

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

40° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 GIUGNO 1985

Presidenza del Presidente SPANO Roberto

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme straordinarie per l'accelerazione
dell'esecuzione di opere pubbliche» (1004)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	<i>Pag. 2, 6, 10 e passim</i>
BASTIANINI (PLI), relatore alla Commissione	2, 14
COLOMBO Vittorino (V.) (DC)	14
DEGOLA (DC)	6
LOTTI Maurizio (PCI)	6, 8, 14
PADULA (DC)	12
PAGANI Maurizio (PSDI)	8
RASIMELLI (PCI)	9
TASSONE, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	13

I lavori hanno inizio alle ore 10,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche» (1004)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche».

Come i colleghi ricorderanno, il disegno di legge è già stato discusso in sede referente dalla nostra Commissione, che, il 30 gennaio scorso, decise di richiedere il trasferimento alla sede deliberante, nonchè di procedere alla nomina di una Sottocommissione. Tale richiesta è stata accolta ed ora riprendiamo l'esame nella nuova sede.

Prego il relatore alla Commissione di riassumere i termini del dibattito e di riferire sul lavoro svolto in sede di Sottocommissione.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Abbiamo iniziato la discussione di questo provvedimento il 30 gennaio 1985; dopo la discussione generale è stata costituita una Sottocommissione che ha lavorato nei mesi successivi con una nutrita serie di riunioni, giustificata dalla complessità della materia e dalla volontà di trovare soluzioni organiche capaci di collegarsi alla normativa preesistente e tali da assicurare una sistemazione, se non definitiva, almeno complessiva della materia.

Se il Presidente ed i Commissari sono d'accordo, prima di riferire sul disegno di legge al nostro esame, vorrei fare il punto della situazione perchè da gennaio ad oggi sono stati modificati alcuni elementi su cui dobbiamo indirizzare la nostra attenzione. Il primo elemento è l'approvazione da parte della Camera dei deputati del disegno di legge n. 1819, ribattezzato al Senato con il numero 1317, provvedimento sostanzioso che, particolarmente all'articolo 6, introduce norme atte ad anticipare la programmazione di opere nel settore stradale per un valore complessivo di cinquemila miliardi; il terzo comma dello stesso articolo affida alla responsabilità del Governo l'emanazione - dopo 45 giorni dalla formazione del programma - di direttive sulle procedure per l'affidamento delle opere. È evidente che questo comma dell'articolo 6, che è il risultato di un laborioso lavoro della Commissione lavori pubblici della Camera dei deputati, interferisce in qualche modo con il disegno di legge al nostro esame; se infatti l'anticipazione del programma ANAS che prevede lavori per cinquemila miliardi dovesse imboccare una scorciatoia attraverso questo provvedimento governativo, si verrebbero ad anticipare di fatto molti dei contenuti innovatori

propri del disegno di legge n. 1004, determinando inoltre nel relatore qualche preoccupazione in ordine alla possibilità per il Parlamento di concludere l'esame su una normativa organica quale quella prevista dal disegno di legge n. 1004 in discussione.

Ci sono stati inoltre altri tre fatti che devono essere tenuti presenti nell'affrontare il disegno di legge al nostro esame. Il primo è la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984 - pubblicata proprio nei giorni in cui la Sottocommissione ultimava l'esame del disegno di legge n. 1004 - che stabilisce la prevalenza delle direttive comunitarie sulle leggi dello Stato e consente al giudice amministrativo di far prevalere la normativa della Comunità europea sulla legge italiana ove questa sia in contrasto con la normativa comunitaria. Questo fatto deve rendere tutti più attenti nel formulare modifiche alle leggi di recepimento delle direttive comunitarie ed evitare che incappino in un conflitto con la direttiva stessa, in quanto la legge potrebbe essere disapplicata direttamente dal giudice amministrativo senza che sia necessaria la dichiarazione di incostituzionalità.

Il secondo fatto è la censura della Corte di giustizia dell'Aia verso l'articolo 10 della legge n. 741 del 1981 che affrontava il problema della media in relazione al massimo ribasso. La manifestazione di volontà della Corte di giustizia costituisce un rafforzamento delle considerazioni da me prima svolte sulla necessità di mettere mano a questa materia prestando particolare attenzione ai profili comunitari ed evitando di adottare provvedimenti che non abbiano capacità di tenuta.

Vi è infine la pronuncia della Corte dei conti del maggio 1985 che ha censurato l'ANAS che - secondo quanto rilevato dalla Corte - avrebbe proceduto all'effettuazione di gare in assenza di progetti esecutivi; a prova di ciò la Corte dei conti rilevava che nella bozza era prevista la effettuazione dei sondaggi a carico dell'impresa aggiudicataria. Dal punto di vista logico potrebbe verificarsi, ad avviso della Corte, che, una volta conclusa la gara ed effettuati i sondaggi, il progetto non sia giudicato attendibile e ciò potrebbe essere fonte di varianti e di perizie suppletive, comunque di un indebolimento della stazione appaltante nei riguardi dell'aggiudicatario. A questa situazione l'ANAS ha reagito sospendendo le gare e chiedendo il potenziamento dei propri organici attraverso l'approvazione della miniriforma ANAS in discussione alla Camera; nello stesso tempo sono state date delle indicazioni da parte del Ministero sulle strade che potrebbero essere seguite, sul breve e sul medio periodo, per superare la censura della Corte dei conti. Giustamente il senatore Degola rilevava che una prima parziale risposta è contenuta nell'articolo 9 del disegno di legge n. 1317 dove si consente, per la decorrenza dei termini, di ritornare sul progetto per verificarne la compatibilità.

Tutta questa materia e queste considerazioni svolte in sede di Sottocommissione, nonché l'arrivo del disegno di legge n. 1317 per la parte che si sovrappone al disegno di legge n. 1004 e le tre pronunce della Corte costituzionale, della Corte di giustizia e della Corte dei conti, mi spingono a dire che è probabilmente opportuno riuscire a varare una norma organica, quale la n. 1004, cui attaccare poi le procedure e le diverse leggi di spesa, piuttosto che seguire ancora la strada di varare leggi di spesa individuando a stralcio procedure particolari per

determinati settori, per determinate categorie di opere, per determinati momenti. Questa è la cornice all'interno della quale volevo collocare il mio intervento. Sul merito del disegno di legge n. 1004 voglio ricordare alla Commissione, in via preliminare rispetto alla lettera del testo della legge, quali sono stati i punti di confronto nel Comitato ristretto e su quali linee mi sembra che possa esservi un avvicinamento delle posizioni tra le diverse forze politiche, posto che da parte di tutti si è riconosciuta l'esigenza di innovare norme che rischiano di essere superate dall'andamento reale, di accelerare le procedure per evitare ogni possibile burocratizzazione, ma anche di garantire la massima trasparenza e la massima concorrenzialità in sede di aggiudicazione dei lavori.

Il disegno di legge n. 1004 sostanzialmente si divide in due parti; la prima riguarda il recupero e le estensioni delle disposizioni dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, dove si consente il cosiddetto ampliamento di lotto, cioè l'aggiudicazione a trattativa privata di un lotto funzionalmente collegato al lotto precedente. Su questa materia, a seguito di valutazioni provenienti da tutte le parti, al relatore è sembrato di poter cogliere le seguenti indicazioni: in primo luogo l'opportunità di concedere la facoltà a tutte le stazioni appaltanti e non solo a quelle indicate nell'originario provvedimento governativo; in secondo luogo di meglio precisare le possibilità di ricorso, riconducendo il testo più vicino a quanto previsto dall'articolo 12. Mentre l'articolo 1 del disegno di legge governativo ampliava in modo avvertibile le possibilità di utilizzazione della disposizione, l'orientamento che mi è sembrato di raccogliere è quello di riavvicinarci di più allo spirito originario dell'articolo 12. Pertanto limitare l'importo iniziale di aggiudicazione, chiedere che i lavori siano ancora in corso e che siano già realizzati al 50 per cento e precisare meglio che si tratta di opera funzionalmente collegata alla precedente, comunque di categoria omogenea a quella dell'aggiudicazione originale. Su questa linea mi era sembrato di poter ottenere un semaforo verde, salvo poi discutere sul difficile testo che deve essere presentato. Su tale materia è stata anche formulata una lettera, su sollecitazione del Gruppo comunista, da parte della Presidenza della Commissione all'ANAS e alle Ferrovie dello Stato per ottenere una quantificazione delle attese per l'applicazione di questa norma, ma le risposte sono piuttosto deludenti.

L'altra parte del provvedimento è ancora più complessa e difficile perchè si propone di regolamentare l'istituto della concessione, che è oggi normata in modo indiretto, in quanto il problema non è mai stato affrontato in modo organico tenendo presenti le esigenze tecniche di giungere ad una normativa precisa delle procedure relative a questa forma di aggiudicazione. Rispetto all'iniziale proposta del Governo, dal lavoro del gruppo ristretto e dalle consultazioni che lo stesso ha condotto (ANAS, Ferrovie dello Stato, costruttori privati, movimento cooperativo) è emerso un orientamento a mantenere fermi i limiti di applicazione della norma per il ricorso alla concessione, specificando però meglio che deve trattarsi di opere indivisibili e richiedendo alla stazione appaltante di motivare in sede di gara i motivi che giustificano il ricorso alla concessione rispetto a forme più tradizionali di aggiudicazione dei lavori.

Maggiori novità sono state prospettate per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione delle opere in concessione, perchè è sembrato dalle consultazioni e dal lavoro del gruppo ristretto di dover individuare una procedura più garantista. Quindi la procedura verso la quale il relatore si orienterebbe è quella di prevedere la pubblicazione dell'avviso di gara, di richiedere per l'ammissione alla gara requisiti qualitativamente più elevati rispetto alla semplice iscrizione all'albo attraverso una migliore precisazione delle richieste di cui agli articoli 17 e 18 della legge n. 584, anche come strada per preparare la formazione di un albo dei concessionari, quindi l'affidamento al comitato interministeriale del compito di determinare i requisiti da richiedere a tal fine e di far svolgere le offerte sulla base di un progetto di massima, di un prezzario e di un elenco delle opere, individuando quindi in relazione al prezzo offerto e al tempo garantito il concessionario cui viene affidata la responsabilità di sviluppare il progetto esecutivo e quindi dar luogo al contratto vero e proprio mediante atto integrativo che tiene conto delle variazioni intervenute nel passaggio dal progetto di massima al progetto esecutivo.

Questa procedura, che è già stata collaudata per la realizzazione di opere, soprattutto nel settore ferroviario, sembra al relatore poter conciliare quelle esigenze di incisività che si richiedono alla concessione con quella necessità di pubblicità e trasparenza che è stata più volte indicata.

Rimane un'ultima questione di particolare rilevanza e su cui vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi; si è ipotizzato da più parti, nel momento in cui si regola il ricorso alla concessione, di andare ad individuare anche una diversa normativa per l'istituto della revisione prezzi. Ci si è trovati di fronte, nell'esame di questo particolare aspetto, a tre possibili soluzioni. La prima è quella di non intervenire per modificare questa materia, in modo che anche per l'istituto della concessione il meccanismo di revisione prezzi continui a funzionare secondo la normativa attualmente vigente. La seconda soluzione è quella di affidare la revisione prezzi, al momento della aggiudicazione della concessione, ad un adeguamento automatico sulla base degli indici dei costi di costruzione. La terza è quella di non regolamentare la materia della revisione prezzi facendo in modo che essa sia assorbita nell'atto dell'offerta, per cui le diverse concorrenti, all'atto dell'aggiudicazione, avvanzeranno un'offerta in termini di prezzo, di tempi di realizzazione e di revisione prezzi. In tal modo l'aspetto della revisione prezzi diverrebbe un elemento di giudizio in fase di aggiudicazione dei lavori.

Credo che se sulle questioni che ho cercato di illustrare si delineasse un'attenzione ed un accordo in questa Commissione, potremmo, anche rifacendoci al lavoro svolto dalla Commissione lavori pubblici della Camera nella discussione sul terzo comma dell'articolo 6, giungere ad una formulazione di questo provvedimento in tempi anche molto ristretti. Credo che se noi fossimo in grado di procedere in questo senso probabilmente la discussione e l'approvazione del disegno di legge n. 1317 ne risulterebbe agevolata, in quanto questo provvedimento potrebbe essere ricondotto ad una legge di spesa e di programmazione settoriale.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

DEGOLA. Devo in primo luogo dare atto al relatore di aver svolto una relazione in termini molto precisi e sistematici; dichiaro subito di condividere pressochè totalmente l'impostazione del relatore. Credo che, alla luce delle considerazioni svolte in merito alle prese di posizione di vari organismi di controllo interni ed internazionali, la materia richieda un esame organico e complessivo, anche alla luce di tutte le situazioni che si sono andate via via determinando, in quanto ogni legge di spesa veniva arricchita di norme procedurali relative alla spesa stessa che venivano poi allargate ad altre fattispecie, creando una specie di mosaico normativo che sarebbe a questo punto il caso di ricondurre a maggiore organicità e chiarezza. Concordo inoltre sull'opportunità di varare il provvedimento al nostro esame prima di procedere all'esame di specifiche leggi di spesa, in quanto esso detterebbe delle norme valide per tutti i comparti della pubblica amministrazione. Mi sembrerebbe abbastanza pericoloso approvare il disegno di legge n. 1317, in quanto la procedura contenuta all'articolo 6 si troverebbe ad interferire e a confliggere con la normativa che il disegno di legge n. 1004 si propone di introdurre. Non mi sembra opportuno, infatti, creare una situazione di diversità di procedure tra l'ANAS e le altre amministrazioni.

Fatta questa premessa, vorrei aggiungere di essere fondamentale-mente d'accordo, salvo in un secondo momento esaminare nello specifico le questioni di dettaglio, sulle linee e sulle impostazioni indicate dal relatore sul merito del provvedimento. Esse riprendono le osservazioni, già in precedenza avanzate nel corso della discussione generale, sull'opportunità che il disegno di legge n. 1004 venga modificato in alcune sue parti. Ritengo che sia opportuno accelerare l'esame di questo provvedimento in modo da giungere al suo varo prima della sospensione dei lavori parlamentari che avrà luogo in occasione dell'elezione del Capo dello Stato.

LOTTI Maurizio. Anche i senatori comunisti ritengono che l'impostazione del relatore Bastianini sia corretta in quanto tiene conto non solo delle difficoltà che il disegno di legge al nostro esame ha posto a tutti i Gruppi parlamentari, ma anche dei fatti nuovi nel frattempo emersi. Mi richiamo non solo alle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia dell'Aia e della Corte dei conti, ma anche e soprattutto alla approvazione da parte della competente Commissione della Camera dei deputati del disegno di legge relativo al fondo di garanzia che viene presentato al Senato con il numero 1317; non vi è dubbio che all'interno di quest'ultimo disegno di legge coesistano norme tra loro diverse, sia per materia che per rilevanza.

Il nostro giudizio, che avremo modo di precisare quando affronteremo il merito del disegno di legge, è sostanzialmente negativo; alla Camera dei deputati il Gruppo parlamentare comunista si è astenuto, e credo che se non interverranno sostanziali modifiche non potrà esservi l'assenso del nostro Gruppo neanche in questo ramo del Parlamento. Abbiamo infatti avuto la sensazione che questo disegno di legge, che

inizialmente riguardava la proroga dei termini di vigenza del fondo di garanzia - provvedimento necessario pur se contestabile sotto certi aspetti - è diventato un «convoglio» cui si sono attaccati i più disparati «vagoni»: addirittura norme relative alle procedure sull'assegnazione dei lavori, confliggenti con quelle proposte dal Governo con il disegno di legge n. 1004 al nostro esame ed una anticipazione delle metodologie e dei criteri in base ai quali dovrebbe essere attuato il piano decennale della viabilità. Riteniamo corretti questi criteri alla cui elaborazione abbiamo dato il nostro contributo alla Camera dei deputati, ritenendo tuttavia che la materia debba essere rivisitata alla luce di alcuni fatti nuovi, quali l'approvazione da parte del CIPE della delibera con la quale si dà l'assenso al piano decennale presentato dall'ANAS, sul quale è necessario che le Commissioni competenti esprimano entro il 31 luglio il proprio parere.

Credo che la sovrapposizione di questi disegni di legge consigli l'unificazione della discussione o quanto meno di alcune loro parti; mi pare quindi che la proposta avanzata dal relatore sia accoglibile.

Per quanto riguarda il merito del disegno di legge n. 1004 al nostro esame, così come presentatoci dal Governo, esso continua a trovare una forte opposizione da parte dei senatori comunisti; ci sembra che il testo sovverta alcuni principi di correttezza che intendiamo invece salvaguardare e che - utilizzando forse una parola troppo grossa - anche dal punto di vista della dignità culturale presti il fianco a parecchie perplessità: vi è un eccesso di semplificazione che non ritengo opportuno in un campo che richiede procedure snelle ma certe, atte a garantire soprattutto l'interesse pubblico.

Mi sembra che le lunghe discussioni svolte sia nella Sottocommissione, sia durante le audizioni, abbiano evidenziato le nostre critiche con una sottolineatura positiva; anche il relatore ha proposto una serie di modifiche che, pur non essendo coincidenti con quanto avremmo desiderato e che proporremo successivamente, rappresentano certamente un fatto nuovo ed apprezzabile. Credo che se la posizione del relatore sarà condivisa dagli altri Gruppi della maggioranza, la discussione potrà proseguire in termini molto più costruttivi rispetto a quanto sarebbe accaduto se fossimo rimasti ancorati al testo del Governo.

Rimane tuttavia l'urgenza di varare un provvedimento per le autostrade; sul fondo di garanzia la posizione dei senatori comunisti è sempre quella espressa al momento dell'approvazione del primo decreto di proroga, e cioè complessivamente negativa.

La legge n. 531 infatti non ha trovato corretta applicazione, con il conseguente ricorso ad un regime di proroghe che di fatto hanno comportato lo slittamento di una serie di verifiche sulla gestione delle società autostradali. Ci rendiamo tuttavia conto che un vuoto normativo determinerebbe difficoltà gestionali per alcune autostrade rischiando di aggravare la situazione del loro bilancio che è già pesante. Si tratta allora di vedere come sia possibile condurre - cosa sulla quale mi pare ci stiamo orientando - una discussione congiunta dei disegni di legge n. 1317 e n. 1004 nelle loro parti comuni e come approvare sollecitamente le norme che riguardano il fondo di garanzia.

Non so se riusciremo a licenziare il disegno di legge n. 1004 nei tempi rapidi cui faceva riferimento il senatore Degola esaminando nel

contempo anche alcuni articoli del n. 1317; abbiamo davanti a noi alcune scadenze impegnative, e mi riferisco in particolare alla elezione del Presidente della Repubblica. Si tratta allora di valutare se i primi articoli del disegno di legge n. 1317 che fanno riferimento alla operatività del fondo di garanzia ed alle difficoltà di gestione di alcuni tronchi autostradali possano avere un loro autonomo e snello *iter* legislativo.

Quindi, in sintesi, esprimiamo un assenso di massima sulle proposte del senatore Bastianini, un primo giudizio molto meno negativo in ordine alle proposte di modifica avanzate dal relatore sul disegno di legge n. 1004 rispetto al testo iniziale presentatoci dal Governo. Dichiariamo ovviamente la nostra disponibilità a dare un contributo puntuale nel merito del provvedimento in quanto siamo portatori di posizioni che vorremmo sottoporre al vostro esame ed esprimiamo solamente una preoccupazione relativamente ai tempi di conclusione di questa nostra discussione, con riferimento specifico alla necessità di riattivare il fondo di garanzia perchè le autostrade attendono ormai dal 30 aprile di quest'anno per affrontare le ulteriori scadenze che hanno di fronte.

PAGANI Maurizio. È certamente difficile non condividere le argomentazioni e le proposte avanzate dal relatore, in quanto sono formulate su un filo logico che ammette pochi dissensi. C'è l'esigenza e l'urgenza, sottolineata dal senatore Lotti, di ripristinare il fondo di garanzia, ma c'è anche l'urgenza di andare a togliere dall'*impasse* attuale la situazione degli appalti ANAS perchè sulla questione già ricordata della mancanza di indagini geologiche si è bloccato tutto e perchè, d'altra parte, non possiamo dimenticare che lo stesso Parlamento da un lato sollecita e dall'altro ritarda le cose: infatti non si riesce a capire perchè da più di un anno, se non sbaglio, questa benedetta miniriforma ANAS non vada avanti alla Camera, mentre la stessa, invece, ci manda con grande sollecitudine articololetti inseriti in leggi, quali l'articolo 6 del disegno di legge n. 1317 che veramente non hanno significato quando esiste già il provvedimento n. 1004. Il rischio è quello di inserirsi in una controversia fra i due rami del Parlamento che finisce col bloccare tutto.

LOTTI Maurizio. Non sarebbe la prima volta!

PAGANI Maurizio. Infatti non sarebbe la prima volta e a questo proposito faccio presente che, ad esempio, quando si dice che la Corte dei conti rileva che mancano le indagini geologiche dai progetti, quindi manca un elemento di esecutività del progetto stesso, dall'altro lato non vengono dati i finanziamenti per elaborare i progetti; ora, poichè con le strutture interne dell'ANAS non si può fare e la miniriforma è bloccata, i casi sono due: o si procede per vie esterne ad elaborare questi progetti, o altrimenti ci si deve rassegnare alle giuste decisioni degli organi di controllo. Quindi la decisione che dobbiamo prendere questa mattina credo che vada esaminata e sul piano logico della razionalità e sul piano pragmatico di arrivare a un provvedimento che abbia un traguardo

visibile. Ed io ritengo che mentre sarebbe molto visibile il traguardo che il senatore Lotti ha indicato e cioè mandare avanti il disegno di legge n. 1317 per quanto riguarda il fondo di garanzia e per quanto riguarda gli indirizzi per l'elaborazione del piano decennale, non è altrettanto visibile il traguardo che ci si proporrebbe di raggiungere attraverso l'esame congiunto del disegno di legge n. 1004 con l'articolo 6 del disegno di legge n. 1317, perchè in sede di Comitato ristretto abbiamo visto quali problemi di ordine giuridico, istituzionale e oserei dire di ordine rivoluzionario nell'ordinamento dei lavori pubblici vengano sotesi dal disegno di legge n. 1004. Per di più dobbiamo dire che esiste una divergenza tra i due rami del Parlamento, per cui se noi oggi andiamo a compiere questa operazione senza preliminarmente avere raggiunto un accordo di massima con l'altro ramo del Parlamento rischiamo di innescare quei processi magari emotivi, magari istintivi di falsa tutela delle proprie prerogative per cui incominciamo il ping-pong e non se ne esce più. Quindi propongo che si faccia un tentativo di riunione con la Commissione della Camera per vedere di instaurare tutti insieme una procedura che dia garanzia di arrivare presto e bene, possibilmente, alla definizione di questa legge, altrimenti le difficoltà cui andiamo incontro sono molto gravi; da un lato abbiamo la situazione delle società autostradali che devono avere questa definizione, dall'altro lato blocchiamo una cifra dell'ordine di 1500 miliardi e forse più di opere che già potrebbero essere appaltate e che non potranno esserlo fino a che non andremo a definire le procedure del disegno di legge n. 1004. Quindi si potrebbe vedere quali sono gli intendimenti della Commissione lavori pubblici della Camera, altrimenti rischiamo di fare un lavoro che verrebbe vanificato dall'esame dell'altro ramo del Parlamento. È ovvio che questa mia preghiera la rivolgo anche al Governo, la cui presenza ritengo indispensabile.

RASIMELLI. La nostra posizione è stata molto precisamente espressa dal senatore Lotti; io vorrei sottolineare un aspetto del problema che emerge dalla lettura del disegno di legge n. 1004, cioè una tendenza che ormai da anni si verifica nella gestione dei lavori pubblici e in particolare quelli dell'ANAS, per effetto dei meccanismi che sono scattati con la regolamentazione della revisione prezzi e dei nuovi meccanismi d'appalto. Cioè si sta verificando nel campo dei lavori pubblici un fenomeno che sposta di fatto la decisione sulle opere dall'ente al privato; ci troviamo di fronte ad una serie di opere pubbliche che ritardano non per elementi oggettivi tecnici insuperabili, ma perchè una oculata gestione dei contratti consiglia di proseguire i lavori al di là del termine tecnicamente conseguibile. Abbiamo un allungamento dei tempi e di conseguenza anche una lievitazione dei costi, in una tendenza che punta sempre più a diminuire la qualifica tecnica dello Stato e dei suoi apparati, spostando tale qualifica dallo Stato verso le imprese. In questo quadro si muove il disegno di legge n. 1004, non solo con l'aggiudicazione aggiuntiva dei lavori, ma anche con la diffusione del regime di concessione; non possiamo dimenticare che in questo momento, nel paese, si vengono precostituendo una serie di consorzi che programmano loro e non lo Stato i lavori, i tempi, i modi di aggiudicazione. Devo dire questo perchè secondo me tale

meccanismo sta deformando una tradizione storica nella gestione dei lavori pubblici nel nostro paese. Sono convinto che patologie in questo campo sono sempre esistite, però certo è che oggi quando noi, magari per l'impossibilità dell'ANAS di produrre una perizia geologica sul progetto, immobilizziamo la parte tecnica dello Stato e dei suoi apparati, massimizziamo la risposta delle imprese, diamo a queste una maggiore competitività. È questa la linea sulla quale dobbiamo muoverci? Questo è il problema. Io dico che di fronte a questo provvedimento le perplessità aumentano enormemente perché questo meccanismo contribuisce a togliere allo Stato e ai suoi organi la piena capacità decisionale che è quella di avere un progetto, di avere un capitolato di appalto, di fare una gara di appalto, di dirigere i lavori, di collaudarli.

Con questi meccanismi vengono modificati tutta una serie di tempi legati alle vecchie procedure, diminuisce il peso tecnico e decisionale dell'apparato pubblico, aumenta il potere contrattuale delle imprese. Potrei citare esempi di opere pubbliche in Italia che, grazie a questi meccanismi, comportano degli assurdi oneri di prefinanziamento. Se, come voi tutti sapete bene, una strada progettata per 100 chilometri di lunghezza viene realizzata solo per 98 chilometri, ed i lavori si fermano poi per anni prima della conclusione, i relativi capitali sono stati investiti e spesi e non producono benefici. Siamo quindi di fronte ad una grossa patologia che, secondo me, le norme contenute nel disegno di legge n. 1004 contribuiranno ad ampliare. Infatti, l'appaltatore di un lotto di 10,15 miliardi farà di tutto perché non sia dato in appalto il lotto vicino, perché poi non potrà diventare aggiudicatario per estensione del contratto. Vorrei che i colleghi riflettessero su queste procedure che si presentano come procedure di snellimento dei lavori (il problema dello snellimento dei lavori è un problema serio su cui credo vi sia la massima sensibilità), ma in effetti realizzano l'effetto contrario: quello di star fermi in attesa che maturino le condizioni per l'aggiudicazione del prosieguo dei lavori.

Di fronte alla consistente mole di opere pubbliche che vanno appaltate e realizzate, credo che ci sia bisogno di una seria riflessione; secondo me, le procedure che ci si propone di realizzare sono dannose all'interesse comune per due motivi. In primo luogo esse si presentano come accelerazione dei lavori, ma non lo sono e realizzano l'effetto contrario; realizzando l'effetto contrario, aumentano i costi e diminuiscono i tempi dei benefici. D'altra parte dietro a questi provvedimenti - e chiunque ha notizie del settore può produrre documentazione in merito - l'Italia si sta spartendo in consorzi nei quali già tutto è deciso: chi prenderà i lavori in Lucania, chi li prenderà in Calabria, chi in Emilia o nel Veneto, al di là del meccanismo, che credo lo Stato dovrebbe garantire, di una libera e seria concorrenza nel campo dei lavori pubblici. Credo che questo punto non possa essere dimenticato se si vuol raggiungere il massimo dei risultati col minor costo.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere la mia opinione e le mie considerazioni in merito alla discussione che fin qui si è sviluppata. Ci troviamo di fronte ad una situazione che comporta la necessità di utilizzare risorse in tempi rapidi e ad un quadro di difficoltà

occupazionale delle imprese; sono questi i problemi immediati con i quali dobbiamo fare i conti. Condivido buona parte delle considerazioni svolte dal senatore Rasimelli e le ritengo basilari per una discussione che si muova nella prospettiva di delineare un nuovo quadro normativo e di funzionamento della pubblica amministrazione; mi sembra tuttavia astratto il suo assunto di fondo. Il collega Rasimelli pone in evidenza, fra l'altro, che l'Italia è costellata di consorzi di imprese che concorrono fra di loro e si spartiscono le disponibilità di intervento pubblico esistenti. Ma questo avviene già oggi con le norme attuali e senza snellimenti. Ci troviamo addirittura di fronte ad un blocco dell'attività del settore ed anche al blocco delle gare di appalto. Le imprese, quelle grandi, ma anche quelle di medie dimensioni, si trovano ormai nella difficoltà generalizzata ad operare, come operavano solo fino a qualche anno fa, all'estero.

C'è quindi un rifugiarsi sul territorio nazionale e sulle capacità dello Stato di appaltare lavoro. Questo quadro sintetico rende oggi molto più attuale di quanto non lo fosse un anno fa, quando è stato elaborato, il fine del disegno di legge n. 1004.

Condivido le considerazioni del relatore e l'equilibrio con cui egli avanza l'ipotesi di definire un testo che si differenzi in maniera anche significativa rispetto a quello proposto dal Governo. Questo provvedimento dovrebbe fronteggiare i problemi più urgenti della congiuntura attuale, mentre in un secondo tempo si potrebbero prendere in considerazione le argomentazioni più generali e strutturali avanzate dal collega Rasimelli.

Alcuni dei contenuti normativi del disegno di legge n. 1004 entrano immediatamente in conflitto con le normative comunitarie; d'altra parte il Governo si propone un arco di tempo di applicazione di queste norme molto breve. Svolgo queste considerazioni temporali non per sfuggire a ciò che deciderà in proposito la Comunità economica europea, ma proprio perchè l'intervento che stiamo discutendo è correlato ad esigenze di rapidità, urgenza e congiuntura, e non a dare una configurazione stabile e di prospettiva al settore.

Voglio dire che gli obiettivi, le aree che questo disegno di legge n. 1004 deve coprire restano quelli che all'inizio della discussione erano presenti alla nostra attenzione.

Non sono affatto convinto di quanto afferma il direttore generale delle ferrovie. Mi sembra, infatti, che vi sia un'eccessiva semplificazione da parte dell'ingegner Misiti di quelli che sono gli effetti della nuova normativa che abbiamo introdotto. Le ferrovie, infatti, cosa sono diventate? Sono divenute un ente pubblico economico. Nella definizione del testo del Governo si prevede che questo snellimento delle procedure, questa nuova normativa, si realizzi per le Regioni, per le aziende statali e per gli enti pubblici. Non vorrei, allora, che ci trovassimo di fronte ad una semplificazione eccessiva determinata da una sottovalutazione e che poi si finisca, invece, per scoprire che anche in quel settore in cui il direttore generale delle ferrovie sbrigativamente, con tanto acume, dice che i problemi sono risolti, essi non lo sono affatto e che per poter sviluppare tutta la sinergia dei circa sedicimila miliardi c'è bisogno di una normativa più snella e più veloce. Vorrei quindi che valutassimo con la dovuta cautela una risposta forse troppo

sbrigativa. Mi sembra che il quadro complessivo resti quello iniziale, anzi semmai l'urgenza si è ulteriormente accentuata.

Per quanto riguarda i nostri lavori, conoscete la mia opinione sul disegno di legge n. 1317; lo ritengo una specie di mostriciattolo divenuto poi, strada facendo, un mostro; soprattutto ci ha creato dei problemi nei confronti dei colleghi della Camera dei deputati per la parte interferente con il disegno di legge n. 1004.

È anche vero però che ai colleghi della Camera va il merito di aver individuato rispetto ai contenuti del disegno di legge n. 1317 alcune questioni che giudico urgenti, come ad esempio quella del fondo di garanzia. Credo, quindi, che far precedere il disegno di legge n. 1004 al disegno di legge n. 1317 sia opportuno e giusto, sempre che si possano prevedere tempi rapidi. Nell'attesa, comunque, del trasferimento alla sede deliberante del disegno di legge n. 1317, proporrei di rinviare alla prossima settimana una decisione.

Le scelte che possiamo compiere sono diverse: dare priorità al disegno di legge n. 1004; approvare il disegno di legge n. 1317 inserendovi quelle parti del disegno di legge n. 1004 che si ritengono maturate; approvare il disegno di legge n. 1004 e le parti del disegno di legge n. 1317 concernenti le questioni più urgenti quali, ad esempio, come detto dal senatore Lotti, l'intervento sul fondo di garanzia o su taluni tronchi autostradali, i consorzi siciliani, i criteri di individuazione delle priorità per il piano decennale. Considero con molto realismo la questione. I colleghi della Camera sanno, perchè l'ho affermato pubblicamente, che il loro modo di procedere ci ha messo in difficoltà. Da questo punto di vista, quindi, sono per accogliere la proposta del senatore Pagani, circa la quale però non mi faccio illusioni. Si tratta di un tentativo che va esperito, di un'interlocuzione che è giusto fare, ma che non vorrei si traducesse in un'ulteriore perdita di tempo.

PADULA. Vorrei chiedere al Sottosegretario se il Governo è in grado di assicurarci che sono superate, o superabili in breve tempo, le difficoltà che mi sembra si stiano incontrando per l'attuazione degli appalti, in particolare per quanto riguarda l'ANAS, ma credo anche altri comparti dei lavori pubblici.

Intendo dire che questa Commissione prima di esaminare, e questo per una ragione politica abbastanza precisa, l'ipotesi dell'istituto della concessione, deve avere la garanzia che i meccanismi ordinari delle gare di appalto sono stati attivati, che quindi sono state risolte le questioni riguardanti sia i vecchi regolamenti che la Corte dei conti ha invocato ed in base ai quali si sono annunciate anche sospensioni delle gare dell'ANAS, sia le questioni relative appunto al contenzioso aperto a livello europeo. Ritengo sarebbe molto difficile discutere del meccanismo concessorio senza che sia pienamente funzionante il regime delle gare ordinarie. Altrimenti tale ipotesi rischia di apparire oggettivamente alternativa rispetto al sistema ordinario, cosa che non deve essere perchè ciò vorrebbe dire che la paralisi sul fronte degli appalti ordinari è vista in funzione della scelta di un binario diverso, che può sì essere scelto, ma solo quando le ragioni tecnico-economiche correttamente valutate dall'amministrazione portano in questa direzione e non quando questo meccanismo appaia come un mezzo per eludere la vigente normativa.

Chiedo, quindi, che il Governo ci garantisca che prima dell'esame del disegno di legge n. 1004 siano state superate le remore che oggi rendono difficile la situazione. Vi sono alcune difficoltà anche presso la Corte dei conti relative al funzionamento dei sistemi ordinari di gara. E qui si rischia, lo ripeto, di far diventare ordinario ciò che dovrebbe rappresentare un'eccezione.

TASSONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Ho ascoltato sia gli interventi del relatore sia quelli dei commissari; ovviamente non entro nel merito delle procedure che la Commissione lavori pubblici riterrà di scegliere. Voglio soltanto rilevare che sia il disegno di legge n. 1004 al nostro esame sia il disegno di legge n. 1317 sono provvedimenti che il Governo ritiene urgenti, e non solo per le misure contenute a proposito della operatività del fondo di garanzia. Anche durante le audizioni dei rappresentanti delle società autostradali abbiamo potuto rilevare le difficoltà che queste società incontrano, in ordine alle quali il disegno di legge n. 1317 rappresenta un fatto importante.

Consideriamo rilevante anche l'articolo 6 dello stesso provvedimento che rende utilizzabili i cinquemila miliardi previsti dalla legge finanziaria per il piano triennale e prescrive i criteri per attivare la legge n. 531 attesa ormai da tempo; ricordo ai commissari che da oltre un anno il CIPE ha approvato il piano decennale, le attese si sono moltiplicate e vi è quindi urgenza di impegnare i fondi previsti dalla legge finanziaria.

Nel disegno di legge n. 1317 sono inoltre contenute delle procedure che possono interessare il contenuto del disegno di legge n. 1004, volto particolarmente a snellire il vecchio decreto del 1895. Il regio decreto del 1895 ed il decreto del 1981 sono due momenti diversi; il primo riguarda la direzione dei lavori, i controlli e l'attribuzione delle responsabilità. Di questa normativa si cerca di attutire l'eccessiva rigidità di alcuni criteri che, in seguito ad un richiamo da parte della Corte dei conti, rischiano di paralizzare le procedure di appalto; infatti nessun funzionario si assume la responsabilità di una preventiva dichiarazione sulle regolarità dello stato geologico, e vi è quindi la necessità di spostare i termini del controllo prevedendo anche la possibilità di un controllo successivo, e soprattutto maggiori garanzie nelle valutazioni e nelle certificazioni.

Il decreto del 1981 richiamato dal senatore Padula ha portato delle enormi complicazioni; il richiamo della Corte dei conti ha creato una paralisi oggettiva degli appalti, perchè l'ANAS non può ottemperare alle disposizioni di questo decreto che interessano tutte le opere che riguardano il suolo e che prevedono indagini analitiche dal punto di vista geologico. L'ANAS ha più volte affermato che con un organico di 12.000 dipendenti di cui 9.000 cantonieri, 170 ingegneri, pochissimi dirigenti ed un geologo del Servizio di Stato non può garantire queste indagini.

Il problema è stato più volte sollevato anche in questi giorni: la «miniriforma» dell'ANAS da tempo in discussione in sede legislativa presso la Commissione lavori pubblici della Camera ha avuto una battuta di arresto per quanto riguarda lo «status» dei geologi e quelli di

altre categorie. Solo per la dirigenza il Ministero della funzione pubblica è stato intransigente e non ha voluto creare dei precedenti che potessero bloccare una futura riforma.

In questi giorni si sta lavorando, senatore Padula; il direttore generale dell'ANAS ha avuto incontri presso la Corte dei conti ed il 20 giugno ci sarà un incontro conclusivo con le sezioni unite della Corte dei conti dove l'ANAS chiederà una moratoria almeno per le opere già approvate dal consiglio di amministrazione dell'azienda, in attesa di un adeguamento legislativo. La scorsa settimana si è insediata una Commissione per lo studio della riforma generale dell'ANAS, un problema che tutti dobbiamo porci se vogliamo dare funzionalità a questa azienda. Lo scorso anno l'ANAS ha appaltato opere quasi per 1.500 miliardi, mentre quest'anno - anche per difficoltà procedurali - gli appalti non raggiungono i 300 miliardi; ciò evidentemente comporta delle ripercussioni negative sulla viabilità oltre che sull'occupazione. È questo che intendevo dire rispondendo al senatore Padula; in conclusione ritengo che le procedure che la Commissione adotterà per l'esame dei due provvedimenti debbano consentire un collegamento per una definizione sollecita di entrambi. Visto che il Presidente è della stessa opinione, non posso fare altro che accordarmi su questa esigenza di fondo senza stabilire priorità, perchè ritengo che il contenuto dei due disegni di legge sia egualmente importante, significativo, e soprattutto che essi sono interdipendenti.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Voglio fare al Presidente e alla Commissione una proposta; se ho ben inteso, con riferimento al disegno di legge n. 1044, vi è un'adesione alle indicazioni d'indirizzo che ho dato nel corso della relazione. Pertanto io chiederei al Presidente di fissare un termine per la presentazione degli emendamenti, in modo che nella prossima settimana si possa passare alla discussione definitiva. In tal caso io proporrei al Presidente di stralciare dalla discussione del disegno di legge n. 1317 il solo terzo comma dell'articolo 6 e non tanto l'articolo 9 il quale detta norme straordinarie.

LOTTI Maurizio. È materia pericolosa, però, e connessa al resto.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Sì, ma la cosa più importante è restare all'articolo 6.

COLOMBO Vittorino (V.). Mi pare comunque che sia da accettare la proposta del Presidente di non assumere decisioni in questo momento circa la priorità definitiva tra i due provvedimenti. Rinvieremo alla settimana prossima in presenza della possibilità di chiudere un discorso per poi affrontare subito l'altro.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Il seguito della discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO