

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

80° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 1991

Presidenza del Presidente BERNARDI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme generali in materia di opere pubbliche» (2487)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 10

MARNIGA (PSI), relatore alla Commissione .. 2

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme generali in materia di opere pubbliche» (2487)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme generali in materia di opere pubbliche».

Ha facoltà di parlare il relatore per riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MARNIGA, *relatore alla Commissione*. Il provvedimento all'esame muove da un proposito assai ambizioso: rimettere ordine in una delle materie più complesse ed intricate del nostro ordinamento, quella relativa alla progettazione ed alla esecuzione delle opere pubbliche.

La normativa base che disciplina la materia è ancora oggi, come noto, quella stabilita dall'allegato F della legge sulla unificazione amministrativa del Regno del 1865, e dal Regolamento di Contabilità del 1895.

Su tali dati normativi si è andato sedimentando, nel corso dei decenni, un coacervo di disposizioni, da una parte sollecitate dall'urgenza e dall'emergenza, dall'altra ispirate da esigenze - le più eterogenee - che di fatto hanno determinato l'impossibilità di definire un sistema normativo completo e coerente.

Le difficoltà interpretative, per gli amministratori, per gli operatori economici, per gli stessi giuristi, sono come è noto assai gravi, e ciò stesso palesemente contrasta con la necessità di una regolamentazione chiara e lineare di un fenomeno, le opere pubbliche, che riveste enorme rilevanza sotto il profilo tanto economico quanto politico.

Considerata nel suo insieme, la normativa vigente non soddisfa nessuna delle parti interessate. Di fatto tutti i tentativi di programmazione delle opere pubbliche portati avanti da decenni a questa parte si sono scontrati con enormi difficoltà di attuazione, in ragione appunto del carattere caotico e confuso della normativa.

Le progettazioni spesso risultano essere affrettate, carenti, inadeguate e tali limiti si riflettono sia sulle realizzazioni, sia sui costi, che diventano praticamente incontrollabili.

Le procedure di aggiudicazione spesso si velano, nella loro farraginosità, inadeguate rispetto alla esigenza di assicurare trasparenza ed obiettività nella scelta dei contraenti; il sistema stenta peraltro ad uniformarsi ai postulati stabiliti dalle discipline comunitarie.

D'altra parte la disciplina vigente, se da un lato salvaguarda efficacemente le esigenze di funzionalità, di economicità, di programmazione, di trasparenza dell'amministrazione, dall'altro non garantisce adeguatamente le imprese appaltatrici, le quali finiscono spesso per

scontare le carenze del quadro normativo ed i costi di una poco precisa distinzione di ruoli e di responsabilità nel rapporto con le amministrazioni appaltanti.

La normativa attuale sulle opere pubbliche, oltre che essere confusa e disordinata, è caratterizzata, secondo l'opinione prevalente tra gli esperti, gli amministratori, e gli operatori, da una elevata rigidità, che contrasta con la necessità di disporre invece di discipline flessibili e costantemente aggiornate in conformità delle esigenze derivanti dalla continua evoluzione delle tecniche di progettazione.

È poi da aggiungere che la legislazione sulle opere pubbliche non corrisponde, per la sua stessa struttura, alle esigenze di un ordinamento, quale quello attuale, informato ai principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento. Laddove dovremmo avere norme di principio che valgano a delimitare e coordinare l'esercizio della potestà normativa regionale, abbiamo invece norme minuziose e di dettaglio, spesso superate e scarsamente applicabili, che di fatto tolgono alla autonomia normativa delle Regioni qualsiasi spazio reale.

Il disegno di legge n. 2487, che io valuto positivamente, come meglio si vedrà, innova la realtà attuale in termini ampi e sostanziali.

Per delimitare meglio il campo del provvedimento mi sembra tuttavia opportuno riprendere alcune sottolineature presenti nella relazione che accompagna il provvedimento. Esso infatti intende rispondere a tre esigenze fondamentali: riportare ordine in un sistema normativo caratterizzato più di qualsiasi altro da una produzione esuberante, in una confusa sovrapposizione di disposizioni succedutesi nel corso del tempo per il soddisfacimento di esigenze svariate e senza motivi coerenti di unificazione; disciplinare con chiarezza i tempi e i termini del provvedimento, eliminando, o quanto meno riducendo, lungaggini attuative e valorizzando al massimo le risorse disponibili; infine cogliere l'occasione della direttiva CEE n. 440 del 1989 per completare il quadro legislativo di riferimento e fornire alle amministrazioni pubbliche e a tutti gli operatori uno strumento idoneo per affrontare con maggiori possibilità di successo la sfida del mercato unico del 1993.

Inoltre il disegno di legge - si spiega nella relazione - «non porta modifiche radicali alla normativa vigente, ma detta alcune linee fondamentali per garantire il corretto ed ordinato svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni e delle imprese contraenti».

Il procedimento di formazione e le regole di esecuzione dei contratti, quali sono disciplinati dal regolamento di contabilità, non vengono ad essere messe in discussione; lo stesso indirizzo di continuità viene poi confermato anche al riguardo della complessa questione della revisione dei prezzi (articolo 13, comma 2).

In sostanza il provvedimento non intende rivoluzionare la disciplina delle opere pubbliche, ma persegue l'obiettivo più realistico di una razionalizzazione della lunga esperienza realizzata nel settore, da operare tenendo ben presenti gli indirizzi e i limiti che derivano dalle regolamentazioni comunitarie. Infatti, l'apertura nel 1993 del mercato a livello europeo, nel quale gli affidamenti di lavori in appalto e le concessioni dovranno effettuarsi secondo nuovi modelli procedurali più

incisivi e più trasparenti, evidenzierà inevitabilmente la distanza del nuovo ordinamento da quello degli altri *partners* europei. Quindi non è pensabile che l'Italia entri nell'Europa degli appalti pubblici limitandosi a regolamentare la sola fase di affidamento dei lavori, senza armonizzare tutto quello che sta a monte e a valle di tale momento, per quanto importante, e senza regolamentare la progettazione, il momento esecutivo e la gestione.

In sostanza, a quali strumenti è dunque affidato l'obiettivo di razionalizzazione che il disegno di legge persegue? Il fulcro della proposta è rappresentato dalla individuazione di norme di principio in materia di opere pubbliche (programmazione, progettazione, appalto ed esecuzione), aventi una doppia valenza: la loro attuazione ed integrazione è infatti demandata per un verso a fonti regolamentari di delegificazione e per altro verso alle leggi regionali. Attraverso l'individuazione dei principi ed il ricorso ad una tecnica di delegificazione, si rende possibile la definizione di un nuovo quadro normativo, caratterizzato da flessibilità ed adattabilità alle esigenze che via via possono emergere nel corso del tempo; d'altra parte i principi vengono a costituire un limite certo per l'esercizio della potestà normativa delle regioni, sia quelle a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale.

Il provvedimento in esame, pur nella ambiziosa pretesa di rappresentare un primo nucleo di norme di principio in materia di opere pubbliche, resta sempre ispirato all'assetto introdotto con la normativa stabilita dall'allegato F della legge n. 2248 del 1865, dai regolamenti successivi e dalle leggi e dai regolamenti sulla contabilità di Stato. Si pongono però con questo disegno di legge le premesse per un'attenta e minuziosa opera di rivisitazione, utilizzando per la prima volta dalla sua introduzione, il modulo operativo previsto dall'articolo 17, comma secondo, della legge 23 agosto 1988, n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Voglio peraltro aggiungere che l'articolo 1 nell'attuale formulazione forse non definisce con sufficiente certezza l'ambito di applicazione e di vigenza del futuro regolamento; in particolare parrebbe opportuno l'inserimento di precisazioni al riguardo della efficacia del regolamento nei confronti delle autonomie locali. L'articolo 1, infatti, pare distinguere tra due realtà: da una parte lo Stato e gli enti collegati, dall'altra le Regioni, (che però sarebbero vincolate solo dai principi e non anche dal regolamento statale), senza chiarire alcunchè al riguardo degli enti locali. Occorrerebbe poi chiarire se l'ambito di applicazione delle norme regolamentari si definisce in relazione alla natura pubblica delle amministrazioni o in relazione al carattere pubblico delle opere.

Quali sono dunque i principi in materia di opere pubbliche che il disegno di legge afferma, per demandarne l'integrazione e l'attuazione al regolamento statale ed alle leggi regionali?

Prima ancora di passare in rassegna tali principi, pare opportuno rilevare che le norme fissate dal disegno di legge in alcuni casi si presentano come assai articolate e minuziose, mentre in altri casi si esauriscono nella mera enunciazione di materie da definire in sede regolamentare. Questo è ad esempio il caso delle procedure di approvazione dei progetti (articolo 5); della consegna e della sospensione dei lavori (articolo 10); delle anticipazioni del prezzo (articolo 13); del

procedimento di scelta del contraente privato (articolo 18); del riordino degli ordini consultivi e della normativa sulla tenuta dei documenti contabili (articolo 20).

Non va poi trascurato che in numerosi altri casi le norme non si presentano come principi da svolgersi in sede regolamentare, ma come norme sostitutive di discipline vigenti (vedi ad esempio l'articolo 14 relativo ai criteri di aggiudicazione, l'articolo 16 sui raggruppamenti temporanei di imprese) o si presentano come norme immediatamente applicabili attraverso le norme di attuazione stabilite non con un decreto del Presidente della Repubblica, ma con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (vedi l'articolo 17 sui consorzi di impresa e gli articoli 8 e 9 sugli obblighi di copertura assicurativa e fideiussoria).

Va ricordato infine che altre norme, quali ad esempio quella prevista dall'articolo 19 sull'osservatorio dei lavori pubblici, hanno un carattere chiaramente organizzatorio, o attengono ad aspetti del trattamento economico del personale (articolo 21 sugli incentivi di progettazione) e in ogni caso sembrerebbero estranee rispetto ai contenuti possibili del regolamento sulle opere pubbliche, previsto dall'articolo 1.

Vorrei comunque osservare che tale modulo operativo contempla la facoltà del Governo di disciplinare mediante regolamento le materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica - autorizzando esplicitamente l'esercizio della potestà regolamentare - determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Uno strumento generale dunque che comporta la possibilità di disciplinare con norme secondarie materie precedentemente regolate con norme primarie, purchè in settori non assistiti da assoluta riserva di legge. Quindi, sulla possibilità di utilizzare proficuamente la delegificazione in materia di opere pubbliche si è espresso in senso positivo il comitato di consulenza e di studio istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1989 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e ciò in base a due precise considerazioni: la prima, che fissate le norme di principio di carattere generale, la normazione secondaria pare preferibile per la maggiore elasticità e ne consente l'adattamento a situazioni molteplici e varie, volevoli per le opere di tutte le amministrazioni interessate che nel nostro ordinamento non sono soltanto lo Stato e gli enti locali territoriali. La seconda è che già oggi gran parte delle norme in materia di opere pubbliche sono di natura regolamentare: basti richiamare, fra gli altri, il regio decreto del 25 maggio 1895, n. 350, contenente il regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni dei lavori pubblici; nonchè il regio decreto del 23 maggio 1924, n. 827, contenente il regolamento per l'esecuzione della legge sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, il cui titolo II detta norme in materia di contratti, in particolare di procedimenti per la scelta del contraente e di modalità di stipulazione, approvazione ed esecuzione.

Sul piano della tutela giurisdizionale, si pone in rilievo che le posizioni soggettive degli operatori e della stessa amministrazione non

soffrono lesione alcuna per l'applicazione di norme regolamentari anzichè di norme primarie, sussistendo invece più immediate e diverse garanzie. Le norme regolamentari illegittime vengono senz'altro disapplicate dal giudice ordinario ovvero annullate dagli organi di giustizia amministrativa senza necessità della verifica di costituzionalità; ed è pure evidente che tale verifica, per sua limitazione intrinseca, non potrebbe che riguardare ambiti rigorosamente definiti, certamente più ristretti rispetto al sindacato giurisdizionale.

In conclusione, la definizione di un ambito proprio della normazione secondaria, soprattutto per quanto attiene la disciplina contrattuale e il rapporto tra l'amministrazione e i soggetti aggiudicatari è in linea con le esigenze di flessibilità proprie delle concrete fattispecie e con l'elevato tecnicismo della materia.

Per quanto attiene il profilo strettamente amministrativo, occorre considerare che le esigenze peculiari delle diverse amministrazioni sono assai differenziate tra loro e che i problemi da risolvere non sono mai gli stessi, derivando dalla diversa tipologia delle opere. Anche in questo caso lo strumento regolamentare è da considerare preferibile, adattandosi meglio della normazione primaria alla disciplina minuta e specifica delle varie situazioni.

Per converso, la moltiplicazione dei centri di spesa e l'autonomia loro riconosciuta, sia quella propria degli enti istituzionali sia quella meramente organizzativa, rende manifesta la necessità di una legge di principio quale guida obiettiva dell'attività amministrativa. Quindi, pur nella consapevolezza della complessità della materia che ho cercato succintamente di illustrare, ci pare di dover ribadire la necessità di eliminare i rinvii alle fonti regolamentari operando in bianco, cioè senza l'individuazione effettiva dei principi. Tale assenza contrasta per un verso con la disciplina stabilita dall'articolo 17 della legge n. 400, mentre, per altro verso, vanifica l'obiettivo di dettare norme di principio che spetta al legislatore regionale di attuare e di specificare.

D'altro canto andrebbe ben evidenziato nel testo quali norme vadano intese come principi e quali, invece, siano destinate ad avere immediata applicazione.

Se, invece, il disegno di legge muove dall'intento di rimettere ordine nel sistema delle fonti normative che regolano la materia delle opere pubbliche, appare evidente la necessità di chiarire nel miglior modo il rapporto intercorrente tra le future norme regolamentari e le fonti normative attualmente vigenti. Certamente non pare rispondere alle esigenze di chiarezza l'impiego di formule generiche di abrogazione, quali quelle usate dall'articolo 22, comma 1. Bisognerà cercare una formula diversa.

Esaurite le considerazioni di ordine generale, vorrei passare all'esame sostanziale dei principi affermati dal disegno di legge. Prenderò in considerazione soltanto i principali, lasciando eventualmente il dettaglio alla prosecuzione del dibattito.

Particolare attenzione è riservata ai problemi della progettazione e della programmazione delle opere. Le carenze sul piano della programmazione e della progettazione sono infatti alla base delle disfunzioni che caratterizzano la politica delle opere pubbliche nel nostro paese. Il disegno di legge intende sopperirvi sotto un duplice

profilo. In primo luogo viene affermato in via generale l'obbligo delle amministrazioni di dotarsi di un programma triennale delle opere correnti per dare attuazione alle proprie attività di istituto in ragione delle disponibilità finanziarie esistenti (articolo 2). Non si può che concordare con tale indirizzo, anche se non possiamo ignorare le difficoltà che si dovranno superare sul piano regolamentare per la definizione delle modalità di attuazione dell'obbligo in questione. Parrebbe inoltre opportuna una disciplina che definisse le modalità della programmazione delle opere non solo da parte dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ma anche da parte delle Regioni e degli enti locali.

Un sicuro progresso nello sforzo di dare concretezza al principio della programmazione delle opere è rappresentato dalla riserva di una quota-parte degli stanziamenti per le progettazioni e le valutazioni di impatto ambientale (articolo 3, comma 3). Chiaramente tale riserva potrà trovare piena attuazione solo in concomitanza con l'affermazione di un rigoroso principio di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio: in particolare penso alla difficile realtà degli enti locali, soprattutto di quelli di modeste dimensioni.

Il disegno di legge, se per un verso si preoccupa di creare le condizioni perchè le amministrazioni possano disporre permanentemente di una serie di progetti definiti e cantierabili, ponendo termine ad una ben nota prassi di improvvisazione, per l'altro mira a creare la qualità, la precisione e la completezza delle progettazioni. Tale importante obiettivo è conseguito attraverso un ventaglio di correttivi della disciplina attuale, così sinteticamente riassumibili: introduzione di nuove norme tecniche uniformi e costantemente aggiornate attraverso la delegificazione (articolo 3, comma 1); riserva per le progettazioni di mezzi finanziari rapportati al costo dell'opera, pari ad una quota dal 3 al 15 per cento (articolo 3, comma 3); valorizzazione delle capacità delle progettazioni interne alle strutture dell'amministrazione, mediante incentivazioni di carattere finanziario (articolo 4, commi 1 e 2, e articolo 21); riconoscimento della possibilità di impiego di strutture esterne, per progettazioni specializzate e qualificate, quali le società di ingegneria di cui all'articolo 4, commi 3, 4, 5 e 6, e i soggetti pubblici o privati investiti di concessioni, di cui all'articolo 7.

A tal proposito occorre rilevare che per quanto riguarda i soggetti di concessioni di servizi mancano i criteri per una loro precisa individuazione da parte delle amministrazioni.

Vi è poi l'introduzione di una netta demarcazione tra le attività di progettazione e le attività di esecuzione delle opere progettate. I progettisti, le società di ingegneria, le società di servizi non possono partecipare nè direttamente nè indirettamente agli appalti delle opere progettate (articolo 4, comma 7, articolo 7, comma 2).

Chiaramente, su ciascuno degli aspetti della proposta contenuta nel disegno di legge potrebbero essere svolte osservazioni, riserve, richieste di correzioni o integrazioni, come sicuramente emergerà nel corso dell'esame degli articoli. Per questo mi limito ad accennare solo ad alcune questioni.

L'imprenditoria privata contesta la scelta di accordare un favore generale alle progettazioni interne. Nel riconoscimento esplicito delle

possibilità di impiego delle società di ingegneria, occorre stabilire delle garanzie circa il futuro delle professioni libere esercitate individualmente. La distinzione netta tra attività di progettazione e di esecuzione - mi dispiace non sia presente il collega Golfari - deve essere formulata in termini tali da eliminare il pericolo di aggiramento e deve essere munita di controlli e sanzioni adeguate. È opportuno valutare se la netta distinzione tra progettazione ed esecuzione vada estesa anche alle opere pubbliche di valore esiguo e a tal proposito voglio introdurre la questione della soglia o dell'ambito di applicabilità di tutti i provvedimenti contenuti nel disegno di legge. È opportuno considerare se è possibile o meno estendere l'ambito di applicazione delle nuove norme e, pertanto, l'individuazione dei soggetti tenuti ad applicarle, dovrebbe considerare come amministrazione aggiudicatrice, oltre lo Stato, le Regioni e gli enti locali, tutti quegli organismi con finalità di interesse generale, sia con veste giuridica privata sia sotto il controllo o di proprietà dei pubblici poteri. Ciò per poter fin d'ora razionalizzare il recepimento che avverrà tra breve della direttiva sui «settori esclusi».

Allora stesso tempo, sarebbe opportuno stabilire eventualmente una soglia di applicabilità e fissare un limite in milioni di ECU.

Il disegno di legge affronta all'articolo 5 il problema dell'accelerazione delle procedure di approvazione dei progetti, riproponendo la soluzione del cosiddetto «sportello unico». La questione ha alimentato un vivace dibattito tra sostenitori e critici delle esperienze maturate in varie situazioni di emergenza (mondiali, parcheggi ed altre) ma risulta essere ormai sdrammatizzata dal momento che le conferenze di servizi e la regola del silenzio-assenso nella manifestazione dei pareri sono divenuti strumenti ordinari dell'attività amministrativa, previsti sia dalla legge sul procedimento amministrativo la n.241 del 1990; sia dalla legge sulle autonomie locali, la n.142 del 1990. Il disegno di legge non contiene nulla più di quanto sia stato già indicato dalle due leggi sopra ricordate, anzi il secondo comma dell'articolo 5 trascura di operare il riferimento - pur necessario - alle norme della legge n.142 relativamente alle opere che interessino più enti locali, enti locali e Regioni, enti locali; Regioni e Stato.

Manca poi nel provvedimento ogni accenno alla questione aperta dalla legge n. 241 nelle norme in cui si esclude che il silenzio-assenso possa interessare i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del territorio.

Altre norme di principio sulle quali mi soffermo per cenni sono volte a stabilire condizioni di maggiore certezza relativamente alla esecuzione delle opere, nel rapporto tra amministrazione appaltante ed impresa appaltatrice.

L'attenzione del disegno di legge si volge in più direzioni. Direzione dei lavori e sorveglianza sulla realizzazione (articolo 4 al comma 9 e articolo 6), per cui non si registrano innovazioni circa il direttore dei lavori, mentre sarebbe stato forse opportuno ripensare a tale figura alla luce delle esigenze proprie delle grandi opere richiedenti capacità professionali plurime. Relativamente alla sorveglianza merita di essere sottolineata positivamente la previsione della possibilità delle amministrazioni di avvalersi, per l'esercizio della funzione, della collaborazione di altre amministrazioni.

Obbligo di prestazioni e di garanzie fideiussorie dell'adempimento e assicurative dei rischi (articolo 8 e 9): al riguardo si introducono elementi di sicura razionalizzazione del rapporto tra appaltatore e amministrazione, un argomento sul quale sono stati proposti interessanti suggerimenti da parte dell'ANCE.

Consegna e sospensione dei lavori: l'articolo 10 opera un mero rinvio al regolamento senza specificare alcun criterio per la nuova disciplina.

Varianti in corso d'opera: per esse l'articolo 11 introduce una distinzione di regime, a seconda che le varianti eccedano o meno di un quinto il valore dell'opera e stabilisce un meccanismo di verifica e di controllo più severo di quello attuale, prevedendo il contraddittorio con i progettisti, lo spostamento dei poteri di decisione dal direttore dei lavori alla stazione appaltante, la previsione di responsabilità del progettista sia per il danno, sia nella forma di comminazioni di penali.

Riserve: al riguardo il regime proposto dall'articolo 12 impone che l'esame delle richieste sia effettuato in modo tempestivo, per meglio garantire la trasparenza del rapporto appaltante-appaltatore. All'obbligo di procedere tempestivamente all'esame delle riserve è correlata la facoltà dell'appaltatore di ricorrere contro il silenzio del collaudatore in via gerarchica al Ministro dei lavori pubblici.

Anticipazione del prezzo: la norma prevista dall'articolo 13 non introduce in sostanza innovazioni della disciplina attuale: rinviando al regolamento, essa si limita a vietare anticipazioni che superino del 40 per cento il valore del prezzo contrattuale.

Criteri di aggiudicazione e procedimento di scelta del contraente privato: va premesso che non risulta chiaro se le norme dell'articolo 14 siano da intendersi come criteri direttivi del regolamento o rappresentino invece una disciplina immediatamente applicabile. Sul piano della tecnica legislativa va osservato che l'articolo 14, fitto di rinvii a norme di cui non è agevole conoscere il contenuto, potrebbe essere semplificato e reso più comprensibile. Nel merito il disegno di legge propone una razionalizzazione della disciplina stabilita dall'articolo 24 della legge n. 584 del 1977, con la generalizzazione del criterio di valutazione dell'offerta per prezzi unitari e con la integrazione di criteri di valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose, cui si aggiunge il riferimento ai costi di manutenzione ed alla compatibilità ambientale dell'opera.

Quanto ai procedimenti di scelta del contraente privato - si tratta evidentemente di uno degli aspetti cruciali della disciplina della materia - il disegno di legge è estremamente laconico: in sostanza l'articolo 18 non fa che rinviare alla legge di recezione delle direttive comunitarie in materia ed alle prescrizioni ancora in parte da attuare della legge n. 55 del 1990.

Ci sono comunque delle osservazioni che ci potrebbero portare forse anche a rivedere in particolare alcune questioni; una potrebbe essere quella del limite massimo del 40 per cento dell'importo subappaltabile rispetto all'importo complessivo dei lavori. Le osservazioni sono di diversa natura e se la Commissione vorrà addentrarsi nel merito ne discuteremo in sede di discussione generale e di articolato.

Inoltre il disegno di legge conferma la propensione per iniziative miranti ad accrescere la qualificazione delle imprese e la possibilità

della loro partecipazione alle gare mediante raggruppamenti. Sui raggruppamenti le innovazioni più significative proposte dal disegno di legge sono rappresentate dall'elevazione dal 20 al 50 per cento dell'importo di iscrizione richiesto alle imprese capogruppo e dalla disciplina più stretta della cooptazione di altre imprese nelle associazioni temporanee.

Un aspetto particolarmente innovativo del provvedimento è sicuramente ravvisabile nella previsione della possibilità di iscrizione nell'albo dei costruttori dei consorzi di impresa. Tale eventualità, però, avversata da alcuni settori dell'imprenditoria, probabilmente andrebbe disciplinata in forme più compiute rispetto a quelle dell'articolo 17, che in sostanza si limita ad operare un rinvio in bianco ad una disciplina da emanarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anziché con decreto del Presidente della Repubblica.

A mio parere, in attesa di una normativa che dovrebbe portare alla modifica o, addirittura, al superamento dell'albo nazionale dei costruttori per uniformarsi anche in questo campo agli altri paesi europei, l'obiettivo che dovremmo porre è quello di fare dell'attuale albo un valido strumento di qualificazione delle imprese per premiare le vere imprese produttive, contribuendo a far chiarezza e a razionalizzare questo settore.

In conclusione, è questo un momento importante e cruciale per l'ammodernamento e per il futuro del settore. Il disegno di legge oggi in discussione, proposto dal Ministro dei lavori pubblici, credo rappresenti un grosso passo in avanti. Il giudizio che ne do come relatore è sostanzialmente favorevole e credo sia questa un'occasione che il Parlamento non può lasciarsi sfuggire per rendere più moderno, efficiente e trasparente il nostro sistema e per integrarlo sempre di più con il resto d'Europa.

Offro la mia relazione al confronto dei colleghi commissari con un sostanziale giudizio positivo sul disegno di legge che ci viene proposto, nella speranza che, pur perfezionandolo se necessario, si giunga ad una rapida approvazione.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole relatore, per l'ampia dettagliata e puntuale relazione.

Credo che il seguito della discussione debba essere rinviato affinché i colleghi senatori possano prendere nozione della relazione scritta.

Onorevoli colleghi propongo di inserire nel prossimo ordine del giorno della Commissione il disegno di legge n. 1798, in materia di accelerazione delle procedure e i disegni di legge nn. 531 e 2150, in materia di qualificazione delle imprese private, al fine di discuterne la richiesta di trasferimento alla sede deliberante per un eventuale abbinamento alla discussione con disegno di legge n. 2487.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 10,35.