

## COMMISSIONE IX

## LAVORI PUBBLICI

67.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 DICEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

## INDICE

PAG.

## Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche (*Approvato dal Senato*) (3784);

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);

ALBORGHETTI ed altri: Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche (2837) . . . . .	3
BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente, Relatore</i> . . . . .	3, 6, 7
BALZARDI PIERANGELO . . . . .	7
BOETTI VILLANIS AUDIFREDI LUDOVICO . . . . .	6
COLUMBA MARIO . . . . .	7
GEREMICCA ANDREA . . . . .	4, 5, 6
NICOLAZZI FRANCO, <i>Ministro dei lavori pubblici</i> . . . . .	4, 5, 6, 7
PIERMARTINI GABRIELE . . . . .	7

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,30.**

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

(È approvato).

**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 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); Alborghetti ed altri: Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche (2837).**

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 di iniziativa dei deputati 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 »; Alborghetti ed altri: « Norme per la pubblicità degli appalti di opere pubbliche ».

Proseguiamo nell'esame dei provvedimenti.

Ricordo che nella seduta del 13 novembre scorso erano stati presentati e illustrati gli emendamenti al disegno di legge n. 3784, scelto come testo-base per la discussione.

Prima di passare all'esame dell'articolo desidero svolgere alcune considerazioni.

In tutte le occasioni in cui sono intervenuto sul tema, ho sottolineato che il provvedimento approvato dal Senato non rappresenta il toccasana, la panacea di tutti i mali che affliggono il settore. D'altra parte, in diverse sedi in cui si è parlato di opere pubbliche e in cui ho ricordato questa impostazione - in un convegno, lo scorso novembre, organizzato dal partito comunista, in quest'aula e giorni fa alla celebrazione del ventennale della AISCAT - è stato sempre riconosciuto al disegno di legge n. 3784 un notevole valore accelerativo e una dichiarata funzione anticongiunturale, diretta ad agevolare lo sviluppo del paese e soprattutto ad evitare la formazione di quell'ingente massa di residui passivi che determina una forte diminuzione della spesa pubblica dello Stato nel settore delle opere pubbliche.

Considerato che sono quasi tre anni che il provvedimento è stato presentato, sembra opportuno approvarne il testo così come è pervenuto dal Senato, perché ho l'impressione che solo l'applicazione pratica della legge potrà consentire di verificarne l'esatta portata.

I maggiori rilievi si sono appuntati sull'articolo 1, ed è proprio per chiarirne la *ratio* che mi sembra opportuno ricordare brevemente come, nelle varie fasi attraverso le quali si è giunti all'attuale formulazione della norma, il fine perseguito sia stato proprio quello di circondare di obiettive cautele l'esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione negli affidamenti a trattativa privata.

Per raggiungere tale finalità è stata notevolmente modificata la stesura originaria della norma, nell'intento di evitare ogni arbitrio da parte della pubblica amministrazione.

D'altra parte, tale norma è diretta a permettere alle amministrazioni di proseguire i propri programmi in una dichiarata funzione anticongiunturale.

Non si può dimenticare che negli anni passati si è avuto un crollo dell'occupazione nel settore edilizio (secondo stime recenti del 10 per cento negli ultimi quattro anni), senza considerare la contrazione degli occupati nell'indotto.

La situazione appare particolarmente grave perché si è verificata in un momento in cui, per la profonda ristrutturazione dei processi produttivi in atto nell'industria manifatturiera, il settore era chiamato, e lo è ancora, a svolgere il suo tradizionale ruolo di « cuscinetto » degli squilibri dell'economia, assorbendo le forze lavoro esuberanti negli altri settori.

Pertanto, per fare in modo che le decisioni di spesa si traducano rapidamente in cantieri operanti e per non interrompere le opere avviate, si è ravvisato opportuno introdurre nel nostro ordinamento la facoltà di cui all'articolo 1.

L'applicazione della norma è prevista per il limitato periodo di tre anni dall'approvazione della legge, proprio in dichiarata chiave anticongiunturale e al fine di dare continuità ai programmi in corso fino all'avviamento della politica di « infrastrutturazione » del paese. Peraltro, l'idea è stata quella di cercare un equilibrio per far sì che le necessarie cautele di cui dovesse essere circondata la possibilità dell'affidamento a trattativa privata non diventassero tali da impedire alle stazioni appaltanti l'applicazione pratica dell'istituto.

Voglio ricordare che l'originaria stesura prevedeva ben minori cautele rispetto alle attuali; si stabiliva, ad esempio, la possibilità dell'affidamento a trattativa privata anche di lavori appartenenti ad opere diverse, purché fosse risultata possibile e vantaggiosa l'organizzazione esistente in cantiere.

Vi è stata, inoltre, una rilevante modifica in materia di limite di importo per l'affidamento dei nuovi lavori. Va sottolineato che il limite posto attualmente all'articolo 1 dell'ammontare dell'appalto

originario rappresenta una notevole riduzione dell'importo dei nuovi lavori rispetto a quello posto nelle precedenti stesure. Si è passati da un primo limite del triplo dell'importo dei lavori dell'originario contratto ad un secondo limite, del doppio, dell'ammontare dei lavori del contratto originario, quindi di importo più ampio, comprensivo delle varianti, rispetto a quello attuale.

Per evitare un uso abnorme della disposizione è stato inserito il comma quinto. Tale comma prevede che la normativa di cui all'articolo 1 può trovare applicazione, per il suo carattere anticongiunturale, una sola volta. D'altronde, bisogna ricordare che la trattativa privata è già prevista nel nostro ordinamento, oltre che dalla legge sulla contabilità generale dello Stato, anche dall'articolo 12 della legge n. 1 del 1978, di cui l'articolo 1 del provvedimento in esame rappresenta nei suoi principi informativi una sostanziale riproposizione, nonché dall'articolo 5 della legge n. 584 del 1977. La differenza tra l'articolo 12 e l'articolo 1 delle succitate leggi consiste nel fatto che nell'articolo 1 si richiama il bando originario che non è, invece, previsto nell'articolo 12 della legge del 1978, proprio in funzione anticongiunturale, su cui insisto particolarmente.

L'articolo 1 si riferisce ad un'ipotesi sostanzialmente vicina a quella in base alla quale, ai sensi della direttiva comunitaria, è possibile l'affidamento a trattativa privata dei nuovi lavori simili. Sembra significativo ricordare che tale norma comunitaria opera senza limiti di importo.

Voglio ancora ricordare che è stato approvato recentemente dal Governo e assegnato alla nostra Commissione in sede legislativa un disegno di legge relativo all'accelerazione delle procedure autorizzatorie che oggi sono estremamente defatiganti.

Debbo poi rilevare che in questi giorni diverse organizzazioni mi hanno fatto conoscere le loro osservazioni sul disegno di legge in esame. In particolare, pur condividendo e apprezzando l'intento di semplificare e approvare le procedure di spe-

sa, hanno rilevato come l'area della discrezionalità accordata alle amministrazioni non sia eccessivamente delimitata e che le esigenze di legalità, trasparenza e controllo nei diversi momenti del procedimento di spesa non risultano sufficientemente garantite.

Ho ricordato poco fa quanta cautela vi sia stata da parte del Senato per l'approvazione di una norma che garantisse queste esigenze.

Pur tuttavia, vorrei chiedere ai gruppi presenti in Commissione se ritengono opportuno procedere all'esame dell'articolato o se sia il caso, invece, di proporre una breve pausa di riflessione per eliminare ogni dubbio, in considerazione delle autorevoli segnalazioni che sono state fatte recentemente, in ordine alle esigenze di chiarezza e trasparenza dell'attività delle pubbliche amministrazioni, e proseguire poi l'esame con celerità, tenuto conto che il provvedimento è da tre anni all'esame delle Camere e che, se la sua è una funzione anticongiunturale, deve trovare la necessaria rispondenza da parte del Parlamento, per evitare il fallimento degli obiettivi proposti.

ANDREA GEREMICCA. Per quanto riguarda la proposta del presidente di una breve pausa di riflessione prima di procedere alla votazione degli emendamenti e degli articoli, ritengo che non sia corretto tornare alla discussione sulle linee generali, dal momento che ci troviamo già nella fase della discussione degli articoli. A parte questo, non abbiamo alcuna obiezione. Tuttavia, per motivi di chiarezza, desidero anticipare che, di fronte all'atteggiamento finora negativo nei confronti degli emendamenti presentati dal gruppo comunista — per la verità non molti — ci proponiamo di stralciare l'articolo 1 e proseguire l'esame in sede legislativa degli altri articoli. Ciò per consentire un approfondimento dell'articolo 1 ed una sua eventuale riscrittura.

Questa è la nostra proposta — che non formalizziamo — in assenza della possibilità di emendare profondamente la normativa. Ho anticipato ciò affinché se ne

tenga conto nella pausa di riflessione proposta, per evitare che l'esame del provvedimento prosegua all'infinito.

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Signor presidente, colleghi, ho partecipato in Senato all'iter di questo progetto di legge, che è stato oggetto di un'ampia ed approfondita discussione.

Se da un lato posso comprendere le perplessità emerse su una parte dell'articolato, dall'altro lato sono quasi meravigliato del fatto che si rimetta in discussione il provvedimento nella sua unitarietà.

Non voglio ripetere quanto ha già detto il presidente, ma desidero ricordare che il provvedimento, accolto in maniera liberatoria, è stato presentato in un momento in cui ripetute sovrapposizioni procedurali rinviavano nel tempo l'esecuzione di opere e la concretizzazione dei programmi. Si è trattato di un intervento teso a dare risposta alla necessità di rendere spendibili gli investimenti, ma anche a certe sollecitazioni occupazionali. Non nascondo che in ogni riunione del consiglio di amministrazione riceviamo da parte di grandi aziende richieste che rimangono senza risposta, proprio per ragioni di carattere occupazionale. La situazione è tale che molte imprese, pur in presenza di ingenti investimenti, devono interrompere la propria attività. Il provvedimento al nostro esame apre un grande spiraglio, anche se non risolve completamente la situazione.

Ricordo che al Senato sono stati posti dei limiti alla discrezionalità (predisposizione di progetti di massima, necessità che l'impresa aggiudicataria abbia vinto almeno una gara su quel tronco stradale) e non intravvedo alcuna possibilità di modificare ulteriormente il provvedimento, né di apportarvi eventuali stralci.

ANDREA GEREMICCA. Potremmo adeguarlo alla normativa CEE.

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. In questo caso dovremmo rivedere anche altri provvedimenti.

ANDREA GEREMICCA. Ora stiamo discutendo questo!

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Posso ricordare altri precedenti: da Napoli in poi, abbiamo proceduto con maggiore celerità, senza obiezioni, senza che giungessero lettere e senza le strumentalizzazioni che finiscono col creare ritardi.

Stralciare anche una sola parte del provvedimento al nostro esame significherebbe vanificarlo. Tanto più per quanto riguarda l'articolo 1, che rappresenta la risposta più immediata ai problemi per i quali si interviene: in particolare il completamento di opere in corso in tutte le regioni d'Italia non è cosa da poco, anche sotto il profilo occupazionale. Non posso condividere una richiesta di stralcio; approvare tutti gli articoli ad esclusione del primo non avrebbe senso. Desidero ricordare, a proposito di alcune perplessità manifestate, che già ci troviamo in presenza di provvedimenti che meriterebbero l'invio di lettere come quelle cui ha fatto cenno il presidente.

È proprio per queste ragioni che ritengo possibile accogliere la proposta, per la verità alternativa, avanzata dal presidente di meditare ancora per alcuni giorni sul provvedimento in discussione, mentre non ritengo possibile accedere alla proposta di stralcio. Se le cose stanno così, si rimetta il provvedimento all'Assemblea e sia il Parlamento a rendersi responsabile di questo rinvio.

Penso sia possibile impegnare il Governo a che il consiglio d'amministrazione approvi dei regolamenti, delle norme procedurali per lo svolgimento delle trattative private previste dall'articolo 1, in modo che vi sia una effettiva trasparenza, che la metodologia sia rispettata e che non si verifichino discriminazioni o eccessi di arbitrio; così come ritengo che si potrebbe limitare il numero degli affidamenti — nel senso di prevederne non più di uno alla stessa impresa — e l'ammontare della cifra. Si tratta di impegni di carattere procedurale che il Governo può as-

sumere affinché le opere pubbliche siano eseguite senza che l'arbitrio diventi abuso.

Quindi riflessione sì, ma nessuna ulteriore scomposizione di questo provvedimento poiché ciò è già avvenuto al Senato. Già nell'altro ramo del Parlamento, infatti, sono stati limitati i confini di applicabilità del provvedimento in discussione e si è convenuto che il testo debba essere approvato dalle Camere in questa stesura, senza subire ulteriori stralci.

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Signor presidente, penso che si ponga innanzitutto un problema di coerenza. Almeno per quanto mi riguarda, non credo si possa accusare il ministro dei lavori pubblici di presentare ogni anno un bilancio nel quale si accumulano i residui passivi, continuando poi ad operare in modo tale da far aumentare quei residui.

Sappiamo bene che questo provvedimento impone di pagare un certo prezzo alla trasparenza; lo sapevamo in partenza, altrimenti saremmo rimasti nell'ambito delle procedure già previste dalla legge. Lo stesso accade nel settore della giustizia: o vogliamo una giustizia perfetta, ed allora è necessariamente lenta, o la vogliamo rapida, e per questo dobbiamo sacrificare qualcosa. Nel caso del provvedimento in discussione dobbiamo sacrificare qualcosa alla trasparenza.

PRESIDENTE. Escludo categoricamente che ci si trovi in questa situazione.

ANDREA GEREMICCA. Non è affatto vero che per far presto si debba rinunciare alla trasparenza!

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Può verificarsi addirittura il contrario, infatti che cosa c'è di più trasparente della trattativa privata?

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Anch'io sono favorevole alla trattativa privata, ma ritengo che inevitabilmente, soprattutto in questa situazione politica, ci sia un prezzo da pagare.

Ritengo assurdo parlare ancora di brevi periodi di riflessione quando sono or-

mai tre anni che stiamo riflettendo. O approviamo la legge oppure diciamo chiaramente che non la si vuole fare. Però dobbiamo sapere — lo dico e lo ribadisco — che dobbiamo pagare un determinato prezzo, che a noi dell'opposizione — lo dico subito — non fa comodo pagare. Resta il fatto che se vogliamo ridurre la lentezza cronica della spesa pubblica dobbiamo scegliere questa strada.

GABRIELE PIERMARTINI. Non condivido l'affermazione, fatta dal collega Boetti, che si debba rinunciare alla trasparenza.

La trasparenza è un fatto obiettivo e la trattativa privata non è contraria alla trasparenza, vista la grande responsabilità che si assegna al soggetto che si attiva. Concordo con il ministro nel sostenere che bisogna completare le opere pubbliche in corso e che bisogna dare risposta alla domanda di occupazione. Quindi bisogna procedere nella discussione di questo provvedimento, rispetto al quale il Senato ha già compiuto un lavoro assai positivo.

Tuttavia, se si ritiene utile la pausa di riflessione proposta dal presidente, non mi oppongo certo ad essa.

PIERANGELO BALZARDI. Prendo la parola per dare la mia adesione ad un breve rinvio della discussione. Sono convinto che il dibattito svoltosi al Senato e quanto già detto in occasione del dibattito alla Camera abbiano garantito sia l'accelerazione sia la trasparenza; tuttavia, di fronte alle perplessità che sono state avanzate, non è giusto assumere un atteggiamento rigido.

Naturalmente il rinvio deve essere il più breve possibile e non *sine die* dal momento che questa legge, che consente la utilizzazione di finanziamenti finora non

spesi, è quanto mai attesa per rimettere in moto un'attività produttiva.

MARIO COLUMBA. Aderisco alla proposta di un breve rinvio, proprio in considerazione del fatto che questo ci consentirà di procedere poi in tempi più rapidi.

Entrando brevemente nel merito del provvedimento, desidero precisare di non avere alcuna riserva nei confronti della trattativa privata con più soggetti; ma questa non è certo la situazione configurata dall'articolo 1, che prevede la fattispecie di una trattativa nei confronti di un solo soggetto.

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Ma sono previste condizioni precise.

MARIO COLUMBA. Ciò non toglie che una trattativa debba svolgersi tra tutti i soggetti disponibili, quindi non nei confronti di uno solo.

Per quanto riguarda le considerazioni svolte dall'onorevole Boetti, devo dire che non le condivido affatto e che il mio gruppo sarebbe nettamente contrario alla approvazione di questo provvedimento qualora, per far ciò, si dovesse rinunciare alla trasparenza ed alla correttezza.

PRESIDENTE. Sulla base delle considerazioni emerse, rinvio ad altra seduta il seguito dell'esame del provvedimento.

**La seduta termina alle 11.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO