

COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

72.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 GENNAIO 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

INDICE

---

	PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):	
Disposizioni per lo snellimento procedurale e funzionale della realizzazione di opere pubbliche (3784-bis) .....	3
BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente, Relatore</i> , .....	3, 6, 7
GEREMICCA ANDREA .....	6
SAPIO FRANCESCO .....	5

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Disposizioni per lo snellimento procedurale e funzionale della realizzazione di opere pubbliche (3784-bis).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni per lo snellimento procedurale e funzionale della realizzazione di opere pubbliche ».

Svolgerò io stesso la relazione.

I colleghi ricorderanno che, prima delle vacanze natalizie, nella discussione sul disegno di legge n. 3784, sottolineai come l'esame a se stante dell'articolo 1 dovesse ricollegarsi all'opportunità di amplificarne l'efficacia con integrazioni relative all'accelerazione, in senso stretto, dei procedimenti di realizzazione di opere pubbliche. Ho in più occasioni, infatti, sottolineato il carattere anticongiunturale di tale norma, in quanto consente alle amministrazioni di dare continuità ai programmi in corso, sia pure con le opportune cautele, e di non interrompere le opere avviate.

D'altra parte i parlamentari che sono chiamati, come me, istituzionalmente ad occuparsi della materia hanno ben presente, nell'attuale situazione, la necessità, per il paese, di dotarsi di un numero adeguato di opere pubbliche, che con-

senta di superare il divario che attualmente ci separa dagli altri paesi europei. Negli anni passati, infatti, si è avuta una stasi in materia di opere pubbliche, dopo il grande sviluppo del dopoguerra, ma, quel che più conta, si sono fermati i programmi di ampio respiro: questo — mentre l'industria si è sempre più modernizzata — ha fatto sì che i costi, dovuti alla mancanza di infrastrutture, si moltiplicassero.

Nell'attuale situazione, quindi, appare indispensabile superare il pesantissimo divario e pensare ad un nuovo sviluppo delle infrastrutture nel paese.

Un primo passo, molto significativo, è stato operato dal Governo e dal Parlamento con i programmi approvati nello scorso anno, e con l'approvazione della legge finanziaria 1987. In tale prospettiva, la legge finanziaria 1987 ha operato una vera e propria inversione di tendenza rispetto agli anni passati, destinando nel complesso — all'interno del suo articolato — al settore delle costruzioni circa 49 mila miliardi nel triennio, ed accantonando, per provvedimenti di legge *in itinere*, circa 15 mila miliardi. Al di là di tale cifra, va poi sottolineato che sono stati previsti programmi di investimenti di ampio respiro: basti pensare al piano per le ferrovie o agli interventi di competenza ANAS.

Tale inversione di tendenza, se è importante, non può tuttavia essere sufficiente da sola poiché, come l'esperienza degli anni passati ci ha insegnato, si ha un grave ritardo nel tradurre le iniziative legislative di spesa in cantieri operanti.

Senza analizzare ulteriormente la gravità della situazione che ha condotto negli ultimi anni ad un aumento assolutamente abnorme dei residui passivi, mi pare opportuno sottolineare la necessità di comprendere non tanto le cause che sono state unanimemente ricollegate alla complessa « selva » di pareri, nullaosta, autorizzazioni preliminari alla realizzazione di opere pubbliche, quanto piuttosto i rimedi per far sì che gli stanziamenti operanti servano realmente a dotare il paese in tempi rapidi di un sistema infrastrutturale adeguato al nostro sviluppo.

Come ho già detto, l'attuale carenza infrastrutturale è senz'altro una strozzatura per l'efficienza dell'apparato produttivo nel suo complesso. Tale strozzatura può e deve essere eliminata, considerato che una parte infrastrutturale adeguata alla realtà del paese rappresenta lo strumento indispensabile per il nostro sviluppo.

Avendo ben presenti questi problemi e l'esigenza di intervenire rapidamente, nella medesima occasione, prima delle vacanze natalizie, ho prospettato l'opportunità che la Commissione effettuasse, all'immediata ripresa dei lavori, una rapidissima ricognizione in Comitato ristretto per individuare — per singole categorie di opere — i principali nodi funzionali, attraverso l'audizione dei responsabili di settore, delle autorità di controllo e consultive, per trarne dirette conseguenze da inserire nel provvedimento al nostro esame.

Sono ben consapevole, infatti, che solo dall'esperienza pratica di queste categorie che ho richiamato, che sono quelle che quotidianamente, in virtù della loro funzione, sono chiamate a scontrarsi con i mali del settore, può venire una diagnosi concreta con l'indicazione della prognosi che, al di là delle petizioni di principio o delle idee di singoli, consenta di intervenire sciogliendo i nodi che determinano i « tempi morti ».

In questa mia breve relazione — che vorrei definire problematica — propongo quindi di agganciare ai presupposti del-

l'articolo 1 una serie di snellimenti delle procedure autorizzatorie, per far in modo che al problema dei « tempi morti », che formano enormi residui passivi (e ancora più li formeranno, dopo gli indirizzi dati con gli stanziamenti della legge finanziaria 1987), si possa rispondere con un provvedimento che da una parte solleciti al massimo l'avvio dei lavori, e dall'altra riduca gli attuali due-tre anni di tempo occorrenti per lo svolgimento delle varie procedure necessarie.

Al riguardo, vi è anche un particolare provvedimento del Governo sul « commissario alle opere pubbliche » sul quale non interferisce l'attuale disegno di legge; tuttavia, possiamo maturare alcune idee, per tradurle in disposizioni da inserire nel testo oggi al nostro esame.

Quindi, propongo che la Commissione ascolti, anche se molto rapidamente, i rappresentanti dei comuni, delle regioni, delle province, dei ministeri e degli organi di controllo, affinché si possano trovare delle soluzioni idonee.

Proprio ieri ho potuto verificare che, nella mia zona, vi sono finanziamenti dell'ANAS disposti nel 1984 tutt'ora in attesa delle autorizzazioni ministeriali e regionali.

Inoltre, desidero ricordare che la Cassa depositi e prestiti, prima di concedere un mutuo, chiede il nulla osta della sovrintendenza in merito alle opere che si intendono mutuare.

Nel sottolineare l'urgenza del provvedimento al nostro esame, desidero rilevare la necessità che in esso siano incluse alcune norme di snellimento autorizzatorio, per poter rispondere pienamente alle esigenze del paese in questo settore.

Informo i colleghi che il disegno di legge n. 3785-ter, già da noi approvato prima delle vacanze natalizie, è oggi all'esame della competente Commissione del Senato in sede deliberante.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO SAPIO. Come lei ricorderà, signor Presidente, il gruppo comunista si dichiarò favorevole allo stralcio dell'arti-

colo 1 del disegno di legge n. 3784, pur considerando necessario tornare sulle norme stralciate, non solo al fine di accelerare le procedure per la prosecuzione degli appalti in corso, ma anche per rendere possibile la definizione delle opere in corso finanziate per stralci funzionali.

In sede di esame dell'articolo 1, il gruppo comunista aveva avanzato una serie di riserve, tradotte poi in emendamenti, che però la Commissione, in particolare la maggioranza, non volle prendere in considerazione.

Vi fu poi la nota vicenda del parere della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, la quale aveva riscontrato, nel sistema di norme proposte dall'articolo 1, alcuni rischi per le amministrazioni e gli enti di gestione e programmazione che avrebbero dovuto utilizzare tali norme e, quindi, ricorrere alla estensione degli appalti a trattativa privata.

Comunque, fin da allora, era evidente l'esigenza di rendere possibile il completamento delle opere attraverso sistemi procedurali più snelli, in grado di superare i rigidi vincoli che hanno determinato a volte l'accumularsi di residui passivi.

Da ciò è scaturita la necessità di riprendere l'esame della materia al più presto, al fine di individuare delle norme che potessero mettere gli enti locali in grado di ricorrere a procedure semplificate e, nello stesso tempo, garantire la trasparenza degli appalti e la « pulizia » nei rapporti tra imprese, enti locali e pubblica amministrazione.

I colleghi ricorderanno un'approfondita discussione relativa al problema della pubblicità degli appalti e, in particolare, al superamento della norma contenuta nell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, in base alla quale il ricorso alla trattativa privata da parte degli enti locali e dell'amministrazione pubblica è consentito solo nel caso in cui, nell'originario bando di gara, l'amministrazione abbia espresso la volontà di utilizzare

tale norma per la prosecuzione dei lavori comunque già finanziati per lotti funzionali.

In linea di principio, non siamo contrari a superare il vincolo della pubblicità però, come abbiamo già detto, riteniamo necessario che l'appalto sia stato originariamente aggiudicato all'impresa a seguito di una gara, per evitare che si possa affidare l'esecuzione di opere connesse ad un'impresa che si era aggiudicata il primo lotto dei lavori attraverso una trattativa privata.

Chiedo alla maggioranza ed al Governo di tener presente questa mia osservazione.

Il gruppo comunista aveva anche indicato la possibilità di superare il problema limitando il ricorso alla trattativa privata solo al caso in cui la ditta praticasse le stesse condizioni ed un ribasso almeno del 5 per cento rispetto all'offerta originaria.

Anche in questo caso vi fu chi ritenne di non dover prendere in considerazione la proposta comunista, ma la cosa che più ci lasciò perplessi fu il fatto che non si volle definire un limite di importo al quale agganciare la possibilità di ricorso all'estensione della trattativa privata. Su quel limite eravamo anche disposti a discutere, però non potevamo assolutamente accettare l'ipotesi di un'estensione dell'appalto a trattativa privata ai successivi lotti, senza una limitazione di importo, con il rischio di creare una situazione parossistica nella quale un'impresa si vedesse triplicare l'importo dell'appalto, senza un tetto di riferimento.

Abbiamo detto, tra l'altro, che c'erano delle perplessità in ordine alla possibilità che l'impresa appaltatrice predisponesse un progetto esecutivo, potendosi, per la norma in questione, aggiudicare l'appalto su un progetto di massima predisposto dalla amministrazione pubblica. Anche a questo proposito, i nostri dubbi erano relativi alla mancata definizione, per legge, del progetto di massima. Si trattava di una questione fondamentale, sulla quale avevamo chiesto dei chiarimenti, come pure la definizione di norme più spe-

cifiche, al fine di stabilire con precisione le competenze dell'amministrazione pubblica e i doveri della ditta appaltatrice dei lavori rispetto all'elaborazione del progetto esecutivo, che non può tener conto di quello di massima. Va da sé che, nel caso di un progetto di massima poco definito, il progetto esecutivo rischia di esserlo altrettanto.

Avevamo quindi avanzato una serie di perplessità e di dubbi sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati, in particolare quello della trasparenza circa la pubblicità delle gare e quello di controllare, in ogni fase dell'operazione, il ricorso all'estensione dell'appalto a trattativa privata, in vista del raggiungimento dell'obiettivo finale, cioè l'esecuzione delle opere pubbliche senza « tempi morti », nel rispetto delle leggi e conseguendo positivi risultati.

Non abbiamo potuto approvare l'articolo 1, ma siamo ancora oggi convinti del fatto che questo provvedimento debba essere definito rapidamente dal Parlamento, per recuperare gli ulteriori ritardi che si sono accumulati.

Per iniziare la discussione in Commissione, occorre predisporre un testo articolato. Intanto, bisogna pronunciarsi sulla proposta, fatta dal presidente, di agganciare a questo articolo 1 un « pacchetto » di norme volte all'ulteriore snellimento delle procedure, così come viene proposto, tra l'altro, da un altro provvedimento governativo che la Commissione deve ancora esaminare.

Si è fatto riferimento all'ipotesi dello « sportello unico » e a quella dei « commissari alle opere pubbliche »: senza voler intralciare l'iter dei due provvedimenti, che devono rimanere separati, certamente si può prendere in considerazione la proposta di agganciare all'articolo 1 che costituisce il disegno di legge oggi al nostro esame dispositivi e norme che servano a snellire le procedure e a rendere più organico il provvedimento che dovremo adottare.

In questa prospettiva, il gruppo comunista offre il proprio contributo all'integrazione del testo che il co-

mitato ristretto predisporrà per l'esame in Commissione.

**PRESIDENTE.** Proprio al fine di predisporre un migliore testo, avevo proposto che il comitato ristretto svolgesse una breve indagine, ascoltando i vari enti interessati e gli operatori del settore, per vedere quali suggerimenti possono dare, in vista della predisposizione di norme autorizzatorie più snelle.

**ANDREA GEREMICCA.** Condivido la proposta, fatta dal presidente, di condurre un'indagine per individuare la casistica dei problemi che si presentano, nonché le singole situazioni, nei limiti del possibile. Dovremmo sapere, ad esempio, che cosa succede in concreto nel campo della prosecuzione degli appalti per lotti successivi: la volta scorsa sono state citate delle cifre, alcune delle quali forse non corrispondenti alla realtà.

Abbiamo, però, a questo punto sul tappeto due provvedimenti analoghi: uno — di cui parlava il collega Sapio — reca norme per assicurare la tempestiva esecuzione delle opere pubbliche.

**PRESIDENTE.** In realtà, un provvedimento è volto all'accelerazione degli appalti, l'altro all'accelerazione delle procedure occorrenti per giungere all'aggiudicazione dell'appalto.

**ANDREA GEREMICCA.** D'accordo, ma mi sembra che sia giunto il momento di avere — sia pure affrontando un provvedimento per volta — una visione più complessiva del nostro lavoro su tutte le questioni concernenti l'accelerazione delle opere pubbliche. Diversamente, ci accingiamo ad inserire altre disposizioni nel testo che stiamo discutendo, sapendo però che, tra breve, dovremo discutere un argomento analogo. Anche procedendo a delle audizioni, forse è utile solo fino ad un certo punto che ci soffermiamo unicamente sulle questioni di cui all'articolo 1 del disegno di legge n. 3784, mentre po-

tremmo affrontare in modo più complessivo la questione dell'accelerazione delle opere pubbliche.

Non sto proponendo formalmente di abbinare i due progetti di legge; voglio solo dire che sarebbe più opportuna una discussione unitaria sull'argomento, in modo che, quando esamineremo altri provvedimenti in materia, avremo già compiuto una ricognizione della relativa problematica.

**PRESIDENTE.** Avevo proposto la costituzione di un comitato ristretto per l'esame preliminare del disegno di legge. Pongo in votazione tale proposta.

*(È approvata).*

Invito i gruppi a far pervenire i nomi dei membri designati a far parte di questo Comitato.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO