

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

### 37° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 1993

Presidenza del Vice Presidente FABRIS  
indi 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 di mobilità» (1043), d'iniziativa del senatore Senesi e di altri senatori

**(Seguito della discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE

— FABRIS (DC), relatore alla Commissione Pag. 2, 5  
8 e passim

— FRANZA (PSI) ..... 14, 23

BOSCO (Lega Nord) ..... 5, 6, 12 e passim

GIOVANNIELLO (DC) ..... 5, 10, 11

GIUNTA (Repubb.) ..... 19

LIBERATORI (PSI) ..... 4, 13, 22

LOMBARDI (DC) ..... 4, 12, 19

MAISANO GRASSI (Verdi-La Rete) . 6, 7, 9 e passim

MERLONI, ministro dei lavori pubblici ..... 8, 14,  
19 e passim

NERLI (PDS) ..... 6, 7, 11 e passim

SARTORI (Rifond. Com.) ..... 7, 11, 14 e passim

ZAMBERLETTI (DC) ..... 7, 9, 10

**Presidenza del Vice Presidente FABRIS**

*I lavori hanno inizio alle ore 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 di mobilità**» (1043), d'iniziativa della senatrice Senesi e di altri senatori  
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

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

Riprendiamo la discussione sugli articoli del disegno di legge n. 1294, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Passiamo all'esame dell'articolo 17. Ne do lettura:

**Art. 17.***(Incentivi per la progettazione)*

1. Sui progetti esecutivi dei lavori, o su parti di essi, redatti direttamente dagli uffici tecnici dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, è computata, al momento dell'approvazione, una quota non superiore all'uno per cento del costo preventivato dell'opera, da destinare alla costituzione di un fondo interno da ripartire tra il personale dell'ufficio tecnico del soggetto appaltante.

2. Le modalità di ripartizione del fondo sono definite, sulla base dei criteri generali individuati nel regolamento di cui all'articolo 3, comma

2, in sede di contrattazione collettiva decentrata ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

3. Le somme occorrenti ai fini di cui al comma 1 sono prelevate sulle quote degli stanziamenti annuali riservate a spese di progettazione ai sensi dell'articolo 15, comma 7, ed assegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa o ad apposita voce del bilancio dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2.

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sopprimere l'articolo.*

17.1 PUTIGNANO

*Sopprimere l'articolo.*

17.2 BOSCO, CAPPELLI

*Al comma 1, aggiungere dopo le parole: «progetti esecutivi» le seguenti parole: «e sui progetti preliminari e definitivi».*

17.3 MAISANO GRASSI

*Al comma 1, dopo le parole: «comma 2» aggiungere le parole: «e 3».*

17.4 MAISANO GRASSI

*Aggiungere alla fine del comma 1, dopo la parola: «appaltante» le seguenti parole: «per la progettazione e la direzione dei lavori».*

17.5 MAISANO GRASSI

Ricordo che la Commissione bilancio ha espresso parere contrario sull'articolo 17, poichè esso determinerebbe maggiori oneri correnti a carico dei comuni ed interferirebbe in materia sottoposta a contrattazione, alterando l'equilibrio nel trattamento economico tra i dipendenti degli enti locali.

Al di là di qualunque giudizio sul merito del parere, la Commissione deve decidere se prenderne atto ed accogliere di conseguenza gli emendamenti soppressivi che sono stati proposti. In alternativa, potremmo richiedere alla Commissione bilancio un riesame del proprio parere.

LOMBARDI. Credo che questo articolo non interferisca sulla finanza locale e non intacchi, dal punto di vista sostanziale, per quanto riguarda il valore degli emolumenti dei pubblici dipendenti, l'autonomia decisionale degli enti locali. Si tratta invece di una normativa indispensabile per consentire finalmente agli enti locali dotati di apparati tecnici che abbiano un minimo di interesse e di impegno di sopperire alla progettazione e alla direzione dei lavori. Chiaramente non si può pretendere che ciò venga fatto nel contesto di un ordinamento che attualmente vede alcune differenziazioni tra livelli retributivi di personale tecnico e amministrativo, laddove ci si riferisca alla particolare responsabilità che compete a coloro che prestano un'opera di progettazione.

L'articolo mira a conseguire una grande risorsa umana per il comune, che addirittura va a guadagnare sulle spese generali, limitandosi a sottrarre una spesa da distribuire ai tecnici progettisti e ai direttori dei lavori interni minima rispetto a quanto dovrebbe pagare ad un professionista esterno. Senza contare, poi, che sicuramente moltissime opere rientrano più che altro nella categoria delle manutenzioni. Evidentemente la possibilità di eseguire progettazioni e direzione dei lavori con maggiore convinzione di causa è un altro beneficio a favore dei comuni.

Sono sicuro che questa norma debba essere mantenuta. D'altra parte nel corso delle audizioni svolte dal Comitato paritetico è emerso che questo è un problema avvertito sia a livello di enti che a livello di personale. Credo di non dire nulla di strano affermando che la perequazione indiscriminata delle forme di retribuzione del personale degli enti pubblici e dello Stato si è risolta in un errore. Tale perequazione prevedeva un avanzamento anticipato di carriera per i progettisti o per altri soggetti tecnici che vantavano particolari specializzazioni; in alternativa si prevedeva l'erogazione di percentuali sulle prestazioni specifiche di carattere prettamente tecnico. Tale ultima previsione fu eliminata arrecando così un gravissimo danno alla qualificazione professionale e rendendo sempre più difficile la progettazione interna da parte degli uffici tecnici degli enti pubblici.

A mio parere l'articolo al nostro esame non solo non danneggia i tecnici, ma incentiva la professionalità all'interno delle amministrazioni pubbliche. Sappiamo che generalmente l'incidenza delle spese di progettazione si attesta intorno al 10 per cento. Nel caso di progettista interno l'ente pubblico riuscirebbe ad attestarsi su una percentuale dell'1 per cento.

Propongo pertanto di chiedere alla 5ª Commissione un riesame del parere affinché gli enti locali e lo Stato possano finalmente sfruttare in modo adeguato la professionalità dei tecnici loro dipendenti; solo in questo modo le amministrazioni pubbliche potranno disporre di uffici tecnici funzionali che siano in grado di redigere i progetti necessari. A mio parere una migliore professionalità all'interno delle pubbliche amministrazioni è comunque auspicabile.

LIBERATORI. Concordo pienamente con le affermazioni del senatore Lombardi. Il parere espresso dalla 5ª Commissione non fa che ripercorrere la solita strada per quanto concerne le amministrazioni

pubbliche. Troppo spesso infatti in tali amministrazioni non si fa alcuna differenza tra i diversi gradi di professionalità e di impegno. Si tratta di piccoli incentivi che però rappresentano un sostanziale risparmio per la pubblica amministrazione: il costo dell'incentivo al progettista interno si attesta sull'1 per cento dell'importo globale dell'opera; si tratta perciò di un sostanziale risparmio, non di un nuovo onere. La 5ª Commissione ha invece parlato di un nuovo onere ma non capisco su cosa abbia fondato il suo parere.

Mi associo perciò nella richiesta di proporre un riesame del parere alla Commissione bilancio e colgo questa occasione per fare una precisazione: gli uffici tecnici non dovranno dotarsi di nuovo personale, ma si limiteranno ad utilizzare pienamente il personale potenziale di cui attualmente dispongono. Questo è ovvio anche perchè esiste una legislazione che impedisce nuove assunzioni. Si tratta perciò soltanto di ottenere una produttività diversa e superiore dagli uffici tecnici esistenti.

GIOVANNIELLO. Anch'io concordo con le considerazioni svolte dal senatore Lombardi, ma intendo fare un'ulteriore osservazione. È stata auspicata la qualificazione della pubblica amministrazione; è stato ricordato che i comuni sono i maggiori centri di spesa; è stato detto che nell'ambito degli uffici tecnici del Ministero dei lavori pubblici devono operare persone altamente qualificate; è stato ribadito che l'opera di questi soggetti deve essere incentivata per raggiungere il maggior grado di professionalità possibile; se tutte queste affermazioni sono vere allora a mio parere è troppo limitativo prevedere l'1 per cento dell'importo globale dell'opera quale costo dell'incentivo al progettista interno. È infatti opportuno compensare adeguatamente questi pubblici funzionari, trattandoli come qualsiasi altro libero professionista, con l'esclusione dei costi di impresa che ovviamente ricadranno sulla pubblica amministrazione. A mio parere perciò non dobbiamo limitarci a chiedere che il testo dell'articolo sia mantenuto, ma dobbiamo insistere affinché sia ulteriormente migliorato.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Il senatore Pavan ha chiarito privatamente alcuni aspetti del problema. È stato precisato che la percentuale che si mette a disposizione degli enti pubblici non deve comunque alterare l'equilibrio contrattuale: il progettista interno potrà ottenere l'incentivo solo se questo è previsto per contratto.

BOSCO. La mia voce si leva come una nota stonata in questa Commissione. Infatti concordo sostanzialmente con il parere espresso dalla 5ª Commissione e preciso che la competenza non si compra in nessun caso, ma si conquista sul mercato. Attraverso gli incentivi non si ottiene mai una maggiore professionalità; chi vuole essere competitivo deve assoggettarsi alle regole del mercato. Incentivando gli uffici tecnici delle pubbliche amministrazioni rischiamo quindi di rendere ancora più elefantiaica una struttura che deve invece essere snellita.

Con il provvedimento al nostro esame non si chiede solo una maggiore professionalità ma anche e soprattutto una maggiore responsabilità. È questo il nocciolo del problema degli appalti. Fino ad

oggi il professionista, che era sempre amico di qualcuno, chiedeva di avvalorare determinati preventivi soltanto per accedere a quei lavori; si ottenevano poi quei risultati noti a tutti che troppo spesso si identificavano con la decuplicazione dei costi preventivati. Dobbiamo perciò chiedere maggiore responsabilità e maggiore competenza, ma quest'ultima può essere conquistata solo sul mercato. Non possiamo confidare ciecamente in uffici tecnici che devono comunque obbedire alle direttive imposte dall'amministrazione cui fanno capo.

Ribadisco quindi il mio pieno accordo al parere espresso dalla 5ª Commissione.

NERLI. Ne abbiamo già discusso ed inviterei il senatore Bosco a ragionarci con maggiore serenità. Non vedo una contraddizione fra l'esigenza, stabilita dalla legge, di creare un circuito caratterizzato da una maggiore trasparenza nei rapporti tra l'amministrazione e i professionisti esterni affinché si ripartiscano le responsabilità per i diversi ruoli, e la volontà di favorire la crescita della concorrenza tra i progettisti al fine di aumentare la qualità del prodotto intellettuale. La necessità di favorire una qualificazione dei propri apparati tecnici vale sia per la pubblica amministrazione sia per l'impresa privata. Necessaria è anche una moderata incentivazione, poichè in assenza di questa anche la produttività rischia di diventare un concetto distorto.

Non dico che quello proposto è l'unico strumento per conseguire una maggiore qualità del prodotto intellettuale, anche perchè riguarda soltanto un segmento della pubblica amministrazione; ma certo è uno degli strumenti realizzabili. Non vorrei si facesse questa distinzione netta, proprio perchè la legge sul pubblico impiego e i contratti degli ultimi anni hanno introdotto principi di incentivazione alla produttività. E questi principi debbono essere gestiti non perseguendo una sorta di neoegualitarismo, che sarebbe un errore grave. Pensare che negli attuali uffici tecnici i professionisti che lavorano per la pubblica amministrazione possano essere incentivati ad elevare la propria attività progettuale che già oggi esiste non è un errore.

BOSCO. Non sono progettisti, sono degli esecutori.

MAISANO GRASSI. Non è sempre così.

NERLI. In Italia non tutte le pubbliche amministrazioni sono uguali, non tutti gli enti locali, non tutte le USL lavorano allo stesso modo. Non è vero che è impossibile qualificare questa attività. Certo, sono d'accordo che pensare a questo fondo di incentivazione come alla panacea, alla risposta a tutti i problemi degli uffici tecnici delle amministrazioni locali non è possibile. È uno strumento, sufficiente o meno non lo so: si tratta di ragionarci sopra verificandone gli effetti anche alla luce della legge sul pubblico impiego che ha introdotto il rapporto di lavoro di natura privatistica. Inviterei quindi il senatore Bosco a riflettere ulteriormente su questa proposta.

Per quanto riguarda il parere contrario della 5ª Commissione, lo ritengo privo di fondamento in quanto la norma in questione fa risparmiare denaro alla pubblica amministrazione.

SARTORI. Il senatore Nerli ha già sintetizzato la mia posizione. Anch'io credo che il parere della 5ª Commissione non sia fondato poichè l'unico risultato evidente della normativa in esame è che si risparmierà del denaro pubblico. Mi sembra anzi che la 5ª Commissione sia uscita dai binari della propria competenza, formulando delle considerazioni di merito, come credo non fosse suo compito.

Vorrei poi precisare che con il testo dell'articolo 17 si introduce una facoltà e non un obbligo: questo è già un elemento in più e non certo in meno. Sappiamo tutti che anche oggi molte amministrazioni, pur essendo dotate di uffici tecnici, hanno scelto, perchè oberate di lavoro o per altri motivi, di far fare le progettazioni all'esterno. Non cambierà molto, penso, ma forse proprio l'incentivazione che prima non esisteva potrà indurre ad un maggiore impegno in tal senso. Sono convinto anch'io che esistono amministrazioni che hanno tecnici preparatissimi, ma ci sono anche situazioni ben diverse: non si può generalizzare e questo articolo va proprio nel senso di evitare generalizzazioni.

Non sono d'accordo con quanto dice il senatore Giovanniello: non si può paragonare la tariffa dei professionisti della pubblica amministrazione con quella degli operatori esterni, poichè questi ultimi se non hanno lavoro ne rispondono in prima persona, mentre chi fa parte della pubblica amministrazione è pur sempre garantito. Penso che quella del 2 per cento sia la percentuale più giusta e costituisca la migliore sottolineatura al discorso che stiamo portando avanti.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Mi è parso di capire che la maggioranza della Commissione sia dell'opinione di insistere presso la Commissione bilancio per richiedere una rimediazione del parere, fermo restando che in caso di conferma noi ci riserviamo di informare la Presidenza del Senato, magari proseguendo l'esame non più in sede redigente.

ZAMBERLETTI. C'è il pericolo che l'incentivazione alla progettazione interna, che condivido, possa essere elusa utilizzando l'impresa per la formazione reale dei progetti. Allora, se è necessaria una rimediazione, facciamola sul serio. C'è pericolo che l'amministrazione non sia in grado di progettare (ma non lo ammette, proprio perchè non si vuole perdere l'incentivazione) e magari scelga di delegare la progettazione alle imprese, il che costituirebbe l'errore più grave.

MAISANO GRASSI. L'impresa infatti procede autonomamente alla progettazione.

ZAMBERLETTI. L'impresa è legata alla pubblica amministrazione anche dal contratto di appalto. Bisogna perciò creare una garanzia che impedisca di delegare la progettazione alle imprese.

NERLI. Stiamo stabilendo una netta divisione tra progettazione ed esecuzione.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè la maggioranza della Commissione si è espressa in tal senso, chiederemo alla 5ª Commissione un riesame del parere espresso. In attesa di un nuovo parere, accantoniamo l'esame dell'articolo 17.

Passiamo all'esame del seguente emendamento:

*Dopo l'articolo 17, inserire il seguente:*

«Art. 17-bis.

*(Appalti di servizi per lo svolgimento delle attività inerenti ai lavori pubblici)*

1. L'appalto di servizi per lo svolgimento di prestazioni di assistenza ai compiti di stazione appaltante è ammesso solo per l'esecuzione di interventi determinati e caratterizzati da particolare complessità, cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte, previo parere favorevole dell'Autorità. All'appaltatore di servizi si applicano i divieti di cui al comma 7 dell'articolo 10, e, per il relativo affidamento, si applicano le disposizioni di recepimento della normativa comunitaria in materia.

2. Gli appalti di servizi hanno per oggetto l'attuazione di tutte o di alcune delle seguenti prestazioni:

a) l'attuazione delle operazioni necessarie per l'acquisizione degli elementi tecnici indispensabili per progettare, nonché di quelle necessarie ad occupare ed acquisire le aree e gli immobili occorrenti per la realizzazione delle opere e dei lavori;

b) la predisposizione della progettazione ovvero delle procedure per gli affidamenti degli incarichi professionali ai progettisti;

c) la predisposizione degli atti necessari per l'acquisizione dei pareri, delle autorizzazioni e dei nulla osta inerenti ai lavori da realizzare e l'assistenza alle conferenze di servizi;

d) l'assistenza per l'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori in tutte le fasi del contratto d'appalto, fino al collaudo.

3. L'appalto di servizi deve indicare, a pena di nullità, i lavori oggetto dell'affidamento, le fonti di finanziamento dei lavori, la quantificazione del corrispettivo per le prestazioni affidate nonché le modalità del suo pagamento, le condizioni di risoluzione del contratto.

4. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, sono individuate le modalità per la determinazione dei corrispettivi in relazione ai diversi contenuti dell'affidamento».

17.0.1

IL GOVERNO

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Il Governo ha presentato l'emendamento 17.0.1, tendente ad inserire dopo l'articolo 17 un articolo che era stato soppresso dalla Camera dei deputati. Tale articolo fa riferimento agli appalti di servizi per lo svolgimento delle attività



inerenti ai lavori pubblici. Vorrei chiarire alla Commissione per quali ragioni il Governo ha deciso di riproporre al Senato ciò che la Camera ha soppresso.

Per i lavori pubblici abbiamo previsto una netta separazione tra progettazione ed esecuzione. Contrariamente a quanto stabilito in alcune norme della Comunità europea è stato escluso il *general contractor*, cioè la possibilità di attuare il lavoro con ogni mezzo, soprattutto per quanto concerne i lavori specifici o di grande rilevanza.

Dobbiamo però riconoscere che nel nostro paese sussistono numerosi problemi poichè le amministrazioni a volte non solo non sono in grado di progettare, ma non sono neppure in grado di gestire un lavoro di notevole complessità. È sufficiente fare un solo esempio: è il «Consorzio Venezia» che gestisce gli studi di fattibilità, i progetti di massima e quelli esecutivi relativi a un problema importante come quello del recupero e della salvaguardia della città di Venezia.

È indispensabile varare una legislazione che preveda tutte le possibilità o comunque predisporre un *general contractor*. Ho sempre ripetuto queste affermazioni, come si può verificare leggendo il testo originario del provvedimento predisposto dal Governo. Il discorso è ancora aperto: nel momento in cui ha predisposto la nuova normativa sugli appalti il Governo ha scelto di adottare questa soluzione, ma ciò non esclude la possibilità di percorrere altre strade. A mio parere però la legislazione risulterà carente se non prevederà la possibilità che lo Stato o le pubbliche amministrazioni possano affidare ad altri soggetti la gestione di un problema estremamente complesso.

Per tutti questi motivi il Governo ha presentato l'emendamento 17.0.1. Trattandosi di una questione così importante sarebbe forse opportuno accantonare l'esame dell'emendamento, congiuntamente all'articolo 17, per riflettere meglio. Ripeto ancora una volta che non sempre le amministrazioni pubbliche sono in grado di progettare e di gestire un'operazione estremamente complessa. Certo si potrebbe affermare che ogni singola fase dell'operazione deve essere regolamentata per legge. In questo caso però, pur riconoscendo la fondatezza di tale obiezione, preciso che è necessario approvare una legge apposita, come appunto avvenne per la città di Venezia.

Ritengo che nell'ambito di una legge-quadro sugli appalti non possa essere trascurato un problema di tale rilevanza.

Vorrei inoltre precisare che il *general contractor* non deve essere riferito soltanto a colui che gestisce l'opera ma anche a colui che si occupa del progetto e dell'esecuzione dell'opera medesima. Nel testo al nostro esame invece l'appalto di servizi fa riferimento soltanto alla gestione dell'opera, cioè alla parte generale di fattibilità e di progettazione, escludendo l'appalto.

MAISANO GRASSI. Il *general contractor* normalmente si occupa della progettazione e dell'esecuzione dei lavori.

ZAMBERLETTI. Il tema introdotto dal Ministro è obiettivamente molto interessante e non credo che sia possibile esaurire l'argomento in tempi brevi. Indubbiamente la concessione di servizi, già nota al nostro

ordinamento, è stata fonte di guai infiniti ed ha impedito l'affermarsi di figure diverse: la concessione di servizi è infatti conflittuale con la figura del *general contractor*. Per comprendere la differenza tra le due figure ricordo che il *general contractor* è colui che, a fronte di un oggetto determinato dall'amministrazione, si occupa del progetto e dell'esecuzione di un'opera. Però il *general contractor* fa la gara con altri soggetti sulla base del confronto dei prezzi, della qualità e così via. La concessione di servizi non offre queste possibilità: è un rapporto fiduciario che dà a qualcuno la possibilità di realizzare un'opera, sia pure tramite l'appalto. Tale procedura, però, non mi consente di verificare i costi in partenza. Ed infatti, la storia della concessione di servizi è fatta di opere che fin dall'inizio non si sapeva quanto sarebbero costate. La concessione di servizi è una figura tipicamente italiana, sconosciuta sul mercato internazionale delle opere pubbliche, nata nella considerazione che la nostra pubblica amministrazione non fosse in grado di progettare e di organizzare simili lavori.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Si parla dell'appalto del servizio e non della concessione.

ZAMBERLETTI. In realtà, anche l'appalto del servizio non consente di conoscere preventivamente il costo globale del pacchetto, che è quello che più interessa. Può accadere che si faccia pagare meno il servizio e tre volte di più l'opera. Tale sistema poteva avere un senso certamente nel periodo della storia nazionale nel quale le partecipazioni statali sviluppavano un'azione supplente dell'amministrazione; ma nel momento in cui il sistema delle partecipazioni statali sta andando alla privatizzazione, preferirei l'introduzione della figura del *general contractor*, che permette di far gareggiare le offerte relative al costo globale dell'opera e non solo quelle relative alla sua realizzazione.

Condivido la preoccupazione del Ministro circa la necessità che la legge preveda uno strumento da utilizzare per le grandi opere pubbliche. Il Ministro ha perfettamente ragione e quindi dobbiamo imboccare una delle due strade, poichè in caso contrario non avremo mai delle opere complete: il nostro continuerà ad essere un paese che realizza soltanto piccole opere pubbliche. Pertanto una rimediazione sulla proposta del Ministro è necessaria. Io propendo per il *general contractor*, anche facendo riferimento alla direttiva CEE: questo è l'unico sistema che ci permette di conoscere i costi reali fin dalla fase concorrenziale, in modo da confrontare non servizi ma realizzazioni di opere. Se la Commissione decide, però, di non imboccare la strada del *general contractor*, si può senz'altro aderire alla proposta del ministro Merloni, specie nella considerazione che un'impresa normale non sarà mai in grado di realizzare, con il sistema attuale, le opere pubbliche di cui stiamo parlando.

GIOVANNIELLO. Sono d'accordo con la proposta del Ministro di reintrodurre questo articolo che la Camera ha soppresso. Ritengo però che, con tutte le precauzioni necessarie e nella considerazione di quanto detto dal senatore Zamberletti circa il rischio che il nostro paese non abbia operatori in grado di svolgere queste mansioni e di agevolare

senza malizia la costruzione di opere pubbliche, l'elenco indicato al comma 2 del testo governativo dovrebbe essere logicamente invertito. In altre parole, vorrei una elencazione di ciò che è proibito fare con l'appalto di servizi, consentendo tutto il resto. Soltanto così non avremo bisogno di approvare delle leggi ogniqualvolta servirà una grande opera pubblica, bloccando l'ammodernamento che può derivare dalla fantasia e dalla pulizia morale della nuova pubblica amministrazione della nuova Repubblica.

NERLI. L'argomento richiede senz'altro una discussione approfondita. Concordo con il Ministro, ma penso sia più opportuno accantonare questo argomento per riprenderlo in un altro momento; oserei dire in un'altra legge, in quanto la questione del *general contractor* andrebbe meglio meditata, anche in relazione alla legge n. 142 del 1990. Credo infatti che l'ipotesi che viene presentata - e che non condivido: da qui la richiesta di ritiro e di approfondimento in altra sede - contrasti con lo spirito della legge n. 142 in quanto non tiene conto della possibilità già offerta agli enti locali di dotarsi di strumenti in grado di rispondere a simili esigenze. La legge n. 142 prevede infatti la formazione di società miste, pubbliche e private, per affrontare particolari questioni. In molte città tali società sono nate per la creazione dei parcheggi, per la costruzione di depuratori e di impianti per il riciclaggio dei rifiuti solidi urbani.

GIOVANNIELLO. Anche per la tutela delle zone archeologiche.

NERLI. Insomma, la pubblica amministrazione, sulla base del codice civile e della legge del 1990, può sopperire alle sua eventuale carenza di capacità tecnico-organizzative, qualora ritenga di scegliere strade diverse da quelle normali per l'affidamento dei lavori.

Con questa ipotesi invece si realizza una situazione molto semplice: con il denaro pubblico si affida a privati un appalto di servizi, vale a dire la decisione futura perchè di questo si tratta - in ordine all'acquisizione degli elementi tecnici per poter progettare l'opera, per individuare l'area, e mi fermo qui. Chi utilizza questa ipotesi, più che recuperare uno scarto di capacità tecnico-organizzative che non ha, applica strumenti che già esistono.

Un'altra questione che richiede una discussione ben più ampia di quella di oggi è l'adozione di una figura di *general contractor* che rispetti effettivamente la concorrenza. Soltanto così avremmo rispettato lo spirito della legge n. 142. Per tutti questi motivi chiedo al Ministro di ritirare il suo emendamento.

SARTORI. Anche io volevo esprimere delle perplessità sull'emendamento del Governo. Del resto, non so se lo stesso ministro Merloni sia pienamente convinto di quanto sta proponendo, specie dopo aver ascoltato il collega Zamberletti sottolineare come nella storia italiana questo meccanismo sia stato una delle cause più forti degli avvenimenti che sono sotto gli occhi di tutti. Credo che ci troviamo di fronte ad una serie di equivoci: qui si parla di interventi determinanti caratterizzati da particolare complessità. Non possiamo però dimenticare che viviamo in

Italia e che quindi in questo articolato qualcuno potrebbe far rientrare anche una semplice strada. Si rischia di far rientrare dalla finestra ciò che questo disegno di legge sta tentando di far uscire dalla porta.

Concordo con il collega Zamberletti circa la descrizione del *general contractor*; anche io credo che questa figura sia convincente e che debba essere attentamente studiata. Dobbiamo però ricordare che in Italia non siamo abituati a figure di questo tipo. Certo il *general contractor* offre notevoli garanzie poichè qualsiasi struttura, dopo aver stabilito ciò che intende realizzare, ricorre a questa figura per ottenere un complesso di servizi, progettazioni e opere che soddisfino le relative esigenze.

Il ministro Merloni ha ricordato la normativa concernente la città di Venezia. A mio parere questo problema dovrebbe essere approfondito perchè Venezia è un gioiello unico al mondo e le tecniche odierne hanno reso le procedure molto più semplici e si è spostato il punto cruciale dei problemi: nel passato realizzare, ad esempio, una centrale nucleare creava determinati problemi che oggi sono superati, anche se ne sono emersi altri. Troppo spesso parlando di problemi complessi si corre il rischio di innestare una spirale: il problema è di difficile comprensione, l'ente pubblico ha difficoltà a risolverlo e quindi i cittadini non capiscono cosa sta accadendo poichè non sapranno mai cosa si decide nelle strutture pubbliche.

Per tutti questi motivi ritengo utile accantonare l'emendamento 17.0.1 per un esame più approfondito della materia.

BOSCO. A mio parere la figura del *general contractor* rappresenta il rovescio della medaglia del problema precedentemente richiamato. Da una parte c'è la progettazione vincolata per la pubblica amministrazione; dall'altra ci troviamo di fronte ad incarichi professionali non più indipendenti ma vincolati alle imprese. Questa logica di profitto ci porterebbe a progettazioni che non voglio definire scadenti ma che sicuramente non sono soddisfacenti.

Signor Ministro, la invito perciò a ritirare l'emendamento 17.0.1.

LOMBARDI. La normativa europea ha interdetto il ricorso alla concessione di servizi, ma a mio parere non ha inteso con ciò fare un preciso riferimento al metodo di gara. Ritengo invece che si intenda evitare l'appalto di servizi sotto qualsiasi forma. In caso contrario la normativa europea avrebbe stabilito che è vietata la concessione dei servizi ma non sono vietati altri sistemi di appalto dei medesimi.

La concessione di servizi riguardava la sostituzione della stazione appaltante con una realtà che subentrava ad essa in tutto e per tutto, con i poteri di espropriare, di porre in atto diverse procedure amministrative tipiche dell'amministrazione pubblica. L'emendamento proposto dal Governo fa quindi nascere in me numerosi dubbi, anche se riconosco che il problema deve in ogni caso essere affrontato.

I miei dubbi aumentano poichè non tutte le amministrazioni pubbliche, ma solo le province e i comuni hanno la possibilità di risolvere un problema particolarmente complesso attraverso queste nuove forme. Però debbo sottolineare che un appalto di lavori pubblici concernente interventi di particolare complessità avviene raramente. Se

invece ci riferiamo ad opere non particolarmente complesse dobbiamo ricordare che esistono già gli strumenti cui far ricorso: il codice civile indica queste procedure e non esiste alcuna norma che vieta alle amministrazioni di ricorrere al libero mercato delle offerte di servizi per far fronte a determinate esigenze.

### Presidenza del Presidente FRANZA

(Segue LOMBARDI). Nel testo della legislazione sugli appalti si vuole inserire un articolo che preveda a monte e in maniera specifica un'organizzazione complessa che faccia fronte a determinati problemi. È però difficile racchiudere in certi limiti l'individuazione degli elementi indispensabili per ricorrere a questa organizzazione. Tra l'altro ciò rischia di riaprire quei problemi sorti con le tante ditte «Ital» succedutesi nel passato.

Questo aspetto del problema a mio parere deve essere riesaminato poichè non possiamo credere di risolverlo facilmente.

MAISANO GRASSI. Questo emendamento suscita in me la preoccupazione che si ricada in quelle fattispecie che purtroppo già conosciamo bene: l'opera pubblica non solo viene realizzata e progettata dall'impresa ma addirittura proposta nel suo interesse e non nell'interesse della collettività. La storia recente dell'Italia è purtroppo piena di esempi in tal senso: quando l'impresa ottiene appalti di servizi la facoltà di progettare, di determinare i luoghi, di acquisire i pareri le appartiene integralmente, con l'unico vincolo del parere favorevole dell'autorità. Ritengo che sia molto pericoloso ritornare alla storia recente del nostro passato.

Ritengo perciò indispensabile approfondire meglio questo emendamento, ma invito fin da ora il Ministro a ritirare la sua proposta.

LIBERATORI. Signor Presidente, la figura del *general contractor* è uno strumento di cui si giovano ottimamente all'estero e sarebbe opportuna anche da noi. Mi limito a dire però che il clima in cui stiamo vivendo e gli scandali che si succedono impediscono al momento di prenderla in considerazione, a meno che essa non sia portata avanti da una maggioranza amplissima, quasi totale. In caso contrario chi la propone passa come colui che vuole perpetuare il sistema degli scandali.

Sono convinto che si presenterà l'occasione: aspetterei tempi meno avvelenati degli attuali e la necessità di realizzare un'opera che ci obblighi a prendere in esame questo problema. So che si tratta di un modo per arrendersi di fronte alle situazioni contingenti, ma se effettivamente chi si fa portatore di questa proposta rischia di passare per un difensore di corrotti e corruttori, preferisco fare un passo indietro.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Ho ascoltato con grande interesse tutti gli interventi, anche perchè il mio era un tentativo di approfondire il problema. Un problema che mi sembra esistere, come del resto è stato confermato da tutti i senatori, e che in Italia è stato affrontato in modo distorto. Sono il primo ad averlo verificato cercando in tutti i modi di annullarne il più possibile gli effetti. Per anni si è ricorsi a questo sistema di cedere le prerogative dello Stato per eseguire certe opere: ricordo l'Italposte, l'Edilpro e così via. La società per lo Stretto di Messina è un altro esempio di affidamento da parte dello Stato di simili compiti.

Come dicevo, ho cercato di annullare quante più concessioni possibile. Nella legge di accompagnamento alla finanziaria troverete un articolo che annulla la concessione al consorzio privato «Venezia nuova» dei lavori per la salvaguardia della città lagunare, non perchè esso abbia operato male, dato che anzi ha eseguito correttamente i lavori e nessuno è stato inquisito in ordine ad essi.

NERLI. Non è mai troppo tardi.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Sono stato più volte a vedere i lavori e mi sembra si sia operato correttamente. Ho deciso però di annullare la concessione e di istituire un organismo pubblico che faccia proprio quanto proposto in questo articolo; un organismo formato da una società per azioni a maggioranza dello Stato, con una partecipazione della regione e del comune molto più completa di quanto non avvenisse con il consorzio. Posso dirvi che mentre il consorzio «Venezia nuova» ci costava il 24 per cento, con il nuovo sistema si prevede una percentuale del 6 per cento. Questo potrà far comprendere lo spirito dell'indicazione che viene avanzata. Non sono innamorato di questo emendamento e sono pronto a ritirarlo, ma sottolineo ancora una volta l'esigenza di un meccanismo per le grandi opere pubbliche: abbiamo bisogno di certezze e non possiamo procedere per ogni intervento straordinario attraverso nuove leggi.

SARTORI. L'esperimento di Venezia potrebbe essere adottato come sistema.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Una legge quadro ci consentirà di avere un prodotto migliore. Dobbiamo colmare una lacuna della legislazione italiana.

NERLI. Ma tutto questo è già possibile. Che bisogno c'è di fare questa previsione nel provvedimento al nostro esame quando la legge n. 142 dà la possibilità di fare proprio quanto è stato oggi deciso per Venezia?

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Ad ogni modo, chiedo l'accantonamento dell'emendamento 17.0.1.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Passiamo all'esame dell'articolo 18. Ne do lettura:

Art. 18.

*(Sistemi di realizzazione dei lavori pubblici)*

1. I contratti di appalto di lavori di cui alla presente legge hanno per oggetto l'esecuzione di lavori da parte dell'impresa contraente sulla base di un progetto esecutivo, ad eccezione di quelli riguardanti la manutenzione periodica e gli scavi archeologici.

2. L'affidamento in concessione dei lavori di cui alla presente legge è consentito solo nel caso in cui la concessione abbia ad oggetto, oltre alla esecuzione, anche la gestione delle opere. In tale caso la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente le opere. Qualora nella gestione dell'opera siano previsti prezzi o tariffe amministrati o controllati, il soggetto concedente assicura al concessionario l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. L'affidamento in concessione può essere effettuato anche sulla base del progetto definitivo. I lavori potranno avere inizio soltanto dopo l'approvazione del progetto esecutivo da parte del concedente.

3. È consentito, sulla base di autorizzazione concessa con legge, l'affidamento congiunto dell'incarico di progettazione e dell'esecuzione dei relativi lavori nei soli casi in cui i lavori previsti siano di importo superiore a 10 milioni di ECU e la complessità tecnica dell'opera da realizzare renda necessario l'affidamento unitario dei due incarichi. L'affidamento avviene mediante una gara d'appalto per la quale sia posto a base di gara un capitolato prestazionale ed esigenziale e che comporti la presentazione di un'offerta, costituita dal progetto almeno definitivo dei lavori, nonchè dalle condizioni economiche e tecniche alle quali l'offerente è disposto ad eseguire i lavori stessi. L'esecuzione dei lavori potrà avere inizio soltanto dopo la redazione del progetto esecutivo da parte dell'affidatario e la relativa approvazione da parte del soggetto titolare dei lavori. Nei casi di cui al presente comma è previsto il pagamento a corpo della controprestazione.

4. I contratti di appalto di cui alla presente legge, ad eccezione di quelli riguardanti la manutenzione periodica e gli scavi archeologici, sono stipulati a corpo ai sensi delle disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 326 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Gli articoli 18 e 19, sono sostituiti dal seguente:*

«Art. 18.

1. I lavori pubblici possono essere affidati in concessione solo nel caso in cui la concessione medesima abbia ad oggetto, oltre alla

esecuzione, anche la gestione delle opere. In tale caso la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera che costituisce il risultato dei lavori ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo. Qualora nella gestione dell'opera siano previsti prezzi o tariffe amministrative o controllate il soggetto concedente assicura al concessionario l'equilibrio economico e finanziario degli investimenti e della commessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. L'affidamento in concessione avviene attraverso pubblico incanto o licitazione privata, sulla base del progetto definitivo. I lavori hanno inizio solo dopo l'approvazione del progetto esecutivo da parte del concedente.

2. Gli appalti pubblici di lavori hanno per oggetto:

a) la sola esecuzione, con aggiudicazione effettuata, ad eccezione di lavori concernenti scavi archeologici, sulla base di un progetto esecutivo;

b) congiuntamente la progettazione e l'esecuzione, nel caso di lavori di particolare complessità tecnica ed esclusivamente a seguito di parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, con modalità definite dal regolamento; i relativi contratti sono stipulati a corpo.

3. Gli appalti di cui al comma 2, lettera a), sono aggiudicati mediante pubblico incanto, licitazione privata ovvero, esclusivamente nei casi di cui all'articolo 23, mediante trattativa privata. Gli appalti di cui al comma 2, lettera b), qualora si ravvisi l'opportunità di confrontare diverse soluzioni tecniche, possono essere aggiudicati anche mediante appalto concorso secondo modalità definite dal regolamento».

18.1

IL RELATORE

*Il comma 1 è sostituito dal seguente:*

«1. I contratti di appalto di cui alla presente legge hanno per oggetto l'esecuzione di lavori pubblici, oppure, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori pubblici, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera pubblica, che sia dotata di autonomia funzionale propria e che risponda ad esigenze stabilite specificamente dall'Amministrazione aggiudicatrice».

18.2

ZAMBERLETTI

*Al comma 1, dopo le parole: «manutenzione periodica», inserire le altre: «che viene definita e descritta da un progetto definitivo».*

18.3

MAISANO GRASSI

*Al comma 1, dopo le parole: «...e gli scavi archeologici», aggiungere le altre: «che saranno corredati da un progetto definitivo».*

18.4

BOSCO, CAPPELLI



*Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «e i lavori relativi ai restauri dei beni vincolati a norma della legge 1° giugno 1939, n. 1098, per i quali è sufficiente la progettazione definitiva.*

18.5

GIUNTA, COVI

*Al comma 2, primo periodo, in fine, dopo le parole: «le opere», inserire le seguenti: «oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo».*

18.6

IL GOVERNO

*Al comma 2, sostituire le parole: «l'affidamento in concessione può essere effettuato anche sulla base del progetto definitivo», con le altre: «l'affidamento in concessione può essere effettuato solo sulla base del progetto esecutivo.*

18.7

SARTORI, FAGNI

*Il comma 3 è soppresso.*

18.8

IL GOVERNO

*Il comma 3 è sostituito dal seguente:*

«3. Qualora, ai sensi del comma 1, oggetto dell'appalto sia tanto l'esecuzione dei lavori, quanto la progettazione definitiva, l'aggiudicatario, sviluppata la progettazione definitiva, è tenuto a stipulare il contratto a prezzo di aggiudicazione, anche se il costo dei lavori, risultante dal suo progetto definitivo approvato dall'amministrazione committente, sia superiore. Tuttavia, nel caso in cui il costo dei lavori superi del 10 per cento il prezzo di aggiudicazione, l'aggiudicatario ha facoltà di non prestarsi alla stipula, salvo che il superamento di tale limite dipenda dal costo delle opere relative alle fondazioni, le quali sono retribuite secondo la loro quantità effettiva. La pubblica Amministrazione può acquistare il progetto definitivo, nell'ipotesi di esercizio, da parte dell'aggiudicatario, della facoltà di cui al comma precedente».

18.9

ZAMBERLETTI

*Al comma 3, sostituire le parole: «sulla base di autorizzazione concessa con legge», con: «eccezionalmente».*

18.10

LOMBARDI

*Al comma 3, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: «nei casi di cui al presente comma il prezzo dell'appalto è determinato a corpo».*

18.11

NERLI

*Il comma 4 è soppresso.*

18.12

IL GOVERNO

*Il comma 4 è soppresso.*

18.13

BOSCO, CAPPELLI

*Al comma 4, sopprimere le parole: «la manutenzione periodica e».*

18.14

MAISANO GRASSI

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Poichè l'emendamento 18.1, a mia firma, è sostitutivo degli articoli 18 e 19, do lettura anche dell'articolo 19:

Art. 19.

*(Procedure di scelta del contraente)*

1. L'affidamento dell'esecuzione dei lavori oggetto della presente legge avviene mediante pubblico incanto o licitazione privata.

2. Possono essere affidati lavori anche attraverso appalto-concorso, concessione e trattativa privata esclusivamente nei casi e secondo le modalità previsti dalla presente legge.

3. L'affidamento dell'esecuzione di lavori oggetto della presente legge mediante appalto-concorso è consentito ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in seguito a motivata decisione, previo parere vincolante del Consiglio superiore dei lavori pubblici, per speciali lavori o per la realizzazione di opere complesse o ad elevata componente tecnologica, la cui progettazione richieda il possesso di competenze particolari o la scelta tra soluzioni tecniche differenziate. Lo svolgimento della gara è effettuato sulla base di un progetto preliminare e di un capitolato prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili.

4. L'affidamento in concessione avviene mediante le procedure di cui al comma 1.

Dalla lettura dei due articoli e del testo dell'emendamento da me presentato, credo risulti sufficientemente chiaro come si sia tentato di fare una sintesi, che peraltro mi sembra abbastanza riuscita.

LOMBARDI. Faccio miei gli emendamenti 18.2 e 18.9 presentati dal senatore Zamberletti. Tali emendamenti non hanno bisogno di illustrazione essendo sufficientemente chiari.

L'emendamento 18.10 propone di sostituire al comma 3 dell'articolo 18 le parole «sulla base di autorizzazione concessa con legge» con «eccezionalmente». Ricordo che il comma 3 dell'articolo 18 stabilisce che: «È consentito, sulla base di autorizzazione concessa con legge, l'affidamento congiunto dell'incarico di progettazione e dell'esecuzione dei relativi lavori...». Mi sembra strano che si possa far riferimento a una autorizzazione concessa con legge; propongo perciò di stabilire che tale procedura sia consentita solo eccezionalmente.

MAISANO GRASSI. Con gli emendamenti 18.3 e 18.14 si intende evitare che la manutenzione periodica assuma carattere definitivo. Ritiro comunque entrambi gli emendamenti.

BOSCO. Con l'emendamento 18.4 si stabilisce che gli scavi archeologici siano corredati da un progetto definitivo; ciò sottintende che essi saranno accompagnati da un prezzo in cui si specificheranno i costi delle diverse opere.

Con l'emendamento 18.13 si intende sopprimere il comma 4 dell'articolo 18.

Ritengo comunque opportuno ritirare entrambi gli emendamenti.

GIUNTA. Con l'emendamento 18.5 si intende aggiungere alla fine del comma 1 dell'articolo 18 le seguenti parole: «e i lavori relativi ai restauri dei beni vincolati a norma della legge 1 giugno 1939, n. 1098, per i quali è sufficiente la progettazione definitiva». In Italia esistono numerosi beni vincolati e a mio parere è importante stabilire norme precise in materia.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Con l'emendamento 18.6 si vuole stabilire che quando vi è una concessione con l'utilizzo dell'opera (si può parlare di un acquedotto o di un'autostrada) oltre al diritto di gestire l'opera proprio del concessionario e quindi di sfruttarla economicamente, la concessione può essere in questo diritto accompagnata da un prezzo, come d'altra parte già avviene comunemente. Mi sembra limitativo prevedere che le concessioni possano essere date tutte senza alcun contributo. Certamente sono favorevole a ridurre al minimo questo contributo, ma sono del tutto contrario ad escluderlo per legge.

L'emendamento 18.8 intende sopprimere il comma 3 dell'articolo 18. In questo comma si parla dell'affidamento congiunto dell'incarico di progettazione e dell'esecuzione del lavoro e si precisa che esso è consentito sulla base dell'autorizzazione concessa per legge. Tale previsione a mio parere deve essere eliminata.

Ritiro l'emendamento 18.12 che tende a sopprimere il comma 4 dell'articolo 18. Consentitemi in proposito di precisare che il Governo ritiene che le previsioni contenute in questo testo possano essere meglio esplicitate in un regolamento.

SARTORI. Con l'emendamento 18.7 intendevo sostituire, al comma 2 dell'articolo 18, le parole: «l'affidamento in concessione può essere effettuato anche sulla base del progetto definitivo» con le altre: «l'affidamento in concessione può essere effettuato solo sulla base del progetto esecutivo». Infatti l'uso della parola «anche» poteva dar luogo ad un'interpretazione normativa poco chiara; l'uso della parola «solo» ci consentiva invece di stabilire un punto fermo nella normativa.

Però, dopo una più attenta riflessione, intendo riformulare l'emendamento 18.7 nel senso di sopprimere, al penultimo periodo del comma 2, la parola: «anche».

NERLI. Il relatore fa sempre degli sforzi di sintesi davvero encomiabili, anche perchè è davvero difficile riuscire ad ottenere risultati positivi in un disegno di legge che ha così tanti articoli. Credo però che in questo caso, sia pure in maniera non voluta, l'unificazione degli articoli 18 e 19 rischi di creare confusione. Infatti, credo si debba tener distinto con chiarezza il sistema di realizzazione dei lavori pubblici dalle procedure di scelta del contraente. I due articoli debbono rimanere distinti.

Non sono d'accordo con l'emendamento presentato dal senatore Lombardi e con quello del Governo. Anche a seguito dell'indagine conoscitiva abbiamo stabilito che la concessione viene ammessa soltanto quando c'è anche la gestione. La mancanza della gestione è stata, sia nel pubblico sia nel privato, fonte di grandi imbrogli e di un impoverimento delle stesse imprese, che si sono limitate a fungere da società di ingegneria nel migliore dei casi e da procacciatrici di commesse, nel peggiore. Sono contrario ad ipotizzare un'alternativa tra la concessione e la gestione.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Se si vuole costruire, che so, un acquedotto in Calabria bisogna dare i contributi. Invece nella norma approvata dalla Camera dei deputati si stabilisce che lo Stato non può più dare contributi ai concessionari, che devono costruire e gestire l'opera secondo criteri di totale economicità. In Lombardia o in Piemonte il discorso è completamente diverso rispetto alle regioni del Sud o alle zone montuose dell'Abruzzo.

SARTORI. Ma i privati il rischio non lo corrono mai?

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Possono anche essere consorzi pubblici, non è detto che siano privati.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Faccio l'esempio delle autostrade abruzzesi, quelle della *ex SARA*, che portano all'Aquila e a Pescara. La società ha perduto la concessione perchè non ha pagato e noi vorremmo gestire queste autostrade facendo anche il completamento fino alle Marche. Si farebbe a tale scopo una gara internazionale che di sicuro sarebbe basata sulla durata della concessione. Ma non possiamo escludere un prezzo per questa operazione. C'è invece il caso dell'autostrada che dovrebbe collegare Asti a Cuneo, che è stata richiesta in concessione da una società che non vuole una lira di

contributo, in quanto una autostrada in quelle zone offre completamente la possibilità di una gestione autonoma senza contributi da parte dello Stato.

In definitiva, non possiamo escludere questa possibilità, *a priori*, per legge.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Si può basare la gara anche sul contributo minore.

NERLI. Allora bisogna chiarire le tipologie e i casi. Inserita così questa norma generale vale anche per l'acquedotto e l'inceneritore, mentre in questi casi si può benissimo applicare quanto previsto dalla legge n. 142 e anche dalla legge finanziaria per il 1993, cioè operare con società miste pubbliche o private, con il concorso quindi del privato. È così che si trova la soluzione a questo problema. Ben diverso è ovviamente il caso delle autostrade, ma non possiamo rischiare che proliferino le ipotesi di concessione con contributo da parte dello Stato, anche laddove non ce n'è bisogno, come nel caso dell'acquedotto o dell'inceneritore.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Non è neppure così corretto fare le società miste. Con la norma da noi proposta si fa una gara a cui tutti possono partecipare con le proprie offerte e poi si sceglie la più conveniente; quando invece si fa una società mista con un privato, chi sceglie questo privato? Sappiamo tutti che ci sono privati e privati. Ed in ogni modo non c'è più una gara.

SARTORI. Anche per la concessione in ordine all'autostrada Asti-Cuneo ci sarà una gara. Qualcuno sicuramente ha fatto i suoi calcoli e avrà scoperto che gli conviene. Il prezzo da pagare potrebbe anche essere tradotto in un allungamento della concessione.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Intanto si fa l'opera.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. I tempi della concessione rappresentano un problema diverso dalla gara. Quando si allungano questi tempi è necessario aggiornare i flussi finanziari.

NERLI. Il secondo aspetto concerne la concessione in caso di esecuzione: si ipotizza infatti che vi possa essere l'affidamento contestuale della progettazione e dell'esecuzione solo in determinati casi: il comma 3 dell'articolo 18 stabilisce che ciò può avvenire solo nei casi in cui i lavori previsti siano di importo superiore a 10 milioni di ECU e la complessità tecnica dell'opera da realizzare renda necessario l'affidamento unitario dei due incarichi. Tale previsione si discosta dalla normativa propria dell'appalto-concorso, cui fa riferimento il comma 3 dell'articolo 19, che richiama un progetto preliminare già posto a base della gara. Si tratta quindi di fattispecie diverse.

Ci troviamo comunque di fronte a casi eccezionali, come giustamente ha ricordato il Ministro. Proprio per il loro carattere di straordinarietà tali casi non possono diventare una regola. Chiarito

questo punto, dichiaro di essere favorevole al mantenimento del testo degli articoli 18 e 19. Solo in questo modo sarà possibile far fronte a situazioni straordinarie che possono eventualmente presentarsi. Certamente si può obiettare che si potrebbe approvare una legge apposita qualora tali situazioni si verificassero. Rilevo però che se nel testo al nostro esame non si prevede la possibilità di un affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dell'opera non si potrà in futuro approvare una legge per casi specifici: la normativa generale deve precedere un'eventuale normativa concernente una fattispecie concreta.

Tra l'altro queste previsioni sottolineano ulteriormente che la concessione e l'appalto-concorso sono figure diverse dall'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione. Proprio per tener separata la normativa sui sistemi di realizzazione dei lavori pubblici da quella sull'affidamento, credo che il testo degli articoli 18 e 19 non debba essere modificato, salvo quelle piccole modifiche formali che potranno essere necessarie.

È stato anche affermato che il comma 3 dell'articolo 18 e il comma 3 dell'articolo 19 sono in profonda contraddizione. Ribadisco ancora una volta che si tratta di casi diversi.

**LIBERATORI.** L'emendamento presentato dal relatore rappresenta uno sforzo di sintesi che a prima vista può apparire eccessivamente restrittivo considerando tutti gli elementi contenuti negli articoli 18 e 19.

Nell'emendamento 18.1 si precisa che gli appalti di cui al comma 2, lettera b), dell'emendamento stesso possono essere aggiudicati anche mediante appalto-concorso. Ricordo però che proprio questa fattispecie ha suscitato numerosi scandali negli ultimi anni. Mi sembra che il testo dell'articolo 19 contenga una maggiore cautela poichè intende dissuadere la pubblica amministrazione dal ricorrere, se non in casi eccezionali, a questo tipo di procedura.

Esprimo quindi perplessità sul testo dell'emendamento 18.1. Il testo trasmessoci dalla Camera dei deputati può formalmente essere migliorato, ma sostanzialmente deve essere mantenuto: è indispensabile prevedere con legge che solo in determinati casi si può far ricorso a quel tipo di procedure.

**MERLONI, ministro dei lavori pubblici.** Esprimo anch'io perplessità sul testo dell'emendamento 18.1. Sono contrario all'emendamento 18.2 e favorevole agli emendamenti 18.5 e 18.7 nel testo riformulato.

**FABRIS, relatore alla Commissione.** Ho presentato l'emendamento 18.1 cercando di conseguire un risultato serio. Comprendo però le ragioni dei colleghi e del Ministro e quindi ritiro tale proposta.

Per quanto riguarda il parere sugli altri emendamenti, mi pare che il 18.2 dica con parole diverse quanto è già previsto nell'articolo, per cui mi rimetto alla decisione della Commissione.

Esprimo parere favorevole sugli emendamenti 18.5 e 18.6.

L'emendamento 18.7 propone che l'affidamento in concessione possa avvenire solo sulla base di un progetto esecutivo. Ma per

un'autostrada il progetto esecutivo si può fare solo dopo aver ottenuto i pareri di tutte le regioni e degli enti locali interessati; bisogna avere la valutazione di impatto ambientale e quant'altro. Tutto ciò comporta spese enormi e creerebbe grandi difficoltà per lo svolgimento della gara.

SARTORI. Ho modificato la proposta avanzata con l'emendamento 18.7: chiedo venga soppressa, al penultimo periodo del comma 2, la parola: «anche».

FABRIS, *relatore alla Commissione*. In tal caso, il parere sull'emendamento 18.7 è favorevole.

PRESIDENTE. Propongo di accantonare gli emendamenti riferiti al comma 3, che verrà mantenuto, ma dovrà essere riformulato allo scopo di migliorarne la forma.

Poichè non si fanno osservazioni, sono accantonati gli emendamenti 18.8, 18.9, 18.10 e 18.11.

Passiamo alla votazione.

Metto ai voti l'emendamento 18.2.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 18.5.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 18.6.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 18.7, nel testo riformulato.

**È approvato.**

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

*I lavori terminano alle ore 18,15.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA

