

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

35° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1984

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 8
DI LEMBO (DC) 2

I lavori hanno inizio alle ore 17,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari» (807)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ulteriore proroga della legge 21 dicembre 1977, n. 967, concernente procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari».

Riprendiamo la discussione rinviata nella seduta del 7 novembre, nel corso della quale il sottosegretario Cioce è intervenuto ampiamente per fornire chiarimenti, in precedenza sollecitati. Sono stati presentati emendamenti in particolare riguardanti un termine di proroga ben preciso, e, infine, è stato presentato dallo stesso Sottosegretario un emendamento concernente l'elevazione a lire 50 milioni del limite di spesa previsto per il funzionario delegato. Su quest'ultimo emendamento si è ritenuto opportuno chiedere il parere della 1^a Commissione permanente, la quale però non lo ha ancora espresso. In attesa di acquisire detto parere proseguiamo nella discussione generale.

DI LEMBO. Non è ignoto a nessuno che il problema dello snellimento delle procedure amministrative si è posto da tempo sia in sede politica sia in sede dottrinale. Esso è balzato più evidente all'attenzione del legislatore con la istituzione delle Regioni, ognuna delle quali ha approvato una o più leggi per lo snellimento delle procedure, che riducono notevolmente sia il numero dei pareri sia quello dei controlli. Questa scelta è tra l'altro in asse con un ordine del giorno, approvato dal Senato nella seduta del 18 dicembre 1970, che, con riguardo al rinvio alla legislazione statale, operato dal terzo comma dell'articolo 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, la famosa legge finanziaria regionale, invitava il Governo ad assumere iniziative legislative che evitassero alle Regioni «l'osservanza di norme così palesemente inadeguate come quelle contenute nel testo unico sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità di Stato». L'articolo 20, terzo comma della legge n. 281 del 1970 disponeva, infatti, testualmente che «fino a quando leggi della Repubblica non provvederanno diversamente, si osservano le norme sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato in quanto applicabile». La successiva legge 10 maggio 1976, n. 346, contenente «Nuove disposizioni per la finanza regionale», ha abrogato, tra l'altro, il citato articolo 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, ed ha consentito, all'articolo 35, in materia di amministrazione e di contratti delle regioni la possibilità di stabilire, con legge regionale, una nuova disciplina nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale vigente in materia.

Per quanto riguarda, comunque, l'attività contrattuale della Pubblica amministrazione, la prima fase, quella cioè preparatoria, allo stato della vigente legislazione, è regolamentata, com'è noto, dall'articolo 5 della legge di contabilità generale che prevede un parere del Consiglio di Stato sull'opportunità, oltre che sulla legittimità, della deliberazione di contrattare.

Credo sia a tutti noto che il parere del Consiglio di Stato risale alla legislazione del Regno Sardo ed è stato inteso sempre più come controllo che come consulenza. D'altra parte, pur trattandosi di un parere teoricamente non vincolante, non è chi non veda che il discostarsene provoca in sede di controllo successivo una vera e propria decisione di rigetto. Detto controllo passato, poi, nella legislazione del 1869 e in quella successiva del 1923, si giustificava nei confronti di una Amministrazione «a funzioni limitate», di stampo ottocentesco, ma non si giustifica più in uno Stato moderno che acquista sempre più funzioni imprenditoriali e supera la fase garantista che da sola costituiva l'essenza dello stato ottocentesco. D'altra parte, il Consiglio di Stato non riesce, allo stato, a controllare l'opportunità del contratto, perchè non possiede tutti gli elementi, ma non può nemmeno controllarne la convenienza economica, perchè, come è stato messo in luce più volte, questa semmai è controllabile non nella fase preparatoria, ma solo all'atto delle formazione del contratto. A tal proposito, occorre considerare i tempi necessari per tutto l'*iter* della contrattazione.

Sotto il profilo della regolarità amministrativa del contratto - così ha scritto qualcuno - la consulenza del Consiglio di Stato sembra nell'insieme superflua, soprattutto considerato che i contratti solitamente si svolgono secondo clausole di stile. Mi rendo conto che è necessario operare delle innovazioni, in particolare quelle innovazioni richieste del rapporto Giannini, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti. Mi rendo anche conto che le innovazioni debbono tener conto non solo dell'efficienza e della rapidità, ma anche della legittimità degli atti.

Festina lente (affrettati adagio) diceva spesso Augusto secondo Svetonio, frase che si trova anche in molte medaglie di Vespasiano e Domiziano. Anche la legittimità degli atti, però, può essere valutata *ex post*, mediante il famoso controllo di gestione che più volte è stato invocato dalla Corte dei conti. D'altra parte i contratti contengono ormai clausole di stile ed ogni Ministero possiede uffici «studi e legislazione» capaci di effettuare tutte le consulenze possibili in materia contrattuale.

L'esigenza di rendere più snello il procedimento amministrativo ha dato luogo a diverse disposizioni speciali per molte amministrazioni dello Stato, disposizioni che hanno abolito il parere del Consiglio di Stato, sostituendolo in genere con quello di altri organi consultivi - sull'esempio della legislazione francese - appartenenti alle amministrazioni stesse, o hanno previsto l'elevazione dei limiti di somma.

Inoltre, l'intera disciplina in materia di pareri è stata rimessa in discussione con l'emanazione del decreto legislativo 30 giugno 1972, n.748, il famoso decreto sulla dirigenza. Anche questo emendamento del Ministero, che successivamente esamineremo, si potrebbe collocare nell'ottica del decreto n. 748, però il Ministero di grazia e giustizia non

ha dirigenti, ma ha alle sue dipendenze soltanto magistrati. Questa però è l'unica giustificazione; senza di essa quell'emendamento sarebbe assolutamente inutile.

L'articolo 7 del decreto n. 748 dispone al quarto comma che «per l'emanazione degli atti e provvedimenti di valore eccedenti i limiti stabiliti nei precedenti commi e nei successivi articoli 8, 9 e 13 si osserva la procedura prevista dall'articolo 1 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, nel testo sostituito dall'articolo 5 della legge 23 marzo 1964, n. 134».

Quest'ultimo articolo stabilisce che «per l'aspetto da eseguirsi a cura del Ministero dei lavori pubblici è richiesto il parere del Consiglio di Stato se l'importo dell'opera da appaltare superi le lire 500 milioni».

Va aggiunto che con la stessa data del 30 giugno 1972 fu emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 422, che elevò di 240 volte gli originari limiti di somma stabiliti nella legge di contabilità generale, senza però alcun accordo con le norme sulla dirigenza in ordine alla necessità della richiesta di pareri. In tale situazione le varie amministrazioni si sono orientate in maniera diversa.

Vi fu successivamente un parere del Consiglio di Stato il quale ritenne che il sistema previsto dalla legge di contabilità non avesse subito innovazioni e che perciò il parere non fosse necessario per tutte le convenzioni che, esulando dalle competenze dei dirigenti, ed essendo ricomprese nelle competenze dei Ministri, non superassero i 500 milioni di lire. Comunque, già il decreto n. 748 del 1972, quello sulla dirigenza attribuiva ai dirigenti competenze contrattuali nei limiti di 300, 150 e 75 milioni, rispettivamente per i dirigenti generali, superiori e primi dirigenti, ridotti alla metà qualora si ritenesse provvedere all'esecuzione del contratto in economia o a trattativa privata. Comunque, il dirigente generale poteva fare contratti per un importo di 150 milioni anche a trattativa privata.

Per alcune amministrazioni, e ciò sembra trovare conforto nel citato parere del Consiglio di Stato, la norma va interpretata nel senso che l'obbligo della preventiva audizione dovesse ritenersi abolito per i contratti di importo inferiore a 500 milioni. Molte amministrazioni si sono comportate in questo modo senza che la Corte dei conti abbia nulla eccepito. D'altra parte in Italia esiste un tipo di parere che si basa su superati canoni di legittimità e di merito, e che perciò rimane al di fuori della valutazione degli effetti in termini di risultato dell'azione amministrativa.

Non sono mancati provvedimenti in tema di snellimento delle procedure. Di questi parla ampiamente il rapporto Giannini, ma purtroppo dal momento della sua approvazione questo rapporto non è stato più letto e non sono stati più considerati gli ordini del giorno presentati in occasione di quella discussione. È però molto importante fare un raffronto dato che lo stesso «rapporto Giannini» è stato messo alla base di numerosi provvedimenti che si sono succeduti. In particolare, è importante fare un raffronto tra il disegno di legge al nostro esame, cioè tra la legge che oggi noi intendiamo prorogare, e la legge 3 gennaio 1978 n. 1 che reca testualmente: «Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e

costruzioni industriali». Questa legge all'articolo 1 (Capo I - Disposizioni generali), intitolato «Dichiarazione d'urgenza», stabilisce che: «L'approvazione dei progetti di opere pubbliche da parte dei competenti organi statali, regionali, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli altri enti territoriali equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse». Il contenuto di questo articolo è pressochè identico a quello dell'articolo 1 della legge che intendiamo prorogare.

I commi quarto e quinto dell'articolo 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (validi però soltanto per tre anni) stabiliscono che: «Nei casi in cui lo strumento urbanistico vigente contenga destinazioni specifiche di aree per la realizzazione di servizi pubblici l'approvazione di progetti di opere pubbliche da parte del consiglio comunale, anche se non conformi alle specifiche destinazioni di piano, non comporta necessità di varianti allo strumento urbanistico medesimo.

Nel caso in cui le opere ricadano su aree che negli strumenti urbanistici approvati non sono destinate a pubblici servizi, la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del progetto costituisce adozione di variante degli strumenti stessi, non necessita di autorizzazione regionale preventiva e viene approvata con le modalità previste dagli articoli 6 e seguenti della legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni».

Da queste disposizioni è scaturita la norma della legge da convertire che stabilisce che qualora si tratti di riparazioni di immobili destinati a carceri il Ministro non deve chiedere alcuna variante al piano regolatore. Esistono nella legge statale dei precedenti che hanno già avuto attuazione.

Tutto questo non basta: nell'articolo 7 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 si legge chiaramente che: «Gli organi i quali, in base alle vigenti disposizioni, devono esprimersi in sede consultiva sui progetti e sui contratti concernenti l'esecuzione delle opere di cui all'articolo 1, sono tenuti ad emettere il parere entro sessanta giorni dalla richiesta. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, alle conclusioni della richiesta, il dispositivo è comunicato telegraficamente». Questa norma è identica a quella contenuta nella legge che intendiamo prorogare. In sintesi, la legge sullo snellimento delle procedure del 1978 è stata copiata e trasferita nella legge al nostro esame.

C'è ancora di più: vi è un palese riferimento all'articolo 24 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 in cui si parla del controllo della Corte dei conti: «I decreti di cui all'articolo 18 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni, comunque concernenti le opere di cui all'articolo 1, acquistano efficacia qualora non siano restituiti con rilievo istruttorio entro trenta giorni dalla data in cui siano pervenuti alla Corte dei conti e sono assoggettati al controllo successivo».

Gli atti che dispongono l'assunzione di impegno, assoggettati a solo controllo successivo, non possono essere trasmessi alla Corte dei conti dall'amministrazione oltre trenta giorni dalla data della loro adozione.

Restano ferme le speciali disposizioni vigenti in materia per le aziende autonome.

Tutto questo ci fa capire che la legge che dobbiamo prorogare è stata desunta pari pari da leggi vigenti, anche se per materie diverse,

infatti in questa ultima che ho citato si parla di esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali.

Per quanto riguarda poi il fatto che per i contratti di importo fino a 500 milioni non viene richiesto il parere del Consiglio di Stato, c'è una legge in materia e un parere del Consiglio di Stato stesso espresso su domanda delle amministrazioni, che dice proprio questo, cioè che il Ministro non deve chiedere il parere se l'importo dei relativi contratti non supera i 500 milioni. D'altra parte per i dirigenti le amministrazioni si sono comportate allo stesso modo, perchè, relativamente agli importi per i quali i dirigenti potevano apporre la firma sui contratti, molte amministrazioni hanno affermato che non era necessario il parere del Consiglio di Stato.

La Corte dei conti non ha eccepito nulla. Del resto ritengo che le esigenze, da me poco esaurientemente illustrate, possano essere ricondotte all'articolo 97 della Costituzione, che richiede l'organizzazione dei pubblici uffici con disposizioni di legge che assicurino sia il buon andamento che l'imparzialità dell'amministrazione.

Buon andamento in materia contrattuale non può che significare economicità ed efficienza, altrimenti cosa significherebbe? Economicità che non può essere circoscritta o ingabbiata in un concetto di minore spesa, ma che deve risultare da una valutazione sul rapporto ottimale tra prezzo e qualità del bene che si acquista o si aliena. Quando si parla di bene, naturalmente si intende bene in termini generali.

Quanto all'imparzialità, non v'è dubbio che essa va intesa quale divieto di arbitrario e ingiustificato potere di preferenze; divieto che può trovare il suo rispetto nella dimostrazione del perchè delle scelte e delle ragioni di pubblico interesse che le hanno sorrette. Questo è necessario includerlo in un contratto, soprattutto se il contratto stesso è stipulato a trattativa privata. È da aggiungere comunque che, quando il contratto si stipula in questo modo non è che non si contratti, non è che si dia incarico ad una sola persona, ma è necessario, applicando le norme sulla contabilità generale dello Stato, avere una certa serie di preventivi.

L'unico ostacolo che vi potrebbe essere è che i preventivi vengono richiesti soltanto ad alcuni operatori, che la amministrazione ritiene opportuno dover interpellare. Ma tutto questo come si supera? Si supera creando degli altri imprenditori che lavorano per il Ministero ed anche tenendo conto dei prezzi, dei listini di mercato o dei mercuriali (come si diceva una volta) dei prezzi che vanno praticati per determinate opere.

I due requisiti richiesti dall'articolo 97 della Costituzione devono essere bene intesi e non si deve privilegiare solo l'imparzialità della Pubblica amministrazione, altrimenti ci troveremmo di fronte a dei ritardi. Comunque non debbono contraddire l'esigenza di economicità e di efficienza di gestione.

Con un controllo di gestione il quadro imposto dalla Costituzione troverebbe - a mio giudizio - un maggior rispetto; e ciò che chiede la Corte dei conti da molti anni.

Per concludere, consentitemi di richiamare l'attenzione sulla circostanza, non certo secondaria, che il Consiglio di Stato va sentito, obbligatoriamente per i contratti i cui importi superino lire 18 milioni

se conclusi a trattativa privata, lire 36 milioni se conclusi per licitazione privata e lire 72 milioni se conclusi per mezzo di asta pubblica. Sono importi previsti dagli articoli 5 e 6 del regio decreto n. 2440 del 18 novembre 1923. La rivalutazione di detta cifra sembra trovare conforto proprio dalla data del Regolamento di contabilità generale dello Stato; perchè la rivalutazione di certe cifre, secondo gli indici ufficiali di svalutazione, porterebbe indubbiamente alla previsione di importi di gran lunga superiori a quelli previsti dalla legge che - mi auguro - ci accingiamo ad approvare.

Ragionando da uomo della strada, con l'oculatezza di un buon padre di famiglia (come direbbe il professor Lipari), si potrebbe affermare che, tenendo conto dei valori reali, o meglio del valore venale in comune commercio, secondo la clausola di stile delle valutazioni degli uffici tecnici ed erariali, la nuova normativa che fissa gli importi contrattuali è più garantista di quella originaria.

Per questo motivo accetto con una certa perplessità l'emendamento del Governo relativo all'ampliamento a 50 milioni dei limiti di spesa per i funzionari delegati, perchè ritengo che già sia inserita nella legge la possibilità da parte dei dirigenti generali di contrattare senza parere del Consiglio di Stato per gli impegni di spesa non superiori a 500 milioni. Tuttavia accetto questo emendamento, in quanto il Ministero non ha dirigenti generali: è un Ministero anomalo, mentre in effetti la legge parla di competenze dei dirigenti generali.

Non accetto però la riduzione del limite di tempo di questa legge, come non accetterei nessun termine, considerato che queste norme rientrano in un quadro generale che, anche se per materie diverse, non ha limiti di tempo. Per questo motivo ritengo (e credo così di interpretare anche il parere del mio Gruppo) che questa legge debba essere prorogata.

D'altra parte già l'altra volta che fu prorogata il Governo proponeva una scadenza al 31 dicembre 1985, ma allora si disse che si trattava di un termine troppo lungo e si fissò al 30 giugno 1984. Dobbiamo dire, a distanza di tempo, che aveva ragione il Governo.

Certo dobbiamo provvedere ad una revisione generale di tutta la legge sulla contabilità generale dello Stato, ma una modifica del genere non credo si possa fare in tempi molto brevi, perchè la riforma della contabilità generale dello Stato passa anche per la riforma del sistema dei pareri e dei controlli; la qual cosa investe argomenti di così vasta portata che certamente non possono essere affrontati - come dicevo - in tempi rapidi.

Per concludere, consentitemi di rileggere quello che la Corte dei conti, a proposito di questa attività contrattuale del Ministero di grazia e giustizia, ha affermato nella sua relazione alle Camere nel 1982. Parlando di taluni interventi urgenti di edilizia giudiziaria riservati alla diretta gestione del Ministero stesso, la Corte dei conti rileva che quest'ultimo è costretto ad avvalersi, anche in mancanza di proprie strutture tecniche, dello strumento della delega nei confronti del Provveditorato alle opere pubbliche, organo non sempre in grado di assicurare, per carenza di personale e di mezzi, la tempestività verso i richiesti interventi.

Va ricordato che fu presentato un disegno di legge che prevedeva l'istituzione di organi tecnici del Ministero di grazia e giustizia; disegno di legge che non fu mai esaminato nella scorsa legislatura e che non è mai stato riproposto.

In rapporto a questo problema dell'edilizia, la Corte dei conti afferma: «Nel settore dell'edilizia penitenziaria di competenza del Ministero, lo stanziamento del capitolo 2085 (manutenzione, riparazione, adattamento degli immobili ecc.), pari, nell'esercizio 1982, a 81,8 miliardi, è stato impegnato quasi integralmente (81,83 miliardi). Le erogazioni disposte sono ammontate a 51,9 miliardi e le somme portate ad economia hanno di poco superato i 500 milioni. Sui residui (39 miliardi circa) sono stati effettuati pagamenti per 25 miliardi».

«La dotazione di cassa (80,3 miliardi) è stata utilizzata quasi integralmente (77 miliardi circa)» (e questo nonostante i limiti dovuti al fatto che il Ministero di grazia e giustizia non ha organi tecnici). «In ordine alle modalità di intervento nel settore, si ricordano le difficoltà cui continua a far fronte l'Amministrazione per le attività di progettazione di strutture tecniche e per l'inadeguatezza e, talora, per l'indisponibilità, di uffici di altre Amministrazioni statali, regionali e locali».

Io credo che sull'esempio del diritto francese una riforma della contabilità generale dello Stato dovrebbe anche prevedere l'accentramento in un ufficio tecnico che riguardi tutta la Pubblica amministrazione.

Per i motivi detti ritengo che questo disegno di legge debba essere approvato e che sia una pia illusione pensare che le norme sulla contabilità generale dello Stato possano trovare un rapido adeguamento in rispondenza a quello che è lo stato della vita amministrativa nei tempi che stiamo vivendo.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Di Lembo, per questo intervento veramente prezioso che in un certo senso supplisce un po' alla mia relazione, nella quale, pur avendo espresso parere favorevole al provvedimento in titolo, non avevo investito tutta quella vasta area della legislazione vigente che rappresenta un conforto ulteriore al disegno di legge, come lei ha egregiamente dimostrato.

Essendo ora noi tutti impegnati in Aula non facendosi osservazioni il seguito della discussione del provvedimento è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO