

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

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

(Lavori pubblici, comunicazioni)

### 42° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 OTTOBRE 1993

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente FRANZA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede redigente

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

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

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

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

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

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

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 6, 12 e *passim*

FABRIS, *relatore alla Commissione* ..... 7, 12, 13 e *passim*

GIUNTA (*Repubb.*) ..... 6, 8, 9 e *passim*

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici* ..... 7, 8, 12 e *passim*

NERLI (*PDS*) ..... 6, 7, 8 e *passim*

SARTORI (*Rifond. Com.*) ..... 6, 7, 9

ZAMBERLETTI (*DC*) ..... 8, 10

*I lavori hanno inizio alle ore 19,10.*

#### **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. 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 congiunta, sospesa nella seduta antimeridiana.

Passiamo all'esame dell'articolo 29. Ne do lettura:

#### **Art. 29.**

*(Garanzie e coperture assicurative)*

1. L'offerta da presentare per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori oggetto della presente legge è corredata da una cauzione pari al 2 per cento dell'importo dei lavori, da prestare anche mediante fidejussione bancaria o assicurativa. La cauzione copre la mancata sottoscrizione del contratto per volontà dell'aggiudicatario.

2. L'esecutore dei lavori è obbligato a costituire una garanzia fidejussoria del 20 per cento per lavori di importo inferiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, e del 30 per cento per lavori di importo superiore. La garanzia copre gli oneri per il mancato od inesatto adempimento e cessa di avere effetto solo al momento dell'approvazione del collaudo. L'esecutore dei lavori è tenuto a costituire, contestualmente all'eroga-

zione dell'anticipazione prevista dall'articolo 25, comma 1, una garanzia fidejussoria di pari importo, gradualmente diminuita in corso d'opera.

3. L'esecutore dei lavori è altresì obbligato a stipulare una polizza assicurativa che tenga indenni i soggetti di cui all'articolo 2 da tutti i rischi di esecuzione da qualsiasi causa determinati, salvo quelli derivanti da errori di progettazione, insufficiente progettazione, azioni di terzi o cause di forza maggiore, e che preveda anche una garanzia di responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori sino alla consegna, da parte del direttore dei lavori, delle opere ultimate.

4. Per i lavori il cui importo superi gli ammontari stabiliti con decreto del Ministro dei lavori pubblici, l'esecutore è inoltre obbligato a stipulare, con decorrenza dalla data di ultimazione del collaudo, una polizza indennitaria decennale, nonché una polizza per responsabilità civile verso terzi, della medesima durata, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi.

5. Il progettista o i progettisti incaricati della progettazione esecutiva devono essere muniti, a far data dalla consegna dei lavori, di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per tutta la durata dei lavori e sino al collaudo degli stessi. La polizza del progettista o dei progettisti deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione deve sopportare per le varianti di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c), resesi necessarie in corso di esecuzione. La garanzia è prestata per un massimale non inferiore al 10 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di lire 1.500 milioni, per lavori di importo inferiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, e per un massimale non inferiore al 20 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di lire 4.000 milioni, per lavori di importo superiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa.

6. Prima di iniziare le procedure per l'affidamento o per l'aggiudicazione, i titolari di lavori pubblici devono verificare la qualità dei progetti. Tale verifica può essere effettuata da organismi di certificazione dei sistemi di qualità di cui all'articolo 9 e dagli uffici tecnici dei titolari dei lavori.

7. Sono soppresse le altre forme di garanzia e le cauzioni previste dalla normativa vigente.

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*I commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:*

«1. L'offerta da presentare per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori oggetto della presente legge è corredata da una cauzione pari al dieci per cento dell'importo dei lavori, da presentare anche mediante fidejussione bancaria o assicurativa. La cauzione copre la mancata sottoscrizione del contratto per volontà dell'aggiudicatario.

2. L'esecutore dei lavori è obbligato a costituire una garanzia fidejussoria del venti per cento dei lavori di importo inferiore a cinque milioni di ECU, IVA esclusa, e del settanta per cento, per lavori di

importo superiore. La garanzia copre gli oneri per il mancato od inesatto adempimento e cessa di avere effetto solo al momento dell'approvazione del collaudo. L'esecutore dei lavori è tenuto a costituire, contestualmente all'erogazione dell'anticipazione prevista dall'articolo 25, comma 1, una garanzia fidejussoria di pari importo, gradualmente diminuita in corso d'opera».

29.1

ZAMBERLETTI

*Sopprimere il comma 1.*

29.2

FRASCA

*Al comma 1, aggiungere in fine, le seguenti parole: «ed è svincolata automaticamente al momento della sottoscrizione del contratto medesimo».*

29.3

IL RELATORE

*Al comma 1, aggiungere in fine, le seguenti parole: «Ai non aggiudicatari viene immediatamente restituita la cauzione».*

29.4

LOMBARDI

*Al comma 2, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: «L'esecutore dei lavori è obbligato a costituire una garanzia fideiussoria, bancaria o assicurativa, del 5 per cento dei lavori di importo inferiore a 1 milioni di ECU, IVA esclusa, del 10 per cento per lavori di importo inferiore a 3,5 milioni di ECU, IVA esclusa, del 20 per cento per lavori di importo superiore. La garanzia, che copra i costi derivanti da mancato o inesatto adempimento, verrà gradualmente svincolata in corso d'opera».*

29.5

IL RELATORE

*Al comma 2, sostituire le parole: «20 per cento» con le altre: «30 per cento».*

29.6

GIUNTA

*Al comma 2, sostituire le parole: «30 per cento» con le altre: «50 per cento».*

29.7

GIUNTA

*Al comma 2, dopo le parole: «di importo superiore» aggiungere le seguenti: «Dette garanzie andranno aumentate di un punto per ciascun punto in più di ribasso rispetto alla media delle offerte; escluse quelle palesemente anomale».*

29.8

LOMBARDI

*Il comma 3, è sostituito dal seguente:*

*«3. L'esecutore dei lavori è altresì obbligato a stipulare una polizza assicurativa che tenga indenni i titolari dei lavori da tutti i rischi di esecuzione da qualsiasi causa determinati, salvo quelli derivanti da errori di progettazione o insufficiente progettazione, e che preveda anche una garanzia di responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori sino alla consegna, da parte del direttore dei lavori, delle opere ultimate».*

29.9

IL RELATORE

*Al comma 5, dopo le parole: «per tutta la durata dei lavori e sino al collaudo degli stessi» aggiungere le seguenti: «, nonchè per i dieci anni successivi».*

29.10

IL RELATORE

*Al comma 6, dopo le parole: «qualità dei progetti» aggiungere le seguenti: «e la loro conformità alla normativa vigente».*

29.11

IL RELATORE

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, faccio miei gli emendamenti 29.1, 29.2, 29.4 e 29.8. Gli emendamenti 29.1, 29.2, 29.3 e 29.4 si illustrano da sè.

Per quanto concerne l'emendamento 29.5 devo far presente che nel testo al nostro esame, rispetto a quello originariamente proposto alla Camera, vi è un'articolazione diversa delle percentuali delle garanzie fidejussorie bancarie o assicurative.

L'emendamento 29.8 si illustra da sè.

Con l'emendamento 29.9 si prevede l'obbligo per l'esecutore dei lavori di stipulare una polizza assicurativa che tenga indenni i titolari dei lavori da tutti i rischi di esecuzione da qualsiasi causa determinati, salvo quelli derivanti da errori di progettazione o da insufficiente progettazione. Con tale previsione si intende sostituire il testo del comma 3 dell'articolo 29 approvato dalla Camera dei deputati.

Gli emendamenti 29.10 e 29.11 si illustrano da sè.

GIUNTA. Gli emendamenti 29.6 e 29.7 da me proposti si illustrano da sè. Dichiaro comunque fin da ora che sono favorevole, sia pure parzialmente, anche alle previsioni contenute nell'emendamento 29.1, presentato dal senatore Zamberletti e fatto proprio dal relatore.

NERLI. Signor Presidente, dichiaro subito la mia contrarietà a tutti gli emendamenti proposti; sono infatti favorevole ad approvare il testo varato dalla Camera senza modifiche. Riconosco di aver sottolineato, l'esigenza di riformulare il comma 2 dell'articolo 29, prevedendo un graduale rientro dell'impresa attraverso i collaudi in corso d'opera e prevedendo altresì il rientro delle somme esposte per fidejussione. Sono però contrario a modificare radicalmente il testo al nostro esame. La percentuale del 70 per cento richiamata dall'emendamento 29.1 proposto dal senatore Zamberletti è troppo alta: in questo modo soltanto le grandi imprese o le grandi società finanziarie potranno far fronte alle garanzie assicurative. Ricordo che oltre il 90 per cento delle imprese che operano nel settore non hanno una dimensione così rilevante. Ribadisco perciò che le misure previste dal testo approvato dalla Camera dei deputati debbono essere considerate sufficienti; anzi, a mio parere debbono essere considerate giustamente onerose perchè è indispensabile che le imprese si assumano le proprie responsabilità.

Per quanto concerne in particolare l'emendamento 29.10, colgo l'occasione per invitare il relatore a riformularlo.

SARTORI. Esprimo anch'io un parere contrario sugli emendamenti proposti. Mi sembra infatti che si passi da un'assoluta mancanza di garanzie a una sorta di ipergarantismo che in effetti escluderebbe numerose imprese dalle gare di appalto. Infatti se per caso un'impresa deciderà di partecipare nel corso di un anno a più gare di appalto non disporrà della copertura finanziaria richiesta.

Chiedo inoltre al relatore di chiarire la proposta contenuta nell'emendamento 29.10. Ricordo comunque che l'esecutore, qualora la costruzione risulti mal realizzata, è responsabile. Inoltre vi è la responsabilità del direttore dei lavori per l'eventuale danno verificatosi. Non capisco però come il progettista, che si limita appunto a consegnare il progetto, possa essere considerato responsabile per i risultati ottenuti. Se parliamo di danni strutturali della costruzione dobbiamo fare riferimento alla responsabilità del direttore dei lavori. Tra l'altro, ad esempio, i calcoli per la realizzazione di un solaio possono essere esatti, ma può essere usato un materiale sbagliato per la sua costruzione. L'inserimento del progettista in questa previsione mi sembra che davvero non abbia fondamento. Potrei ancora capire se la questione riguardasse il direttore dei lavori o chi esegue i calcoli, ma non è pensabile che il progettista possa essere chiamato a rispondere della sua attività a dieci anni di distanza.

PRESIDENTE. Non è il progettista a firmare i calcoli?

SARTORI. Non necessariamente. In ogni caso l'impresa, soprattutto per quanto riguarda i calcoli sul cemento armato, è tenuta a compiere

delle verifiche. Dei calcoli sul cemento armato è responsabile l'impresa, infatti.

NERLI. Al massimo potremmo prevedere che la polizza di responsabilità civile di cui deve essere munito il progettista sia valida fino a quando il certificato di collaudo non diventa definitivo. L'arco temporale cioè verrebbe ad allungarsi, di ulteriori due anni e poi ancora di due mesi rispetto al momento del collaudo finale. Se i vizi del progetto non sono emersi fino a quell'epoca non vedo come potranno evidenziarsi in futuro. Non ha senso allora imporre al progettista una polizza per dieci anni.

Se il relatore è d'accordo potremmo riformulare l'emendamento 29.10 e sostituire l'espressione «nonchè per i dieci anni successivi» con l'altra « fin quando il certificato di collaudo non assume carattere definitivo».

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Accedo senz'altro alla richiesta di riformulare in questi termini il mio emendamento e di ridurre così di circa otto anni l'esposizione del progettista. Penso anch'io infatti che il ragionamento svolto dai colleghi Nerli e Sartori sia giusto. Oltre tutto nel comma 6 dell'articolo si dice che «Prima di iniziare le procedure per l'affidamento o l'aggiudicazione, i titolari di lavori pubblici devono verificare la qualità dei progetti. Tale verifica può essere effettuata da organismi di certificazione dei sistemi di qualità di cui all'articolo 9 e dagli uffici tecnici dei titolari dei lavori». Questi progetti dunque sono sottoposti ad un vaglio.

SARTORI. Anche se non vedo come ciò possa accadere, in sede di collaudo si potrebbe riscontrare un vizio riconducibile al progettista.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Non vorrei però che in questo modo si venisse a scompaginare la norma prevista al comma 3 in cui è detto: «L'esecutore dei lavori è altresì obbligato a stipulare una polizza assicurativa che tenga indenni i soggetti di cui all'articolo 2 da tutti i rischi di esecuzione da qualsiasi causa determinati, salvo quelli derivanti da errori di progettazione, insufficiente progettazione...».

SARTORI. Noi dobbiamo semplicemente preoccuparci che un progetto sia eseguito in modo corretto e che la cifra prevista per la realizzazione dell'opera non venga a moltiplicarsi nel corso dei lavori. Di questo però ci accorgiamo subito non a distanza di decenni. Man mano che i lavori vanno avanti ci si rende subito conto se la progettazione è sbagliata. Se a distanza di anni, non solo di dieci anni, cade, che so, un pilastro, le responsabilità di natura civile e penale restano comunque anche se non lo scriviamo nel testo del provvedimento. Al massimo potremmo chiedere al progettista, e so che già molti di essi lo fanno, di assicurarsi per il suo lavoro, per tutto il suo lavoro, però, non per ogni singolo progetto.

Inoltre vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sulla parte del comma 6 in cui si dice che «i titolari di lavori pubblici devono verificare la qualità dei progetti». In questo caso mi sembra che si sia

utilizzata un'espressione poco corretta. Più che alla qualità dei progetti penso che si volesse far riferimento, infatti, alla qualità degli elaborati.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Sì, sembra anche a me.

ZAMBERLETTI. Il senso della norma comunque resta chiaro.

Se i colleghi me lo consentono vorrei soffermarmi sull'emendamento 29.1 con il quale chiedo di portare la cauzione richiesta al momento dell'offerta per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori dal 2 al 10 per cento, nonché di elevare per lavori di importo superiore ai 5 milioni di ECU la garanzia fidejussoria dal 30 al 70 per cento, chiedo cioè che anche in Italia si cominci a cercare una garanzia totale, come già avviene negli Stati Uniti o in altre grandi nazioni occidentali.

Vorrei far presente inoltre che chiedendo una cauzione del 10 per cento si obbliga in primo luogo l'impresa ad una valutazione più attenta del progetto e delle sue caratteristiche e in secondo luogo si garantisce una maggiore rotazione fra chi esegue i lavori. Sosteniamo che devono lavorare tutti ma non è certo un timbro dell'amministrazione che può farci raggiungere l'obiettivo. Al contrario può riuscirci solo il mercato.

È chiaro che non si verificherà più il caso di una sola impresa in grado di vincere tutte le gare d'appalto in quanto un'azienda potrà partecipare ad esse in relazione alle proprie capacità di fornire garanzie; dovrà tenere conto delle proprie potenzialità, delle proprie capacità e valutare attentamente se è in grado o meno di gestire un determinato lavoro in quanto, in caso di inadempienze, sarà eliminata dall'albo. Capisco che le piccole e medie imprese non siano favorevoli a questa proposta, in quanto improvvisamente non potrebbero più fare ciò che era loro permesso prima.

In realtà, a rendere competitivo il mercato non è tanto la creazione di sistemi di carattere amministrativo e burocratico, facilmente soggetti ad eventuali irregolarità, ma proprio la selezione delle aziende e la loro rotazione.

GIUNTA. Allo stesso scopo è tesa l'elevazione della garanzia al 70 per cento.

NERLI. Se ci fosse una maggiore omogeneità delle imprese italiane e la loro situazione fosse più florida, quanto prospettato dal senatore Zamberletti sarebbe forse adeguato a risolvere il problema, ma la soluzione più rispondente ai problemi esistenti oggi consiste, a mio avviso, nel dare avvio ad una serie di modifiche ai criteri di selezione, a nuove forme di consorzi ed associazioni orizzontali con nuovi assetti produttivi.

Le misure ipotizzate dal senatore Zamberletti, tendenti a razionalizzare la concorrenza per i grandi lavori qualificati, risulterebbero punitive nei confronti di migliaia di aziende che inoltre necessitano di un processo di trasformazione per allinearsi alle nuove norme; ad esempio, quelle aziende che generalmente eseguono sei o sette lavori l'anno, obbligate a fornire una garanzia equivalente al 70 per cento del costo previsto per l'esecuzione di una sola opera, non riuscirebbero a

sopravvivere: sarebbero troppi infatti i soldi a rimanere inutilizzati per anni ed anni.

Mi sembra che queste misure legislative finirebbero più che altro per scoraggiare le piccole e medie imprese dalla partecipazione a quelle gare per le quali sono richieste determinate garanzie. In realtà, la garanzia deve aumentare in maniera esponenziale, secondo un meccanismo che scoraggi il rastrellamento dei lavori, piuttosto che tendere a modificare, in una maniera un po' «tatcheriana», sul piano finanziario e produttivo il sistema delle imprese italiane.

Ribadisco la mia convinzione nel lasciare inalterati i valori già stabiliti, altrimenti si avvierà un tipo di selezione non rispondente alle esigenze di mercato. Finiremmo solamente per inventare una norma, uno sbarramento formale che, oltretutto, non offrirebbe alle imprese neanche la possibilità di organizzarsi.

GIUNTA. In occasione dell'apertura delle frontiere, lo stesso ragionamento, tendente a proteggere le imprese italiane rispetto a quelle straniere, fu sostenuto dalla Confindustria; ma non si deve aver paura del confronto con gli altri paesi europei, perchè ritengo che le imprese italiane siano più serie di quel che si pensa e, proprio sulla base della loro professionalità, possono fornire delle garanzie.

Insomma, la modifica tendente all'aumento delle percentuali della garanzia è, secondo me, l'unica soluzione del problema e, del resto, una copertura finanziaria di tale entità per l'esecuzione di un'opera è già richiesta in tutti i paesi europei e negli stessi Stati Uniti; inoltre, i relativi costi graverebbero e si ripercuoterebbero in egual misura sia sulle piccole sia sulle medie aziende.

SARTORI. Potrei anche essere d'accordo sulla prima parte dell'emendamento 29.1, relativo alla cauzione dell'impresa offerente, in quanto obbligherebbe le aziende ad una attenta riflessione prima di accettare l'incarico di esecuzione di un'opera; tale normativa finirebbe per assumere così la funzione di vero e proprio strumento di garanzia senza in realtà recare danni all'impresa; infatti, a condizione che il lavoro sia stato ben svolto, la somma relativa alla cauzione sarebbe restituita, una volta espletata la gara.

Esprimo però il mio completo dissenso sulla seconda parte dell'emendamento in questione; mi auguro che sia radicata in tutti i membri di questa Commissione la convinzione che stiamo approvando un disegno di legge per una migliore gestione dei lavori pubblici e che le imprese italiane non sono allo stesso livello di quelle straniere.

Rischiamo di sbagliare perchè siamo soggiogati da questa spada di Damocle, ma non possiamo disconoscere la realtà dei fatti. A mio parere si corre il rischio di preconstituire le imprese che potranno partecipare alle gare di appalto. È chiaro che il rischio si corre anche prevedendo una percentuale minore per la garanzia: questo è vero, ma più la percentuale è alta più diminuisce il numero delle imprese che avranno la possibilità di partecipare alle gare di appalto. Prevedendo una percentuale molto alta si rischia di conoscere in partenza l'identità del vincitore della gara di appalto, che in realtà non potrebbe più essere chiamata gara.

Prevedendo invece una percentuale più bassa è possibile offrire ad un maggior numero di imprese la possibilità di partecipare alle gare. Se un'impresa ha 20 miliardi di deposito chiaramente non potrà partecipare a gare di appalto per somme superiori; se partecipa ad una gara che impegna interamente il suo deposito non potrà partecipare ad altre gare fino a quando non avrà esaurito i lavori relativi alla precedente. In un certo senso è quindi inutile prevedere limiti ulteriori, essendo il limite di partecipazione ricompreso nelle somme depositate.

Dobbiamo però offrire a tutte le imprese la possibilità di lavorare, cercando di impedire contemporaneamente che le grandi imprese, attraverso *escamotages* di vario genere, monopolizzino le gare. Dobbiamo fornire a tutte le imprese la possibilità di partecipare alle gare, nei limiti di una correttezza comportamentale comune a tutta l'Europa. In questo modo sarà possibile offrire le garanzie richieste. Voglio infine ricordare che proprio gli imprenditori più onesti, coloro che evitano di fare il passo più lungo della gamba, rischiano di essere penalizzati da determinate norme restrittive.

ZAMBERLETTI. Mi rendo conto che le previsioni contenute nell'emendamento possono essere considerate dirompenti per la realtà italiana, ma ricordo che in Europa rappresentano la normalità. Anzi, sottolineo che in Europa la percentuale prevista è del 100 per cento, non del 70 per cento.

In Italia spesso è stata seguita la via delle anticipazioni: con la scusa dell'inflazione le imprese incassavano addirittura prima di lavorare. Per questo motivo l'Italia nell'ambito dei lavori pubblici ha raggiunto una situazione patologica: esistono più imprese di costruzioni che edicolanti. Questa situazione patologica deve essere corretta attraverso una normativa di graduale risanamento.

Una delle vie che è possibile percorrere è quella del consorzio stabile, che tende a creare imprese di dimensioni sufficienti per uscire dalla situazione patologica. Non sarà però possibile superare questa situazione se continueremo a prevedere garanzie irrilevanti, che offrono a troppi soggetti la possibilità di tentare l'avventura.

Ricordo che numerose imprese erano sovradimensionate per il portafoglio-ordini; non vi era però una garanzia di potenzialità finanziaria, nessuno rischiava i soldi propri. Invece ogni imprenditore dovrebbe conoscere esattamente la potenzialità della propria impresa. È perciò indispensabile prevedere alcune garanzie, ma se l'importo di questa garanzia è eccessivamente basso la fidejussione non ha alcun significato. L'ideale sarebbe riuscire a stimolare il mercato ad agire spontaneamente in questo modo.

Ricordo che negli Stati Uniti esistono imprese molto grandi che, a causa dell'esaurimento dei fondi a loro disposizione, non sono in grado di partecipare a determinate gare. Ciò avviene poichè è stata esaurita la potenzialità produttiva: la parte rilevante dell'impresa è rappresentata dal settore tecnico, composto da uomini e da macchinari. L'impresa non può più offrire garanzie perchè il suo potenziale tecnico, sia umano che meccanico, è impegnato interamente in un'altra direzione. D'altra parte il potenziale tecnico non può essere «gonfiato» a volontà.

Recentemente abbiamo assistito spesso anche a sconfinamenti di settore. Alcune imprese non dispongono di un *plafond* di spesa, possono quindi concorrere anche in gare dell'importo di un miliardo, ma dovranno offrire garanzie tecniche.

La normativa dovrà comunque prevedere una rotazione, oltre alla possibilità di una selezione obiettiva. Non possiamo tra l'altro dimenticare che una banca non rischierà mai denaro per finanziare attività produttive inesistenti. A questo punto è indispensabile riconoscere che il mercato italiano fa acqua da tutte le parti. Proprio questa è la ragione per cui all'estero non si registrano situazioni analoghe a quella italiana: negli altri paesi esiste già un meccanismo di rotazione e selezione delle imprese.

Nel corso della passata legislatura si era proposto di prevedere che un'impresa potesse concorrere per un numero limitato di volte ad una gara d'appalto. A mio parere invece la rotazione è insita nello stesso sistema delle garanzie: l'impresa non può più offrire garanzie perchè la sua intera potenzialità è già impegnata. Mi rendo conto che il momento congiunturale che stiamo attraversando è estremamente delicato per le piccole, le medie e le grandi imprese. Tutte le imprese affermano di trovarsi ormai con l'acqua alla gola. Però mi rendo anche conto che questa è l'unica via per istituire una selezione e una rotazione nel mercato dei lavori pubblici, per far crescere nuove imprese, per arrivare ad una competizione più aperta.

NERLI. Giustamente la discussione si è incentrata sugli aspetti tecnici del problema. Dobbiamo però ricordare che tra la fine degli anni '70 ed oggi, il sistema delle imprese si è trovato in mille modi in collusione con coloro che gestivano la cosa pubblica. Questo discorso può essere riferito anche a quelle grandi imprese che, in base alla prestazione di garanzie molto alte; oggi potranno concorrere a determinate gare di appalto. A mio parere il nostro scopo è quello di ottenere un mercato libero e corretto, un mercato in cui determinate imprese non possono fare ciò che vogliono. Il mercato per oltre un decennio ha portato il settore dei lavori pubblici allo sbando, ha causato la sua dequalificazione attraverso l'operato di alcune imprese, ma non ha sentito il bisogno e il dovere di ristrutturarsi, riorganizzarsi e soprattutto riqualificarsi. D'altra parte la previsione di garanzie così alte rischia di gettare nello sbaraglio determinate imprese.

Dobbiamo offrire alle imprese la possibilità di trasformarsi avviando un nuovo sistema. In caso contrario non riusciremo ad ottenere nulla e ogni nostra azione sarà inutile; per assurdo, si potrebbe perfino abolire l'albo dei costruttori. Il nostro fine è quello della razionalizzazione, è la creazione di imprese solide e forti. Il sistema delle imprese italiane non può però essere costretto a riqualificarsi in un solo giorno. Se si richiedesse questo non si otterrebbe nulla.

GIUNTA. Il senatore Nerli mi consenta di aggiungere che qui si sta combattendo una battaglia di retroguardia. Sono state le piccole e le medie imprese ad avvantaggiarsi della liberalizzazione dei mercati.

NERLI. Se ne sono avvantaggiati solo gli imprenditori che esportavano.

GIUNTA. In Italia abbiamo vissuto i riflessi di una crisi internazionale. Le grandi imprese nazionali, che si sono trovate a non poter più contare sulle commesse all'estero, hanno cercato di assicurarsi appalti pubblici anche solo per lavori da 200 milioni o un miliardo.

NERLI. Con queste norme però creiamo alle grandi imprese un'ulteriore corsia preferenziale. Le grandi aziende infatti sono in grado di reggere un costo aggiuntivo meglio delle piccole e delle medie.

GIUNTA. Il costo aggiuntivo viene calcolato nel costo totale dell'opera. Se la grande azienda volesse fare incetta di appalti, le banche applicherebbero, è così quanto meno che dovrebbero fare, dei tassi maggiori, perchè maggiore è il rischio cui vanno incontro. Se le grandi aziende allora partecipano a più gare, superando il loro potenziale, le banche applicheranno loro dei tassi più alti. Le piccole e medie imprese invece potranno tranquillamente partecipare alle gare d'appalto sostenendo magari costi inferiori a quelli delle imprese grandi.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Se vogliamo davvero avere un mercato non possiamo non prevedere delle garanzie. In caso contrario non sarebbe possibile procedere a un appalto al massimo ribasso e finiremmo con l'aprire la strada agli avventurieri. Devono esserci allora le garanzie bancarie e assicurative, anche se sul loro ammontare naturalmente possiamo discutere.

GIUNTA. Lo Stato dà il 10 per cento subito.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Lo Stato non conosce la parola subito.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Non credo comunque che sia possibile ridurre le percentuali anche se il senatore Nerli proponeva qualcosa del genere.

NERLI. Io ho semplicemente detto che in corso d'opera si può restituire una parte di quanto è immobilizzato.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Non si immobilizza niente. Si chiede solo una garanzia anche se mi rendo conto che non è facile ottenerla. All'estero comunque si lavora esclusivamente in questo modo.

NERLI. Noi però stiamo parlando del nostro mercato e non possiamo far finta di essere in California.

PRESIDENTE. Stiamo appunto cercando di trovare un equilibrio tra la nostra situazione interna e le regole europee.

GIUNTA. Noi siamo obbligati a far partecipare alle gare anche i concorrenti stranieri. Vogliamo che essi all'estero offrano una serie di garanzie e che per lavorare in Italia possano farne a meno?

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Attualmente la garanzia è del 10 per cento mentre prima che io la portassi al massimo consentito dalla legge in vigore era solo del 5 per cento. Se il testo in discussione verrà approvato la garanzia fidejussoria passerà invece al 20 per cento per i lavori inferiori ai 5 milioni di ECU e al 30 per cento per i lavori superiori a quella cifra. Non mi sembrano delle percentuali trascurabili.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Purtroppo in questo caso sono venute a contrapporsi due distinte filosofie, ma nessuno di noi ha del tutto torto o del tutto ragione. Come forse i colleghi sanno io ho lavorato per tanti anni nel settore e ricordo quante volte mi è capitato di presentare più offerte nell'arco della stessa giornata e le corse da una società di assicurazione all'altra e così via a cui questo mi costringeva. Posso dirvi con certezza che le garanzie fidejussorie e le polizze costano e che inoltre per esse non si può superare un determinato *plafond*. Sia le banche sia le compagnie di assicurazione, del resto, si passano le informazioni l'una con l'altra proprio per evitare che ciò avvenga e si superi un determinato tetto.

Mi rendo conto che in tanti paesi europei si seguono regole diverse, resta il fatto però che noi dobbiamo calare questo provvedimento nella realtà italiana. Sono convinto che già riceveremo accuse a non finire per aver previsto troppi lacci e laccioli. Cerchiamo almeno di far sì che il testo che finiremo col licenziare non venga considerato una tegola caduta sulla testa di chi lavora. Il discorso sarebbe diverso se lo Stato, che è il grande committente, pagasse con puntualità. Purtroppo però non è così. Abbiamo invece gente che sta fallendo perchè non riesce ad ottenere il rimborso delle tasse che ha pagato in più magari sei anni prima.

Teniamo conto allora che per le garanzie ci sono «tetti» che non vanno superati, consideriamo che le imprese debbono cercare ad ogni costo di aggiudicarsi un lavoro se vogliono mantenere in piedi un minimo di struttura e organizzazione e che per riuscirci concorrono a tutte le gare nella speranza che in qualche caso gli vada bene. È proprio perchè per ognuna delle gare a cui parteciperanno si troveranno costrette a cercare la relativa garanzia che, a mio avviso, la Camera ha cercato di non introdurre limiti troppo elevati.

Ho invece dei dubbi per quanto riguarda l'abbassamento al 2 per cento delle cauzioni.

PRESIDENTE. Poichè sono state alzate le garanzie si è voluto abbassare la cauzione.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Con estremo rispetto per le posizioni assunte dal senatore Zamberletti, a cui darò ragione quando le imprese italiane godranno di una migliore situazione economica e di un momento di maggior favore della nostra economia, condividendo anch'io le preoccupazioni espresse in questa sede, esprimo perplessità sul raggiungimento di un miglior risultato qualora fosse applicata la normativa proposta nell'emendamento 29.1. Quindi, sono favorevole al mantenimento della previsione del 2 per cento fissata nel comma 1.

Esprimo parere contrario sugli emendamenti 29.1, 29.2, 29.6, 29.7, come pure sull'emendamento 29.8 in quanto ritengo che la sua applicazione creerebbe gravi complicazioni. Esprimo parere favorevole sull'emendamento 29.4. Ritiro infine l'emendamento 29.5.

Per quanto riguarda l'emendamento 29.10, propongo di sostituire alle parole «e sino al collaudo dagli stessi» le seguenti «sino alla data in cui il certificato di collaudo assume carattere definitivo».

Inoltre, è necessario aggiungere che il progettista debba essere munito della polizza a fare data dall'accettazione dell'incarico e singolarmente per ogni incarico e che, ove il progettista sia un dipendente dell'amministrazione, il pagamento del premio della polizza sia posto a carico dell'amministrazione di appartenenza.

Do lettura dell'emendamento nel testo riformulato: «Sostituire al comma 5, le parole: «dalla consegna dei lavori» con le altre: «dall'accettazione di ogni incarico e singolarmente per ogni incarico». Sostituire le parole: «al collaudo degli stessi» con le altre: «alla data in cui il certificato di collaudo assume carattere definitivo» Aggiungere infine le seguenti parole: «Qualora i progettisti siano dipendenti di una pubblica amministrazione, il pagamento del premio è posto a carico dell'amministrazione medesima».

Per quanto riguarda il comma 6 dell'articolo 29, mi è stato fatto presente che, così come è formulato, è di difficile applicazione. Infatti, la verifica del progetto può essere effettuata da organismi di certificazione dei sistemi di qualità, di cui all'articolo 9 e dagli uffici tecnici dei titolari dei lavori. Sarebbe invece migliore la formulazione seguente «Tale verifica va effettuata da organismi di certificazione sulla base dei sistemi di qualità di cui all'articolo 9 e per ogni lavoro il cui importo superi l'ammontare stabilito con decreto del Ministro dei lavori pubblici».

NERLI. È necessario allora precisare chi sono le società accreditate da tali organismi ad eseguire questa funzione.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Se il titolare dei lavori demanda ad un'altra società l'esecuzione di tale verifica, si finirà per avere dei costi di gran lunga maggiori.

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Concordo con quanto da voi esposto; ritengo opportuno lasciare il testo del comma 6 così come è stato approvato dalla Camera.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Sull'emendamento 29.1, proposto dal senatore Zamberletti e fatto proprio dal relatore, esprimo parere contrario: comprendo le ragioni che hanno ispirato la proposta, ma ritengo che sia necessario compiere passi equilibrati.

Esprimo parere contrario sull'emendamento 29.2, mentre esprimo parere favorevole sugli emendamenti 29.3 e 29.4.

Per quanto concerne gli emendamenti 29.6 e 29.7 mi rimetto alla Commissione.

Esprimo parere contrario sull'emendamento 29.8, mentre esprimo parere favorevole sugli emendamenti 29.9, 29.10 e 29.11.

PRESIDENTE. Passiamo alle votazioni.

Metto ai voti l'emendamento 29.1.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.2.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.3.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.4.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.6.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.7.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.8.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.9.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.10, nel testo modificato.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 29.11.

**È approvato.**

L'emendamento 24.14 è stato accantonato nel corso della seduta antimeridiana poichè reca materia connessa all'articolo 29. Ricordo che il testo dell'emendamento è il seguente:

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«4. I progettisti esterni ed interni che incorrano in responsabilità per errori od omissioni, di cui al comma 1, c), sono esclusi per cinque

anni da incarichi di progettazione presso i soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge».

29.12 (già 24.14)

LIBERATORI

FABRIS, *relatore alla Commissione*. Esprimo parere contrario.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Anche il Governo è contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 29.12 (già 24.14).

**Non è approvato.**

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

*I lavori terminano alle ore 20,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOIT SSA MARESA NUDDA