

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

35° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 SETTEMBRE 1993

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente FRANZA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Legge quadro in materia di lavori pubblici» (1294), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella ed altri; Martinat ed altri; Parlato e Valensise; Martinat ed altri; Imposimato ed altri; Castagnetti Pierluigi ed altri; Botta ed altri; Cerutti ed altri; Martinat ed altri; Del Bue ed altri; Maira; Ferrarini ed altri; Bargone ed altri; Tassi; Rizzi ed altri; Balocchi Maurizio ed altri; Pratesi ed altri; Marcucci e Battistuzzi

«Norme per la trasparenza degli appalti di lavori pubblici e per contenere il costo delle opere pubbliche» (835), d'iniziativa del senatore Compagna e di altri senatori

«Norme generali in materia di lavori pubblici» (526), d'iniziativa del senatore Nerli e di altri senatori

«Norme generali in materia di lavori pubblici» (397), d'iniziativa del senatore Marniga e di altri senatori

«Legge quadro in materia di lavori pubblici» (1315), d'iniziativa del senatore Bosco e di altri senatori

«Disciplina delle procedure per la realizzazione delle infrastrutture di sistemi della mobilità» (1043), d'iniziativa del senatore Senesi e di altri senatori

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 8, 9 e <i>passim</i>
ANGELONI (PDS)	14
BOSCO (Lega Nord)	7
FABRIS (DC), relatore alla Commissione	5, 8, 12 e <i>passim</i>
GIUNTA (Repubb.)	12, 15
LIBERATORI (PSI)	7, 12
LOMBARDI (DC)	6, 12, 15
MAISANO GRASSI (Verdi-La Rete)	7, 12, 13 e <i>passim</i>
MERLONI, ministro dei lavori pubblici	5, 8, 9
NERLI (PDS)	5, 6, 7 e <i>passim</i>
SARTORI (Rifond. Com.)	6, 8, 15

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«**Legge quadro in materia di lavori pubblici**» (1294), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella ed altri; Martinat ed altri; Parlato e Valensise; Martinat ed altri; Imposimato ed altri; Castagnetti Pierluigi ed altri; Botta ed altri; Cerutti ed altri; Martinat ed altri; Del Bue ed altri; Maira; Ferrarini ed altri; Bargone ed altri; Tassi; Rizzi ed altri; Balocchi Maurizio ed altri; Pratesi ed altri; Marcucci e Battistuzzi

«**Norme per la trasparenza degli appalti di lavori pubblici e per contenere il costo delle opere pubbliche**» (835), d'iniziativa del senatore Compagna e di altri senatori

«**Norme generali in materia di lavori pubblici**» (526), d'iniziativa del senatore Nerli e di altri senatori

«**Norme generali in materia di lavori pubblici**» (397), d'iniziativa del senatore Marniga e di altri senatori

«**Legge quadro in materia di lavori pubblici**» (1315), d'iniziativa del senatore Bosco e di altri senatori

«**Disciplina delle procedure per la realizzazione delle infrastrutture di sistemi della mobilità**» (1043), d'iniziativa del senatore Senesi e di altri senatori
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 1294, 835, 526, 397, 1315 e 1043.

Riprendiamo l'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Passiamo all'esame dell'articolo 12. Ne do lettura:

Art. 12.

(Riunione di imprese)

1. Sono ammessi a partecipare alle procedure per l'affidamento dei lavori pubblici disciplinati dalla presente legge le imprese riunite che, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad una di esse, qualificata capogruppo, la quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e delle mandanti, nonchè i consorzi di cooperative di produzione e lavoro regolati dalla legge 25 giugno 1909, n. 422, e successive modificazioni, e dal regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 278, e successive modificazioni, i consorzi di imprese di cui all'articolo 2602 del codice civile costituiti anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del medesimo codice e i consorzi tra imprese artigiane di cui all'articolo 6 della legge 8 agosto 1985, n. 443.

2. La partecipazione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui al comma 1 del presente articolo è ammessa a condizione che l'impresa mandataria o capogruppo, nonché le altre imprese partecipanti, siano già in possesso dei requisiti di qualificazione, accertati e attestati ai sensi dell'articolo 9, per la quota percentuale indicata nel regolamento di cui al medesimo articolo 9, comma 2, per ciascuna di esse in conformità a quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991, n. 55.

3. Per le associazioni temporanee di tipo verticale i requisiti di cui all'articolo 9, sempre che siano frazionabili, devono essere posseduti dalla capogruppo per la categoria prevalente; nelle categorie scorporate ciascuna mandante deve possedere i requisiti previsti per l'importo della categoria dei lavori che intende assumere e nella misura indicata per l'impresa singola.

4. È fatto divieto alle imprese di partecipare alla gara in più di un raggruppamento ovvero di partecipare alla gara anche in forma di impresa individuale qualora abbia partecipato alla gara medesima in raggruppamento.

5. Sono vietati l'associazione anche in partecipazione o il raggruppamento temporaneo di imprese concomitanti o successivi all'aggiudicazione della gara.

6. L'inosservanza dei divieti di cui al comma 5 comporta l'annullamento dell'aggiudicazione o la nullità del contratto, nonché l'esclusione delle imprese riunite in associazione concomitante o successiva dalle procedure di affidamento relative ai medesimi lavori.

7. Qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione rientrino, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti ed opere speciali, e qualora ciascuna di tali opere superi altresì in valore il 15 per cento dell'importo totale dei lavori, esse non possono essere affidate in subappalto e sono eseguite esclusivamente dai soggetti affidatari. In tali casi, i soggetti che non siano in grado di realizzare le predette componenti sono tenuti a costituire, ai sensi del presente articolo, riunioni verticali di imprese, disciplinate dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 2, che definisce altresì l'elenco delle opere di cui al presente comma.

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sopprimere l'articolo.

12.1

IL RELATORE

Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

«1-bis) Sono ammessi a partecipare alle procedure per l'aggiudicazione o l'affidamento di lavori pubblici i consorzi fra cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e del regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 278 e successive modificazioni ed i consorzi tra imprese artigiane di

cui all'articolo 6 della legge 8 agosto 1985, n. 443 sulla base di requisiti prescritti per la partecipazione alle predette procedure che devono essere riferiti ai consorzi stessi e non alle singole imprese associate. Possono essere riferiti alla totalità delle imprese associate i requisiti finanziari e quelli in termini di occupazione e di attrezzature».

12.2

SARTORI, FAGNI

Al comma 4, quint'ultima riga sopprimere il periodo: «nel regolamento di cui al medesimo articolo 9, comma 2».

12.3

IL GOVERNO

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis) L'offerta delle imprese riunite determina la loro responsabilità solidale nei confronti dell'Amministrazione».

12.4

IL GOVERNO

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

«2-bis) Fino all'abrogazione della legge istitutiva dell'ANC, in tema di qualificazione delle riunioni di imprese, valgono, oltre alle disposizioni contenute nel DPCM 10 gennaio 1991, n. 55, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 dell'articolo 23 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406».

12.5

ZAMBERLETTI

Il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Nel caso in cui il bando di gara indichi lavori scorporabili i requisiti di qualificazione debbono essere predisposti dall'impresa o dalle imprese che in sede di offerta assumono l'impegno di seguire tali lavori. Per le imprese assuntrici di lavori scorporabili la responsabilità è limitata all'esecuzione dei lavori di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale dell'impresa capo-gruppo».

12.6

IL GOVERNO

Il comma 7 è abrogato.

12.7

ZAMBERLETTI

Il secondo periodo del comma 7 è sostituito dal seguente: «In tali casi è applicabile la disciplina di cui al comma 3 anche in difetto di espressa previsione del bando di gara».

12.8

IL GOVERNO

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, colleghi, l'emendamento 12.1 propone la soppressione dell'articolo perchè con il decreto legislativo n. 406 del 1991 il Governo ha già normato in questa materia e mi sembra importante che venga dato corso a quel provvedimento senza modificarlo. È quindi una questione di opportunità che io sollevo e non una ragione di principio; per cui, se la Commissione non fosse d'accordo, si potrebbe benissimo procedere in altro modo.

NERLI. Signor Presidente, capisco lo spirito della proposta del relatore, che già avevamo discusso in sede di Comitato ristretto, però sono dell'avviso che l'articolo 12 vada mantenuto. Questo è un disegno di legge quadro: quindi si tratta di riassumere tutto ciò che da ora in poi dovrà essere normato per quanto riguarda gli appalti. Credo che dopo aver stabilito all'articolo 11 i criteri relativi ai consorzi stabili di imprese, il provvedimento risulterebbe monco senza l'articolo 12. Credo che gli articoli 11 e 12 vadano letti congiuntamente e armonicamente, anche per non creare confusioni tra consorzi stabili e consorzi tra imprese artigiane.

L'emendamento 12.2 è finalizzato a dare maggiore linearità e ad evitare confusioni fra consorzi stabili e riunioni di imprese.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Ritengo che l'emendamento 12.3 vada accantonato, in quanto collegato all'articolo 9, in precedenza accantonato.

Il Governo mantiene gli emendamenti 12.3, 12.4, 12.6 e 12.8 che rappresentano una semplificazione del testo.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, l'emendamento 12.3 è accantonato.

LOMBARDI. Signor Presidente, faccio miei gli emendamenti 12.5 e 12.7, presentati dal collega Zamberletti.

Ritengo opportuno abrogare il comma 7 dell'articolo 12, perchè lo considero foriero di confusioni. La riduzione della possibilità di subappaltare i lavori è posta con una finalità che non comprendo: perchè addossare necessariamente all'imprenditore l'esecuzione di opere per le quali normalmente sarebbe possibile il subappalto?

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Il comma è specificamente riferito ai lavori che richiedono alta qualificazione e tende a favorire le riunioni d'impresa. Quando si è in presenza di lavori di particolare rilevanza, piuttosto che a favorire lo strumento del subappalto si tende a far sì che si costituiscano le riunioni d'impresa: mi riferisco a lavori di alta tecnologia, come per esempio l'impiantistica elettrica. Il comma 7 tende insomma a favorire la costituzione di riunioni d'impresa, facendo sì che non vi sia una società capogruppo che subappalti a sua volta i lavori, laddove siano di grande rilievo tecnico. Si intende favorire le imprese specializzate, che sono in questo modo invitate a lavorare non come subappaltatrici, ma come componenti del gruppo di imprese che detiene direttamente l'appalto.

LOMBARDI. Ma sulla base di questo comma 7, in pratica, determineremmo l'abolizione del subappalto.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Non vi è l'intenzione di abolire il subappalto; si afferma che quando sia richiesta una particolare qualificazionee tecnica per la realizzazione di un certo impianto, la ditta in grado di effettuare i lavori deve detenere direttamente l'appalto.

LOMBARDI. Ritengo non sia esattamente così, perchè il comma 7 recita: «... oltre ai lavori prevalenti...»; quindi siamo proprio nel tipico campo del subappalto. Il problema è proprio in quell'inciso, poichè non si parla di un'opera interamente specialistica ma di porzioni limitate di lavoro all'interno di un'opera che potrebbe non essere definita tale.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Si sta parlando di opere che abbiano un valore superiore al 15 per cento dell'importo totale dei lavori e che siano realmente di tipo specialistico: ad esempio, la realizzazione di una centrale elettrica.

LOMBARDI. Non mi sembra ben definita la casistica nella quale potrebbero rientrare queste opere: se non intendiamo rimandare la definizione della casistica al Regolamento, lasciando il comma 7 indefinito, potrebbe essere messa in dubbio la possibilità di subappaltare. Questo, in una gara, potrebbe determinare una eccessiva discrezionalità circa la valutazione della capacità delle imprese partecipanti.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Lo spirito con il quale è stato predisposto questo comma non è quello di favorire il subappalto, ma le associazioni di imprese.

LOMBARDI. Ma le maglie del testo sono così larghe che di fatto si rende impossibile il subappalto: lo abbiamo già limitato moltissimo.

NERLI. Non mi sembra.

LOMBARDI. Siamo d'accordo che il fenomeno del subappalto – così come si è oggi evoluto – debba essere largamente modificato, nè ci sono dubbi che occorra arrivare ad ottenere maggiore trasparenza per le gare e migliore qualificazione nella esecuzione delle opere; siamo anche d'accordo che si debba affermare il principio di cercare di spingere le imprese a costituire raggruppamenti verticali, ma formulato in questo modo, il comma è in pratica applicabile a tutti i lavori che prevedano la possibilità di effettuare un subappalto, anche se si considera il valore superiore al 15 per cento dell'importo totale.

SARTORI. L'illustrazione del Ministro sullo spirito di questo comma mi sembra convincente: mi sono quindi convinto che esso non vada soppresso. Sono invece d'accordo quando si afferma che potrebbe nascere qualche problema sulla dizione: «... componenti di notevole contenuto tecnologico di rilevante complessità tecnica...». Chi stabilisce questo parametro? Potrebbero sorgere numerosi contenziosi, al riguar-

do. Si potrebbe indicare, prima della gara di appalto, che tipo di struttura si sta approntando, specificando se per quella struttura esistono i presupposti per applicare questo comma. Diventerebbe, insomma, una questione di tipo tecnico, il che - poi - mi sembra giusto, perchè i tecnici non dovranno semplicemente riscuotere le parcelle, ma dovranno anche assumersi responsabilità.

Si potrebbe anche trovare un altro meccanismo di garanzia posto a monte di tutto, in modo che non si creino equivoci. Sono però anche d'accordo sul fatto che non dobbiamo far dilagare i subappalti e questi elementi chiarificatori vanno inseriti nel testo, seguendo le logiche che hanno sotteso a tutta la nostra opera.

NERLI. Sono contrario all'emendamento 12.7 per motivi molto semplici. Abbiamo individuato l'esigenza di favorire i consorzi stabili e le riunioni verticali di imprese per quanto attiene alla realizzazione di lavori specializzati. Tra le altre cose, in un punto successivo del disegno di legge, si parla dell'obbligo da parte delle imprese che partecipano alle gare, di indicare le imprese con le quali istituiranno subappalti. Il comma 7 fa riferimento ad appalti e concessioni che abbiano per oggetto lavori di particolare complessità tecnica; si tratta dei casi in cui oltre all'opera prevalente vi è una forte incidenza di opere tecnologicamente complesse e avanzate. Mentre affermiamo che per il normale «subappalto» vi deve essere quanto meno un controllo, in modo che si sappia prima della realizzazione della gara chi avrà il subappalto, nel caso delle opere tecnologicamente complesse lo spirito del disegno di legge è di indirizzare il mercato verso la riunione di imprese. È proprio questa la *ratio* del comma 7: in presenza di una grossa porzione di lavoro tecnologicamente complesso, è opportuno prevedere la riunione verticale di imprese; l'impresa principale può associare nella gara un'altra impresa specializzata. Chiedo che il comma venga lasciato così com'è.

MAISANO GRASSI. Sarei dell'avviso di lasciare così com'è l'articolo 12 ed in particolare il comma 7, che mi sembra molto importante: sono, anzi, assolutamente contraria a sopprimerlo. Tutt'al più ritengo si potrebbe aggiungere la parola «documentata», nel punto che recita: «... di rilevante complessità tecnica...». In questo modo si potrebbe ovviare alla preoccupazione emersa da parte di chi si chiede come sia individuabile il fattore «complessità tecnica».

LIBERATORI. Sono d'accordo sul mantenimento dell'articolo 12 così come è. Sono però convinto che potrebbero emergere delle contestazioni circa le caratteristiche di alta tecnologia delle imprese. Condivido pertanto quanto ha affermato il collega Sartori: tali caratteristiche possono essere certificate sulla base del progetto.

BOSCO. Sono favorevole a mantenere l'articolo così come è.

In particolare, sono d'accordo con il senatore Nerli per quanto riguarda il comma 7, perchè si tratta di opere di notevole contenuto tecnologico. Quando affronteremo il problema del subappalto, parleremo delle opere di altro tipo.

PRESIDENTE. Presento l'emendamento 12.9, soppressivo del comma 1 dell'articolo 12 eccettuate le parole: «i consorzi di imprese di cui all'articolo 2602 del codice civile costituiti anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del medesimo codice». Questo emendamento è conseguenziale all'approvazione nella giornata di ieri dell'emendamento 11.2. Con la presentazione di tale emendamento, deve ritenersi assorbito l'emendamento 12.2.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Ritiro l'emendamento 12.1 e mi dichiaro favorevole agli emendamenti 12.4, 12.6, 12.8 e 12.9, ora presentato dal Presidente. Sono invece contrario agli emendamenti 12.5 e 12.7.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Sono contrario agli emendamenti 12.5 e 12.7.

Ritiro l'emendamento 12.8.

Esprimo parere favorevole sull'emendamento 12.9.

Per quanto riguarda gli emendamenti 12.4 e 12.6, mi riservo di riesaminare la questione.

NERLI. Inviterei il Ministro a riflettere sull'emendamento 12.6. Il comma 3 nella seconda parte afferma che: «... nelle categorie scorporate ciascuna mandante deve possedere i requisiti previsti per l'importo della categoria dei lavori che intende assumere...». L'emendamento in questione, invece, libera da questo vincolo. Mentre la prima parte dell'emendamento può essere accettata così come è formulata, avrei dei dubbi per la seconda parte, laddove si afferma che: «...Per le imprese assuntrici di lavori scorporabili la responsabilità è limitata all'esecuzione dei lavori di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale dell'impresa capogruppo», che è altra cosa rispetto a quello che sostiene la seconda parte del comma 3.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. È ulteriormente aggiuntivo!

NERLI. Si tratta di due cose diverse. Al limite, si potrebbe aggiungere al comma 3 la seconda parte dell'emendamento 12.6 del Governo.

Un'azienda che acquisisce una parte del lavoro scorporato deve essa stessa possedere i requisiti per poter effettuare quel lavoro, altrimenti non si comprenderebbe con che criteri glielo si possa affidare. L'emendamento 12.5, sul quale il relatore ha dato parere negativo, è stato ritenuto «eccessivo» perchè scoraggia la riunione di imprese: ma la riunione di imprese non può essere fatta tra «false» imprese. Al limite - ripeto - si può aggiungere al comma 3 del testo in esame la seconda parte dell'emendamento 12.6.

SARTORI. A me pare che il collega Nerli abbia toccato un punto delicato. Noi siamo tutti d'accordo, mi pare anche il Governo, che l'impresa debba possedere i requisiti previsti per i lavori che intende assumere; quindi può fare l'associazione e essere responsabile direttamente. Questo è il concetto; pertanto non possiamo usare formulazioni contraddittorie ed è importante che la sostanza di quello che vogliamo

dire emerga chiaramente. Deve essere cioè prevista l'iscrizione per il lavoro che si deve fare e la responsabilità diretta, con la corresponsabilità del capogruppo.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Riformulo l'emendamento 12.4 aggiungendovi il secondo periodo dell'emendamento 12.6, che conseguentemente ritiro.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento 12.4 nel testo riformulato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 12.9, da me presentato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 12.5.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 12.7.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 13:

Art. 13.

(Programmazione dei lavori pubblici)

1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, approvano, anche nell'ambito di documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, il programma dei lavori da eseguire nel triennio con l'indicazione dei mezzi stanziati o stanziabili. Il programma triennale prevede l'elenco dei lavori per settore; le priorità di intervento; il piano finanziario complessivo e per settore; i tempi di attuazione degli interventi. Nel programma sono inclusi, secondo un ordine di priorità, per tipologia di opere, solo i lavori di cui sia stato redatto almeno il progetto preliminare, per i quali siano stanziati o stanziabili le necessarie risorse finanziarie e la cui utilità sia accertata sulla base di una verifica delle esigenze cui i lavori devono corrispondere, delle caratteristiche generali degli stessi, della stima sommaria dei relativi costi, nonchè dei benefici economici e sociali conseguibili. Nel programma è data priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonchè al completamento di lavori già iniziati.

2. Il programma di cui al comma 1 predisposto dagli enti locali è redatto in conformità agli strumenti urbanistici previsti dalla legislazione vigente che, qualora gli enti locali ne siano sprovvisti, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso inutilmente tale termine, gli enti locali sono esclusi da

qualsiasi contributo o agevolazione dello Stato in materia di lavori pubblici fino all'adozione dei suddetti strumenti urbanistici.

3. Prima dell'adozione il progetto di programma di cui al comma 1 è reso pubblico mediante affissione nella sede degli enti di cui al medesimo comma 1 per almeno sessanta giorni consecutivi. Chiunque, durante tale periodo, può formulare sul programma osservazioni e proposte, sulle quali l'organo competente si pronuncia.

4. Le amministrazioni centrali e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, aventi rilevanza nazionale trasmettono al Ministero del bilancio e della programmazione economica i programmi entro il 30 aprile di ciascun anno.

5. Qualora l'esecuzione di un lavoro sia divisa in lotti, deve essere attestata dal responsabile del procedimento l'esistenza di un progetto definitivo dell'intera opera, che deve essere fruibile da parte del committente e comprendere l'articolazione temporale dei lotti e i finanziamenti necessari per pervenire al completamento dell'opera nell'arco di un triennio. I lotti devono costituire una parte funzionale dell'opera, come da dichiarazione del responsabile del procedimento.

6. Il Ministro dei lavori pubblici, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio decreto lo schema tipo di programma triennale di cui al comma 1.

7. Fatti salvi i casi di eventi imprevedibili o calamitosi che richiedano interventi urgenti ed indifferibili, le pubbliche amministrazioni erogatrici di finanziamenti non possono concedere finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche non ricomprese nei programmi di cui al presente articolo, o quando la richiesta non ne rispetti le priorità.

8. I soggetti di cui al comma 1 devono attenersi alle priorità indicate nel programma, salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da nuove disposizioni legislative.

9. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, unitamente al programma, trasmettono all'Autorità e all'Osservatorio dei lavori pubblici una relazione sull'efficienza, sull'efficacia, sull'economicità e sulla convenienza delle opere realizzate per le quali sia già stato effettuato il collaudo finale, anche sulla base della verifica dei benefici economici e sociali effettivamente conseguiti.

10. Ai programmi di cui al comma 1 e alle relazioni di cui al comma 9 è data pubblicità dall'Osservatorio dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 4, comma 17, lettera c).

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«1. I titolari dei lavori, anche nell'ambito di documenti programmatici già previsti dalla normativa vigente, adottano un programma triennale di lavori pubblici, aggiornabile annualmente, corredati almeno dal progetto preliminare e dall'indicazione dei mezzi finanziari all'uopo stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, nonché

disponibili utilizzando, in base alla normativa vigente, contributi o risorse di altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci. Nei programmi è data priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonchè al completamento dei lavori già iniziati.

2. Il programma prevede:

- a) l'elenco dei lavori per settore;
- b) l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati o disponibili ai sensi del comma 1;
- c) l'ordine di priorità nella realizzazione;
- d) la stima dei costi e dei benefici economico-sociali connessi ai lavori.

3. Il programma è modificabile, in dipendenza di eventi imprevedibili e calamitosi, di nuove disposizioni di rango primario o secondario emanate dallo stato o dalle regioni, nonchè di altri atti che modifichino le disponibilità finanziarie di cui al comma 1.

4. Il programma è inviato all'Osservatorio dei lavori pubblici.

13.1

IL RELATORE

Al comma 1, sostituire le parole: «mezzi stanziati o stanziabili», con le altre: «risorse stanziati o comunque disponibili».

13.2

NERLI

Al comma 1, sostituire la parola: «stanziabili», con le altre: «o delle risorse finanziarie disponibili».

13.3

MAISANO GRASSI

Al comma 1, aggiungere alla fine: «Il programma triennale viene aggiornato annualmente».

13.4

LIBERATORI

Al comma 2, sopprimere le parole da: «che, qualora», fino alla fine.

13.5

LIBERATORI

Sopprimere il comma 5.

13.6

GIUNTA

Sopprimere il comma 6.

13.7

GIUNTA

Il comma 9 è abolito.

13.8

LOMBARDI

FABRIS, *relatore alla Commissione*. L'articolo 13, a mio giudizio, non tiene conto del fatto che la programmazione nei comuni è fatta secondo una legge comunale e provinciale ed ha una cadenza temporale diversa da quella prevista da questo articolo. Non tiene inoltre conto del fatto che tutto è legato ad una serie di realtà economiche e finanziarie che dipendono dal Governo e che possono vanificare tutti i programmi che vengono fatti.

Per questi motivi ho elaborato l'emendamento 13.1, sostitutivo dell'intero articolo, che sintetizza i punti principali dell'articolo, tagliando una serie di imprecisioni presenti nell'articolo 13 così com'è.

NERLI. Signor Presidente, l'emendamento 13.2 praticamente si illustra da sè. Esso propone di sostituire le parole: «mezzi stanziati o stanziabili» con le altre: «risorse stanziare o comunque disponibili» perchè vi possono essere risorse disponibili ma non ancora stanziare perchè magari appostate in poste di bilancio che lo Stato trasferisce alle regioni.

MAISANO GRASSI. L'emendamento 13.3 ha praticamente la stessa *ratio* del 13.2.

LIBERATORI. Signor Presidente, il mio emendamento 13.4 propone di aggiungere alla fine le parole: «Il programma triennale viene aggiornato annualmente». Ciò si rende necessario per consentire agli enti previsioni in ragione dell'evoluzione della situazione politica e finanziaria.

L'emendamento 13.5 riguarda invece i piani regolatori. Si tratta di una materia ampiamente regolamentata ed estranea ai lavori pubblici, per cui chiedo che venga soppressa tutta la parte dell'articolo 13 ad essa relativa.

GIUNTA. L'emendamento 13.6 prevede la soppressione del comma 5. Il comma 5 è di difficilissima comprensione e non si capisce che cosa esso intenda per «intera opera».

L'emendamento 13.7 si propone invece la soppressione del comma 6.

LOMBARDI. L'emendamento 13.8 si illustra da sè.

NERLI. Chiedo al relatore di ritirare l'emendamento 13.1. Ritengo che lo sforzo di sintesi sia sempre encomiabile, ma noto che da questa riformulazione dell'articolo 13 non risulterebbero una serie di modifiche introdotte dalla Camera che penso debbano rimanere; dico ciò, salvo che non si sia effettuata un'operazione di trasposizione di queste norme in un'altra parte del provvedimento, che però comporterebbe anche un allungamento dei tempi del nostro lavoro.

Non sono favorevole all'approvazione dell'emendamento 13.5, presentato dal collega Liberatori, perchè il comma 2 non afferma che il programma è redatto dagli enti locali in conformità ai piani regolatori generali, ma in conformità agli strumenti urbanistici. Non si obbliga a predisporre entro un anno i piani regolatori generali, ma ad adottare gli strumenti urbanistici necessari ad inquadrare le opere programmate. Non solo credo che quanto previsto sia necessario, ma ritengo che andrebbe rafforzato, perchè mi sembra sia una contraddizione in termini finanziare opere per lavori che riteniamo debbano essere comunque effettuati avendo per di più le risorse disponibili, e non prevedere strumenti urbanistici formalmente e regolarmente adottati dagli enti locali; così come mi sembra anche necessario porre un limite e scoraggiare gli enti a programmare opere che non abbiano il crisma formale degli strumenti urbanistici adottati. In questo comma, infatti, si prevede una sorta di punizione per chi non adotta gli strumenti urbanistici: l'impossibilità di essere destinatari di finanziamenti. Mi sembra che sia una giusta e necessaria previsione. Se accogliessimo invece l'emenamento 13.1, sarebbe eliminata una norma che ritengo essenziale.

È anche evidente che, una volta adottata una linea di superamento degli appalti per lotti funzionali, la norma contenuta nel comma 5 dell'articolo 13 deve rimanere; quindi, non potrebbe essere accolto l'emendamento 13.6, presentato dal senatore Giunta. Approfitando della presenza del Ministro, vorrei fare un esempio molto semplice: mi riferisco alla futura strada che andrà da Grosseto fino a Fano. Verrà finanziata solo su progetti esecutivi definitivi: verranno predisposti i progetti esecutivi di tutta l'opera e, a mano a mano che arriveranno i relativi finanziamenti, si definiranno gli appalti per lotti, pur ricomprendendoli in un'ottica complessiva. In questo modo si evita che possano realizzarsi finanziamenti per lotti successivi e funzionali, rischiando così di incorrere nuovamente in situazioni che abbiamo esaminato nel Comitato paritetico.

Ritengo che l'articolo 13, al di là di qualche modifica di carattere formale, andrebbe lasciato nella sua forma attuale.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Intendo riferirmi all'intervento del collega Nerli. Ritengo inconcepibile che un comune possa predisporre un programma di lavori prescindendo dagli strumenti urbanistici: è un qualcosa cui non posso nemmeno pensare, perchè non fa parte della mia mentalità.

MAISANO GRASSI. Ma nella realtà il 99 per cento dei comuni è sprovvisto di un piano regolatore.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Lo strumento urbanistico ha vigenza di legge. I sindaci, almeno dalle nostre parti, sono regolarmente «convocati» dai pretori solo perchè una finestra è più larga del previsto o magari perchè si è sbancato un mucchio di ghiaia. È un tipo di mentalità che risente anche di queste situazioni. Ma comprendo che l'Italia è grande e possono esistere situazioni diverse; sono anche pronto ad inserire il secondo comma dell'articolo 13 nella mia riformulazione,

perchè mi rendo conto che ha senz'altro un appetto positivo: quello sanzionatorio; se non si ottempera a certe incombenze, vi è una sanzione. Sono parlamentare da sei anni e ogni anno ho votato un provvedimento con il quale si prorogava di un ulteriore anno il tempo necessario agli enti locali per dotarsi degli idonei strumenti urbanistici. A questo punto, stanco di essere preso in giro, ho maturato una convinzione: chi finora non ha predisposto un piano regolatore, non lo farà mai.

ANGELONI. In questo modo, però, quanto meno non vengono erogati finanziamenti!

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Infatti convengo su questo aspetto positivo. Potrei inserire nel mio emendamento 13.1 un comma 3-bis, nel quale potrei riportare esattamente il contenuto del comma 2 dell'articolo 13.

Sulla questione relativa al contenuto del comma 5 sono francamente perplesso, perchè se pensiamo al progetto di un'autostrada, ammesso che si debba effettuare la progettazione di tutti i lotti di cui sarà composta e che sia possibile prevedere di costruirla entro tre anni, qualcuno dovrà porsi il problema dei tempi di finanziamento dei lavori: non mi sentirei di prevedere dei limiti che si rivelino poi inadeguati. Ricordo, poi, che vi sono anche situazioni in cui eseguire un'opera nell'arco di tre anni è realmente impossibile.

Cercando di individuare e comprendere lo spirito con cui la Camera ha apportato modifiche al testo originario, sarei disponibile a recepire il contenuto del comma 5, escludendo l'aspetto temporale relativo al triennio, che secondo me potrebbe non essere rispettato.

NERLI, Vorrei invitare i colleghi ad operare un'attenta riflessione su quanto sto per dire. Questa Commissione, il Governo - ed al riguardo, anzi, vorrei sentire il parere del Ministro - e lo stesso Comitato paritetico hanno ribadito con forza un principio: bisogna incentivare la programmazione delle opere pubbliche e questo, in parte, è legato alle normative sul sistema delle imprese e alle normative di controllo, tant'è vero che si vanno a costituire l'Autorità e l'Osservatorio. Il Ministro, in tante occasioni, ha sottolineato come una delle grandi innovazioni di questo provvedimento sia l'invito alla programmazione, il vincolo dell'ente, della stazione appaltante pubblica a programmare, perchè questo viene considerato l'unico modo per tentare di incanalare l'attività di tutti i soggetti pubblici e privati entro una serie di norme, di regole, la cui applicazione possa anche essere controllata.

L'articolo 13 rimanda anche agli obblighi che gli enti hanno nei confronti dell'Autorità, dell'Osservatorio; inoltre, il Ministro dei lavori pubblici definisce con proprio decreto lo schema tipo di programmazione triennale; non capisco come si faccia a ritenere questo punto un semplice orpello. Si tratta di creare il corollario necessario affinché gli enti operino con trasparenza, attraverso piani programmati, visibili e controllabili da tutti. La *ratio* dell'articolo 13 mi sembra proprio questa ed in tal senso mi appello al relatore ed al Ministro, considerato che

tutti noi, in questi mesi, abbiamo ribadito che avrebbe dovuto costituire la grande novità del provvedimento in esame.

Invito quindi il relatore a ritirare l'emendamento 13.1.

MAISANO GRASSI. Il comma 5 dell'articolo 13 è proprio uno dei punti fondamentali. Ci siamo trovati tutti d'accordo sul fatto che un'opera deve essere programmata interamente nei tempi, nei modi e nei finanziamenti. È un assunto che va messo a fondamento della nuova legge e non certo soppresso. Per questo mi associo al senatore Nerli nell'invitare il relatore a ritirare l'emendamento 13.1.

SARTORI. Invito la Commissione a bocciare tutti gli emendamenti a questo articolo 13, in quanto mi sembra uno dei pochi articoli chiari e precisi nella formulazione e nelle intenzioni.

Vorrei invitare il relatore Fabris a visitare un'isola, forse tra le più belle d'Italia, Ischia, dove esistono 2.600 abusi edilizi, un'isola che non solo non ha piano regolatore ma nella quale si costruisce in 48 ore. Credo che se vogliamo cambiare le cose è necessario dare un segno di svolta, e questo lo si può fare con delle intenzioni e dei discorsi chiari. Mi pare che l'emendamento 13.1 del relatore non abbia certo il pregio della chiarezza.

GIUNTA. Condivido tutto quello che ha detto il collega Nerli, ma mi si deve chiarire che cosa si intende con il concetto di «intera opera». In un triennio è impensabile in molti casi realizzare un'intera opera.

LOMBARDI. A me pare che l'articolo 13 comprenda principi condivisibili, ma formulati con un'eccessiva rigidità che crea difficoltà a rendere effettivi questi principi. Che le amministrazioni, specialmente comunali, debbano avere a disposizione gli strumenti a monte necessari per programmare adeguatamente, non ci sono dubbi ed io sarei per accogliere questa novità ponendo però dei limiti di tempo più accettabili. È vero che la maggior parte dei comuni non ha il piano regolatore, ma è anche vero che un piano regolatore non si fa facilmente e rapidamente. A me pare che sia giusto che il territorio del paese sia la risultante del *puzzle* formato dai piani regolatori di tutti i comuni in cui è suddiviso ed è giusto che le opere vengano programmate ed individuate sul piano regolatore ed anche sulla base delle priorità, annualmente o pluriannualmente. Non si può però irrigidire tanto la normativa da introdurre, perchè si rischierebbe di bloccare tutto; ci deve essere un periodo intermedio in cui certi concetti e certe necessità vengano rodiate e sperimentate. Auspicio perciò che vengano ammorbidite le rigidità di cui ai commi 5 e 6 di questo articolo.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Sono contrario alla predisposizione da parte dei comuni di programmi di lavori che non tengano conto degli strumenti urbanistici. Sono favorevole ad inserire il comma 2 dell'articolo 13, nonchè la prima parte del comma 5 (fino alle parole «intera opera»), nell'emendamento 13.1.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT SSA MARISA NUDDA