SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

57º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1998

Presidenza del presidente PETRUCCIOLI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2288-B) ***Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici,*** approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* *Pag.* 2, 10, 11 e *passim*
BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* . . . . . 6, 12, 13 e *passim*
BESSO CORDERO *(Misto)* 6
FIRRARELLO *(per l'UDR: CDU-CDR-NI)* . . . 11
LAURO *(Forza Italia)* 2, 10
LO CURZIO *(PPI)* 10
SARTO *(Verdi-l'Ulivo)* 7
TERRACINI *(Forza Italia)* . . . . . 9, 10, 13 e *passim*
VEDOVATO *(Dem. Sin.-l'Ulivo)* 5

DL 0954

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2288-B) ***Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici,*** approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 2288-B, sospesa nella seduta di ieri. Ricordo che hanno già avuto luogo gli interventi del relatore e del rappresentante del Governo.

Dichiaro ora aperta la discussione generale.

LAURO. Leggendo la relazione, mi sono reso conto che in effetti le modifiche apportate dalla Camera dei deputati non sono di poco conto. Sono modifiche importanti, che purtroppo lasciano sempre il provvedimento ad un livello molto basso, non illuminato, quando esso avrebbe potuto rappresentare una legge quadro in materia di lavori pubblici.

Pertanto riteniamo che il disegno di legge in titolo debba essere meglio valutato, soprattutto perché non si adegua agli obiettivi della politica comunitaria in materia di appalti pubblici. Siamo convinti che l'inserimento a pieno titolo nell'Unione europea non si attua soltanto attraverso l'osservanza di parametri economici, ma anche attraverso l'uniformazione della metodologia legislativa ad altri paesi europei, mediante delle leggi che siano chiare nel testo, di oggetto unico, di facile interpretazione ed applicazione, di immediato impatto sulla materia trattata. La Commissione europea si era dichiarata disponibile ad offrire tutta la sua collaborazione, se il Governo l'avesse richiesta, ed a fornire, anche a livello parlamentare, quell'informativa necessaria per agevolare la comprensione di tutti i testi esistenti nell'ambito di recepimento delle direttive.

Ricordo che il provvedimento sblocca cantieri è diventato legge della Repubblica italiana. Esso avrebbe dovuto soddisfare l'esigenza di sbloccare quei cantieri in cui – non si capisce per quale motivo – le opere pubbliche non sono state realizzate. Ebbene, su tale argomento vorremmo sapere qualcosa di più, se le opere in questione sono ripartite o meno, ed eventualmente i motivi per cui ciò non è accaduto nonostante il commissario *ad acta*. Ciò per avere maggiori indicazioni su come modificare il provvedimento in esame.

Tra l'altro vorrei ricordare alla Commissione che l'ordine del giorno che è stato approvato in Aula il 7 maggio 1997, e che impegna il Governo ad uniformarsi alla raccomandazione del Consiglio dell'OCSE per il miglioramento della qualità della regolamentazione dei singoli Stati (adottata

liberamente dal Governo italiano a Parigi il 6 marzo 1995), non viene rispettato. Forse sarebbe il caso di richiamarsi al Regolamento del Senato per far sì che tale impegno venga osservato dal Governo.

A nostro avviso questa normativa non tiene conto delle norme discendenti dal nuovo livello di regolamentazione, dal principio di sussidiarietà di cui tanto si parla, ma per il quale niente si fa. Anche la Corte dei conti aveva avvertito circa le rilevanti conseguenze negative sull'andamento degli appalti dei lavori, ed ancora quest'anno è intervenuta in merito alla questione concernente il Ministero dei lavori pubblici; ci saremmo aspettati da parte del Governo, soprattutto dopo gli ultimi interventi della Corte dei conti, la proposta di qualche variazione. Vorrei ricordare al sottosegretario Bargone che, proprio dalla nostra parte politica (ed in particolare da me), fu presentato un emendamento relativo al *performance bond* che doveva essere inserito in questo provvedimento, ma mi fu risposto che ciò non era possibile; ebbene, proprio nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge presso la Camera dei deputati il *performance bond* è stato inserito. Ed allora, nel momento in cui le Camere vengono trattate in modo diseguale, vorrei capire se il Governo riesce a mantenere un indirizzo univoco o va «a momenti», senza seguire un'indicazione complessiva. Già allora ritenevamo, infatti, che il *performance bond* si applicasse a livello europeo e potesse tranquillamente essere inserito in questo provvedimento; tale emendamento, invece, fu «rifiutato» e quindi respinto: ma oggi, nel testo, ce lo ritroviamo tale e quale.

Vorremmo allora dire al Governo che se non ha indirizzi, capacità progettuale e idee noi possiamo fornirglieli: non ha importanza se poi decide di copiarli, purché lo faccia bene, perché in caso contrario, ponendo le questioni in maniera diversa da come si dovrebbe fare, non si riuscirebbe a risolverle in modo adeguato. Signor Sottosegretario, è un fatto culturale: o il mercato si accetta per quello che è oppure è difficile modificarlo.

Ci sta a cuore anche la trasparenza nei procedimenti di scelta del privato contraente e la certezza di regole che valgano per tutti gli operatori, per determinare un deciso rilancio del settore delle opere pubbliche. Ma lo stato di incertezza che continua a pervadere questo tipo di intervento ci viene poi ripresentato dalla Camera e ci sembra allora che vadano proposte delle modifiche sostanziali che il tutto vada riesaminato e discusso.

Dovrebbero anche essere indicati, signor Sottosegretario, il problema dei commissari *ad acta* e quello dei cantieri bloccati per i motivi di cui parlavamo poc'anzi: noi riteniamo che il Governo dovrebbe porre all'attenzione di codesta Commissione i motivi per cui questi cantieri non riescono ad andare avanti e le cose non vanno bene; ciò potrebbe rappresentare uno spunto per cambiare il tipo di atteggiamento rispetto alle politiche delle opere pubbliche, che andrebbero riviste integralmente ed in maniera adeguata.

Gli operatori, purtroppo, attendono la certezza del diritto, una legge. Alla fine, saranno costretti a rivolgersi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ragione della sentenza di Francovich, che ha stabilito un prin-

cipio relativo agli Stati membri responsabili di danni subiti a causa di mancate applicazioni di una direttiva, le cui disposizioni possono essere invocate dai singoli (pur non avendo essa necessariamente un'efficacia diretta): questa diverrà l'unica strada percorribile da coloro i quali si sentono in difficoltà per non poter operare a parità di condizioni rispetto agli operatori di altri paesi. D'altra parte, la Corte di giustizia è già intervenuta contro l'Italia con la sentenza 10 marzo 1987, 199/85, n. 1.039.

Sul *project financing* siamo intervenuti spesso in passato e riteniamo che un passo in avanti sia stato fatto, seppure non definitivo, e nell'ambito della questione il Governo in carica potrebbe verificare se sia o no opportuno andare avanti con questo sistema. Il primo progetto sul quale si potrebbe fare affidamento potrebbe essere quello del ponte di Messina. Noi riteniamo che le due regioni interessate, Sicilia e Calabria, possano compiere questo importante passo: regalare al terzo millennio l'opera più colossale, senza l'intervento finanziario dello Stato. È una sfida che le regioni meridionali dovrebbero raccogliere se soltanto questo Governo permettesse loro di farlo. Ed allora, al di là dell'enunciazione del *project financing* nel provvedimento, vorremmo chiedere se effettivamente c'è la base politica, la sostanza politica in relazione a quest'opera sullo stretto di Messina.

Presenteremo su tale questione degli emendamenti, ma speriamo che il Governo ci voglia finalmente fornire delucidazioni in merito, tenuto conto che sulla questione sono state svolte delle mozioni in Aula, si è proceduto in un certo senso; tuttavia, mi sembra che ora tutto si sia fermato nelle mani della burocrazia posta sotto l'attenta «lente» del Governo, che evidentemente cerca di mantenere nella sua maggioranza un accordo che sarebbe facilmente spezzato nel momento in cui si andasse a discutere di questo progetto.

Nell'ambito delle opere pubbliche, tornerei brevemente a parlare del problema del Giubileo, i cui lavori renderebbero opportuni dei passi di verifica, soprattutto per quanto riguarda la necessità del cosiddetto «appalto elettronico» cioè della possibilità di intervenire attraverso Internet, con un *software,* sugli appalti per il Giubileo. Non sappiamo se questo sistema abbia funzionato, ma riterremmo che indicazioni in tal senso potrebbero essere utili per inserire eventualmente nell'ambito della Merloni-*ter* anche tale aspetto, determinatosi con un *blitz*, ampiamente pubblicizzato, sui progetti per il Giubileo.

Bisognerebbe, quindi, operare modifiche sostanziali di progetto affinché le nostre aziende possano competere con quelle europee, ma anche per dare un segnale finalmente positivo e di passaggio verso un salto di qualità nel settore degli appalti pubblici, i quali potrebbero promuovere effettivamente aumenti dei livelli occupazionali e della protezione sociale, ottenuti non con lo svolgimento di incontri con il Presidente della Repubblica, ma con la promulgazione di leggi chiare e valide, che permettano a tutti di operare con trasparenza e a parità di condizioni.

VEDOVATO. Vorrei far presente che con l'approvazione da parte dell'altro ramo del Parlamento della complessa modifica della legge n. 109 si avvia a conclusione non solo, appunto, l'*iter* parlamentare del disegno di legge in titolo ma un complesso procedimento legislativo di modifica dell'insieme della normativa che regola il sistema degli appalti pubblici nel nostro paese e che ha avuto inizio nel 1994. Le continue modificazioni e le incertezze applicative succedutesi nel tempo rappresentano una delle cause di difficoltà che il settore delle opere pubbliche e delle costruzioni in generale ha subìto in questi anni.

Per questo motivo ritengo importante il richiamo fatto dal Presidente relatore alla Commissione, nella seduta di ieri all'esigenza di valutare non solo il merito del provvedimento, così come ci perviene dopo le modifiche introdotte dalla Camera, ma anche l'elemento politico della necessità di concludere questo procedimento al fine di consentire anche l'approvazione del regolamento. In tal modo giunge definitivamente a conclusione questo insieme di modificazioni normative tali da fornire un quadro organico agli operatori del settore che, vorrei ricordare, non sono solo gli operatori economici, ma anche quelli pubblici, che devono rispondere alle esigenze dei cittadini con la realizzazione delle opere. Quindi, nel valutare e nell'esaminare le modificazioni introdotte dalla Camera bisogna avere presente questo elemento fondamentale.

Tra l'altro, vorrei precisare che a me non pare che ieri il Presidente abbia accennato al fatto che le modificazioni introdotte dalla Camera siano irrilevanti. Anzi, il Presidente ha segnalato che si tratta di modificazioni di rilievo, ma che tuttavia non intaccano il quadro di riferimento e d'impostazione generale data dal Senato. Credo che tale valutazione possa essere senz'altro condivisa, perché vi sono indicazioni certamente positive.

La caratteristica innovativa del disegno di legge in esame è quella di prevedere un insieme di normative che rimettono al centro di tutto il provvedimento – riguardante non solo l'appalto, ma la realizzazione delle opere pubbliche – la qualità del progetto. Quindi attraverso la figura del promotore, del *project financing,* della società di progetto, del *performance bond,* si hanno tutta una serie di nuovi istituti che rendono indispensabile una progettazione adeguata.

Devono essere fatte due considerazioni: la prima sull'esigenza di avere un quadro definito degli appalti pubblici e l'altra sulla valorizzazione di questi elementi innovativi di grande importanza. Credo che la soluzione di introdurre la figura del promotore e del *project financing* sia di grande interesse e possa portare a degli sviluppi successivi anche per quanto riguarda altri aspetti legislativi di grande rilievo. Mi chiedo, ad esempio, se da questo punto di vista non sarà necessario considerare anche aspetti fiscali di diritto societario e di diritto commerciale che consentano di valorizzare meglio la figura del promotore e l'intervento del privato nella realizzazione delle opere pubbliche.

In conclusione, il mio Gruppo ritiene che sia indispensabile a questo punto approvare senza modifiche il testo legislativo in modo da consentire l'approvazione definitiva del regolamento, anch'esso di grande impor-

tanza, e che ieri il Sottosegretario si è impegnato a nome del Governo a far approvare con rapidità, dal momento che è già in corso la sua elaborazione da parte di una Commissione apposita. Riteniamo che esso risponda alle esigenze non solo degli operatori, ma dell'intero paese.

BESSO CORDERO. Signor Presidente, il mio intervento in un certo senso verte sull'ordine dei lavori perché, prendendo a spunto sia il suo intervento sia quello del Sottosegretario di ieri, mi sembra che vi sia l'assoluta convinzione, oltre che la necessità (per le ragioni illustrate anche dal collega Vedovato), che il provvedimento venga approvato senza modifiche.

È vero che sia i componenti della nostra Commissione sia i colleghi della Camera hanno svolto un lavoro che ha richiesto molto impegno, ma è peraltro vero che a volte la fretta è cattiva consigliera, nel senso che, seppure si è svolto un lavoro di progressivo e successivo affinamento della materia, a mio avviso alcune questioni rimangono tuttora aperte.

Oggi non riuscirò ad entrare nel merito della questione e il mio intervento ci svolgerà per punti, perché alcuni aspetti del testo licenziato dalla Camera sono ancora poco chiari e continuano a sussistere delle anomalie. Mi riferisco ad alcune questioni relative ai subappalti ed ai noli, alla questione che attiene alla licitazione privata (che forse è più un fatto di interpretazione autentica del testo che non di modifica reale dello stesso), alla questione delle progettazioni. dove permane il fatto che nel caso di progettazioni a cura e per conto degli uffici tecnici degli enti locali è previsto il superamento dell'esame di Stato ma non l'iscrizione all'albo professionale. Tutto ciò mi pare molto singolare e mi auguro che si tratti di una dimenticanza.

Per cercare di conciliare da un lato la definitiva approvazione del provvedimento e dall'altro la possibilità di ulteriori aggiustamenti del testo, stante l'importanza della materia e in considerazione della stesura del regolamento esecutivo, sarebbe importante prevedere la possibilità di incidere sul regolamento in modo costruttivo, anche in previsione del fatto che c'è la volontà di licenziare il testo senza modifiche.

BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il regolamento è in Commissione.

BESSO CORDERO. Sì, però se noi avessimo la possibilità qui in Commissione di dire quali sono i punti che a nostro avviso...

BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Lo può fare con un ordine del giorno.

BESSO CORDERO. Vorrei che il Presidente ci indicasse come organizzare i lavori al fine di dare un contributo positivo e risolutivo alla stesura del regolamento e in modo da migliorare, per quanto possibile, il te-

sto, dal momento che mi pare di capire che il provvedimento che ci è giunto non è ulteriormente modificabile.

SARTO. Signor Presidente, le modifiche operate dalla Camera dei deputati non sono né poche né di scarso peso e quindi, a proposito di intuizioni e desideri. sarebbe stata un'esigenza lecita quella di approfondire – per l'appunto – tali modifiche per poter svolgere una valutazione completa. La sollecitazione a concludere rapidamente l'*iter* del provvedimento, espressa del resto con la stessa assegnazione del disegno di legge (per decisione della Presidenza del Senato) in sede deliberante, porta ad un'accelerazione dei lavori; dovrò, quindi, solo accennare ad alcune questioni che lasciano insoddisfatti me ed il mio Gruppo e costituiscono, a nostro parere, un peggioramento rispetto allo stesso testo licenziato in prima lettura dal Senato. La valutazione generale, comunque, sarà espressa in sede di dichiarazione di voto, a conclusione dell'esame del provvedimento.

Nella mia esposizione vorrei toccare alcune questioni.

La prima è quella relativa alla programmazione, alla quale è noto che abbiamo sempre posto una particolare attenzione sia in precedenza, nella lunga storia di queste leggi sui lavori pubblici, che nel più breve *iter* di questo provvedimento nella legislatura vigente. Quando all'inizio della legislatura l'allora ministro Di Pietro presentò in Commissione quel provvedimento separato sul *project financing* ricordo che non approvai il suo esame in sede deliberante proprio per la motivazione che esso – a mio parere – doveva essere inserito nel più organico provvedimento che oggi abbiamo di fronte; l'obbiettivo di allora, di non separare la questione, è stato conseguito, perché oggi il *project financing* è inserito, per l'appunto, nell'ambito del provvedimento quadro sui lavori pubblici. L'altra preoccupazione, allora, era però relativa alle modalità della programmazione pubblica rispetto alle candidature e alle proposte da parte di privati e più in generale di chiunque, per l'attuazione di opere pubbliche. Ricordo tutto ciò per ribadire che definirei il problema come «storico» per il nostro Gruppo.

Sulla questione della programmazione triennale, il testo approvato dal Senato sottolineava con chiarezza la necessità dei progetti preliminari; nella programmazione triennale, cioè, dovevano essere inserite le opere dotate almeno di un progetto preliminare; c'erano poi altre condizioni, naturalmente, tra cui il fatto che esse fossero di accertata utilità e così via. Nel testo approvato dalla Camera viene meno tale requisito, relativo alla necessità di un progetto preliminare, e rilevo che nei criteri di priorità, quelli cioè che dovranno guidare l'ente pubblico, riguardanti le opere da realizzare, vi è anche quello di privilegiare opere finanziabili con fondi privati. Questi due elementi (l'assenza di un progetto preliminare e l'attribuzione di priorità in base al parametro della possibilità di realizzare l'opera con finanziamenti privati) secondo noi rendono più difficile e compromettono la necessità, per noi centrale, della programmazione pubblica.

In altre parole, come noto, non abbiamo alcuna opposizione rispetto alla realizzazione di tali opere anche da parte di privati (cioè al *project financing*), ma è indispensabile che la scelta delle opere stesse avvenga in base ai criteri della loro utilità pubblica: la priorità, cioè, dovrebbe essere definita preventivamente su questa base e, a parità di tale criterio, potrà esservi (allora sì!) una priorità di attuazione rispetto alle opere che trovano un finanziamento sul mercato. Mi sembra che invece la formulazione proposta dalla Camera ponga alla pari tra i criteri di priorità proprio quello della modalità attuativa. È facile comprendere (basti pensare, ad esempio, alle infrastrutture stradali) che questo può deformare, per l'appunto, il criterio della programmazione pubblica e delle priorità

Quindi, la questione della programmazione è seria ed avremmo preferito rimanesse come formulata nel testo approvato dal Senato, per cui si pone il problema di effettuare una valutazione in termini di peggioramento di questo fondamentale provvedimento.

Vi è poi un'altra questione, che è stata a lungo dibattuta anche nella nostra Commissione: quella dell'introduzione delle società d'ingegneria. Anche qui non abbiamo preclusioni rispetto ad un ruolo di queste società nella progettazione, nei concorsi e così via, però il peso complessivo che esse assumono rispetto a criteri importanti (quali quelli della responsabilità professionale, individuale eccetera) ce le fa valutare come eccessivamente privilegiate nell'ambito di un mercato che dovrebbe essere pienamente concorrenziale. Affermo questo in raccordo con alcuni emendamenti che avevo proposto anche qui, in Commissione, e che non sono «passati», che attenuavano questa tendenziale prevalenza economica delle società d'ingegneria e che richiamavano alcuni princìpi, come per esempio quello della distinzione tra progettazione e attuazione, perché è noto che le società d'ingegneria, invece, possono avere la coincidenza dei due momenti.

Se non c'è separazione, non solo il momento del controllo è più difficile, complicato, meno trasparente, ma lo stesso avviene anche per la questione della valutazione di qualità economica dei progetti e delle opere.

Un'altra questione sollevata da quei miei emendamenti, in gran parte non accolti, è quella relativa alla qualificazione e al pericolo di accumulazione di *curricula.* Ad esempio, una società di ingegneria dovrebbe presentare il proprio *curriculum* in base agli effettivi della società stessa e non sulla base del lavoro di professionisti già usciti dalla società. Tutto ciò comunque poneva anche il problema di come potevano entrare nel mercato della progettazione, in particolare, i giovani tecnici, i giovani laureati e così via.

Quindi, a mio avviso, anche la problematica relativa alle società di ingegneria nel provvedimento, piuttosto che essere in equilibrio e nell'ambito di un effettivo mercato concorrenziale, è collocata in modo da provocare rischi di concentrazione, di forza inerziale, rispetto a soggetti che diventano sempre più forti e sempre più fattori di un mercato monopolistico-oligopolistico, invece che di vera concorrenzialità e comparazione tra sog-

getti che competono sulla base della qualità e del bilancio costi-benefici delle loro proposte. Queste sono due questioni importanti.

Un altro problema riguarda – in questo caso la lettura del testo mi pone alcuni dubbi che avrei preferito approfondire – il meccanismo di variazione da parte dei vari progetti di opere pubbliche rispetto agli strumenti urbanistici. È una questione che non voglio definire in modo radicale, perché appunto – ripeto - solleva alcuni dubbi e non mi è ancora chiaro il testo. Credo richieda un approfondimento.

L'ultimo aspetto che voglio evidenziare riguarda il tema delle concessioni. Un emendamento da me proposto e che quindi nel testo del Senato era ben presente aveva riequilibrato un iniziale rischio di distorsione a favore del concessionario. Mi riferisco alla questione della modifica delle condizioni di equilibrio qualora intervengano elementi che modificano appunto l'equilibrio inizialmente previsto all'atto della concessione. Il testo prevedeva che l'equilibrio doveva essere ripristinato a favore del concessionario. Il Senato ha chiarito che poteva essere sia a favore del concessionario che del concedente e mi pare che su questo punto anche il testo della Camera, pur avendo cambiato la formulazione, mantenga quello che mi sembra un ovvio e dovuto elemento di equilibrio e di correttezza.

Il fatto che invece ritengo abbastanza pericoloso e molto distante dall'attuale dibattito, di tipo europeo, che il nostro paese sta portando avanti sulle direttive comunitarie in materia di concessioni, in particolare autostradali, è aver inserito come elemento di compensazione rispetto alle questioni di equilibrio finanziario la proroga della concessione. Ciò mi sembra davvero grave per due motivi: il primo è di merito, proprio perché si finisce con l'aumentare, piuttosto che colmare, il ritardo che abbiamo rispetto all'attuazione delle direttive comunitarie; il secondo motivo riguarda il fatto che il provvedimento che stiamo discutendo, signor Sottosegretario, non è un microprovvedimento, non è una legge tesa a rispondere ad una fase molto breve e transitoria, di qualche anno, di qualche mese, ma costituisce una legge quadro.

Avendo il carattere di legge quadro, quindi dovendo tendere ad una durata sufficientemente lunga, ritengo che il richiamo di questo elemento, quanto mai particolare e congiunturale, non sia coerente con il carattere della legge, quindi sarebbe stato molto meglio tralasciarlo.

TERRACINI. A seguito della dichiarazione del presidente Petruccioli nella seduta di ieri della Commissione, nella sua veste di relatore, ho esaminato le modifiche apportate dalla Camera. Pensavo si trattasse di modifiche marginali, invece ho scoperto che sono sostanziali.

Noi siamo contrari ad un provvedimento che è stato manipolato, quando già avevamo votato contro nella precedente lettura qui in Senato. La nostra impressione è che la maggioranza abbia preferito ricorrere alla scorciatoia dei rattoppi e degli interventi correttivi, mantenendo inalterata l'impostazione di fondo della vigente disciplina.

È inutile citare – ma lo potrei fare – l'albo dei costruttori che è destinato a scomparire (il nuovo organismo creerà ulteriori problemi), la garanzia globale, la ridefinizione e la riqualificazione delle imprese, l'autorità (ne abbiamo già tantissime e non capisco per quale motivo dobbiamo continuare a crearne per ogni singolo argomento). Per scongiurare la presentazione di offerte anomale è stato istituito un sistema di garanzie da cui molti potrebbero essere penalizzati. Si rischia di aumentare oltremodo l'elefantiaca macchina burocratica. Vi sono tante questioni che a mio avviso vanno esaminate con attenzione e non con fretta eccessiva. So che questo provvedimento è «blindato» e che quindi dovremmo...

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* Senatore Terracini, questo provvedimento non è blindato, perchè è stato approvato in Senato e alla Camera a larghissima maggioranza e il suo Gruppo ha dato l'assenso sia qui che nell'altro ramo del Parlamento.

TERRACINI. Non è vero: alla Camera abbiamo votato contro!

LAURO. Qui ci siamo astenuti e l'astensione, al Senato, vale voto negativo!

TERRACINI. Signor Presidente, mi domando – quindi – quanto possiamo incidere sul provvedimento in esame! Capisco che le imprese abbiano bisogno di lavorare e che il problema vada risolto: credo che ci si debba dare atto della nostra buona volontà, almeno su questo, ma non vorrei partecipare ad un ulteriore pasticcio.

Mi domando se con un po' di buona volontà, stabilendo termini precisi, con spirito molto collaborativo e nominando un Comitato ristretto (che purtroppo «funziona quando funziona»), potremmo cercare di apportare quelle modifiche che secondo noi sono necessarie.

Faccio una proposta che a mio avviso dimostra la buona volontà: se decidessimo, per esempio, che entro la fine del mese si debba varare il provvedimento, potremmo creare una Sottocommissione composta da un rappresentante per ogni partito per cercare di apportare tutte quelle modifiche che sarà possibile apportare: non dico certo di tornare al testo approvato dal Senato, perchè ciò sarebbe folle! Questa è una proposta sulla quale attendo il parere dell'onorevole Sottosegretario e del Presidente.

LO CURZIO. A nome del Gruppo che rappresento desidero sottolineare che questo disegno di legge-quadro, che viene da lontano, prima con le indicazioni date dal Senato e poi con le modifiche apportate dalla Camera è un provvedimento decisivo, perchè ammoderna, rilancia ed europeizza l'assetto infrastrutturale del nostro paese nell'ambito dell'attività dei lavori pubblici, e compie il delicato passaggio verso una società ed un'economia di servizi di carattere pluralista, interclassista per un vero ed autentico regime economico misto, che consenta una nuova fase di progettualità nell'ambito dei lavori pubblici. La vecchia legge 11 febbraio

1994, n. 109, infatti, era troppo rigida dopo le modifiche apportate prima dal Senato e poi dalla Camera. Adesso avremo una flessibilità, una semplicità ed una rapidità che ci consentiranno di metterci a confronto con i paesi d'Europa.

In pratica il privato, colleghi, propone alla pubblica amministrazione un'opera in cambio della possibilità di gestirla: l'amministrazione pubblica fa una gara cui non partecipa il promotore e si va poi ad una procedura negoziata. Si sceglie l'aggiudicatario (che può anche non essere il promotore), al quale spetta il rimborso delle spese di progettazione. La novità consiste, praticamente, nel fatto che il denaro viene «preso» da una cauzione all'aggiudicatario, con l'introduzione della garanzia del *performance bond,* meccanismo che negli Stati Uniti esiste da tempo, che incide sull'annosa questione delle ditte che all'improvviso abbandonano i cantieri a metà dell'opera. Si tratta di un'assicurazione: chi vince l'appalto si assicura con un istituto che garantisce l'ultimazione dell'opera. Ciò costa parecchio, però adesso l'applicheremo soltanto alle grandi opere.

Con questo disegno di legge si viene a superare, in Italia, il sistema degli appalti pubblici, che è un buco nero nel quale continuano a sparire miliardi dei contribuenti per progetti mai portati a termine. La Corte dei conti, nella relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato nel triennio 1995-1997, ha «sparato a zero» contro l'inefficienza del sistema: tutto questo, però, con il disegno di legge oggi all'esame, verrebbe superato. Ecco perchè, più che sulla scorta di un'indicazione posta dal Presidente di codesta Commissione, credo sia un'esigenza di tutti approvare così com'è questo disegno di legge nel testo modificato dalla Camera dei deputati, rilanciando, quindi, anche le iniziative relative alle opere pubbliche che puntano sul capitale privato, purchè banche e imprese «agiscano».

Su questo punto desidero soffermarmi, perchè una piccola esperienza maturata svolgendo la mia attività professionale mi induce a chiarire e ad indicare che le banche devono compiere anche in questa attività tre importanti funzioni: valutare i progetti e non la solvibilità dei proponenti in termini di garanzie reali ed immobiliari; offrire agli enti locali e ai privati le soluzioni finanziarie ottimali per il finanziamento dell'opera, combinando capitale di rischio, obbligazioni legate all'opera, operazioni in *pool* tra le banche specializzate, *leasing,* credito tradizionale, contributi BEI e Banca mondiale; assicurare gli enti locali nella scelta delle modalità di finanziamento delle opere, nel *project financing* e nel *project management.* Tutto questo consente la necessaria flessibilità al meccanismo e permette di superare, sia pure indirettamente, l'incertezza tipica del sistema italiano.

Per questi motivi politici e normativi vi invito ad apprezzare la nostra buona volontà e ad accettare la proposta e la scelta operate da questo Gruppo; apprezzo, inoltre, le indicazioni poste dalla Camera ed il lavoro svolto dal Governo e propongo, quindi, l'immediata approvazione del provvedimento in esame.

FIRRARELLO. Il Senatore Terracini, signor Presidente, ha chiesto se ritiene opportuno costituire un Comitato ristretto.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* Dichiaro chiusa la discussione generale.

Sono state fatte molte osservazioni. La prima alla quale intendo rispondere – avanzata da rappresentanti sia della minoranza sia della maggioranza – riguarda le modifiche introdotte dalla Camera. Non è vero – è stato osservato – che siano poco rilevanti. Nella mia relazione – come potete constatare dallo stenografico – non sostengo questa tesi. Le modifiche sono state rilevanti; tuttavia – ho detto – non mi sembrano tali da mettere in discussione l'impianto fondamentale della legge da noi varata in questa sede, impianto volto allo snellimento e alla trasparenza delle procedure. Quindi confermo il mio giudizio, anche in presenza di modifiche rilevanti.

Secondo concetto: queste modifiche rilevanti sono tali da risultare tutte sempre a tal punto convincenti da farci dire che non possiamo far altro che accoglierle senza discutere? Molte di queste modifiche, a mio avviso, sono convincenti; alcune sono opinabili. Quindi potrebbero anche essere oggetto, da parte nostra, di un ulteriore approfondimento e magari dell'avvio di un procedimento emendativo. Tuttavia, in considerazione del fatto che questo provvedimento, oltre al merito che deve definire, ha anche una funzione preliminare per l'emanazione del regolamento, assolutamente indispensabile, mi sono permesso di dire che, come relatore, non presenterò alcun emendamento e che auspico un'ampia disponibilità ad accogliere il mio ragionamento. In tal modo naturalmente anticipo quello che sarà, per detti motivi, il mio parere di relatore sugli emendamenti che verranno presentati; sarò, cioè, contrario.

Tale ragionamento ieri è stato rafforzato dall'intervento del rappresentante del Governo, il quale ha affermato che il regolamento in questione è praticamente compiuto; fatto salvo, senatore Besso Cordero, il passaggio all'esame delle Commissioni parlamentari. Il Sottosegretario ha affermato che è praticamente terminato, tanto che il Governo si propone di giungere ad una pubblicazione contestuale del disegno di legge approvato in via definitiva e del regolamento, configurando così una sorta di nuovo testo unico in materia di appalti.

Naturalmente il senatore Besso Cordero, portando l'attenzione con tanta forza sul regolamento e sulla sua importanza (che fra di noi non è necessario sottolineare), apre giustamente la strada alla sua osservazione. In relazione a questo testo e di fronte ad aspetti controversi o comunque da precisare, che definiti in un modo o nell'altro in sede regolamentare possono risultare più o meno convincenti, come possiamo procedere? Per me la risposta è chiara: attraverso una serie di ordini del giorno che impegnino il Governo ad assumere – se lo riterrà – determinate posizioni e a risolverle nella messa a punto del regolamento.

A questo punto, quindi, la mia proposta è molto semplice. Propongo di fissare il termine per la presentazione di eventuali emendamenti e di

ordini del giorno, prevedendo un tempo abbastanza ampio. Risulta così evidente che non voglio soffocare niente. Questa è la mia proposta.

BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Volevo sottolineare alcuni aspetti di questo lungo *iter* parlamentare. Siccome ho sentito parlare di frettolosità, vorrei ricordare che la discussione su questa materia è iniziata nel mese di dicembre del 1994 ed ha impegnato il Parlamento per circa due anni. Poi è cominciata di nuovo all'inizio del 1997; ora siamo alla fine del 1998, quindi non si può parlare di fretta. C'è stata una discussione in Parlamento che ha approfondito tutte le questioni, che ha tenuto conto anche delle sollecitazioni e delle sensibilità esterne al Parlamento stesso, perchè tutte le soluzioni che sono state trovate, gli equilibri che sono stati individuati, per esempio in materia di progettazione, hanno tenuto conto anche delle sollecitazioni esterne. Per il *project financing* faccio riferimento alle indicazioni venute dall'ABI, oltre che da imprese progettiste, che sono state poi tradotte in un'elaborazione del testo che rispondeva a tali esigenze.

Naturalmente mi rendo conto che ci sono elementi che possono anche essere opinabili, però si avrebbe un processo infinito, tenuto conto, per esempio, che il senatore Terracini ha fatto riferimento agli articoli di questo disegno di legge che già si trovano nella legge n. 109, che sono già stati approvati dal Senato e che la Camera non ha toccato affatto. Quindi si torna ad una discussione che non riguarda le modifiche introdotte dalla Camera, ma addirittura il testo originario.

TERRACINI. Me ne sono accorto.

BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Quindi c'è il rischio, trattandosi di una materia molto articolata, di ritornare di nuovo in alto mare.

Vorrei ricordare che se modificassimo questo testo, anche con tutta la nostra buona volontà allungheremmo di molto i tempi di approvazione, perchè a breve comincerà la sessione di bilancio e si dovranno affrontare vicende che interesseranno il Parlamento coinvolgendolo direttamente, una delle quali l'elezione del Presidente della Repubblica. Tali vicende ci farebbero allontanare dall'obiettivo desiderato da tutti i Gruppi parlamentari.

Un altro aspetto su cui bisogna riflettere è l'atteggiamento dei Gruppi parlamentari nei due rami del Parlamento. Non mi riferisco al voto finale, che spesso è dettato da ragioni politiche, ma all'atteggiamento tenuto in Commissione sul merito delle questioni. Nessuno può contestare che il testo, sia al Senato che alla Camera, è il prodotto di modifiche volute da tutti i Gruppi parlamentari, senza distinzione tra maggioranza ed opposizione. C'è stata una collaborazione senza riserve, che ha portato a convergenze su alcune questioni sulle quali c'era stata una discussione anche aspra. Questo, nonostante il fatto che in alcuni casi, come per esempio la discussione nell'altro ramo del Parlamento, la questione abbia avuto uno sviluppo ed un esito diversi. Credo, quindi, che sarà necessario man-

tenere un atteggiamento di coerenza legislativa anche dal punto di vista politico da parte dei Gruppi e se noi ci atterremo a tale criterio esso ci porterà naturalmente all'approvazione del testo così come è, perchè rimettere le mani su alcune questioni qui evidenziate (progettazione, programmazione, *project financing)* sicuramente ci riporterebbe ad una discussione e ci allontanerebbe dall'obiettivo.

Nella seduta di ieri ho affermato che a questo punto l'attenzione deve essere spostata sul regolamento: il 50 per cento di queste norme, infatti, non sono ancora in vigore proprio perchè rimandano ad esso. Il regolamento, adesso, è quasi pronto. Dico «quasi» per ragioni di prudenza, perchè dovrà essere tarato sul testo che verrà approvato: non si può predisporre un regolamento, naturalmente, sulle vecchie norme. È chiaro, quindi, che si è lavorato su modifiche potenziali Tuttavia, alcune modifiche sono risultate in quel momento imprevedibili, come quella del *performance bond,* sia pure in una forma «timida».

Il *performance bond*, per esempio (per smentire alcune cose che sono state dette), non esiste in Europa. Qualcuno ha affermato che «noi siamo arrivati per ultimi»: noi arriveremo per primi, invece, perché esso esiste solo negli Stati Uniti! E la timidezza nell'inserirlo è stata dovuta al fatto che oggi, qui, in Italia, non siamo in grado di garantire il *performance bond*: non sono in grado di farlo le banche né gli istituti assicurativi. È chiaro, quindi, che si è trattato di una sollecitazione che svolgerà la legge, quando invece solitamente è la legge che cerca di tener conto dei fenomeni che accadono nella società: in questo caso è una sollecitazione...

TERRACINI. Direi più una sperimentazione!

BARGONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. ...ed anche una sperimentazione e questo è un motivo per cui è stata pensata per una fascia così limitata. Ma il regolamento, naturalmente, deve tenerne conto. Poiché il regolamento dovrà essere presentato alle competenti Commissioni parlamentari per le valutazioni del caso, è chiaro che si potranno determinare due percorsi. Il primo è quello proposto dal senatore Besso Cordero, riguardante la presentazione di ordini del giorno per un'indicazione i cui effetti potranno riscontrarsi già sulla bozza di regolamento e l'altro, naturalmente, è il lavoro che potrà essere svolto direttamente qui, in Commissione, per la sua approvazione.

Penso che se adesso riusciremo a spostare sul regolamento l'intenso sforzo e il notevole impegno che si sono determinati nel produrre questo testo, potremo finalmente arrivare ad un assetto definitivo dal punto di vista normativo e regolamentare, che potrà porre fine ad una fase che è iniziata sin dal 1994. Quindi, quello della precarietà legislativa è uno dei motivi che incide negativamente anche sulle questioni del settore.

Per questo motivo ritengo che l'approvazione rapida del provvedimento ci proietti verso la sessione di bilancio, non ci faccia ritornare a discutere delle questioni di merito che qui sono state sollevate e costitui-

sca un fatto importante, un dovere, l'adempimento di un impegno che tutti noi abbiamo assunto nei confronti degli operatori del settore.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* Onorevoli colleghi, propongo formalmente di fissare per mercoledì prossimo (tra una settimana, cioè), alle ore 18, il termine per la presentazione di eventuali emendamenti ed ordini del giorno.

TERRACINI. Proprio su questo vorrei intervenire, signor Presidente, per chiedere due o tre giorni in più rispetto a quanto da lei proposto, perché altrimenti non avremmo a disposizione il tempo materiale per redigerli, considerato che alla fine della settimana si terrà anche un seminario!

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* Propongo dunque di fissare tale termine alle ore 16 di giovedì prossimo, in modo da consentire agli Uffici di raccogliere e di trasmettere alla 5ª Commissione gli emendamenti al fine di ottenere il prescritto parere per l'inizio della settimana successiva.

Se non vi sono altre osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio, pertanto, il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. VINCENZO FONTI