

12

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GABRIELE PIERMARTINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. In adempimento al mandato conferitomi dalla Commissione, ho predisposto una proposta di documento conclusivo che farò pervenire entro la giornata di oggi a tutti i commissari.

In tale documento sono affrontati i vari temi oggetto dell'indagine conoscitiva svolta da questa Commissione. In particolare, vorrei porre l'accento sulla questione relativa alla compatibilità tra le direttive CEE ed il regime delle concessioni previsto dal nostro ordinamento; si sostiene la tesi che sia possibile procedere anche al di fuori della normativa comunitaria in quanto le concessioni relative alla ricostruzione postbellica sono previste da leggi speciali elencate in un apposito capitolo del documento.

Inoltre, vi è il riepilogo delle richieste avanzate dal Ministero dei lavori pubblici per la realizzazione degli interventi che si ritengono necessari e che dovrebbero comportare una spesa di circa 2.100 miliardi.

Viene, altresì, esaminata in particolare la situazione di Ancona, Ariano Irpino e Macerata e ripercorsa la storia della deliberazione comunali e degli affidamenti alla concessionaria. La novità che è emersa da questo lavoro di raccolta di dati, e che ancora non avevamo ben chiara, riguarda il fatto che la seconda società, la Adria-

tica costruzioni Ancona, è l'unica titolare dei decreti di concessione. Pertanto, si può affermare che il problema del concessionario, rispetto al dilemma che ci eravamo posti relativamente alla possibilità che il passaggio da una società all'altra potesse determinare conseguenze giuridiche, non si pone, in quanto, lo ripeto, esistono soltanto due decreti per la citata società, non potendosi considerare rilevante un rapporto preesistente (che risale al 1980) con l'altra società per un importo di 200 milioni.

Si esamina quindi il problema dei prezzi, che è stato analizzato tenendo conto dell'attuale situazione legislativa, per cui quello che il ministero ha applicato è il procedimento di legge. In proposito vi è anche un parere dell'Avvocatura dello Stato che ricorda come la legislazione, almeno per quanto riguarda le opere iniziate prima di una certa data, non permetta di procedere ad un assestamento di questo genere; per le nuove concessioni, invece, sarebbe possibile attuare uno stretto collegamento con il mercato.

Quanto al diritto del concessionario, si richiama un recente parere del Consiglio di Stato che, dopo la sentenza del pretore di Roma che riconosceva i diritti soggettivi sul concessionario, riconosce a sua volta tali diritti.

Inoltre, viene trattata la problematica relativa alle varianti apportate rispetto al progetto originario, specialmente per quanto riguarda il comune di Ancona. Si sostiene la tesi che le varianti sono state autorizzate in base alla legge n. 363 del 1984. A tale proposito, il Ministero dei

lavori pubblici ha generalmente affermato il principio per cui non si possono effettuare opere né eseguire varianti al di fuori dell'importo assentito con decreto, anche se bisogna rilevare che un decreto che affidi opere per 180 miliardi è parziale rispetto ad una spesa complessiva di 270 miliardi. Fra l'altro, esso contraddice alla tesi generale, in quanto prevede che le opere debbano essere eseguite entro 2.400 giorni, cioè entro dodici anni. Inoltre, da parte del Ministero dei lavori pubblici vi è stato un comportamento contraddittorio da cui deriva direttamente la richiesta del comune di Ancona di avere finanziamenti che corrispondano a quanto previsto già dal Ministero per Ancona, Macerata e Arianò Irpino.

Ritengo che la Commissione debba porre una particolare attenzione ai rapporti con il concessionario, affermando innanzitutto la necessità del completamento delle opere. Per quanto riguarda i piani di ricostruzione ordinaria, si pone la necessità, poiché le richieste di finanziamento risalgono a tempi molto lontani, di un esame approfondito da parte di un organismo di carattere tecnico che potrebbe essere individuato nel Consiglio superiore dei lavori pubblici completato da tecnici esterni. Essendo le richieste avanzate negli anni cinquanta e sessanta non più attuabili per vari motivi, si pone l'esigenza di rivederle tutte.

Per quanto riguarda la concessione, si dovrà arrivare ad una nuova negoziazione in base ai tempi di esecuzione delle opere collegate, quindi delle opere da realizzare e dei finanziamenti da reperire. Anche nella determinazione dei prezzi si deve tener conto della situazione che si è andata creando nel tempo nei rapporti fra concessionario e ministero.

In futuro bisognerà anche dare maggiore incisività ai controlli perché l'esperienza ha dimostrato che finora la sorveglianza è una parola priva di significato. A tal fine si potrebbe togliere al concessionario la possibilità di nominare il direttore dei lavori e di affidarla invece all'amministrazione pubblica. In tal modo

verrebbe non solo rafforzato il sistema dei collaudi ma, una volta stabilito un programma di opere, si avrebbe anche la certezza dei tempi e del rispetto dei costi.

Vi è poi la necessità di trovare una disponibilità di fondi. Poiché la quantificazione delle opere verrà effettuata in un momento successivo, in base alla procedura di cui ho fatto cenno, allo stato attuale si lavora su un'ipotesi di 2 mila miliardi con un impegno di spesa di 200 miliardi all'anno per dieci anni, riducendo nel corso degli anni l'onere a carico dello Stato.

Poiché, a mio giudizio, bisognerà affidare allo Stato il costo dei piani di ricostruzione, occorrerà procedere all'abrogazione di taluni articoli della legge n. 363 del 1984 e della legge 1402 del 1951, chiudendo definitivamente questa vicenda.

Queste sono per grandi linee le indicazioni contenute nella relazione che verrà distribuita a tutti i commissari, in modo che fin dalla prossima seduta si possa dar vita ad un dibattito.

LUANA ANGELONI. Signor presidente, mi auguro che — ormai prossimi alla fine dei nostri lavori — non venga meno il buonsenso, in quanto non è pensabile che, dopo esserci impegnati per tanti mesi, si possa abborracciare una conclusione in un dopocena di una serata estiva.

Non avendolo ancora letto, non mi pronuncio sul merito del suo testo, onorevole Piermartini, ma desidero ugualmente ringraziarla per avercelo anticipato. Ciò premesso, anche in questa seduta in cui dovremmo avviarci ad una conclusione, torno a sottolineare quanto da mesi sto richiedendo rispetto a quest'indagine conoscitiva, cioè di poter disporre di atti fondamentali per i nostri lavori. Credo che la stessa relazione dell'onorevole Piermartini non possa considerarsi conclusiva qualora non sia fondata sugli atti che ho richiesto e di cui ancora non posso disporre. Se, trascorso più di un anno dall'inizio delle nostre indagini non conosciamo ancora lo stato di consistenza

reale delle opere né i nomi dei collaudatori – e potrei proseguire nell'elenco delle richieste a cui non è stata ancora lo data risposta –, mi chiedo su quali basi possa fondarsi la relazione conclusiva. Ho chiesto che ci fossero chiariti aspetti preliminari alla lettura di un qualsiasi documento conclusivo, per cui torno a sollecitare la documentazione richiesta, signor presidente, affinché possa disporne.

PAOLO MARTUSCELLI. Signor presidente, vorrei che lei mi chiarisse qualche punto della relazione che ha illustrato poc'anzi. In particolare, non ho capito il riferimento al concessionario nella sentenza del Consiglio di Stato ...

PRESIDENTE. Nella sentenza si sostengono i diritti soggettivi del concessionario.

PAOLO MARTUSCELLI. ... però, a seconda delle disponibilità finanziarie.

PRESIDENTE. Sono due discorsi diversi, nel senso che uno riguarda le disponibilità finanziarie, l'altro i diritti soggettivi ...

PAOLO MARTUSCELLI. A proposito dei prezzi e dei tempi, non abbiamo ancora ricevuto i documenti a cui si è riferita poc'anzi la collega Angeloni. Nella relazione conclusiva vorremo conoscere il costo effettivo delle opere ancora da completare. Vorremmo avere un elemento di base che ci consenta di porre fine al piano di ricostruzione di Ancona, anziché lasciare sempre nel vago la figura del concessionario il quale, come abbiamo verificato nella documentazione presentata, sembra che i progetti li abbia redatti a suo uso e consumo. Se non faremo luce su questi punti, credo che non potremo garantire alle popolazioni interessate la certezza di usufruire di lavori che dovrebbero essere funzionali alle loro esigenze e che, invece, abbiamo constatato non esserlo affatto nel corso dei sopralluoghi effettuati.

Credo che nella relazione da lei illustrata, signor presidente, debbano essere inseriti dei punti che diano certezza del fatto che le opere che si andranno a completare saranno eseguite con i costi e con i tempi realmente necessari.

PRESIDENTE. Onorevole Martuscelli, per quanto riguarda i costi o i finanziamenti necessari, non credo che alla Commissione spetti di stabilire un *quantum*, ma solo individuarne i criteri e, a mio parere, allo stato attuale, ciò è possibile.

PAOLO MARTUSCELLI. È necessario un criterio che stabilisca la certezza del *quantum*.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Nell'associarmi ai colleghi nel ringraziamento per la relazione che ha svolto, signor presidente, aggiungo di comprendere le difficoltà oggettive che senz'altro ha riscontrato nel redigerla. Tuttavia, vi sono alcuni punti sui quali gradirei un suo chiarimento.

A proposito della concessione unica, per esempio, risulta compatibile con la normativa CEE in quanto prevista da leggi speciali?

PRESIDENTE. L'*iter* logico è questo.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. In sostanza, l'unica concessionaria sarebbe stata la numero due, cioè l'Adriatica Ancona ...

PRESIDENTE. I decreti sono riferiti all'Adriatica costruzioni Ancona.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Per quanto riguarda i prezzi e i meccanismi di variazione, mi sembra di aver capito che in forza di una legge del 1976 il meccanismo pregresso non può essere toccato; per quanto invece attiene all'affidamento dei lavori successivo al 1976, si ipotizza uno stretto collegamento dei parametri con i valori di mercato. In merito poi ai diritti soggettivi, sembra che la

decisione del Consiglio di Stato dovrebbe accompagnarsi a quella del pretore, ma ricordo che abbiamo pronunciamenti diversi da parte dell'amministrazione, cioè della Ragioneria dello Stato ...

PRESIDENTE. No, la Ragioneria dello Stato si riferisce alla provvista ... un conto è la titolarità del diritto, un conto sono i finanziamenti, ammesso che siano disponibili.

GIUSEPPE RUBINACCI. L'una si pronuncia sul diritto, l'altra sull'approvvigionamento.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Per quanto riguarda le varianti, a mio avviso esse farebbero riferimento alle delibere comunali, le quali comporterebbero una spesa aggiuntiva di 612 miliardi ...

PRESIDENTE. Sì, per Ancona.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Quindi, altri miliardi per altre località.

PRESIDENTE. Complessivamente, 2.100 miliardi.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Voglio ancora soffermarmi su un'altra importante osservazione del presidente. Ci troviamo di fronte ad un progetto generale del piano di ricostruzione rispetto al quale, però, non c'è una quantificazione di oneri. Esistono, invece, provvedimenti stralcio: decreti di affidamento del ministero e delibere comunali.

I decreti del ministero facevano riferimento a 280 miliardi teorici, con un'assegnazione di 180 miliardi. Nello stesso tempo, il ministero fissava un arco temporale di realizzazione delle opere di dodici anni. Ciò significa che per il ministero quei 280 miliardi erano uno stralcio di finanziamenti successivi.

PRESIDENTE. Così ritiene anche il comune.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Ovviamente. Le concessioni a questo punto andrebbero rinegoziate sulla base dei prezzi collegati ai valori di mercato e sulla base di tempi accelerati e di controlli più pregnanti e puntuali, previa una selezione delle opere da completare. Le opere da completare sono quelle previste nei piani ordinari o nei piani straordinari?

PRESIDENTE. Ambedue.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. La selezione dovrebbe essere effettuata da un apposito comitato.

LUANA ANGELONI. Dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, allargato ad alcuni tecnici.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Capisco, per esempio, che nell'ambito dei piani ordinari vi siano progetti risalenti agli anni cinquanta che ormai non hanno più valore.

Per i piani straordinari la situazione dovrebbe essere diversa, perché questi ultimi sono piani di sviluppo, redatti, programmati (non dico ordinati) dalle amministrazioni comunali. Non mi sentirei di togliere alle amministrazioni comunali ciò che hanno programmato.

Dal punto di vista della pluralità dei soggetti concessionari, posso anche essere d'accordo di prefigurare una platea di concorrenti, ma nel momento in cui andiamo a rinegoziare una concessione che rimarrebbe in piedi, dovremmo togliere al comune le opere che ha indicato? È un problema che si pone. Nel momento in cui rimane in vita la concessione, andremmo a togliere le opere che il comune ha programmato: non le possiamo togliere al concessionario, per cui le togliamo al comune! Le amministrazioni comunali che diranno: « No, le opere sono utili per la comunità ».

Dovremmo suggerire al Consiglio superiore dei lavori pubblici allargato di effettuare la selezione tenendo conto della necessità, dell'opportunità e della funzio-

nalità delle opere rispetto alle esigenze cittadine o comunque tenendo conto dell'attività programmatoria delle amministrazioni comunali.

Quale sarebbe il costo a carico dello Stato?

PRESIDENTE. Adesso prendiamo per buoni i 2 mila miliardi.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Ho capito. Nello schema di documento si sostiene la necessità di abrogare le leggi n. 1400 del 1951 e n. 363 del 1984.

Ovviamente, la Commissione cercherà di stabilire i criteri in base ai quali verranno determinati i costi delle opere da realizzare.

Per quanto riguarda la selezione delle opere, a mio avviso non potremmo non tenere conto dell'attività programmatoria delle amministrazioni comunali, se ed in quanto le opere rispondano a necessità oggettive.

GIUSEPPE RUBINACCI. Desidero leggere attentamente lo schema di documento conclusivo predisposto dal presidente. Anche nella precedente seduta abbiamo sottolineato la necessità di far salvi gli interessi della popolazione. L'onorevole Ermelli Cupelli sostiene che non dobbiamo privare la popolazione di queste opere e che quindi dobbiamo portare a compimento ciò che è stato programmato. Sono d'accordo, ma se vogliamo salvaguardare l'attività programmatoria delle amministrazioni comunali, saremo purtroppo costretti ad accedere alle conclusioni del Consiglio di Stato. Dobbiamo riconoscere i diritti soggettivi, perché nell'eventualità che non li riconosciamo, di fronte ad un ricorso, si adotterebbe un provvedimento di sospensione e le città finirebbero con il non disporre di tali opere.

GIULIO FERRARINI, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Desidero esprimere l'apprezzamento del Governo per il lavoro compiuto dalla Commissione soprattutto in quest'ultima fase che si sta

concludendo con la predisposizione di un documento di cui ringrazio il presidente.

Indubbiamente siamo di fronte ad una vicenda delicata e complessa che, per i risvolti che può avere anche dal punto di vista dell'immagine, deve essere affrontata con grande coerenza, senso di responsabilità e con la massima chiarezza.

Mi pare che si stia delineando una posizione unitaria riguardo alla necessità di fare punto e a capo: intendo dire che questa è una vicenda che può essere chiarita solo se si fa punto e a capo e si dà il via ad una fase nuova, tenendo presente che valutazioni diverse saranno probabilmente espresse nel momento in cui si stabilirà quando e come affrontare la fase successiva. Desidero ricordare alla Commissione che al riguardo il Governo ha predisposto un disegno di legge – che il Parlamento conosce – attualmente al concerto dei vari ministeri interessati; credo che esso possa costituire un'ottima base di partenza che potrà essere integrata con i suggerimenti provenienti dalla Commissione. Comunque, alcuni punti fondamentali debbono, a mio avviso, essere sottolineati: il primo riguarda il fatto che per la fase successiva della ricostruzione post-bellica non si possono non mettere in atto procedure, per quanto riguarda sia l'individuazione dei lavori da completare sia le modalità di affidamento di tali lavori, che rispettino alla lettera le indicazioni e le norme vigenti.

Sono del parere che, proprio per le modalità attraverso le quali la vicenda della ricostruzione si è sviluppata, vi siano l'esigenza e la necessità di favorire quanto più possibile forme di pluralismo nell'affidamento dei lavori e di procedere con la massima severità all'accertamento delle opere necessarie da completare.

Se tutta questa vicenda si dovesse concludere con la constatazione che in sostanza non cambia nulla perché i lavori debbono essere compiuti dal concessionario che li ha avuti in affidamento fino ad oggi e perché tutti i lavori finora avviati debbono essere completati, ciò significherebbe che la discussione svoltasi in questa sede per molti mesi è stata inutile e

che tutti noi abbiamo perduto del tempo. Pertanto, a conclusione di questa indagine conoscitiva, auspico che da questa Commissione emergano elementi di novità e cambiamento; altrimenti – lo ripeto – tutti noi non avremmo fatto altro che perdere tempo.

PRESIDENTE. Comunico che oltre alla relazione verrà distribuito ai membri

della Commissione anche un riepilogo, curato dal Servizio studi, di tutto il materiale che fino ad oggi il Governo ci ha fornito.

Il seguito dell'esame del documento è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,55.