

## COMMISSIONE IX

## LAVORI PUBBLICI

62.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		ALBORGHETTI ed altri: Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche (2837);	
Interventi straordinari per l'adeguamento delle infrastrutture demaniali della Guardia di finanza alle esigenze operative (3583);		TATARELLA: Istituzione dei comitati regionali per gli appalti (2223);	
FORNASARI ed altri: Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio per il Corpo della Guardia di finanza (3456) .....	3	ANDÒ ed altri: Nuove norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche e delle pubbliche forniture ad integrazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14 (2107) .....	10
BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente</i> .....	3, 5	BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente, Relatore</i> .	10, 12, 15 16, 17, 18, 21, 22, 23
BONETTI MATTINZOLI PIERA .....	4	FORNER GIOVANNI .....	18
COMIS ALFREDO, <i>Relatore</i> .....	3	GEREMICA ANDREA .....	10, 12, 18, 22
SUSI DOMENICO, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i> .....	4	MANFREDI MANFREDO .....	16, 17, 18
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		POLESELLO GIAN UGO .....	20
Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche ( <i>Approvato dal Senato</i> ) (3784);		SATANASSI ANGELO .....	16, 18, 21, 23
		SORICE ENZO .....	16

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 11.**

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

(È approvato).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Interventi straordinari per l'adeguamento delle infrastrutture demaniali della Guardia di finanza alle esigenze operative (3583); e della proposta di legge Fornasari ed altri: Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio per il Corpo della Guardia di finanza (3456).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Interventi straordinari per l'adeguamento delle infrastrutture demaniali della Guardia di finanza alle esigenze operative »; e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Fornasari ed altri: « Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio per il Corpo della Guardia di finanza ».

L'onorevole Comis ha facoltà di riferire sui lavori del Comitato ristretto.

ALFREDO COMIS, *Relatore*. Desidero sottolineare solo alcuni aspetti del lavoro svolto dal Comitato ristretto.

Ci troviamo in questa sede per valutare tale lavoro, con la volontà di concluderlo nel modo più celere possibile con l'approvazione del provvedimento, consapevoli dell'urgenza di dare attuazione a quanto era stato evidenziato anche dal provvedimento presentato dal Governo.

Il Comitato ristretto, dopo un'attenta analisi effettuata con il supporto del comando generale della Guardia di finanza, ha voluto sottolineare che le necessità esistenti a tutt'oggi richiedono un finanziamento superiore rispetto a quello previsto dal provvedimento governativo. Si propone, quindi, uno stanziamento di 700 miliardi che verranno erogati mantenendo ferme le previsioni relative al primo triennio 1986-1988, riservando alla legge finanziaria di stabilire le modalità per l'erogazione della differenza.

Si è inteso inoltre evidenziare in linea generale le priorità di intervento in riferimento alle zone metropolitane e alle aree di confine, individuando in tali priorità gli interventi di ristrutturazione e ampliamento dei fabbricati e relative pertinenze. Ciò per sbloccare le situazioni pregresse e per evitare un ulteriore degrado e depauperamento dell'esistente. Le misure da adottare avranno il supporto tecnico del comando generale della Guardia di finanza, il quale provvederà ad individuare i luoghi e le aree di intervento.

Si ritiene opportuno, inoltre, che il programma così predisposto venga trasmesso entro 30 giorni alle competenti Commissioni parlamentari per il parere che dovrà essere espresso entro 60 giorni. Il programma sarà adottato con decreto del ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il ministro delle finanze. Il ministro dei lavori pubblici dovrà riferire annualmente sullo stato di attuazione del programma alle competenti Commissioni con un'apposita relazione allegata allo stato di previsione della spesa.

Si è poi sottolineata l'opportunità che le opere di sicurezza siano affidate in concessione dal Ministero dei lavori pub-

blici su indicazione del comando generale della Guardia di finanza.

I progetti esecutivi saranno approvati dopo l'acquisizione del parere del comando generale della Guardia di finanza.

A seguito dei problemi sorti durante questi primi mesi di gestione della legge n. 431, è stato anche affrontato il problema della perentorietà dei termini per i pareri e per l'approvazione da parte degli uffici competenti. Ciò al fine di evitare ritardi che comporterebbero inevitabilmente una lievitazione dei costi.

Il Comitato ha anche affrontato la questione delle norme e disposizioni pregresse che vengono convalidate o annullate alla data di entrata in vigore della presente legge, rimandando il tutto al nuovo regolamento che dovrà essere emanato, con decreto del ministro delle finanze, entro 120 giorni dalla predetta data.

Nell'invitare la Commissione ad esprimere un parere favorevole sul testo elaborato dal Comitato ristretto, ne propongo l'adozione quale testo unificato da trasmettere alle competenti Commissioni per il parere.

**PIERA BONETTI MATTINZOLI.** Il gruppo comunista concorda con la proposta del relatore di trasmettere alle competenti Commissioni per il parere il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto, che ha lavorato seguendo lo schema del provvedimento già approvato per l'Arma dei carabinieri.

Ritengo tuttavia che sia necessario approfondire alcune questioni. La prima concerne i poteri della nostra Commissione. In proposito, è certo opportuno prevedere che il programma, predisposto dal ministro dei lavori pubblici, sia trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari prima della sua approvazione, e quindi per ricevere un parere dalle Commissioni medesime. Nel programma in questione sono previsti interventi particolarmente per due categorie di alloggi: una è quella degli alloggi di servizio gra-

tuiti, connessi all'incarico, e l'altra è quella degli alloggi di servizio in temporanea concessione. Bisogna quindi esaminare quanto viene destinato ai servizi veri e propri e quanto invece agli alloggi.

Da questo punto di vista, concordo con la proposta di modifica del relatore e faccio presente che una simile richiesta sarebbe stata avanzata dal mio gruppo.

Un'altra questione che desidero sottolineare riguarda i criteri per l'assegnazione degli alloggi. A mio avviso, nel regolamento che dovrà essere emanato, sarebbe necessario garantire che nelle commissioni preposte a tale compito siano incluse le rappresentanze militari. Una formula di questo tipo è stata trovata per gli alloggi della polizia.

Vorrei ora chiedere delle notizie al rappresentante del Governo. L'ultimo comma dell'articolo 7 del provvedimento al nostro esame prevede una sanatoria della situazione esistente per quanto riguarda la concessione degli alloggi di servizio. Mi rendo conto che si tratta di un problema delicato, però ritengo che sia necessario conoscere lo stato di fatto per poter valutare in modo più preciso tutta la materia.

Fatte queste osservazioni, mi dichiaro d'accordo, a nome del gruppo comunista, alla trasmissione del testo alle Commissioni per il parere.

**DOMENICO SUSI, Sottosegretario di Stato per le finanze.** Il Governo concorda con la proposta di elevare a 700 miliardi l'importo da destinare alle opere di cui trattiamo. In questi anni il Governo ha effettuato una serie di importanti investimenti, all'interno del piano finanziario, per l'edilizia. Un provvedimento della Guardia di finanza assume una rilevanza specifica per le considerazioni che la Commissione ha svolto.

Assicuro che il Governo è disponibile a fornire tutti i chiarimenti che sono stati richiesti.

PRESIDENTE. Do lettura del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto con il seguente titolo « Disposizioni per la realizzazione di un programma di interventi per l'adeguamento alle esigenze operative delle infrastrutture del Corpo della Guardia di finanza »:

ART. 1.

1. È autorizzata la complessiva spesa di lire 700 miliardi per il periodo 1986-1990 affinché, a cura del Ministero dei lavori pubblici, si provveda a realizzare, al fine di soddisfare le esigenze logistico-operative della Guardia di finanza, un programma straordinario quinquennale di interventi, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle zone di confine, per la costruzione di fabbricati e relative pertinenze, compresi gli annessi alloggi di servizio destinati alla carica, da destinare a comandi e reparti del Corpo, nonché per la ristrutturazione, l'ampliamento e il completamento di fabbricati e relative pertinenze già esistenti.

2. Su indicazione del comando generale della Guardia di finanza nei primi tre anni di applicazione della presente legge, il Ministro dei lavori pubblici è autorizzato a destinare all'acquisizione di edifici, anche in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore della presente legge, fino al 50 per cento degli stanziamenti per i relativi esercizi.

ART. 2.

1. Il programma di cui all'articolo 1 è formulato dal Ministro dei lavori pubblici su indicazione del comando generale del Corpo della Guardia di finanza che provvede, tra l'altro, all'individuazione dei luoghi e delle aree, pubbliche o private, ove dovranno essere ubicati gli interventi, alla precisazione dei loro requisiti dimensionali funzionali e di sicu-

rezza nonché alla definizione di questi ultimi.

2. Il programma è predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro delle finanze, entro 45 giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere entro 30 giorni dalla sua assegnazione. Il programma è quindi adottato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro delle finanze.

3. Il Ministro dei lavori pubblici riferisce annualmente sullo stato di attuazione del programma di cui alla presente legge con apposita relazione allegata allo stato di previsione della spesa.

ART. 3.

1. Per motivi di riservatezza la progettazione e la realizzazione degli interventi che richiedono l'apprestamento delle opere di sicurezza di cui all'articolo 2, comma 1, sono affidate, unitariamente, in concessione dal Ministro dei lavori pubblici, su indicazione del comando generale del Corpo della Guardia di finanza, in deroga alle norme vigenti.

2. La concessione costituisce titolo idoneo per l'acquisizione dei suoli necessari anche mediante espropriazione per pubblica utilità.

ART. 4.

1. I progetti esecutivi delle opere di cui alla presente legge sono approvati su conforme parere del comando generale della Guardia di finanza.

2. L'approvazione da parte del Ministero dei lavori pubblici dei progetti delle opere di cui alla presente legge equivale a dichiarazione di pubblica utilità nonché di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse.

3. Ai fini dell'accertamento di conformità previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le opere di edilizia relative a fabbricati e pertinenze da destinare a comandi e reparti del Corpo della Guardia di finanza sono equiparate alle opere destinate alla difesa militare.

4. Gli organi i quali, in virtù delle vigenti disposizioni statali, regionali o comunali, sono competenti ad emettere pareri, autorizzazioni e nulla osta in ordine ai progetti relativi agli interventi ed alle opere di cui alla presente legge sono tenuti a pronunciarsi entro il termine perentorio di 90 giorni dalla richiesta.

5. Ai fini del precedente comma, la richiesta di chiarimenti non ha effetto interruttivo.

6. Tutte le opere del programma di cui alla presente legge sono dichiarate segrete ai fini dell'articolo 5, lettera e), della legge 8 agosto 1977, n. 584.

#### ART. 5.

1. Il programma di cui alla presente legge può essere realizzato utilizzando anche aree od immobili di proprietà dello Stato ovvero dei comuni, acquisiti anche mediante permuta con aree o fabbricati di proprietà dello Stato.

#### ART. 6.

1. Gli atti di trasferimento di immobili in attuazione della presente legge, alla cui acquisizione si provvede a trattativa privata, non sono sottoposti alle limitazioni di cui al regio decreto 10 settembre 1923, n. 2000, convertito in legge dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.

#### ART. 7.

1. Il Ministro delle finanze stabilisce, con proprio decreto, sulla base delle esigenze rappresentate dal comando generale della Guardia di finanza, i criteri per la classificazione degli alloggi di servizio nelle seguenti categorie:

a) alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico;

b) alloggi di servizio in temporanea concessione.

2. La concessione dell'alloggio di servizio di cui alla lettera a) del comma 1 è autorizzata dal comando generale e decade con la cessazione dell'incarico. Della concessione è data notizia all'intendenza di finanza competente per territorio.

3. I criteri per la determinazione dei canoni di concessione degli alloggi di cui alla lettera b) del comma 1 sono stabiliti con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, sulla base delle disposizioni di legge vigenti in materia di canone sociale.

4. Le disposizioni osservate per la concessione degli alloggi di servizio, ivi comprese le determinazioni dei canoni, anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sono convalidate e cessano di avere efficacia con l'emanaazione del regolamento di cui al successivo articolo.

#### ART. 8.

1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle finanze, con proprio decreto, emana il regolamento contenente norme per la ripartizione tra ufficiali, sottufficiali, appuntati e finanziari degli alloggi di cui alla lettera b) dell'articolo 7, le modalità di assegnazione degli alloggi stessi, il calcolo del canone e degli

altri oneri, i tempi di adeguamento dei canoni per gli alloggi preesistenti, la formazione delle graduatorie con particolare riferimento al punteggio che è determinato in base alla composizione ed al reddito del nucleo familiare, nonché ai benefici già goduti o alle condizioni di disagio di arrivo in una nuova sede, la composizione — d'intesa con gli organi della rappresentanza militare — di commissioni per l'assegnazione degli alloggi stessi. Sono comunque a carico del concessionario, che deve provvedervi direttamente, le spese per le piccole riparazioni di cui all'articolo 1609 del codice civile, nonché le spese per il consumo di acqua, luce e riscaldamento dell'alloggio ed eventuali altri servizi necessari, ivi comprese, in rapporto alla consistenza millesimale dell'alloggio, le spese di gestione e funzionamento degli ascensori, di pulizia delle parti in comune e della loro illuminazione. Il canone è trattenuto sulle competenze mensili del concessionario e viene versato in apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio statale, per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero delle finanze — Guardia di finanza, nella misura del 20 per cento dell'importo per le spese di manutenzione straordinaria degli alloggi e del restante 80 per cento per la realizzazione, a cura del Ministero della finanze — Guardia di finanza, di altri alloggi per il personale del Corpo.

2. Il consiglio centrale di rappresentanza — sezione Guardia di finanza — è chiamato preventivamente ad esprimere il parere sul regolamento.

#### ART. 9.

1. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 è iscritta nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici nel periodo 1986-1990. Le quote relative al triennio 1986-1988 sono determinate in lire 20 miliardi per l'anno 1986, in lire 140 miliardi per l'anno 1987 e in lire 170 miliardi per l'anno 1988.

2. La progettazione delle opere e dei lavori deve tener conto, in sede di previsione dei costi di realizzazione, dello sviluppo temporale del programma, anche ai fini degli accantonamenti da preordinare per far fronte alla revisione dei prezzi.

3. All'onere di cui al precedente comma 1, derivante dall'applicazione della presente legge negli anni 1986, 1987 e 1988, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1986-1988, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento « Interventi straordinari per le infrastrutture della Guardia di finanza ».

4. Nello stato di previsione del Ministero delle finanze — Rubrica 6 — Corpo della Guardia di finanza è istituito un capitolo con un fondo a disposizione per sopperire alle eventuali deficienze dei capitoli dello stato di previsione medesimo indicati in apposita tabella da approvarsi con legge di bilancio.

5. I prelevamenti di somme da tale fondo, con la conseguente iscrizione nei capitoli suddetti, sono effettuati con decreti del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti.

6. In sede di prima applicazione della presente legge, i capitoli a favore dei quali possono farsi prelevamenti dal predetto fondo sono indicati nella allegata tabella A e la dotazione del fondo stesso è fissata in lire 6 miliardi, costituita mediante le riduzioni degli stanziamenti dei capitoli, indicati nell'allegata tabella B, dello stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986.

7. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### ART. 10.

1. La presente legge entro in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.

## TABELLA A.

**ELENCO INDICANTE I CAPITOLI RELATIVI AI SERVIZI DEL  
CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA A FAVORE DEI QUALI  
POSSONO OPERARSI I PRELEVAMENTI DAL FONDO A DISPOSI-  
ZIONE ISCRITTO AL CAPITOLO**

- Capitolo n. 3005 – Indennità missione personale militare, ecc.
- Capitolo n. 3006 – Indennità missione all'estero personale militare, ecc.
- Capitolo n. 3008 – Indennità trasferimento personale militare, ecc.
- Capitolo n. 3011 – Indennità ed assegni vari personale militare, ecc.
- Capitolo n. 3012 – Indennità di rischio, ecc.
- Capitolo n. 3094 – Indennità e spese di viaggio per servizi collettivi, ecc.
- Capitolo n. 3096 – Viveri ed assegni vitto, ecc.
- Capitolo n. 3097 – Vestiario ed equipaggiamento, ecc.
- Capitolo n. 3098 – Fitto locali ed oneri accessori.
- Capitolo n. 3099 – Spese per arruolamento, ecc.
- Capitolo n. 3100 – Spese per campi, esercitazioni militari, ecc.
- Capitolo n. 3101 – Spese per l'addestramento, ecc.
- Capitolo n. 3102 – Spese per manutenzione infrastrutture, ecc.
- Capitolo n. 3103 – Spese per manutenzione rete metallica al confine, ecc.
- Capitolo n. 3104 – Spese per il servizio auto-moto-ciclistico.
- Capitolo n. 3105 – Acquisto natanti ed aerei, ecc.
- Capitolo n. 3106 – Spese di esercizio dei servizi navale ed aereo, ecc.
- Capitolo n. 3107 – Spese per il servizio trasmissioni, ecc.
- Capitolo n. 3108 – Acquisto armi e munizioni, ecc.
- Capitolo n. 3109 – Acquisto materiale di casermaggio, ecc.
- Capitolo n. 3110 – Spese per il servizio sanitario, ecc.
- Capitolo n. 3111 – Spese per acquisto e mantenimento cani, ecc.
- Capitolo n. 3113 – Spese per i servizi tipografici, ecc.



Segue: TABELLA A.

- Capitolo n. 3114 — Canoni d'acqua ed energia elettrica, ecc.
- Capitolo n. 3115 — Combustibili per riscaldamento, ecc.
- Capitolo n. 3116 — Educazione fisica e sportiva, ecc.
- Capitolo n. 3117 — Spese generali, ecc.
- Capitolo n. 3119 — Assistenza morale e benessere, ecc.
- Capitolo n. 3122 — Spese d'ufficio e postali, ecc.
- Capitolo n. 3123 — Spese per mantenimento finanziari internati, ecc.
- Capitolo n. 3127 — Spese confezionamento campioni di benzine, ecc.
- Capitolo n. 3128 — Spese per l'informatica, ecc.
- Capitolo n. 3130 — Spese per il controllo sui beni viaggianti.
- Capitolo n. 3134 — Spese telefoniche.
- Capitolo n. 3221 — Provvidenze al personale militare, ecc.
- Capitolo n. 3225 — Contributi a circoli e mense, ecc.

TABELLA B.

ELENCO INDICANTE I CAPITOLI DEL BILANCIO DELLA  
GUARDIA DI FINANZA DAI QUALI POSSONO OPERARSI I PRE-  
LEVAMENTI PER COSTITUIRE LA DOTAZIONE DEL FONDO A  
DISPOSIZIONE

- Capitolo n. 3005 — lire 1.000 milioni
- Capitolo n. 3097 — lire 2.000 milioni
- Capitolo n. 3098 — lire 500 milioni
- Capitolo n. 3104 — lire 500 milioni
- Capitolo n. 3106 — lire 500 milioni
- Capitolo n. 3107 — lire 500 milioni
- Capitolo n. 3108 — lire 500 milioni
- Capitolo n. 3109 — lire 500 milioni

Il relatore ha proposto di adottare tale testo unificato per trasmetterlo alle competenti Commissioni per il parere.

Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche (Approvato dal Senato) (3784); e delle proposte di legge Alborghetti ed altri: Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche (2837); Tatarella: Istituzione dei comitati regionali per gli appalti (2223); Andò ed altri: Nuove norme sulla pubblicità degli appalti di opere pubbliche e delle pubbliche forniture ad integrazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14 (2107).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche » già approvato dal Senato nella seduta del 20 maggio 1986; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Alborghetti ed altri: « Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche »; Tatarella: « Istituzione dei comitati regionali per gli appalti »; Andò ed altri: « Nuove norme sulla pubblicità degli appalti di opere pubbliche e delle pubbliche forniture ad integrazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14 ».

Come i colleghi ricordano, in una precedente seduta ho avuto modo di illustrare, in qualità di relatore, questo provvedimento.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**ANDREA GEREMICCA.** Il riconoscimento, da parte comunista, dell'opportunità della discussione in sede legislativa di questo provvedimento ed il modo stesso in cui il gruppo al quale appar-

tengo si è atteggiato al Senato stanno ad indicare una precisa volontà di giungere rapidamente alla definizione del provvedimento medesimo.

Come avrò modo di spiegare di qui a qualche minuto, noi comunisti esprimiamo sul testo in esame un giudizio abbastanza complesso — come, del resto, abbiamo già fatto al Senato prima di dichiarare la nostra astensione dalla votazione di esso — trattandosi di una problematica che necessita, per molti versi, di un approfondimento in quanto non priva di taluni aspetti ancora opinabili. Non si dimentichi, infatti, che si sta discutendo di una normativa di carattere sperimentale.

Nel corso di questa discussione sulle linee generali dobbiamo tutti avere presente che nessuno di noi può dire con assoluta chiarezza se ed in quale modo tali problemi debbano avere soluzione all'interno della legge, od accanto ad essa, od a conclusione del triennio di sperimentazione.

Spero di essere stato chiaro nell'esprimere il nostro approccio a questa problematica rispetto a determinate esigenze che avvertiamo.

A noi sembra evidentissimo che, quando si parla di un provvedimento che abbia come titolo: « Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche », si deve trattare comunque di un testo legislativo che sia accompagnato da una politica più complessiva di intervento.

Certo, il gruppo comunista non si fa illusioni nel senso di immaginare un testo unico che risolva immediatamente tutti i problemi connessi con l'accelerazione della spesa per le opere pubbliche. Ritiene, invece, che questo provvedimento vada inserito in una manovra più complessiva, da parte del Governo, che affronti efficacemente la questione dell'accelerazione delle procedure e della capacità della pubblica amministrazione di essere efficiente e produttiva nel suo lavoro.

Non vi è alcun dubbio, a nostro avviso, che al termine del triennio di sperimentazione si renderà necessaria una riflessione per cercare di adeguare questa

normativa all'esperienza che nel frattempo sarà stata accumulata. Inoltre — lo dico con una minore sicurezza — è probabile che, al di là dell'aspetto della rapidità di attuazione del provvedimento, vi sia qualche aspetto che esiga un certo approfondimento ed un certo chiarimento, data la complessità della materia.

Desidero portare ai colleghi un esempio — forse il più macroscopico — per porre in rilievo l'attenzione che dobbiamo dedicare a quanto può essere mutato subito nel testo in esame, a quanto deve essere mutato in tempi medi ed a quanto deve essere considerato come normativa di accompagnamento.

L'esempio riguarda il rapporto tra pubblica amministrazione, regime di concessione e regime di proroga degli appalti. Tale rapporto è, in sostanza, il « nodo » di questa materia. Con questo voglio indicare come, paradossalmente, sia possibile oscillare tra questioni le quali rimandino al primo capitolo e questioni le quali, al limite, potrebbero esigere immediatamente una rilettura attenta del testo in discussione per ciò che esso rappresenta.

Noi comunisti riteniamo che non sia sufficiente dire che il regime della concessione e la misura di emergenza triennale non mettono in discussione il ruolo, i poteri e l'autonomia della pubblica amministrazione e che, al contrario, essi siano un elemento di potenziamento dell'efficienza operativa della pubblica amministrazione. Né riteniamo sufficiente rimandare unicamente e semplicemente ad altre normative. Riteniamo, invece, che si possa lavorare subito, già con questo provvedimento, per l'avvio di un processo di potenziamento della capacità progettuale, di intervento e di controllo da parte della pubblica amministrazione.

Mi spiego ancora una volta con qualche esempio. Corriamo il rischio che, con la proroga degli appalti e del regime di concessione, si riduca la capacità progettuale della pubblica amministrazione: infatti, quando si potranno dare in concessione, a termini di legge, una serie di

compiti, potrà venire a mancare il potenziamento degli uffici tecnici dell'amministrazione statale.

Non si tratta solo di accentuare la capacità di controllo, anche se indubbiamente non si può avere un rapporto corretto tra concedente e concessionario senza una penetrante attività di controllo da parte della pubblica amministrazione, la quale dovrebbe dotarsi in proposito di strumenti idonei per verificare come viene eseguita un'opera affidata in concessione. Il problema vero è anche e soprattutto — come ripeto — quello di non ridurre la capacità progettuale e tecnica della pubblica amministrazione, che dovrà al contrario acquisire nuove strutture in rapporto alle nuove realtà che intendiamo determinare.

Ora, tutta questa problematica va necessariamente rinviata ad altri momenti e ad altre leggi? I colleghi che hanno letto il documento inviato al presidente della Commissione dalle tre confederazioni sindacali, dopo la loro audizione informale, avranno notato che esse formulano una serie di ipotesi di lavoro a proposito dello snellimento delle procedure: non ho ben compreso, però, se tali proposte devono essere collocate nell'ambito del testo in esame o fuori di esso. Ad esempio, non credo che possa essere compresa nel provvedimento in discussione la questione dell'articolo unico concernente tutte le opere pubbliche e la spesa pubblica. Invece, mi sembra di aver capito che le confederazioni propongono di inserire nel presente testo il cosiddetto accordo di programma, che già figura all'articolo 7 della legge n. 64 per la regolamentazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Coloro che conoscono questo articolo 7 sanno che esso prevede non soltanto che vi sia un accordo tra l'amministrazione pubblica e gli enti diversi interessati ad una determinata opera, ma anche che tale accordo sia oggetto di un provvedimento, da parte della Presidenza del Consiglio, che assuma l'opera in questione e l'assimili ad un'opera decretata con provvedimento ministeriale.

Le organizzazioni sindacali intendono proporre che tutte le opere di importo superiore a venti miliardi siano assoggettate alla procedura dell'accordo di programma, o esse si limitano a dare un'indicazione di massima per affrontare autonomamente la materia delle opere pubbliche? Pongo tale questione perché non è detto che essa debba necessariamente inserirsi nel testo in esame, ma non è detto neppure che debba per forza essere rinviata alla discussione di altri progetti di legge.

Al fine di dare l'avvio a delle concrete iniziative, e contemporaneamente impedire un depauperamento delle strutture progettuali e di controllo della pubblica amministrazione, potremmo proporre, in maniera forse provocatoria, di adottare un meccanismo tipo « sportello unico », pur avendo il provvedimento come asse fondamentale il regime della concessione. Pongo tale questione con l'intento non di ribaltare la logica del provvedimento, ma di vedere se per caso la soluzione non possa essere inserita addirittura nel provvedimento medesimo. E nel mio ragionamento c'è una logica precisa: infatti, proponendo l'unificazione dei pareri nel cosiddetto « sportello unico », rendendo praticabile un accorciamento dei tempi realizzativi di almeno sei mesi, non vengo ad agire in contrasto con lo spirito della legge, ma sottolineo l'intenzione di accelerare le funzioni di una pubblica amministrazione che tale deve rimanere, per quanto riguarda i suoi poteri di intervento, di programmazione e di progettazione.

Ho affrontato una questione che potrebbe costituire un esempio di ragionamento da sviluppare, se vogliamo prendere sul serio la discussione su una materia come questa, e non rimandare la soluzione di problemi che potremmo affrontare oggi.

Esaminando più nel merito il testo in discussione, ritengo che si possa, con riguardo al giudizio da esprimere, dividersi in tre comparti.

Il gruppo comunista esprime un giudizio schiettamente positivo sugli articoli 8

e 9, concernenti la pubblicità e la trasparenza delle operazioni relative agli appalti. Altri gruppi, insieme al nostro, hanno fatto oggetto di provvedimenti autonomi la materia della pubblicità nel settore degli appalti, ed essi sono stati assorbiti appunto dagli articoli 8 e 9 del disegno di legge. Non voglio ridiscutere questa materia, ma mi sembra fondamentale (e lo dico in base alla mia esperienza di amministratore comunale) non solo fare una pubblicità sui maggiori giornali, ma anche avere la possibilità di impegnare le regioni alla stesura di un bollettino periodico, semestrale, di tutti i lavori appaltati e delle opere pubbliche in concessione. A volte ci troviamo di fronte ad imprese che assumono una quantità di lavori con enti diversi: invece, con un bollettino del genere, da una parte si avrebbe un quadro chiaro e preciso delle esperienze, del modo di lavorare, delle attività già assunte da parte delle imprese, e dall'altra si offrirebbe una maggiore conoscenza delle gare di appalto a cui possono partecipare le imprese.

**PRESIDENTE.** Nella legge riguardante l'albo nazionale dei costruttori, in discussione al Senato, è previsto che entro uno o due anni il Ministero prenda un'iniziativa in tal senso.

**ANDREA GEREMICCA.** È un classico esempio di come una normativa affronta oggi dei problemi che poi non conclude, ma comunque li affronta. Da questo punto di vista è un fatto interessante.

Vi è però una parte più problematica: non so dire che cosa debba essere corretto oggi e che cosa si potrebbe invece correggere fra tre anni.

Tenendo conto che esprimo una valutazione che può essere anche sbagliata, nella regolamentazione dell'istituto della concessione non considero fondamentale l'importo, anche se si tratta di questione da non sottovalutare. Oggi, per esempio, 20 miliardi possono rappresentare un carcere con 40 celle o una scuola con palestra. Certo la questione dell'importo deve

essere discussa, però in questo momento, in questa fase la cosa che più mi appassiona è la natura dell'opera. In realtà la concessione non dovrebbe essere un appalto modificato, ma dovrebbe intervenire in opere complesse.

Certo, è semplice dire: « Affido i lavori in concessione invece che in appalto, per evitare la gara », ma è una misera cosa. Non intendo proporre di chiarire meglio il tipo di opera da effettuare, però avverto la necessità di sperimentare meglio tutta la questione delle concessioni. Comunque, un dato positivo è già noto: il ricorso alla concessione, in Italia, già sta procedendo; si può prendere ad esempio la Cassa per il Mezzogiorno. Dico questo perché qualcuno presenta lo stampato n. 1004 come se esso inventasse la concessione, mentre cerca soltanto di darle una regolamentazione e di fissarne le caratteristiche; tale provvedimento prende atto di quello che già avviene in Europa e nel mondo e fornisce degli elementi di gestione della concessione stessa.

È ovvio che sono necessarie alcune riflessioni. Ad esempio, riprendendo la proposta delle organizzazioni sindacali, l'articolo 3 del disegno di legge al nostro esame stabilisce che le associazioni di imprese che hanno un determinato lavoro in concessione, devono impegnarsi a fare in modo che le opere, per almeno il 30 per cento dell'importo, siano affidate ad imprese che abbiano sede legale nella regione in cui si eseguono i lavori. Questo vincolo di carattere locale ha i suoi pro e i suoi contro, ma senz'altro impedisce che si possano fare dei « cappotti » a danno delle imprese locali.

Le organizzazioni sindacali però vanno oltre e chiedono se non sia il caso di stabilire una norma per cui il concessionario debba indicare anche l'elenco delle imprese alle quali intende affidare i lavori.

Ho sottolineato l'importanza, in relazione all'opportunità della concessione, di capire quale tipo di opera debba realizzarsi, nonché la complessità di essa, più che l'importo fine a se stesso (anche

se noi comunisti non siamo certo indifferenti a tale ultima questione).

Ho ricordato la possibilità di conoscere, già nel capitolato e comunque già nel momento in cui viene affidata la concessione, l'elenco delle imprese alle quali subaffittare i lavori.

Ora, ritengo che valga la pena di compiere una breve riflessione su di una questione.

A proposito dell'affidamento in concessione di opere da parte della pubblica amministrazione, ho posto in evidenza la capacità della pubblica amministrazione di difendere lo spessore progettuale di un'opera. Tale capacità appare necessaria nel momento in cui, prima dell'affidamento della concessione, viene compiuta dalla pubblica amministrazione tutta una serie di adempimenti, dalla progettazione di massima a quella esecutiva. A tale proposito va ricordata la posizione assunta dagli ordini professionali degli ingegneri e degli architetti, anche se l'ottica in cui ci poniamo non è tanto quella di preoccuparci del ruolo ricoperto da tali categorie professionali, anche dal punto di vista degli sbocchi occupazionali, quanto quella di preoccuparci che sia sufficientemente garantita la presenza di competenze in grado di valutare gli elementi connessi con la concessione non solo sotto il profilo dei requisiti produttivi, amministrativi e finanziari bensì anche sotto il profilo della qualità del progetto e dell'esecuzione di esso.

Per la verità, il gruppo comunista non ritiene sufficientemente garantiti tali requisiti nella commissione prevista nel punto 4 dell'articolo 4 perché di essa non appare ben definita la competenza sotto il profilo tecnico-progettuale.

Il fatto, poi, che — come stabilito al punto 6 dell'articolo 4 — la suddetta commissione sia presieduta da un presidente di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici non significa — se non erro — che tale presidenza non possa spettare ad un funzionario amministrativo, la qual cosa renderebbe la commissione stessa non completa dal punto di vista delle competenze.

Tale è la questione che noi comunisti poniamo e che discende dall'esigenza di garantire anche la qualità della concessione e delle convenzioni tipo che con essa si connettono.

Infine, desidero soffermarmi sul problema dell'estensione degli appalti, di cui si tratta nell'articolo 1 del provvedimento.

La materia è assai complessa e delicata, cosicché vogliamo trattarla in « punta di piedi », tenuto conto che stiamo discutendo di una misura sperimentale collegata alla necessità di procedere rapidamente, in questi tre anni, nell'esecuzione delle opere pubbliche. Deve essere chiaro, però, che nel momento in cui ci attegiamo in maniera non ostativa verso questo provvedimento abbiamo pur sempre coscienza di tutte le ambiguità che appaiono dalla lettura dell'articolo 1.

Voglio citare, in astratto, il caso di un'opera che passi da un primo lotto appaltato per 50 miliardi di lire ad un'estensione, a trattativa privata e con la stessa impresa, di tale cifra fino a 150 miliardi di lire, considerata anche la revisione dei prezzi.

Con questo vogliamo far osservare come sia necessario stabilire se vi siano davvero elementi di garanzia sufficienti.

« In punta di piedi » — per così dire — osservo che stiamo contemplando la possibilità di far proseguire ed estendere — per un lavoro dato a trattativa privata, e non con gara di appalto — il lavoro stesso ad un ulteriore lotto, per un importo che può diventare triplo rispetto a quello del primo lotto: e si pensi che ci sono opere sospese, affidate negli anni settanta, per cui può darsi che certi lavori abbiano una rivalutazione dei prezzi di più del 100 per cento.

E c'è anche il fatto che non è stato posto alcun vincolo all'affidamento a gara pubblica del primo lotto. Poiché sembra che verrà eliminata la frase « a parità di patti e condizioni », non si capisce bene se l'affidamento del secondo lotto si farà tenendo conto dell'eventuale ribasso praticato sul primo, o se non se ne terrà conto: infatti, eliminando quella condi-

zione, non è detto che ci si debba basare sulla riduzione concessa e stabilita quando si è contrattato l'affidamento del primo lotto.

Non si può certo partire dal presupposto che vi sia una volontà truffaldina, ma si deve supporre che vi sia un'esigenza di rapidità, per alcuni interventi (e si parla di lotti di una certa entità). Ma in proposito, in coscienza, l'alternativa è solo tra il far saltare tutto (quasi come se ci trovassimo di fronte ad un bel giocattolo, che però non vale la pena di mettere in movimento, perché si correrebbero dei rischi) o l'accettare tutto così com'è? Non si possono proprio offrire maggiori garanzie, in relazione alla trasparenza e all'efficacia delle operazioni, in modo da raggiungere l'obiettivo della rapidità della spesa, ma anche da garantire il carattere della pubblica amministrazione? Si tratta di quesiti importanti, su una materia complessa e delicata com'è quella dell'estensione degli appalti.

Il gruppo comunista condivide il punto di partenza del provvedimento, cioè l'esigenza di accelerare la spesa pubblica, in modo da evitare ritardi (che significano perdita di soldi per lo Stato, oltre che rinviata soddisfazione delle esigenze dei cittadini). Il Senato ha compiuto un lavoro molto importante, ed anche il nostro gruppo vi ha dato un suo contributo: la nostra astensione sul testo è stata dovuta all'insoddisfazione circa il quadro complessivo in cui si colloca la legge, ed anche al fatto che la maggioranza non ha ritenuto di approvare taluni emendamenti che per noi erano migliorativi.

Ora, noi non diciamo che la via è necessariamente quella di riporre mano al testo, di correggerlo e quindi di riaprire un *iter* di terza lettura al Senato; noi abbiamo però posto delle questioni, dicendo che intendiamo verificare quali di esse possono essere rinviate a successive soluzioni, quali possono venire soddisfatte con impegni di Governo, presi in forme e con strumenti diversi, quali possono definirsi nell'ambito dei tre anni di sperimentazione, e quali eventualmente

possono essere risolte immediatamente, con un consenso complessivo da parte dei gruppi politici, che può riflettersi anche al Senato. A chi ci raccomanda di non mettere mano a questo provvedimento, perché tutto sarebbe rinviato alle calende greche, vorrei ricordare che qualche volta sono bastate ventiquattro ore, tra una sede e l'altra, per modificare un provvedimento.

È questo lo spirito con cui abbiamo inteso portare un contributo complessivo all'esame del testo: altri colleghi, intervenendo sugli articoli, potranno illustrare meglio di me gli apprezzamenti del nostro gruppo, ma anche le nostre riserve e proposte.

**PRESIDENTE.** Sospendo ora brevemente la seduta per concomitanti lavori in Assemblea.

**La seduta, sospesa alle 11,45, è ripresa alle 12,15.**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo nella discussione del provvedimento al nostro esame.

**ENZO SORICE.** Ritengo che ogni disegno di legge vada inquadrato nel clima politico nel quale viene approvato, e devo dire che è stata posta una notevole attenzione sul provvedimento al nostro esame. Ciò risulta evidente anche dalle dichiarazioni fatte dal Presidente del Consiglio dei ministri durante l'inaugurazione della Fiera del Levante, e dopo aver letto il testo delle dichiarazioni del presidente Botta nella seduta dell'Assemblea dell'altro ieri.

A questo punto, dobbiamo intenderci su ciò che vogliamo realizzare in merito. Se, infatti, vogliamo approvare definitivamente questo provvedimento senza che esso ritorni al Senato, dobbiamo riconoscere che esso rappresenta uno dei tanti « tamponi » alla legislazione nazionale. Se, invece, vogliamo entrare nel merito della questione è opportuno che restino agli atti di questa Commissione alcune osservazioni di fondo, perché sia dalla

lettura del testo in discussione sia dal dibattito che si sta sviluppando su di esso in questi giorni alla luce dei fatti ai quali mi sono poc'anzi riferito emergono problemi di costume, problemi di comportamento individuale e problemi normativi, sia per le amministrazioni pubbliche sia per gli imprenditori.

Perché, in realtà, non si costruisce sufficientemente nei tempi dovuti? Per tutta una serie di ragioni — io credo — la prima delle quali è data dalla mancanza presso le pubbliche amministrazioni di un parco-progetti, cosicché le amministrazioni stesse rischiano, attraverso l'istituzione di concessioni che è riproposta in questa sede, di perdere quell'autonomia cui prima si è fatto richiamo.

In secondo luogo vi è la discontinuità dei flussi di finanziamento, che finisce per creare notevoli problemi.

La terza ragione è rinvenibile nella farraginosità del sistema degli appalti, non più adeguato, a mio avviso, alle attuali esigenze: penso per un attimo al sistema del massimo ribasso, che è stato escogitato come garanzia per la pubblica amministrazione e che si è poi rilevato un danno per essa.

La quarta ragione è quella delle perizie suppletive, che ritengo debbano essere riconsiderate alla stregua di quanto avviene in America. Il nostro sistema, infatti, a differenza di quello americano, non prevede l'assicurazione sul completamento dell'opera che, invece, rappresenta una delle impostazioni favorite nel sistema americano.

La quinta ed ultima ragione è data dalla legislazione — estesa ormai a tutto il territorio nazionale — relativa ai controlli antimafia, che, alla luce della mia esperienza di membro della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, ritengo suscettibile di dare luogo a tutta una serie di problemi per quanto riguarda la realizzazione delle opere pubbliche.

Se, dunque, tali sono i problemi, di comune percezione, posti all'attenzione dell'opinione pubblica, mi domando se il provvedimento in discussione possa efficacemente dare ad essi soluzione.

Sono dell'opinione che questo provvedimento non dia soluzione a tutti i problemi e che, invece, proponga delle soluzioni momentanee. Se così è, appare chiaro che esso non dà delle risposte adeguate e che, di conseguenza, l'approvazione di esso non eliminerebbe quei motivi di inefficienza ai quali ho poc'anzi accennato.

Se, poi, si manifestasse una volontà politica di rivedere parzialmente qualche aspetto tecnico della questione — magari in un rapporto di *fair play* con l'altro ramo del Parlamento — sarebbe necessario tenere presenti alcuni punti.

Il primo di essi è che il problema della concessione crea dei grossi limiti all'autonomia progettuale delle amministrazioni, nonché all'attività professionale degli addetti al settore. Pertanto, personalmente non liquiderei tutte quelle osservazioni e quelle proposte emendative al primo comma dell'articolo 1 che sono state avanzate dall'ordine degli ingegneri non già per motivi corporativi ma perché, alla fine, la gestione e la produzione culturale in questa materia potrebbero essere affidate esclusivamente al mondo imprenditoriale e, quindi, alla cultura imprenditoriale di cui esso è portatore.

ANGELO SATANASSI. Ma nel campo industriale ed in quello agricolo non avviene forse che la cultura la portino proprio gli imprenditori?

PRESIDENTE. Mi permetto di ricordare, come esempio, quello del Palazzo delle esposizioni di Torino, realizzato dall'ingegner Nervi, impresario e progettista.

MANFREDO MANFREDI. Non tutte le imprese si chiamano Nervi.

PRESIDENTE. Però le società di ingegneria sono delle realtà.

ENZO SORICE. Vi è, poi, il discorso della concessione, su cui nutro qualche preoccupazione, anche se si tenta di riportare l'imprenditoria a livelli regionali.

Il rischio che si corre attraverso l'istituto della concessione è quello di privile-

giare le grosse concentrazioni, cosicché all'interno di ciascuna regione soltanto le grosse concentrazioni di capitali potranno essere destinatarie delle concessioni, con grave rischio per la piccola imprenditoria e per l'imprenditoria regionale. È vero che nel disegno di legge in discussione si cerca di recuperare l'imprenditoria regionale, ma « a parità di condizioni ».

Pertanto ritengo che, nell'impostazione quantitativa, debba essere preso in considerazione — sia pure per aspetti diversi — quanto viene suggerito dall'ordine degli ingegneri e cioè una modifica del rapporto nel senso di prendere in considerazione le concessioni per un importo di lavori ben superiore ai venti miliardi di lire, perché — come è stato detto prima dall'onorevole Geremicca — la concessione ha una valenza quando vi sia una complessità della struttura.

Per concludere, desidero sottolineare come, da un punto di vista strettamente politico, noi rischiamo, con l'approvazione del testo ora in discussione, di annullare le aspettative che in questo momento vanno determinandosi nell'opinione pubblica alla luce del dibattito in corso e di quel « sasso » (o forse di quel « mattone ») che è stato gettato nel pantano dal Presidente del Consiglio.

Nel dibattito che sta svolgendosi alla Camera in preparazione del documento sulla legge finanziaria non diamo risposte adeguate per la soluzione dei problemi, e inneschiamo un processo negativo per quanto riguarda la cultura professionale in materia, e anche con riferimento alla promozione della piccola e media impresa, che invece, soprattutto oggi, si trova ad affrontare numerosi problemi.

MANFREDO MANFREDI. Non posso prescindere dal sottolineare l'importanza e l'urgenza di un intervento sulla materia di cui ci stiamo occupando; mi pare che tutti gli interventi abbiano messo in evidenza la necessità che su questo testo si registri una concorde volontà, in modo da arrivare nel più breve tempo possibile — ma anche nel migliore dei modi — a soddisfare le esigenze che il provvedimento in esame si prefigge.



È stato già sottolineato lo sforzo rilevante compiuto dall'altro ramo del Parlamento, anche per la concomitanza di volontà politiche che in esso si è registrata: perciò il nostro lavoro è agevolato dalla discussione già svolta dal Senato.

Tuttavia non c'è dubbio che non è assolutamente necessario — anche se sono state espresse delle volontà e registrate delle disponibilità — che il testo debba essere approvato così com'è. Se invece, nello spirito di collaborazione, si può portare qualche ulteriore correttivo, l'iter del provvedimento non sarà eccessivamente ritardato.

Condivido alcune osservazioni fatte dal collega Sorice, e che sono molto delicate. Infatti, dobbiamo tener presente che il tema della accelerazione delle procedure coinvolge le procedure stesse di progettazione: queste ultime sono espressioni non solo di carattere tecnico, ma anche di carattere professionale, dato che le strutture di carattere professionale si sono basate, in questi anni, sull'incentivazione della libera professione. Prevedere la possibilità, nell'ambito delle procedure di accelerazione, che i vari passaggi della progettazione definitiva siano affidati alle imprese, significa rischiare l'efficacia, sotto il profilo culturale e professionale, di tutta una serie di interventi, in cui non sempre si verificano delle coincidenze fortunate, come quella — citata dal presidente — del palazzo di Torino, costruito dall'impresa Nervi e con il progetto del grande professor Nervi.

Voglio poi sottolineare gli aspetti procedurali del testo in esame, con riferimento soprattutto all'articolo 1. Già nel 1978 abbiamo approvato una legge con l'intento di accelerare le procedure, soprattutto quelle di esecuzione delle opere pubbliche: mi riferisco alla legge n. 1, ed in particolare al suo articolo 12. Tale articolo è stato ampiamente utilizzato dall'amministrazione pubblica, ed anche in modo estensivo; con molto ritardo è intervenuta — provocata dallo stesso ministro dei lavori pubblici — un'interpretazione molto chiara da parte del Consiglio

di Stato, in ordine al doppio appalto iniziale.

Questo articolo 12 ha avuto una serie di applicazioni, e credo che non sia azzardato da parte mia fare riferimento ad un'iniziativa di sindacato ispettivo che ho provocato in relazione ad un appalto, fatto dalle ferrovie dello Stato, per il raddoppio e lo spostamento a monte della linea ferroviaria tra Genova e Ventimiglia. Nel 1979 è stato appaltato un lotto di 26 miliardi di lavori, e quest'anno, in base alle procedure della legge n. 1, ad esso sono stati agganciati altri due lotti vicini; inoltre — così risponde il Ministero dei trasporti — nello spirito del citato articolo 12, vi sono stati agganciati altri ulteriori due lotti; così oggi, nel 1986, rispetto al valore del progetto originario di 140 miliardi nel 1979, siamo arrivati ad un valore di oltre 300 miliardi, considerando l'aggiornamento dei prezzi dovuto per legge. Il primo lotto era stato appaltato con il ribasso dello 0,01: oggi, in base all'applicazione dell'articolo 12 della legge n. 1, siamo al ribasso del 10 per cento, con un totale che supera i 10 miliardi sui prezzi aggiornati.

**PRESIDENTE.** Però bisogna tener conto del fatto che le ferrovie dello Stato non solo possono applicare o disattendere l'articolo 12 della legge n. 1, ma di fatto hanno affidato tutto a trattativa privata (il che, del resto, è uno dei sistemi vigenti in Italia).

**MANFREDO MANFREDI.** Ma le ferrovie dello Stato, dopo aver utilizzato l'articolo 12 in questione, per altre due volte sono ricorsi — nello spirito del medesimo articolo — alla trattativa privata! Dico tutto questo perché i nostri sforzi devono tendere a produrre delle norme che consentano situazioni migliori.

Poco fa il collega Geremicca ha posto una domanda che non è di poco conto: « Ci siamo dati elementi di garanzia? ». Credo che, se andiamo ad analizzare situazioni di questo tipo, l'elemento di garanzia...

PRESIDENTE. ... è il fallimento.

MANFREDO MANFREDI. Assistiamo oggi a ribassi del 40, 50 per cento. A questo punto devo domandarmi se sono fatti male i progetti ...

ANDREA GEREMICCA. E non è questo il guaio. Il guaio è che sulla base di tali offerte anomale è necessario sospendere le procedure per avere il tempo di farsi spiegare...

MANFREDO MANFREDI. Di fronte a simili ribassi, o il progetto non è tecnicamente valido, oppure all'interno di esso vi sono voci riprezzate, talmente poco controllabili sul piano della quantità e dei valori, da consentire all'impresa di « giocare » su degli spazi in cui tecnicamente ciò non sarebbe possibile.

Passiamo ora all'articolo 1 che, se applicato così com'è, consentirebbe ad un'impresa che ha avuto un appalto nel 1979 con lo sconto dello 0,01 per cento di avere oggi un lavoro che, concesso in appalto, potrebbe avere lo sconto del 50 per cento. L'impresa che ha avuto l'appalto nel 1979 è nelle stesse condizioni dell'impresa che prende l'appalto oggi con la differenza che lucra il 50 per cento in più. Quali sono, in questo senso, gli elementi di garanzia che abbiamo?

Tutto è complicato dal fatto che l'articolo 12 dello stampato n. 1004 non prevedeva che l'impresa provvedesse anche al progetto.

Il terzo comma dell'articolo 1 dello stesso stampato pone un'altra questione. Facciamo l'esempio di un'impresa che nel 1979 ha avuto l'appalto di un lotto sulla base di un progetto di carattere generale (sappiamo che l'ANAS procede sempre all'approvazione di progetti di carattere generale); subentrano poi la legge n. 531, il piano decennale e il piano triennale e, sulla base di quel progetto generale, vengono finanziati lavori cospicui (non ci sono i progetti esecutivi) per cui l'impresa che aveva avuto l'appalto può vedersi offrire due altri lotti in aggancio a

quello precedente con l'incarico anche della redazione dei progetti. La progettazione, quindi, diviene l'oggetto di un rapporto tra l'impresa che esegue il lavoro e l'ente che lo concede.

Vi sono elementi che garantiscano che queste procedure tutelino l'interesse pubblico? Io non credo e gli esempi che ho fatto alimentano il sospetto che l'articolo 1 dello stampato n. 1004 non fornisca alcuna garanzia.

ANGELO SATANASSI. Io sono un pubblico amministratore e so che agendo in questo modo commetterei un reato.

MANFREDO MANFREDI. No, non si commetterebbe alcun reato.

ANGELO SATANASSI. Perlomeno un reato per distrazione.

MANFREDO MANFREDI. No, perché i prezzi in vigore consentono di redigere un progetto con il 50 per cento di sconto.

Ritengo, quindi, che sia necessario un momento di riflessione per poter ricercare quegli elementi di garanzia necessari per salvaguardare non solo le procedure, ma anche la sostanza del testo al nostro esame. Forse sarebbe opportuno qualche modifica, rimanendo comunque auspicabile una rapida approvazione del provvedimento.

GIOVANNI FORNER. Gli argomenti sollevati dai colleghi Geremicca, Sorice e Manfredi coincidono con le osservazioni che intendevo formulare.

Innanzitutto, vi è la finalità prima della legge che è quella di procedere alla concessione di appalti evitando stagnazioni di pubblico denaro e superando le difficoltà che hanno gli enti pubblici per la carenza di strutture, ma vi è anche quella di dare trasparenza agli appalti, onde evitare episodi o fenomeni incresciosi (il collega Sorice ha accennato, a tal proposito, alla Commissione antimafia).

Con il provvedimento al nostro esame sono favorite principalmente le imprese che hanno avuto aggiudicati lavori di una certa consistenza prima dell'entrata in vigore del provvedimento al nostro esame. La mancanza di limiti di stanziamento farà sì che gran parte delle disponibilità finanziarie verranno assorbite da quelle imprese che rientrano nel numero previsto dal sistema di aggiudicazione tracciato dalla legge finanziaria.

L'affidamento in concessione di lavori per importi superiori a venti miliardi di lire può sembrare un elemento di garanzia, dato che i lavori per importi inferiori potrebbero così essere affidati alle imprese di dimensioni minori; ma, per ovvie ragioni di sveltezza, emergerà la tendenza ad appaltare il più possibile per superare la « soglia » dei venti miliardi. Pertanto, tale limite minimo dovrebbe, a nostro avviso, essere abolito. Dovrebbe, invece, essere previsto un limite massimo, che auspichiamo sia quanto meno di cento miliardi di lire per determinate opere (come, ad esempio, quelle previste per la laguna di Venezia, le quali sono di notevole entità).

Quanto al problema delle imprese locali, la clausola contenuta nell'articolo 3 dà ad esse, a mio avviso, una preferenza solo apparente. In effetti, si tratta di un'espressione che consente, in pratica, il subappalto ai minori offerenti.

Desidero, infine, indicare alcuni punti che mi sembrano particolarmente importanti.

Per quanto riguarda la pubblicità delle gare, mi sembra che essa potrebbe essere un poco ridotta, anche per evitare aumenti dei costi all'amministrazione appaltante.

Di fronte alla conclamata necessità di accelerare l'esecuzione di opere pubbliche e di ridurre la tensione concorrenziale che in questi periodi si manifesta in ogni gara d'appalto con l'aggiudicazione dei lavori con ribassi insostenibili, il disegno di legge introduce il sistema della concessione per lavori di importo superiore a 20 miliardi unito alla facoltà di limitare la

partecipazione alle gare ad un numero ristretto di imprese.

Tale articolo mi sembra vada incontro non alla generalità delle imprese edili ma solo ad un numero ristretto di imprese maggiori. Il problema delle esasperazioni concorrenziali e della tempestività nell'esecuzione delle opere pubbliche non viene quindi risolto che molto parzialmente. La norma andrebbe, quindi, estesa alla generalità delle gare.

L'altro aspetto che intendo segnalare è quello dell'esigenza di garantire in qualche modo il lavoro alle imprese locali accordando una qualche forma di preferenza.

L'articolo 1 del disegno di legge contempla la facoltà di affidare a trattativa privata alla stessa impresa esecutrice dei lavori di un precedente contratto l'esecuzione dell'eventuale progettazione ed esecuzione di opere funzionalmente connesse con i primi lavori fino ad un importo doppio di quello originario.

L'ampiezza della discrezionalità concessa alle stazioni appaltanti fa sì che chi ha in corso lavori con buona probabilità avrà la possibilità di triplicarli.

Le disponibilità delle stazioni appaltanti saranno appannaggio delle imprese che hanno sostanziosi lavori in corso di esecuzione. Anche in questa ipotesi avrebbe dovuto essere tenuta presente dalla Commissione la necessità di fare partecipare in una qualche maniera le imprese locali all'estensione di tutti quei lavori concessi praticamente a trattativa privata.

Fatte queste osservazioni, ritengo che, senza andare a patti con il Senato, possano essere apportati eventuali accorgimenti e determinati correttivi che diano maggiori garanzie non solo ai fini della trasparenza del rapporto contrattuale ed ai fini di uno sveltimento delle procedure di concessione delle opere pubbliche, ma anche per consentire la sopravvivenza di tante medie imprese edili.

Preannuncio sin da ora la presentazione di tre emendamenti tendenti ad introdurre modesti correttivi nel disegno di legge, auspicando che anche i colleghi

rappresentanti di altri gruppi si comportino nello stesso modo allo scopo di trovare una forma garbata di correzione di questo provvedimento così da renderlo rispondente alle esigenze per le quali è stato concepito.

GIAN UGO POLESELLO. Desidero riferirmi brevemente ad una questione qui sollevata — con l'espressione di qualche perplessità — dai colleghi Geremicca, Sorcie e Manfredi. Intendo riferirmi alla questione — che giudico assai importante — della funzione del progetto nelle opere pubbliche.

Giustamente il presidente Botta ha richiamato il concetto di sperimentazione, che è insito nel contenuto stesso di questo provvedimento. Da parte mia, desidero rilevare l'importanza di capire il senso della sperimentazione, cioè se essa debba servire soltanto a sciogliere il nodo principale che sta alla base del ritardo nella legislazione sulle opere pubbliche (cioè, in particolare, la cattiva qualità o la pochezza di un progetto nella descrizione delle varie fasi di progettazione di un'opera) o se, viceversa, debba servire ad individuare il progetto come uno degli elementi concorrenti a quello che è stato denunciato da più parti politiche come uno dei mali più gravi della pubblica amministrazione italiana nella sua capacità di spesa.

Dunque, la funzione del progetto andrebbe in qualche modo richiamata e ricollocata in maniera più corretta e più giusta con riferimento agli articoli del testo legislativo in discussione.

Credo che non si tratti tanto dei problemi relativi alle concessioni in quanto cause di perplessità, bensì, sostanzialmente, si tratti soprattutto dell'articolo 1 là dove quasi pacificamente si dà per scontato che i progetti siano impropri rispetto al ciclo produttivo e quindi, praticamente, siano o annullabili o riconducibili brutalmente alla fase della costruzione materiale dell'opera. In altre parole, si dà per scontato che vi sia una scissione tra tempo del progetto e tempo della costruzione, come se non vi fosse il

vero tempo economico che comprende progetto e costruzione. Valga, a questo proposito, l'esempio — portato dal presidente Botta — di un'importante opera realizzata a Torino da un imprenditore-progettista.

È vero che, oggi, questo è uno dei problemi che si pongono all'interno del mondo culturale richiamato dall'onorevole Sorcie come attinente alla progettazione, ma è altrettanto vero che tale problema deve essere tenuto presente come problema economico.

Non si tratta, dunque, di abolire uno dei due termini perché l'equazione sia possibile; si tratta bensì di essere noi capaci di risolvere l'equazione dando al problema un determinato senso, una determinata funzione.

È stato, inoltre, richiamato l'esempio della pratica nordamericana di dare al progetto una funzione ben precisa contrattualmente. Tale sistema ha come fondamento e riscontro l'idea di progetto come « testimonianza » dei rapporti tra chi paga e chi esegue e, dunque, si fa garante del modello del bene che sarà prodotto.

È vero, inoltre, che la pratica di tanti enti pubblici italiani è costruita su un'assenza di progettazione: l'onorevole Manfredi ha citato poc'anzi il caso dei progetti ANAS i quali spesso sono soltanto tracciati su carte dell'Istituto geografico militare. Ed è altrettanto vero che molti appalti sono fatti senza un rilievo adeguato delle condizioni olografiche e geografiche. Ciò è ribadito anche nel testo al nostro esame.

L'ultimo comma dell'articolo 4 del provvedimento al nostro esame inizia con queste parole: « Qualora l'ammontare del progetto esecutivo superi... » — il progetto esecutivo è il soggetto — e conclude recitando: « ... liquida le spese per i sondaggi e per la progettazione sulla base della tariffa professionale ridotta del 50 per cento ». Ora, supponiamo che il progetto di massima per il ponte sullo stretto di Messina venga fatto in assenza di sondaggi, che progetto di massima sarebbe? Esiste un problema inerente la tipologia progettuale: un conto è fare un progetto

per il ponte sullo stretto di Messina, un conto è progettare una strada in una zona di montagna olograficamente difficile, un conto è procedere ad una costruzione provvisoria in legno o in metallo, dell'altezza di un piano e con carichi di esercizio ridotti. Esistono, in pratica, delle varianti che non troviamo nel disegno di legge, tanto più che la commissione incaricata di predisporre la convenzione-tipo per l'affidamento dei lavori in concessione, in base al comma 6 dell'articolo 4 del disegno di legge al nostro esame, è presieduta da un presidente di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed è composta da un consigliere di Stato, un rappresentante della Avvocatura generale dello Stato, un rappresentante della Corte dei conti e tre membri in rappresentanza, rispettivamente, della categoria dei costruttori, del movimento cooperativo e delle imprese a partecipazione statale. Dal punto di vista economico l'oggetto dei tre membri è lo stesso, la differenza consiste solo nella loro diversa origine. In questa precisazione, in questa cavillosità si dimentica quel settore importante del ciclo produttivo rappresentato dalla progettazione. Il presidente di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici può essere un ingegnere o un architetto, ma può essere anche un avvocato.

Il progetto è un elemento importante in quanto è contenuto nella convenzione, ma la convenzione-tipo, ad esempio, per il ponte sullo stretto di Messina è articolata seguendo competenze differenziate all'interno della stessa competenza tecnica della società concessionaria. Ben altra cosa sarebbe il contenuto della convenzione per la costruzione del ponte sul torrente Torre che divide il comune di Udine da altri comuni. Sono, quindi, necessarie delle variazioni che saranno determinate dalla diversa natura del progetto e dell'opera.

Desidero ora sottolineare anche il problema della sperimentazione in merito al quale manifesto alcune perplessità che però non devono avere un effetto paralizzante, ma devono operare da stimolo per l'adozione delle necessarie decisioni.

ANGELO SATANASSI. Tutti i colleghi hanno dichiarato la propria disponibilità ad approvare il testo al nostro esame e comunque a migliorarlo senza creare problemi all'altro ramo del Parlamento e senza ritardarne l'approvazione. Desidero, comunque, che risultino agli atti alcune mie considerazioni.

Non sono d'accordo con chi sostiene che la concessione limita la gestione culturale perché oggi, nell'epoca del terziario avanzato, le imprese di progettazione e di esecuzione sono centri di produzione culturale in quanto esaltano la intersectorialità, la complementarità e la interconnessione. Fra l'altro, la concessione non avviene a scatola chiusa e stimola il contraddittorio considerato che l'ente è obbligato ad invitare più imprese ad un confronto in termini quantitativi finanziari e qualitativi di progettazione.

PRESIDENTE. Ricordiamo che il Consiglio di Stato ha già dato parere favorevole alla concessione con prestazioni integrate.

ANGELO SATANASSI. La concessione non è obbligatoria per gli enti pubblici, ma lo può diventare. In ogni caso essa stimola il contraddittorio. Nella mia lunga esperienza di amministratore comunale ho attivato in più occasioni l'istituto dell'appalto-concorso che molto somiglia alla concessione.

PRESIDENTE. L'onorevole Geremicca parlava dei modi attraverso i quali giungere alla concessione e come controllarla.

ANGELO SATANASSI. L'appalto-concorso consente la verifica dei progetti relativa in particolare al costo, ma anche alla soluzione estetica e funzionale. Mi sono trovato, di fronte ad appalti-concorsi per le scuole materne o elementari, a scegliere il progetto più costoso perché più funzionale rispetto a quello meno costoso e meno efficiente.

Anche gli enti pubblici, che dispongono di loro tecnici, hanno la possibilità di operare controlli sul piano tecnico e di intervenire nel merito.

Il progetto in sé è un aspetto importante, ma è soltanto una delle varie componenti in quanto vi sono poi le diverse soluzioni in termini culturali, qualitativi e funzionali offerte dal progettista che vanno messe a confronto con gli altri progetti. Ma vi è anche l'aspetto finanziario perché, quando la commissione stabilirà quali società potranno partecipare ad appalti per concessione, si dovrà verificare la capacità finanziaria oltre che progettuale. Allora, posso avere anche una soluzione valida dal punto di vista progettuale e funzionale. Ma anche una soluzione che superi il piano finanziario può darmi delle risposte: per esempio, una società concessionaria che affronti anche il problema del prefinanziamento di un determinato intervento, il tutto concordato e definito « alla luce del sole ».

Certo, il progetto è punto di riferimento. Ma quale progetto? Ed a quali domande esso deve rispondere?

È stato fatto l'esempio delle strade. Ma il progetto di una strada è evidentemente un progetto a bassa tecnologia. Vi sono, in realtà, progetti di ben maggiore complessità (come quelli degli ospedali, delle scuole, delle carceri) i quali non possono essere affidati ad un ingegnere che abbia progettato soltanto strade.

Emerge, dunque, il concetto di inter-settorialità, perché il progettista di un ospedale, il quale non conosca la problematica del settore sanitario, deve avvalersi dell'opera di esperti in materia sanitaria.

Insomma, il progettista finisce per essere colui il quale traduce in segni grafici sulla carta un disegno culturale e scientifico che gli viene tracciato dagli esperti.

Se lo vogliamo, ricerchiamo pure tutti quei miglioramenti che servano a dare maggiore tranquillità alla pubblica amministrazione; ma sia chiaro che con la concessione si compie una grande operazione culturale perché il progettista (che oggi — secondo le sollecitazioni che ci sono state inviate dagli ordini professionali interessati — vorrebbe continuare ad essere il perno dell'attività progettuale) diviene in virtù di essa l'ultimo anello della ca-

tena, cioè colui che traduce in segni grafici ciò che viene dibattuto sul piano culturale e scientifico. Questo è il senso che io do all'istituto della concessione.

ANDREA GEREMICCA. Non dobbiamo né demonizzare né enfatizzare la concessione.

ANGELO SATANASSI. No! Io enfatizzo!

Dobbiamo fare in modo che non siano commessi errori — questo è vero — e che non siano possibili fughe per la tangente o degenerazioni di carattere morale.

Affrontiamoli pure questi problemi! Siamo, del resto, in fase sperimentale. E cerchiamo di capire, alla luce della sperimentazione, dove porre di più l'accento e dove individuare le eventuali difficoltà che vi fossero, senza evocarle aprioristicamente.

Questo è il mio modesto parere.

PRESIDENTE. A questo punto, nessun altro chiedendo di parlare, potrei dichiarare chiusa la discussione sulle linee generali.

ANDREA GEREMICCA. Desidero fare rilevare come non tutti i gruppi si siano pronunciati nel corso della discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Capisco il suo rilievo, onorevole Geremicca, ma ricordo come l'approvazione di questo provvedimento sia stata ampiamente sollecitata.

A questo punto propongo di rinviare il seguito della discussione ad altra seduta, purché nel corso di essa sia possibile completare gli interventi e passare alla repliche del relatore e del rappresentante del Governo. Nel frattempo, mi impegno ad avvisare i gruppi ancora non intervenuti nella discussione sulle linee generali, garantendo anche che, nell'ipotesi che siano pervenuti i prescritti pareri, si passerà nella prossima seduta all'esame degli articoli.

Come relatore del provvedimento, ritengo che sia opportuno replicare concretamente e puntualmente ai colleghi finora

intervvenuti, tenendo presenti anche le recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio, secondo cui questo provvedimento rappresenta un primo atto di accelerazione nel settore della spesa.

ANGELO SATANASSI. Confesso che non gradirei vedermi scavalcato dal Presidente del Consiglio.

PRESIDENTE. Nella risoluzione approvata ieri dall'Assemblea con due soli voti di scarto si pone l'accento sull'accelerazione delle procedure di spesa con particolare attenzione alle grandi infrastrutture. Ciò significa che qualche legge di accompagnamento della finanziaria dovrebbe essere fatta.

Pertanto, una delle risposte che questa Commissione può dare è quella di varare questo provvedimento, sia pure con la riserva di eventuali correzioni.

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di rinviare alla settimana che va dal 29 settembre al 4 ottobre il seguito della discussione sulle linee generali e le repliche del relatore e del Governo.

*(Così rimane stabilito).*

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

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO