

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

39° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 1993

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente FABRIS

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, *relatore alla Commissione* . Pag. 2, 5, 6 e *passim*

BOSCO (*Lega Nord*) 4, 10

LIBERATORI (*PSI*) 4

LOMBARDI (*DC*) 3, 5

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici* 4, 11

NERLI (*PDS*) 3, 5, 10 e *passim*

SARTORI (*Rifond. Com.*) 3, 6, 10

ZAMBERLETTI (*DC*) 6, 9, 12 e *passim*

I lavori hanno inizio alle 9,25.

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, *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 dell'articolo 21 e dell'emendamento 21.1, di cui ho già dato lettura nella seduta di ieri.

Sulla base delle indicazioni emerse ieri ho predisposto una nuova stesura dell'articolo 21, per andare incontro a coloro che manifestano preoccupazione temendo che in relazione alle normali informazioni che di solito si acquisiscono nel corso degli appalti si possa rischiare una richiesta di annullamento da parte di chi non vince l'appalto.

Do lettura dell'emendamento:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. ...

1. Nell'ambito delle procedure di affidamento delle concessioni ovvero di aggiudicazione degli appalti di cui alla presente legge è fatto tassativo divieto all'ente affidatario o appaltante, in deroga alla

normativa vigente in materia di procedimento amministrativo, di comunicare a terzi o di rendere in qualsiasi altro modo noto:

a) l'elenco delle imprese che hanno fatto domanda di partecipazione nel caso di pubblici incanti o di appalto-concorso, prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande medesime;

b) l'elenco delle imprese che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse nei casi di licitazione privata o di gara informale che precede la trattativa privata, prima della comunicazione ufficiale da parte dell'ente appaltante delle imprese da invitare ovvero dell'impresa individuata per l'affidamento a trattativa privata.

2. L'inosservanza del divieto di cui al presente articolo comporta per i pubblici ufficiali o per gli incaricati di pubblici servizi la sanzione di cui all'articolo 326 del codice penale. Qualora sia accertato in sede giurisdizionale che dall'inosservanza del divieto sia derivata turbata libertà degli incanti ovvero allontanamento degli offerenti ai sensi dell'articolo 353 del codice penale, la procedura di appalto o di concessione è annullata».

21.1-bis

IL RELATORE

LOMBARDI. Sono contrario a qualsiasi forma di restrizione delle notizie in questa fase delle gare perchè è qui che si va ad innescare la possibilità di effettuare delle operazioni ostruzionistiche.

Nei diversi passaggi delle gare d'appalto ritengo sia impossibile mantenere dei segreti di questo tipo. Infatti, quando vengono invitate delle imprese ad una gara d'appalto o si utilizza una procedura che consenta effettivamente di mantenere il segreto, oppure imporre di mantenerlo in tutti i vari passaggi è assurdo concettualmente.

Con questo meccanismo diamo la possibilità a chi vuole interferire di avere un ambito di manovra che altrimenti non avrebbe. Oltretutto è tecnicamente impossibile far rispettare questo vincolo della segretezza a tutti i livelli.

Per questo motivo mi dichiaro contrario all'emendamento 21.1-bis.

NERLI. Concordo con la riformulazione dell'articolo 21 proposta dal relatore che coglie alcune preoccupazioni che erano state espresse in relazione all'emendamento soppressivo 21.1 presentato dal senatore Liberatori.

Contrariamente a quanto sostenuto poc'anzi dal senatore Lombardi, rifacendomi all'esperienza degli ultimi anni, credo che una delle turbative d'asta fosse dovuta proprio alla conoscenza di tutte le aziende che partecipavano ad una gara. Se c'è una trattativa privata deve essere noto l'elenco delle aziende invitate, ma nel caso di un appalto-concorso o di un appalto a media-mediata rendere noti i concorrenti in questi anni ha significato la possibilità di mettersi d'accordo.

Per questi motivi sono d'accordo sulla disposizione contenuta nell'emendamento 21.1-bis, che comunque in futuro potrà sempre essere modificata dal legislatore.

SARTORI. Esiste una serie di problemi soprattutto in relazione alla possibilità di evitare che le imprese possano comunque mettersi d'accordo per quanto riguarda alcuni tipi di gare.

Chiedo ai commissari cosa potrebbe comportare il disposto dell'ultimo comma, anche in relazione al discorso di ieri del senatore Liberatori circa il rischio di bloccare la procedura. Osservo inoltre che l'archivista di un comune dovrebbe per legge essere tenuto al segreto d'ufficio.

Cosa succederebbe, a vostro avviso, se un soggetto promuovesse un'azione legale e riuscisse a dimostrare che la conoscenza di alcuni dati riservati ha viziato l'appalto? Che sia previsto o meno, nessuno può togliere il diritto di procedere contro un ente, qualora non ci si senta sufficientemente tutelati o qualora si capisca che vi è stata offesa al principio della pari opportunità. L'ultimo periodo dell'emendamento 21.1-*bis* potrebbe però costituire un pericolo piuttosto che una tutela, in quanto ogni appalto potrebbe essere bloccato.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Ritengo che questo emendamento sostitutivo debba essere approvato. Tuttavia siamo tutti preoccupati per i problemi che potrebbero generarsi nel contenzioso. Vorrei anzitutto ricordare che la comunicazione dell'elenco dei concorrenti, dal punto di vista della correttezza della gara, non è un fatto così negativo, nel senso che se si sa che alla gara parteciperanno concorrenti validi, il prezzo finale può divenire più concorrenziale per l'amministrazione, con chiari vantaggi in termini economici: più le gare sono «aperte», più si genera competitività, migliori possono essere i risultati. Certamente, questo emendamento potrebbe essere approvato così com'è stato formulato, ma in base anche ad altri interventi che ho ascoltato potremmo tralasciare l'ultimo periodo del comma 2. In questo modo si riuscirebbe anche ad evitare la possibilità dell'annullamento della gara per motivi di questo genere. Intendo sottolineare che all'interno delle nostre amministrazioni non si cerca assolutamente di tutelare il segreto d'ufficio. Nelle mie funzioni cerco di non tenere nulla segreto, opero in modo trasparente, comunico il possibile a tutti e ritengo che questa mia condotta sia produttiva. È molto difficile tutelare realmente il segreto d'ufficio e ciò dà sempre adito a sospetti; d'altra parte sono molti «i meandri» nei quali questo segreto può essere violato e ciò è dimostrato dalla costante violazione del segreto istruttorio in cause di grandissima importanza, i cui verbali di interrogatorio - che dovrebbero essere segretissimi - vengono costantemente pubblicati sulla stampa. Se ciò significasse la costante violazione del segreto istruttorio, questi processi dovrebbero essere annullati e si dovrebbero tenere nuovamente.

La mia proposta, insomma, è nel senso di eliminare l'ultimo periodo del comma 2 dell'emendamento 21.1-*bis*.

BOSCO. Ho ascoltato con attenzione le valide argomentazioni del senatore Nerli e del senatore Sartori. Ritengo di concordare con il Ministro quando afferma che è bene lasciare questo emendamento invariato, cercando di tutelare la segretezza; ritengo anch'io inopportuno che un foglio artatamente lasciato «in giro» da un archivista invalidi un'intera gara d'appalto.

LIBERATORI. La nuova formulazione dell'articolo proposta con l'emendamento 21.1-*bis* non mi convince. Rimango sempre dell'idea

che sia opportuno sopprimere l'intero articolo perchè, diversamente, l'attuale formulazione si presterebbe a gravi abusi da parte dei concorrenti alla gara.

Ritengo che la migliore garanzia sia costituita dalla pubblicità delle gare e dei nominativi di chi vi partecipa: la migliore garanzia, in sostanza, è la trasparenza totale.

Non riesco a capire a chi è affidato il segreto d'ufficio, perchè questo segreto passa probabilmente attraverso le mani di più di 50 persone. Così come non capisco come possa essere possibile, in questa situazione, individuare il responsabile. Tutto ciò potrebbe divenire causa di infinite controversie, che potrebbero produrre il sistematico blocco delle gare. Un concorrente, che non risulti destinatario dell'appalto ha comunque la possibilità di far perdere la gara all'altro concorrente.

Per questi motivi mantengo l'emendamento 21.1 soppressivo dell'articolo 21.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Mi è parso di cogliere un grande interesse su questo articolo, che non si può certo definire uno dei più importanti di questo provvedimento, ma che la Camera ha voluto inserire per lanciare in tempi caotici segnali di grande serietà e rigore. In tempi «normali», probabilmente, questo articolo non sarebbe mai stato scritto. Non si tratta di aver torto o di avere ragione: si tratta del fatto che valutando la realtà degli avvenimenti, è effettivamente difficile trovare i responsabili. Occorre dare questo messaggio precisando bene i passaggi.

La nuova stesura dell'articolo fa un riferimento preciso alle situazioni in cui ci si può trovare in presenza di diverse modalità di gara; in secondo luogo parla della responsabilità dei pubblici ufficiali che non devono favorire questa o quella ditta; in terzo luogo, se c'è stata turbativa d'asta accertata in sede giurisdizionale, si può arrivare all'annullamento dell'appalto o della concessione, ipotesi che sostanzialmente è già prevista dalla normativa vigente.

Sostanzialmente mi sembra che l'emendamento 21.1-*bis* sia realistico; rimane il problema sollevato dal Ministro in relazione alla preoccupazione che venga utilizzata in modo non corretto la possibilità di invocare una turbativa d'asta.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 21.1.

LOMBARDI. Ritengo che la soppressione dell'articolo 21 sia indispensabile in ordine all'esigenza di non modificare una procedura che prevede il massimo di garanzia nella pubblicità degli atti, in quanto le aree di segretezza sono quelle dove si annida la possibilità di manovre nell'appalto.

Non potendosi garantire questa segretezza, vista l'impossibilità di risalire ai responsabili, mi dichiaro favorevole all'emendamento soppressivo del senatore Liberatori. Oltretutto, l'esistenza di norme sulla segretezza darebbe la possibilità agli interessati di annullare la gara proprio facendo ricorso ad una pretesa violazione di queste norme.

NERLI. Esprimo parere contrario sull'emendamento proprio in nome della trasparenza. Con questa legge individuiamo un responsabile

del procedimento con delle proprie funzioni, si individua chi lo nomina, nonché la normativa civile e penale cui è sottoposto. Quindi, contrariamente a quanto sostiene il collega Lombardi, c'è un preciso punto di riferimento riguardo alla responsabilità e trasparenza di queste procedure.

Sostenere che rientra nella segretezza non rendere noto l'elenco delle ditte partecipanti mi fa venire in mente l'inchiesta «mani pulite», quando si verificò che presso l'Unione industriali di Milano si effettuavano delle riunioni per spartirsi gli appalti, proprio sulla base della conoscenza delle ditte partecipanti ad un'asta.

Esclusi taluni casi previsti dalla legge, come la trattativa privata, negli altri casi la trasparenza sta proprio nella segretezza e nel mettere tutti sullo stesso piano. Altrimenti, sarebbe come dire che per rendere trasparente un esame di Stato si rende noto il tema di italiano un mese prima.

La trasparenza risiede proprio nel rispetto delle procedure previste dalla legge e non nel rendere note in maniera diseguale le notizie.

Per questo motivo, proprio in nome della trasparenza, credo che l'emendamento vada respinto.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento 21.1.

Non è approvato.

SARTORI. In relazione all'ultima parte del secondo comma dell'emendamento 21.1-*bis*, esprimo delle perplessità, soprattutto per il tempo lungo che ci vuole per lo svolgersi di un processo. Dopo quattro anni, se c'è l'annullamento di un appalto cosa succede?

ZAMBERLETTI. Anch'io ho qualche perplessità per questa formulazione, perchè si ripropone il problema della sospensiva: dobbiamo colpire il funzionario, il responsabile, l'amministratore, ma non l'amministrazione, che invece ha bisogno di realizzare l'opera, altrimenti il lavoro potrebbe non essere mai portato a compimento.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Riformulo l'emendamento 21.1-*bis* sopprimendo l'ultimo periodo del comma 2.

NERLI. Concordo con l'approvazione dell'emendamento, anche perchè ricordo che le procedure di legge sono sempre attuabili, nel caso si sia in presenza di una gara «viziata».

Vorrei solo rilevare che nel pomeriggio di oggi inizierà l'esame del collegato alla finanziaria. Mi auguro che i colleghi della cosiddetta maggioranza applichino lo stesso zelo nell'esame di quel provvedimento. Come si fa a sostenere quanto è scritto nel collegato per quanto concerne la revisione delle gare già effettuate, e nello stesso tempo prevedere che un soggetto che non accetta un ribasso del 25 per cento sull'importo dei lavori, «al buio», indipendentemente da quanto maturato in quella gara, possa essere interdetto da tutte le gare d'Italia per cinque anni? Come faranno questi colleghi a sostenere quella norma e ad abolire zelantemente questa in esame?

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Metto ai voti l'emendamento 21.1-*bis* nel testo riformulato.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 22.

Art. 22.

(Selezione delle imprese da invitare alle gare)

1. Per l'affidamento di lavori pubblici di importo superiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, il bando di gara può fissare i numeri minimo e massimo entro cui si colloca il numero delle imprese che si intendono invitare. In tal caso il numero minimo non può essere inferiore a cinque e quello massimo è pari a cinquanta. Qualora il numero delle imprese candidate sia superiore a cinquanta, si procede alla scelta mediante sorteggio pubblico, dandone adeguato preavviso alle imprese interessate, o con criteri che saranno determinati dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 2. In ogni caso, il numero delle imprese ammesse a presentare offerte deve essere sufficiente ad assicurare una concorrenza effettiva.

2. Per l'affidamento di lavori pubblici di importo inferiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, il bando di gara può fissare i numeri minimo e massimo entro cui si colloca il numero delle imprese che si intendono invitare. In tal caso il numero minimo non può essere inferiore a dieci e quello massimo è pari a ottanta. Qualora il numero delle imprese candidate sia superiore a ottanta, si procede alla scelta sulla base di criteri stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 2, tenendo conto della migliore idoneità dimensionale, tipologica e di localizzazione operativa dei concorrenti rispetto ai lavori da realizzare.

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Per l'affidamento di lavori pubblici di importo superiore a cinque milioni di ECU, IVA esclusa, il bando di gara può fissare i numeri minimo e massimo entro cui si colloca il numero delle imprese che si intendono invitare. In tal caso il numero minimo non può essere inferiore a cinque e quello massimo è pari a venti. Qualora il numero delle imprese candidate sia superiore a venti, le imprese da invitare vengono scelte applicando indici selettivi, da specificare col regolamento di cui all'articolo 3, volti a favorire un'adeguata rotazione negli inviti tra soggetti idonei all'affidamento e a fornire maggiori garanzie di tempestiva esecuzione dei lavori. In ogni caso, il numero delle imprese ammesse a presentare offerte deve essere sufficiente ad assicurare una concorrenza definitiva».

Al comma 1, dopo la parola: «affidamento» aggiungere le seguenti: «a licitazione privata».

22.2

NERLI

Al comma 1, dopo le parole: «lavori pubblici» aggiungere le seguenti: «con la procedura della licitazione privata».

22.3

IL RELATORE

Al comma 1, sostituire la parola: «cinquanta» con l'altra: «venti».

22.4

IL RELATORE

Al comma 1, sostituire il terzo periodo con il seguente: «Qualora il numero delle imprese candidate sia superiore a venti si procede alla scelta mediante criteri selettivi volti a favorire un'adeguata rotazione e soprattutto a garantire una tempestiva esecuzione dei lavori, determinati dal regolamento».

22.5

IL RELATORE

Al comma 1, sostituire le parole: «alla scelta mediante sorteggio pubblico, dandone adeguato preavviso alle imprese interessate» con le altre: «alla esclusione secondo l'ordine di presentazione dell'offerta».

22.6

FAGNI, SARTORI

Al comma 2, dopo le parole: «lavori pubblici» aggiungere le seguenti: «con la procedura della licitazione privata».

22.7

IL RELATORE

Al comma 2, sostituire le parole: «In tal caso il numero minimo non può essere inferiore a dieci e quello massimo è pari a ottanta...» con le altre: «In tal caso il numero minimo non può essere inferiore a cinque e quello massimo è pari a cinquanta...».

22.8

BOSCO, CAPPELLI

Al comma 2, sostituire la parola: «ottanta» con l'altra: «quaranta».

22.9

IL RELATORE

Al comma 2, sostituire le parole: «...candidate sia superiore a ottanta, ...» con le altre: «...candidate sia superiore a cinquanta, ...».

22.10

BOSCO, CAPPELLI

Al comma 2, sostituire le parole da: «tenendo conto» fino alla fine, con le altre: «che favoriscano la partecipazione di imprese locali, medie e piccole».

22.11

IL RELATORE

ZAMBERLETTI. L'emendamento 22.1 prende lo spunto da due considerazioni. La prima consiste nel fatto che la cosiddetta forcella prevede che possano essere invitate alla gara un massimo di 50 aziende, il che contrasta con la direttiva CEE, che definisce una forcella con un limite numerico non maggiore di 20. L'obiettivo della forcella è di far gareggiare imprese che abbiano la stessa potenzialità esecutiva di lavoro. Quindi, in realtà, presuppone una selezione che porti il numero delle aziende in gara fino a 50 (che rappresenta un numero più che doppio rispetto a quello previsto dalla direttiva). Propongo di indicare il numero di 20 aziende, identico a quello stabilito dalla direttiva comunitaria.

La seconda considerazione è che la selezione delle 20 aziende da inserire non può essere fatta a fronte delle 80, 90 domande derivanti dal sistema del sorteggio: non deve essere la fortuna a garantire la partecipazione delle imprese, perchè il compito dell'amministrazione è di mettere in grado 20, 30 o 40 imprese che abbiano le stesse capacità esecutive di partecipare alla gara. Se, ad esempio, l'amministrazione deve realizzare una galleria, può stabilire che vengano invitate quelle imprese che negli ultimi cinque anni hanno realizzato gallerie con un buon risultato tecnico; mentre l'azienda che ha costruito la galleria del Sempione - che in effetti ha realizzato una galleria - lo ha fatto adoperando *management* e tecnici di circa 100 anni fa. L'amministrazione deve scegliere le aziende sulla base della loro reale potenzialità operativa: se, ad esempio, un'azienda ha in portafoglio ordini per altre 30 gallerie da costruire, si può ragionevolmente ritenere (e non certo in applicazione del principio della rotazione, ma in base a quello del grado di affidabilità dell'impresa) che l'imprenditore abbia impegnato il suo *management*, la sua organizzazione e la sua potenzialità imprenditoriale nei lavori già acquisiti.

La proposta del mio emendamento è di ridurre il numero delle imprese componenti la forcella a 20 aziende, perchè una selezione dev'essere comunque compiuta, cercando di mantenere in gara un congruo gruppo di imprese. In realtà è anche oggettivamente difficile individuare sul mercato 50 imprese con la stessa capacità operativa ed è proprio per questo motivo che la direttiva comunitaria si riferisce a 20 aziende. È necessario prevedere un'indicazione numerica sufficiente affinchè la gara possa considerarsi tale, ma tenendo presente l'omogeneità di struttura dei partecipanti.

La mia proposta è inoltre volta ad eliminare il metodo del sorteggio, perchè un soggetto fortunato può essere sorteggiato per i lavori di 30 gallerie in un solo anno e il sistema in sè opera una selezione non discriminata dal punto di vista della pari struttura. Anzi, la più inadeguata delle imprese potrebbe vincere l'appalto. Ritengo che l'ipotesi del sorteggio sia scellerata e rappresenti un danno per l'amministrazione. I criteri della selezione e del bando-tipo potrebbero

essere rimandati al regolamento di cui all'articolo 3, prevedendo una direttiva relativa ai criteri in base ai quali invitare le imprese che si candidano oltre alla specifica dei necessari requisiti richiesti.

Tutto ciò andrebbe incontro a quanto previsto dalla direttiva comunitaria. Ho buoni motivi per ritenere, inoltre, che i dati numerici in essa contenuti siano stati seriamente determinati.

Ripeto, dobbiamo evitare lo scandalo del sorteggio!

BOSCO. Ritiro tutti e due i miei emendamenti, presentati con il senatore Cappelli: il 22.8 e il 22.10. Essi tendono ad ampliare il numero delle imprese invitate alla gara, però - pur concordando con quanto sottolineato dal senatore Zamberletti - ritengo adeguato il numero di imprese partecipanti già previsto nell'articolo 22.

SARTORI. Intendo riferirmi anch'io a quanto sottolineato dal collega Zamberletti. Il sistema del sorteggio non è praticabile in una società come la nostra: non si può affidare la possibilità di ottenere una commessa ad una «lotteria»!

L'emendamento 22.6, presentato da me insieme alla senatrice Fagni, mira a sostituire la disposizione relativa al sorteggio con un'altra tendente ad operare l'esclusione in base all'ordine di presentazione dell'offerta, in questo spinti da una logica che tutti conosciamo. Presso gli uffici del comune - infatti - vi erano file di «galoppini» che cercavano di conoscere i nominativi delle aziende che avevano presentato domanda di partecipazione alla gara, per potersi regolare di conseguenza. Il nostro emendamento va in senso contrario. Solo chi presenta celermente l'offerta può sicuramente partecipare alla gara. L'offerta, insomma, deve riportare un importo strettamente correlato alle capacità progettuali della ditta, il che dimostra oltretutto serietà operativa e capacità di programmazione.

Non sono d'accordo su quanto affermava prima il collega Zamberletti in merito all'alta specializzazione delle aziende, perchè si rischierebbe di far sì che in Europa esistano solo tre o quattro imprese in grado di effettuare lavori di un certo tipo, mentre sono convinto che proprio le amministrazioni dovranno scegliere a monte le capacità e sulla base di queste effettuare le gare. La scelta dovrà comunque riguardare la capacità operativa delle imprese, altrimenti correremo il rischio di reintrodurre quella discrezionalità che ha portato a delle operazioni assurde.

NERLI. L'emendamento 22.2 precisa, al comma 1, che l'affidamento di lavori pubblici deve avvenire a licitazione privata.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'emendamento 22.3 è simile all'emendamento 22.2 poichè richiama il discorso della licitazione privata. Gli emendamenti 22.4 e 22.5 riprendono sostanzialmente i ragionamenti svolti dal collega Zamberletti per portare a 20 il numero delle imprese e introdurre dei criteri selettivi che non siano rappresentati dal sorteggio.

L'emendamento 22.7 richiama anch'esso il riferimento alla licitazione privata. L'emendamento 22.9 propone che il numero massimo delle imprese sia 40 anzichè 80.

Infine, l'emendamento 22.11 tende a chiarire il testo approvato dalla Camera introducendo le parole: «che favoriscano la partecipazione di imprese locali, medie e piccole».

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Signor Presidente, su questo articolo il Governo non ha presentato alcun emendamento posto che di questo si è molto discusso, prima, nella Commissione costituita presso il Ministero dei lavori pubblici per la elaborazione del disegno di legge-quadro e, poi, alla Camera.

Così come è stato ampiamente ricordato, ci sono degli aspetti che si discostano dalle linee della Comunità europea; in secondo luogo, si introduce il principio del sorteggio che è di dubbio valore dal punto di vista della scelta delle società che devono partecipare ad una gara.

Si è giunti alla conclusione di discostarsi dalle linee della CEE in relazione al numero delle imprese perchè la situazione italiana è notevolmente diversa dagli altri paesi comunitari; nel nostro paese esiste un gran numero di aziende che desiderano partecipare agli appalti per cui limitare questa partecipazione a 20 imprese per le gare di importo superiore a 5 milioni di ECU sarebbe troppo limitativo. Attualmente il numero dei partecipanti alle gare è di 50 o più imprese. La nostra realtà industriale è completamente diversa da quella degli altri paesi della Comunità e questo sia per i lavori al di sopra dei 5 milioni di ECU che per quelli al di sotto.

Per quanto riguarda il sorteggio, abbiamo introdotto questo principio proprio perchè non eravamo riusciti a trovarne uno migliore. C'è un certo qual senso di scoraggiamento nel sostenere che, non avendo trovato un metodo migliore, abbiamo individuato il principio del sorteggio, però quando ne abbiamo discusso alla Camera e si sono manifestate parecchie contrarietà non ci sono state proposte migliori. Qualcuno aveva proposto il criterio della vicinanza delle imprese, ma questo è incostituzionale; qualcun altro aveva proposto la valutazione delle attrezzature, ma anche questo non è stato considerato un criterio valido. Dico apertamente che, prima, in sede di discussione alla Commissione ministeriale e, in seguito, alla Camera siamo arrivati alla conclusione di non aver trovato una soluzione migliore del sorteggio che almeno evita ogni possibile contestazione.

D'altra parte dobbiamo tendere alla semplificazione delle procedure, cercando di evitare il riesame di tutte le richieste, magari con la previsione della motivazione che ha determinato l'esclusione di un'impresa da una gara per l'aggiudicazione di un appalto di 500 milioni o di un miliardo di lire. La migliore soluzione sarebbe forse quella di applicare il principio della localizzazione, nel senso delle aziende geograficamente più vicine, ma ritengo che sia incostituzionale. Nel terzo periodo dell'articolo 22, comma 2, è stata prevista una formula che non riteniamo incostituzionale; mi riferisco alle parole «...tenendo conto della migliore idoneità dimensionale, tipologica e di localizzazione operativa...», che forse sono un po' ambigue ma che si prestano alla bisogna.

NERLI. Sono d'accordo con il Ministro. Questa discussione sulla selezione delle imprese da invitare alle gare dura da troppo tempo ed è

complicatissima da risolvere; qualsiasi criterio si scelga presenta lati negativi. Il criterio dell'ordine di presentazione dell'offerta potrebbe essere efficace, ma anche in quel caso vi potrebbero essere molte occasioni di «aggiramento» della norma: basterebbe entrare in possesso delle notizie prima degli altri. Il criterio della selezione sulla base dei parametri individuati dal regolamento potrebbe significare assegnare l'appalto già nel momento in cui si fa la preselezione: se si opera attraverso la valutazione dei punteggi conseguiti, infatti, si ha già una lista con un «primo» ed un «ultimo». In realtà è complicato effettuare questa preselezione con criteri oggettivi o comunque gestibili oggettivamente. Anche se non sono amante dei sorteggi, credo che questa sia l'unica strada praticabile. Naturalmente, se si riducesse - come alcuni colleghi propongono - il numero delle aziende partecipanti alla gara da 50 a 20, il sorteggio sarebbe tremendamente selezionante già in partenza; se si mantiene invece il numero di 50 imprese, il sorteggio può solo «fare qualche scherzo a qualcuno». Al riguardo, insomma, ritengo sia opportuno mantenere l'articolo invariato.

Comprendo lo spirito sotteso alla predisposizione dell'emendamento 22.11, presentato dal relatore, ma forse ha ragione il Ministro: quella formulazione si potrebbe prestare ad una interpretazione non conforme al dettato costituzionale.

ZAMBERLETTI. Stiamo prevedendo la trasposizione in legge di uno degli strumenti previsti dalla direttiva della CEE: la procedura aperta viene comunque mantenuta. L'amministrazione non deve o non dovrebbe seguire ordinariamente questa procedura, che è stata individuata in base all'esperienza europea, a fronte di particolari lavori. Se, ad esempio, un'amministrazione deve indire un appalto per l'asfaltatura di una strada, non deve usare la procedura ristretta, ma il sorteggio o altri sistemi di selezione. Se l'amministrazione deve invece appaltare un lavoro complesso, per il quale sono necessarie particolari tecnologie (prima ho fatto un esempio forse non del tutto calzante, quello del «quante gallerie ha fatto un'impresa») la procedura ristretta serve ad operare un confronto concorrenziale tra «pesi simili», così intendendo imprese che abbiano le stesse capacità e tecnologie assimilabili per realizzare quel lavoro.

Formulato così, questo articolo rischia di rappresentare la procedura ordinaria di gara di appalto sopra l'importo di 5 milioni di ECU e ciò è sbagliato. Questa deve essere una procedura da applicare a lavori ad alto contenuto tecnologico, che richiedano caratteristiche di alta capacità operativa. Il lavoro ordinario ha già una sua procedura, quella della gara aperta, che non deve essere abbandonata. Perché, allora, escludere il sorteggio? Proprio perché vanifica le ragioni per le quali la CEE ha indicato, tra le varie procedure di gara, una procedura del tutto eccezionale, la trattativa privata, definendone i limiti e gli ambiti di utilizzo. L'altra procedura è costituita dalla gara aperta, che deve essere la via maestra, la via ordinaria. La terza procedura è costituita dalla selezione dei requisiti, in modo da non basarsi su un ribasso effettuato da un'impresa che ha caratteristiche tecnico-operative completamente diverse dalle altre. Noi puntiamo al ribasso che è anche legato alla capacità reale operativa delle aziende.

Nel mio emendamento 22.1 si afferma l'opportunità di favorire un'adeguata rotazione; ciò non va identificato con la preoccupazione di far lavorare tutte le imprese, ma di evidenziare che imprese eccessivamente impegnate in vari lavori, con un portafoglio ordini particolarmente ricco, che assorbe il lavoro del *management*, potrebbero non essere idonee a realizzare l'opera da appaltare in condizioni di rapidità e di efficienza. Ecco perchè demando la scelta ad indici selettivi stabiliti dal regolamento, proprio per evitare il sistema del sorteggio e per semplificare la procedura.

Il pericolo è che le amministrazioni prendano sempre questa scorciatoia: abolendo la procedura aperta - che dovrebbe essere la strada maestra - ed applicando sempre quella che impropriamente definiamo «procedura ristretta», si rischia di far sì che la scelta sia effettuata in base ad una brutale selezione affidata al sorteggio dei partecipanti ad una gara. Chiaramente mi riferisco ad una gara che non richieda particolari difficoltà tecniche: non mi riferisco certo al ponte sullo stretto di Messina.

NERLI. Ma quelle opere non rientrano nella tipologia esaminata, tant'è vero che l'emendamento si riporta alla «licitazione privata».

ZAMBERLETTI. È un modo per regolare una delle forme di gara, ma la procedura aperta rimane: ho grossi sospetti sul sistema del sorteggio proprio per questa ragione. Il sistema del sorteggio è apparentemente giusto e semplificato, visto che l'amministrazione non si assume alcuna responsabilità, ma in realtà non si prevederanno più procedure aperte e questo sarà un grosso guaio per il sistema imprenditoriale: assisteremo solo a questo tipo di gara, perchè è il più semplice da realizzare.

In sostanza non attuiamo la procedura ristretta con la forcella delle 20 imprese partecipanti prevista dalla direttiva della CEE, che prevede di mettere in gara, sul *ring*, tutti quelli che hanno determinate capacità di «combattimento». Nelle selezioni dei campionati di boxe non devono essere posti l'uno contro l'altro un «peso minimo» con un «peso massimo», ma soggetti che possano validamente combattere tra di loro: *mutatis mutandis*, intendo mettere a confronto imprese che, presentando una proposta di realizzazione di lavori, siano in possesso della stessa capacità realizzativa e dello stesso tipo di dotazione tecnica.

Si tratta di una riflessione importante perchè con questo articolo non adottiamo una procedura ristretta e demoliamo la procedura aperta con il sistema del sorteggio. Quest'ultima non sarà più adottata visto che per le amministrazioni sarà più facile esaminare 50 offerte anzichè 200 o più.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA

