

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

37.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 GIUGNO 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE	PAG.		PAG.
Congedo:			
PRESIDENTE	447		
Disegni di legge (Seguito della discussione):			
Autorizzazione di spesa per lavori di completamento, di demolizione e di manutenzione straordinaria di case per i senza tetto, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (2482)	448		
PRESIDENTE	448, 452,		454
AMODEI			451
CARRA, <i>Relatore</i>			452
CIANCA			448
FULCI			451
RUSSO VINCENZO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>			454
TODROS			454
Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso (Approvato dal Senato) (1493)	454,		462
PRESIDENTE			454, 462
AMODEI			457, 460,
FERRETTI			454
FIORET			461
FULCI			460
RUSSO VINCENZO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>			459
		Proposta di legge (Discussione e approvazione):	
		Senatore ZANNIER: Norme per gli appalti di opere pubbliche mediante esperimento di gara con offerte in aumento (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (2241)	462
		PRESIDENTE	462, 463, 465, 466, 467
		AMODEI	464
		BOTTA	464
		DEGAN, <i>Relatore</i>	462, 465
		RUSSO VINCENZO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	465, 467
		TANI	463
		TODROS	466
		Votazione segreta:	
		PRESIDENTE	468
		 La seduta comincia alle 9,50.	
		CALVETTI, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta precedente.	
		(<i>E approvato</i>).	
		Congedo.	
		PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Achilli.	

Seguito della discussione del disegno di legge: Autorizzazione di spesa per lavori di completamento, di demolizione e di manutenzione straordinaria di case per i senza tetto, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (2482).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Autorizzazione di spesa per lavori di completamento, di demolizione e di manutenzione straordinaria di case per i senza tetto, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 », già approvato dalla VII Commissione permanente del Senato.

Come i colleghi ricordano, nella precedente seduta l'onorevole Carra ha svolto la relazione sul disegno di legge.

Dichiaro pertanto aperta la discussione generale.

CIANCA. Il fatto che la Commissione sia chiamata a discutere su questo disegno di legge suscita in me, e credo anche in altri colleghi, un senso di disagio e, direi quasi, di indignazione. Siamo di fronte ad una ulteriore conferma della carenza, da parte del Governo, di una visione organica e razionale dei problemi attinenti al settore dell'edilizia abitativa; constatiamo, inoltre, la mancanza di un impegno serio in vista dell'attuazione di una politica nuova di programmazione nella costruzione di alloggi per i lavoratori e per la massa dei cittadini che non può accedere all'edilizia privata, a causa dei suoi prezzi proibitivi; non possiamo non rilevare, infine, una totale mancanza di interesse alla conservazione ed al miglioramento del patrimonio edilizio pubblico che, nel corso di questi anni, si è venuto costituendo, e che è stato lasciato in un deplorabile stato di abbandono, forse anche con l'intenzione di creare le condizioni per procedere alla sua liquidazione. Il presente provvedimento, sia pure nella sua limitatezza, sta ad indicare che ogni proposito programmatico, anche in vista di una pura e semplice conservazione del patrimonio edilizio, è completamente fallito. In questo modo sono venuti a cadere tutti gli impegni ed i propositi puntualmente espressi dai vari ministri dei lavori pubblici in occasione delle discussioni sul bilancio o sui gravi problemi connessi con la politica dell'abitazione. Abbiamo tutti presenti le parole che furono pro-

nunziate dall'onorevole Natali, nella sua qualità di ministro dei lavori pubblici, in occasione di discussioni parlamentari — come quella sul bilancio — o nel corso di convegni sul problema della casa organizzati dalla stessa democrazia cristiana o da altre forze politiche (mi richiamo, in particolare modo, al convegno di Bilogna). In quelle sedi erano stati assunti impegni precisi, così da far ritenere che si volesse finalmente impostare in modo nuovo il problema dell'abitazione. Certo, non bisogna dimenticare che propositi del genere venivano espressi in un momento particolare, caratterizzato da una forte tensione sociale e da un grande movimento popolare, da lotte sindacali a carattere unitario, nelle quali la soluzione del problema della casa era considerato uno degli obiettivi primari. Ma oggi, esaminando attentamente la situazione, possiamo constatare come ben poco sia rimasto di tutti quegli impegni, di tutti quei propositi

È accaduto persino che di quei provvedimenti che erano stati annunciati con un certo clamore, come indice di un nuovo indirizzo nella politica dell'abitazione (anche se sul merito di tali iniziative il nostro gruppo aveva assunto una posizione critica) adesso non si parla quasi più. Sulla sorte dei disegni di legge n. 980 e n. 981, circolano, anzi, voci contrastanti: sembra che l'attuale ministro dei lavori pubblici, l'onorevole Lauricella, non voglia impegnarsi a sostenere i provvedimenti presentati dal suo predecessore. In ogni caso, mancano in proposito chiare prese di posizione.

Nel momento in cui si registra il venir meno degli impegni assunti dal Governo, dobbiamo rilevare che il problema dell'abitazione, nel nostro Paese, nulla ha perso della sua gravità ed urgenza. Il movimento popolare ha forse segnato una battuta di arresto, ma sappiamo che sta riprendendo; sappiamo che le confederazioni dei lavoratori, nei loro incontri con il Governo, hanno posto questo problema al primo punto nell'ordine delle rivendicazioni. In molte città nuovi fermenti di lotta si stanno sviluppando, e questo dimostra come il problema della casa sia diventato ormai improcrastinabile e non più risolvibile sulla base di provvedimenti frammentari ed improvvisati.

Per quanto riguarda il disegno di legge n. 2482, che stiamo esaminando, e che reca la firma dell'allora ministro dei lavori pubblici, onorevole Natali, mi pare che esso sia in contraddizione con le posizioni che lo stesso onorevole Natali aveva a suo tempo assunto,

criticando tutto quello che era stato fatto in passato nel settore ed affermando l'esigenza di procedere con una visione più organica e con indirizzi nuovi. In realtà, il provvedimento sottoposto al nostro esame ricalca, né più né meno, la vecchia e stanca linea di interventi parziali, frammentari ed insufficienti, tanto che lo si è definito — benignamente, a mio avviso — « provvedimento-tampone ». Lo stesso relatore, cui dobbiamo dare atto di un certo spirito critico, non ha mancato di rilevarne l'inadeguatezza, esprimendo delle riserve su questo modo di procedere. Peccato, però, che lo spirito critico sia venuto meno quando si è trattato di invitare la Commissione ad approvare il disegno di legge, il quale — secondo l'onorevole Carra — è meglio di niente, dato che stabilisce uno stanziamento a favore di alloggi i quali hanno effettivamente bisogno di manutenzione e di altri interventi urgenti.

A questo punto, però, superando una considerazione del genere, credo che dovremmo esprimere un giudizio sul merito del provvedimento: ed allora bisogna riconoscere che si tratta di una normativa del tutto inaccettabile, di un tentativo non dico di tamponare, ma di rabberciare in qualche modo una situazione veramente deplorabile.

Si propone di spendere due miliardi, ma per fare che cosa? Il titolo della legge mi pare assai vago: per lavori di completamento, di demolizione e di manutenzione di determinati alloggi. Inoltre nel testo del provvedimento si parla anche di pagamento delle indennità di espropriazione del suolo su cui insistono gli alloggi costruiti. È possibile che ci venga presentato un provvedimento così generico, senza indicazioni precise sulle dimensioni della spesa, sugli interventi, sulle modalità di ripartizione dello stanziamento? Il relatore — devo riconoscerlo — ha cercato di darci un quadro dell'entità di questo provvedimento, compiendo una ricerca per farci conoscere il numero degli alloggi in questione e di coloro che ne usufruiscono. Mi sembra che abbia parlato di 7.900 fabbricati per circa 68.200 alloggi, nei quali trovano ricovero 300.000 persone; si fa ascendere a 105 miliardi il valore degli investimenti compiuti in 20 anni, cioè dalla data del primo provvedimento in materia ad oggi. Forse spese di riattamento vero e proprio non sono mai state fatte, si è sempre pensato a costruire. Come è detto nella relazione, si sono spesi nel corso degli anni 105 miliardi di lire per dare alloggio ai senza tetto. Bisognerebbe vedere qual è attual-

mente il valore edilizio di questo patrimonio perché potrebbe darsi che il suo valore sia notevolmente diminuito a causa della fatiscenza, del deperimento delle costruzioni. Valgono le aree, che però devono essere espropriate. Lo stato di questo patrimonio non ci è stato descritto che in termini molto sommari; sappiamo che esso è stato lasciato in completo abbandono e che ormai gli alloggi sono diventati dei veri e propri tuguri. Inoltre questi alloggi sono stati costruiti con carattere provvisorio, per la impellente necessità di dare un tetto a coloro che ne erano privi a causa degli eventi bellici; quindi sono stati costruiti con un rigore economico veramente eccessivo, con dimensioni molto ridotte, senza i servizi necessari, con materiale scadente. Si può immaginare come nel corso degli anni siano diventati dei baraccamenti.

Non ci viene presentato alcun programma per queste abitazioni: si parla di demolizione, ma per costruire che cosa? Si propone di spendere due miliardi senza alcuna indicazione precisa, senza alcun piano; questa somma verrà poi spesa secondo le pressioni di questa o quella regione o provincia, secondo la maggiore o minore capacità di intervento di qualche parlamentare.

Questa somma dovrebbe servire anche per pagare le indennità di espropriazione, la cui entità non è nota. Questo problema dev'essere pur definito, perché si trascina ormai da troppi anni, forse con vantaggio dei proprietari che continuano a mantenere le loro rivendicazioni e, con il passar del tempo, si vedono liquidare somme discrete. Perché non si è intervenuti per superare questo grave problema? Possibile che in venti anni non si sia riusciti a definire l'indennità di espropriazione di questi terreni? Possibile che il contenzioso possa avere una tale durata? Il peso di questa situazione ricade sulla collettività, sui comuni o sullo Stato, mentre ai proprietari si pagano le indennità aumentate di tutti gli interessi, forse anche composti, non si sa su quale base a quale legge.

Vorremmo quindi avere una dimensione del problema e sapere in quale direzione ci si muove per risolvere la questione delle indennità di esproprio.

Si parla poi di completamento, che però è un termine generico; si vogliono forse fornire le abitazioni di certi servizi, di certe attrezzature di cui sono prive? Ma ne vale la pena, trattandosi di alloggi nelle condizioni prima descritte, senza che siano migliorate in concreto le condizioni di vita degli inquilini, cui si finirà per chiedere un au-

mento del canone proprio in conseguenza di queste opere di completamento? Si tratta ormai di veri e propri ghetti, che fanno concorrenza alle vecchie borgate create dal fascismo per i suoi sogni imperialistici, per la sua visione grandiosa secondo la quale si allargava la città e si mandava la povera gente in borgate di Roma, quali quelle di Pietralata o del Quarticciolo.

Anche per quanto riguarda la demolizione e la manutenzione straordinaria, non abbiamo nessuna indicazione precisa. Nel testo del disegno di legge si parla di una commissione, la quale sarà incaricata di accertare le condizioni dei vari edifici, al fine di stabilire quali possano essere opportunamente riparati e quali, invece, debbano essere demoliti. Mi chiedo se un'indagine del genere non potesse essere compiuta negli anni passati, magari senza bisogno di ricorrere ad un organo appositamente istituito, ma servendosi dei provveditorati alle opere pubbliche, oppure affidando tale compito ai comuni. Del resto, è sufficiente una semplice ricognizione da parte dei tecnici per accertare se un alloggio meriti oppure no di essere demolito.

Un altro grave problema riguarda la sistemazione degli inquilini per i cui alloggi si debba procedere alla demolizione. Su questo punto il provvedimento tace completamente. Non si sa, quindi, se queste persone verranno sistemate in alberghi o in altri alloggiamenti precari; questo aspetto del problema non viene minimamente affrontato nel testo del disegno di legge che stiamo discutendo.

A questo punto, vorrei rilevare, per inciso, quella che a mio parere è una grave ingiustizia. Sappiamo che gli inquilini di questi alloggi sono costretti a vivere in un ambiente non certo idoneo; essi tuttavia, per il fatto di fruire di un'abitazione di proprietà di un ente pubblico, non possono accedere ad altri tipi di edilizia economica popolare.

Tutti questi interrogativi, che ci preoccupano e per i quali desidereremmo avere dei chiarimenti, non sembrano interessare il Governo, che ha presentato un provvedimento nel quale è previsto uno stanziamento di due miliardi di lire onde provvedere, genericamente, alla manutenzione straordinaria, ai lavori di completamento e di demolizione ed al pagamento delle indennità di esproprio delle aree. Non è previsto neppure un criterio oggettivo per la ripartizione dello stanziamento globale, non è specificato se si dovrà dare la precedenza alla demolizione, oppure alla ricostruzione, oppure (come sembrerebbe dal

testo del provvedimento) al pagamento delle indennità di espropriazione. In mancanza di criteri precisi, si procederà all'erogazione della somma sulla base del giudizio discrezionale di qualche funzionario, oppure sulla base delle decisioni che il ministro dei lavori pubblici, o qualcuno dei sottosegretari, prenderà in relazione alle diverse sollecitazioni ricevute, e naturalmente senza alcun riscontro con le esigenze reali.

Anche per quanto riguarda il grave problema delle aree di risulta non si può non rilevare una clamorosa indifferenza da parte del Governo, il quale sembra non avere alcuna intenzione di approfondire questo aspetto del problema. Anziché cercare di impostare un discorso coerente sulla destinazione più conveniente da assegnarsi ad un patrimonio di aree edificabili così rilevante, si preferisce seguire la vecchia strada, vendendo i terreni sia pure, questa volta, ad enti che provvedono alla realizzazione di edilizia economica e popolare. E pensare che un simile patrimonio di aree potrebbe costituire l'occasione più propizia per dare inizio alla ristrutturazione di certi ambienti, ad esempio utilizzando tali aree per la realizzazione delle infrastrutture civili previste dai piani regolatori o dai piani particolareggiati!

In altre parole, lo Stato si uniforma al tipo di politica seguito dagli Istituti autonomi per le case popolari, i quali, man mano che procedono alla demolizione degli edifici fatiscenti, vendono le aree di risulta (le quali hanno intanto acquisito un valore commerciale non indifferente), realizzando così una specie di finanziamento dei propri programmi. E quanto sta facendo l'Istituto autonomo per le case popolari di Roma, il quale sta tentando di alienare un cospicuo patrimonio edilizio, situato quasi al centro della città, precisamente a Testaccio, al fine di alimentare i futuri programmi di costruzione. In questa situazione, il cittadino che fruisce di un alloggio economico o popolare viene destinato a fare il pioniere: gli viene assegnato un alloggio in una determinata zona, costringendolo spesso a compiere sacrifici non indifferenti; poi, quando la stessa zona ha acquistato una nuova dimensione edilizia ed urbanistica, si procede alla demolizione ed alla vendita delle aree, il cui prezzo nel frattempo è lievitato in modo rilevante. Debbo dire che un simile modo di procedere mi sembra del tutto inaccettabile.

Pertanto, per quanto attiene alla destinazione delle aree di risulta, il nostro gruppo non approva il meccanismo stabilito nell'arti-

colo 3, e si riserva di presentare un emendamento a questo riguardo.

In conclusione, noi siamo in attesa di avere, se possibile, dei chiarimenti, in ordine ai rilievi formulati. Fin da adesso, però, affermiamo in modo chiaro che, quali che possano essere le precisazioni che ci verranno fornite, esse non potranno modificare le caratteristiche peculiari del provvedimento in esame, e cioè la mancanza di una visione organica e di un serio intendimento di dar corso ad una politica nuova nel settore.

Il nostro atteggiamento contrario, nei confronti del disegno di legge, non dipende certo dal fatto che, opponendoci alla spesa della somma indicata, noi vogliamo che gli alloggi rimangano nelle condizioni in cui attualmente si trovano. È invece l'impostazione globale del problema che noi respingiamo.

Sui singoli articoli del disegno di legge ci riserviamo di intervenire successivamente.

AMODEI. Desidero intervenire, molto brevemente, soltanto per mettere in rilievo un aspetto che è alla base del disagio in cui versano i componenti delle comunità interessate dal presente provvedimento. Mi riferisco alla incapacità, in generale, di collegare organicamente una politica di manutenzione del patrimonio esistente con la politica di realizzazione del nuovo patrimonio.

Ci troviamo, in effetti, di fronte alla realizzazione di un nuovo patrimonio (nel caso specifico si tratta di patrimonio edilizio abitativo, ma il discorso può essere allargato anche al patrimonio stradale e di infrastrutture), che dovrebbe avere carattere permanente, cui non segue però, immediatamente ed automaticamente, una manutenzione del patrimonio stesso. D'altra parte, abbiamo anche il caso di patrimonio che viene costruito, direi, in via provvisoria, nel senso cioè che, a causa della limitatezza delle risorse disponibili, si cerca di realizzare una certa quantità di opere, sapendo però fin dall'inizio che esse non potranno avere carattere permanente. Possiamo allora constatare che entrambi i tipi di patrimonio esistente sono destinati a deperire: il primo perché la manutenzione non inizia automaticamente, subito dopo la ultimazione dei lavori; il secondo perché attraverso la manutenzione non si può evidentemente eliminare il carattere di provvisorietà che è insito nelle stesse opere costruite.

In entrambi i casi si ha un deperimento del patrimonio esistente, derivante da incuria e non da un deperimento normale, per il quale può essere sempre conveniente un rein-

vestimento graduale, un'opera di manutenzione che permetta di conservare a lungo il valore patrimoniale. Da ciò derivano conseguenze precise nel campo del finanziamento e della gestione economica degli enti per l'edilizia economica e popolare: per esempio, abbiamo una diminuzione delle quote di affitto o di riscatto che tali enti possono ricavare da questo patrimonio, nonché una diminuzione delle possibilità di reinvestimento. Proprio per il fatto che questo patrimonio è destinato a deperire progressivamente diventa estremamente difficile da parte del Governo tentare di far approvare provvedimenti come quelli che stanno per essere presentati al Senato, in base ai quali, ad esempio, le quote di riscatto, nella generalità dell'edilizia economica e popolare, devono essere poste in rapporto al valore venale e non al costo di costruzione degli alloggi. È chiaro che una sana politica economica, che deve permettere una politica di reinvestimento da parte dello Stato, presuppone necessariamente che le quote di riscatto siano determinate con riferimento non al costo di costruzione ma al valore venale; tuttavia è assurdo pretendere che gli assegnatari degli alloggi di edilizia economica e popolare accettino di veder rivalutare le loro quote di riscatto in base al valore venale, quando debbano pagare per una casa che non presenti caratteri di abitabilità adeguati. Questo progressivo processo di deperimento del patrimonio edilizio determina la impossibilità di usare del patrimonio stesso per condizionare il mercato delle nuove abitazioni: quest'ultimo quindi prosegue per conto suo, si dilata, cresce, senza poter essere condizionato dal patrimonio esistente.

L'unica politica che, in assenza di questo organico disegno di manutenzione del patrimonio esistente, gli enti per l'edilizia economica e popolare possono adottare è quella di utilizzare l'aumento di valore delle aree, sulle quali potranno costruire un patrimonio edilizio nuovo, eliminando ogni possibilità di far agire il patrimonio esistente in senso calmieratore.

Questo è uno dei nodi che si presentano nell'esame di questo provvedimento; gli altri li ha esposti il collega Cianca.

Nel merito di alcuni emendamenti che con altri colleghi ho presentato mi riservo di entrare in sede di esame degli articoli.

FULCI. Il provvedimento in esame a mio avviso è, nel complesso, positivo. Tuttavia vorrei ricordare che gli alloggi in questione possono essere oggetto di riscatto; nella mia

città, a Messina, il cinquanta per cento di questi fabbricati è stato acquistato dagli assegnatari: come si potrà procedere alla loro demolizione o all'attuazione di migliorie se non appartengono più agli Istituti autonomi per le case popolari?

Mi sembra invece giusto prevedere le spese di manutenzione, per quanto nel provvedimento non sia precisata la quota destinata a questo scopo. Se si pensa che il costo della manutenzione di un fabbricato si aggira nella previsione di progetto intorno allo 0,50 per cento, appare evidente che non è possibile fare con tale somma alcuna riparazione. Quindi la situazione di questo patrimonio di edilizia popolare va sempre più deteriorandosi. Questi alloggi sono costruiti da più di venti anni; a Messina vi sono persone che alloggiano in fabbricati pressoché cadenti. Occorre prevedere una somma adeguata per la manutenzione dei fabbricati, in modo che vi sia un incentivo al riscatto da parte degli assegnatari.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

CARRA, Relatore. Le osservazioni che i colleghi intervenuti hanno ritenuto di dover fare in ordine al testo già approvato dal Senato erano state in parte anticipate dallo stesso relatore. Desidero ora fare qualche precisazione su elementi e dati che, per ragioni di brevità, forse eccessiva, non ho fornito nella relazione.

L'onorevole Cianca ha chiesto informazioni sull'ammontare delle indennità di esproprio. È necessario precisare che non si tratta di procedure che debbano ancora essere iniziate o che siano iniziate da poco, ma di casi in cui i proprietari privati sono ricorsi all'autorità giudiziaria. A Tivoli, per esempio, una vertenza tra un privato e lo Stato in ordine all'acquisto di un terreno per la costruzione di alloggi, è stata definita dalla Corte di Cassazione, con un onere di circa 300 milioni a carico dello Stato per l'acquisizione di quell'area, secondo il prezzo di esproprio corrente nel momento in cui la stessa Corte di Cassazione ha provveduto alla valutazione dell'area stessa. In una situazione del genere non è pensabile alcun rimedio legislativo tendente ad incidere su questioni sorte dieci o quindici anni fa.

Si tratta di mancanza di disponibilità per poter far fronte all'intero fabbisogno, che si presume si aggiri sugli ottocento milioni, tra

indennità di esproprio determinate dall'autorità giudiziaria e somme occorrenti per l'acquisizione di aree, per le quali è tuttora in corso la normale trattativa con i comuni: bisogna ricordare che, a suo tempo, gli stessi comuni si erano impegnati ad acquisire le aree destinate alla costruzione di questi alloggi. Per tali motivi ritengo che, nel momento in cui passeremo ad esaminare gli articoli, dovremo introdurre una modifica all'articolo 1, al fine di comprendere, tra le varie destinazioni degli stanziamenti, oltre al pagamento dell'indennità di esproprio, anche il pagamento delle somme occorrenti per l'acquisizione delle aree per le quali sono tuttora in corso le trattative con le amministrazioni locali. Non ritengo infatti che, nei confronti di queste ultime si debba arrivare alla espropriazione, anche perché bisogna riconoscere che si sono ottenuti risultati estremamente positivi in via breve, per aree il cui valore risultava molto più alto rispetto a quanto lo Stato ha pagato effettivamente (la differenza è rimasta a carico delle amministrazioni comunali, le quali hanno accettato di assumersi questo onere proprio in rapporto agli impegni che, a suo tempo, avevano assunti).

La spesa necessaria, quindi, per definire in modo completo l'acquisizione delle aree (o attraverso il pagamento dell'indennità di esproprio determinata dall'autorità giudiziaria, o attraverso la liquidazione ai comuni delle somme relative al costo di acquisizione) si aggira, come ho detto, sugli ottocento milioni di lire. Questo vuol dire — e qui mi riallaccio ad una seconda considerazione, che è presente negli interventi dei colleghi Amodei, Cianca e Fulci — che per i lavori di manutenzione straordinaria rimane disponibile la somma di un miliardo e duecento milioni, in quanto ritengo che la Commissione concordi con me sulla necessità di acquisire definitivamente il patrimonio delle aree al demanio dello Stato.

Quando, nella precedente seduta, svolsi la relazione sul presente disegno di legge, citai alcune osservazioni che l'onorevole Guariento, nel 1965, aveva sottoposto all'attenzione della Commissione, nella sua qualità di relatore del provvedimento che poi sarebbe diventato la legge n. 610. Già da allora si presumeva che la spesa complessivamente necessaria per procedere alla manutenzione straordinaria, al completamento (intendendo per tale non la costruzione di nuovi alloggi, ma la dotazione di servizi per quelli esistenti) ed alla acquisizione delle aree si aggirasse sui dieci-quindici miliardi. Oggi ci troviamo di fronte ad uno

stanziamento di due miliardi, ed io non posso che riconfermare il mio rammarico, associandomi ai colleghi intervenuti nel dibattito, nel dover constatare ancora una volta come il Tesoro abbia ritenuto di concedere una somma notevolmente inferiore a quella che il dicastero dei lavori pubblici aveva richiesto.

In una situazione del genere, sembrava a me che non si dovessero ripetere le considerazioni espresse in relazione a precedenti provvedimenti, proprio in vista di una prospettiva futura che preveda il trasferimento della proprietà di questi alloggi. Tale trasferimento dovrebbe avvenire non già, onorevole Fulci, a favore dei singoli proprietari (e ciò per evitare che si ripetano quegli inconvenienti che si sono fin qui verificati) bensì a favore degli enti che provvedono all'edilizia economica e popolare e che, in massima parte, gestiscono gli alloggi in questione. Questi enti, a quanto è dato capire circa gli orientamenti che stanno emergendo dagli incontri tra Governo e confederazioni sindacali, dovrebbero essere precisamente gli Istituti autonomi per le case popolari, ai quali verrebbe in questo modo affidato il compito di provvedere alla demolizione degli edifici non idonei ed alla manutenzione straordinaria di quelli che si trovano in condizioni più soddisfacenti.

Proprio sulla base di una simile prospettiva ho ritenuto di esprimere parere favorevole su questa parte del provvedimento, pur riconoscendo l'inadeguatezza dello stanziamento previsto. In realtà, anche se non si riuscirà a risolvere tutti i problemi relativi alla manutenzione straordinaria ed ai lavori di completamento, si potrebbe, utilizzando la somma di due miliardi stanziata dal disegno di legge, provvedere alla definitiva acquisizione delle aree non ancora di proprietà del demanio ed effettuare quei primi interventi che sono collegati alle esigenze più impellenti.

In un secondo momento, poi, si potrebbe provvedere affinché un patrimonio di tanta consistenza (più per il numero dei cittadini interessati e per il valore delle aree che per gli edifici in se stessi) venga trasferito ad enti che abbiano la possibilità di gestirlo secondo le esigenze locali, evitandone il deterioramento. Sembra infatti che il sistema di manutenzione attualmente in vigore e sostanzialmente di competenza del potere centrale, cioè del Ministero dei lavori pubblici, il quale decide l'erogazione dei fondi in rapporto alle proprie disponibilità, debba cessare.

Passando ora ad un altro aspetto del problema, debbo confermare che, a mio avviso, il problema di maggior rilievo riguarda le

aree di risulta derivanti dalla demolizione degli edifici fatiscenti. Bisogna dire, anzitutto, che il problema potrebbe allargarsi, fino a comprendere, oltre quegli edifici la cui demolizione è consigliata da ragioni di ordine statico (è previsto, al riguardo, il giudizio di un'apposita commissione di tecnici), anche tutti quegli alloggi il cui abbattimento potrebbe contribuire al risanamento di certi quartieri di immediata periferia delle nostre città che hanno assunto le dimensioni di veri e propri campi di concentrazione, a causa del tipo di edilizia realizzata, del metodo di gestione e della mancanza di servizi civili.

Occorre tenere conto di alcuni fattori. In primo luogo, si deve rilevare che le dette aree di risulta, anziché rimanere al servizio di questo tipo inadeguato di edilizia, potrebbero acquistare un ruolo preciso, non certo a fini di speculazione privata, ma in vista della ristrutturazione di determinati quartieri delle nostre città. In secondo luogo non bisogna dimenticare che gli insediamenti esistenti vennero realizzati senza tenere molto conto delle esigenze di carattere urbanistico (sono privi di servizi, di verde attrezzato, di spazi disponibili per infrastrutture civili) perché l'esigenza primaria, al momento in cui si dette corso alla costruzione, era quella di assicurare rapidamente un alloggio ai senza tetto. Oggi, pertanto, è molto sentita la necessità di provvedere, attraverso l'utilizzazione delle aree di risulta, acquisite dagli enti locali, alla ristrutturazione di questi insediamenti. Vorrei, a questo proposito precisare all'onorevole Cianca che attualmente l'entità di tali aree non è eccessiva, e ricordare all'onorevole Fulci che gli alloggi per i quali è prevista la possibilità di demolizione sono tutti di proprietà demaniale. Bisogna aggiungere però che, in un prossimo futuro, la dimensione degli interventi per la demolizione (e di conseguenza la entità delle aree di risulta) diventerà senz'altro maggiore, in quanto gli alloggi di cui trattiamo non hanno una resistenza al tempo eccessiva e neppure la manutenzione straordinaria potrà ovviare agli inconvenienti determinati dall'incuria e dalla cattiva qualità dei materiali impiegata. In questa previsione, occorre preoccuparsi di far sì che queste aree possano essere utilizzate a vantaggio di coloro che risiedono nei quartieri a suo tempo costruiti per alloggiare i senza tetto, oppure a vantaggio della collettività in generale. Pertanto ho proposto che le aree di risulta, siano cedute gratuitamente agli enti locali, affinché essi possano, nel caso che i relativi piani regolatori o programmi di fabbricazione preve-

dano per quelle zone la destinazione ad edilizia abitativa, dar luogo all'esecuzione di nuovi alloggi di edilizia economica e popolare (o direttamente, in proprio, oppure tramite convenzioni con gli enti pubblici che istituzionalmente operano in questo settore); nel caso, invece, che i piani regolatori — ovvero, anche in mancanza di questi, le esigenze pubbliche — lo richiedano, le aree in questione potrebbero essere utilizzate dai comuni per opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Su questo punto si è soffermata l'attenzione di quasi tutti i colleghi che sono intervenuti nella discussione.

Vorrei ancora svolgere qualche considerazione, non in tono polemico, ma con l'intenzione di fornire alcune precisazioni. Così, per quanto attiene alla questione della manutenzione straordinaria, ritengo che abbia perfettamente ragione l'onorevole Amodei quando afferma che, contestualmente alla realizzazione delle opere si dovrebbe predisporre un programma di gestione comprendente tanto la manutenzione ordinaria quanto quella straordinaria. Si dovrebbe trattare di un meccanismo automatico, che entra in funzione al momento stesso in cui l'opera viene ultimata.

Ma non intendo dilungarmi oltre sulla questione, poiché, in seguito alle perplessità espresse dai colleghi e dallo stesso relatore, ritengo opportuno che si costituisca un Comitato ristretto perché esamini il testo degli articoli del disegno di legge e coordini i vari emendamenti che sono stati presentati, che prevedono, tra l'altro, la cessione gratuita delle aree di risulta agli enti locali, o allo Stato. Per tali emendamenti è necessario richiedere il parere della Commissione finanze e tesoro, trattandosi di cessione di un bene demaniale ad altri enti.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Sono d'accordo sulla proposta del relatore.

TODROS. Siamo d'accordo sulla proposta avanzata dall'onorevole Carra, ma desideriamo rilevare che l'onorevole Cianca, nel suo intervento, ha posto una serie di richieste di documentazione, che sarebbe bene il Governo fornisca in modo che possano essere utilizzate dal Comitato ristretto.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Rivolgo all'onorevole Cianca la viva preghiera di puntualizzare le sue richieste, in modo che possa rispondere con la dovuta sollecitudine.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del relatore di procedere alla costituzione di un comitato ristretto per l'esame degli articoli.

(È approvata).

Il Comitato ristretto si riunirà domani alle ore 17.

Comunico che ho chiamato a far parte del Comitato, oltre al relatore, i deputati Amodei, Cianca, Di Nardo, Fulci, Guarra, Sargentini e Todros.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione del disegno di legge: Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso (Approvato dal Senato) (1493).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ».

Come i colleghi ricordano, la relazione è già stata svolta. Dichiaro aperta la discussione generale.

FERRETTI. Un anno fa il Senato approvava a maggioranza le norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso; benché si riconoscesse l'urgenza della loro attuazione, esse sono state sottoposte al nostro esame con tale ritardo da far supporre che gli stessi promotori ed estensori del disegno di legge abbiano avuto poi ripensamenti e dubbi, dovuti all'incompletezza delle norme ed alle critiche che esse hanno sollevato anche da parte del Consiglio nazionale degli ingegneri. Lo stesso relatore, onorevole De' Cocci, per esempio, ha ammesso che tali norme non disciplinano le costruzioni con orditure metalliche, e noi sappiamo che questo tipo di costruzioni oggi trova larga applicazione non soltanto nel settore dell'industria (capannoni eccetera) ma anche nel settore abitativo. I grattacieli, ad esempio, hanno in gran parte le strutture portanti in profilati metallici.

Sulla necessità di un nuovo regolamento nel campo delle strutture in conglomerato cementizio, sia armato sia precompresso, siamo tutti d'accordo, considerando che l'attuale normativa risale al 1939 e che in essa non sono comprese norme per gli elementi precompressi, né sono tenute presenti le prestazioni che

possono fornire oggi i nuovi conglomerati. Siamo anche d'accordo che la legge si prefigga lo scopo di permettere in ogni momento della fase costruttiva l'accertamento di errori e manchevolezze, nonché delle responsabilità di tutti coloro che concorrono alla costruzione. Inoltre siamo d'accordo sul fatto che la legge debba mirare ad istituire un archivio anagrafico delle opere, in modo da poter determinare, in caso di sinistro, la fase critica, il punto dell'elaborato del progetto o dell'esecuzione che lo hanno generato.

Ma queste norme sono tali da garantire il raggiungimento di questi obiettivi? Sono tali, soprattutto, da prevenire le eventuali irregolarità, le imperfezioni, i sinistri, durante o dopo la definizione dell'opera? Ecco il punto che merita maggiore attenzione da parte del legislatore. Non è sufficiente stabilire la responsabilità di tutti coloro che concorrono all'attuazione dell'opera ed applicare le sanzioni di legge per avere la garanzia che nulla accadrà e tutto verrà eseguito a regola d'arte.

La legge del profitto impera nel campo delle costruzioni edilizie, e pertanto si procede al limite dei dati di sicurezza, a scapito della qualità e delle quantità dei materiali, specialmente nelle costruzioni private. Quanto al collaudo ad opera finita, poi, esso è di solito effettuato in modo molto tollerante.

Le norme contenute nel disegno di legge attribuiscono compiti e responsabilità al progettista, al direttore dei lavori, al costruttore, ma questi compiti e queste responsabilità sono soggetti, essenzialmente, a verifica *a posteriori*, cioè ad atti compiuti. Infatti, secondo il provvedimento in esame, non sono sottoposti a controlli preliminari, da parte dell'ufficio del Genio civile o degli uffici tecnici comunali, i calcoli della struttura, né sono precisati dall'articolo 10 i compiti del sindaco in merito alla vigilanza sulla applicazione delle norme in questione (si tratta sempre, comunque, di verifiche di natura amministrativa).

A questo punto mi chiedo quale scopo abbia l'obbligo di effettuare la denuncia dei lavori e di depositare, trenta giorni prima del loro inizio, il progetto dell'opera presso l'ufficio del Genio civile, insieme a tutta la documentazione prevista dall'articolo 4, se non ne segue un controllo dei calcoli entro questo periodo di trenta giorni. In effetti, questa prescrizione serve soltanto per poter avere in caso di sinistro o di controversie in fase di collaudo un riscontro sulla base degli impegni tecnico-amministrativi assunti dal progettista e dal costruttore fin dall'inizio dei lavori. Anche per le varianti in corso d'opera, ci

si deve domandare quale senso abbia dover attendere trenta giorni per l'avvio della costruzione, se l'ufficio del Genio civile non è tenuto ad esaminare, entro tale periodo, i calcoli effettuati.

In altre parole, così come avviene per le opere pubbliche, anche per quelle commesse da privati, gli organi tecnici dello Stato non dovrebbero soltanto « registrare » i dati e dettare norme tecniche da riscontrare *a posteriori*, ma essere responsabilizzati fin dall'inizio, allo scopo di controllare se le norme tecniche siano state rispettate nel dimensionare le strutture.

Nel corso dell'esecuzione dell'opera, poi, l'articolo 10 demanda il compito di controllare l'osservanza delle norme stabilite nel presente disegno di legge al sindaco del comune in cui si realizza la costruzione: a questo proposito, il Consiglio nazionale degli ingegneri propone di affidare questa incombenza all'ufficio del Genio civile. Ma le amministrazioni comunali, a parte i capoluoghi di provincia, dispongono di funzionari in grado di eseguire questi controlli? È lecito dubitarne.

Dopo queste premesse di carattere generale, alle quali si deve aggiungere una considerazione critica nei confronti della delega — di dubbia legittimità costituzionale — al Governo per l'emanazione delle norme tecniche, consentitemi di fare alcune osservazioni sulle singole disposizioni del provvedimento in esame.

Come si è detto, l'articolo 1 dovrebbe far riferimento anche alle costruzioni con orditure metalliche.

All'articolo 2, il Consiglio nazionale degli ingegneri propone di introdurre una distinzione tra i compiti dell'ingegnere e quelli dell'architetto, nel senso che i calcoli per le orditure in cemento armato dovrebbero essere di competenza dell'ingegnere, mentre all'architetto spetterebbe l'insieme della progettazione. Non vi è dubbio che per le opere di un certo rilievo questa distinzione esista nella pratica, e pertanto dovrebbe tenersene conto. Siamo invece d'accordo nel conservare la dizione « o, nei limiti in cui ciò sia ammesso dalle leggi vigenti, di appartenenti ad altre categorie professionali », riferendosi ai geometri, per i quali si limita la facoltà di elaborare e presentare progetti alle costruzioni che non superino certe dimensioni e con elementi di cemento armato staccati.

Il primo comma dell'articolo 3 prevede la responsabilità del progettista per quanto riguarda la progettazione di « tutte le strutture

dell'opera, comunque realizzate od approvigionate ». Ora, bisogna rilevare che il progettista indica, è vero, un tipo di realizzazione e di approvigionamento (ad esempio, per i precompressi), ma da ciò non può derivare una responsabilità né in ordine alla idoneità della realizzazione (che va fatta risalire al direttore dei lavori), né in merito alla qualità dei materiali approvigionati (le doti di resistenza dei precompressi, infatti, vanno ricondotte alla ditta produttrice). Ora, è vero che l'articolo 9, ultimo comma, pone la responsabilità dei prodotti precompressi a carico della ditta produttrice, ma la « rispondenza » tra la struttura progettata e quella fornita resta a carico del progettista. Cosa comporta questo accenno alla « rispondenza »? Vuole forse significare che il progettista è tenuto a controllare le prove di carico, prima dell'impiego del precompresso? Si tratta di un punto che non è chiaro. In effetti, dovrebbe essere la ditta costruttrice a fornire un certificato che attesti la rispondenza all'ordine ricevuto, in modo da esonerare il progettista dalle responsabilità derivanti da eventuali difformità che si dovessero riscontrare in caso di sinistro.

Per quanto attiene al direttore dei lavori (articolo 3, secondo comma), non ne viene precisata la figura giuridica, né sono stabiliti i suoi compiti e le sue responsabilità civili e penali; inoltre, non viene fissata una netta differenziazione tra la figura del direttore dei lavori e quella del direttore del cantiere (quest'ultima, anzi, non è neppure prevista). Questo va detto perché è noto che, quando si verifica un incidente, le responsabilità non risultano mai chiaramente definite.

Gli articoli 5 e 6 stabiliscono alcuni obblighi a carico del direttore dei lavori, sui quali siamo d'accordo. Ma per tutto il resto, cioè per l'assistenza dei lavori, il dosaggio del cemento, l'inserimento del giusto quantitativo di ferro, e così via, tutte incombenze a carico del direttore del cantiere, la responsabilità deve farsi risalire ugualmente al direttore dei lavori? Oppure il direttore del cantiere (il cosiddetto « assistente ») è assimilabile alla figura del costruttore? In quest'ultimo caso ciò andrebbe detto esplicitamente. In realtà, nel secondo comma dell'articolo 3 è detto: « Il direttore dei lavori ed il costruttore, ciascuno per la parte di sua competenza, hanno la responsabilità della rispondenza dell'opera al progetto, dell'osservanza delle prescrizioni di esecuzione del progetto, della qualità dei materiali impiegati, nonché, per quanto riguarda gli elementi prefabbricati, della posa in opera ». senonché l'espressione « ciascuno per

la parte di sua competenza » lascia un po' perplessi. Quali sono le disposizioni che stabiliscono questa suddivisione di compiti e di responsabilità? Inoltre non vengono previste le responsabilità delle ditte costruttrici di precompressi, nell'ipotesi che gli elementi da queste forniti siano posti in opera dalle loro maestranze specializzate.

L'articolo 4 stabilisce che le opere debbono essere denunciate dal costruttore trenta giorni prima del loro inizio all'ufficio del genio civile competente per territorio, il quale restituirà al costruttore, all'atto stesso della presentazione, una copia del progetto e della relazione con l'attestazione dell'avvenuto deposito. A quale scopo è stabilito questo termine dei trenta giorni? La stessa obiezione può sollevarsi per quanto riguarda le varianti in corso d'opera: infatti, poiché esse debbono seguire lo stesso iter del progetto originario, ne consegue che, in caso di presentazione di una variante al progetto bisognerà sospendere i lavori per trenta giorni. Ora, è evidente che questo principio avrebbe una sua validità soltanto se il lasso di tempo stabilito servisse all'ufficio del Genio civile per controllare la rispondenza del progetto alle norme tecniche che il Ministero si riserva di emanare entro sei mesi dalla pubblicazione della legge; in caso contrario la norma non ha più alcun significato.

Sempre all'articolo 4 è specificato che alla denuncia debbono essere allegati il progetto dell'opera con i calcoli eseguiti. È stata rilevata durante la discussione al Senato l'opportunità di chiarire che non è necessario riportare lo sviluppo dei calcoli, ma soltanto i risultati. Questo fatto ha una rilevante importanza, soprattutto oggi che si impiegano quasi esclusivamente i calcolatori elettronici.

Da tutto il contesto del disegno di legge, in definitiva, si trae l'impressione che, mentre si cerca di precisare la responsabilità del progettista e quella del direttore dei lavori (attribuendo a quest'ultimo anche i compiti che spetterebbero al direttore del cantiere, almeno per opere di un certo rilievo), si tenti invece di minimizzare le responsabilità che debbono assumersi le case costruttrici di precompressi.

Abbiamo detto prima che si dovrebbe anche rendere possibile ai comuni ed all'ufficio del Genio civile l'esercizio della sorveglianza di cui agli articoli 10 e 11. In merito ho una esperienza diretta. Nella città di Palermo, ove le licenze di costruzione assommano a circa 800 per ogni anno, il comune dispone di due ispettori edili che girano in bicicletta. Parlare di vigilanza da parte dei comuni senza

dare la possibilità finanziaria agli stessi di assolvere tale compito è una pura affermazione velleitaria. La legge dovrebbe imporre ai costruttori il versamento di un contributo commisurato alla entità dell'opera, per rendere possibile ai comuni di costituire un fondo di vigilanza. Il relatore ha ammesso la lacuna che esiste nella legge per le costruzioni con strutture metalliche. Perché non inserire, quindi, nella legge le relative norme di regolamentazione, in modo da assoggettarle ai controlli e alle prescrizioni di carattere amministrativo? Il Consiglio superiore dei lavori pubblici nella seduta dell'11 aprile 1969 ha sottolineato la necessità di provvedere all'emanazione anche di tali norme. Un'altra carenza dell'attuale legge, fatta notare al Senato, è la soppressione di una norma attualmente vigente, secondo la quale l'esecuzione delle opere in cemento armato doveva essere affidata soltanto a costruttori iscritti in apposito elenco di ditte specializzate, tenuto presso il Ministero dei lavori pubblici o presso gli assessorati regionali in via di formazione. Questa specializzazione dovrebbe essere resa obbligatoria almeno per opere di un certo rilievo e per tutte le imprese che operano nel settore privato.

Non si capirebbe altrimenti il perché le imprese che operano nel settore pubblico debbano documentare la loro specializzazione e la loro appartenenza all'albo nazionale dei costruttori, mentre le imprese che operano nel settore privato e costruiscono fabbricati di 20 piani o addirittura grattacieli non debbano preventivamente attestare la loro capacità tecnica e la loro serietà imprenditoriale.

Inoltre, tra le norme che elencano le sanzioni, anche penali, non esiste una precisa disposizione che preveda la demolizione delle strutture stesse, qualora costituiscano pericolo per la pubblica incolumità.

Infatti si dispone per la vigilanza, per i controlli, ma se dovessero risultare differenze dal progetto o imperfezioni durante la costruzione, perché, oltre alle sanzioni previste, non si prescrive la demolizione del manufatto, se esso costituisce un pericolo per la pubblica incolumità, senza arrivare a questa misura per vie traverse o con ordinanze che potrebbero essere contestate in via giudiziaria?

Riassumendo, riteniamo che il disegno di legge debba essere emendato. Per rendere solleciti tali emendamenti, proponiamo che sia costituito un Comitato ristretto per l'esame degli articoli, tenendo conto anche in parte di quanto suggerito dal Consiglio nazionale degli ingegneri, soprattutto, per quanto ri-

guarda l'istituzione di un albo di specializzazione delle imprese per opere private.

AMODEI. Ripeterò e ribadirò alcune delle osservazioni che sono già state svolte dal collega Ferretti.

La prima considerazione che è spontaneo fare di fronte a questo disegno di legge è di natura logica. Infatti sembra assurdo aumentare a dismisura le procedure per il fine che questo disegno di legge si propone di raggiungere. Il fine è esplicitamente dichiarato nella relazione presentata al Senato: istituire un archivio anagrafico delle costruzioni in cemento armato ed in cemento armato precompresso: una specie della scatola nera posta sugli aerei che permette, quando succede un disastro, di individuare la fase critica che lo ha determinato. È un assunto che mi sembra illogico, ridicolo. Qual'è il compito che un'efficiente legislazione sul cemento armato e sul cemento armato precompresso deve proporsi? Impedire che le case vengano fatte in modo che crollino o metter su un immenso archivio che permetta di individuare il colpevole in caso di crollo? La scelta della seconda soluzione, che è quella esplicitamente additata da questo disegno di legge presuppone uno Stato che ha solo la funzione di poliziotto, anziché quella di organo di amministrazione e direzione della cosa pubblica per prevenire i delitti ed i disastri, con una certa capacità di analisi socio-economica che riesca ad individuare e ad evitare le cause reali delle disfunzioni.

Abbiamo un disegno di legge che subordina i compiti dell'ufficio del genio civile alle funzioni degli eventuali giudici istruttori, anziché al compito di una corretta applicazione della scienza delle costruzioni e della tecnologia dei materiali. È un po' quello che si verifica nei riguardi dell'inquinamento delle acque: l'unico strumento per tentare di contestare l'inquinamento è il controllo da parte degli assessorati provinciali per l'agricoltura e le foreste affinché l'inquinamento stesso non sia tale da uccidere i pesci; a questo punto si interviene e si commina qualche multa, ma questo non serve a disincentivare l'inquinamento delle acque. Il meccanismo previsto da questo disegno di legge è qualche cosa del genere, ma con procedure più lunghe e la prospettiva dell'istituzione di un albo estremamente imponente.

Negli Stati Uniti, allorché si presenta la documentazione per la richiesta di una licenza edilizia, al progetto esecutivo dell'edi-

ficio si allega il progetto esecutivo delle opere in cemento armato o in cemento armato precompresso, che ottiene, se la merita, licenza di costruzione. Naturalmente questo presuppone un funzionamento ed un organico delle commissioni edilizie e degli uffici tecnici municipali molto diversi da quelli italiani. Ma impostare tutto questo meccanismo non per prevenire ma solo per colpire i responsabili di eventuali disastri è un'impresa talmente ridicola che, in confronto, una ristrutturazione delle commissioni edilizie e degli organi tecnici comunali appare come una operazione semplice, naturale e meritoria.

Tutto il meccanismo del disegno di legge è infatti teso a far sì che l'esecuzione delle opere in cemento armato avvenga esattamente come è indicato nel progetto, ma non perché il progetto sia sottoposto ad un controllo preliminare (nel qual caso avrebbe un senso), ma solo perché, nel caso di un'esecuzione difforme dal progetto, non sfugga la possibilità di avere automaticamente sotto le mani della giustizia il responsabile indicato dall'articolo 3, cioè il direttore dei lavori.

A parte questa considerazione di fondo, che basta a motivare il disagio del mio gruppo di fronte al provvedimento in esame (ma anche altri colleghi hanno assunto una posizione analoga), vi sono poi parecchie assurdità ed incongruenze da rilevare all'interno del meccanismo del disegno di legge. Già al Senato tali assurdità ed incongruenze sono state messe in rilievo ed il collega Ferretti, intervenendo poc'anzi per il gruppo comunista, ha avuto modo di ribadirle. Io intendo soffermarmi su alcune di queste osservazioni, prescindendo da quelle che mi sembrano di natura schiettamente corporativa, in esclusiva difesa dei troppo esaltati interessi professionali degli ingegneri e degli architetti.

L'articolo 3, secondo comma, indica come responsabili il direttore dei lavori ed il costruttore, « ciascuno per la parte di sua competenza », in una situazione in cui tale distinzione di competenza non è assolutamente definita. È chiaro che la definizione delle rispettive competenze, per l'attribuzione delle responsabilità civili e penali, rientra più nei compiti della Commissione Giustizia che non in quelli della Commissione Lavori pubblici; ma occorre comunque definire — in una qualsiasi sede — questa linea di demarcazione, soprattutto adesso che la situazione va facendosi viepiù complessa, a causa del sempre maggiore ricorso all'appalto-concorso. Nel caso di appalti normali, la direzione dei lavori rappresenta dichiaratamente il com-

mittente, e per conto di questi garantisce la rispondenza della esecuzione al progetto affidatogli dal committente stesso in contraddittorio con l'esecutore. Nell'ipotesi di appalto-concorso, il direttore dei lavori è una figura molto più vaga, in quanto nella generalità dei casi si tratta di una creatura dell'impresa esecutrice; pertanto, la sua responsabilità nei confronti del committente appare abbastanza ambigua. In sostanza, quindi, non si capisce a chi debba essere attribuita la responsabilità, quando si tratta di appalto-concorso.

Un secondo rilievo riguarda l'articolo 4 del disegno di legge, il quale stabilisce che la denuncia all'ufficio del Genio civile, da parte del costruttore, delle opere in calcestruzzo armato ed in calcestruzzo armato precompresso va effettuata trenta giorni prima dell'inizio della loro esecuzione. Dato che, al quarto comma dello stesso articolo, si prescrive che l'ufficio del Genio civile deve restituire, all'atto della denuncia, una copia del progetto e della relazione, come ricevuta dell'avvenuto deposito, non si capisce a cosa serva questo lasso di trenta giorni di tempo, durante i quali non so quale evento potrebbe accadere: come ha rilevato anche il collega Ferretti, infatti, l'ufficio del Genio civile non ha il compito di esaminare il progetto e di dare un nulla-osta per l'inizio dei lavori. Preciso che, dicendo queste cose, non voglio esprimere un atteggiamento contrario nei confronti di una progettazione esecutiva integrale delle opere in calcestruzzo armato, che risulti preliminare all'inizio dell'esecuzione dell'opera, ma soltanto manifestare la mia perplessità di fronte ad una dilazione obbligatoria di trenta giorni che non ha alcuna ragione d'essere. Analoghe considerazioni potrebbero ripetersi per il quinto comma dell'articolo 4, il quale, a proposito delle varianti in corso d'opera, prescrive che esse debbono essere denunciate, prima di dare inizio alla loro esecuzione, nella forma prevista in via generale, ossia anche in questo caso con trenta giorni di anticipo. Questo vuol dire che i lavori dovranno essere sospesi, per un periodo di trenta giorni, durante i quali non è previsto che avvenga assolutamente nulla!

Sempre a proposito dell'articolo 4, vorrei sottolineare che, al primo comma, lettera a), è stabilito che alla denuncia deve essere allegato il progetto, « dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite ». Cosa significa questa espressione? Forse che bisogna riportare per esteso le equa-

zioni che si sono risolte? Mi riferisco alla mia pratica professionale che, diversamente dall'ipotesi cui si riferiva il collega Ferretti, non mi consente di utilizzare cervelli elettronici. Ad esempio, per effettuare il calcolo delle travi continue, mi avvalgo di solito di un metodo grafico, anziché della risoluzione analitica dell'equazione dei tre momenti. Sulla base della norma che stiamo esaminando, sarò tenuto a ricopiare « in bella » le soluzioni grafiche che ho ottenuto, per allegarle al progetto, oppure dovrò riportare per esteso le equazioni con la loro risoluzione matematica? Facendo un altro esempio, posso dire che, per calcolare la superficie della sezione trasversale del ferro, dato un certo momento flettente, mi valgo di un regolo calcolatore tedesco, che mi dà, per un certo momento flettente, per una certa larghezza ed una certa altezza dei travi, una rosa di soluzioni, collegate ad altrettante coppie di sollecitazioni unitarie cui sono sottoposti il ferro ed il calcestruzzo. Dovrò ora esplicitare tutte le equazioni che l'uso di quel regolo automaticamente mi imposta e mi risolve, oppure potrò limitarmi a riportare i risultati ottenuti? Mi sembra che, tenendo fermo il concetto che il criterio esatto sarebbe quello di disporre un controllo preliminare delle « calcolazioni eseguite », si debba però definire il contenuto preciso di questa espressione, onde evitare inconvenienti di qualsiasi genere. Vorrei citare, a questo proposito, quello che mi è capitato allorché, trovandomi impegnato nel progetto di un cavalcavia-ferrovia, e dovendo inviare all'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato le relazioni di calcolo (si trattava appunto di un caso in cui era previsto un esame preliminare dei calcoli eseguiti, prima di poter avere il nulla-osta per l'inizio dei lavori) mi sono visto restituire il progetto con un ritardo di oltre un anno, in quanto avevo applicato un tipo di equazione diverso da quello preferito da un certo ingegnere dirigente delle Ferrovie dello Stato: e si badi che i risultati finali, per quanto concerne l'armatura, venivano ad essere identici! Un episodio del genere si spiega appunto con la mancanza di chiarezza che è propria di un'espressione generica, qual è appunto quella contenuta nel disegno di legge a proposito delle calcolazioni.

Sorvolando su altri aspetti, come la mancata considerazione nel provvedimento di una regolamentazione delle strutture in profilati di ferro, vorrei riferirmi ad un problema che il disegno di legge ha sollevato, nelle more della sua presentazione alle Camere, e

che ha sollecitato gli umori corporativi degli ordini professionali dei tecnici laureati da una parte e dei tecnici diplomati dall'altra. Il Consiglio nazionale degli ingegneri ha trasmesso varie proposte di emendamenti, tra le quali quella di escludere dal novero dei progettisti delle opere in calcestruzzo armato ed in calcestruzzo armato precompresso, gli appartenenti a categorie diverse da quella dei tecnici laureati; il Consiglio nazionale dei geometri ha reagito immediatamente, inviando un ordine del giorno di opposizione a questa proposta.

Voglio precisare che, all'interno del mio ordine professionale, quello degli architetti, mi sono sempre battuto contro le impostazioni corporative che venivano adottate in risposta a provvedimenti parimenti corporativi, come le varie proposte di legge relative alla professione di geometra. Pertanto, non ho alcuna difficoltà a contrastare gli atteggiamenti corporativi dei tecnici non laureati, nella piena consapevolezza di non farlo, a mia volta, da un punto di vista corporativo.

Il discorso non dev'essere quello — che invece viene sempre fatto — di fissare una barriera di demarcazione tra le rispettive competenze, barriera che da parte dei tecnici diplomati e dei tecnici laureati si tende a spingere in direzioni opposte (un caso tipico è quello della massima cubatura che la categoria dei tecnici diplomati può realizzare). Il discorso dev'essere innanzi tutto, nella sua essenza fondamentale, quello di collegare le rispettive competenze all'effettiva preparazione scolastica.

A questo scopo ritengo che un primo passo per affrontare il problema sia quello di unificare le tariffe professionali dei vari ordini; questo perché, a parità di volume progettato, assegnare una percentuale più bassa ai tecnici diplomati, rispetto ai tecnici laureati, vuol dire ratificare un principio che non si può accettare.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Scusi, onorevole Amodè, ella ha appena accennato al problema della preparazione scolastica, ed è subito passato a quello dell'unificazione delle tariffe.

Come ella sa, è accaduta una cosa molto importante, e cioè che ormai i geometri possono accedere all'università.

Se quindi volesse continuare il suo discorso su questo punto, penso fornirebbe un contributo non trascurabile, in relazione alla valutazione globale che possiamo fare del

provvedimento. Il suo è stato invece un passaggio molto rapido.

AMODEI. Me ne rendo conto.

Non mi sembra che ottenere una elevazione delle percentuali che si applicano per la progettazione degli edifici possa costituire un incentivo del tutto accettabile per andare all'università; sarebbe come dire che un medico dovrebbe conseguire la libera docenza per avere una tariffa più alta.

Riprendo ora quanto stavo dicendo a proposito dell'unificazione delle tariffe professionali (il discorso può essere marginale, ma tanto vale farlo, dal momento che il disegno di legge in discussione ne offre l'occasione).

Non si può accettare, dicevo, il principio sottinteso da una certa differenziazione delle percentuali spettanti al progettista per opere di uno stesso importo: principio per cui, evidentemente, si ratifica la possibilità di avere progetti redatti meno bene da parte dei tecnici diplomati, rispetto a progetti meglio redatti da parte dei tecnici laureati. In una situazione in cui architetti ed ingegneri hanno collaborato a distruggere il nostro territorio con progetti unitariamente di più ampie dimensioni, mentre i geometri hanno collaborato al raggiungimento dello stesso obiettivo con progetti di minori dimensioni ma più numerosi, mi pare che l'unificazione delle tariffe sia un passo fondamentale per creare una specie di condizione neutra, in cui le rispettive competenze siano definite in base a criteri di maggiore obiettività.

Questo problema, come ho detto, è stato sollevato in modo accessorio e marginale rispetto al testo del disegno di legge in esame; ma dovrà pur essere affrontato, una buona volta, al di fuori delle pressioni corporativistiche degli organi professionali.

Per concludere, desidero associarmi alla proposta già avanzata dal collega Ferretti di costituire un comitato ristretto, dal momento che, in base ai rilievi di fondo ed alle incongruenze di merito che ho messo in luce, è evidente che questo provvedimento ha assoluto bisogno di una profonda revisione. Penso anch'io che un comitato ristretto sia lo strumento più adatto per rispondere con la maggior sollecitudine possibile ad una esigenza inderogabile, che è quella di stabilire finalmente una nuova disciplina per le opere in calcestruzzo armato, normale e precompresso.

FULCI. Signor Presidente, come il senatore Perri ha già avuto occasione di affermare

al Senato, anch'io affermo in questa sede che noi siamo ben felici che questo provvedimento — che già da lungo tempo avrebbe dovuto essere approvato — sia finalmente sottoposto al nostro esame.

Com'è già stato fatto rilevare, mancano infatti norme per la disciplina delle strutture metalliche, ed anche per una adeguata qualificazione delle imprese che operano nel settore privato.

Per quanto riguarda il primo punto, devo dire che oggi le strutture metalliche hanno un'importanza straordinaria, e che certamente ne avranno più in futuro: le abbiamo viste resistere molto bene in Giappone; a Messina vengono ampiamente adoperate, con risultati ottimi. Perché dovremmo quindi escludere queste opere? Come funzionario dell'ufficio del Genio civile, ho avuto esperienza di ditte specializzate in materia che preparavano questi profilati, ed inviavano poi calcoli già eseguiti ad operai specializzati per montare le strutture in acciaio. Il grande pregio di questo materiale è evidentemente la velocità con cui può essere impiegato nelle costruzioni (superiore a quella del cemento armato), mentre l'unico difetto è il costo più elevato.

Insisto quindi perché anche di questo punto si tenga conto nel disegno di legge in esame.

L'altro, argomento, assai importante, di cui volevo parlare è quello delle ditte specializzate. Se chiediamo che gli ingegneri collaudatori abbiano per lo meno dieci anni di pratica, analogamente le ditte — che sono poi quelle che eseguono le costruzioni — debbono essere specializzate. Gli onorevoli colleghi che, come me, hanno lavorato tanto tempo in questo campo sanno benissimo che quando si lavora con una ditta specializzata, si ha una certa tranquillità, mentre con ditte che non sono all'altezza del lavoro le preoccupazioni sono tali da non lasciar dormire la notte.

Come ha rilevato l'onorevole Ferretti, è giusto che i calcoli siano approvati dall'ufficio del Genio civile. Noi, che abbiamo lavorato tanti anni in questo settore, sappiamo quale margine di elasticità sia possibile avere per ottenere certi risultati.

Tra l'altro, penso che anche i collaudi dovrebbero essere sottoposti a controllo prima che i collaudatori siano liquidati.

Si è parlato di norme che il Governo dovrebbe emanare; colgo l'occasione per far presente al Governo che vi è una questione di grande importanza anche in ordine alle norme in materia di costruzioni antisismiche,

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 24 GIUGNO 1970

che sono ormai divenute antiquate e quindi devono essere oggetto di revisione.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Amodei, vorrei dire che sono stato negli Stati Uniti ed ho visto come si lavora in questo settore: per fabbricati di una certa importanza (come grattacieli o edifici pubblici) seguono i lavori nel cantiere un funzionario del comune e il direttore dei lavori, e nulla si fa se entrambi non sono perfettamente d'accordo.

Tutti conosciamo quanto i colleghi ingegneri hanno proposto. Ritengo che tali proposte siano da prendere in considerazione: tuttavia penso sia opportuno incaricare — come ha proposto l'onorevole Ferretti — un Comitato ristretto di esaminare dettagliatamente gli articoli del disegno di legge e le proposte di modifica.

FIORET. Non ho una competenza specifica in materia di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso. Ciò non di meno, mi sembra di poter rilevare che, nel corso della discussione, non sono state avanzate, critiche di fondo che abbiano intaccato la fondamentale validità del disegno di legge in esame.

Sono emerse piuttosto preoccupazioni di carattere professionale, che riecheggiano le osservazioni che sono state fatte da ingegneri ed architetti liberi professionisti.

La richiesta di sopprimere l'articolo 4 va inquadrata in quest'ordine di idee e trova la mia netta contrarietà, perché vanificherebbe o renderebbe inafferrabili le responsabilità che pur si vogliono sancire con l'articolo 3. L'esperienza insegna che, quando accadono disastri (vedi Vajont o Agrigento) una delle grandi difficoltà è quella di rintracciare l'elemento obiettivo a cui far risalire la responsabilità.

Accettare il principio della responsabilità del progettista (articolo 3) e non fissare contemporaneamente un dato preesistente ed indiscutibile a cui ancorare la responsabilità stessa (articolo 4), significherebbe volere e non volere o, peggio ancora, lasciare le cose come stanno.

L'articolo 4 dev'essere quindi mantenuto, trattandosi di una norma che ha un utile valore di prevenzione.

AMODEI. Non ho detto che debba essere soppressa la consegna del progetto all'Ufficio del Genio Civile; ho detto che tale consegna dovrebbe essere effettuata affinché l'Ufficio del Genio Civile esamini il progetto e

dia il nulla osta, e non perché lo tenga in archivio.

FIORET. Ma è proprio questa forma di traslazione della responsabilità progettista-Genio Civile che va evitata.

La responsabilità del progettista deve essere piena ed esclusiva e può essere fissata, lo ripeto, solo attraverso il riscontro obiettivo di una progettazione completa in ogni sua parte, depositata presso gli uffici del Genio Civile, prima che i lavori abbiano inizio.

Se gli uffici del Genio Civile dovessero dare il nulla osta tecnico sul progetto, configureremmo una forma di responsabilità concorrente fra Genio Civile e progettista.

Gli articoli 3 e 4 sono quindi strettamente correlati e la soppressione dell'uno, comporterebbe l'affievolimento dell'altro.

Quanto alla questione sollevata dagli onorevoli Ferretti e Fulci, in ordine alla responsabilità diretta delle ditte costruttrici dei prefabbricati, mi pare che, con essa, si riproponga il problema della traslazione della responsabilità dal professionista al costruttore di prefabbricati. Ritengo che il professionista debba avere la responsabilità totale dell'opera, senza il comodo rifugio della responsabilità a camere stagne.

Il disegno di legge ci dà del resto sufficienti garanzie a questo proposito, quando all'articolo 9 prevede che « nella costruzione degli elementi prefabbricati compressi si osservano le norme tecniche di cui al successivo articolo 21 »; e l'articolo 21 prevede per l'appunto che le norme tecniche alle quali dovranno uniformarsi le costruzioni, saranno elaborate dal Consiglio nazionale delle ricerche in relazione al progresso tecnico.

Sono perciò contrario alla istituzione di un albo dei costruttori per le opere di conglomerato cementizio armato, normale o precompresso.

Sappiamo in materia di lavori pubblici cosa rappresentino le ditte di fiducia e per quali vie le ditte in questione arrivino ad ottenere tale riconoscimento.

Se vogliamo eliminare strutture corporative, se vogliamo veramente ridurre i margini della corruzione e del clientelismo politico, non istituzionalizziamo forme di protezionismo. Lasciamo che, in una società articolata come la nostra, si faccia strada chi ha capacità e meriti e non solo appoggi.

Questo si può ottenere senza la creazione di albi, ma esigendo invece la più rigida osservanza delle norme tecniche che verranno elaborate dal Consiglio nazionale delle ri-

cerche, senza affidare il monopolio a pochi eletti, che troverebbero certamente, in caso di pericolo, anche il modo per sfuggire alle responsabilità.

PRESIDENTE. Penso sia opportuno rinviare il seguito della discussione alla prossima seduta, anche perché sono assenti alcuni colleghi che avevano manifestato l'intenzione di intervenire al dibattito. Nella prossima seduta decideremo anche in ordine alla richiesta di costituzione di un Comitato ristretto.

Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione della proposta di legge senatore Zannier: Norme per gli appalti di opere pubbliche mediante esperimento di gara con offerte in aumento (Approvata dalla VII Commissione permanente del Senato) (2241).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa del senatore Zannier: « Norme per gli appalti di opere pubbliche mediante esperimento di gara con offerte in aumento », già approvata dalla VII Commissione permanente del Senato.

Anche se, dal punto di vista formale, la discussione di questo provvedimento non si è ancora iniziata, debbo ricordare agli onorevoli colleghi che la proposta di legge n. 2241 ha già compiuto un certo *iter* presso questa Commissione: venne posta all'ordine del giorno, infatti, nella seduta del 5 febbraio, insieme con un altro provvedimento vertente sulla medesima materia, ma ne fu rinviata la discussione, essendo stata approvata la proposta di costituire un Comitato ristretto per l'esame degli articoli; in seguito si svolsero alcune riunioni, non precisamente in sede di Comitato ristretto, bensì con la partecipazione di alcuni colleghi che si sono adoperati al fine di agevolare l'approvazione del provvedimento. Nel corso di queste riunioni è stato ascoltato il presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, e si è compiuto un certo sforzo per tentare di superare alcune perplessità che erano state avanzate da diverse parti, non escluso il Governo.

A questo punto, ritengo che si possa dar corso alla discussione. L'onorevole Degan ha facoltà di svolgere la relazione.

DEGAN, *Relatore*. Come ha ricordato l'onorevole Presidente, questa proposta di legge

venne posta all'ordine del giorno nella seduta del 5 febbraio 1970, insieme al disegno di legge n. 2242, del quale ero relatore. Sviluppando la relazione su quest'ultimo provvedimento, ebbi allora modo di illustrare, per qualche aspetto, la proposta di legge di iniziativa del senatore Zannier, già approvata dal Senato, la quale tende, in sostanza, a consentire che, in un periodo nel quale le gare di appalto vanno ampiamente deserte, sia possibile accelerare i tempi per l'esecuzione delle opere pubbliche, tanto da parte dello Stato quanto degli enti pubblici, attraverso la possibilità di disporre automaticamente gare in aumento. In questo modo si riuscirebbe ad evitare di dover seguire tutto quell'*iter* burocratico che di regola consegue alla diserzione della duplice gara. Quando ciò accade, infatti, è noto che ci si trova di fronte a questa alternativa: o vi è la possibilità di adeguare il progetto, riducendolo nella sua consistenza, così da rientrare nei limiti finanziari prestabiliti, oppure, qualora il progetto rimanga inalterato, si deve far luogo ad un procedimento di revisione dei prezzi che, normalmente, richiede parecchio tempo. Da questo punto di vista mi sembra che il provvedimento in discussione debba senz'altro essere considerato favorevolmente. Il punto più interessante, ovviamente, riguarda la possibilità di coprire il maggior onere derivante dall'effettuazione della gara in aumento. La proposta di legge prevede, a questo riguardo, uno stanziamento integrativo, che l'amministrazione interessata può automaticamente disporre, entro i limiti delle disponibilità di bilancio, oppure a carico dell'esercizio finanziario successivo (nei limiti, però, del 15 per cento dello stanziamento di competenza dell'anno 1970, per il capitolo relativo alle opere in questione). Per i lavori effettuati con il concorso dello Stato, ed eventualmente finanziati con mutuo della Cassa depositi e prestiti, è disposta, in caso di gara in aumento una integrazione del contributo statale e del mutuo.

Poiché la Commissione bilancio ha espresso parere favorevole all'approvazione del provvedimento, ritengo che, pur non essendo previsto uno stanziamento preciso, il meccanismo sia stato sostanzialmente accolto da quella Commissione.

Vorrei ricordare ai colleghi che, nel corso del dibattito svoltosi al Senato, le obiezioni che erano state avanzate nei confronti del testo originario hanno dato luogo all'approvazione di alcuni emendamenti, il più importante dei quali riguarda la limitazione tem-

porale di efficacia della legge al 31 dicembre 1970. Pertanto, il provvedimento, se verrà approvato, potrà interessare un arco di tempo estremamente breve, e quindi riuscirà a sanare soltanto alcune situazioni, non certo la totalità delle situazioni che sono presenti alla nostra considerazione. Una ulteriore cautela che si è ritenuto di introdurre riguarda le modalità per la ripetizione della gara in aumento, relativamente alla quale si è cercato di allargare la base concorrenziale, così da introdurre elementi di incertezza ed evitare, per quanto possibile, la formazione di « cartelli » fra le imprese.

Mi sembra che questa duplice precauzione possa considerarsi adeguata, e pertanto propongo alla considerazione della Commissione l'opportunità di approvare la proposta di legge, nel testo trasmessoci dal Senato.

PRESIDENTE. Prima di dare inizio alla discussione generale, mi permetto di ricordare ai colleghi (senza voler minimamente influire sulla decisione finale) che, qualora la Commissione ritenga che il provvedimento debba essere approvato, vi sono delle obiettive ragioni di urgenza che consigliano di farlo sollecitamente. Come ha ricordato il relatore, infatti, nel testo del provvedimento è indicata una scadenza precisa, cioè il 31 dicembre 1970, che costituisce il termine ultimo della efficacia temporale delle norme in esame. D'altra parte questo termine ha una sua ragione precisa, e non può essere prorogato senza influire su tutto il meccanismo della proposta di legge, e quindi sul sistema del finanziamento, al quale — relativamente all'attuale formulazione — il Tesoro ha ritenuto di poter accedere. Ricordo anche che il testo pervenutoci ha avuto il parere favorevole da parte della Commissione bilancio. Per queste ragioni, mi sembra molto difficile riuscire a prorogare il termine di scadenza del provvedimento. Ritengo pertanto che sia giunto il momento che la Commissione si pronunzi definitivamente, in senso positivo o negativo, sulla proposta di legge n. 2241.

Dichiaro aperta la discussione generale.

TANI. Questo provvedimento richiama alla nostra attenzione il problema più generale dell'aumento dei costi nel settore dell'edilizia, che già fu trattato in occasione della discussione sul disegno di legge recante norme per la revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche. Già allora il nostro gruppo intervenne per indicare le cause più generali di questo fenomeno, e l'esigenza di misure

rivolte verso un controllo rigoroso sulle manovre speculative. Mi sembra, però, che negli ultimi tempi si sia proceduto soltanto ad un meccanico trasferimento di oneri, adeguando i prezzi sulla base della lievitazione dei costi (si sono accresciuti anche i costi di lavoro, per effetto dell'aumento dei salari), senza che nessuno sforzo venisse compiuto per cercare di conseguire una riduzione di determinati elementi di costo.

Al di là di questa considerazione di fondo, c'è il problema della diserzione cui vanno soggette le gare d'appalto, che va anch'esso inquadrato nella situazione generale del settore. Il provvedimento che stiamo discutendo — è stato detto — ha un carattere di emergenza.

Se però non ne consideriamo e soprattutto non ne affrontiamo le cause principali, non potremo eliminare le difficoltà che esistono, e che sono di carattere permanente. Tali cause di fondo sono da individuare nelle procedure tecniche ed amministrative, che hanno provocato un aumento dei costi delle opere pubbliche.

Questa denuncia non è stata avanzata solo da noi: anche altre parti politiche hanno richiesto uno snellimento delle lunghissime procedure ed uno snellimento dei controlli farraginosi, al di là del fenomeno delle gare che vanno deserte. Abbiamo infatti via via assistito ad un allungamento dell'*iter* burocratico delle pratiche. Basta vedere, per esempio, quale sia l'intervento dell'ufficio del genio civile e del Provveditorato generale alle opere pubbliche anche quando si tratta di opere pubbliche di modesta entità: mentre prima tutto si svolgeva nell'ambito provinciale, ora occorre attendere mesi, con le conseguenze che spesso abbiamo denunciato.

Sempre per quanto riguarda questo *iter*, c'è ancora il problema dei finanziamenti « a singhiozzo », che non consentono di operare stralci funzionali, il che comporta appunto una notevole spesa aggiuntiva, e soprattutto ritardi enormi nella esecuzione delle opere.

Del resto, questi problemi li ha sempre sollevati la stessa ANCI, perché i comuni rivendicano il diritto di provvedere rapidamente alla realizzazione di opere il cui costo rientri nell'ordine dei 100 milioni. I tempi tecnici non debbono essere così lunghi. Ecco quindi che, accanto alla necessità di maggiori investimenti e stanziamenti per quanto riguarda le opere pubbliche (acquedotti, fognature, eccetera), ed oltre al problema di dare ai comuni ed agli altri enti locali una certezza di intervento, nell'ambito delle disponibilità esistenti, si pone anche l'esigenza di

consentire tempi ravvicinati per quanto riguarda il periodo che intercorre tra l'approvazione del progetto e la concessione del relativo appalto.

È vero che alcune riserve che si potevano fare in ordine al provvedimento sono state in parte eliminate con la fissazione della data del 31 dicembre 1970; però rimane la difficoltà dell'esperimento delle gare di appalto in aumento. Nel settore delle opere pubbliche si continua infatti a procedere ad appalti, nonostante il salto enorme di prezzi qui richiamato, e che a volte può essere provocato anche in modo artificioso.

Anche per quanto riguarda le opere i cui progetti risultino chiaramente superati nei prezzi e non potranno essere approvati entro il 31 dicembre 1970 sussiste l'esigenza di un intervento che consenta almeno nel corso dell'esame dei progetti una revisione dei prezzi, con una responsabilizzazione dei tecnici interessati. Non si tratta tanto di spostare la data fissata ma di non aggravare ulteriormente le già esistenti difficoltà, per ottenere che anche al di là della data del 31 dicembre le gare possano essere rapidamente espletate.

Un elemento particolare, su cui riteniamo di dover insistere per suggerire una modifica (anche se ci rendiamo conto della particolarità della situazione), è l'esigenza che l'automaticità dell'intervento dello Stato per quanto riguarda le opere eseguite dagli enti locali non sia limitata alle opere ammesse a contributo, ma sia estesa anche alle opere che gli enti locali sono stati costretti a realizzare attingendo a crediti da fonti private, con tutte le conseguenze che si possono immaginare.

Si pone dunque urgente l'esigenza di un provvedimento organico, che elimini tutta l'attuale farraginosità delle procedure tecniche e finanziarie, affrontandone le cause di fondo. Noi riteniamo che si debbano evitare il formarsi di nuovi residui passivi.

La nostra astensione dalla votazione del provvedimento in esame vuole dunque costituire uno stimolo alla presentazione di un progetto di legge di ordine generale, che tenga conto degli elementi cui ho fatto riferimento nel mio intervento.

BOTTA. Signor Presidente, prendo la parola brevemente, per rilevare che questa proposta di legge non elimina quelle perplessità che già furono oggetto di interventi nel gennaio e nel febbraio scorsi, in occasione dell'approvazione di un disegno di legge riguardante la riduzione dell'alea contrattuale per gli appalti di opere pubbliche.

Tra l'altro, considerato che questo disegno di legge che stiamo discutendo ha una limitata efficacia nel tempo (la data del 31 dicembre 1970), e che siamo ormai praticamente nel mese di luglio, credo che in concreto essa offra ben scarse possibilità effettive di risolvere i problemi esistenti.

Al di là di questo, mi domando se non ci sia una sperequazione, per esempio, quando si parla di opere realizzate a totale carico dello Stato. Vorrei chiedere: quando esistono leggi speciali, recanti stanziamenti ormai esauriti o che hanno cessato di avere efficacia, come si fa a finanziare la spesa in un capitolo di bilancio dell'esercizio successivo?

A mio avviso sarebbe stato più logico un adeguamento della perizia ai prezzi correnti e, soprattutto una completa ristrutturazione delle procedure di esecuzione delle opere.

Il problema del finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti è da tempo insoluto. Mentre da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici questo aumento dei prezzi può essere riconosciuto, ci troveremmo in difficoltà se volessimo ottenere un'integrazione dei mutui.

Quindi, personalmente, sarei favorevole ad esaminare un provvedimento organico che riguardasse lo snellimento delle procedure e, con esso, il decentramento dei finanziamenti. Infatti, quando, per esempio, il Provveditorato alle opere pubbliche appalta l'esecuzione di un'opera pubblica, lo fa sulla base di uno stanziamento già disposto al centro: come può il Provveditorato stesso procedere all'appalto dell'opera quando non ha la garanzia del finanziamento per la parte che supera la spesa a suo tempo stanziata? Ecco perché sarei più favorevole ad esaminare la revisione delle procedure per arrivare all'approvazione di questi progetti più che all'autorizzazione a ripetere le gare andate deserte. Spesso infatti si verifica che gare relative ad alcuni tipi di lavori vadano deserte proprio perché si sa che successivamente si bandiranno nuove gare con offerte in aumento.

Non mi sembra che questo sia un provvedimento che possa determinare soluzioni concrete per le esigenze degli enti locali e periferici, anche perché la sua validità si ridurrebbe ormai a pochi mesi.

AMODEI. Non mi dilungherò molto sull'argomento, perché ho avuto occasione di esprimere il mio giudizio in occasione della discussione del disegno di legge relativo alla diminuzione dell'alea contrattuale per gli ap-

palti di opere pubbliche. Il mio giudizio era drasticamente negativo per il timore che consentire le gare in aumento potesse essere un modo per permettere ai « cartelli » delle imprese di evitare di partecipare alle normali gare e di ricorrere subito a quelle in aumento. Il provvedimento serviva come sanatoria, in quanto ratificava l'aumento dei costi intervenuto nel frattempo e rimediava alla lunghezza delle procedure. Pertanto si configurava una situazione in cui la scelta veniva dilazionata e lo Stato si sottraeva alla responsabilità di esercitare una certa compressione nei riguardi delle imprese edilizie, che si dimostrano al momento attuale incapaci di ristrutturarsi, di modernizzarsi in modo da potenziare la loro produttività e trasformano in aumento del costo del prodotto finito qualsiasi aumento di costi che si verifichi nel contesto generale.

Comunque il mio giudizio drasticamente negativo nasceva anche dal fatto che facevo riferimento più al testo originario presentato al Senato che al testo trasmesso alla Camera, che presenta due modifiche che sono state poste in risalto dal relatore. La prima è quella del limite di operatività della legge fissato al 31 dicembre 1970, la seconda consiste nel tentativo di opposizione alla possibilità di creazione di « cartelli » mediante l'allargamento dei margini di competitività al momento delle gare di appalto in aumento. Quindi, in un bilancio dei costi e dei benefici, tenendo conto della limitata validità nel tempo di questa proposta di legge, viene a pesare notevolmente l'esigenza di dare ultimazione ad opere pubbliche che sono state avviate e di evitare il formarsi di nuovi residui passivi. Proprio in considerazione di tale esigenza ho posto la mia firma ad un emendamento con il quale si propone di estendere le gare in aumento anche alle opere pubbliche realizzate totalmente a carico degli enti locali.

Non mi esprimo definitivamente sull'atteggiamento che assumerò nel merito di questa proposta di legge, ma vedrò di contenerlo tra la benevola astensione e il voto favorevole.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

DEGAN, Relatore. Gli onorevoli colleghi intervenuti nel dibattito hanno allargato il discorso con considerazioni di carattere generale, ed è imbarazzante per me ripetere che

ci troviamo di fronte ad una situazione di fatto abbastanza grave che questo provvedimento, sia pure non *in toto*, cerca di affrontare. Mi auguro che il rappresentante del Governo sia in grado di dichiarare che i problemi generali che sono stati sollevati sono stati presi in considerazione e quindi che vi è la volontà politica di proporre soluzioni di più ampia portata.

Ripeto che siamo di fronte ad una proposta di legge che ha una validità temporale forse anche inferiore a sei mesi e che quindi non mi sembra che, tutto sommato, possa provocare gravi disagi; anzi, nella sua pratica attuazione, potrà avere il significato di un esperimento, alla fine del quale potremmo valutare l'opportunità di prevedere un meccanismo del genere, anche in maniera più adeguata, sul piano generale.

Quanto alla proposta di allargare gli effetti di questa proposta di legge anche alle opere eseguite a totale carico degli enti locali, vorrei manifestare la mia perplessità, perché qualsiasi modifica del provvedimento comporterebbe il rinvio del provvedimento al Senato, con una perdita di un mese di tempo. Ritengo inoltre che sia possibile allargare la portata del provvedimento, in via amministrativa anche a tali opere.

PRESIDENTE. Se l'eccezione sollevata dall'onorevole Tani venisse accolta, noi ci troveremo nella necessità di procedere non solo alla modifica dell'articolo 1 della proposta di legge, ma anche di alcuni articoli successivi. Inoltre, saremmo costretti a richiedere il parere della Commissione V, trattandosi di una questione riguardante la copertura finanziaria del provvedimento in esame.

Faccio presente che nell'emendamento proposto, non è detto che i maggiori oneri a carico degli enti locali andranno ad incidere sulla spesa dello Stato: quindi l'emendamento, così come è formulato, non affronta affatto questa questione.

DEGAN, Relatore. Vorrei pregare gli onorevoli colleghi di non insistere per la votazione di questo emendamento. Infatti, mancando il parere della Commissione V, noi non possiamo aggravare ulteriormente il bilancio dello Stato stabilendo che esso debba assorbire le maggiori spese che gli enti locali dovranno sostenere in conseguenza dell'approvazione della proposta di legge in esame.

RUSSO VINCENZO, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Sono d'accordo con

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 24 GIUGNO 1970

il relatore circa le considerazioni sulla proposta di legge in esame.

Per quanto riguarda l'emendamento all'articolo 1, mi sia consentito di dire che, se esso venisse accolto dalla Commissione, ne risulterebbe svalutato il nostro impegno di dare rapida esecuzione a questo provvedimento che interpreta alcune esigenze esistenti nel settore.

Stamane il Governo avrebbe voluto sottoporre all'attenzione della Commissione alcuni emendamenti tendenti a rendere più perfetta la proposta di legge in esame, ma la difficoltà di sottoporre tali modifiche all'esame dell'altro ramo del Parlamento entro breve termine ha suggerito al Governo di abbandonare tale proposito.

In ogni caso, essendo la operatività di questa proposta di legge limitata, nel caso in cui essa non dovesse rivelarsi perfetta, potremo sempre apportare quelle modifiche necessarie per conferirle maggiore efficacia.

Accogliendo poi l'invito del relatore, onorevole Degan, prendo impegno, nella misura in cui ciò compete alla nostra amministrazione, di allargare al massimo il campo di applicazione di questa proposta di legge. Per quanto riguarda poi il discorso generale che in questa sede è stato avviato, do assicurazione che, al momento opportuno, esso sarà responsabilmente ripreso.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Do lettura dell'articolo 1:

ART. 1.

Le gare per l'aggiudicazione di lavori a totale carico dello Stato od eseguiti con il contributo od il concorso dello Stato, esperite nei modi previsti dall'articolo 73, lettere b) e c) del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e dall'articolo 5 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, ed andate deserte, possono essere rinnovate con ammissione di offerte in aumento.

Le nuove gare sono espletate entro 60 giorni da quelle andate deserte o dall'entrata in vigore della presente legge se la gara andata deserta sia stata espletata in data precedente.

Il limite massimo di aumento che non deve essere oltrepassato per potersi procedere all'aggiudicazione è indicato in una scheda segreta, nei modi previsti dagli articoli 75 e 76 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

L'aggiudicazione è effettuata a favore dell'impresa che abbia offerto l'aumento minore.

Gli onorevoli Tani, Todros, Beragnoli, Busetto, Napolitano Luigi, Bortot e Amodei, hanno proposto il seguente emendamento:

Alla fine dell'articolo aggiungere il seguente comma:

Le stesse norme valgono per le opere eseguite dagli enti locali anche se a loro totale carico.

Questo emendamento mi pare pleonastico, in quanto rientra nella autonomia degli enti locali bandire gare per l'aggiudicazione di lavori con offerte in aumento, salvo il maggiore onere a loro totale carico. Se, invece, si dovesse stabilire in questa sede che, in caso di maggiore onere, questo sia posto a carico dello Stato, dovremmo prima chiedere il parere della Commissione bilancio e partecipazioni statali: parere che risulterà indubbiamente negativo, in quanto l'introduzione di questa norma investirebbe dei problemi estremamente complessi, meritevoli certamente di esame, ma che non possono comunque essere risolti in questa sede.

TODROS. In seguito alle assicurazioni fornite dal sottosegretario noi siamo disposti a ritirare l'emendamento presentato.

Vorrei però chiarire ulteriormente le ragioni che si avevano spinto a presentarlo. Esse sono essenzialmente due, e cioè: esigenza di superare le situazioni che esistono presso gli enti locali, situazioni che differiscono da ente ad ente per le diverse interpretazioni della legge da parte delle giunte provinciali amministrative e, nello stesso tempo, necessità di varare il principio della determinazione degli stanziamenti necessari a coprire i maggiori oneri che gli enti locali saranno chiamati a sostenere dopo l'approvazione di questa proposta di legge.

Approfittiamo inoltre, di questa occasione per chiedere al rappresentante del Governo una seconda assicurazione: vorremmo, cioè, che il termine del 31 dicembre 1970 venisse posto come termine di validità per tutte le norme, entro il quale cioè debbono essere attuati i provvedimenti integrativi previsti al primo comma dell'articolo 2.

Infatti, può accadere che, anche dopo la data del 31 dicembre 1970, vengano esperite delle gare con offerte di aumento, senza la copertura finanziaria necessaria. Le opere, cioè, una volta esperita la gara, vengono eseguite parzialmente: nel frattempo, si verifica un aumento dei prezzi che, assorbendo una parte degli stanziamenti, ne rende necessari nuovi.

Quello che chiediamo al Governo è che la scadenza del 31 dicembre 1970 (che avrebbe dovuto, per la verità, essere indicata nell'articolo 1, anziché nell'articolo 2), sia considerata il termine finale a tutti gli effetti, per le procedure di appalto per l'aggiudicazione dei lavori. In altre parole, bisogna dire esplicitamente che, dopo quella data, non sarà più possibile effettuare gare in aumento. È vero che questa dovrebbe essere la conseguenza immediata del fatto che, con l'inizio del 1971, verrà meno il meccanismo di copertura finanziaria che rende possibile la procedura in questione; però sappiamo bene che svariati espedienti possono essere messi in atto al fine di aggirare questo ostacolo (ad esempio, attraverso l'esecuzione parziale delle opere, fino all'esaurimento della copertura esistente). Pertanto vorrei un chiarimento in questo senso.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Concordo perfettamente con quanto ha dichiarato l'onorevole Todros, e dichiaro che, dopo il 31 dicembre 1970, tutte le procedure verranno ricondotte alla legge di contabilità generale dello Stato.

PRESIDENTE. Poiché l'emendamento Tani ed altri è stato ritirato, pongo in votazione l'articolo 1 nel testo della proposta di legge.

(È approvato).

Poiché agli articoli 2, 3, 4 e 5 non sono stati presentati emendamenti, li porrò direttamente in votazione nel testo della proposta di legge dopo averne dato lettura.

ART. 2.

Per i lavori a totale carico dello Stato, la Amministrazione che abbia rinnovato la gara ai sensi dell'articolo 1, integra con apposito provvedimento, entro i limiti degli stanziamenti di bilancio, la somma inizialmente stabilita per l'esecuzione dei lavori in misura corrispondente alla percentuale di aumento offerta dall'impresa aggiudicataria.

I provvedimenti di integrazione previsti nel primo comma saranno impegnati nell'esercizio di competenza e, qualora le disponibilità di bilancio non lo consentano, a carico del corrispondente capitolo di spesa dell'esercizio successivo.

La facoltà di cui al precedente comma si applica per le gare in aumento espletate fino al 31 dicembre 1970 e gli impegni a carico dell'esercizio successivo non possono superare

il 15 per cento dello stanziamento di competenza dell'anno 1970.

(È approvato).

ART. 3.

Quando i lavori il cui appalto sia stato aggiudicato a seguito di gara con aumento dell'offerta debbano essere effettuati con il concorso o con il contributo dello Stato, il concorso od il contributo è esteso, entro i limiti degli stanziamenti di bilancio, all'importo della spesa aggiuntiva derivante dalla offerta dell'impresa aggiudicataria.

I provvedimenti di integrazione del concorso o contributo dello Stato previsti nel primo comma saranno impegnati nell'esercizio di competenza e, qualora le disponibilità di bilancio non lo consentano, a carico del corrispondente capitolo di spesa dell'esercizio successivo.

La facoltà di cui al precedente comma si applica per le gare in aumento espletate fino al 31 dicembre 1970 e gli impegni a carico dell'esercizio successivo non possono superare il 15 per cento dello stanziamento di competenza dell'anno 1970.

Per ottenere la concessione del concorso o del contributo integrativo, l'ente appaltante invia all'Amministrazione competente, entro 60 giorni dall'aggiudicazione, la richiesta per l'integrazione di finanziamento allegandovi il processo verbale della gara andata deserta, il processo verbale dell'aggiudicazione in aumento e l'aggiornamento globale della perizia di spesa.

Per le opere finanziate con mutuo della Cassa depositi e prestiti, la concessione del contributo o del concorso integrativo comporta l'adeguamento del mutuo.

(È approvato).

ART. 4.

Alle gare per l'aggiudicazione dei lavori indicati nel primo comma dell'articolo 1, debbono essere invitate non meno di 15 imprese iscritte all'Albo nazionale dei costruttori, per le categorie ed importi richiesti per essere ammesse a concorrere, se l'importo a base di appalto non supera i 500 milioni, e non meno di 20 per importi superiori.

Qualora si tratti di gara rinnovata, con ammissione di offerte in aumento, il numero delle imprese invitate alla gara andata deserta deve essere integrato con almeno un terzo di altre imprese non invitate precedentemente.

Ove il numero delle imprese iscritte non consenta l'applicazione delle norme di cui ai precedenti commi, l'invito è esteso a tutte le imprese in possesso dei requisiti richiesti.

Alle gare per l'aggiudicazione di lavori i cui importi consentono la partecipazione di imprese artigiane, dovranno essere invitate almeno 15 imprese artigiane iscritte alle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

(È approvato).

ART. 5.

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

(È approvato).

La proposta di legge sarà subito votata a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto della proposta di legge oggi esaminata.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Proposta di legge senatore ZANNIER: « Norme per gli appalti di opere pubbliche, mediante esperimento di gara con offerte in

aumento » (Approvata dalla VII Commissione permanente del Senato) (2241):

Presenti	25
Votanti	15
Astenuti	10
Maggioranza	8
Voti favorevoli	15
Voti contrari	0

Hanno preso parte alla votazione:

Amodei, Baroni, Borra, Botta, Calvetti, Carra, de' Cocci, Degan, Di Nardo Raffaele, Fioret, Fracassi, Fulci, Giraudi, Padula, Pisoni.

Si sono astenuti:

Beragnoli, Bortot, Busetto, Cianca, Fiumanò, Napolitano Luigi, Piscitello, Tani, Torsors, Vetrano.

È in congedo:

Achilli.

La seduta termina alle 12,25.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO