

COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

INDICE

---

|  | PAG.       |
|--|------------|
| <b>Missioni:</b>   |            |
| BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente</i> . . . . .  | 3          |
| <b>Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):</b>  |            |
| Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in<br>contrasto con la legge 8 agosto 1957, n. 584 (1279) . . . . . | 3          |
| BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente</i> . . . . .  | 3, 5, 6, 7 |
| ALBORGHETTI GUIDO . . . . .  | 7          |
| FABRI ORLANDO . . . . .  | 4, 6       |
| ROCELLI GIANFRANCO . . . . .   | 7          |
| TASSONE MARIO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .   | 7          |

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 12.**

ORLANDO FABBRI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Angelo Balzardi, Bruno Bosco, Giuseppe Facchetti e Oreste Lodigiani sono in missione per incarico del loro ufficio.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in contrasto con la legge 8 agosto 1957, n. 584 (1279).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in contrasto con la legge 8 agosto 1957, n. 584 ».

Nella seduta del 10 maggio scorso era stato già illustrato il contenuto del disegno di legge oggi al nostro esame, che si è reso necessario per l'allineamento dell'Italia ad alcune direttive CEE (in particolare la n. 305 del 1971).

A questo riguardo vi sono due difficoltà nei confronti della CEE: la prima è relativa ai sistemi di appalto (che si debbono aggiudicare mediante la massima offerta o attraverso una serie di valutazioni per la ricerca dell'offerta più vantaggiosa economicamente); la seconda riguarda la comunicazione provvisoria relativa all'offerta di appalto. A tal proposito si sono avuti incontri a Bruxelles e a Ro-

ma con le autorità comunitarie per trovare la possibilità di soluzioni che rispondessero a quelle che sono le indicazioni della CEE.

Il Comitato ristretto ha lavorato in questa ottica ed il testo che è stato varato in quella sede ha già ricevuto il parere sia della Commissione affari costituzionali sia della Commissione bilancio. Inoltre, sempre in questo testo, vengono recepiti altri punti di cui al vecchio disegno di legge governativo per quanto riguarda le deroghe alla legge n. 741 circa l'unità di conto (fino a 10 miliardi di lire per appalti fuori della normativa CEE).

A tal proposito è stato anche predisposto un ordine del giorno per invitare il Governo italiano ad attivarsi per fare in modo che le unità di conto possano essere aumentate da 1 milione a 10 milioni; ricordo che tale aumento è stato sollecitato anche dalla nostra rappresentanza a Bruxelles. Tale aumento si rende necessario anche perché si trattava di prezzi vincolati ad una direttiva del 1971 ed è quindi più che giusto l'adeguamento attuale.

A queste due modifiche principali si è ritenuto di inserirne altre, sempre nel testo elaborato in sede di Comitato ristretto), relativa alle associazioni temporanee di impresa e si è svolta una interpretazione per quanto riguarda queste associazioni sia a livello verticale che a livello orizzontale (cioè quelle che possono partecipare, ma i cui lavori non possono essere distinti). Si tratta di precisazioni utili ad evitare confusioni con le società di fatto o che si sono rese necessarie per questioni fiscali. Tale elaborazione è stata corroborata dal parere di eminenti studiosi del settore i quali hanno proposto la creazione di una società strumentale tale da determinare meglio la partecipa-

zione ai lavori dell'insieme delle ditte interessate evitando quelle difficoltà che si sono riscontrate in Italia.

Non mi sembra di dover aggiungere altro, l'esortazione ad una sollecita approvazione del provvedimento, necessaria per evitare la prosecuzione del contenzioso in corso.

Come ho già preannunciato, presenterò un ordine del giorno finalizzato ad impegnare il Governo ad adottare opportune iniziative in sede comunitaria per la elevazione della soglia di applicazione della direttiva n. 305, fissata in un milione di unità di conto del 1971 e da allora mai rivalutata.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Fabbri.

ORLANDO FABBRI. Devo dire che il Comitato ristretto ha svolto un buon lavoro, pervenendo ad un testo che ha già ricevuto il parere favorevole della I e della V Commissione.

Devo però fare alcune considerazioni di carattere generale. Intanto, ci troviamo in una situazione di inadempienza nei confronti della direttiva CEE n. 305 del 1971 e proprio a causa di tale inadempienza rischiamo di incorrere in una condanna davanti alla Corte dell'Aja che ha, come è noto, il compito di dirimere le controversie fra la legislazione nazionale e le direttive comunitarie.

Avevamo e abbiamo davanti a noi due strade percorribili. La prima è quella di rimuovere la « pietra dello scandalo », e cioè eliminare le norme appunto in contrasto con la normativa CEE appena ricordata. Percorrendo questa strada, potremmo evidentemente evitare una presumibile condanna da parte della Corte dell'Aja. La seconda strada che avevamo e che abbiamo tuttora davanti a noi è quella che, sempre permettendo il superamento di controversie in sede CEE, prevede di aggiungere delle norme ad integrazione dell'attuale nostra legislazione e in particolare alla legge n. 584. Un'integrazione normativa, quindi, che fornireb-

be delle risposte precise a dei problemi tuttora aperti, come ha avuto modo di sottolineare il presidente.

In questo secondo caso, inoltre, potremmo risolvere tutta la materia relativa agli appalti, in linea con le istanze ed esigenze emerse nel corso di audizioni che abbiamo potuto svolgere.

Il Comitato ristretto, nei suoi lavori, ha scelto di percorrere la seconda strada di cui ho parlato, cioè quella di risolvere al tempo stesso il nodo delle controversie in sede CEE fra la nostra normativa e quella comunitaria nonché di prevedere alcune norme aggiuntive tese a risolvere i problemi cui sopra ho accennato.

Nel frattempo è intervenuto un fatto nuovo che non può non provocare in me alcune riflessioni. Infatti, le perplessità e i dubbi sorti derivano anche da questo. Il presidente ci ha poc'anzi comunicato la possibilità di eventuali modifiche alla nostra legislazione in materia, per il superamento del contenzioso in sede comunitaria. Infatti, se non teniamo presente la situazione in specie, rischiamo di varare un provvedimento che poi nei fatti non serve a niente, non serve cioè ad affrontare positivamente il giudizio davanti alla Corte dell'Aja. D'altronde si tratta anche di evitare il varo di un provvedimento con il quale potremmo passare innanzi alla suddetta Corte dell'Aja come dei recidivi nell'applicazione di una normativa difforme dalle direttive CEE, direttive cui dobbiamo adempiere in base ai trattati internazionali. Ecco perché ritengo sussistano elementi di preoccupazione ed esigenze di riflessione al riguardo. Il problema dunque, stante l'urgenza della approvazione del disegno di legge, è quello di vedere se dobbiamo limitarci all'approvazione di una normativa che non sia in alcun modo in contrasto con quella della CEE, oppure se aggiungere altre norme tese a risolvere quei problemi di cui abbiamo parlato.

La soluzione ottimale sarebbe quella di riuscire a fare entrambe le cose. Le mie perplessità riguardano inoltre alcune questioni attinenti la legge n. 741, non

superate dal disegno di legge n. 1279. Il presidente, nel suo intervento, sottolinea l'aspetto relativo alla maggiore o minore vantaggiosità in relazione a quei meccanismi riguardanti taluni particolari tipi di gare d'appalto. Debbo però dire che, tenendo presente l'articolo 9 della legge n. 741, la nostra risposta non è sufficiente. Pertanto, appellandomi a quello spirito costruttivo già dimostrato da parte di tutti in sede di Comitato ristretto, occorrerà approfondire ulteriormente la materia per eliminare quegli ostacoli che appaiono più evidenti al fine di rispettare le condizioni comunitarie.

Un'altra questione da affrontare potrebbe essere quella dei lavori complementari da assegnare alla stessa ditta vincitrice dell'appalto, possibilità che indubbiamente non può lasciare margini troppo elastici o ampi. La correzione apportata probabilmente non è ancora sufficiente, perché consente la complementarità nell'affidamento dei lavori a chi abbia già vinto l'appalto principale, senza prevedere però norme più rigorose, come mi pare abbia chiesto la CEE, richiesta che non viene soddisfatta con le modifiche contenute nel disegno di legge.

L'altra questione, su cui la CEE insiste e, a mio avviso, la nostra risposta è carente, riguarda l'urgenza e la straordinarietà. Una volta constatati questi elementi ne consegue la scelta di una procedura anziché di un'altra. Anche qui permane in sostanza valida l'obiezione della CEE, e cioè che non opereremmo con quel necessario rigore che consenta all'eccezione di essere tale e non viceversa, vale a dire che l'eccezione sia o possa diventare in definitiva la regola e questa l'eccezione.

Non mi dilungo oltre ma, con un'attenzione più puntuale in relazione alle ultime notizie che ci pervengono e cogliendo l'occasione della presenza di una rappresentanza della CEE, bisogna trovare il modo di superare quelle obiezioni, mi pare abbastanza sostanziali, su alcuni punti che tuttora permangono in ordine alla questione che ci vede sotto processo a L'Aja.

Per altre questioni integrate nella normativa, che mi sembrano marginali rispetto al nostro contendere con la CEE, come quella delle associazioni temporanee ricordata dal presidente della cauzione e credo che, tutto sommato, non ci possano essere rilievi particolari da parte nostra.

Quindi, concludendo questa prima serie di considerazioni, il nostro giudizio è che le risposte alle impugnative CEE della nostra normativa, in particolar modo della legge n. 741 del 1981, non siano sufficienti per rimuovere questi ostacoli che ci porterebbero ad una sicura condanna da parte della Corte dell'Aja.

Vi è poi un secondo aspetto: se non è in contrasto con le procedure urgenti che dobbiamo seguire per dare una risposta prima che si pronunci la Corte de L'Aja, possiamo varare il provvedimento con quelle aggiunte opportune che sono state ricordate. Da quello che abbiamo potuto verificare, mi pare non sussista la preoccupazione di una incidenza della questione fiscale, che si sarebbe potuta affrontare il problema con questa nuova normativa, e quindi non ci sono rischi d'introdurre « terremoti » sotto il profilo fiscale. Vi sono pertanto integrazioni opportune che tutto sommato ci sembra si possano accogliere, se però non sono in contrasto con il nodo vero che dobbiamo sciogliere, e che secondo me ancora non abbiamo sciolto, quello di rimuovere gli ostacoli fondamentali di cui la CEE ci ha accusato e che sono parte importante della legge n. 741 del 1981, e precisamente degli articoli 9, 10, 11, 13 e 15: alcuni li abbiamo superati, altri no.

PRESIDENTE. Auspico che le osservazioni dal collega Fabbri si possano superare, al di là di una convocazione del Comitato ristretto, proprio per l'urgenza della materia e soprattutto per la tranquillità del testo che è stato elaborato dal Comitato ristretto, in relazione al telegramma pervenuto dalla delegazione italiana presso la Comunità, nel quale molto giustamente, a mio modo di vedere, si dice che il servizio legislativo non può

ritirare la procedura di condanna verso il Governo italiano fino a quando non avremo adempiuto totalmente agli obblighi con una nuova legge. Non solo, ma i motivi di ricorso della Comunità dell'Alta Corte cadono, perché nell'articolo 2 si prevede che il primo e quarto comma dell'articolo 10 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, sono abrogati; al massimo si potrebbero presentare una nuova serie di ricorsi su questo articolato nel caso in cui non fosse ancora conforme alle norme CEE. Stiamo proponendo una formulazione che vada incontro alla direttiva CEE e nel contempo non turbi il mercato italiano. Il testo e soprattutto l'articolo 2 sono stati concordati con il direttore generale della CEE, col gabinetto del commissario e con i funzionari incontrati a Bruxelles e in Italia, e questo articolo sarà sufficiente ad essere compreso nella direttiva CEE. Nel telegramma si dice, fra l'altro, che è assolutamente indispensabile la sollecita approvazione del disegno di legge.

ORLANDO FABBRI. Ma si dice che il servizio giuridico non è soddisfatto delle soluzioni concordate.

PRESIDENTE. Non ho difficoltà a leggermi tutto il telegramma. Come ho già dichiarato, abbiamo fatto il possibile, perché in Italia il sistema di affidamento è diverso da quello degli altri paesi, e lo stiamo vedendo specialmente in questo periodo così esasperato. Sul primo sistema, quello al massimo ribasso, non c'è nulla da dire, ma nella nostra legislazione si è introdotto, per importi inferiori al miliardo, il sistema dell'offerta mediata. Dobbiamo dare però una regolamentazione certa anche al secondo sistema di affidamento, con sei mesi di fermata, giudicando il ribasso del 10 per cento e non anomalo quello del 9 per cento.

È stato elaborato questo emendamento, con fatica, dopo aver consultato i rappresentanti delle varie attività imprenditoriali pubbliche e private in Italia. Credo di potere affermare, con estrema tranquillità, che su questo punto non vi sa-

ranno problemi di ricorso da parte della Comunità.

Per quanto riguarda i lavori complementari di cui all'articolo 3, questione sollecitata dall'onorevole Fabbri, debbo dire che questi lavori riguardano una riformulazione dell'articolo 11 della legge n. 741, norma che era nata in relazione a dei problemi ANAS (azienda che aveva una sede centrale ma i cui lavori complementari erano svolti dalle sedi periferiche). Non mi pare esistano più problemi di questo tipo (anche perché la normativa che stiamo per varare prevede la garanzia della copertura finanziaria).

A mio avviso, la formulazione concordata con i rappresentanti CEE ci dovrebbe garantire dall'insorgere di future impugnazioni davanti alla Corte di Lussemburgo.

ORLANDO FABBRI. Signor presidente, visto che sono state date risposte alle obiezioni che ho avanzato, vorrei avere anche chiarimenti a proposito della previsione relativa all'articolo 9 della legge n. 741 che, pur non essendo fondamentale, ha certo una sua ragione di essere. Tale norma, che prevede l'ammissione di offerte in aumento, era forse giustificabile ai tempi della legge n. 741 (inflazione galoppante, meccanismo che prevedeva la revisione dei costi nell'arco di un mese o due); oggi la situazione è diversa, il flusso delle ditte partecipanti è molto esteso, tant'è che sentiamo il bisogno di limitarlo. Inoltre, i meccanismi di copertura sono abbastanza garantiti dai tempi ristretti il che non fa pensare che vi sia il rischio di vedere andare deserte le gare.

Mi chiedo pertanto se non sia il caso di cogliere l'occasione per cambiare una impostazione legislativa che aveva il suo valore in un certo periodo di tempo, ma che oggi non trova più i presupposti per rimanere immutata.

PRESIDENTE. Certamente, i tempi della legge n. 741 erano diversi, ma non mi sembra questa la sede per arrivare a modifiche che farebbero solamente ri-

tardare il provvedimento oggi al nostro esame.

GUIDO ALBORGHETTI. La discussione fin qui svolta ha dimostrato da un lato il carattere di urgenza che riveste il provvedimento e dall'altro l'opportunità di un rapidissimo supplemento di istruttoria, teso ad eliminare ogni dubbio e a determinare un comportamento politico univoco da parte dei vari gruppi. Ritengo, pertanto, opportuno un breve rinvio dei nostri lavori che certamente non porrebbe in dubbio l'approvazione del provvedimento al massimo entro la prima settimana del mese di luglio.

GIANFRANCO ROCELLI. Concordo con quanto ha detto poc'anzi il presidente. Personalmente, sono contrario ad accettare una « filosofia » legislativa che si adegui di volta in volta a situazioni contingenti. Qui occorre far riferimento alla situazione obiettiva e certamente, non ignorando le singole situazioni contingenti, non può non sottolinearsi la necessità di procedere con urgenza. Inoltre, i rilievi emersi in questa sede a me non paiono rivestire una eccessiva rilevanza, tale cioè da costringere la Commissione a rinviare la votazione del provvedimento, sia pure con l'impegno di arrivare al varo del disegno di legge entro il prossimo 4 luglio. Se occorre un momento di riflessione, allora lo si faccia subito, rinviando al massimo a domani mattina il seguito dell'esame del provvedimento.

MARIO TASSONE, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Concordo con i contenuti delle dichiarazioni del presidente, sottolineando l'urgenza che riveste il disegno di legge n. 1279, provvedimento che il Governo presentò il 10 feb-

braio 1984 in relazione alla revisione di norme di legge, attesa dall'amministrazione dello Stato. Il lavoro svolto dal Comitato ristretto, sottolineato all'inizio dal presidente e nel corso della discussione dagli oratori intervenuti, va nel senso di conferire certezza all'attività dell'amministrazione. Circa la richiesta di un breve rinvio formulata dall'onorevole Alborghetti, il Governo non ha motivo per opporsi, pur concordando con le considerazioni nel senso di limitarlo al massimo, sì da arrivare ad una rapida approvazione del disegno di legge che, come da tutti riconosciuto, riveste carattere di estrema urgenza.

Pertanto, il Governo, rimettendosi alla decisione della Commissione sulla proposta di rinvio, intende chiedere che comunque il termine finale dei lavori sul provvedimento di legge in discussione non superi la prossima settimana.

PRESIDENTE. Tenuto conto delle considerazioni e delle osservazioni che sono state testé fatte circa un breve rinvio dell'esame del disegno di legge n. 1279, propongo che la Commissione sia riconvocata mercoledì 5 luglio per procedere all'approvazione finale del provvedimento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 13,45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO