioso; il tutto con le prevedibili e preoccupanti ripercussioni sociali soprattutto a danno delle imprese concessionarie creditrici.

Orbene, pur tenendo conto di questa considerazione di indubbia valenza sociale, non possiamo che esprimere il nostro dissenso verso un provvedimento di tal fatta che, da un lato lascia impuniti gli autori dello scandaloso fenomeno di dissipazione e di sperpero a danno dell'erario, dall'altro pone seri dubbi sulla idoneità dello strumento a salvaguardare i diritti e le aspettative legittime di soggetti incolpevoli - le imprese concessionarie - di questa incredibile vicenda, considerato che si ritiene che il pesantissimo costo del contenzioso possa essere transattivamente eliminato sulla base di un calcolo puramente putativo, quanto altamente improbabile, del 27 per cento del *petitum* delle domande giudiziali e dei ricorsi arbitrali; soluzione questa, fortemente criticata dalle stesse categorie interessate che, tra le varie argomentazioni a sostegno della loro posizione, adducono giustamente la manifesta insufficienza del regolamento finanziario ipotizzato, aggravata dall'incontrollabile arbitrio del commissario preposto alla definizione tra stragiudiziale e transattiva del contenzioso, arbitrio reso inevitabile dall'obiettiva esiguità dell'importo fissato rispetto all'ammontare dei crediti azionati dalle ditte concessionarie le cui legittime aspettative resterebbero gravemente, quanto ingiustamente, frustrate.

Per questi motivi preannunciamo voto negativo al provvedimento in esame. (*Applausi dal Gruppo Forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Tarolli. Ne ha facoltà.

TAROLLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, prendo la parola non nascondendo un certo imbarazzo e una certa insofferenza in merito al provvedimento in esame e sull'oggetto della questione. Si tratta di un imbarazzo dettato dal fatto che nel settembre 1996 si sta ancora discutendo sul completamento di iniziative realizzate nelle aree della cintura napoletana a seguito dei terremoti del 1980-81. Sono passati sedici anni, sono state attivate procedure eccezionali, vi è stata la creazione di un commissario straordinario, dotato di ampi poteri e di un fondo straordinario di oltre 20.000 miliardi e tutto ciò non è bastato. I comuni a cui spetterebbe il compito di prendere in carico le infrastrutture, costruite mediante risorse e fondi messi a disposizione dalla solidarietà nazionale, si rifiutano di farlo, perchè tante opere sono incomplete, perchè tante opere sono state vandalizzate dalle popolazioni locali, dopo essere state realizzate senza l'esborso di una lira da parte di quelle stesse popolazioni e perchè il contenzioso in essere assume dimensioni non sopportabili per i comuni.

Occorre convenire che anche in questa occasione i gestori della vicenda hanno reso un pessimo servizio alla questione meridionale.

Onorevoli colleghi, sedici anni non sono stati sufficienti alla ricostruzione. Devo dire che la Commissione ha lavorato con serietà per parecchi sedute e il contributo dei commissari ha consentito al Governo di portare in Aula il testo in esame, un testo che attua una separazione tra la gestione e il completamento delle opere stesse e la gestione del contenzioso.

Resta comunque - lo dico con fatica e anche con una certa amarezza - un provvedimento che viene a sanare uno degli esempi più emblematici di cattiva amministrazione, di non oculata gestione delle risorse pubbliche, di scarso o nullo coordinamento fra i poteri periferici e fra gli organi dello Stato come il commissario straordinario, gli enti locali e lo stesso Governo, che hanno tutti concorso alla ricostruzione. Anche in questo caso il valore positivo della solidarietà, immediatamente scattata a livello nazionale subito dopo il terremoto, è stato tradotto in una pratica che con criteri quali l'efficienza e la buona amministrazione non ha niente a che fare.

Abbiamo chiesto l'audizione del commissario straordinario per capire; abbiamo chiesto a chi fanno capo le responsabilità ma non ci è stata fornita alcuna risposta. Nella predisposizione dell'emendamento di sanatoria, abbiamo chiesto che venisse prevista una compartecipazione degli enti locali anche minima, almeno nelle opere pubbliche di utilizzo sociale, per favorire un'azione di responsabilizzazione rispetto all'esempio delle opere vandalizzate, ma non siamo stati ascoltati, e oggi siamo chiamati ad esprimere la nostra valutazione.

Da qui nascono il nostro imbarazzo e la nostra profonda insoddisfazione. La relazione tecnica ci dice che il contenzioso in essere ammonta a circa a 2.250 miliardi; a tale contenzioso il Governo pensa di porre rimedio ricorrendo a transazioni forzose, mediante la messa a disposizione di 450 miliardi in due anni e comunque fino ad un massimo del 27 per cento. Le nostre perplessità trovano giustificazione in più di una motivazione. Tale ammontare massimo, oltre a risultare in molti casi del tutto inadeguato a compensare, sia pure in parte, le legittime aspettative delle imprese, può dare luogo, come tutti i valori convenzionali, a

gravissime sperequazioni fra le varie situazioni concrete, ciascuna delle quali si presenta diversa dall'altra.

La disposizione così fissata può essere in contrasto con le norme più recenti sulle opere pubbliche - mi riferisco in particolare all'articolo 31-*bis* della legge n. 109 del 1994 - che non impongono alla committenza limiti prestabiliti alla possibilità di comporre vertenze in via bonaria. In tale misura è avvertibile il pericolo reale che si voglia perseguire una politica di rigore sulle spalle delle imprese con il rischio, paventato anche dai colleghi senatori della maggioranza, di fallimento o di chiusura delle aziende interessate.

È una logica, quella impiegata nell'impianto del provvedimento, che sa decisamente di dirigismo fino ad assumere dei caratteri illiberali e ancora una volta solo assistenzialistici.

Ci sono ancora perplessità di carattere giuridico, anche di livello costituzionale: lo hanno evidenziato il relatore, la stessa Commissione affari costituzionali e, con lettera argomentata, l'Associazione nazionale dei costruttori edili. Ci sono dei passaggi che violano palesemente il principio del carattere personale della responsabilità penale poichè viene inibito l'esercizio dei propri diritti a soggetti anche diversi dagli autori presunti di fatti contestati. Inoltre il provvedimento sospendendo le procedure della composizione in via amministrativa delle vertenze, per il solo fatto che sia pendente un procedimento, urta contro il principio della non colpevolezza fino alla sentenza definitiva di condanna.

Queste ragioni ci impediscono di dare quindi un giudizio positivo al provvedimento in esame; siamo convinti che la soluzione al problema la si poteva organizzare in modo diverso e altrettanto efficace (ad esempio eliminando ogni limite percentuale e pure all'interno di un *budget* determinato) rimettendo alla trattativa tra le parti l'individuazione dei termini e degli importi delle transazioni, tenuto conto anche dello stato di avanzamento del procedimento di contenzioso.

Allo scopo quindi di portare un contributo ancora costruttivo abbiamo presentato una serie di emendamenti che non comportano oneri di spesa ma che hanno, noi crediamo, il merito - proprio per lo spirito costruttivo di cui siamo sempre stati animati nei confronti di questa vicenda - di superare censure di incostituzionalità di qualche passaggio che altrimenti diventerebbe strada obbligata.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Moro. Ne ha facoltà.

MORO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, se una cosa non manca a questo Governo è la fantasia. Abbiamo sotto gli occhi le «trovate» per risolvere i problemi della sistemazione delle opere d'arte con l'introduzione del lotto artistico, della tassa per l'Europa per la nuova manovra finanziaria.

La mancanza di un progetto politico serio è palpabile e, sempre più, è evidente che si sta navigando «a vista» con soluzioni contingenti per il quotidiano.

Il provvedimento al nostro esame si inserisce perfettamente in questo quadro d'azione: da una semplice proroga contenuta nel primo decreto si riesce a spendere la bellezza di 450 miliardi.

Non è concepibile che si debbano spendere ingenti risorse per pagare opere che in qualche maniera sono già state appaltate, realizzate e, in parte, pagate. Alle popolazioni interessate (Napoli in particolare) viene tolta ancora una volta l'occasione per realizzare nuovi interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

La copertura finanziaria è stata trovata attingendo alle somme già destinate al «completamento del programma abitativo». Teniamo conto che stiamo parlando di un evento che ormai sta per diventare maggiore. Non sto qui a ricordare i fiumi di denaro che hanno già invaso quei territori. Ciò che crea forti preoccupazioni è il modo in cui questa maggioranza sta affrontando i problemi per la conclusione dell'opera di ricostruzione e cioè quello di premiare le imprese con il riconoscere un ulteriore indennizzo sulle richieste legate al cosiddetto contenzioso che, secondo le stime, supera i 2.250 miliardi. Se ci sono responsabilità e se le imprese hanno ragione, vanno pagate, è un loro diritto. La facoltà viene demandata ad un commissario con poteri discrezionali fissando un tetto massimo al 27 per cento delle richieste. Ora si sa bene come vanno le cose in questi frangenti: alla fine, per «chiudere», si arriverà alla soglia massima con buona pace di tutti!

Il dubbio è che la lezione venga imparata in fretta dagli altri enti e che alla fine ci si trovi a dover finanziare un'altra calamità.

Il Governo non ha avuto la forza di reagire ad una situazione che può degenerare e ha trovato la strada del pagare che, in ultima analisi, è quella che accontenta tutti ma che ci trova in profondo disaccordo.

Non si vuole colpevolizzare gli imprenditori ma l'ambientazione ed i precedenti poco edificanti sul come sono state gestite le calamità nei cosiddetti territori, con le troppe connivenze tra potere politico e strutture imprenditoriali, con tutte le connivenze dei poteri occulti, ci autorizzano a pensare che l'operazione può essere anche il frutto di una concertazione fatta su larga scala.

Il tutto comunque ha origini strutturali, legate alla centralità dello Stato, che non ha avuto il coraggio e non si è fidato di ripetere l'operazione Friuli, di cui con orgoglio abbiamo ricordato il ventennale, ben sapendo, fin dall'inizio, di avere a che fare con una parte diversa della Repubblica, una e indivisibile. Non è la Lega che vuole dividere lo Stato, ci stanno pensando i suoi Governi con due pesi e due misure, a spese comunque di una sola parte: quella che ha avuto il coraggio di prendere coscienza del proprio stato e che non intende più sopportarne il peso. (*Applausi dal Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Novi. Ne ha facoltà.

* NOVI. Signor Presidente, si può dire che quello al nostro esame è un decreto mattiniero in quanto passa in Commissione alle 9,30 di mattina, alla presenza di tre o quattro commissari, e arriva qui in Aula improvvisamente (se non sbaglio, esso era stato calendarizzato per la prossima settimana) sempre alle 9,30 di mattina.

Dobbiamo allora chiederci il perchè di questo decreto mattiniero. Ebbene, questo è un decreto mattiniero perchè viola i principi della Costituzione in quanto sospende, per un anno, i giudizi arbitrali e ordinari sugli interventi nelle zone colpite dal terremoto del 1980.

Ora, è vero che quegli interventi si distinsero anche perchè inquinati dal malaffare e dalla criminalità, ma quegli interventi si distinsero anche perchè su di essi e sui loro finanziamenti fecero la parte del leone le cooperative bianche e rosse, nonchè l'imprenditoria del Nord, tanto è vero che oltre il 60 per cento di quelle risorse finanziarie poi tornarono al Nord.

Ebbene, questo decreto affida ad un commissario straordinario di nomina governativa il compito di tentare una definizione, in via amministrativa, delle controversie non ancora decise con lodi o sentenze inoppugnabili, entro il limite del 30 per cento delle somme oggetto del contenzioso.

Questo decreto impedisce, inoltre, la promozione di nuovi giudizi e dichiara prive di efficacia le domande presentate dal 1° luglio 1996. Questo decreto impedisce agli interessati di far valere, in sede giurisdizionale, le proprie pretese. Questo decreto contrasta palesemente con le disposizioni degli articoli 24 e 113 della Costituzione, che riconoscono a chiunque la facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed escludono che tale tutela possa essere, in qualche modo, negata o limitata.

La Commissione affari costituzionali del Senato - e invito l'Aula a riflettere su questo dato - chiamata ad esprimere il proprio parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 407, non ha mancato di rilevare i dubbi di costituzionalità evidenziati poco fa dal sottoscritto, invitando la Commissione bilancio ad apportare le necessarie modifiche. Quest'ultima, però, ha approvato alcuni emendamenti proposti dal Governo che non risolvono le perplessità espresse dalla 1ª Commissione, anzi le aggravano. Si tratta, infatti, di modifiche che rendono ancora più difficile l'esercizio del diritto di azione da parte dei soggetti interessati.

Ecco perchè, signor Presidente, questo è un decreto doppiamente sciagurato; esso, infatti, cerca, da un lato, di tamponare una situazione davvero scandalosa e, dall'altro, di togliere dagli impicci alcuni sindaci, i quali hanno inaugurato le opere della ricostruzione, anzi hanno vestito anche le penne del pavone facendo credere che quelle opere, quei parchi erano stati realizzati da loro, mentre erano stati realizzati dalle strutture commissariali, ed ora non hanno i soldi per gestirli. Ed allora, se non avevano i soldi per gestire tali opere, se non erano competenti, non si vede perchè al momento della loro inaugurazione se le sono attribuite.

In conclusione, signor Presidente, qui si tratta di bloccare una pluralità di oscenità, ecco perchè il nostro voto sarà contrario e perchè richiamiamo l'attenzione dell'Aula su questa palese violazione di principi costituzionali. (*Applausi dal Gruppo Forza Italia*).

PRESIDENTE. Senatore Novi, per la verità il disegno di legge al nostro esame non è apparso improvvisamente poichè è stato da tempo inserito nel calendario dalla Conferenza dei Capigruppo.

NOVI. Signor Presidente, ciò è avvenuto ieri sera alle ore 19 e poi il disegno di legge di conversione è stato inserito all'ordine del giorno della seduta odierna in apertura dei lavori, come è avvenuto anche in Commissione.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

MORANDO, *relatore*. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto tranquillizzare il senatore Novi a proposito del modo in cui si è discusso in Commissione di questo provvedimento: purtroppo si può dire che noi membri della Commissione bilancio di questo decreto-legge non ne possiamo sinceramente più. La quantità di ore dedicate al suo esame non ha precedenti nell'esperienza recente della Commissione stessa, proprio perchè si tratta di un provvedimento che agisce ed interviene su di una situazione drammatica, difficilmente componibile in un intervento che risponda a criteri di razionalità e di equità, che naturalmente devono essere i principi ispiratori di qualsiasi norma di legge.

Voglio inoltre precisare quale sia a mio giudizio la situazione di fatto in relazione ad un altro punto. Il problema che abbiamo di fronte a noi non consiste, come appena adesso richiamato dal senatore Novi, nell'impossibilità per i comuni di gestire opere che hanno già compiutamente preso in carico, anche soltanto inaugurandole. Purtroppo, la situazione che abbiamo di fronte è esattamente opposta: i comuni ostinatamente e fondatamente si rifiutano di prendere in carico opere che sono state realizzate dai commissari (siano esse alloggi, opere di urbanizzazione, strade o scuole), poichè su di esse grava un volume di contenzioso che avrebbe la capacità di distruggere il loro equilibrio finanziario, ove non venisse risolto prima del conferimento ai comuni stessi delle opere in oggetto. È del tutto evidente che, poichè questo è il problema che dobbiamo risolvere, il principio ispiratore del provvedimento non può che essere - al di là del giudizio sulle ragioni per le quali si è determinata questa situazione, su cui si discute da tanto tempo - quello di separare il contenzioso dalle opere su cui lo stesso grava. Se non si scioglie questo connubio è ovvio che non ci sarà mai nessun comune, o insieme di comuni, che prenda in carico opere su cui gravano 2.500 miliardi di contenzioso, insopportabili per i bilanci comunali, per quanto capienti, molti dei quali, come sappiamo, versano in una situazione di dissesto anche senza il contenzioso legato a queste opere di ricostruzione.

È del tutto evidente che se non interveniamo su questo punto, con la separazione indicata, non otterremo nessun risultato concreto.

Penso, comunque, che anche la discussione svolta questa mattina, ad un orario francamente non straordinariamente mattiniero - le 9,30 sono un'ora a cui anche il legislatore può tranquillamente cominciare a lavorare - possa essere d'aiuto alla definizione di un provvedimento che per quanto non perfetto, per le ragioni che ho già richiamato e non voglio ripetere, abbia un grado d'efficacia significativo. Tutti voi avete di fronte la data nella quale questo decreto è stato presentato e quindi potete valutare la possibilità che venga convertito dall'altro ramo del Parlamento: anche qualora lo licenziassimo oggi, il 2 ottobre, data di scadenza del decreto-legge, è certamente data troppo ravvicinata ed è evidente che esso dovrà essere reiterato.

A questo punto, signor Presidente, anche sulla base di considerazioni svolte nel corso del dibattito, le chiederei di acconsentire al rinvio in

Commissione del provvedimento, affinché il Governo, nella fase di reiterazione, possa tener conto, delle risultanze emerse dal lavoro della Commissione e dallo stesso dibattito che abbiamo svolto in questa sede.

PRESIDENTE. Sentiamo in proposito anche l'opinione del rappresentante del Governo.

* SALES, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, il Governo condivide la relazione e la replica del senatore Morando e quindi concorda con l'invito del relatore a far tornare all'esame della Commissione questo provvedimento.

Soltanto perchè resti agli atti, vorrei precisare che, sulla base di studi compiuti dai nostri uffici, la spesa per abitante a seguito dei vari terremoti succedutisi in Italia vede al primo posto il Friuli, poi la Campania e la Basilicata e quindi il Belice. (*Commenti dal Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente*).

MANFROI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* MANFROI. Signor Presidente, a nome del Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente volevo esprimere consenso affinché questo provvedimento ritorni in Commissione. Si tratta in sostanza di un provvedimento che, come ha riconosciuto lo stesso relatore, parte da una situazione caotica, che definirei vergognosa perchè credo sia la definizione più esatta. Il suo ritorno all'esame della Commissione consentirebbe quanto meno al Governo di ripensare e di rimeditare su questa ulteriore vergogna che si verrebbe ad aggiungere alle tante vergogne passate. (*Applausi del Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente*).

PRESIDENTE. Se non vi sono altre osservazioni, la richiesta di rinvio in Commissione del disegno di legge n. 1235 avanzata dal senatore Morando si intende accolta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 15,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 10,30*).

Allegato alla seduta n. 50

Disegni di legge, annuncio di presentazione

In data 24 settembre 1996, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

VELTRI, SALVI, FERRANTE, LOMBARDI SATRIANI e MARINI. - «Norme per la tutela, la ristrutturazione e la rivitalizzazione del centro storico di Co-senza» (1351);

LUBRANO DI RICCO e BERTONI. - «Interventi urgenti per il personale dell'amministrazione della giustizia e per la funzionalità degli uffici giu-diziari» (1352).