

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

XVII.

SEDUTA DI VENERDÌ 7 AGOSTO 1964

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

INDICE

	PAG.
Congedo:	
PRESIDENTE	221
Proposta di legge (Discussione e approvazione):	
Senatore GARLATO ed altri: Norme integrative della legge 21 giugno 1964, n. 463, recante disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche (<i>Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato</i>) (1596)	221
PRESIDENTE, <i>Relatore</i>	221, 223, 225
TODROS	222, 224, 225
BERAGNOLI	222
ROMITA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	222, 223, 224
COTTONE	223
CIANCA	223, 224
CALVETTI	223
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	225

La seduta comincia alle 16,10.

DI NARDO, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Bisaglia.

Discussione della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Garlato ed altri: Norme integrative della legge 21 giugno 1964, n. 463, recanti disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche. (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (1596).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Garlato, Genco e Vecelio, già approvata dalla VII Commissione permanente del Senato recante: « Norme integrative della legge 21 giugno 1964, n. 463, recanti disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche » (1596).

Gli onorevoli colleghi ricorderanno che l'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, recentemente approvata dalla nostra Commissione, prescrive che ai lavori di qualunque natura da appaltarsi dopo l'entrata in vigore della legge stessa si debbono applicare le norme in essa contenute. Un'interpretazione rigida di questa disposizione da parte degli organi competenti ha praticamente determinato dal 17 luglio il fermo completo dei decreti di approvazione di opere pubbliche determinando una paralisi nell'attività edilizia.

Per ovviare a questo inconveniente i senatori Garlato, Genco e Vecelio hanno presentato all'altro ramo del Parlamento una proposta di legge con la quale, per i progetti già presentati agli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici, si sposta al 31 dicembre 1964 la data di applicazione della legge 21 giugno 1964, n. 463.

Infatti, con questo provvedimento, ferma restando l'applicazione della legge, si stabilisce che nell'approvazione dei progetti non si tiene conto della mancata indicazione dei parametri relativi all'incidenza della manodopera, dei materiali, dei trasporti e dei noli. In tal modo è possibile sbloccare una situazione che, come ho detto più sopra e come a conoscenza di tutti noi, è diventata veramente precaria, con la paralisi del settore e la messa in crisi di molte amministrazioni locali che si sono viste restituire tutti gli elaborati dei progetti.

Qualcuno ha osservato, anche al Senato, che la data del 31 dicembre è troppo ravvicinata, in quanto a quella data vi saranno ancora dei progetti, già presentati agli organi periferici del ministero — uffici del genio civile e provveditorati alle opere pubbliche — che non avranno seguito l'intero *iter* dell'approvazione e che pertanto dovranno essere restituiti. Comunque, data l'urgenza di approvare questa proposta di legge, il Senato ha ritenuto di soprassedere a una modifica della data del 31 dicembre 1964, riservandosi di tornare sull'argomento dopo le ferie estive.

Penso che la nostra Commissione debba approvare il provvedimento, associandosi al proposito della Commissione dei lavori pubblici del Senato di ritornare nuovamente sull'argomento, se si renderà necessario, alla ripresa dei nostri lavori.

La proposta di legge consta di due articoli. L'articolo 1 dispone che gli enti locali hanno facoltà di derogare fino al 31 dicembre 1964 alle norme contenute nell'articolo 1 della legge n. 463; l'articolo 2 dispone che la legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*.

Dichiaro aperta la discussione generale.

TODROS. Debbo fare solo dei rilievi di carattere generale.

Approfitto della presenza del Sottosegretario per ricordare che nel corso dell'ultima seduta della Commissione noi abbiamo fatto presente il disagio che la rigida interpretazione dell'articolo 1 della legge n. 463 aveva provocato in tutte le amministrazioni comunali e provinciali. Perciò non possiamo che essere lieti che, con procedura d'urgenza, si venga parzialmente a rimuovere un grave inconveniente che ha bloccato tutte le procedure di approvazione di appalti di opere pubbliche.

Vorrei, però, approfittare dell'occasione per elevare anche una protesta. In effetti, oggi come allora siamo messi di fronte a procedure rapide che ci impediscono di entrare

nel merito di progetti di legge elaborati con molta approssimazione, permettendo imbarazzanti controversie in un settore così delicato quale è quello delle opere pubbliche.

Già in occasione della discussione della legge fondamentale abbiamo detto trattarsi di una legge fatta male. Queste norme transitorie sono una prima dimostrazione dell'improvvisazione di quella legge. Perciò, a nome del mio gruppo, vorrei invitare l'onorevole Sottosegretario a far sì che vengano presentati al Parlamento progetti di legge meglio studiati, più approfonditi e, d'altra parte, chiedere, evitando procedure d'urgenza, che sia dato il tempo ai parlamentari di poter presentare eventuali emendamenti a norme poco chiare o fatte male.

Evidentemente, non possiamo in questa sede presentare emendamenti perché non vogliamo ritardare l'applicazione delle nuove disposizioni. L'onorevole Presidente ha già ricordato che un emendamento potrebbe riguardare la data del 31 dicembre 1964, che appare troppo vicina, stante la lunghezza delle procedure che non si esauriscono nel giro di quattro mesi, soprattutto in un periodo in cui anche gli organi interessati — prefetture, consigli comunali e così via — lavorano poco, in considerazione del periodo di ferie.

Altre osservazioni potrebbero farsi sul secondo comma dell'articolo 1, con il quale, mentre si tiene in vigore il vecchio sistema di revisione dei prezzi, si dà applicazione alle norme di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 della legge n. 463. Comunque, rinuncio ad entrare nel merito di questo argomento solo perché è interesse di tutti che queste norme transitorie sbloccino l'esecuzione di una grande massa di opere pubbliche. Ci riserviamo di presentare tutta una serie di emendamenti, quando dovremo ritornare su questo provvedimento.

BERAGNOLI. Vorrei fare osservare come, stando alla lettera di questa proposta di legge, non si risolve il problema. Voglio dire che, per quei lavori che alla data del 31 dicembre non avranno ottenuto tutti i crismi, saremo daccapo. Per esempio, un'amministrazione comunale che ha già progettato una scuola, sarà costretta a rifare il progetto con tutte le complicazioni relative!

ROMITA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Basta che lo integri con i nuovi elementi.

BERAGNOLI. Si ricomincerebbe daccapo: non è più il progetto originario. In questo modo noi risolviamo solo parzialmente il blocco degli appalti. Questo progetto agevolerà solo una piccola parte delle opere che

sono in corso o che stanno per essere appaltate: il problema rimarrà per gran parte delle opere.

COTTONE. Pur rilevando la validità delle osservazioni fatte dall'onorevole collega Beagnoli, mi sembra che l'opportunità di sbloccare la crisi degli appalti di opere già approvate e finanziate, ma che non possono essere realizzate, assorba ogni altra considerazione di merito.

Consci di questa urgenza, noi daremo il nostro voto favorevole al provvedimento.

CIANCA. Concordo che la motivazione dell'urgenza di questa proposta di legge ci impedisce di approfondirne l'esame.

Vorrei solo approfittare della presenza dell'onorevole Sottosegretario per rilevare che, nonostante tutti i provvedimenti presi per facilitare le gare di appalto, in questo settore registriamo una vera paralisi. È di questi giorni la notizia che a Roma sono andate deserte gare per centinaia di milioni. I poteri centrali non possono rimanere indifferenti di fronte a questa situazione. Abbiamo approvato un provvedimento che riduce l'alea dal 10 al 6 per cento, abbiamo introdotto un nuovo sistema di analisi in materia di revisione dei prezzi: si può dire che la nostra Commissione quest'anno abbia lavorato quasi esclusivamente per cercare di facilitare i costruttori. Eppure sappiamo che alcune grosse imprese, come l'« Immobiliare », la « Sogene », la « Vaselli », i « Beni Stabili », disertano le gare. È un aperto sabotaggio. Sono state ammesse le partecipazioni a prezzi maggiorati: ebbene, queste imprese non presentano neppure offerte in aumento. È una situazione che deve essere attentamente vagliata da parte delle autorità centrali; non vorrei che in fondo vi fosse una manovra, del resto evidente, di paralizzare la situazione nel settore dell'edilizia, per raggiungere fini diversi da quelli legittimi che possono essere condivisi.

Persistendo queste imprese nel loro atteggiamento, in considerazione della situazione difficile che attraversa il settore, è necessario prendere certi provvedimenti: determinati lavori possono essere fatti anche in gestione diretta, la stazione appaltante può fare anche da appaltatrice. Ad un certo punto, si mettano queste grandi imprese di fronte all'*aut aut*: se esse rifiutano di lavorare, gli enti pubblici eseguiranno i lavori in gestione diretta.

Giova ricordare che l'appalto per la costruzione di abitazioni dell'« Incis » è andato deserto, senza che le grandi imprese abbiano neppure indicato le loro pretese. Evidente-

mente non hanno neppure una motivazione; quindi si tratta di motivi inconfessabili. Vorrei pregare l'onorevole Sottosegretario di esaminare a fondo questo problema.

CALVETTI. Sono state fatte osservazioni che condivido in pieno. Il termine del 31 dicembre 1964 potrebbe essere valido se fosse riferito puramente all'approvazione da parte delle amministrazioni locali ed alla conseguente presentazione dei progetti agli organi superiori, pur rendendomi conto che, anche in questo caso, le amministrazioni troverebbero gravi difficoltà per avere i finanziamenti necessari.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Dalla discussione che si è svolta è emerso che la necessità di questo provvedimento viene condivisa da tutti, sia pure con riserve e perplessità. Tra queste devo porre in rilievo quella per cui le pratiche che entro il nuovo termine non fossero concluse, anche se si trovassero presso gli organi periferici, ovviamente ricadrebbero sotto l'imperio della legge n. 463 e dovrebbero essere restituite alle amministrazioni locali per l'indicazione dei parametri.

Però come è già stato posto in rilievo da me stesso e da altri, prima del 31 dicembre, tenendo conto della situazione che si determinerà nel paese, la Commissione si riunirà con la necessaria tempestività per esaminare il problema nella forma più ampia.

ROMITA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo è perfettamente d'accordo sullo spirito e sugli obiettivi della proposta di legge; è anche d'accordo con la Commissione circa l'urgenza di approvarla così come è stata trasmessa dal Senato, in modo da permetterne l'immediata entrata in vigore. Vedremo poi, in base alla pratica applicazione, se sarà necessario rivedere il termine del 31 dicembre 1964, oppure se si riuscirà, con un po' di buona volontà da parte di tutti gli uffici, a far sì che questo termine sia sufficiente.

A favore del mantenimento di esso milita il desiderio di non rimandare troppo l'applicazione della legge n. 463, la quale, fra l'altro, nella sua piena applicazione, consente delle facilitazioni maggiori agli stessi imprenditori. Quindi la rapida entrata in vigore della legge potrebbe servire ad eliminare alcune di quelle difficoltà che si riscontrano oggi nell'attività imprenditoriale; difficoltà delle quali alcune sono ingiustificate, altre invece sono effettivamente dovute a situazioni obiettive. L'entrata in vigore della legge permetterebbe

di regolare nel modo migliore tutto il settore, ed è questa ragione che induce a scegliere un termine piuttosto limitato per la deroga ai termini da essa previsti.

A favore del prolungamento del termine milita la considerazione della difficoltà di sistemare, in soli quattro mesi, tutti i progetti in corso e che abbisogneranno eventualmente di revisione alla luce dell'articolo 1 della legge n. 463. Non sarei però così pessimista. A me sembra che, se tutte le amministrazioni interessate, a partire dal mese di settembre, faranno una programmazione del loro lavoro, cioè estrarranno dal complesso dei progetti in corso quelli relativi alle opere che presumibilmente riusciranno ad appaltare avvalendosi del provvedimento in discussione, polarizzando su questi progetti i loro sforzi per approfittare dei prossimi mesi per adeguare gli altri alle nuove norme, forse il termine finirà con il dimostrarsi congruo.

Non dimentichiamo che, se è vero che alcuni piccoli comuni hanno uffici non sufficientemente attrezzati, è anche vero che la massa dei lavori che interessano questi piccoli comuni è limitata; viceversa, i grandi comuni hanno una maggior mole di lavori, ma corrispondentemente hanno uffici attrezzati.

Vi è il problema del credito, ma siamo in presenza di qualche elemento nuovo in questa materia, ciò che nei prossimi mesi faciliterà il superamento di tanti problemi e di tante difficoltà.

L'onorevole Todros ha fatto un accenno alla necessità, eventuale e non attuale, di modificare in seguito il secondo comma dell'articolo 1. A mio avviso, però, modificando il secondo comma, si rimetterebbe in discussione la legge n. 463. Del resto mi pare che la proposta di legge oggi in discussione non poteva fare altro che richiamarsi al sistema della legge del giugno scorso.

TODROS. Onorevole Sottosegretario, si poteva trovare però una norma transitoria che, pur non facendo fermare le gare di appalto, permettesse di procedere, nel periodo transitorio, in base a parametri *standard*, approntati, per esempio, dagli uffici del genio civile. In questo modo i privati avrebbero avuto un incentivo. In altri termini, si poteva attuare una deroga per non fermare le pratiche in corso, usando nel contempo i parametri *standard*.

ROMITA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Questa è un'idea che è stata avanzata, è vero, ma è parso più chiaro mantenere fermo il sistema previsto dalla legge

n. 463, con una deroga temporale alla sua piena applicazione.

Vorrei anche informare la Commissione che il Ministero ha già predisposto, dopo una prima circolare esplicativa della legge n. 463, un'altra circolare che avrebbe dovuto essere diramata in questi giorni ma che è stata ritardata in attesa dell'approvazione del provvedimento oggi in discussione, circolare che molto analiticamente e dettagliatamente stabilisce i criteri di applicazione della legge n. 463, che calcola i parametri ed arriva a fare un esempio completo di come si deve valutare l'incidenza delle diverse componenti del costo. In realtà una delle cause del ritardo e dell'arresto provocato dall'entrata in vigore della legge n. 463 è stata anche la mancanza di istruzioni tempestive e sufficientemente particolareggiate. Quindi, se aggiungiamo le considerazioni che ho fatto prima e prendiamo in considerazione l'invio di detta circolare che faciliterà molto il lavoro degli uffici, possiamo ragionevolmente pensare che probabilmente il termine del 31 dicembre si manifesterà congruo.

Raccolgo le indicazioni fornite circa il modo affrettato con il quale alcuni progetti di legge sono stati predisposti, ma non entro nel merito; comunque, il suggerimento ad una più attenta ponderazione è sempre utile ed accoglibile.

Raccolgo inoltre le indicazioni fornitemi dall'onorevole Cianca circa le difficoltà nelle gare di appalto, difficoltà che si va manifestando. Forse, in alcuni casi si sono verificati casi macroscopici: comunque, è certo che il settore va ormai abbastanza normalizzandosi. Per esempio, ho avuto recentemente notizia di una serie di appalti di lavori stradali fatti dall'A.N.A.S. che si sono svolti in piena regolarità.

CIANCA. Quelli dell'A.N.A.S. non possiamo prenderli come indicazione, onorevole Sottosegretario.

ROMITA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Posso dire che ci sono state difficoltà anche in quel settore, ma ora tutto va regolarizzandosi e speriamo che tale regolarizzazione si manifesti anche in altri settori.

D'altra parte, non sembra facile intervenire anche perché mancano dei precedenti abbastanza validi.

CIANCA. Ma se i precedenti non esistono, bisogna pur crearli, onorevole Sottosegretario.

ROMITA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Quando i lavori sono stati ap-

paltati è chiaro che l'amministrazione interviene. In certi casi tale intervento è stato realizzato, ma un intervento *a priori* non è facile. Comunque, raccolgo l'indicazione ed assicuro che il problema sarà posto allo studio.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Sottosegretario per aver voluto rispondere a tutti i quesiti che sono stati sottoposti alla sua attenzione. Colgo l'occasione per esprimere il desiderio, che ritengo sia anche quello della intera Commissione, che una copia di tutte le circolari riguardanti il settore dei lavori pubblici diramate dal Ministero venga inviata alla nostra Commissione. Infatti, spesso accade che noi dobbiamo discutere problemi di cui abbiamo avuto soltanto gli echi esterni ma non una diretta comunicazione attraverso il Ministero.

TODROS. Ringrazio l'onorevole Presidente per avermi preceduto in questa richiesta, alla quale mi associo.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione:

ART. 1.

Le Amministrazioni, le Aziende e gli Enti indicati nell'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, hanno facoltà di derogare, fino al 31 dicembre 1964, alle norme contenute in tale articolo.

I lavori appaltati, concessi od affidati avvalendosi della facoltà attribuita dal precedente comma, sono soggetti alle norme in materia di appalti e di revisione dei prezzi vigenti prima della data di entrata in vigore della legge 21 giugno 1964, n. 463, nonché alle norme di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 di detta legge.

(È approvato).

ART. 2.

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

(È approvato).

Il disegno di legge sarà votato subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto della proposta di legge esaminata nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione segreta della seguente proposta di legge:

Senatore GARLATO ed altri: « Norme integrative della legge 21 giugno 1964, n. 463, recante disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche » (Approvata dalla VII Commissione permanente del Senato) (1596).

Presenti e votanti	31
Maggioranza	16
Voti favorevoli	31
Voti contrari	0

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Alessandrini, Amendola Pietro, Angelini Giuseppe, Baroni, Beragnoli, Biagioni, Bottari, Brandi, Busetto, Calveti, Cavallaro Francesco, Cianca, Colombo Renato, Corghi Vincenzo, Cottone, Curti Ivano, Degan, De Pasquale, Di Nardo, Di Vittorio Berti Baldina, Fortini, Fracassi, Greggi Agostino, Guariento, Guarra, Helfer, Lusoli, Napolitano Luigi, Poerio, Ripamonti, Terranova Corrado.

È in congedo:

Bisaglia.

La seduta termina alle 17.

IL DIRETTORE

DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. ANTONIO MACCANICO
