

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

48° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1985

Presidenza del Presidente SPANO Roberto

INDICE

I lavori hanno inizio alle ore 11.

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme per la qualificazione professionale delle imprese che operano nel settore privato» (673) (Seguito della discussione e rinvio)	
PRESIDENTE	Pag. 1, 3
GUSSO (DC)	2
PAGANI Maurizio (PSDI), relatore alla Commissione	1
RASIMELLI (PCI)	2
«Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche» (1004) (Seguito della discussione e rinvio)	
PRESIDENTE	3, 5
BASTIANINI (PLI), relatore alla Commissione ..	3, 7
COLOMBO Vittorino (V.) (DC)	8
DEGOLA (DC)	6, 7
GUSSO (DC)	7
LOTTI Maurizio (PCI)	9
PADULA (DC)	6
PAGANI Maurizio (PSDI)	5
TASSONE, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	10
«Interventi urgenti per gli autoservizi pubblici di linea di competenza statale» (1179) (Seguito della discussione e rinvio)	
PRESIDENTE	10

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme per la qualificazione professionale delle imprese che operano nel settore privato» (673)
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Norme per la qualificazione professionale delle imprese che operano nel settore privato».

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 21 marzo.

PAGANI Maurizio, relatore alla Commissione. Come i colleghi ricorderanno, il provvedimento in titolo è stato esaminato da questa Commissione unitamente ai disegni di legge nn. 481 e 920-bis, che riguardavano nel loro insieme alcune modifiche all'albo nazionale dei costruttori e l'istituzione di un nuovo albo nazionale per le imprese che operano nel settore privato. La Commissione ha licenziato i predetti disegni di legge nn. 481 e 920-bis, concernenti alcune modifiche all'albo nazionale dei costruttori, riservandosi un

momento di maggiore attenzione per il provvedimento n. 673, che introduce un istituto estremamente innovativo per la qualificazione professionale delle imprese edili operanti nel settore privato in relazione all'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori.

I motivi di perplessità che hanno giustificato questo momento di maggiore attenzione riguardano alcune preoccupazioni sorte all'interno della Commissione circa l'opportunità di introdurre innovazioni che indubbiamente comportano un appesantimento burocratico per le imprese. Accanto a queste ve ne sono altre relative al rischio che si vengano a creare corporativismi che in qualche modo possano scoraggiare, o comunque rendere più difficile, l'accesso di nuove forze imprenditoriali. A fronte di queste preoccupazioni vi sono considerazioni di segno opposto: è evidente l'interesse di carattere generale di tutela dei cittadini, affinché venga loro assicurato che le imprese edilizie diano garanzie sufficienti che ci salvaguardino al momento dell'acquisto. Infatti alcuni difetti delle costruzioni sono di immediata rilevanza, mentre altri possono essere occulti: si pensi ad esempio ai vizi strutturali o a quelli delle fondazioni. Quindi, senza le adeguate garanzie i cittadini possono subire danni da cui non sono in grado di difendersi. Vi è anche un interesse della collettività in generale poichè, purtroppo, le zone sismiche sono molto estese in Italia; pertanto, anche da questo punto di vista vi è un interesse pubblico di tutela dell'incolumità e quindi la necessità che le costruzioni siano eseguite secondo le regole e comunque secondo i criteri legittimi di costruzione.

Infine, all'interno del mondo dell'edilizia vi è un problema di mercato. Particolarmente in questo periodo in cui il lavoro privato scarseggia si verifica una concorrenza che si può definire selvaggia in quanto in tale attività, a differenza di altre attività imprenditoriali, è sufficiente un certificato di iscrizione alla camera di commercio locale per poter eseguire lavori edili per un importo illimitato. Ora tutti sappiamo che l'iscrizione alla camera di commercio non dà assolutamente alcuna garanzia di qualificazione tecnica dell'impresa, ma ritengo che questo fatto non

sia giusto, poichè non va a favore della correttezza del mondo imprenditoriale; anzi, è un fatto di grave squilibrio e di grave danno per quelle imprese di antica tradizione o comunque per le imprese serie che spesso incontrano una concorrenzialità al limite del lecito, che si risolve poi in un danno.

Questi sono i motivi di perplessità che hanno indotto la Commissione ad una maggiore riflessione sul presente provvedimento. Il parere del relatore, dunque, è favorevole all'approvazione di tale disegno di legge, purchè sia sciolto il nodo preliminare relativo all'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori delle imprese operanti nel settore privato. Ritengo che la Commissione debba esprimersi innanzi tutto su questo aspetto, dopo di che si potrà anche entrare nel merito del provvedimento, anche se a mio avviso non vi sono particolari problemi.

GUSSO. Mi pare che l'impostazione data dal relatore sia estremamente corretta. Il problema è quello di decidere se si debba estendere o meno anche agli appaltatori di opere per conto di privati l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori. Credo che preliminarmente si debba sciogliere questo nodo e mi permetterei, pertanto, di chiedere qualche audizione delle categorie interessate alla questione al fine di raccogliere elementi di giudizio più fondati, più chiari e per conoscere le opinioni dei diretti interessati. Avrei desiderio soprattutto di sentire i pareri delle piccole aziende, dei piccoli costruttori e in particolare di qualche artigiano. Mi permetto quindi di sottoporre alla cortese attenzione della Commissione questa proposta. Forse in un'unica seduta potremmo sentire i rappresentanti nazionali degli artigiani e delle piccole industrie per conoscere il loro parere.

RASIMELLI. Anche il mio Gruppo aderisce alla richiesta di ascoltare le categorie interessate, pur esprimendo sul provvedimento alcune perplessità. È vero il fatto che, dando una regolamentazione al settore privato, forse si possono migliorare le garanzie sulla qualità del lavoro e delle opere realizzate, ma tutto questo è già regolato da altre discipline in quanto esiste la figura del progettista

sta, del direttore dei lavori e c'è soprattutto il codice civile. Riteniamo quindi che le norme attuali, se applicate bene, già costituiscono una garanzia, mentre una regolamentazione del settore privato potrebbe creare un'ulteriore corporativizzazione del settore e bloccare il processo di ricambio e di formazione di nuove aziende, in quanto nuove regole non semplificherebbero nè favorirebbero il mercato. Siamo quindi d'accordo sulla richiesta di ascoltare le categorie interessate, invitando anche le associazioni degli artigiani in quanto riteniamo che costoro siano molto interessati a questo discorso.

La prima cosa che balza agli occhi è che quello dei 45 milioni possa essere un limite assoluto in quanto non esistono interventi al di sotto di questa grandezza.

PRESIDENTE. A questo punto si potrebbe costituire una sottocommissione alla quale affidare lo svolgimento delle audizioni proposte nei vari interventi e necessarie per approfondire e acquisire gli elementi di valutazione in base agli atteggiamenti delle varie categorie. La sottocommissione potrebbe procedere in via informale alle audizioni dei rappresentanti dell'ANCE, della CONFAPI e delle associazioni rappresentative delle imprese artigiane e del movimento cooperativo.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito. Invito, quindi, i vari Gruppi a far pervenire al più presto alla Presidenza la designazione dei loro rappresentanti in seno alla sottocommissione.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

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

(Seguito della discussione e rinvio)

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

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 12 giugno.

Prego il relatore alla Commissione, senatore Bastianini, di riassumere brevemente lo stato della questione.

BASTIANINI, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli senatori, il provvedimento in discussione, d'iniziativa governativa (ha come primo firmatario il ministro Signorile e poi reca la firma dei ministri Spadolini, Nicolazzi e De Vito), presenta dei contenuti per certi aspetti limitativi. Infatti si tende ad applicare le nuove norme in materia di opere pubbliche solo ad alcune delle amministrazioni dello Stato. Ma per altri aspetti il provvedimento è molto incisivo, in quanto vengono previste, con carattere di straordinarietà, procedure assai snelle per l'effettuazione delle opere stesse.

Riassumendo l'iter del disegno di legge, ricordo che esso si è intrecciato con il provvedimento n. 1819, approvato dalla Camera dei deputati, diventato poi in questo ramo del Parlamento il n. 1317, riguardante il settore autostradale e recentemente approvato in via definitiva dalla nostra Commissione. Tale provvedimento anticipava alcune delle disposizioni previste nel disegno di legge al nostro esame, relative allo snellimento delle procedure mediante l'istituto della concessione.

La validità del disegno di legge n. 1004 è confermata dal fatto che, quando fu approvato da questa Commissione il provvedimento n. 1317, furono stralciati alcuni articoli riguardanti proprio le procedure straordinarie. Di conseguenza il n. 1317, pur avviando la programmazione di circa 5.000 miliardi relativi alle opere pubbliche e limitando perciò la conseguente attività del Governo in tempi molto stretti, tuttavia non prevede quelle norme di semplificazione delle procedure di gara atte a garantire la realizzazione del provvedimento stesso. L'unica possibilità sarebbe quella di affidare a ditte esterne l'esecuzione delle opere.

Nel frattempo vi è stata qualche ulteriore modifica del quadro all'interno del quale il disegno di legge n. 1004 si inserisce. Mi riferisco al settore ferroviario, al quale sembrava che il provvedimento fosse destinato inizialmente, tant'è vero che reca la firma anche del ministro Signorile.

Il relatore pertanto sottopone alla Presidenza della Commissione ed ai colleghi una valutazione preliminare, se occorra cioè procedere con l'esame ulteriore del disegno di

legge n. 1004 o sia preferibile abbandonarlo, ritenendo che gli strumenti attualmente previsti dalla legge siano tali da soddisfare le esigenze di intervento nel settore. Se si stabilisce che una migliore regolamentazione di questo istituto della concessione è comunque opportuna, il relatore chiede al Presidente della Commissione ed ai colleghi di arrivare ad una rapida approvazione del provvedimento, facendo affidamento sul nuovo stile della nostra Commissione dopo la pausa estiva, vale a dire sullo sforzo di votare e di andare avanti nell'esame dei provvedimenti il più celermente possibile. Sarà necessario prendere dei contatti con la Camera dei deputati al fine di stabilire un opportuno coordinamento per evitare, appunto, un inutile braccio di ferro con la stessa. Fare cose inutili non piace a nessuno: a me non piace in nessuna delle attività che svolgo e quindi nemmeno nella mia veste di parlamentare.

Mi sembra che si sia arrivati al momento della decisione su questo provvedimento e sarà opportuno pertanto accelerare i tempi delle valutazioni conclusive.

Avendo raccolto le osservazioni della sotto-commissione ed avendo letto anche un testo informale, che mi era stato fornito come contributo dal Gruppo comunista, ho provato a preparare un testo che potrebbe essere una base di partenza per arrivare rapidamente alla conclusione. Rispetto al testo che mi è stato fornito dall'opposizione comunista devo richiamare alcuni elementi di convergenza ed altri di divergenza. Il provvedimento si divide logicamente in due parti: la prima riguarda l'articolo 1, la seconda gli articoli 2 e seguenti.

L'articolo 1 è relativo ad un recupero delle procedure previste dall'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1. Rispetto al testo del Governo, si è molto limitato l'ambito di applicazione della norma, sia riguardo ai tempi di ultimazione dei lavori per poter far scattare l'applicazione dell'articolo stesso, sia riguardo all'importo delle opere così aggiudicabili, sia riguardo alla qualità delle opere stesse, che sono state puntualmente ricondotte a lotti di lavoro che abbiano caratteristiche strettamente integrate e correlate con i requisiti richiesti dalle leggi vigenti. Su

questo articolo 1, salvo alcuni problemi letterali, non vi è una diversità di impostazione rispetto all'ipotesi formulata dal Gruppo comunista.

Le maggiori difficoltà sorgono per gli articoli 2 e seguenti. Nel testo che propongo non ho posto dei limiti quantitativi alla possibilità di applicare l'istituto della concessione, mentre nell'articolo del Governo è previsto un importo di almeno venti miliardi di lire e nella proposta del Gruppo comunista è ipotizzato un minimo di cinquanta miliardi di lire. Come relatore, non ho nulla in contrario ad introdurre una soglia dimensionale sotto la quale non si possa applicare la concessione.

Invece ho introdotto due elementi che mi sembrano rilevanti, ancorchè per certi aspetti formali. Il primo è l'obbligo della motivazione: l'amministrazione deve motivare perchè ritiene che per una determinata opera occorra fare ricorso all'istituto della concessione. L'altro elemento specifica che possono essere affidati in concessione solo opere che non siano scomponibili e abbiano caratteri tecnico-organizzativi di qualche rilievo.

L'articolo 3 riprende il contenuto del testo governativo ed è una norma di preferenza per le imprese locali.

Gli aspetti più importanti e qualificanti del provvedimento in discussione si riscontrano negli articoli 4 e 6. L'articolo 4 regola lo svolgimento delle gare informali e le procedure per l'abilitazione dei lavori, consentendo alle amministrazioni appaltanti di invitare alla partecipazione di gare informali non tutte le imprese che ne facciano richiesta, ma un numero ritenuto congruo e adeguato; queste imprese devono essere scelte in base alla loro qualificazione, accertata, oltre che dalla iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori di cui alla legge 10 febbraio 1962, n. 57, anche dal possesso dei requisiti tecnico-organizzativi di cui agli articoli 17 e 18 della legge 8 agosto 1977, n. 584.

In riferimento alla proposta del Gruppo comunista, si è potuto rilevare che l'affidamento in concessione delle opere avviene in ossequio all'articolo 24, primo comma, lettera b), della legge n. 584 del 1977: ossia, pur trattandosi di una gara informale, l'aggiudicazione deve avvenire con il sistema della

licitazione privata e con il metodo di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di un progetto di massima, completo di prezzi aggiornati, del termine di esecuzione e via dicendo; una volta effettuata l'individuazione della impresa concessionaria, questa sviluppa il progetto sul quale viene poi stipulato il contratto per l'appalto definitivo.

È stata inoltre introdotta una norma a favore delle amministrazioni appaltanti in quanto, se nello sviluppo del progetto esecutivo si supera del 40 per cento l'importo iniziale, è prevista la facoltà di non procedere alla stipula del contratto. Non è stata inserita — ma era mia intenzione introdurla — anche una disposizione già discussa in sede di dibattito sul disegno di legge n. 1317 secondo cui, nel caso di aggiudicazione in concessione, si limita la possibilità di ottenere perizie suppletive e varianti in corso d'opera, proprio per caratterizzare in modo più incisivo l'istituto della concessione stessa.

Gli articoli 4 e 6, come ho già detto, sono i più innovativi e qualificanti del provvedimento. Nella definizione del testo ho cercato di recuperare il più possibile, dovendo disciplinare una materia generale, il lavoro svolto in Commissione sull'articolo 9 del disegno di legge n. 1317; e, al di là dei problemi formali, non vi sono sostanziali divaricazioni rispetto alla proposta contenuta nel disegno di legge del Gruppo comunista.

Le altre norme sono di *routine*, salvo quella dell'articolo 9 che riguarda la controversa questione della revisione dei prezzi; il relatore si dichiara disponibile a stralciare completamente tale articolo, facendo per il momento applicare la revisione dei prezzi ordinaria.

Mi rendo conto che si tratta di una materia di grande importanza ed anche di grande delicatezza. Lo sforzo che è stato compiuto ha teso a conciliare le esigenze di snellezza operativa che ci sono state prospettate nelle molte audizioni che abbiamo avuto in questa sede con le ancor più importanti esigenze di trasparenza, di correttezza amministrativa e di apertura al confronto concorrenziale tra le aziende che devono ispirare le attività del legislatore.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Bastianini per la sua esposizione e dichiaro aperto il dibattito sulle comunicazioni del relatore.

PAGANI Maurizio. Signor Presidente, vorrei pronunziarmi su un aspetto preliminare che il relatore ha posto all'attenzione di noi tutti. Infatti è stato sollevato il problema se sia opportuno discutere questo disegno di legge oppure rinviarne l'esame.

Credo che tutti riteniamo necessario giungere ad uno snellimento delle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche, anche perchè notiamo con una certa preoccupazione che se in taluni settori del Parlamento si avverte questa necessità, in altri — ma non mi riferisco in particolare alla Camera o al Senato — si avvertono spinte di carattere opposto. Vorrei citare a questo proposito il cosiddetto «decreto Galasso» o la legge sull'istituzione del Ministero per l'ambiente attualmente in discussione, che prevedono — sia pure per un interesse di carattere psicologico, legittimo e certamente condiviso anche da parte nostra — un ulteriore intrico di competenze, sovrapposizioni di poteri e diritti di veto che senz'altro — particolarmente nel settore delle opere pubbliche — complicheranno e quindi renderanno sicuramente più onerose, defatiganti e lunghe le procedure.

Non vorremmo con questo lavoro tessere la tela di Penelope, nel senso che da un lato forziamo taluni principi giuridici per snellire le procedure, mentre dall'altro lato creiamo altre procedure più lunghe e complesse.

Credo, signor Presidente, che sia opportuno un momento di riflessione anche per la procedura da noi seguita; stiamo infatti riformulando un disegno di legge di origine governativa, che presuppone a monte uno sforzo degli uffici legislativi dei Ministeri attraverso consultazioni, e che ora viene di nuovo riscritto in modo fundamentalmente diverso dal Parlamento. Ripensando a certe esperienze precedenti credo sia importante per tutti un momento di attenzione particolare per evitare che disegni di legge e intendimenti governativi vengano disattesi dal Parlamento.

Mi sembra altrettanto giusta l'esigenza posta dal relatore di un raccordo costante con la nostra omologa Commissione della Camera per evitare che su certi provvedimenti delicati, come quello in esame, si innesti il famoso «ping pong».

PADULA. Sul piano generale vorrei contribuire alla riflessione del collega Pagani e far osservare al relatore che nel testo consegnatoci vi sono soluzioni che mi pare lascino trasparire una commistione non del tutto risolta fra la logica dell'emergenza e dell'accelerazione delle opere pubbliche e la logica più organica di introdurre, nel nostro sistema di affidamento delle opere pubbliche, l'istituto della concessione. Per esempio, non mi risulta comprensibile un'impostazione come quella illustrata che dovrebbe avere valore ancora per due anni quasi come un provvedimento con valore keynesiano di accelerazione. Nella impostazione generale viene estesa a tutte le amministrazioni e quindi non ha senso la prescrizione che debba riguardare solamente il 40 per cento dei finanziamenti che ciascuna amministrazione prevede nel bilancio annuale. Mentre tale restrizione aveva senso per singole amministrazioni quali le Ferrovie dello Stato, quando si parla di tutte le amministrazioni dello Stato non mi sembra abbia più significato. Può darsi che per alcune situazioni possa andare bene, ma solo per singoli casi.

Questo per dire che secondo me il raccordo di cui si è parlato, e che giustamente è stato sollecitato dal relatore, deve essere raccomandato alla riflessione culturale e politica di tutte le forze presenti in questa Commissione, in quanto il problema non è di coordinamento tra la Commissione del Senato e quella della Camera, ma di coordinamento delle opinioni dei Gruppi all'interno delle singole Commissioni. Quindi, preliminarmente occorre decidere se si accetta l'istituto della concessione come disciplinato in altri paesi o se invece si continua a voler fare piccoli «mostriciattoli» che finiscono per nascere prematuri.

Credo che vi debba essere una più radicale riflessione sui principi che guidano questa

normativa, che giustamente il senatore Bastianini ha illustrato mettendo in evidenza due parti molto distinte: innanzi tutto una razionalizzazione dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, un recupero nel senso di porre alcuni limiti e prevedere alcuni ampliamenti — ed è evidente che nel primo capoverso è rimasto nella penna qualcosa in quanto si fa riferimento ai primi lavori senza dire quali siano —; il secondo aspetto riguarda l'istituto della concessione che credo non possa essere regolato normativamente in una logica di tipo acceleratorio. È dimostrato infatti che non accelera un bel niente in quanto, ogni volta che si è tentata un'operazione del genere, si è andati incontro ad inconvenienti: o si ha il coraggio di affrontare questa normativa con una soluzione del tipo di quelle adottate per l'ENEL o per le aziende municipalizzate, che seguono procedimenti di carattere sostanzialmente privatistico, nel qual caso si tratta di garantire alcuni momenti prevalentemente di controllo tecnico ed economico più che di controllo giuridico, o al contrario ho l'impressione che, cercando di usare i vecchi principi, finiremo per impantanarci su un terreno estremamente friabile che non ci consentirà di affrontare la questione con la serenità necessaria.

Sono d'accordo sulla necessità di apportare le integrazioni cui si è accennato in questa fase introduttiva e personalmente sono convinto dell'opportunità di uno sforzo di fantasia, di articolazione e di ipotesi precise, con una nuova formulazione per l'affidamento dei lavori; però, a mio avviso, la chiave di volta è tutta, a monte, nei livelli della progettazione e, a valle, nella capacità di gestire l'affidamento di questi lavori, cioè nelle strutture tecniche dell'organismo competente. Altrimenti tutto rischia di essere ambiguo e utilizzabile per finalità diverse.

Mi permetto di dire che resto ancora perplesso su questa formula di revisione prezzi che apparentemente è forfettaria, ma secondo me nasconde ancora vecchie ambiguità.

DEGOLA. Condivido pienamente quanto affermato dal senatore Padula e quindi non ripeto le considerazioni già svolte. Vorrei

però aggiungere che occorre un ulteriore approfondimento sulla seconda parte del disegno di legge, recante la normativa dell'affidamento in concessione, per poter raccordare la normativa stessa alla legge generale che regola le concessioni, cioè la legge 24 giugno 1929, n. 1137.

Infatti sembrerebbe che nell'articolo 2 le amministrazioni pubbliche, se sono nelle condizioni di dare in concessione la realizzazione dei propri programmi di costruzione, possono applicare questa concessione solo nei confronti delle imprese di costruzione. Al contrario la legge generale del 1929 individua tutta una serie di soggetti diversi dalle imprese di costruzione e dà quindi alle amministrazioni pubbliche possibilità alternative. Ad esempio ci sono amministrazioni pubbliche che affidano in concessione l'effettuazione di determinate opere ai consorzi di bonifica.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Si tratta di concessioni di diverso tipo.

DEGOLA. C'eravamo lasciati convincere che sarebbe stato sufficiente, per sottolineare questo fatto, quanto già previsto nel disegno di legge, ma a me ora sembra necessaria una specificazione.

GUSSO. Mi sia consentito di sottolineare alcune esigenze messe in evidenza sia dal senatore Padula che dal senatore Degola. A Venezia stiamo vivendo in questi giorni i problemi sorti a seguito di una concessione affidata ad un consorzio di imprese per l'attuazione di opere relative alla regolazione delle maree in laguna. Vi sono contestazioni da parte della Corte dei conti. Ma il lato che mi ha sempre preoccupato, riguardo a quella concessione, è che essa viene affidata non dopo la presentazione del progetto — procedura che sarebbe normale esistendo già la fattispecie abbastanza simile dell'appalto-concorso (cioè l'assegnazione di un lavoro all'impresa vincente in base al progetto presentato) — ma prima della presentazione dello stesso.

Procedendo in questo modo l'amministrazione rimane prigioniera delle soluzioni pro-

poste dal concessionario; e quindi si rimane disarmati di fronte ad un consorzio di imprese come quello, ad esempio, che ha ottenuto la concessione per le suddette opere a Venezia e che è costituito da imprese di una certa dimensione, dallo *staff* di cervelli più agguerrito che ci sia in Italia per quanto riguarda le opere di ingegneria. Ora è chiaro che la povera amministrazione di Venezia non è in grado, per la scarsità delle sue disponibilità sul piano delle competenze scientifiche, di controbattere alle soluzioni che verranno proposte dalle imprese.

Mi pare pertanto che sia da esaminare attentamente questo problema; parlo anche come *ex-direttore* di un ente concessionario di opere dello Stato e quindi so che normalmente l'opera veniva appaltata solo dopo la presentazione del progetto e la relativa approvazione. Allo stesso tempo però mi rendo conto che la rete ferroviaria italiana non sarebbe stata realizzata senza il ricorso all'istituto della concessione ad imprese private, così come è accaduto per la rete autostradale.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Si tratta di due problemi diversi.

GUSSO. Credo sia giusto che sia regolamentato anche questo aspetto del problema. Comunque, pur manifestando delle preoccupazioni, non entro nel merito della questione; forse questi problemi sono stati già risolti nelle discussioni svolte in precedenza, alle quali non ho partecipato, essendo io subentrato solo di recente in questa Commissione. Tuttavia l'esperienza di Venezia mi lascia molto perplesso per quanto riguarda la proposta relativa ai metodi di concessione delle opere.

BASTIANINI, *relatore alla Commissione*. Sarà perchè la discussione si è sfilacciata nel tempo, ma mi sembra che stiamo facendo il gioco dell'oca: arrivati all'89 torniamo al numero zero.

Si tratta di due problemi diversi da regolamentare. Prendiamo i due esempi citati dai colleghi: autostrade e ferrovie. Si parla di concessioni in un caso e nell'altro, ma in

realtà si tratta di aspetti diversi, perchè nel caso delle autostrade si è affidato alla società Autostrade o a concessionari di natura diversa il compito di programmare, progettare, realizzare, finanziare e gestire una determinata infrastruttura.

Nel caso invece delle ferrovie si è fatto ricorso (cinque o sei anni fa, cioè quando fu avviato il piano ferroviario) all'istituto delle concessioni esclusivamente come strumento per realizzare un progetto di massima già predisposto dall'amministrazione.

Dunque, la materia che si intende disciplinare con questa norma non attiene al vasto campo delle concessioni così come definite dalla legge n. 1137 del 1929, ma esclusivamente intende affiancare, per la progettazione e l'esecuzione di opere, questo nuovo istituto della concessione di costruzione alle forme tradizionali dell'appalto nelle sue diverse accezioni. Quindi tale norma va limitata alle concessioni di sola costruzione.

Circa la preoccupazione che l'amministrazione sia condizionata e spogliata di un potere di indirizzo, anche nelle fasi propedeutiche all'opera, di nuovo preciso che la materia disciplinata dal presente provvedimento non comporta questo. Infatti, mentre la concessione di Venezia comporta tutti i problemi che ha menzionato poco fa il senatore Gusso, l'offerta delle imprese concessionarie avviene sul progetto di massima fornito dall'amministrazione. Si tratta, in questo caso, di definire un progetto di massima in ordine al quale più soggetti devono fare una loro offerta sostanzialmente economica, per procedere poi all'aggiudicazione secondo le norme rigorose dettate dalla legge 8 agosto 1977, n. 584; su tale base deve poi essere sviluppato un progetto esecutivo e, per evitare che vi possano essere delle deformazioni — timore che abbiamo a lungo discusso in questa sede —, il relatore propone di inserire due norme di sicurezza. La prima consiste nel fatto che, nell'ipotesi in cui si superi il 20 per cento dell'importo iniziale, non si procede all'assegnazione. Ciò significa che il progetto esecutivo deve sostanzialmente rispettare l'importo stabilito nella gara. La seconda garanzia, che io giudico altrettanto im-

portante come elemento di responsabilizzazione dell'impresa, consiste nel limitare al massimo la possibilità di perizie suppletive e di varianti.

Pregherei a questo punto i colleghi di esprimersi su tale materia così delicata ma, facendo ciò, li invito a non utilizzare argomentazioni che non attengono alla materia del contendere.

Nelle intenzioni dei presentatori del presente disegno di legge e del relatore, questa materia non tocca l'ambito disciplinato dalla legge n. 1137 del 1929, ma introduce una procedura più penetrante dell'appalto-concorso, dato che si lavora sul progetto di massima fornito dall'amministrazione; introduce delle norme per cui la progettazione esecutiva non può discostarsi di molto dalla base d'asta e, in altri termini, responsabilizza l'impresa nell'evitare le varianti. Preciso infine che si è introdotta la disposizione che, richiamando la legge n. 584 del 1977, affida all'amministrazione appaltante tutti i poteri di stabilire i criteri oggettivi su cui basare la gara di concessione.

COLOMBO Vittorino (V.). Non intendo entrare nel merito del provvedimento. Mi sembra che alcune delle osservazioni svolte dai colleghi che sono fin qui intervenuti ed anche la risposta del relatore Bastianini siano estremamente interessanti. Vorrei solo far notare che il proponente del disegno di legge in oggetto è il Governo e, non a caso, il primo firmatario è il Ministro dei trasporti che oggi non è presente. Il Governo è presente a questo dibattito non nella persona di un rappresentante del Ministero dei trasporti, ma nella persona di un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici. Lo spirito del disegno di legge, a mio avviso, lo si può cogliere nel primo capoverso della relazione introduttiva, dove si parla di conseguire in tempi brevi e con carattere di straordinarietà l'obiettivo dello svolgimento di programmi di investimenti produttivi nel settore delle opere pubbliche. Il discorso del collega Bastianini ed il suo interrogativo iniziale, evidentemente, spostano il terreno della discussione in un altro campo, anche perchè le ferrovie, con l'introduzione del nuovo assetto

giuridico di tipo aziendale, non sono più interessate. Si tratta di discutere su qualcosa che non ha più valore di straordinarietà, ma che dovrebbe affiancare una diversa forma di affidamento.

A questo punto mi pare che, anche ai fini della risposta preliminare, il parere del Governo non sia irrilevante. Quindi, prima che la Commissione si pronunci su tale materia, ritengo opportuno ascoltare il parere del Governo a questo proposito.

LOTTI Maurizio. Pare anche a noi che le osservazioni svolte dal senatore Colombo siano decisive per imprimere alla continuazione della nostra discussione l'ordine e la chiarezza necessari. Cammin facendo, la proposta iniziale del Governo è diventata qualcosa di diverso, nella formulazione che il relatore ci propone. Il collega Pagani si poneva poco fa un interrogativo in relazione ai rapporti tra Governo e Parlamento, ai margini di manovra e di azione che esistono all'interno della maggioranza governativa, e quindi alla soluzione di un nodo politico pregiudiziale per il seguito del nostro esame. La soluzione della questione non vi è dubbio che dipende in primo luogo dalla maggioranza di Governo, la quale dovrà decidere se continuare la discussione per eventualmente realizzare obiettivi diversi da quelli proposti nel disegno di legge di iniziativa governativa.

Detto questo, e ribadendo che anche a nostro avviso è opportuno che il Governo si esprima sul problema politico emerso questa mattina in Commissione, credo che sia giusto, come forza politica, esprimere un giudizio, sia pur sintetico e di massima, sul lavoro che è stato sin qui svolto. Il disegno di legge inizialmente presentato dal Governo a noi appariva inaccettabile per i suoi contenuti e per lo stravolgimento che in esso veniva operato in un settore di grande delicatezza per l'attività economica e produttiva del nostro paese. Abbiamo quindi cercato di dare un nostro contributo, in sede di sottocommissione, ed abbiamo in modo particolare formulato una serie di emendamenti che di fatto rappresentano un disegno di legge alternativo rispetto a quello inizialmente proposto, forse in alcune parti del tutto diverso

rispetto agli obiettivi del Governo stesso. Riteniamo tuttavia la nostra proposta, dal punto di vista del rigore e del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, più in sintonia con le esigenze anche del mondo delle imprese.

Il collega Bastianini, seguendo un suo itinerario logico che noi abbiamo apprezzato, si è sforzato di recepire dal lavoro finora svolto una serie di indicazioni, alcune delle quali provenienti dalla nostra parte politica, nella consapevolezza che il prodotto finale del nostro esame sarà probabilmente qualcosa di molto diverso dall'originaria proposta governativa. Ciò evidentemente sottende un problema politico all'interno della maggioranza sul quale, anche per correttezza nei confronti dei colleghi, non intendo esprimermi; ne prendo semplicemente atto.

Noi riteniamo però che le alternative siano due: la prima è quella prospettata dallo stesso relatore, anche se è ovvio che egli ha tutto l'interesse a concludere l'*iter* di questo disegno di legge; l'altra è quella di sospendere l'esame.

A nome del Gruppo politico cui appartengo, dichiaro che ci facciamo sostenitori della prima ipotesi. Siamo infatti del parere che sia opportuno proseguire il lavoro in Commissione sulla base di quello fino ad ora svolto, che non è certamente definitivo e che potrà essere ulteriormente arricchito. In caso contrario, sempre più di frequente il Parlamento si troverà di fronte alla proposizione da parte del Governo di procedure straordinarie per singole opere pubbliche; si potrebbe creare in tal modo uno sconvolgimento ulteriore della normativa nel settore ed una disparità di comportamento tra diverse organizzazioni. Quindi, credo che sia valido il tentativo di dare su alcune questioni fondamentali un'indicazione il più possibile omogenea, come quadro di riferimento all'interno del quale la Pubblica amministrazione veda conservati i poteri alla cui gestione ed attivazione non può rinunciare. Si tratta di un obiettivo che va perseguito; certo, siamo convinti che la materia è estremamente complessa, ma le difficoltà che incontreremo in questo nostro lavoro sono di gran lunga preferibili allo stillicidio di norme speciali che

di volta in volta il Governo potrebbe proporre e che certamente disorienterebbero — ripeto — non solo il mondo politico, ma anche il terzo potere della nostra Repubblica, la Magistratura. Vi sono infatti interessi generali delle imprese ed anche del paese e proprio perchè il problema è complesso e reale non possiamo ignorarlo, ma dobbiamo compiere uno sforzo per risolverlo.

Esprimiamo peraltro un'adesione alla proposta avanzata dal relatore; auspichiamo infatti che vengano presi opportuni contatti con i colleghi della Camera, al fine di evitare i disguidi cui prima il relatore ha fatto riferimento che, qualora si verificassero, secondo noi sarebbero sicuramente negativi per un corretto modo di legiferare.

PRESIDENTE. A questo punto è necessario ascoltare l'opinione del Governo. Ritengo che il ministro Signorile potrà chiarire il suo orientamento nel corso dell'audizione prevista per la prossima settimana in relazione al piano generale dei trasporti. Nella seduta odierna ritengo che il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici possa esprimersi sull'opportunità di proseguire il lavoro sul disegno di legge in esame.

TASSONE, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Anch'io ritengo che il problema sollevato dal relatore potrà essere chiarito nel corso dell'audizione del ministro Signorile, anche perchè quando abbiamo iniziato ad affrontare questa problematica abbiamo ricevuto una lettera da parte del Ministero dei trasporti in relazione alla necessità di non interferire nella formazione dell'ente per le ferrovie.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, ritengo che vi sia un forte interesse — come abbiamo più volte dichiarato in quest'Aula quando abbiamo discusso il disegno di legge n. 1317 — ad accelerare le procedure nel campo delle costruzioni per la realizzazione delle opere pubbliche. Abbiamo avvertito questa esigenza quando abbiamo discusso con i rappresentanti dell'ANAS, ma ritengo che essa sia comune a tutti i campi. Ovviamente non entro nel merito del dibattito procedurale, perchè ritengo che il

testo delle modifiche presentate dal relatore debba essere approfondito con maggiore lucidità nel corso del dibattito.

Anche io sono dell'opinione che non stiamo esaminando un provvedimento temporaneo; tuttavia non è ancora delineato un chiaro indirizzo. Questo è quanto posso dire su una materia complessa ed estremamente articolata quale quella in discussione; non c'è dubbio che la complessità della materia non deve farci rinunciare al massimo impegno da parte nostra, e ritengo che questo sia un dato molto importante e significativo. Nel corso del confronto e del dibattito all'interno della Camera e del Senato potremo raggiungere un maggior coordinamento; il Governo prenderà cognizione e farà le sue valutazioni sugli emendamenti proposti dal relatore. Ovviamente seguirà con molta attenzione il dibattito, nel corso del quale tenterà di apportare ulteriori contributi a quello suo iniziale e a quello parlamentare. Il Governo infatti non ha mai preteso che il suo disegno di legge fosse esaustivo rispetto alla materia.

PRESIDENTE. Al fine di consentire un adeguato approfondimento degli emendamenti presentati dal relatore e di acquisire l'orientamento del Ministro dei trasporti, non facendosi osservazioni, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

«Interventi urgenti per gli autoservizi pubblici di linea di competenza statale» (1179)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Interventi urgenti per gli autoservizi pubblici di linea di competenza statale», sospesi il 17 luglio.

A seguito di contatti informali tra i Gruppi e d'intesa con il Governo è emersa l'opportunità di stralciare gli articoli del disegno di legge riguardanti la situazione pregressa delle autolinee di competenza statale e di predisporre una normativa transitoria in vista della riforma della legge 10 aprile 1981, n. 151. A questo scopo il relatore ha avuto

8^a COMMISSIONE

48° RESOCONTO STEN. (25 settembre 1985)

mandato di predisporre un nuovo testo, relativamente alle parti da modificare.

Contemporaneamente il Governo si è impegnato a fornire alla Commissione una dettagliata informativa sulla situazione di questo settore.

Appare pertanto opportuno un breve rinvio. Non facendosi osservazioni, il seguito

della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO