

RESOCONTO STENOGRAFICO

92ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 25 NOVEMBRE 1992

Presidenza del Vicepresidente NICOLOSI

INDICE

Corte costituzionale

(Comunicazione di sentenze)

Pag.

PRESIDENTE. Do lettura della sentenza numero 463 del 1992 della Corte costituzionale:

«La Corte costituzionale

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, numero 8 della legge 24 giugno 1986, numero 31 "Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, numero 816. concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle Commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere" promosso con ordinanza emessa il 14 gennaio 1992 iscritta al numero 226 del registro ordinanze,

dichiara

l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, dell'articolo 9, numero 8 della legge numero 31 del 1986, nella parte in cui non dispone l'ineleggibilità dei dipendenti dell'Unità sanitaria locale facenti parte dell'Ufficio di direzione e dei coordinatori dell'Ufficio stesso, per i consigli dei comuni che concorrono a costituire l'Unità sanitaria locale».

Determinazione della data di discussione di mozioni.

Disegni di legge

«Nuove norme in materia di lavori pubblici e di fornitura di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 29 aprile 1985, n. 21, 10 agosto 1978, n. 35, e 31 marzo 1972, n. 19». (568 - 619/A)

(Discussione):

PRESIDENTE
LIBERTINI (PDS), *Presidente della Commissione e relatore*

4710

4710

Mozioni

(Determinazione della data di discussione):

PRESIDENTE

4710

(Rinvio della discussione):

PRESIDENTE

4710

La seduta è aperta alle ore 17,45.

SPOTO PULEO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente che, non sorgendo osservazioni, si intende approvato.

Comunicazione di sentenze della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Si passa al punto secondo dell'ordine del giorno: Lettura, ai sensi e per gli effetti degli articoli 83 lettera d e 153 del Regolamento interno della mozione numero 73: «Ferma condanna del fenomeno razzista», degli onorevoli Gorgone, Fleres, Cuffaro, Purpura.

Invito il deputato segretario a darne lettura.

SPOTO PULEO, segretario:

«L'Assemblea regionale siciliana

premesso che la storia e la civiltà del nostro Paese hanno, anche nei momenti più difficili, considerato estranea qualsivoglia forma di discriminazione e di separazione che in qualche modo marcasse negativamente le differenze fra popoli e culture;

premesso, altresì, che quarantacinque anni di storia democratica nel nostro Paese sembravano avere definitivamente cancellato dalla cultura nazionale fenomeni di intolleranza e di inciviltà quali sono razzismo e antisemitismo;

considerato che purtroppo notizie di stampa riportano inquietanti episodi di razzismo e di preoccupante reviviscenza dell'aberrante ideologia antisemita;

ritenuto che negli episodi di cui si diceva non possono riconoscersi gli italiani e pertanto gli stessi sono da attribuirsi a sparute minoranze violente,

impegna il Governo della Regione

— a condannare senza attenuanti quei pochi che ritengono di potere resuscitare folli, diaboliche avventure razziste già morte nella coscienza dei popoli e della stragrande maggioranza dei cittadini;

— a riconfermare alla popolazione italiana di religione ebraica e comunque a tutti coloro che sono fatti oggetto di discriminazione e di intolleranza la solidarietà più viva e calorosa dell'antico e civilissimo popolo siciliano ed a chiedere al Governo della Nazione e a tutte le autorità competenti interventi rigorosi per garantire la libertà di tutti i cittadini residenti comunque nel nostro Paese» (73).

GORGONE - FLERES - CUFFARO -
PURPURA.

PRESIDENTE. Propongo che la fissazione della data di discussione della stessa venga demandata alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Non sorgendo osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio della discussione di mozione.

PRESIDENTE. Si passa al terzo punto dell'ordine del giorno: Discussione della mozione numero 9: «Attuazione delle linee guida della Regione siciliana per lo sviluppo della chimica in Sicilia», degli onorevoli Damagio, Galipò, Abbate, Borrometi e Spoto Puleo.

In considerazione dell'assenza dell'Assessore competente, la trattazione della mozione è rinviata ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge «Nuove norme in materia di lavori pubblici e di fornitura di beni e servizi nonché modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 29 aprile 1985, numero 21, 10 agosto 1978, numero 35 e 31 marzo 1972, numero 19» (568-619/A).

PRESIDENTE. Si passa al quarto punto dell'ordine del giorno: Discussione del disegno di legge: «Nuove norme in materia di lavori pubblici e di fornitura di beni e servizi nonché modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 29 aprile 1985, numero 21, 10 agosto 1978, numero 35 e 31 marzo 1972, numero 19» (568-619/A), relatore l'onorevole Libertini.

Invito i componenti della Commissione a prendere posto al banco alla medesima assegnato. Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Libertini.

LIBERTINI, Presidente della Commissione e relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che oggi viene proposto all'approvazione di questa Assemblea, costituisce il secondo momento di un programma di riforma di alcune regole fondamentali della vita amministrativa della nostra Regione che è stato alla base, alcuni mesi fa, della formazione dell'attuale Governo e che ha consentito di qualificare il programma complessivo di questo Gover-

no come un programma costituente, cioè un programma in cui si tende a rifissare le regole del gioco politico ed amministrativo, con ovvie refluenze sulla vita economica e sociale della Regione; di rifissare le regole del gioco partendo dalla presa di coscienza della crisi e del degrado che la vita della nostra Regione ha purtroppo raggiunto negli ultimi tempi, sulla scorta di prassi e di costumi che si sono andati sedimentando negli anni e che hanno portato ad una serie di fenomeni negativi e ad una profonda insoddisfazione per tutti coloro i quali hanno a cuore il progresso e lo sviluppo della Sicilia.

La materia delle opere pubbliche costituisce uno dei punti cruciali bisognosi di una profonda revisione normativa. E ciò perché questo settore coinvolge da un lato la qualità della vita di tutti coloro i quali in Sicilia risiedono, operano o con la Sicilia comunque hanno contatti, e dall'altro il modo d'essere presenti di buona parte delle imprese operanti nella nostra Regione e il loro modo di entrare in relazione con la pubblica Amministrazione.

Il settore delle opere pubbliche, tutti lo sanno, è oggi al centro di un processo di critica e di riforma a livello nazionale; non solo in Sicilia, le cronache giudiziarie degli ultimi mesi hanno evidenziato in maniera drammatica ciò che era già presente nella coscienza dei cittadini e cioè che la materia dei lavori pubblici era stata progressivamente inquinata da fenomeni di corruzione, da interferenze illecite di interessi privati nel processo di ideazione e di programmazione dell'opera pubblica, da illecite contrattazioni fra pubblici amministratori, professionisti ed imprenditori. Questo fenomeno è tristemente presente in tutto il territorio nazionale. Le cronache giudiziarie a cui accennavo, ed è cosa fin troppo nota, sono cronache giudiziarie che trovano punti di emersione in tutte le regioni d'Italia. E per questo oggi il Paese è scosso da una crisi morale cui ci auguriamo sia in grado di reagire rapidamente, ricostruendo un clima di fiducia e di corretta collaborazione fra settore pubblico e settore privato.

Ma i mali generali che il settore delle opere pubbliche ha presentato nell'intero Paese risultano in certo modo aggravati nel Meridione d'Italia e nella nostra Regione da ulteriori aspetti negativi sui quali con grande onestà bisogna

avere le idee chiare in questo momento, facendo le debite autocritiche. Se in altre parti d'Italia il fenomeno della corruzione è stato largamente presente, da noi si aggiunge a questo dato assolutamente negativo un particolare scadimento della qualità dei lavori pubblici con la presenza di numerosissime ferite nel territorio causate da opere pubbliche assolutamente inutili o opere pubbliche incomplete. E dall'altro lato, una gravissima carenza, con conseguenze negative sulla vita della gente, di opere pubbliche che sarebbero state invece necessarie e utili. Nel resto del Paese la qualità complessiva, al di là dei fenomeni di corruzione, è mediamente superiore a quella che noi registriamo in Sicilia.

Un secondo dato terribilmente negativo è la presenza della criminalità organizzata nel settore dei lavori pubblici nella duplice forma della pressione violenta sui luoghi di svolgimento dei lavori, la minaccia sui cantieri con tutto ciò che ne consegue in termini di insicurezza, di implemento dei costi, di commistioni della impresa che svolge i lavori con situazioni di malavita organizzata locale; e poi il fenomeno del riciclaggio da parte delle imprese inquinate attraverso l'impiego, nel settore dell'edilizia e dei lavori pubblici, di capitali di provenienza dubbia.

Il terzo aspetto negativo sul quale conviene riflettere proprio per renderci conto, preliminarmente, della gravità e della profondità del problema, nonché della necessità di affrontarlo in modo coraggioso e radicale, è il peso relativo che il settore delle opere pubbliche ha nell'economia e nella vita della nostra Regione. Le opere pubbliche sono dovunque essenziali, dicevamo, per la qualità della vita della gente: senza beni pubblici atti a soddisfare una certa serie di bisogni, la qualità della vita necessariamente scade. Ma nella nostra Regione, così povera di industrie manifatturiere in grado di affrontare il mercato e la libera concorrenza internazionale, le imprese che operano nel settore della costruzione, e quindi anche delle opere pubbliche, hanno un peso relativo nettamente superiore a quello che può registrarsi in altre parti d'Italia, dove un tessuto imprenditoriale più moderno e più ricco consente di ammortizzare eventuali momenti di crisi o di oscillazione del ruolo dell'edilizia e dei lavori pub-

blici. Da noi i lavori pubblici e l'edilizia hanno avuto un ruolo centrale costituendo nell'insieme del sistema dei lavori pubblici della nostra Regione un momento di ulteriore distorsione conseguente al rischio di perdere il finanziamento, tra virgolette, di opere pubbliche di discussa o discutibile utilità. Ciò ha sovente creato forme di consenso sociale dovute al bisogno e all'emergenza, finendo con il determinare un peso negativo di cui dobbiamo pienamente prendere coscienza, perché questo criterio dell'emergenza, della necessità di comunque tenere in vita un settore che è inquinato non può di per sé essere più giustificato, dal momento che gli aspetti negativi del sistema superano di gran lunga quelli positivi. Con questo, signor Presidente, onorevoli colleghi, non dobbiamo cadere nell'errore di pensare che una riduzione dell'insieme dei lavori pubblici o, addirittura, una loro sospensione possano rappresentare la soluzione del problema. La nostra Regione e i cittadini che vi abitano hanno invece bisogno più che in altre parti del Paese del rilancio forte di una politica di opere pubbliche qualitativamente diversa da quella del passato, in cui i finanziamenti e i progetti venivano concentrati sui luoghi e nei momenti in cui i bisogni di beni e servizi pubblici della gente sono oggi maggiormente sacrificati e mortificati.

Questo disegno di legge, se lo volessimo riassumere in una formula unitaria, ha l'ambizione, che speriamo possa tradursi nei risultati, di modificare radicalmente il sistema ponendo degli ostacoli al perpetuarsi di pratiche illecite e deteriori, e contemporaneamente di creare un clima di trasparenza e di fiducia su un intero settore delle opere pubbliche che possa essere in grado nei prossimi anni di attirare risorse non minori del passato, ma qualitativamente indirizzate a scopi e a risultati ben diversi da quelli che l'esperienza di questi ultimi anni ci ha evidenziato. Da qui la scelta di fondo del nostro disegno di legge che tenta di innovare nel sistema normativo dei lavori pubblici in modo più radicale di quanto non ci venga imposto dalle normative comunitarie o di quanto suggerito dal disegno di legge-quadro che si sta elaborando a livello nazionale. Vi è da questo punto di vista, io credo, un parallelo che viene facile alla nostra mente fra la riforma delle regole eletto-

rali a livello locale che questa Assemblea ha approvato nell'agosto scorso e la riforma dei lavori pubblici che ci accingiamo a discutere e, speriamo, ad approvare nei prossimi giorni. La legge sull'elezione diretta del sindaco ha inciso sulle prassi di selezione del ceto rappresentativo a livello locale in maniera più radicale di quanto analoghe proposte di riforma a livello nazionale non pensassero di dovere fare. E la scelta consapevole, e credo anche coraggiosa, che questa Assemblea ha fatto, è una scelta che nasceva proprio dalla convinzione che senza riforme assolutamente radicali nel modo di svolgimento dei momenti cruciali della selezione del ceto politico locale, un miglioramento del rapporto fra elettori ed eletti ed un'efficienza di stabilità degli esecutivi a livello locale non si sarebbero potuti realizzare.

Un analogo radicale bisogno di nuove regole oggi si presenta ai nostri occhi nel settore delle opere pubbliche. Così come la legge sull'elezione diretta del sindaco ha messo in discussione tutte le posizioni acquisite e non dà a nessuno garanzia di rielezione ed è consentito al ceto politico siciliano, così carico di difetti e di responsabilità, dimostrare comunque una capacità di rimettersi in gioco nel suo insieme con delle regole che pongono tutti in una situazione di rischio di non rielezione ma mirano a ricreare un clima di fiducia nella democrazia, allo stesso modo questo disegno di legge, se sarà coerentemente portato all'esito oggi prefigurato, elimina prassi e costumi che, sulla scorta di accordi spartitori e di meccanismi ben noti, hanno dato alle imprese una relativa sicurezza di operare nel settore delle opere pubbliche. Un disegno di legge che rimette in discussione posizioni acquisite di professionisti, di imprese e probabilmente anche di apparati amministrativi, ma contemporaneamente mira a rilanciare, come dicevo poc'anzi, l'intero settore, così vitale per l'economia della nostra Regione e per la qualità della vita dei suoi cittadini. La radicalità della riforma ha comportato, signor Presidente, anche una scelta di carattere giuridico nel nostro modo di rapportarci con la normativa comunitaria, che vorrei evidenziare prima di passare ad una elencazione per rapidi punti delle scelte politiche di fondo del disegno di legge.

È una scelta che è stata fatta già dalla sotto-

commissione «Pubblici appalti», che il 1° ottobre esitò la prima versione di un disegno di legge di riforma, cui poi si è aggiunto, due settimane dopo, il disegno di legge governativo, che ha costituito la base dei lavori della IV Commissione. Questa scelta muove dalla presa d'atto che il decreto legislativo numero 406 del 1991, che recepisce la normativa comunitaria in materia di lavori pubblici e pubbliche forniture, impone agli stati destinatari — e la nostra Regione è anch'essa destinataria della nuova normativa — alcuni strumenti normativi, ma, contemporaneamente, per ciò che riguarda alcuni aspetti della disciplina — ed in particolare mi riferisco alle modalità di gara — offre ai destinatari una gamma di possibili strumenti che la Comunità europea ha ritenuto di dovere disciplinare in maniera rigorosa nel loro svolgimento, per quanto riguarda la pubblicità, per quanto riguarda alcune regole relative all'aggiudicazione, ma che sono, appunto, strumenti rispetto ai quali attiene all'autonomia, e quindi alla discrezionalità legislativa o amministrativa degli enti destinatari, di scegliere sulla base di considerazioni di opportunità politica.

In questo senso, mentre il disegno di legge rispetta rigorosamente la normativa comunitaria per ciò che attiene alle modalità di svolgimento dei singoli tipi di gara, concessioni o aste pubbliche, al tempo stesso ha ritenuto, per ragioni su cui torneremo tra un attimo, di dovere rinunciare ad inserire nella normativa della nostra Regione alcuni strumenti che la normativa comunitaria pur offre e considera normali in un sistema di disciplina e di aggiudicazione dei lavori pubblici, ma che nella situazione particolare in cui il sistema dei lavori pubblici si è involuto nella nostra Regione è sembrato opportuno eliminare o ridurre come possibilità di applicazione.

Con ciò abbiamo ritenuto di compiere una scelta del tutto rispettosa dei principi comunitari, ma di esercitare responsabilmente quell'autonomia, quella discrezionalità politica che ogni Stato destinatario mantiene, selezionando e scegliendo, tra i vari strumenti che la normativa comunitaria offre, quelli che ci sono apparsi più adeguati a realizzare una svolta di costume e di sistema nel settore dei lavori pubblici nel nostro Paese, rinunciando, invece, ad altri sistemi che, di fronte a costumi e rapporti tra pub-

blico e privato più lineari e corretti, altri Paesi d'Europa potranno legittimamente adottare e che, probabilmente, rimarranno anche nella normativa nazionale; ma su questo non è il momento di esprimere giudizi politici.

Fatte queste premesse ritengo di dover adesso esporre le scelte politiche fondamentali della legge e lo farò in termini molto rapidi, perché certamente nel dibattito si avrà modo di approfondire i singoli punti e anche di perfezionarli. Il disegno di legge è molto complesso, si compone già di 62 articoli, ha — io credo — una robusta struttura ed un chiaro significato, dal punto di vista delle scelte politiche, ma è certamente un disegno di legge perfettibile e, così come già nelle diverse letture esso ha subito numerosi e sostanziali miglioramenti, certamente ulteriori affinamenti di singole soluzioni potranno derivare dal dibattito d'Aula, che, mi auguro, sarà costruttivo, così come lo è stato, con il contributo anche dei deputati dell'opposizione e dei rappresentanti degli interessi di categoria, il dibattito in Commissione.

Sui contenuti della legge, dicevo, il nostro disegno di legge cerca di intervenire modificando, anche sulla scorta di un voto espresso alcuni mesi fa dalla Commissione Antimafia, tutti i punti salienti che furono oggetto della importante riforma contenuta nella legge numero 21 del 1985. Se sarà possibile, si cercheranno di eliminare le disfunzioni che quella disciplina, pur così seria e meditata, ha purtroppo evidenziato nel corso degli anni. In questa esposizione sommaria delle scelte politiche della legge non mi atterrò all'articolato ma cercherò di seguire rapidamente un ordine logico che vede il ciclo dell'opera pubblica nei suoi vari aspetti, dalla programmazione all'esecuzione.

Il principio della programmazione introdotto nella legge numero 21 del 1985 si è purtroppo rivelato del tutto inefficace. Nella legge 21 non vi sono delle regole che pongono dei limiti e dei vincoli al valore che i programmi dell'opera pubblica hanno avuto per i singoli enti. Sappiamo tutti che questi programmi si sono trasformati in elenchi sterminati da cui poi le opere da realizzare si sono selezionate in modo del tutto «opaco» sulla base della provenienza casuale di finanziamenti per questo o quello degli obiettivi inseriti nell'elenco, in un insieme confuso e non sufficientemente coordinato.

Il disegno di legge tenta di incidere profondamente su questo aspetto della disciplina su tre punti. Il programma triennale è innanzitutto un programma modificabile solo eccezionalmente e contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione dell'ente; in secondo luogo il programma non sarà più un mero elenco di opere ma sarà un insieme di opere individuate e corredate di progetti preliminari, con studi di fattibilità, localizzazioni, sommarie analisi costi-benefici e analisi ambientali. Avremo quindi programmi con un minor numero di opere ma con opere più concretamente individuate anche in funzione degli interessi da soddisfare, avremo una relazione generale che indicherà perché queste opere sono state inserite nel programma. Avremo infine, ed è il punto forse più importante fra tutti, un ordine di priorità vincolante cui l'ente dovrà attenersi nella utilizzazione dei mezzi a sua disposizione, così come gli enti finanziatori dovranno rispettare quest'ordine di priorità nel destinare risorse finanziarie regionali alla realizzazione di opere pubbliche inserite nei programmi degli enti. In questo modo si tende a eliminare la piaga dell'ingresso occasionale e non programmato di opere pubbliche nel territorio e nella vita sociale dei singoli enti locali, così come anche nell'attività degli enti autonomi.

Il secondo punto sul quale la riforma tende ad incidere in maniera, credo, radicale sull'attuale prassi, riguarda la progettazione delle opere. È stata inserita, sulla scorta di indicazioni che sono largamente presenti nel dibattito nazionale, la definizione di tre livelli diversi di progettazione rilevanti dal punto di vista amministrativo: progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva; e si è stabilito altresì che in materia di progettazione si dovrà tendere ad avere progetti più limitati nella quantità di opere previste e progettate ma contemporaneamente più seri nella qualità della progettazione, tali da evitare la piaga dei progetti assolutamente insufficienti che danno luogo ad aggiudicazioni di apertura di lavori sul cui esito nessuno può fare attualmente previsioni ragionevoli e che poi sono continuamente modificati nel corso dello svolgimento. Le linee della riforma contenute in questa legge tendono a valorizzare l'attività degli uffici tecnici interni degli enti prevedendo degli incentivi economici per i dipendenti

che opereranno nell'attività di progettazione e, contemporaneamente, a riqualificare l'attività dei progettisti esterni, imponendo il principio per cui gli incarichi di progettazione dovranno essere sempre pagati secondo le normali tariffe e i lavori non potranno essere assegnati a rischio e pericolo del progettista. Oggi, purtroppo, il progettista si trasforma in una sorta di procacciatore di finanziamenti per l'opera progettata nel suo stesso personale interesse.

Altri punti cruciali sui quali il disegno di legge pone delle indicazioni di principio, rinviando la normativa di dettaglio a futura regolamentazione — e sarà opportuno qui definire ancor meglio le date ed il valore giuridico di questa fase di regolamentazione successiva — sono l'introduzione del principio dell'assicurazione obbligatoria a carico dei progettisti e dei direttori dei lavori, in maniera da responsabilizzare correttamente tutti coloro i quali nel ciclo dell'opera pubblica apporteranno le loro capacità professionali; inoltre, si dovrà introdurre la limitazione degli incarichi e la loro rotazione che dovranno porre fine, ci auguriamo, alla prassi per cui determinati professionisti hanno avuto un numero eccessivo e non giustificato di incarichi di progettazione sulla base di criteri di selezione in cui la qualità professionale non era il criterio fondamentale che spiegava e spiega questa concentrazione di incarichi. Su questa materia della progettazione quindi la riforma tende ad incidere, in maniera anche qui radicale, sulla prassi invalsa in passato. I contrasti con gli ordini professionali e con le associazioni di categoria sono emersi e gli affinamenti nella legge ci sono già stati. La necessità di approfondimenti deriva dal fatto che numerose osservazioni tecniche presentate dagli ordini professionali sono meritevoli di considerazione e dovranno tradursi in norme di dettaglio articolate per singole prestazioni e per singole professioni, sia in ordine all'assicurazione sia in ordine alla rotazione degli incarichi.

Il terzo punto della riforma riguarda il finanziamento dell'opera pubblica. È questo un punto su cui la legge non è certamente completa rispetto al disegno riformatore che già gli accordi di governo presentavano. Un disegno riformatore in cui bisognerà giungere a distinguere chiaramente i livelli di interesse a cui l'opera pubblica attinge (regionale, provinciale, comu-

nale), responsabilizzando maggiormente i singoli enti in ordine all'utilizzo delle somme e lasciando alla Regione compiti di programmazione generale e di selezione delle opere pubbliche di interesse effettivamente regionale. Questo aspetto della razionalizzazione della riforma della spesa pubblica in materia di lavori pubblici è in larga parte demandato a futuri ed importanti impegni di questa Assemblea, a cominciare dalla legge di piano e dalla riforma del bilancio che sarà affrontata da qui a poco.

Il disegno di legge che presentiamo incide comunque in maniera anche qui non indifferente sul passato, prevedendo che sui capitoli di bilancio per opere pubbliche a disposizione di singoli Assessorati vengano introdotti criteri di distribuzione delle risorse più trasparenti e rigorosi. È introdotto il principio dell'impiego complessivo ed unitario delle risorse presenti nel capitolo e della motivazione rigorosa dei criteri di selezione che spingono a privilegiare certe richieste e quindi certe opere pubbliche rispetto ad altre che pur entrerebbero nelle possibilità normative di utilizzazione del capitolo.

Vi è poi il punto cruciale delle nuove modalità di gara. Su questo punto già ho indicato prima alcune scelte di fondo che sono state fatte. La nostra legge presenta una radicalità di posizioni che consente di qualificarla come un insieme originale e coraggioso. Abbiamo ritenuto infatti che si dovesse privilegiare in modo assoluto il principio della gara aperta, il principio dell'asta pubblica che consente a qualsiasi impresa, anche sconosciuta del tutto rispetto al luogo in cui si dovranno svolgere i lavori, di presentare offerte e di sconvolgere quindi le eventuali previsioni, «*combine*» ed accordi sull'aggiudicazione della gara che hanno costituito e costituiscono la base per la estensione del fenomeno della corruzione. L'asta pubblica non è certo la panacea di tutti i mali, ma è il miglior sistema finora escogitato per rendere difficoltosi gli accordi spartitori fra imprese e per rendere quindi difficoltoso quel controllo sull'aggiudicazione delle gare che costituisce il nucleo su cui si impenna l'intero sistema della corruzione.

Per quanto riguarda l'asta pubblica c'è un grosso problema particolarmente drammatico nella nostra Regione, che è quello di prevenire il fenomeno delle offerte anomale che im-

prese spregiudicate o inquinate dal facile accesso di denaro possono presentare, dando luogo a fenomeni di concorrenza sleale nei confronti delle imprese corrette. Su questo punto dovevamo e dobbiamo rispettare vincoli comunitari per ciò che attiene ai grossi appalti, superiori ai cinque milioni di ECU, e, quindi, ci siamo limitati a prevedere un principio di verifica obbligatoria delle offerte che vadano al di sotto di una certa soglia. Debbono essere esaminate punto per punto, ed i ribassi devono essere indicati per prezzo unitario e non globalmente, e su di essi chi aggiudica l'appalto dovrà esprimersi. Ma laddove la nostra autonomia era maggiore, e cioè per gli appalti di valore inferiore ai cinque milioni di ECU, abbiamo scelto soluzioni più radicali, e cioè, non la verifica obbligatoria, ma l'esclusione automatica delle offerte che cadano al di sotto di una certa soglia di ribasso e, pertanto, sono presumibilmente offerte non serie, inquinate da ragioni che, comunque, rendono pericoloso il contatto tra la mano pubblica e questo tipo di imprese. Abbiamo, altresì, previsto, per scoraggiare i ribassi eccessivi, un'aggiudicazione con un criterio della media tra le offerte rimaste dopo l'esclusione di quelle anomale. Quindi, il criterio dell'asta pubblica, dicevo, come criterio fondamentale che dovrà ispirare tutta la materia dell'aggiudicazione dei lavori pubblici nella nostra Regione. È stato eliminato il sistema della licitazione privata, è stato ridotto il sistema della trattativa privata rispetto a ciò che la normativa comunitaria pur prevede, eliminando due ipotesi che hanno dato luogo ai maggiori abusi: la trattativa privata per motivi tecnici, la trattativa privata per i lotti di lavori successivi al primo stralcio finanziato.

Su questo secondo punto dovrà addivenirsi ad un sistema in cui i finanziamenti siano sempre finanziamenti per progetti completi, per opere aventi una loro funzionalità ben definita. Sul primo punto occorre rilevare il triste fenomeno della motivazione tecnica per giustificare incrementi ingiustificabili e inusitati di appalti a favore di determinate imprese. Quindi, anche qui una scelta assolutamente radicale della cui necessità, credo, dobbiamo prendere atto in questa fase di tentativo di riforma del costume in materia di lavori pubblici. È rimasta poi la figura dell'appalto concorso, ridotta ai casi in

cui la progettazione industriale, la progettazione, cioè da parte di uffici, di imprese che abbiano una sperimentata capacità di operare in determinati settori, con determinati strumenti, risulti indispensabile, casi che, comunque, dovranno essere eccezionali, per opere di grande impatto e che, per la loro eccezionalità, possono consentire un controllo sociale sulla vicenda che sia maggiore di quanto non sia avvenuto in passato.

Non è escluso che anche sulla definizione di appalto concorso si possa operare ulteriormente, con miglioramenti in Aula. La filosofia di fondo, di ridurre queste figure a casi eccezionali, rimane disegnata chiaramente nel disegno di legge e di essa, anche rispetto a soluzioni ben più ampie che si prospettano in sede nazionale, credo che dobbiamo prendere atto, nel senso che essa costituisce ancora una scelta di restrizione e di rigore che caratterizza la nostra legislazione.

Viene poi introdotta la nuova figura, prevista dalla disciplina comunitaria, della concessione di costruzione e gestione. È l'unica forma di concessione di opere pubbliche sopravvissuta rispetto al passato, e si caratterizza per il fatto che l'impresa concessionaria realizza l'opera pubblica con mezzi propri, almeno all'80 per cento. L'impresa, poi, recupera i propri investimenti e ne assicura la remuneratività con i proventi della gestione. Anche qui, vorrei sottolineare che da un lato si tratta di una figura di cui il settore pubblico ha necessità e a cui è necessario ricorrere cercando di mobilitare capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche. In tutto il mondo questi fenomeni di finanziamento privato di opere pubbliche si vanno allargando, ma anche in questo caso vorrei sottolineare come la disciplina prevista nel disegno di legge sia più restrittiva, più rigorosa di quella dettata dalla normativa comunitaria o prevista dal disegno di legge regionale attualmente in discussione. A tale stregua, il limite di contributo finanziario della mano pubblica è limitato al 20 per cento ed è escluso del tutto nei casi in cui l'opera pubblica venga offerta in *leasing* alla pubblica Amministrazione.

L'altro aspetto radicale di riforma in materia di gare introdotto nel disegno di legge, che costituisce l'aspetto più vistoso e su cui maggiormente, forse, si è soffermato il dibattito pre-

liminare, è la istituzione del nuovo Ufficio regionale degli appalti. Attualmente in Sicilia esistono centinaia di stazioni appaltanti, e questo rende meno controllabile il sistema. Ci è parso dunque necessario ridurre drasticamente il numero delle stazioni appaltanti, che nel disegno di legge sono ridotte a nove sezioni provinciali dell'Ufficio pubblici appalti. In una fase transitoria, per un anno, e per gli appalti di minore importo, residua una competenza a livello locale, ma il significato politico di questo disegno di legge è quello di controllare in un futuro molto prossimo in queste nove sezioni tutte le gare d'appalto. La finalità di questa riforma è evidente, nel senso cioè che nove stazioni appaltanti sono controllabili giuridicamente, sotto il profilo della sicurezza, della polizia, del controllo della documentazione, del controllo su eventuali interferenze sullo svolgimento delle gare, molto più facilmente che non centinaia di stazioni appaltanti. Occorrerà pertanto che questi uffici, a cui si è cercato di dare il massimo di autonomia funzionale escludendo un rapporto gerarchico rispetto al resto dell'amministrazione, abbiano sedi e prassi che assicurino il massimo di trasparenza e il massimo di controllabilità sul loro operato. Accanto al controllo giuridico sarà poi il controllo sociale a far sì che l'attività di questi uffici effettivamente garantisca trasparenza e imparzialità in questa delicatissima materia.

Sulla composizione di questi uffici molto si è discusso e la scelta del disegno di legge, perfettibile come tutte le scelte, è quella di prevedere che possano far parte di essi funzionari della Regione con una determinata anzianità e funzionari in quiescenza dello Stato aventi particolari qualifiche. Viene stabilito che il presidente delle varie sezioni debba essere scelto dalla Giunta di governo sotto la propria responsabilità, così come è avvenuto per i comitati regionali di controllo, e che i restanti quattro componenti della sezione, compreso il presidente cinque in tutto, vengano scelti per sorteggio per evitare qualsiasi sospetto di spartizione e lottizzazione. Ma al di là della qualificazione dei singoli componenti, credo che sarà proprio la concentrazione delle gare in questi uffici e la loro maggiore sottoposizione a tutti i tipi di controllo (giuridico, amministrativo e sociale) che costituirà il punto saliente e l'aspetto ca-

ratterizzante di questo profilo della riforma.

Venendo rapidamente agli ultimi punti — e poi chiuderò questa breve relazione — un altro aspetto fondamentale su cui era necessario incidere, perché su di esso troppi abusi e troppe critiche si erano accumulati, era quello della modificazione dell'opera *in itinere* attraverso la revisione prezzi, le perizie suppletive e le varianti. Su questo punto il disegno di legge ancora una volta tenta di restringere fortemente la discrezionalità che in passato era lasciata agli operatori in materia di opere pubbliche, atteso che il direttore dei lavori ha a disposizione solo un fondo imprevidi della misura normale del cinque per cento, e che anche le variazioni qualitative che lo stesso può apportare al progetto sono limitate ad una cifra che, sommata al cinque per cento di cui parlavo prima, può raggiungere l'ammontare massimo del venti per cento. Lo stesso ente appaltante potrà, se necessario, approvare perizie suppletive, ed è stabilito che in sede di approvazione tecnica dovrà individuarsi l'eventuale responsabilità del progettista o del direttore dei lavori per queste perizie suppletive; le stesse perizie suppletive, poi, non potranno superare, insieme a quelle disposte dal direttore dei lavori, il trenta per cento complessivo dell'importo di aggiudicazione dei lavori. Se si dovesse, per caso, andare oltre, sarà necessario avviare una nuova procedura, con tutto ciò che ne consegue. Quindi, anche qui una disciplina innovativa, una disciplina che, in uno con le modifiche in tema di progettazione, dovrebbe eliminare la piaga dei progetti imperfetti, continuamente modificati in corso d'opera, senza responsabilità di nessuno.

Altre modifiche della legge, cui accenno molto brevemente, riguardano i piccoli appalti, rispetto ai quali si è ritenuto, come contrappeso alla concentrazione e alla maggiore sovranità dell'asta pubblica prevista per gli appalti normali, di apportare delle correzioni elevando i limiti previsti dalla legislazione precedente. Mi riferisco ai cottimi fiduciari, attualmente ammessi fino al limite di 100 milioni, limite che viene elevato a 200 milioni. Ma, riconoscendo che in materia di cottimi fiduciari si annidano pericoli di corruzione e di accordi a livello locale, sarà necessario adottare rapidamente un regolamento di trasparenza, previsto dalla legge, e dei meccanismi di automaticità nell'aggiudicazione dei cottimi.

Inoltre la disciplina del disegno di legge riguarda gli appalti pubblici di forniture di beni e servizi. In questa parte la normativa comunitaria, che è stata recepita dal decreto legislativo numero 358 del 1992, viene modificata dal disegno di legge molto meno radicalmente di quanto non è accaduto per i lavori pubblici. Si è ritenuto, infatti, che certe modalità di aggiudicazione, come quelle delle offerte economicamente più vantaggiose, eliminate del tutto nella materia dei lavori pubblici, fossero, per così dire, ineliminabili in materia di pubbliche forniture, dove la peculiarità, la diversità qualitativa del tipo di offerta che ciascun fornitore può fare, rende irrazionale l'utilizzazione del solo parametro del prezzo per confrontare le offerte pervenute alle pubbliche amministrazioni. E, quindi, su questo terreno delle pubbliche forniture si è responsabilmente ritenuto di non potere eliminare alcune modalità di gara che la tradizione e la normativa comunitaria prevedono. Si è ritenuto di operare stabilendo dei criteri più rigorosi e trasparenti rispetto al passato per ciò che attiene alle composizioni delle commissioni aggiudicatrici degli appalti. Inoltre, per evitare anche qui offerte anomale tristemente caratterizzanti il settore negli ultimi anni, si sono stabiliti dei criteri di esclusione automatica per le offerte che si allontanassero eccessivamente dalla base d'asta.

L'ultimo punto cui vorrei accennare riguarda le norme transitorie. Di fronte ad una riforma così radicale che dovrà maturare nella coscienza e nel costume di tutti, si pone l'esigenza di prevedere un periodo di transizione che, come tutti i periodi di transizione, è estremamente pericoloso. La scelta che il disegno di legge compie è, quindi, una scelta assolutamente netta, una scelta di massima certezza nel lasciare il vecchio regime. Per quanto attiene all'esecuzione dei lavori pubblici è da escludere radicalmente la possibilità di recupero al vecchio sistema di opere pubbliche già *in itinere*, il cui procedimento fosse giunto ad un passo dalla pubblicazione del bando, ma al bando non fosse ancora arrivato al momento dell'entrata in vigore della legge. Questo può creare dei malumori, può creare certamente dei ritardi che potranno dar luogo a critiche. Tutto ciò, tuttavia, ci è sembrato necessario di fronte alla incontrollabilità di qualsiasi altro sistema che non si affidasse a criteri assolutamente certi.

Per queste opere pubbliche che non fossero ancora giunte alla pubblicazione del bando alla data di entrata in vigore della legge, si porrà necessariamente un problema di revisione dei progetti alla stregua della nuova disciplina e quindi di riscrittura e riproposizione del bando di gara alla stregua delle nuove regole. Vi è a questo proposito, ed è un punto qualificante che avevo dimenticato di trattare nel momento in cui parlavo della progettazione, la possibilità di attingere al nuovo fondo di progettazione per le opere pubbliche che il disegno di legge istituisce come fondo di rotazione e che dovrà essere alimentato ogni anno dal recupero dei fondi per le opere finanziate. Un nuovo fondo di progettazione che sarà distribuito agli enti locali e che consentirà agli stessi di disporre di una certa quantità di risorse vincolate esclusivamente a incarichi di progettazione o al pagamento degli incentivi interni agli uffici tecnici. E ciò al fine di supportare con un contributo finanziario della Regione che non esclude l'apporto di mezzi ulteriori propri dell'ente, la nuova prassi di serietà e di maggiore selezione in materia di progettazione che la nuova legge intende istituire. Questo fondo di progettazione costituisce altresì il maggiore onere finanziario che la legge prevede per quanto riguarda le finanze regionali, per l'anno 1993. Ma si tratta di un onere finanziario di settanta miliardi rispetto al quale credo che il livello e la qualità degli obiettivi politici che il disegno di legge si propone, comportino un giudizio assolutamente positivo per l'impegno che alle finanze regionali si richiede.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la seduta è rinviata a martedì 1 dicembre 1992, alle ore 17.00, con il seguente ordine del giorno:

I — Comunicazioni

II — Discussione dei disegni di legge:

1) «Nuove norme in materia di lavori pubblici e di fornitura di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 29 aprile 1985, numero 21, 10 agosto 1978, numero 35, e 31 marzo 1972, numero 19» (361-345/A) (*Seguito*);

2) «Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione e dell'Azienda

delle foreste demaniali per l'esercizio finanziario 1991» (333/A);

3) «Variazioni al bilancio della Regione ed al bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 1992 - Assestamento» (153/A).

- III — Elezione di un componente della Sezione centrale del Comitato regionale di controllo.
- IV — Elezione di un componente della Sezione provinciale di Agrigento del Comitato regionale di controllo.
- V — Elezione di un componente della Sezione provinciale di Catania del Comitato regionale di controllo.
- VI — Elezione di un componente della Sezione provinciale di Enna del Comitato regionale di controllo.
- VII — Elezione di un componente della Sezione provinciale di Messina del Comitato regionale di controllo.
- VIII — Elezione di un componente esperto in materia sanitaria della Sezione provinciale di Messina del Comitato regionale di controllo.
- IX — Elezione di tre componenti della Sezione provinciale di Palermo del Comitato regionale di controllo.
- X — Elezione di un componente della Sezione provinciale di Siracusa del Comitato regionale di controllo.
- XI — Elezione di un componente esperto in materia sanitaria della Sezione provinciale di Siracusa del Comitato regionale di controllo.

La seduta è tolta alle ore 18,40.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Direttore

Dott. Pasquale Hamel

Grafiche Renna S.p.A. - Palermo