

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3181-A

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE BRANDI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUI)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

alla Presidenza il 20 maggio 1966

Delega al Governo per l'emanazione di norme integrative e complementari del Titolo III del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431

Presentata alla Presidenza il 25 ottobre 1966

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Il decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431, ha dimostrato come la politica dei lavori pubblici debba annoverarsi tra i fattori più importanti nell'eco-

nomia del Paese, e, sotto la spinta di circostanze eccezionali, ha tradotto in norme l'esigenza di snellire il più possibile il complesso meccanico legislativo ed amministrativo mediante il quale essa si attua.

Il titolo III del « superdecreto » rappresenta forse il primo atto di una riforma che il legislatore doveva prima o poi affrontare, quella cioè di sfrondare e di portare a nuova sintesi un complesso di disposizioni di formazione ormai secolare. Gli atti tecnici ed amministrativi necessari per realizzare un'opera pubblica, gli uffici e gli organi che ad essi devono concorrere con pareri, approvazioni e deliberazioni collegiali; le complesse operazioni rese necessarie dal concorso finanziario dello Stato e degli enti locali, con l'intervento degli istituti di credito, sono il risultato di una evoluzione che, muovendo dalle primissime leggi del Regno d'Italia, le quali costituiscono ancora il fondamento dei lavori pubblici, ha via via sovrapposto a queste altre tecniche amministrative, nuovi organi e nuovi controlli. Un complesso, insomma, costruito dal tempo, che ha il pregio di avere prudentemente conservato e così consolidato procedimenti amministrativi basilari, ma che, insieme, rivela i suoi inconvenienti e la sua inadeguatezza soprattutto nei momenti in cui gli si richiede di lavorare a pieno ritmo, in modo da poter contare su certi risultati entro tempi determinati.

Sotto la pressione di questa esigenza, il rimedio naturale era quello di semplificare e ridurre all'essenziale la congerie di leggi e di procedure: il che non significava, come semplicisticamente si può pensare, fare un taglio netto ed eliminare una parte delle norme in vigore, ma obbligava a trasformare ed adattare l'intero sistema, creandone uno nuovo, più snello, ma completamente e perfettamente funzionante (cioè a trasformare « la diligenza » — come un Ministro dei lavori pubblici definì la Pubblica amministrazione — in una macchina da corsa).

È appunto quello che il titolo III ha cercato di fare nel settore dei lavori pubblici. Non si può quindi che apprezzare lo sforzo fatto, e ancor più il risultato ottenuto al vaglio della pratica. La conferma è offerta dai dati statistici che tra poco saranno esposti.

2. — Concreti progressi si sono ottenuti in tutto il campo di applicazione delle nuove disposizioni, le quali si applicano tanto ai lavori pubblici di stretta pertinenza dello Stato, che a quelli dell'« Anas », ed, infine, alle numerosissime opere di competenza degli enti locali, cui lo Stato in forma diversa contribuisce finanziariamente. Ma proprio queste ultime costituiscono forse il problema più ragguardevole e complesso, anche perché il finanziamento di una modesta opera comu-

nale richiede almeno lo stesso numero di atti e lo stesso *iter* procedurale di una realizzazione di portata nazionale, con l'aggiunta di tutte le difficoltà che derivano dalla distanza tra gli Uffici, dall'insufficiente attrezzatura tecnica degli enti locali ai quali spetta la progettazione delle opere, e dal fatto che il finanziamento dello Stato è utilizzabile solo quando il Comune riesce a dare agli Istituti di credito tutte le garanzie necessarie e finalmente ad ottenere i mutui per fare fronte alla parte di spesa che è a suo carico.

Per ogni singola opera si intrecciano così diverse procedure amministrative parallele, che spesso si concludono indipendentemente l'una dall'altra o solo in parte, o in tempi diversi, di regola troppo tardi, rendendo alla fine insufficienti o superati dalle variazioni di mercato i fondi preventivati, con lo scoraggiante effetto di dover ricominciare tutto daccapo. Tale problema si riproduce e si moltiplica per quanti sono i comuni e i piccoli centri in cui lo Stato deve intervenire, assorbendo una larghissima parte dell'attività dell'Amministrazione.

Giustamente quindi il Governo ha previsto che una semplificazione dell'azione amministrativa avrebbe portato beneficio soprattutto a questo settore, e infatti, come ha dichiarato nella relazione, proprio qui ha potuto riscontrare con soddisfazione i risultati più notevoli.

Nel campo delle opere tradizionalmente appartenenti alla stretta competenza sociale si presentava poi il problema particolare di utilizzare rapidamente stanziamenti che la lentezza del meccanismo amministrativo aveva impedito di impiegare nei precedenti esercizi. Le nuove disposizioni, semplificando ed accelerando i procedimenti d'appalto, hanno decisamente influito sul ritmo degli investimenti, consentendo di superare la stasi verificatasi nella realizzazione delle opere statali.

3. — I dati statistici che provano questo progresso possono sintetizzarsi nel seguente quadro. Anzitutto, per quanto riguarda le opere alle quali lo Stato contribuisce, si ha una conferma dell'elevatissimo rendimento del nuovo sistema. Infatti, quanto al numero dei progetti che hanno superato la fase preparatoria, i pareri tecnici ed i preliminari finanziari, per entrare, con la definitiva approvazione, in stato di esecuzione, basta notare che nel solo anno 1965 sono stati approvati progetti per 450,6 miliardi di lire, di fronte ai 292,4 miliardi del 1964: si è avuto cioè un aumento del 54 per cento circa. Il ritmo si è mantenuto altrettanto spedito e teso nel

corso dei primi sei mesi del 1966: in questo periodo sono stati infatti approvati progetti per circa 235 miliardi di lire.

La riprova è data dagli appalti, anche se il loro incremento può seguire solo ad una certa distanza quello della progettazione, per la naturale successione delle due fasi. I risultati sono stati tuttavia notevoli: l'importo complessivo delle opere appaltate dagli Enti locali ha raggiunto nel 1965 i 338,3 miliardi di lire, di fronte ai 218,4 del 1964. Ma il dato forse più indicativo è offerto dal numero delle opere appaltate: 7.203. nel 1965 rispetto alle 3.665 del 1964, con un aumento cioè di circa il 96 per cento.

Per le opere di stretta pertinenza statale sono stati appaltati nel 1965 lavori per 92 miliardi rispetto ai 71 miliardi del 1964.

A questi lavori vanno aggiunti quelli dell'« Anas », che sono passati dai 56,5 miliardi di opere appaltate nel 1964 ai 130,6 miliardi del 1965. Sempre per i lavori appaltati dall'« Anas », il primo semestre del 1966 ha registrato un importo complessivo di ben 144 miliardi.

4. — Ora non si può ragionevolmente pensare che un repentino passaggio ad un sistema nuovissimo, che ha influito profondamente sul lavoro degli uffici, attribuendo, per esempio, a funzionari locali decisioni e responsabilità che per tradizione spettano al Ministero e che avevano resistito ad ogni precedente tentativo di decentramento, non abbia bisogno di assestamenti di sorta. Tra le ipotesi, le previsioni, gli accorgimenti che il legislatore studia e l'esperienza che di essi viene fatta in pratica esiste sempre un divario: qualcosa può essere stata dimenticata, la stessa applicazione dei nuovi metodi fa sorgere nuove situazioni di fatto o lascia intravedere come migliori risultati potrebbero raggiungersi.

Da questo l'esigenza di ritocchi e complementamenti.

Essa dà ragione del perché il Governo non abbia proposto la pura e semplice proroga del titolo III del « superdecreto », ma abbia sentito il bisogno di essere autorizzato ad una ulteriore rielaborazione di quelle norme. Richiesta che — è superfluo chiarirlo — non ha nulla a che vedere con una pretesa sconfessione dei provvedimenti a suo tempo adottati (al quale sospetto il Governo si sarebbe potuto agevolmente sottrarre astenendosi dalla iniziativa). Essa invece mette in risalto la buona volontà ed il senso di responsabilità di chi, non acquietandosi ai primi risultati positivi,

intende trarre dall'esperimento iniziato il massimo possibile beneficio per l'economia nazionale.

Perché è questo — non bisogna dimenticarlo — l'obiettivo da cui ha preso le mosse la specifica riforma amministrativa, ed è ai tempi del suo raggiungimento che occorre dunque commisurare l'applicazione delle nuove norme. Se si ricordano i dati precedentemente forniti e si pensa che sono in corso di elaborazione circa 9.000 progetti di opere pubbliche, per un importo di oltre 520 miliardi, e che altri 7.000 progetti, per un importo di 350 miliardi, stanno per essere approvati, non si può neppure dubitare della convenienza che questo lavoro vada avanti sui binari su cui si è ordinatamente avviato. Nessuno potrebbe infatti aspettarsi un vantaggio da un brusco cambiamento che obbligasse gli Uffici ad abbandonare il lavoro intrapreso per trasferirlo ad altri organi, o che rimettesse in discussione i finanziamenti assicurati dalle nuove agevolazioni.

Perfezionamenti ed ulteriori semplificazioni delle procedure possono invece soltanto accelerare ed incoraggiare questa attività, perché è proprio dal lavoro che gli uffici hanno svolto e stanno svolgendo, dalle esigenze che essi hanno quotidianamente riscontrato, che si trarrà lo spunto di offrire — con le norme delegate — altre direttive per superare dubbi ed evitare ritardi.

Infatti, fin dalla prima applicazione del « superdecreto », gli Uffici e gli Enti che si sono trovati ad operare secondo le sue norme hanno fatto capo agli organi ministeriali ponendo quesiti interpretativi, chiedendo suggerimenti o istruzioni di ordine pratico, o segnalando situazioni alle quali il nuovo sistema avrebbe potuto utilmente estendersi. L'Amministrazione ha potuto così raccogliere dalla esperienza concreta ottime indicazioni, che la mettono in grado di elaborare le norme integrative e le consentono di credere che non occorreranno lunghi lavori preparatori per dar vita alle nuove norme: necessità, del resto, imposta dallo stesso fatto che queste rappresentano una normativa contingente e straordinaria; che sono destinate a sollecitare una attività già in corso; che, in una parola, sono veramente urgenti.

Tutto ciò d'altra parte spiega la fiducia dimostrata dal Governo circa la possibilità di emanare le norme nel giro di 30 giorni. Ma questo termine è apparso alla Commissione decisamente insufficiente ed è stato quindi sostituito con quello più congruo previsto dal testo attuale. Novanta giorni sembrano infatti

rispondere ad una ragionevole e realistica valutazione del lavoro necessario, al quale parteciperà una Commissione di formazione parlamentare.

5. — L'iniziativa del Governo appare dunque giustificata e meritevole di approvazione:

a) giustificato è, come si è visto, il criterio di prorogare il regime transitorio. Esso, va subito aggiunto, non è affatto incompatibile con la revisione organica che — si è polemicamente affermato — avrebbe dovuto essere affrontata in sua vece. Una completa riforma della legislazione amministrativa sui lavori pubblici, per essere duratura e per non andare soggetta all'accavallarsi di successivi, frammentari ritocchi, non può trovare migliore garanzia che in un preventivo esperimento fatto per così dire « sul vivo ».

E proprio questo è l'ulteriore obiettivo della presente normativa straordinaria, la quale intanto offre il vantaggio di misure immediate. Certo, una riforma organica è più laboriosa, e quindi non rappresenta la soluzione più adatta ad una situazione di emergenza; ma che la scelta di misure provvisorie non debba essere interpretata come accantonamento di riforme organiche è provato dal fatto stesso che i nuovi metodi fanno parte ormai dell'esperienza viva dei lavori pubblici e sono diventati naturali ed indispensabili nella pratica dell'Amministrazione. Come lo stesso Governo ha messo in evidenza, l'esperienza che si sta facendo non può rimanere senza traccia giacché non è pensabile che, una volta constatati i vantaggi di nuove soluzioni, queste vengano messe da parte e dimenticate. Un ritorno al regime ordinario, cioè, non può passare che attraverso una completa riforma del sistema.

D'altra parte, corrisponde alla logica della evoluzione legislativa che una riforma organica e duratura attenda che venga attuato il sistema di programmazione, col quale deve andare di pari passo;

b) pienamente corretto appare anche il criterio di assegnare alle norme delegate un congruo periodo di applicazione, anche se questo risulta più lungo di quello delle originarie disposizioni che esse modificano.

La contraddizione che in ciò qualcuno ha voluto ravvisare in realtà non esiste. Le norme integrative, anche se norme delegate, saranno disposizioni di legge che avranno lo stesso valore di quelle originarie e si confonderanno con esse: l'unico corpo normativo che ne risulterà avrà una propria autonomia e una propria durata. Si è già detto che non si vuole affatto ripudiare le norme del titolo III: solo

si esprime l'intenzione di perfezionarle. Esse, allo stato attuale, rappresentano una disciplina preferibile a quella prima vigente, e quindi l'utilità di una loro proroga è fuori discussione; se nel tempo in cui esse avranno ancora applicazione è possibile estenderle ad altri casi e perfezionarle senza intanto fare passi indietro, non si vede perché bisogna rinunciarvi. È questa la chiara logica che la legge avrà agli occhi di qualsiasi interprete che ad essa guardi serenamente. Ispirandosi, insomma, al buon senso, il Governo ha scelto una soluzione che è tanto pratica e semplice quanto sterile e nocivo sarebbe stato abbandonarla per iniziative di riforma generale, certamente necessarie, ma — come gli stessi criteri vorranno obiettivamente riconoscere — non altrettanto rapidamente realizzabili e quindi tali da poter essere considerate valide misure anticongiunturali;

c) un terzo aspetto, riguardo al quale si deve pure concludere per l'esattezza della linea seguita dal Governo e per l'infondatezza delle critiche mossegli, attiene al rispetto dell'articolo 79 della Costituzione. Al quesito di stretta tecnica giuridica se i criteri di delega siano sufficientemente determinati non può risponderci che affermativamente.

Che d'altronde le critiche si basino su elementi facilmente opinabili, è dimostrato dal fatto stesso che qualcuno ha attribuito al provvedimento il difetto esattamente opposto, cioè quello di dare un'indicazione troppo minuziosa dei criteri di delega; tanto che viene da domandarsi quale delle due obiezioni metta conto discutere.

Alla seconda basta rispondere che direttive molto particolareggiate, anche se in pratica riducono l'utilità della delega, non sono comunque scorrette da un punto di vista costituzionale.

All'altra, che invece avanza un sospetto di elusione dei precetti della Carta fondamentale, si deve replicare che il Governo ha solo proposto il testo del provvedimento e che avrebbe accettato senza difficoltà formulazioni migliori, se queste fossero state offerte.

In realtà, all'atto pratico, si è dovuto convenire con le soluzioni tecniche alle quali il Governo era arrivato. Una legge di delega, infatti, rispettando il precetto che vuole espressamente enunciate le direttive cui il legislatore delegato dovrà uniformarsi, non può diventare, essa stessa, legge delegata. È questo un problema di limiti e di buon senso, ed è ovviamente tanto più difficile risolverlo quanto più minuzioso e particolareggiato è il campo in cui il legislatore delegato dovrà operare.

Direttive di decentramento che si riflettono sull'emanazione di specifici atti, pongono la alternativa o di indicare uno per uno quali essi siano, o di additare, sia pure con tutte le cautele e le precisazioni possibili, che il criterio da seguire è quello di spostare alle autorità locali poteri spettanti a quelle centrali, ricorrendo eventualmente a principi applicati ad altre categorie di provvedimenti o in altri casi, e lasciando all'esecutivo il compito — in effetti molto limitato — di accertare in pratica quali sono gli atti ai quali la regola va applicata.

È proprio quello che il disegno di legge ha fatto, ed anzi non si può che apprezzare lo sforzo di circoscrivere al massimo la discrezionalità del legislatore delegato. Essa invero risulta indirizzata non solo da un'elencazione di criteri molteplici, precisi e rigorosi; ma inquadrata — se così si può dire — in una cornice di ordine generale, tale da evitare che l'attività delegata decampi dal settore che le si vuole assegnare o sia estesa, anche in via interpretativa, a casi che non le spetta regolare. « I casi obiettivamente determinabili » di cui, ad esempio, parla il secondo comma dell'articolo 1 traducono appunto in un ammonimento esplicito quest'ultima esigenza, compatibilmente con una materia così vasta, fluida e non omogenea, qual'è nel suo complesso una attività amministrativa che combina operazioni finanziarie di carattere quasi privatistico con pareri tecnici, deliberazioni amministrative e rapporti tra Uffici di amministrazioni diverse.

Muovendo da questi presupposti di fatto, non può chiedersi al Governo di dare una disciplina più dettagliata di quella che esso ha proposto nel testo di delega. I criteri obiettivi risultano quivi da molteplici elementi:

a) la qualificazione delle norme delegate (primo e terzo comma) come integrative e

complementari delle disposizioni contenute nel titolo terzo, eccetera; il che comporta che esse debbano uniformarsi alla materia ed ai criteri su cui si svolgono quelle di cui è prevista l'integrazione e il completamento, cioè criteri che risultano evidenti dal « superdecreto » e dalla legge di conversione. Questi ultimi si inseriscono in un quadro legislativo ed amministrativo di cui sono note le caratteristiche negative o non attuali, così come sono noti, nelle linee generali, i rimedi (anche perché questi risultano dallo stesso « superdecreto »).

Ciò costituisce un rinvio a principi, che vengono così a far parte della legge di delega e che pur dovendosi ricavare, per generalizzazione, dai singoli precetti sono altrettanto individuabili e cogenti, così come ad esempio lo sono gli stessi principi generali dell'ordinamento giuridico di cui, infatti, il codice civile fa una obiettiva fonte di diritto;

b) le direttive analiticamente enunciate nel secondo comma:

1) innovare, sia pure transitoriamente, in merito alla competenza specifica degli organi ed uffici centrali e degli organi ed uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici;

2) regolare procedimenti amministrativi attinenti a materie comprese nel settore dei lavori pubblici;

3) semplificare le funzioni consultive;

4) indicare categorie di atti e, occorrendo, atti singoli, ai quali dovranno essere applicate procedure, nuove e più rapide.

Per queste considerazioni, un giudizio sul disegno di legge delega è decisamente favorevole. In questo convincimento esso viene proposto all'approvazione del Parlamento.

BRANDI, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, norme integrative e complementari delle disposizioni contenute nel Titolo III del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431.

TESTO DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, norme integrative e complementari delle disposizioni contenute nel Titolo III del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431.

Le norme previste nel precedente comma dovranno essere dirette a:

1) innovare, sia pure transitoriamente, in merito alla competenza specifica degli organi ed uffici centrali e degli organi ed uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici;

2) regolare procedimenti amministrativi attinenti a materie comprese nel settore dei lavori pubblici;

3) semplificare le funzioni consultive;

4) indicare categorie di atti e, occorrendo, atti singoli, ai quali dovranno essere applicate procedure nuove e più rapide.

Ai fini predetti, le norme delegate dovranno uniformarsi ai criteri direttivi cui fanno riferimento le disposizioni contenute nel Titolo III del citato decreto-legge e nella relativa legge di conversione e dovranno consistere in un perfezionamento tecnico delle stesse e nella loro estensione a casi obiettivamente determinabili, con riferimento alla necessità di conferire più vaste attribuzioni agli organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici, anche nella forma di un concorso alla più rapida azione degli enti operanti nel settore dei lavori pubblici.

ART. 2.

Le norme di cui al precedente articolo hanno efficacia fino al 30 giugno 1967 e sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del bilancio, del tesoro, dell'interno, della pubblica istruzione e della sanità, sentita una Commissione composta di cinque deputati e cinque senatori, designati rispettivamente dai Presidenti della Camera e del Senato.

ART. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Identico.

Identico.

ART. 2.

Le norme di cui al precedente articolo hanno efficacia fino al 31 dicembre 1967 e sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del bilancio, del tesoro, dell'interno, della pubblica istruzione e della sanità, sentita una Commissione composta da dieci deputati e dieci senatori, designati rispettivamente dai Presidenti della Camera e del Senato.

Le norme del Titolo III del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431, integrate e completate con il decreto previsto nel precedente comma, hanno efficacia fino al 31 dicembre 1967.

ART. 3.

Identico.