

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

17.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 SETTEMBRE 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PEGGIO

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):		espropriazione di immobili da parte dei Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale (1165)	234
Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali (1432);		PRESIDENTE	234, 237, 238, 242, 243
MAGGIONI ed altri: Modifica all'articolo unico del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 marzo 1948, n. 341; concernente il collaudo di lavori pubblici (173);		BORRI	241
MAGGIONI: Norme recanti snellimenti procedurali per la esecuzione di opere pubbliche (174);		CASTIGLIONE	239, 241, 242
ACHILLI ed altri: Norme per lo snellimento delle procedure in materia di esecuzione di opere pubbliche (766);		CASTOLDI	236, 237, 238
LAMORTE: Snellimento delle procedure di collaudo nelle opere pubbliche (919);		CIUFFINI	236, 238, 241, 242
AIARDI e SANZA: Integrazioni all'articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, sulla		GIGLIA, <i>Relatore</i> 234, 235, 237, 238, 239, 240, 242	
		LAFORGIA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	234, 235, 236 237, 238, 239, 242
		PORCELLANA	238, 239, 240
		ROCELLI	241
		TODROS	235, 236, 237, 239, 240
		VERNOLA	237

La seduta comincia alle 9,20.

GIUFFINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali (1432) e delle proposte di legge: Maggioni ed altri: Modifica all'articolo unico del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 marzo 1948, n. 341, concernente il collaudo di lavori pubblici (173); Maggioni: Norme recanti snellimenti procedurali per la esecuzione di opere pubbliche (174); Achilli ed altri: Norme per lo snellimento delle procedure in materia di esecuzione di opere pubbliche (766); Lamorte: Snellimento delle procedure di collaudo nelle opere pubbliche (919); Aiardi e Sanza: Integrazioni all'articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, sulla espropriazione di immobili da parte dei Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale (1165).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali » e delle concorrenti proposte di legge di iniziativa dei deputati Maggioni ed altri: « Modifica all'articolo unico del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 marzo 1948, n. 341, concernente il collaudo di lavori pubblici »; Maggioni: « Norme recanti snellimenti procedurali per la esecuzione di opere pubbliche »; Achilli ed altri: « Norme per lo snellimento delle procedure in materia di esecuzione di opere pubbliche »; Lamorte: « Snellimento delle procedure di collaudo nelle opere pubbliche »; Aiardi e Sanza: « Integrazione all'articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, sulla espropriazione di immobili da parte del Consorzio per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale ».

Il relatore ha facoltà di illustrare alla Commissione i risultati del lavoro svolto dal Comitato ristretto, cui era stato demandato un più approfondito esame dei provvedimenti in discussione nella seduta del 6 luglio 1977.

GIGLIA, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Comitato ristretto, al termine di un lungo e particolareggiato esame, ha elaborato un nuovo testo, che viene oggi portato alla nostra attenzione, e che contempla delle ipotesi alternative in ordine ai punti sui quali il Governo si è riservato di prendere posizione, una volta sciolte le residue riserve derivanti dal parere condizionato espresso dalla I Commissione affari costituzionali. Mi riferisco in particolare all'articolo 5, ex articolo 3 dell'originario testo governativo, dal quale la I Commissione aveva chiesto l'eliminazione di ogni riferimento ai TAR; gli articoli 7 e 10, ex articoli 5 e 8 rispettivamente del disegno di legge, per i quali la suddetta Commissione ha chiesto la sostituzione della parola « prefetto » con « commissario del Governo »; all'articolo 22 - ex articolo 16 - del disegno di legge relativo ai controlli da parte della Corte dei conti e del quale la stessa Commissione ha chiesto la soppressione. Se il Governo scioglierà le proprie riserve in modo tale da consentirci di non rinviare il nuovo testo formulato alla I Commissione affari costituzionali, penso che potremo continuare questa mattina stessa l'esame del provvedimento; altrimenti si rende opportuno rimettere alla I Commissione i testi degli articoli citati, per il parere di competenza.

LAFORGIA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Per quanto riguarda il problema dei compiti o delle funzioni da attribuire ai TAR, di cui all'articolo 5, ex articolo 3 del disegno di legge, il Governo - pur convinto che tali funzioni non interferiscano in alcun modo nelle competenze regionali - non fa del punto in discussione una questione insuperabile, sempre che la Commissione condivida l'opportunità di non attribuire dei compiti, sia pure in una delle ultime fasi del procedimento di attuazione di opere pubbliche, ai tribunali amministrativi regionali. In quest'ipotesi il Governo, ripeto, è disponibile ad accogliere un testo in cui non si faccia menzione dei TAR, quali organismi di intervento in questo ambito. In questo senso il Governo è favorevole alla seconda versione dell'articolo 5 proposta dal Comitato ristretto.

Per quanto riguarda la questione relativa ai pareri di cui all'articolo 5 dell'originario testo del disegno di legge, oggi ar-

ticolo 7 del testo elaborato dal Comitato ristretto, il Governo propone alla Commissione di sopprimere l'ultimo e penultimo comma, risultando essi del tutto pleonastici. Quanto all'articolo 10, ex articolo 8 del disegno di legge, il Governo ritiene più opportuno mantenere la dizione originaria, potendo la formulazione proposta dal Comitato ristretto generare equivoci interpretativi e l'erroneo convincimento che un ufficio dello Stato possa essere assoggettato a leggi regionali.

TODROS. Era proprio questo il punto che noi intendevamo mettere in evidenza con la sostituzione dell'espressione « leggi vigenti » con « leggi nazionali e regionali »; intendevamo cioè richiamare l'attenzione sul valore di certe norme regionali.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Per quel che riguarda poi l'aggiunta, sempre al primo comma dell'articolo 10, dell'espressione « o la soppressione dei suddetti atti o pareri », desidererei fare osservare che con il provvedimento in esame noi non intendiamo ipotizzare la soppressione del parere, ma soltanto regolamentare l'espressione del parere medesimo, rendendolo non più obbligatorio se espresso dopo i termini stabiliti.

L'espressione suddetta mi sembra, pertanto, pleonastica dal momento che automaticamente, se il parere non viene espresso in tempo, le procedure vanno ugualmente avanti.

Nel parere della Commissione affari costituzionali si propone che i compiti che nel presente articolo venivano assegnati al prefetto vengano assegnati al commissario del Governo, non ad un commissario *ad acta*, ma a quel commissario che rappresenta il Governo in ciascuna regione.

Al di là di una precisa scelta politica, io ritengo che delle incombenze previste dal presente provvedimento debba essere incaricato il prefetto, soprattutto attesa la mancanza di strutture, uffici e organico del commissario del Governo.

GIGLIA, *Relatore*. Se si tiene conto che addirittura per la prima volta, al quinto comma dell'attuale articolo 10, si fa riferimento all'accertamento di eventuali responsabilità patrimoniali, il che può essere attuato soltanto se l'organo competente è vicino e non lontano, mi sembra che, a

differenza del commissario di Governo, il prefetto consenta forme di stimolo più diretto e immediato.

Questo principio, soprattutto dal punto di vista della celerità, è fondamentale, ed occorre che la Commissione affari costituzionali rimediti sul parere originariamente espresso in merito.

Altrettanto opportuna mi pare l'eliminazione al penultimo comma — ove si fa riferimento agli enti e società che gestiscono servizi pubblici — delle parole: « d'interesse nazionale ».

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Per quanto riguarda l'articolo 22, ex articolo 16 dell'originario disegno di legge governativo, la I Commissione affari costituzionali ne ha proposto la soppressione, motivandola con il fatto che il suo contenuto « forma oggetto di autonomo e più generale provvedimento (disegno di legge n. 1021), presentato alla Camera e deferito alla competenza primaria della stessa Commissione. Si tratta di un'osservazione che il Governo non ritiene tale da giustificare la soppressione di tale articolo, anche tenendo presente che il non prevedere nel contesto del presente provvedimento l'intervento della Corte dei conti, stabilendo norme accelerative, costituisce una limitazione che non ha una ragione plausibile. Del resto, la I Commissione affari costituzionali, quando esaminerà il succitato disegno di legge, potrà legiferare meglio e più compiutamente di noi. Il Governo insiste pertanto sul mantenimento dell'attuale articolo 22, poiché non vede il motivo di eliminare dei meccanismi che provocano un'indubbia accelerazione delle procedure.

TODROS. Nel rinviare il testo alla I Commissione affari costituzionali per il parere di competenza possiamo precisare che, in attesa che diverse disposizioni disciplinino in altro modo la materia in questione, preferiamo mantenere l'articolo 22 per il suo contenuto accelerativo delle procedure.

GIGLIA, *Relatore*. Per quanto riguarda l'articolo 10, ex articolo 8 del disegno di legge originario, dovremo inoltre specificare alla medesima Commissione che intendiamo lasciare la menzione del prefetto (anziché sostituirvi quella del commissario governativo, come ci è stato suggerito) per ragioni di funzionalità, essendo questo l'or-

gano amministrativo di coordinamento, ed il più vicino alle zone periferiche.

Circa l'articolo 5, ex articolo 3, poi, pur accogliendo la sostanza delle osservazioni avanzate dalla I Commissione affari costituzionali, riteniamo opportuno mantenere il terzo comma, concernente i tribunali amministrativi regionali, sempre alla luce della esigenza di produrre un'accelerazione procedurale, nell'interesse dei singoli.

CIUFFINI. Desidererei una precisazione in ordine al primo comma del nuovo testo dell'articolo 3. Esso recita: « Le operazioni di cui agli articoli 7 e 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, preordinate all'esecuzione delle opere di cui all'articolo 1 della presente legge, sono autorizzate nell'ambito della rispettiva competenza, dalle autorità indicate dall'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 ». Mi sembra che tale comma sia sostitutivo di alcuni emendamenti, già sottoposti all'attenzione del Comitato ristretto, che si ponevano la finalità di consentire l'accesso nei terreni per rilievi e saggi geognostici, in relazione sia alle opere pubbliche, sia all'effettuazione o alla necessità di formazione di piani particolareggiati, esecutivi, tanto della legge n. 167 che di altre disposizioni legislative. Ora, può darsi che i citati articoli 7 e 16 della legge n. 2359 su richiamata si riferiscano a questo, ma in ogni caso i piani particolareggiati esecutivi e quelli particolareggiati di edilizia economica e popolare non sono quelli cui ci si riferisce all'articolo 1, e quindi vanno richiamati. Vorrei quindi innanzitutto conoscere l'ampiezza del riferimento operato con gli articoli richiamati, al fine di proporre eventualmente un esplicito riferimento anche alla formazione degli strumenti urbanistici attuativi.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. È evidente che gli articoli 7 e 16 della legge n. 2359 del 1865 attengono alle opere preliminari ai procedimenti di espropriazione ordinati ai fini dell'attuazione delle opere pubbliche.

CIUFFINI. Ma io mi riferivo alla progettazione, cioè a qualcosa che è ancora a monte dell'espropriazione.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. La progettazione è legata alla fase dell'espropriazione, perché, per

espropriare, bisogna fare degli accertamenti, onde vedere se l'area da espropriare è conforme alle esigenze della progettazione.

CIUFFINI. Ma può darsi che, in rapporto ai saggi e ai rilievi che vengono effettuati, si decida di non espropriare.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Certamente. Ma tutte queste fasi preliminari alla progettazione e all'espropriazione sono già previste negli articoli della legge n. 2359 del 1865, ed affidate alla competenza specifica di vari organi.

TODROS. Tutte queste disposizioni vengono però a riguardare solo la presente legge e non in genere i piani particolareggiati d'attuazione. Occorre pertanto estenderne la portata oltre il provvedimento in questione.

CASTOLDI. Faccio osservare che questa materia formava oggetto di un nostro emendamento, a suo tempo sottoposto al Comitato ristretto, che costituiva un'esplicitazione di quanto abbiamo concordemente deciso, sicché non è opportuno disattenderlo.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Come è possibile, ad esempio, prevedere, così come si propone nell'emendamento del gruppo comunista, che per un'opera progettata dallo Stato si debba fare riferimento ad un atto autorizzativo del sindaco? Questo può valere quando ci siano competenze di tipo comunale.

TODROS. Se l'osservazione del Governo si limita solo a questo aspetto, si può aggiungere che per le opere dello Stato è necessaria l'ordinanza del prefetto.

Volevo anche sottolineare il fatto che il riferimento agli articoli 7 e 16 della legge n. 2359 del 1865 è inutile, in quanto si tratta di un vecchio testo legislativo che mal si adatta alle mutate esigenze del settore.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Nell'emendamento del gruppo comunista è detto che l'opera pubblica presuppone l'esistenza di piani particolareggiati.

CIUFFINI. Nonché le operazioni connesse alla formazione di strumenti urbanistici attuativi.

GIGLIA, *Relatore*. Ma tutto questo è contemplato dagli articoli 7 e 16 della legge n. 2359 del 1865.

CASTOLDI. Per quanto riguarda l'attuale articolo 4, *ex* articolo 2-*bis*, vorrei far presente che, oltre al potere di autorizzazione o di concessione di attraversamento, bisognerebbe prevedere anche quello di sottopasso.

GIGLIA, *Relatore*. La parola « attraversamento » indica qualunque direzione.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Si tratta pur sempre di attraversamento.

Per quanto riguarda l'articolo 9, *ex* articolo 7, avrete notato che dal terzo comma è stato soppresso il riferimento all'ANAS, essendo stato inserito nell'apposito capo II del provvedimento, relativo alle disposizioni concernenti l'ANAS.

PRESIDENTE. Sinteticamente mi pare si possa dire che sarebbe necessario chiedere un nuovo parere della Commissione affari costituzionali in ordine all'attuale stesura degli articoli 5, *ex* articolo 3, 7, *ex* articolo 5, 10, *ex* articolo 8, 22, *ex* articolo 16, e 26.

Per quel che riguarda l'attuale articolo 5, la Commissione, infatti, ritiene più opportuno conservare l'originaria dizione dell'ultimo comma che recita: « Le ordinanze emesse dal TAR ai sensi dell'articolo 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono immediatamente appellabili al Consiglio di Stato ».

Così facendo, infatti, manterremo inalterate le competenze dei vari organi accelerando ugualmente i tempi di decisione.

Il nodo più importante da sciogliere credo sia quello riguardante il commissario di Governo di cui si parla all'articolo 8, *ex* articolo 10.

La Commissione affari costituzionali ha suggerito di sostituire il prefetto con il commissario di Governo: questo potrebbe costituire un elemento di ritardo nell'espletamento delle procedure dal momento che il commissario di Governo non dispone di strutture amministrative e di uffici propri. Faccio pertanto presente ai colleghi che il relatore per la I Commissione, su nostro invito, è qui presente per fornire ulteriori chiarimenti.

VERNOLA, *Relatore per la I Commissione*. Devo precisare che la proposta della Commissione affari costituzionali in merito all'articolo 8 voleva avere soltanto un significato politico e voleva introdurre un principio innovativo in materia.

Sotto il profilo costituzionale non esiste alcun problema per il mantenimento della competenza del prefetto; mi rendo conto, infatti, che la sostituzione di quest'ultimo con il commissario di Governo potrebbe creare qualche intoppo dal punto di vista pratico.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il problema è abbastanza delicato, perché andiamo ad intrometterci nei rapporti tra le diverse amministrazioni.

PRESIDENTE. Anche per quel che riguarda l'articolo 22, *ex* articolo 16, noi saremmo del parere di mantenere il testo originario, altrimenti non si otterrebbe quello snellimento delle procedure al quale mira il progetto di legge.

VERNOLA, *Relatore per la I Commissione*. La Commissione affari costituzionali ha espresso il proprio parere considerando il fatto che al più presto sarà esaminato il disegno di legge per la semplificazione dei controlli della Corte dei conti.

TODROS. Noi dobbiamo approvare il progetto di legge oggi al nostro esame. Nel momento in cui verrà approvato l'altro disegno di legge si modificheranno le norme che verranno a trovarsi in contrasto con quest'ultimo.

PRESIDENTE. Invieremo pertanto alla Commissione affari costituzionali la nuova stesura degli articoli 5, 7, 10, 22 e 26, con un'annotazione scritta di tutte le osservazioni fatte nel corso di questa seduta, facendo presente che, alla luce di queste ultime, si rende opportuna l'emanazione di un nuovo parere.

TODROS. Penso sia opportuno anticipare in questa sede qualcosa in merito alla questione della revisione dei prezzi affrontata nel nuovo disegno di legge n. 1000-*bis* proposto dal Governo.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo si è reso conto

che il fatto di stabilire in modo preciso l'ammontare dell'anticipazione poteva essere un dato negativo.

L'anticipazione, infatti, fa riferimento ad una norma che prevede la facoltà della pubblica amministrazione di realizzare anticipazioni fino ad oggi nella misura del 50 per cento, ora ridotte, con decreto in corso di emanazione da parte del Ministero del tesoro, su richiesta del Ministero del lavoro, al 30 per cento. Probabilmente non si esclude questa anticipazione, per quanto la situazione di mercato possa averne ulteriormente ridotto il potere d'acquisto. Ecco perché stabilire per legge il *quantum* è un fatto negativo.

GIGLIA, *Relatore*. Ho accettato l'emendamento proposto dal Comitato ristretto tendente a limitare la trattativa privata, tuttavia mi pare che l'aggiunta « e per non più di una volta » al primo comma di questo articolo 11 sia molto limitativa e tale da stravolgere anche quello spirito accelerativo che informa tutto il provvedimento in discussione, con riferimento anche all'edilizia scolastica e all'edilizia sanitaria.

CIUFFINI. Posso anche capire lo spirito che muove il collega Giglia nell'avanzare queste perplessità, ma devo fargli rilevare che in tal modo noi risolveremmo un problema, ma ne creeremmo un altro! Con il meccanismo di aggiudicazione senza limitazioni, infatti, può accadere che una ditta iscritta per un appalto determinato si trovi ad eseguire quello previsto nel bando di gara per l'appalto dei lavori del primo lotto.

PORCELLANA. A me pare che la questione sollevata dal collega Giglia non sia fuori luogo. Dovrebbe anzi essere precisato nel provvedimento in esame che la ditta che si è aggiudicata la gara per l'appalto dei lavori del primo lotto possa aggiudicarsi anche i successivi, dato che ogni lotto viene individuato per suo conto. Non si può limitare la possibilità per una impresa di aumentare la sua quota.

Quello che mi pare invece vada riportato in termini equitativi cogliendo l'occasione offerta dalla presente normativa è il collegamento, che si configura in termini di illecito arricchimento, tra anticipo e revisione prezzi: bisogna dire cioè chiaramente che la parte anticipata non può essere soggetta a revisione prezzi.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. In tal modo si darà il via a una serie notevole di contestazioni e a un contenzioso senza fine.

CIUFFINI. Concordo con quanto detto dall'onorevole Porcellana a proposito della revisione dei prezzi. In sostanza, si vuole ottenere un risultato accelerativo, a fronte del meccanismo in atto che, invece, ha un effetto « perverso » — come oggi si dice — in quanto l'impresa incassa il suo 50 per cento di anticipazione, e quindi cerca con qualsiasi pretesto di arrestare i lavori, affinché maturi la revisione prezzi, ed intanto gode degli interessi sulle somme già incassate, godendo comunque di una certa disponibilità finanziaria di cui avvalersi.

PRESIDENTE. Questo meccanismo andrebbe esaminato nel presente contesto, in quanto affrontiamo il problema dello snellimento delle procedure.

CASTOLDI. Faccio presente che il gruppo comunista aveva proposto una modifica in questo senso.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Mi vedo costretto a ritornare sull'argomento per chiarire un aspetto di fondo. Nessuno contesta l'aspetto cosiddetto « perverso » provocato dal meccanismo dell'anticipazione e della revisione prezzi, ai fini generali dell'attuazione di opere pubbliche e dell'oculata spesa del pubblico denaro. Il Governo è di ciò consapevole, tant'è vero che si è adoperato affinché fosse corretta quella parte di questo meccanismo che più facilmente poteva esserlo: mi riferisco alla fase dell'anticipazione, che ha appunto formato oggetto di un decreto governativo. Tutti i problemi concernenti la revisione prezzi sono ancora in corso di studio e sottoposti ad attenta valutazione.

Vorrei poi osservare che non si può assumere come principio il fatto che introdurre una norma di questo genere significherebbe *ipso facto* accelerare l'iter di esecuzione dei lavori pubblici, in quanto in tal modo verrebbe meno per l'imprenditore l'interesse a ritardare i lavori stessi, onde fruire del maggior vantaggio derivante dalle anticipazioni: infatti, tutti i lavori in corso sono stati aggiudicati sulla base di disposizioni che prevedono determinate an-

tipizzazioni e determinati meccanismi di revisione prezzi, ed è quindi impensabile di poter modificare il sistema con una norma di legge *ex tunc* e non *ex nunc*. Tutto ciò causerebbe un ampio ed aspro contenzioso che sortirebbe l'effetto contrario, cioè non già di accelerare, ma di ritardare l'esecuzione delle numerose opere pubbliche che desideriamo siano al più presto ultimate.

CASTIGLIONE. Allora, facendo tale ragionamento, non stabiliremo mai delle nuove norme! Questa disposizione, invece, verrebbe ad accelerare tutti i lavori non ancora appaltati; è chiaro, del resto, che la legge non può essere retroattiva: questo non occorre precisarlo, facendo parte dei principi generali del diritto.

TODROS. Ricordo poi che abbiamo già stabilito un'accelerazione per l'acquisizione delle aree; è chiaro — lo ripeto anch'io — che una norma del genere non ha valore retroattivo, e penso che nemmeno il collega Porcellana intendesse configurarla in questo senso. La presente legge deve accelerare gli appalti di una serie di opere ancora da assumere; del resto, lo stesso Governo, con il disegno di legge n. 1000 — riduttivo rispetto alla proposta dell'onorevole Porcellana — ha prospettato che la revisione prezzi sia calcolata sull'anticipazione solo per la parte dei massimali, e non anche della manodopera. In questo momento noi potremmo accogliere l'impostazione del Governo, stabilendo che la revisione prezzi non scatti per il 50 per cento concernente l'approvvigionamento. Che questa disposizione acceleri l'esecuzione dei lavori è fuori di dubbio, ed inoltre essa non ha l'effetto negativo prospettato dall'onorevole sottosegretario, perché è una norma che vale da oggi in poi, e di cui l'impresa sarà a conoscenza al momento dell'appalto. I colleghi conoscono casi come quello delle carceri di Torino, i cui lavori sono stati appaltati con il sistema dell'anticipazione al 50 per cento e della revisione prezzi; l'impresa incaricata ha cominciato i lavori due anni e mezzo dopo, appigliandosi a questioni formali, e così le carceri sono venute a costare il 100 per cento in più, dal momento che i prezzi, in tutto questo periodo, sono aumentati appunto del 100 per cento.

LAFORGIA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Su questo siamo d'accordo. Ma l'atto che deve aver valore per il futuro concerne una complessa materia: infatti, se è facilissimo il meccanismo per regolare le anticipazioni, in quanto basta un decreto, la revisione prezzi viceversa presenta una molteplicità di aspetti che vanno attentamente valutati.

PORCELLANA. Non è il meccanismo della revisione prezzi che viene messo in gioco. Io dico solo che se un'impresa appalta, poniamo, per cento, il cinquanta lo ha già subito, e questo cinquanta non subisce le variazioni del mercato; ora, la revisione prezzi gioca solo sul cinquanta e non sul cento.

GIGLIA, Relatore. Il collega Porcellana ha allargato il discorso ad un argomento che, dopo aver formato oggetto di una lunga discussione in sede di comitato ristretto, era stato accantonato, e ciò solo perché si era deciso di avere un quadro più preciso e chiaro della situazione legislativa in materia, tenendo anche conto del decreto governativo di cui si è parlato, con il quale l'anticipazione massima, prevista dal vecchio « decreto Malagodi », viene fissata a non più del 20 per cento.

LAFORGIA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Si tratta del 30 per cento.

GIGLIA, Relatore. Questa difformità di notizie ancor più deve indurci a procedere con calma, senza improvvisazioni. Il Governo ci ha poi presentato, ieri sera, una nuova edizione del disegno di legge n. 1000 (che, fra l'altro, non era stato ieri preso in alcuna considerazione, e pertanto non vedo a cosa sia dovuto questo cambiamento di posizioni), nel quale si dice che per la parte relativa alle anticipazioni non vale la revisione prezzi limitatamente alla manodopera e ai noli. È evidente che questa situazione va sottoposta a controllo ed a verifica e devo dire che non sono contrario ad inserire una disposizione di questo genere nel contesto del disegno di legge n. 1000 che fra breve la nostra Commissione esaminerà. È chiaro, infatti, che la revisione va rivista alla luce di considerazioni che riguardano, ad esempio, la revisione prezzi di enti che non concedono anticipazioni. E tut-

ta da considerare, poi, la questione alla quale accennavo prima e cioè se la revisione debba essere estesa anche ad altre voci.

Non v'è dubbio, comunque, che l'aver portato dal cinquanta al venti per cento la quota di anticipazioni creerà degli scompensi nel meccanismo generale degli appalti. Inoltre, sono dell'avviso che un discorso di questo genere privilegerà i settori che hanno maggiori disponibilità finanziarie e che non è comunque giusto inserire l'intero meccanismo in una situazione di accelerazione perché evidentemente questo comporterebbe una situazione completamente nuova.

Rispetto, poi, all'emendamento presentato dal gruppo comunista mi è stato fatto osservare che l'espressione « non più di una volta » non avrebbe certamente sortito effetti positivi nei confronti di alcune opere tradizionalmente finanziate per lotti e che, in tal modo, non avrebbero goduto di alcuna assicurazione di finanziamento complessivo, come in genere accade.

TODROS. Lascerei per un momento da parte l'ultima osservazione del relatore, onorevole Giglia, per riprendere quanto poco fa diceva il collega Porcellana, che, essendo un amministratore, sa cosa succede in questo campo.

Vorrei dire innanzitutto che noi accettiamo di non parlare in questa occasione della definizione della percentuale; a questo penserà il Governo con apposito decreto che noi ci riserviamo di vagliare. Infatti l'emendamento proposto dal Governo al disegno di legge n. 1000 non parla di modifica o riduzione della percentuale. A mio avviso, comunque, la percentuale di anticipazione poteva avere effetto in un determinato momento, ma oggi tale effetto è notevolmente diminuito.

Qui cosa si afferma? Che indubbiamente l'anticipazione offre dei vantaggi, in quanto permette, considerati i tempi che in genere i lavori comportano, di godere degli interessi dell'anticipazione; non solo, ma per la parte che riguarda acquisizione di materiale non scatta neanche la revisione prezzi. Le ditte d'ora in poi sapranno che appaltando riceveranno una cifra pari al cinquanta per cento oggi ed al venti per cento domani e che su quella cifra non scatta la revisione prezzi. Si tratta indubbiamente di una norma che, lungi dal portare elementi di turbativa, produrrà notevoli accelerazioni

nei lavori in quanto le imprese saranno interessate a limitare al minimo i ritardi.

Date queste premesse, mi pare che poca importanza abbia il fatto che sull'argomento il Comitato ristretto avesse deciso di sopprassedere. Mi sembra opportuno invece che, dopo essersi accordati con il Governo e con i rappresentanti dei vari gruppi, la materia venga reintrodotta al fine di evitare costi troppo alti delle opere, illeciti arricchimenti e tutte le altre conseguenze negative che conosciamo.

GIGLIA, *Relatore*. Il problema non è quello di illeciti arricchimenti, perché nessuno vuole ovviamente farsi difensore di fenomeni di questo genere.

Il problema è che non si può nello stesso tempo abbassare dal 50 al 20 per cento l'anticipazione ed eliminare la revisione prezzi.

Ripeto, comunque, che sono favorevole ad introdurre questo concetto nel provvedimento, purché si verifichi preventivamente se il meccanismo della revisione debba essere limitato alla manodopera ed ai noli o debba estendersi anche ad altre voci.

PORCELLANA. Mi dispiace di essere stato l'involontaria causa di questa discussione, ma, dal momento che ormai essa è avvenuta, vorrei esprimere la mia opinione partendo dalla situazione odierna del settore.

Oggi l'anticipazione è discrezionale in quanto è facoltativa, tanto che solitamente lo Stato concede l'anticipazione, mentre gli enti locali a volte la concedono, a volte no.

Personalmente ritengo che sia opportuno inserire questo principio in una legge di accelerazione delle procedure. Non è posto in gioco, infatti, il meccanismo previsionale e non si fa riferimento agli appalti già in corso avvenuti nell'ambito della legge vigente. E non è in gioco neppure la percentuale delle anticipazioni. Ciò che interessa è non che si accelerino da un punto di vista formale le procedure, bensì dal punto di vista sostanziale i lavori.

Viene meno, infatti, l'interesse della ditta a ritardare i lavori una volta ottenuta l'anticipazione. Non dimentichiamo che stiamo parlando di gruppi che hanno come fine lecito il profitto.

Inoltre la possibilità di ridurre il costo del lavoro determina la possibilità per la amministrazione di acquisire nuovi lavori.

A mio avviso occorrerebbe inserire gli stessi principi di cui all'articolo 17 del disegno di legge n. 1000 senza il riferimento all'aumento del costo della mano d'opera e specificando che la revisione dei prezzi contrattuali può essere accolta soltanto per la quota non relativa all'importo anticipato.

L'introduzione di un simile principio non credo tolga qualcosa al senso del progetto di legge; al contrario accelera i lavori ed elimina possibili discrezionalità in una materia già per sua natura scottante.

BORRI. Credo di aver capito che i due punti fondamentali sui quali si discute siano in primo luogo il problema della percentuale di anticipazione ed in secondo luogo l'esclusione della possibilità di revisione dei prezzi sulla parte anticipata.

Come giustamente faceva notare il collega Porcellana il fine è quello di eliminare ogni possibile discrezionalità: se introduciamo una norma che stabilisce che nella lettera di invito si fa obbligo, da parte della amministrazione appaltante, di specificare se ed in quale misura si intende dare un'anticipazione, credo che faremmo un grosso passo avanti e metteremmo le imprese in condizioni di parità al momento di fare l'offerta. Il problema stesso della anticipazione verrebbe a cadere perché verrebbe compresa nel contenuto economico dell'offerta.

ROCELLI. Condivido la proposta avanzata testé dal collega Borri, così come concordo con quanto detto dal collega Porcellana anche se nutro dei dubbi in merito alla conclusione del suo discorso. Se non ho capito male egli intenderebbe estendere, al di là del disposto dell'articolo 17 del disegno di legge n. 1000 sul piano decennale, la possibilità che non sia riconosciuta la revisione prezzi neppure per la mano d'opera, per i noli, nonché per i materiali.

Si tratta certamente di argomenti che vanno approfonditi, dal momento che è vero che occorre differenziare i tipi di intervento in quanto l'incidenza che ha la mano d'opera in un'opera pubblica è diversa da quella che ha in opere di edilizia residenziale.

La proposta avanzata dall'onorevole Borri credo che potrebbe avere degli effetti calmieranti dal momento che pone gli imprenditori su un piano di parità e non lascia discrezionalità alle amministrazioni che devono concedere le anticipazioni, oltre a

conferire una maggiore economicità all'offerta.

CASTIGLIONE. Le argomentazioni portate avanti dall'onorevole Giglia si riferiscono ad un problema che non scaturisce direttamente dal progetto di legge oggi al nostro esame: il discorso sulla modifica delle percentuali di anticipazioni non ha motivo di essere fatto in questo contesto.

Il problema è quello di evitare illeciti arricchimenti; si tratta di un principio che non può essere limitato ad un solo progetto di legge e del quale bisogna tener sempre conto quando si affronta l'argomento dell'edilizia.

Con il disegno di legge oggi al nostro esame intendiamo snellire delle procedure e sbloccare delle opere pubbliche che sono ferme da tempo: con la modifica all'articolo 1 abbiamo eliminato delle remore di ordine urbanistico; vogliamo ora mantenere un meccanismo che sappiamo perverso? Dal punto di vista politico si tratta di una cosa inconcepibile! È una responsabilità politica che non ci sentiamo di assumere! Esiste questo meccanismo di illecito arricchimento; abbiamo, pertanto, il dovere politico di introdurre un meccanismo diverso che impedisca questo illecito arricchimento!

Per quel che riguarda le due possibili soluzioni, desidero dire che, secondo me, quella proposta dal Governo è più limitativa perché impedisce l'aumento di prezzo soltanto sulla parte non riguardante la mano d'opera. Condivido, al contrario, l'impostazione data al problema dal collega Porcellana perché consente effettivamente di anticipare l'avvio dei lavori, e perché inoltre sarebbe difficile discriminare di fatto la parte da attribuire alla manodopera da quella che è specificamente di mezzi. Tutte le imprese per avere l'anticipo avrebbero interesse a dimostrare che tutte le spese sono andate in manodopera e che i materiali invece sono stati acquistati a credito.

ROCELLI. Ci sono delle tabelle fisse!

CIUFFINI. Vorrei aggiungere alcune considerazioni in rapporto a ciò che è stato osservato poc'anzi dai colleghi Giglia, Borri e Rocelli.

Innanzitutto, il Comitato ristretto non ha ritenuto di inserire all'interno di questo provvedimento un principio stabilito da un altro provvedimento, il n. 1000-bis, presentato dal Governo successivamente...

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Successivamente al testo approvato dal Comitato ristretto.

GIGLIA, *Relatore*. Questa è la dimostrazione che i Comitati ristretti non servono a niente.

CIUFFINI. Il Comitato ristretto ha ritenuto di soprassedere in merito alla problematica cui faceva riferimento l'onorevole Porcellana per difficoltà di stesura. Successivamente, ci siamo trovati di fronte all'articolo 17 che supera le difficoltà perché attua in maniera abbastanza elegante una soluzione rapida del problema. Con questa formulazione, ove si faccia luogo ad anticipazioni nella misura prevista attualmente del 50 per cento, non si ha più diritto alla revisione prezzi dei materiali. Il che risponde alla logica precisa secondo la quale con i capitali anticipati si deve procedere all'acquisto dei materiali, e per i quali quindi non ha più senso parlare di revisione prezzi.

A questo punto, se venisse approvato l'articolo 17 del disegno di legge n. 1000, gli interessi della amministrazione e gli interessi delle imprese verrebbero a coincidere mentre adesso divergono in maniera assoluta.

Quanto alla discrezionalità, essa andrebbe lasciata in tempi successivi; se venisse però approvata questa norma che prevede la discrezionalità, non dovrebbe più essere a favore delle imprese, ma dovrebbe spettare allo Stato in modo da favorire contemporaneamente l'utente e l'ente.

In questo modo a me pare che le perplessità del collega Borri possano cadere, mentre credo che vada ribadita con forza la volontà di introdurre con questo provvedimento un meccanismo che da ora in poi impedisca il perpetuarsi di quelle perversità che tutti abbiamo riscontrato.

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Anche per evitare che il dibattito possa proseguire in tempi lunghi, vorrei precisare in maniera definitiva che il Governo è perfettamente consapevole e quindi concorde sulla valutazione che vi è un effetto perverso nel meccanismo delle anticipazioni. Questo meccanismo è oggetto di studi e di revisioni da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed è in corso di predisposizione una tabella parametrica. Ho però delle perplessità circa

l'inserimento « a sorpresa » di questa tabella in questo provvedimento di legge, pur avendo premesso che il Governo è d'accordo sulla opportunità di giungere ad un nuovo assetto della materia in tempi brevi.

È noto infatti che questo è un meccanismo estremamente delicato e di esso ignoriamo gli effetti in relazione ad una norma frettolosamente adottata. Com'è noto, il meccanismo di revisione prezzi non procede attraverso un metodo analitico ma procede attraverso un sistema di tabelle parametriche: si stabilisce il costo di una opera e poi lo si ripartisce in quattro voci.

CASTIGLIONE. Che ragione politica c'è di non proporre qui quello che è stato proposto per il provvedimento n. 1000?

LAFORGIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Rispetto ai tempi di esame del testo del 1000-bis si ritiene di poter giungere ad avere elementi di giudizio tali per cui si può pervenire ad una nuova formulazione.

Questo provvedimento di legge, comunque, è bene che vada avanti perché quanto previsto nel provvedimento n. 1000-bis è di carattere generale. Quando il problema sarà esaminato in tutti i suoi aspetti, allora si potrà accogliere la soluzione indicata. Non vedo perché oggi, con una simile urgenza, si debba introdurre una normativa in un articolato che è stato, invece, esaminato in un diverso contesto.

PRESIDENTE. Penso che a questo punto, avendo già invitato la I Commissione affari costituzionali a riunirsi per le ore 12, possiamo sospendere la seduta, per formulare la nuova richiesta di parere alla stessa Commissione. Faremo presente che ci sembra opportuno il mantenimento dell'attuale formulazione degli articoli 5, ex 3, 10, ex 8, 22, ex 16, e 26 che riteniamo meglio rispondente all'esigenza di funzionalità e di celerità nelle procedure, cui vuole appunto rispondere il testo in esame.

CASTIGLIONE. Credo che, prima di procedere alla sospensione, potremmo anche formalizzare gli emendamenti che intendiamo presentare.

GIGLIA, *Relatore*. Non lo ritengo opportuno, onorevole Castiglione, in quanto i

VII LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 28 SETTEMBRE 1977

nostri lavori, seppure svolti in sede legislativa, sono stati portati avanti questa mattina in modo completamente informale, quasi si trattasse di un Comitato ristretto. Gli emendamenti verranno presentati ed esaminati quando torneremo a riunirci per discutere l'articolato.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può allora rimanere stabilito che il seguito della discussione, in attesa del nuovo parere da parte della I Commissione affari costituzionali, nel testo elaborato dal Comi-

tato ristretto, è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,25.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO