

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

455^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 20 MAGGIO 1986

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente OSSICINI,
indi del vice presidente DE GIUSEPPE

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	3	Discussione e approvazione con modificazioni:	
DISEGNI DI LEGGE		«Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche» (1004):	
Annunzio di presentazione.....	3	LOTTI Maurizio (PCI)	Pag. 17, 41, 46
Assegnazione	3	* SPANO Roberto (PSI)	21, 45
Nuova assegnazione.....	4	RUFFINO (DC)	25, 33, 37
COMMISSIONI PERMANENTI		BASTIANINI (PLI), relatore	28 e passim
Convocazione	4	* NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici	28 e passim
DISEGNI DI LEGGE		VISCONTI (PCI)	31 e passim
Seguito della discussione e approvazione con modificazioni:		PAGANI Maurizio (PSDI)	44, 47
«Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato» (1328):		* DEGOLA (DC)	44
PRESIDENTE	4	* LIBERTINI (PCI)	46
SAPORITO (DC), relatore	4 e passim	COLOMBO Vittorino (V.) (DC)	48
COVI (PRI)	5, 8, 16	INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI	
DE CATALDO (PSI)	6, 9	Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni	49
BIGLIA (MSI-DN)	7, 13, 16	Annunzio	49, 50
DE SABBATA (PCI)	7, 9, 15	Interrogazioni da svolgere in Commissione ..	60
GASPARI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica	7 e passim	ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 MAGGIO 1986	60
PINTO Michele (DC)	12		
MURMURA (DC)	15		
JANNELLI (PSI)	16		

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

nute negli articoli successivi puntano al medesimo obiettivo che è quello di prevedere non già l'obbligo, bensì la facoltà, per la pubblica amministrazione, di avvalersi di procedure più snelle e più veloci. Nessuno è quindi obbligato ad adottare una procedura piuttosto che un'altra. Rimangono in essere le procedure normali, le procedure previste dall'articolo 1 e l'istituto della concessione così come descritto negli articoli successivi. Vi sono quindi tre possibilità di marcia e la pubblica amministrazione dovrà scegliere, in relazione alla pubblica utilità e alla produttività, quella che risulti maggiormente adeguata allo scopo dell'opera che è in essere e che deve essere realizzata. Detto questo, credo quindi che si debbano ricercare alcuni aggiustamenti.

Devo ora fare una considerazione finale: come si può non esser preoccupati rispetto alla legislazione ordinaria e non solo per quanto riguarda i suoi risultati? Sotto questo profilo, vi è già un accenno al problema nella relazione scritta del senatore Bastianini, tuttavia intendo riferirmi proprio a quello che sta avvenendo. Vi sono gare che vengono vinte al massimo ribasso, con percentuali che variano tra il 48 ed il 52 per cento: questo è il più grave sintomo di malessere che possiamo constatare nel funzionamento della legislazione ordinaria. Infatti, quando un'impresa riesce ad aggiudicarsi un'opera con un ribasso di questa entità, è poco affidabile non già l'impresa con le sue intenzioni, ma lo stesso iter di quell'opera ai fini del suo completamento. Questo vuol dire che qualcosa non funziona.

Certo, l'esigenza di ottenere lavori angoscia le imprese date le necessità di occupazione che comunque esistono, poichè l'occupazione va difesa, però vi è anche un segnale di malessere che va ben oltre questo stato di cose. Ecco quindi che le procedure innovative che proponiamo possono essere un giusto correttivo rispetto a pratiche, secondo me, non affidabili e non credibili, nell'interesse della collettività. Pertanto, da questo punto di vista, dopo gli aggiustamenti che apporteremo al termine della discussione e che spero ci troveranno concordi, al di là di un elemento di distinzione nel voto che mi au-

guro non complicherà molto le cose, possiamo sperare che il provvedimento al nostro esame trovi una Camera rispondente ad accogliere anche le riflessioni, da noi più mature naturalmente, ma penso mature altrettanto da parte dei nostri colleghi della Camera, per arrivare rapidamente ad una conclusione.

Per quanto riguarda il nostro Gruppo, siamo stati convinti fin dall'inizio che si dovesse arrivare a questo risultato che, per quanto parziale, consideriamo comunque nuovo e potenzialmente produttivo di ulteriori risultati. Siamo anche convinti, come ho detto prima, che dobbiamo affiancare a questo disegno di legge altre iniziative che lo irrobustiscano perchè c'è un intreccio di normative che vanno naturalmente portate nella condizione di una migliore funzionalità e di una migliore efficienza ma non vi è contraddizione tra quella che il Governo qui ha proposto e la 8ª Commissione ha rielaborato, la legislazione speciale che il Parlamento ha varato in alcuni settori e quella che si concretizzerà prima o poi, mi auguro prima piuttosto che poi, in consistenti opere pubbliche per effetto dell'istituto del commissario. Tutte e tre convergono verso un unico risultato che, al di là delle divisioni politiche generali, credo ci debba trovare uniti nel cercare le migliori soluzioni a questo riguardo. *(Applausi dalla sinistra e dal centro).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, approda, finalmente, all'Aula un provvedimento che il Governo aveva posto all'attenzione del Parlamento fin dall'ottobre 1984. Il lavoro in Commissione è stato approfondito e serio ed il testo al nostro esame, anche se suscettibile di qualche ulteriore modifica migliorativa, va giudicato con favore.

Debbo esprimere un particolare apprezzamento al relatore senatore Bastianini, al presidente Spano e al collega Lotti che oggi hanno sollevato alcuni problemi in Aula che mi trovano sostanzialmente consenziente e rendono anche molto più spedito il mio in-

tervento che si limiterà ad alcune brevi considerazioni ed osservazioni.

Debbo dire, intanto, che il Gruppo della Democrazia cristiana ha ritenuto opportuna la decisione di trasferire dalla sede deliberante a quella referente l'esame del disegno di legge per la delicatezza della materia, per gli interessi che essa coinvolge e per gli obiettivi che intende conseguire in un settore delicato, vitale ed importantissimo per la nostra economia.

Qual è l'obiettivo che il disegno di legge persegue? Esso va colto nel titolo stesso che recita: «Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche», laddove si pone l'accento sul carattere straordinario, sperimentale della proposta e della necessità, avvertita da tutti e denunciata ripetutamente — mi riferisco in particolare all'audizione del direttore generale dell'ANAS — di accelerare le procedure per l'esecuzione di opere pubbliche. Quando si parla della sperimentazione della legge non si può non osservare che in Italia nulla è più definitivo del provvisorio e quindi effettivamente sarà molto più facile prorogare la «sperimentazione» nel tempo che non arrivare ad ulteriori o a sostanziali modifiche del testo.

Non vi è dubbio però, onorevoli colleghi, che l'andamento attuale degli appalti pubblici è sconcertante e questo è il dato obiettivo dal quale si parte. Penso di poter dire, senza tema di essere smentito e riallacciandomi anche ad una osservazione fatta dal direttore generale dell'ANAS, che il programma stralcio triennale per la grande viabilità al ritmo attuale degli appalti si potrà realizzare non in tre anni ma in trent'anni con le ovvie conseguenze a ciò connesse. Le cause di tali situazioni sono antiche e recenti e vanno ricercate in obiettive difficoltà della pubblica amministrazione e degli enti locali nella predisposizione di progetti esecutivi, nella scarsità degli organici, nella eccessiva lentezza di determinate rigide procedure e di pastoie burocratiche. Si trattava infine di uniformare la nostra legislazione anche alla normativa comunitaria. L'Italia è purtroppo molto in ritardo nell'uniformarsi alle direttive comunitarie. Conformarsi alle norme comunitarie

può essere un primo passo anche in questo settore.

Tutto ciò, però, doveva essere fatto nel rispetto rigoroso delle regole della concorrenza, mantenendo entro limiti corretti e trasparenti il tasso di discrezionalità della pubblica amministrazione, garantendo con una serie di controlli e di condizioni l'amministrazione stessa, evitando di bloccare il mercato a favore di una minoranza di imprese, conseguendo risultati validi economicamente ed ottenuti in modo rapido.

Su questi temi in definitiva si è sviluppato, onorevole Presidente, signor Ministro, il dibattito in Commissione perchè si tratta di enunciazioni di principio che è facile fare, ma che è difficile tradurre operativamente in norme concrete. Infatti non vi è dubbio che costituisce un problema importante e di non facile soluzione, ma certamente decisivo ai fini sociali, l'aumentare la capacità tecnica dello Stato di spendere tempestivamente le somme stanziare per gli investimenti pubblici, accelerando la realizzazione delle spese produttive e riqualificando gli investimenti pubblici. Da un lato si tratta di adeguare le reti infrastrutturali italiane a quelle degli altri paesi industrializzati e, dall'altro lato, di concorrere, anche in questo modo, alla lotta contro la disoccupazione, con risvolti sociali di non poco conto in questo momento di profonde trasformazioni tecnologiche.

Non è mia questa proposta. Ricordo che il presidente dell'IRI, professor Prodi, ha accennato a grandi opere infrastrutturali da realizzare nel nostro paese per dare una risposta in qualche modo positiva al drammatico problema della disoccupazione giovanile in un momento in cui il nostro paese sta subendo grandi trasformazioni tecnologiche ed approfittando di un periodo di particolare benessere, come ha rilevato poco fa acutamente il senatore Spano, che non dobbiamo assolutamente farci sfuggire. Credo che il nostro paese si stia avviando verso un periodo di grande benessere, favorito non soltanto da una eccezionale congiuntura economica internazionale e dal calo del prezzo del petrolio, ma anche da una ripresa che ha consentito sia alle imprese private che a quelle

a partecipazione statale e pubbliche di conseguire risultati sul piano economico estremamente validi e positivi.

Il tempo ci dirà se questi obiettivi sono stati conseguiti. Il nostro intento e la nostra ferma volontà sono indirizzati verso queste mete. Oggi non possiamo che esprimere l'auspicio, onorevole Presidente, che essi si realizzino concretamente.

Mi vorrei soffermare molto brevemente su alcuni di questi aspetti, non senza rilevare che dovremmo porre mano in modo definitivo alla riforma dell'ANAS. L'auspicio è che la miniriforma approvata in tempi recenti possa approdare ad apprezzabili risultati. In questa fase sperimentale è però necessaria una più penetrante vigilanza da parte delle stazioni appaltanti sia per quanto attiene alla perfetta esecuzione dell'opera, sia per il rispetto dei tempi e sia soprattutto per una puntuale e rigorosa verifica degli imprevisti in corso d'opera per evitare che essi diventino veri e propri strumenti surrettizi per l'aumento dei costi di costruzione.

Quali sono i punti che caratterizzano la legge? Anzitutto si permette di non interrompere l'attività delle imprese, consentendo la prosecuzione dei lavori con l'affidamento alle imprese esecutrici dei lavori originari di lavori funzionalmente connessi con i precedenti. Un secondo elemento di semplificazione è offerto dal fatto che l'impresa può essere incaricata anche della redazione del progetto, con sensibile risparmio di tempo, prevedendo però anche la presenza di una serie di cautele e condizioni tali da garantire l'amministrazione. Io credo che questo sia un terreno particolarmente delicato e starei per dire anche esplosivo per gli interessi che comporta. C'è quindi necessità di muoversi con decisione, garantendo peraltro alla pubblica amministrazione norme di trasparenza.

Terza novità importante riguarda la concessione. Nel testo originario l'affidamento avveniva a trattativa privata. Più opportunamente, a mio avviso — e ho constatato una generale convergenza su questo punto — la Commissione ha impostato la nuova norma, anche per quanto riguarda la pubblicità, soprattutto sulla selezione delle imprese in base a parametri obiettivi di capacità tecnica, nel rispetto soprattutto delle regole della

concorrenza che sempre, e specialmente in questo settore, debbono valere per garantire l'esecuzione rapida di lavori a prezzi economicamente convenienti e interessanti per la pubblica amministrazione. In più si è voluto tenere conto delle imprese locali, intese, queste, come quelle che operano prevalentemente in ambiti regionali. Si è assicurata la loro presenza e si è stabilito anche l'ammontare minimo dei lavori da far eseguire alle imprese locali (un minimo del 15 per cento). Ricordo la battaglia che su questo punto il collega, senatore Mascaro, ebbe a fare in Commissione: era previsto un minimo del 10 per cento. Credo peraltro che questo aspetto meriti un ulteriore approfondimento; avverto cioè la necessità che non si ponga in posizione subordinata — e direi, onorevole relatore, iugulatoria — l'impresa locale. L'affermazione contenuta nel disegno di legge all'articolo 3, infatti, potrebbe risolversi in un rapporto cosiddetto di subappalto al miglior offerente, a tutto vantaggio non delle imprese locali e delle piccole aziende bensì del concessionario che, nella concorrenza spietata tra le imprese locali, potrebbe ottenere vantaggi, utili a danno, forse, qualche volta, della stessa corretta esecuzione dei lavori. Ciò non mi sembra che sia giusto.

Infine, quale ultima considerazione, credo che sia necessario porre le imprese minori sullo stesso piano delle altre imprese, ovviamente *sub specie* di associazioni temporanee e di consorzi.

In materia di consorzi mi pare significativo rilevare che per la prima volta questi sono ammessi alle gare e posti sullo stesso piano delle associazioni temporanee: si fissano le condizioni per la loro partecipazione all'esecuzione dei lavori pubblici, ponendo fine a uno stato di anarchia che non poteva essere ulteriormente subito.

Infine, per quanto riguarda la pubblicità — e concludo rapidamente — va considerato che è in discussione alla Camera il provvedimento sull'editoria, il quale contiene una norma analoga a quella dell'articolo 8. Ci sembra opportuno evitare contrapposizioni che poi non giovano alla chiarezza delle norme e quindi alla loro puntuale applicazione.

È infine chiaro, pacifico e credo non conte-

stato — ma non sarà cosa inopportuna inserirlo nel testo di legge, anche perchè in esso si dice esclusivamente che trova comunque applicazione la normativa sulle concessioni della legge del 1929 — che in tema di concessione non si intaccano nè si intendono modificare le procedure stabilite e previste espressamente dalla legge n. 209 e da altre leggi che continuano ovviamente ad essere applicabili.

Ripeto e concludo: il testo approvato dalla Commissione va giudicato con favore perchè si muove nella logica di una effettiva accelerazione delle procedure e quindi dell'esecuzione dei lavori pubblici, con gli opportuni correttivi che mi sono permesso di indicare. Confido quindi in una rapida approvazione del disegno di legge che è largamente atteso e che potrà risolvere — io mi auguro — alcuni dei problemi che qui, assieme ad altri colleghi, mi sono permesso di portare alla vostra cortese attenzione. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

BASTIANINI, *relatore*. Devo replicare brevemente, in quanto gli interventi dei colleghi, che ringrazio per il riconoscimento che hanno voluto dare in Aula del lavoro svolto dalla Commissione, non hanno introdotto elementi nuovi rispetto alla relazione da me svolta, ma si sono limitati a mettere a fuoco meglio le finalità del provvedimento e i problemi che l'applicazione della legge sicuramente porrà per il suo carattere di novità rispetto all'ordinamento attuale in una materia che è di grande importanza e di grande delicatezza.

Voglio confermare al senatore Ruffino che alcune delle sue preoccupazioni, da lui già opportunamente avanzate in Commissione, relative principalmente alla tutela dell'imprenditoria minore, e che hanno trovato già in parte accoglimento nei lavori della Commissione, sono oggetto di appositi emendamenti presentati dal relatore, proprio per consentire un equilibrio tra le possibilità di intervento dei grandi raggruppamenti im-

prenditoriali e quelle riferite al sistema delle imprese cosiddette minori.

Anche la preoccupazione di rendere rapidamente operativa la legge, preoccupazione che mi sembra emergere dall'emendamento presentato dal Governo, quella esigenza di renderne più incisiva l'applicazione, può trovare risposta, più che in una modifica dell'articolo stesso — modifica che metterebbe in discussione elementi già approfonditi in Commissione — in una modifica più limitata dell'articolo 1, che renda la sua disciplina applicabile ad una maggiore varietà dei casi, e in una previsione di tempi più incisivi per gli adempimenti preliminari di cui agli articoli 4 e 6. Anche su questa materia sono stati presentati appositi emendamenti.

Appare altresì inopportuno che si modifichino disposizioni relative alla pubblicità delle gare, non delle concessioni, come appare inopportuno un incremento degli oneri di cauzione per la totalità delle gare, che si ripercuoterebbero immediatamente sul costo delle opere pubbliche. Anche su tale materia il relatore ha ritenuto di dover presentare emendamenti.

Unisco il mio augurio a quello dei colleghi che sono intervenuti in discussione generale di un'approvazione rapida del provvedimento in quest'Aula — e mi sembra che siamo ben avviati — e di un *iter* sufficientemente rapido nell'altro ramo del Parlamento, per poter dotare la pubblica amministrazione del nostro paese di uno strumento più adeguato alle realtà mutate riguardo all'affidamento dei lavori.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dei lavori pubblici.

* NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come è stato ricordato dagli intervenuti, la lentezza burocratica fatta di pareri e di controlli in sovrapposizione, di adempimenti imposti da nuove leggi, ha rinviato nel tempo l'attuazione dei programmi e, in parte, anche vanificato non pochi investimenti.

Con questo provvedimento abbiamo inteso far fronte in tempi relativamente rapidi all'attuazione dei programmi. Ritengo che