5

SEDUTA DI VENERDÌ 11 SETTEMBRE 1992

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO

PAOLO FABRIS

INDI

DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

(Il Comitato paritetico approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, della Federlegno, dell'ANIE, dell'ANCE e dell'ASSISTAL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche, dei rappresentanti della Confindustria, della Federlegno, dell'ANIE, dell'ANCE e dell'ASSISTAL.

In rappresentanza della Confindustria, sono presenti il presidente, dottor Luigi Abete, il direttore generale, dottor Innocenzo Cipolletta, il direttore area comunicazione e immagine, dottor Paolo Mazzanti, il direttore area economia ed impresa, dottor Lucio Scialpi e il responsabile dei rapporti con le istituzioni, dottor Sergio Gelmi. In rappresentanza della Federlegno è presente il presidente, dottor Franco Arquati. L'ANIE è rappresentata dal direttore generale, dottor Claudio Gatti. Per l'ANCE sono presenti il presidente, ingegner Riccardo Pisa, il vicepresidente, dottor Eugenio Cabib, il direttore generale, dottor Carlo Ferroni e il direttore centrale area opere pubbliche, avvocato Paolo Cosentino. L'ASSISTAL è qui rappresentata dal presidente, dottor Franco Tronca, dal direttore generale, dottor Camillo Albanese e dagli avvocati Massimo Goffredo e Aurelio Cacace.

Rivolgo un saluto a tutti i presenti e chiedo scusa per la esigua presenza di parlamentari, alcuni dei quali arriveranno in ritardo, in quanto al Senato

sono in corso votazioni sul disegno di legge delega in materia di finanza pubblica; comunque, dell'audizione verrà redatto un resoconto stenografico. La proposta che le Commissioni parlamentari VIII della Camera e 80 del Senato andranno a formulare al Governo e al Parlamento riguarda il superamento di tutta una serie di disfunzioni che si sono registrate in materia di esecuzione di opere pubbliche e che hanno portato alla situazione a tutti nota, che vorremmo poter superare una volta per sempre. Questo è l'auspicio che ci muove nei nostri lavori. Ci auguriamo, ascoltando le diverse posizioni e le varie proposte, di poter contare sulla collaborazione di tutti, utilizzando apporti, professionalità e indicazioni per giungere alla stesura di una nuova legge sugli appalti che possa impedire determinate situazioni.

Fino ad ora abbiamo incontrato una serie di protagonisti nel settore degli appaltatori (enti pubblici, ministeri, aziende speciali), solo da poco abbiamo iniziato un colloquio con l'altra parte, cioè le imprese. Credo che l'odierna audizione sia estremamente interessante, stante anche la presenza ai massimi livelli delle vostre rappresentanze, ragion per cui rinnovo i nostri ringraziamenti.

Do la parola al presidente della Confindustria, dottor Abete.

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. Signor presidente, ringrazio a nome di tutti i colleghi e dei rappresentanti delle associazioni qui presenti per l'occasione di incontro che il Comitato ci fornisce. Come lei ha detto, l'entità fisica della nostra rappresentanza – nonostante anche noi avessimo molti impegni –

indica grande attenzione al problema e grande rispetto per le iniziative del Comitato stesso, per cui vorrei che in questo senso fosse valutata. Così come essa indica uno sforzo di unitarietà nella individuazione dei problemi e nella progettazione delle soluzioni. Proprio perché siamo e vogliamo essere in un mercato competitivo ed anche se al nostro interno vi sono interessi discordanti - il che non solo è legittimo ma doveroso - per l'importanza dell'argomento e per la qualità degli obiettivi da raggiungere cerchiamo di ricondurre le posizioni ad una forte unità di proposta, lasciando poi alla politica, e quindi alle istituzioni, la responsabilità di valutare e di assumere le decisioni di merito specifiche.

Detto questo come premessa metodologica, vorrei fare altre quattro premesse di ordine strategico. Un processo di modernizzazione delle regole degli appalti e più in generale del rapporto tra Stato e mercato si muove all'interno di problematiche più vaste, ne è causa ed effetto contemporaneamente. Quindi come tale dobbiamo avere la capacità di non bloccare, ma di andare avanti sapendo, sul piano intellettuale e sul piano politico, che c'è una forte interconnessione di fatto tra il momento culturale, il momento regolamentare e il momento comportamentale a livello individuale.

Ricordo che particolare valenza, proprio nella logica della modernizzazione e con effetti, a mio avviso, non secondari, anche sugli obiettivi specifici che queste Commissioni devono perseguire, viene da una rapida effettuazione dei progetti e dall'attuazione degli stessi in termini di forme istituzionali. Una maggiore nettezza ed una maggiore precisazione dei ruoli e delle competenze delle istituzioni rispetto alle problematiche di carattere più generale porteranno inevitabilmente un beneficio anche per quanto riguarda la qualità dell'amministrazione e la gestione delle problematiche che questa deve affrontare.

Un secondo tema attiene, ovviamente, agli sforzi che ognuno deve compiere nella propria coscienza e, per quello che riguarda l'aspetto organizzativo, nella

propria associazione per migliorare e diffondere i valori di una cultura deontologica. Al riguardo, mi piace ricordare che proprio ieri la giunta della Confindustria ha approvato un regolamento di attuazione del codice etico già varata l'anno scorso, questo proprio per dare concretezza ad alcune procedure di regolamentazione di comportamenti non condivisibili sul piano dell'interesse della rappresentanza dell'impresa.

Una terza area di problematiche che, di fatto, la storia di questo periodo dimostra aver influito sulla qualità dei comportamenti degli uomini, è quella relativa al finanziamento della politica, quindi dei partiti, ed alle norme dei codici riguardanti l'individuazione e la punibilità delle singole fattispecie. Una terza area che ha anch'essa bisogno di essere affrontata e modernizzata con rapidità.

Quarta considerazione, di carattere generale, è che, comunque, siamo in una società che cammina, che va avanti, che ha bisogno di essere governata in termini di sempre maggiore efficienza ma anche di sempre maggiore attenzione all'interesse generale, che non è solo interesse delle imprese ma anche degli occupati, dei lavoratori, dei cittadini. Dobbiamo quindi avere tutti la capacità da un lato di essere rapidi nell'analisi e nella proposta delle modifiche, dall'altro di utilizzare al meglio le normative esistenti per far sì che non si creino iati che, di fatto, corrono il rischio di peggiorare situazioni che, per motivi di carattere vario, hanno già determinato costi notevoli in termini di qualità del servizio che lo Stato riesce a fornire al cittadino.

Queste considerazioni di carattere generale le faccio e poi, ovviamente, le dimentico; ma vorrei che nella valutazione complessiva dell'azione politica che l'istituzione deve compiere non si dimenticasse che ha molta importanza anche la capacità di rispondere a queste domande.

Noi abbiamo presentato un documento - consegnato agli uffici della Commissione - che riassume alcune valutazioni generali fatte dalla Confindustria e con-

divise dalle associazioni ad essa aderenti, alcune delle quali già in passato hanno presentato pubblicamente qualche iniziativa, naturalmente con l'occhio più direttamente rivolto al proprio settore ed alla problematica che questo deve affrontare. Sono oggi presenti anche presidenti e rappresentanti delle maggiori associazioni sia per individuare, appunto, queste specificità, sia per rispondere ad eventuali vostre domande che le riguardino.

Personalmente, piuttosto che leggere tutto il documento, ritengo sia più opportuno ricordarne i principi fondamentali, quindi le regole alle quali si richiama le singole proposte in esso contenute. Naturalmente restando anch'io, insieme ai miei collaboratori, a vostra disposizione per rispondere alle valutazioni che riterrete di fare.

Il problema numero uno è quello della programmazione puntuale degli investimenti pubblici in termini di esigenze, di modalità, di finanziamenti e di completezza delle informazioni disponibili. Questo è il problema dei problemi, perché in un'economia di mercato l'informazione e la trasparenza consentono al mercato stesso di esplicitare tutte le proprie opportunità. La minore informazione e la minore trasparenza bloccano, di fatto, il funzionamento della regola del mercato. Quindi, piuttosto che introdurre forme di segmentazione o di regolamentazione aggiuntiva, il primo obiettivo da perseguire è quello della completezza della programmazione e dell'informazione sulla programmazione stessa. In questo senso vi sono state esperienze (il nucleo di valutazione, il fondo investimenti-occupazione degli anni ottanta) che poi sono abortite nel corso del tempo ma che, probabilmente, esprimevano un'esigenza reale che non si è trovato il modo di gestire. Altre esigenze sono poi maturate nel corso degli anni ottanta nel rapporto tra Stato centrale e Stato periferico, esigenze che, rilevate probabilmente con la massima buona volontà, in realtà hanno complicato la situazione, poiché nel momento in cui si decentrano i momenti di informazione ed i poteri decisionali senza avere

una griglia di informazione e di responsabilità nette, aumentano e non diminuiscono i rischi di cattiva gestione o di cattivo utilizzo delle risorse; non necessariamente per secondi fini, ma soltanto perché la qualità delle regole generali di riferimento non consente una gestione positiva.

Vi è un problema di rapporto tra obiettivi ed investimenti disponibili per raggiungerli. Viviamo in una società che ancora ha difficoltà – come vediamo in questi giorni – a qualificare gli obiettivi in relazione alla compatibilità delle risorse disponibili: questo è un problema fondamentale, perché nel momento in cui la pluralità degli obiettivi eccede la qualità e la quantità delle risorse disponibili, si crea di fatto una situazione di instabilità che mette tutti in una condizione di incertezza, quindi di minore attenzione agli obiettivi fondamentali, cioè quelli di realizzare le opere nei tempi minimi, ai costi minori e con la qualità massima.

Vi è poi il problema della qualità complessiva, della qualità dell'opera ma anche, se mi è consentito, dell'operatore, come un presupposto e non come elemento di valutazione. Tutti i sistemi di valutazione hanno finora, con varie regole, considerato unitariamente l'aspetto qualitativo e quello quantitativo, compiendo poi, attraverso una serie di procedure, una valutazione di sintesi. Ciò è sempre più difficile oggettivamente ed è sempre più ingiustificato da un punto di vista di interesse generale. La qualità è un preconditione, non è un elemento di valutazione. Il prezzo è la discriminante tra coloro i quali offrono qualità, garantiscono qualità, sono in grado, per quello che rappresentano, per le esperienze che hanno fatto, per la struttura produttiva che hanno, di testimoniare questa qualità. Quindi un altro problema che sottopongo alla vostra attenzione è quello della qualificazione delle imprese.

La qualificazione dell'offerta, infatti, è una condizione fondamentale, insieme al rapporto obiettivi-finanziamenti-modalità di finanziamento, per raggiungere un miglioramento nella gestione del settore.

Capisco che talune esperienze storiche possano far ritenere che i processi di qualificazione delle imprese in realtà riducano la quantità delle imprese disponibili e quindi riducano, teoricamente, la competizione. Questo non è vero; è vero esattamente il contrario. Se i competitori stanno nella *par conditio* la competizione è effettiva e reale. Se invece, per una serie di motivi oggettivi o soggettivi, tale *par conditio* non si realizza, la competizione non riesce ad esprimere le proprie condizioni di efficacia. Quindi da un lato dobbiamo rifuggire da tutte le normative che attribuiscono a qualcuno un potere discrezionale non sulla base di parametri oggettivi, comprovati per identificare, tra virgolette, i potenziali fornitori dell'amministrazione; dall'altro dobbiamo garantire il massimo di informazione ed il massimo di trasparenza alla natura ed alla qualità dei fornitori, per consentire agli stessi di essere messi in grado di competere in condizione di effettiva parità.

Il problema esiste ovunque, non solo nel rapporto con il pubblico ma anche con il privato, anche se essendo interessate nel primo caso risorse di interesse generale, la problematica ha rilevanza maggiore. Dobbiamo conoscere maggiormente quale sia la domanda e quale l'offerta. La conoscenza della domanda in particolare, si traduce nella trasparenza, nella programmazione, nell'informazione sui flussi di finanziamento. La conoscenza dell'offerta deve essere valorizzata attraverso una serie di meccanismi, che attualmente non esistono, di carattere generale e non gestiti da coloro che appaltano, per un'ovvia ragione di separatezza delle funzioni. Essi, inoltre, devono trovare un livello di coinvolgimento, nei limiti in cui lo si ritiene opportuno, delle associazioni rappresentative di interesse senza che queste assumano poteri discriminanti tali da far trasformare il momento della qualificazione dell'offerta da elemento di trasparenza in momento di tutela e di corporazione. Ritengo che questa sia una preoccupazione legittima

che può essere governata attraverso adeguati processi decisionali e normativi.

Personalmente, mi sta molto a cuore la questione della qualificazione delle imprese, in quanto la considero come un problema di carattere generale che potrebbe essere risolto istituendo finalmente il registro delle imprese presso la camera di commercio e superando le dicotomie di funzioni attualmente esistenti tra le amministrazioni. Basti pensare al problema che si pone tra le cancellerie dei tribunali e le camere di commercio. Naturalmente, si dovrebbe attribuire un ruolo di sorveglianza all'autorità che sarà ritenuta competente, individuando comunque un'unica sede di responsabilità.

Tutto ciò vale ancora di più in un sistema come il nostro, nel quale per una serie di motivi (spiazzamento della rendita rispetto all'economia reale, situazioni di forte presenza della criminalità organizzata) la valutazione economica e quantitativa in termini di affidabilità delle imprese deve essere uno degli elementi fondamentali, ma non può rappresentare l'unico punto di riferimento. Appare infatti giusto e utile (in questa direzione si muovono alcune iniziative del ministro Merloni da noi condivise) ampliare lo spazio per i momenti di garanzia fideiussoria o comunque di natura finanziaria legati ad un giudizio del mercato.

Il presidente mi ricordava che ci eravamo già incontrati nel corso di una audizione presso la Commissione di inchiesta che si occupava della ricostruzione nelle zone terremotate, presieduta dall'onorevole Scalfaro, attualmente Presidente della Repubblica. In quell'occasione mi permisi di dissentire (la storia dei numeri lo sta dimostrando) nei confronti di un'interpretazione che tentava di coinvolgere l'industrializzazione nelle zone terremotate in un giudizio più complesso riferito ad altri strumenti di intervento economico.

Nel caso in questione era stato utilizzato per la prima volta lo strumento della garanzia fideiussoria da parte degli imprenditori, a tutela dell'investimento dello Stato. Pertanto, in presenza di inadem-

pienze, sarebbe stato sufficiente incassare la fideiussione. Non comprendevo, quindi, per quali ragioni fosse in corso sulla stampa un dibattito culturale ed anche politico in ordine ad un problema con riferimento al quale esisteva una norma che prevedeva una garanzia ben precisa. Sarebbe stato quindi sufficiente gestirla.

La fideiussione rappresenta comunque un elemento fondamentale, ma altrettanto fondamentale è la qualificazione dell'impresa.

Certamente sono necessarie, in questa direzione, anche tutte le sedi di informazione.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Che cosa intende per qualificazione dell'impresa? Si riferisce forse ad un fatto intrinseco di formazione?

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. Intendo la conoscenza dei dati aziendali, tra cui la natura delle produzioni, la capacità produttiva espressa nel passato, la dimensione quantitativa dell'impresa. Non credo, infatti, che se un'impresa non ha in un determinato momento esperienze produttive di un certo livello riesca improvvisamente a realizzare un prodotto che vale dieci volte più di quello realizzato nell'anno precedente. Si tratta di un'interpretazione del mercato che mi appare molto aleatoria. Ritengo quindi che gli elementi di valutazione e di informazione consentano una maggiore tranquillità da questo punto di vista.

Il registro di tutte le imprese istituito presso la camera di commercio risponderebbe a tale esigenza con livelli informativi adeguati. Tra l'altro, la camera di commercio è un'istituzione pubblica che vede un coinvolgimento, in termini tecnici, delle rappresentanze di interesse dei lavoratori e dei datori di lavoro; essa quindi garantirebbe la più stretta aderenza, sul piano storico, ad un'esigenza di adeguatezza del livello di informazioni, anche al fine di evitare ciò che si è verificato nel nostro paese nel settore della legislazione antimafia che, nella

situazione attuale, non può essere considerata soddisfacente rispetto all'obiettivo di sapere se una certa impresa risponda a requisiti di correttezza rispetto a determinati obiettivi. Ho posto, comunque, un problema di carattere generale; se lo si riterrà opportuno, si potrà entrare nel merito.

Il problema della trasparenza dell'informazione attiene, oltre che ai metodi e alle regole, anche ai luoghi in cui si fa informazione. Infatti, nel nostro paese il fatto che l'informazione sia pubblica non significa che sia conosciuta. In tale contesto si inserisce il discorso relativo ad un osservatorio degli appalti, che consenta di valutare quanti ne siano stati affidati e a chi. Tale valutazione, anche se effettuata *ex post*, avrebbe un notevole effetto benefico sulla qualità dell'amministrazione. Ovviamente, si dovrebbero studiare le modalità tecniche affinché tale strumento si presenti flessibile e di esso possa usufruire, in termini di informazione, la pluralità dell'utenza.

Un altro tema trattato nel nostro documento è rappresentato dalla necessità di pervenire ad un codice dei mercati pubblici e conseguentemente ad un'armonizzazione di tutte le regole che attengono al rapporto tra lo Stato e il mercato. Esistono, al riguardo, una pluralità di regole distribuite, nel corso del tempo e della legislazione, in vari momenti; si pone poi un problema di omogeneità delle tipologie di bando, con tutta una serie di specificità che forse erano giustificate un tempo ma oggi lo sono molto meno.

Una maggiore uniformità in questa direzione ed una limitazione delle condizioni di deroga da ammettere soltanto in casi di particolare specificità consentirebbero certamente di conseguire un obiettivo di modernizzazione, trasparenza ed efficienza.

Un altro tema trattato nel nostro documento è quello delle concessioni di scopo, ossia delle concessioni non di fornitura ma di servizi, affidate al mercato in termini non solo di realizzazione ma anche di gestione, e quindi di finan-

ziamento dell'opera. Si tratta di un fatto che negli altri paesi avviene piuttosto frequentemente e configura un processo irreversibile, anche perché stiamo attraversando un periodo storico nel quale aumentano la domanda ed i bisogni collettivi. Lo Stato deve qualificare la propria presenza e non può pensare di incrementare la gestione dei servizi collettivi; infatti, al di là delle questioni che oggi stiamo discutendo, si pone un problema di priorità di obiettivi da parte dell'amministrazione e di qualità nell'azione di quest'ultima, che non può occupare l'economia, anche se gestita nella migliore forma possibile, poiché altrimenti ci si avvierebbe verso un tipo di sistema che ha dimostrato come ciò sia tecnicamente impossibile.

È necessario utilizzare maggiormente le risorse dei privati, quindi del mercato, per finanziare e realizzare il soddisfacimento dei bisogni collettivi. In tale contesto, la concessione di scopo, intesa come strumento volto ad individuare, attraverso adeguate forme di appalto e di competizione, il soggetto idoneo a rispondere con il migliore costo e la migliore efficienza a questa esigenza, rappresenta un'altra strada da seguire, ovviamente con la gradualità necessaria in rapporto all'effettiva realizzabilità degli obiettivi.

Non vi è dubbio che dobbiamo governare o subire questo processo.

Penso sia meglio che l'amministrazione governi questo processo.

Concludo su questo punto sottolineando come questa serie di iniziative - l'osservatorio sugli appalti pubblici, la concessione di scopo, la programmazione, la certezza dei volumi di spesa e tutto quello che attiene all'informazione sul singolo appalto, anche in termini di qualità del bando, il problema della qualificazione delle imprese, quindi della conoscenza degli elementi costitutivi dell'impresa - siano tutti strumenti che insieme concorrono a raggiungere gli obiettivi per cui questo Comitato è stato costituito.

Quindi prendiamoli in considerazione tutti, cerchiamo di realizzarli tutti e non

corriamo il rischio di pensare che uno solo risolve in modo dogmatico tutta la problematica. In questo senso Confindustria è disponibile a dare il massimo supporto: al nostro interno da due anni stiamo attuando un'opera d'informazione sulla problematica del coordinamento delle normative riguardanti gli appalti pubblici italiani a quelle europee; abbiamo rinforzato la nostra azione informativa nell'ultimo periodo; siamo disponibili a partecipare a tutte le iniziative che possono andare in tale direzione; pensiamo che, come dicevo in premessa, questa sia una delle grandi sfide dello Stato moderno poiché è funzionale al raggiungimento degli obiettivi che questo si prefigge. Solo se troviamo una pluralità di modalità per raggiungere il soddisfacimento dei bisogni collettivi, ottimizzando le risorse pubbliche ed utilizzando al massimo quelle private, saremo in grado di rispondere alla domanda di qualità dello Stato moderno; altrimenti il problema che abbiamo di fronte, problema aggravato dall'indeterminatezza delle norme, dalla loro sovrapposizione, da una confusione tra le burocrazie, da comportamenti individuali discutibili, renderà più difficile una situazione generale, la renderà endemica. Essa è peculiarmente significativa nel nostro caso ma, comunque, si porrebbe anche se le nostre norme funzionassero al meglio.

Vorrei che questo concetto fosse chiaro: assistiamo ad un cambiamento del rapporto tra Stato e mercato, che si verifica ovunque, per cui, proprio perché paradossalmente ci troviamo più indietro rispetto ad altre realtà, dobbiamo cogliere l'occasione per modernizzare le regole interpretando aspettative di utilizzazione del mercato più ampie rispetto a quelle del passato.

Un'amministrazione considerata da tutti mediamente più efficiente di quella italiana, quale quella francese, pone in termini di rapporto tra cittadino e Stato una serie di problematiche; non pensiamo ad altri casi che si trovano di fronte a difficili processi di trasformazione. Si stanno sovrapponendo due processi sto-

rici: i nostri problemi specifici ed il problema generale del cambiamento del rapporto tra Stato e mercato. Se ci limitiamo soltanto all'aspetto specifico e non cogliamo anche quello generale, forse sistemeremo e limiteremo le occasioni di responsabilità ma non avremo risolto i problemi generali.

Mi fermerei qui, cedendo la parola ai presidenti di associazione che potranno illustrare i problemi specifici di ciascun settore.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Abete, per la sua relazione. Ritengo anch'io, prima di dare la parola ai colleghi che intendono rivolgerle alcune domande, che sia utile qualche breve considerazione da parte dei presidenti di associazione.

RICCARDO PISA, Presidente dell'ANCE. Signor presidente, limiterò al massimo le considerazioni generali perché l'intervento del presidente Abete è stato da questo punto di vista molto ampio. Abbiamo tutti lavorato insieme su questo argomento, per cui nei documenti presentati separatamente si troveranno moltissimi punti di contatto. Ho ricevuto il documento definitivo della Confindustria solo ieri ma lo condivido totalmente: ciò dimostra l'attenzione che tutto il mondo industriale ha finalmente rivolto al settore delle opere pubbliche. Ovviamente, essendo l'ANCE direttamente interessata al problema, da molto tempo abbiamo cominciato ad occuparci di questi argomenti per cui, quando il tema è diventato centrale, ci siamo trovati con un grosso lavoro alle spalle e abbiamo potuto facilmente inviare al Parlamento una documentazione abbastanza ampia già alla fine dello scorso mese di giugno.

Prima di svolgere le considerazioni di carattere specifico vorrei farne alcune di carattere generale. Ora si dice che è necessario riformare tutta la materia dei lavori pubblici, come se al riguardo si partisse da zero; ma questo non è vero. Le molte distorsioni che si sono verificate non sono dovute soltanto o per la mag-

gior parte a mancanza di regole, sono dovute alla cattiva applicazione delle regole. Ciò significa che non partiamo da zero perché molto è già stato fatto e gran parte di ciò che si deve fare non necessita di nuove leggi perché è sufficiente seguire taluni comportamenti. Ne è testimonianza il fatto che il ministro Merloni ha emanato, tra la fine di luglio e l'inizio di agosto, una direttiva con la quale ha indicato una strada, a nostro giudizio corretta, che non ha bisogno di nuove leggi.

L'altra considerazione fa riferimento al fatto che, allorché è scoppiato il marasma giudiziario che ha colpito prima di tutti il nostro settore, sia stata data all'individuazione di nuove norme una funzione miracolistica, quasi che queste potessero di colpo risanare il sistema anche dal punto di vista morale. Così non è, perché le norme certamente servono ma, come dicevo prima, molto dipende dai comportamenti.

Infine, prima di affrontare problemi specifici, vorrei sottolineare che il Parlamento è chiamato ad operare sulle norme in una situazione in evoluzione, nel senso che si opera su un treno in corsa, per la verità una corsa già molto rallentata. Occorre fare attenzione a non bloccare il treno perché la situazione sta diventando molto grave e non vorrei che anche questo, come la questione morale, potesse diventare un alibi per smettere di operare nel nostro settore con conseguenze gravissime sul piano più generale, sociale ed economico, oltre che sul piano occupazionale dove tali conseguenze vengono già avvertite.

Bisogna operare con la massima tempestività, possibilmente senza aspettare che sia tutto fatto perché, con i tempi tecnici inevitabilmente necessari, si corre il rischio di fermare tutta la nostra struttura.

Detto questo, passo rapidamente a considerazioni più dettagliate rispetto a quelle svolte dal presidente Abete. Nel documento inviato al Parlamento, che peraltro risponde ad un questionario molto preciso, abbiamo cercato di rispon-

dere non in modo telegrafico ma in modo ampio fornendo una documentazione leggibile ed utilizzabile.

Il nostro settore deve soddisfare due fondamentali esigenze: gli interessi della società e la libera concorrenza tra le imprese. Gli interessi della società, nel comparto delle opere pubbliche, sono tutelati quando sono certi l'utilità dell'opera che si appalta, il tempo di esecuzione e il costo. In passato - a prescindere dalle polemiche sorte - tali condizioni non sono state mai soddisfatte o, meglio, molte volte non lo sono state.

Come ha giustamente sottolineato il presidente Abete esistono problemi legati alla programmazione, ai finanziamenti ed alla progettazione rispetto ai quali l'utilità dell'opera, l'esecuzione ed il suo costo sono risultati dilatati al punto da non permettere il raggiungimento dell'obiettivo.

In ordine alla libera concorrenza di imprese, si riesce ad attuarla in presenza di un confronto aperto tra le imprese medesime e della certezza degli elementi della competizione, il che consente di valorizzare le imprese più capaci, emarginando i falsi operatori. Anche queste condizioni, però, nel passato più recente spesso non si sono verificate.

I filoni sui quali intendiamo prestare attenzione sono quattro: la programmazione, i finanziamenti, la progettazione e l'affidamento dei lavori. Secondo noi, il fulcro del meccanismo - che però costituisce anche il punto dolente - è il livello di progettazione dell'opera oggetto dell'appalto pubblico.

Quanto alla programmazione - che rappresenta una competenza tipicamente politica - non sempre negli anni scorsi sono state scelte opere seguendo un criterio di priorità sociale, economica o sulla base di un'analisi costi-ricavi, nel senso cioè di mettere in gara realizzazioni socialmente utili. Forse questo aspetto andrebbe ripensato, ricorrendo non tanto a provvedimenti legislativi, quanto a comportamenti di competenza della politica, la quale ovviamente può essere influenzata da fattori esterni. Da un

punto di vista pratico, per ogni progetto suggeriamo la nomina di un responsabile della programmazione in grado di garantire la rispondenza del progetto medesimo ad un criterio di utilità sociale.

Anche i finanziamenti rivestono una notevole importanza. Molto spesso vengono messe in gara opere non completamente finanziate: anzi, questo meccanismo ha regnato sempre in Italia. Di fronte all'esigenza di realizzare determinate opere, si sono chiesti ed ottenuti finanziamenti parziali di modo che, lavori iniziati sulla base di un certo livello di prezzo hanno visto triplicare se non quadruplicare le cifre iniziali. Ma l'aumento dei prezzi è legato all'aver messo in appalto soltanto stralci funzionali, per il cui completamento si è dovuto spendere di più, non perché siano aumentati i prezzi, ma in quanto l'opera era diversa, molto più ampia di quanto si fosse previsto.

È importante, dopo aver scelto l'opera da realizzare, finanziarla interamente affinché non ci siano remore né per l'appaltatore né per l'ente appaltante e la realizzazione possa essere consegnata nei tempi e nei modi previsti. Anche da questo punto di vista il responsabile della programmazione o quello del finanziamento deve certificare e garantire che l'opera è finanziata nella sua totalità oppure per uno stralcio, che sia davvero funzionale, da eseguire per stralci successivi.

La progettazione costituisce la vera leva sulla quale, nel passato, si sono innescate le distorsioni a tutti note e che, particolarmente in questo periodo, sono venute alla ribalta. Tutti prestano attenzione alla fase dell'affidamento; in realtà è la gestione dell'appalto che deve essere messa sotto controllo e non potrà esserlo se non esiste una progettazione seria. Negli ultimi tempi, le nostre amministrazioni sono risultate prive di capacità progettuali adeguate. Nel passato - mi riferisco ad almeno quindici anni fa - alcune amministrazioni, come le ferrovie, possedevano una notevolissima capacità progettuale che, con l'avvento delle re-

gioni, il depauperamento della pubblica amministrazione ed il mancato adeguamento tecnico-professionale dei pubblici amministratori, si è praticamente annullata. D'altra parte non esiste una legge che consenta alla pubblica amministrazione di utilizzare capacità esterne (società di ingegneria e professionisti) che pure esistono sul mercato italiano, con il risultato che la progettazione è stata sempre molto carente. Ciò ha implicato la necessità delle varianti in corso d'opera che comportano dilatazione dei tempi e dei costi.

Tra l'altro, una cattiva progettazione non consente neanche un buon affidamento dei lavori. Per affidare i lavori e pretendere dalle imprese condizioni serie, in ordine ai tempi, ai prezzi, alle garanzie fideiussorie bisogna sottoporre agli operatori gare conosciute, come per altro avviene in quasi tutte le parti del mondo.

Vorrei richiamare la vostra attenzione su questo aspetto centrale. Non c'è bisogno di una cospicua produzione legislativa per avviare un meccanismo del genere, anche se occorrerà emanare normative per consentire alla pubblica amministrazione di utilizzare competenze esterne e non credo che questa operazione sia drammaticamente complicata.

Sulle modalità di scelta del progettista – considerate le distorsioni registrate in questo settore – il discorso è più delicato in quanto si tratta di competenze non semplicemente quantitative, ma anche qualitative. Certo, un meccanismo per mettere a confronto i progettisti lo si deve elaborare o quanto meno si deve essere certi che coloro i quali eseguiranno la progettazione di una diga abbiano la competenza, la professionalità e la struttura idonee e non siano scatole vuote che producono risultati negativi.

Vi è poi il discorso dell'affidamento dei lavori che ha dato luogo a molte distorsioni nell'ultimo periodo dovute a fatti, purtroppo, abbastanza generalizzati. Infatti, l'adozione di leggi speciali ha consentito di non utilizzare molto spesso i meccanismi normali per l'affidamento dei lavori, ma procedure speciali. Si è

avuto, quindi, un forte margine di discrezionalità ed il frequente ricorso all'affidamento a trattativa privata. Tali sistemi di affidamento non hanno consentito quella concorrenza tra imprese che a noi sta particolarmente a cuore. Le leggi speciali possono anche essere efficaci per i finanziamenti, ma non devono consentire meccanismi speciali di affidamento. È quindi necessario ridurre, se non eliminare, tali leggi.

L'emergenza può sussistere in qualche caso, ma in altri, seppure vi è stata, si poteva tranquillamente evitarla, affrontando i problemi qualche mese o qualche anno prima: mi riferisco, per esempio, ai mondiali di calcio per i quali si è giunti ad una situazione di emergenza, benché si sapesse da almeno otto anni che si sarebbero tenuti nel 1990. Si è arrivati ad adottare la relativa legge nel 1989 dando quindi alle imprese tempi di esecuzione assolutamente incompatibili con la natura tecnica dei lavori. Poi c'è chi si meraviglia che alcune realizzazioni non siano state ultimate...

Possono determinarsi casi, obiettivamente d'emergenza – nell'ipotesi, per esempio, si verifichi un terremoto – ma neanche in queste circostanze le leggi speciali debbono riguardare le modalità di affidamento. Insistiamo, pertanto, affinché la trattativa privata venga limitata ai casi, peraltro previsti da una direttiva comunitaria, assolutamente straordinari. La trattativa privata, infatti, deve tornare ad essere una procedura del tutto eccezionale.

Per quanto riguarda le modalità di aggiudicazione, ricordata l'importanza della progettazione – mi dispiace tornare su questo punto, ma lo riteniamo il fulcro dell'intero discorso – crediamo che il metodo per porre le imprese in una situazione di concorrenza seria sia quello del massimo ribasso e, soprattutto, dell'offerta prezzi. Queste due condizioni sono possibili soltanto se esiste un progetto serio, che ha non solo implicazioni tecniche, ma comporta preventivi e capitolati che permettano di ricorrere anche all'offerta prezzi. Ciò eliminerebbe, in

primo luogo, l'abitudine assunta dalle nostre imprese, di fare tentativi limitandosi ad indicare una cifra.

Se, infatti, un'impresa è costretta a scrivere 200 volte un prezzo unitario, sapendo che esso è collegato ad un certo tipo di opera, realizzata in un determinato luogo e con quei costi, probabilmente elimineremmo anche il malvezzo di gare a cui partecipano 350 o 400 soggetti. Questa situazione, infatti, determina una concorrenza sfrenata, mettendo in difficoltà le imprese e le amministrazioni perché quando si assumono lavori con il 45 per cento di ribasso, laddove i costi fissi consentono soltanto il 25 per cento, il risultato non può che essere l'abbandono di quel lavoro, il ricorso alla perizia suppletiva o le conseguenze di cui, purtroppo, in questo periodo, sono pieni i giornali.

Sotto questo profilo, insistiamo, quindi, sull'utilizzo dei meccanismi dell'offerta prezzi e del massimo ribasso. Se vi sono quelle premesse, ovviamente, si possono richiedere garanzie di tipo fideiussorio anche di maggiore entità, naturalmente in gara. Adesso assistiamo, su una certa onda, ad episodi ridicoli e si chiedono garanzie fideiussorie addirittura per essere invitati alla gara. In questi giorni, per esempio, le gare per i centri agro-alimentari hanno messo in difficoltà tutte le banche e le imprese d'Italia in quanto per essere invitati a partecipare viene già chiesta una garanzia fideiussoria. È ovvio che un'impresa la quale partecipi a cento gare non può vedersi offrire da una banca un'apertura di credito che blocchi poi il credito sulla sua operatività normale. Ciò può avvenire in sede di aggiudicazione.

A questo punto, è necessario che ognuno risponda di quello che fa, in primo luogo l'impresa ma anche i progettisti. Questi ultimi sono abituati a non essere responsabili di ciò che fanno ed a non prestare neanche un dieci od un cinque per cento di fideiussione. È necessario, invece, che anche loro prestino una garanzia fideiussoria, garantendo che il lavoro è tecnicamente corretto e che

altrettanto corrette sono le previsioni di spesa. Infatti, se tali previsioni saltano perché il progetto era sbagliato, non si può addossarne la responsabilità né all'ente pubblico né all'impresa. Anche i progettisti, quindi, debbono rispondere della loro attività.

Non aggiungerei ulteriori dettagli, perché mi sembra che le questioni fondamentali siano state enunciate. Preferirei, piuttosto, far riferimento al documento presentato, confermando la mia disponibilità a fornire, anche in futuro, eventuali chiarimenti limitandomi ad una considerazione finale, che non ha intenti strumentali. Vorrei vi fosse da parte di questo Comitato la piena consapevolezza della situazione del settore, che è gravissima e che sta ulteriormente peggiorando. Ciò sarà di tutta evidenza soltanto nella primavera del prossimo anno, perché il nostro comparto ha un ciclo molto lungo e stiamo utilizzando le « code » di quello passato; di conseguenza, non siamo entrati ancora nel pieno della crisi come altri settori industriali. Peraltro alcuni comparti, collegati all'inizio dei nostri lavori sono però già in grave difficoltà (mi riferisco alle fondazioni speciali, agli acciaiери e, in parte, ai produttori di cemento).

La crisi è gravissima perché problemi di tipo normativo, di ordine pubblico e, diciamo così, morali, si sono sommati a difficoltà finanziarie di carattere generale (che sono poi la causa vera della crisi) le quali, forse per la prima volta dal dopoguerra, hanno messo in crisi tutti i settori del nostro comparto. Non sono in difficoltà, infatti, soltanto gli appalti pubblici, che rappresentano un'ammontare di circa 30 mila miliardi a fronte di 150 mila miliardi di produzione globale, perché i problemi finanziari e l'aumento del costo del denaro stanno mandando in crisi anche il settore privato. Andiamo incontro a momenti molto difficili e, pertanto, occorre tempestività ed è necessario non bloccare le realizzazioni che sono pronte e che possono essere avviate.

È anche necessario evitare che con il pretesto o con il timore - ciò non dipende

da problemi di tipo legislativo e quindi non rientra nella competenza di questo comitato – dell'indagine di un giudice si fermi tutto; i funzionari non firmano più non dico gli stati di avanzamento, ma neanche gli atti di nascita, tanto nel settore delle opere pubbliche, quanto in quello privato, il quale dipende da quello pubblico, soprattutto per le autorizzazioni e le concessioni.

È necessario che ognuno si assuma le proprie responsabilità: chi ha sbagliato deve pagare e gli altri devono andare avanti, ma è necessario continuare a fare quanto dev'essere compiuto, altrimenti ci assumeremo, tutti insieme, una grave responsabilità.

Credo di poter chiudere a questo punto la mia esposizione, rimanendo naturalmente a disposizione, insieme a chi conosce meglio di me la materia, per rispondere ad eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Abete e l'ingegner Pisa per le loro osservazioni, molte delle quali sono contenute nel *dossier* sugli appalti pubblici che ci avete fatto pervenire e che è stato distribuito quale contributo per la soluzione di una serie di problemi.

Credo anch'io che ci troviamo in una situazione in cui è necessario continuare a lavorare introducendo contemporaneamente cambiamenti, perché non si può fermare tutto. Sono anche convinto che molte regole siano già vigenti e siano state aggirate.

Nel vostro documento, ad un certo punto, si può leggere: « Occorrono tuttavia anche nuovi comportamenti. Le regole non bastano da sole a risolvere il problema. È indubbio infatti che il problema è fortemente condizionato dalla serietà e dalla correttezza dei soggetti; qualsiasi procedura, anche la migliore, potrà essere aggirata se non c'è correttezza di comportamento degli individui ed una chiara responsabilizzazione di tutti i soggetti che intervengono nelle procedure che disciplinano la materia delle commesse pubbliche ». Questo è un dato di fatto.

Comunque noi abbiamo già individuato una serie di problemi specifici sui quali ci siamo intrattenuti; uno di questi riguarda la programmazione. Si è parlato prima di individuazione delle opere socialmente utili: una risposta in tal senso dovrebbe darla proprio la programmazione perché se essa viene fatta in modo serio non può che venire incontro alle esigenze della collettività.

Vi è poi la questione della qualificazione delle imprese e dell'albo nazionale dei costruttori; in proposito voi avete parlato di un registro delle imprese presso la camera di commercio. È questo comunque uno dei nodi più importanti che devono essere affrontati (neppure la certificazione antimafia fornisce tutte le notizie che si vorrebbero).

Anche la materia della progettazione è fondamentale: si dovrà valutare con molta attenzione la questione della responsabilità dei progettisti, come pure vanno affrontati i problemi degli appalti e dei controlli.

Sono questi i punti sui quali i colleghi vi porranno domande per avere quei chiarimenti che ci saranno utili per pervenire alla formulazione di una proposta che presenteremo al Parlamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ANTONIO BARGONE

AUGUSTO RIZZI. Vorrei innanzitutto assicurare i nostri interlocutori sul fatto che, in relazione al problema delle urgenze, questo Comitato paritetico, per la parte di propria competenza, si è posto dei termini molto brevi: entro la metà di ottobre dovremo trarre delle conclusioni.

Mi pare inutile tornare sulle questioni in ordine alle quali siamo tutti d'accordo: programmazione, finanziamenti, progettazione, affidamento. Si tratta, in questi casi, solo di operare, anche se devo dire che le norme esistenti sono troppe e occorrerebbe giungere alla formulazione di una disciplina unificata.

Vorrei solo aggiungere che alla giusta impostazione utilità-tempi-costi bisogne-

rebbe affiancare il discorso dei risultati. Un'opera pubblica o privata deve dare dei risultati che però non sono sempre valutabili nel momento del collaudo richiedendo prestazioni anche successivamente. In proposito desidero domandare agli auditi se ritengano opportuno che forme di garanzia siano estese anche al *post collaudo*. Cito ad esempio opere quali le strade o gli ospedali che devono durare nel tempo e per le quali, a mio avviso, occorrerebbe estendere il discorso delle garanzie e della responsabilità dei realizzatori e dei progettisti anche al di là del collaudo.

Più volte è stato denunciato il problema dei vincoli esterni che molto spesso stravolgono i tempi e i costi delle opere. Spesso ci si accorge che non tutte le autorizzazioni necessarie (38 o 40) vi sono già in partenza. In proposito ritengo che prima di affidare i lavori si debba verificare la possibilità di avere nei giusti tempi tutte le autorizzazioni e le approvazioni necessarie, in modo da evitare il continuo rincorrersi dei vari enti. Su questo versante, la conferenza di servizi è sicuramente uno strumento migliorabile, ma è importante la sua esistenza, come si può comprendere valutando l'esperienza francese.

Mi sembra, comunque, opportuno affrontare con voi il problema dei comportamenti e quindi della qualificazione degli operatori, che ovviamente non richiede modifiche legislative. In proposito intendo rivolgere una domanda precisa ai presidenti della Confindustria e dell'ANCE. Vorrei sapere che cosa le rappresentanze imprenditoriali pensino di fare concretamente sul piano della qualificazione degli operatori. A mio giudizio le rappresentanze imprenditoriali dovrebbero dare segnali concreti, senza aspettare l'emanazione di nuove norme. Il presidente Abete ha parlato del codice etico che attiene però ad aspetti di carattere penale, mentre io credo che si debba parlare di correttezza e di concorrenzialità, un altro degli interessi che i rappresentanti imprenditoriali devono tutelare, perchè, come si è già detto, i

comportamenti non corretti vanno anche a scapito della corretta concorrenza tra le imprese.

In quest'ottica non dobbiamo dimenticare che operiamo ormai in un ambito europeo, per cui occorre considerare la competitività del sistema imprenditoriale italiano nei confronti dei sistemi che finora sono stati scarsamente presenti in Italia, ma che nel futuro lo saranno molto di più. Vorrei sapere, quindi, se siano state avviate iniziative concrete sul piano della qualificazione delle imprese, sia quelle realizzatrici sia quelle di subfornitori o subappaltatori. Tutti sappiamo che l'opera edile è estremamente complessa e che in essa interviene una vasta serie di operatori, per cui l'opera di qualificazione non può essere riferita soltanto al soggetto realizzatore, ma anche a tutti gli altri soggetti che intervengono nel processo di costruzione.

In quest'ottica mi meraviglia il fatto che, almeno nel documento dell'ANCE, si dia per scontato che l'albo nazionale costruttori debba essere solo leggermente migliorato, mentre a me pare che esso debba essere profondamente modificato in senso più qualitativo che quantitativo. Non dobbiamo inoltre, dimenticare che in molti paesi europei simili albi non esistono (se non ricordo male sono previsti solo in Belgio, Spagna e Portogallo) il che pone le imprese italiane in una situazione di difficoltà nei confronti di quelle straniere. Su questo versante occorrerebbe giungere alla formulazione di un sistema di qualificazione a livello europeo che ponga tutte le imprese nelle stesse condizioni. In ogni caso il tema dell'albo dei costruttori deve essere affrontato in quanto rientra nel discorso più generale della qualificazione degli operatori.

GIROLAMO TRIPODI. Ho ascoltato con attenzione i presidenti Abete e Pisa, con i quali abbiamo già avuto occasione di incontrarci in altre sedi. Questo, comunque, è uno dei confronti più qualificati sul tema degli appalti che ha dimostrato molte crepe ed ha evidenziato

quello che oggi noi chiamiamo il sistema di generale corruzione.

Per questo noi abbiamo sollecitato la consultazione in corso, per verificare cioè come sia possibile superare tutte quelle norme che hanno consentito fino a questo momento di determinare un processo degenerativo generalizzato. È sufficiente ricordare quanto avviene a Milano, a Reggio Calabria, nel Veneto, a Roma e in altre zone d'Italia: la vicenda delle tangenti – è opportuno che definiamo le questioni in modo chiaro – rappresenta un problema ormai generalizzato.

Il presidente della Confindustria, dottor Abete, ha affermato che innanzitutto occorre affrontare il problema del finanziamento della politica. A dire la verità non ho capito questo concetto e su tale tema chiedo un chiarimento, perché a mio avviso non è possibile che gli investimenti e l'economia italiana debbano essere collegati alle ruberie o complici di esse, secondo il termine molto semplice che la gente comune in questo momento enuncia.

In effetti, ci siamo trovati di fronte al fatto che il sistema attuale ha portato ad una situazione di intreccio, in alcune zone del paese, tra mafia ed imprese, in altre, tra politica ed affari. Tali questioni non hanno soltanto determinato uno spreco enorme di risorse, dirottate verso obiettivi illeciti, ma hanno anche e soprattutto determinato uno sconvolgimento della credibilità nei confronti delle istituzioni e dell'imprenditoria.

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. Questa è una sua dichiarazione.

LUIGI TRIPODI. Il presidente della Confindustria ha affermato poco fa che uno dei primi punti da affrontare è quello della qualificazione delle imprese: ebbene, noi abbiamo imprese che fanno parte del fior fiore dell'imprenditoria, coinvolte in procedimenti giudiziari a Milano, a Reggio Calabria ed in altre località. Dunque, questa mattina mi sarei aspettato qualche considerazione su tale aspetto, che costituisce uno degli elementi

principali che ci hanno indotto a questo confronto: come si pensa di poter superare un sistema che ha determinato un rapporto stretto tra imprese e malaffare?

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. Lei ha enunciato un principio di generalizzazione. Questo lo afferma lei.

GIROLAMO TRIPODI. Lo hanno detto i giudici.

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. I giudici a Milano non hanno emesso una sentenza, vi sono per il momento soltanto indagini in corso.

GIROLAMO TRIPODI. I giudici hanno messo in galera molti e questo significa qualcosa. In ogni caso su tale aspetto, a prescindere dal giudizio del presidente della Confindustria, chiedo qualche chiarimento.

L'altra questione riguarda il problema delle forme di trattativa privata. Dalle audizioni già svolte in questa settimana è scaturito un quadro desolante, secondo il quale quasi tutte le aziende, gli enti, le imprese e le società di diritto pubblico procedono agli appalti sostanzialmente per trattativa privata. I lavori in gran parte vengono affidati a trattativa privata sotto diverse forme, quali l'offerta-prezzo o la concessione e così via dicendo. Oltre tutto il presidente della Confindustria afferma che occorre assicurare la trasparenza, ma noi vediamo che in certi enti « girano » sempre le stesse imprese; anzi, i rappresentanti di alcune società hanno affermato che hanno un proprio albo di imprese e quindi non fanno riferimento a quello pubblico. Secondo la Confindustria, è possibile affrontare questo problema?

Si tratta di un problema rilevante, perché gli investimenti che mettono in movimento questi enti sono certamente molto superiori rispetto a quelli che mettono in movimento i comuni, le province, in genere gli enti locali. L'ENEL

soltanto mette in movimento 80 mila miliardi, i rappresentanti della SIP hanno parlato di un programma di 40 mila miliardi, vi sono poi i programmi della Società Autostrade, dell'ANAS e così via. Occorre verificare come sia possibile risolvere tale problema.

Un'ulteriore domanda verte sulla circostanza che spesso vengono affidate concessioni a società di servizi, ad esempio a società di ingegneria, anche rinomate. In sostanza, vengono affidati a tali società di servizi, a corpo, tutti i lavori necessari per la realizzazione di determinate opere; poi, tali società procedono a subappaltare i singoli lavori. Questo mi sembra un modo perverso di procedere, a parte il fatto che danneggia l'autonomia delle imprese, perché fa sorgere un problema di parità e di uguaglianza tra le imprese medesime. Si pensa che questa situazione debba essere superata attraverso una nuova legislazione?

L'ultima questione che intendo sollevare è relativa ai subappalti. La Confindustria invoca - e noi non abbiamo assolutamente in questo momento la volontà di contestarlo - l'applicazione delle direttive comunitarie, però tali direttive stabiliscono che dovrebbero essere affidati in subappalto soltanto i lavori specializzati. Vi sono però molte imprese, alcune anche grandi, di portata nazionale e internazionale, le quali appaltano un lavoro e poi lo riappaltano completamente ad altri. Questo avviene in molte zone del Mezzogiorno. È facilmente comprensibile cosa ciò significhi: quando si riappalta, subentrano poteri criminali e i compromessi tra dirigenti e amministratori con queste società. La Confindustria non pensa che anche questo problema debba essere affrontato?

Il mio intervento forse è stato eccessivamente prolisso, ma oggi abbiamo avuto il piacere di ricevere, di poter conversare e confrontarci con i responsabili dell'imprenditoria italiana a tutti i livelli.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.
Questo nostro Comitato purtroppo ha

strumenti limitati nell'ambito dell'indagine conoscitiva, perciò su alcune domande nelle precedenti audizioni abbiamo rilevato molte reticenze. Spero che per la necessità che abbiamo di comprendere realmente questi processi ciò non accada anche stamattina.

Ho da porre al presidente Abete, ma soprattutto al presidente dell'ANCE, alcune domande. Eravate al corrente e da quanto tempo che tra i vostri associati vi fossero fenomeni così rilevanti e ricorrenti di tangenti più o meno estorte, e in particolare che in alcune regioni del nostro paese tutto ciò si accompagnasse anche a fenomeni di criminalità? Nei confronti dei vostri associati, quando emergevano queste informazioni, quali azioni avete ritenuto di assumere di sollecitazione al rifiuto della tangente e quali azioni di informazione e sollecitazione nei confronti della magistratura avete ritenuto utili?

Di fronte al dilagare della trattativa privata ci sono stati al vostro interno osservazioni e atti per rifiutarla e se ciò non è avvenuto, per quali motivi? Sarebbe utile a vostro parere un riconoscimento anche formale del vostro ruolo di associazioni in funzione di garanti?

Queste sono le domande che mi stanno più a cuore. Vorrei porre altre questioni più semplici. Ho sentito il presidente dell'ANCE ripetere che in fondo un tessuto normativo è presente, sarebbero i comportamenti a discostarsi da tale tessuto. Ma questo tessuto normativo attiene soprattutto al diritto amministrativo; allora, a suo modo di vedere, è utile introdurre un rafforzamento sul terreno del diritto penale?

Infine, si cominciano a manifestare casi di utilizzazione distorta della valutazione di impatto ambientale introdotta di recente, nel senso di rallentare con procedure più pesanti o di accelerare con procedure più sbrigative lo svolgimento di lavori. Avete suggerimenti da dare rispetto a tale fenomeno?

STEFANO AIMONE PRINA. Vorrei porre brevemente un domanda al presi-

dente dell'ANCE. Per quanto riguarda quello che dovrebbe essere il codice comportamentale, desidero chiedere all'ingegner Pisa se non ritenga più opportuno stilare un codice deontologico a maglie molto strette. Avendo analizzato tutte le distorsioni all'interno del processo nei quattro punti cui lei ha accennato, è indubbio che molte volte alle imprese è senz'altro convenuto che la progettazione fosse fatta in maniera dozzinale, scadente, in modo da poter poi arrivare con svariati meccanismi al recupero del ribasso d'asta e alla moltiplicazione della base d'asta per la quale si era indetta la gara. Penso che non sia sufficiente rifarsi ad un quadro comportamentale « cavalleresco », ma sia necessario un quadro normativo molto stretto entro il quale si muovano il progettista, l'impresa e l'amministrazione.

Chiedo scusa se non potrò ascoltare la risposta perché sono costretto a tornare a casa per un problema familiare, comunque la leggerò con piacere sul resoconto stenografico.

GIANCARLO ACCIARO. Premetto che concordo su buona parte della esposizione svolta dai nostri auditi, in particolare per quanto riguarda certi dubbi e certe riflessioni che ho ascoltato. Non ho avuto tempo di leggere le relazioni, ma voglio porre alcune domande specifiche.

Innanzitutto, mi rivolgo alla Confindustria e all'ANCE, cosa ne pensate della partecipazione aperta? Premetto che non concordo con l'utilizzo attualmente fatto dell'albo da parte dei costruttori nazionali. Sono convintissimo, e lo denuncio pubblicamente, che molte delle iscrizioni non corrispondano a criteri di selezione. Questo falsa qualsiasi tipo di gara, perché c'è la partecipazione di società che non hanno mai eseguito lavori, ma che hanno grossi fatturati; di conseguenza ciò determina l'eliminazione di chi possiede delle specialità. Questa situazione porta ai subappalti o a certe camuffate associazioni temporanee di imprese, fenomeni che aprono varchi per le illegalità di cui leggiamo sui giornali.

Vorrei capire se sia possibile adottare delle scale di partecipazione a seconda delle varie fasce di importi, cioè limitare la partecipazione alla gara (per esempio, per gli importi da uno a tre miliardi), in modo da consentire una garanzia per i piccoli imprenditori – che hanno necessità di crescere e di fare esperienza – e non creare concorrenza che, in un momento di crisi, porterebbe a spianare la strada alle grandi imprese che hanno certe capacità organizzative e che possono limitare la partecipazione delle altre. Questo credo sia un punto fondamentale per un completo rinnovamento. In tal modo si potrebbe tutelare nelle varie regioni d'Italia anche l'imprenditoria locale. Per esempio, nella mia regione, la Sardegna, i nostri imprenditori non riescono ad entrare nei grandi appalti e ciò limita la loro possibilità di crescita.

Per quanto riguarda il subappalto, concordo sulla proposta dell'onorevole Mattioli. Cosa ne pensate di una vostra funzione di garanti? Esistono da parte vostra denunce specifiche nei confronti di enti pubblici che hanno dato appalti vinti da imprese che poi hanno ceduto totalmente o quasi il loro lavoro? Se ne discute con grande fervore, ma non mi risulta vi siano state prese di posizione forti, soprattutto nelle periferie.

ROSA FILIPPINI. Poiché la Confindustria dispone di un notevole apparato organizzativo e dal momento che di legislazione sugli appalti si discute da molti anni (progetti di legge sono stati discussi in Parlamento e altre parziali indagini conoscitive sono state svolte nella scorsa legislatura dalle Commissioni parlamentari), vorrei chiedere se abbiate mai fatto una indagine anche parziale sull'andamento degli appalti da parte della pubblica amministrazione. Mi spiego. La Corte dei conti, di recente ha elaborato dati, che non abbiamo letto in particolare, nei quali si dice che, per esempio, l'affidamento dei lavori per i mondiali di calcio da parte delle amministrazioni locali è stato per oltre il 50 per cento irregolare o illegale.

PAOLO DE PAOLI. Per il 67 per cento!

ROSA FILIPPINI. Avete mai condotto studi al riguardo? Disponete di dati da confrontare e intendete renderli pubblici? Questo anche in relazione alla proposta, molto giusta, di istituzionalizzare un osservatorio che fornisca un monitoraggio costante.

Domando, dunque, se abbiate già provveduto o se pensiate di provvedere per parte vostra. Rilevo che siete anche voi molto critici sul regime della trattativa privata e concordo sull'opportunità dell'istituto di concessione di scopo. Soprattutto come amministratore locale, ho avuto occasione di riscontrare che in alcuni casi in questi anni il regime della concessione è stato utilizzato in maniera deformata. Il ricorso a tale regime ha, cioè, rappresentato un modo per evitare la gara d'appalto e per procedere alla trattativa privata.

RICCARDO PISA, *Presidente dell'ANCE*. Non di scopo, di committenza.

ROSA FILIPPINI. È evidente. Infatti io concordo sulla concessione di scopo, però siccome in questi anni è accaduto che fosse utilizzata in maniera distorta, vorrei che chiariste questo aspetto.

Seconda osservazione. Ho letto molto rapidamente il capitolo del vostro documento riguardante la legislazione antimafia: poiché affermate che è necessaria una revisione per il fatto che l'attuale formulazione comporta elementi di rigidità, vi chiedo di approfondire il discorso. In conclusione affermate che la legislazione sulla trasparenza appare valida ed il problema è quello di attuarla; vi domando se riteniate che serva a risolvere il problema. In realtà la legislazione antimafia è risultata abbastanza inefficace, le procedure da essa previste non hanno consentito di compiere particolari passi in avanti rispetto all'individuazione dei canali della criminalità: quali sono gli elementi di rigidità che voi avete riscon-

trato, perché ritenete inutili certe disposizioni e, soprattutto, cosa riterreste utili?

PAOLO DE PAOLI. Considero il *dossier* sugli appalti che l'ANCE ci ha trasmesso come un contributo per assolvere ad alcune funzioni che questo Comitato ha.

Nelle quattro fasi alle quali si riconducono normalmente gli appalti (programmazione, finanziamento, progettazione, affidamento dei lavori) mi pare siano state opportunamente identificate le quattro fasi critiche che riguardano qualsiasi opera pubblica o impegno della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese. Noto che in tutte si sottolinea la presenza del funzionario responsabile, dal primo livello, che è quello della programmazione, a quello finanziario ed a quello della direzione dei lavori: praticamente lo Stato affianca una sua struttura in tutte le fasi dell'esecuzione dell'opera.

Ritengo che il primo momento difficile sia proprio quello della programmazione, che purtroppo sconta anche nei piani decennali - prendiamo ad esempio quello dell'ANAS - la predisposizione di coperture di diversi capitoli senza che si sia in grado di disporre di progetti di grande massima, attraverso i quali verificare la congruità di quanto viene messo a disposizione. È stato detto in questa sede - torno sul problema poiché lo ritengo estremamente importante - che da anni la pubblica amministrazione ha rinunciato alle progettazioni ed ha abolito tutti gli uffici tecnici - basti pensare a quelli dell'ANAS -; ciò significa che vi è un indirizzo che tende a privilegiare gli studi di progettazione esterna alle strutture che programmano gli interventi. Credo che questo sia un momento estremamente importante: non si possono programmare stanziamenti per opere pubbliche se non si è in grado di disporre almeno di progetti di massima, che dovrebbero essere resi disponibili dalla pubblica amministrazione. Questo è il primo punto.

Il secondo punto è quello che riguarda il finanziamento. In questi anni abbiamo potuto notare che gran parte dei fondi messi a disposizione non prevede le spese di progettazione e di direzione dei lavori. Anche questo costituisce una grossa strozzatura, basti pensare che normalmente nella fase di concessione i progetti sono forniti direttamente dalle imprese, in altre fasi si chiede a comuni, provincie o consorzi di dotare la pubblica amministrazione dei progetti poiché lo Stato non è in grado di fornirli – mentre la progettazione è una delle cose più importanti, visto che da essa deriva anche l'importo del finanziamento –. Anche sulla base delle esperienze che si compiono all'estero, ritengo che quello del preprogetto, quindi della prequalificazione, sia un elemento fondamentale, che oggi viene usato pochissimo. Se la pubblica amministrazione si appresta a stabilire un certo finanziamento, non può farlo se non dispone di un preprogetto, il quale, messo a confronto con gli altri progetti, determina quale sia il progetto ideale, quello ritenuto congruo sotto l'aspetto progettuale e sotto quello del finanziamento di spesa per l'opera pubblica che si intende realizzare.

Nutro alcune perplessità, invece, sul problema dell'affidamento. L'ANCE parla di libera concorrenza di mercato: messe in concorrenza le imprese, chi è in grado di offrire il prezzo migliore vince l'appalto. Abbiamo già adottato sistemi di questo genere e l'ingegner Pisa, che ha una lunga esperienza, li conosce sicuramente; essi hanno dimostrato che le imprese, pur di acquisire commesse, presentavano ribassi d'asta che non potevano in alcun caso essere remunerativi e già in premessa richiedevano la necessità di una compensazione con perizie suppletive. Voglio dire che la stessa offerta libera era il presupposto perché poi si dovessero concedere all'impresa l'allungamento dei tempi, le varianti in corso d'opera, le perizie suppletive.

Si era cercato un correttivo attraverso le schede che prevedevano un minimo ed un massimo di offerta, che poi hanno

portato alla media mediata; cioè queste due schede sono servite per individuare la media delle medie, in base alla quale risultava assegnataria l'impresa la cui offerta si avvicinasse di più a tale valore. Nutro, dunque, perplessità su questo discorso del libero mercato proprio perché in passato il ricorso a tale sistema ha determinato tutta una serie di problemi evidenti ed estremamente gravi, che sono forse in gran parte causa del fenomeno delle tangenti, cioè dei versamenti alle varie direzioni dei lavori o altro.

Un altro problema sul quale desidero soffermarmi brevemente è già stato affrontato dal collega Mattioli ed anche da altri: credo che l'albo nazionale costruttori, così come predisposto, abbia bisogno di una profonda revisione. Al di là dei tempi e dei passaggi, che sono interminabili, per ottenere importi, iscrizioni, documentazioni, visti regionali ed altro ancora, ritengo che si tratti di un retaggio rimasto ormai soltanto nella Repubblica italiana. Bisogna indubbiamente creare una struttura di tipo diverso attraverso la quale, ad esempio – ne faccio uno solo – possa essere prevista anche l'espulsione di imprese che non abbiamo dimostrato di riuscire a far fronte agli impegni contrattuali; quindi un autoesame – che non può essere strettamente collegato soltanto al momento del collaudo – che consenta di espellere le imprese che non si siano dimostrate capaci di attuare, se non attraverso successive manovre con consorzi ed associazioni di impresa, una realizzazione perfetta e completa dell'opera.

Mi si consenta soltanto un ultimo riferimento.

I tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia sono veramente incredibili.

RICCARDO PISA, *Presidente dell'ANCE*.
Biblici !

PAOLO DE PAOLI. Lei ha usato proprio l'aggettivo giusto, in quanto i tempi sono biblici. Chi ha maturato esperienze all'estero, può fare riferimento ai tempi

tecnici imposti alle imprese italiane. Queste ultime anzi hanno operato, nella loro attività all'estero, veri e propri miracoli dimostrando un'efficienza che è valsa loro una classificazione, nei paesi in cui hanno operato, superiore a quella di altri raggruppamenti.

Nel momento in cui ci si trova a trasferire questa tecnologia e capacità imprenditoriale in Italia, si superano di quattro, cinque o sei volte i limiti temporali previsti per la realizzazione di opere simili all'estero. Al riguardo, vorrei sapere a chi sia imputabile la responsabilità di tale situazione. Certamente l'ingegner Pisa potrebbe rispondermi che all'estero non occorrono 38 autorizzazioni e non vi sono momenti in cui le fasi progettuali ed esecutive trovano vincoli assoluti e totali, come avviene invece in Italia. Si tratta di vincoli per alcuni aspetti garantistici e giusti (basti pensare all'opera delle Commissioni ambiente e ai visti necessari da parte delle sovrintendenze e di altri organismi dello Stato) che tuttavia intervengono dopo la predisposizione del progetto, comportando la necessità di rivederlo in tutto o in parte. In sostanza, nell'ambito dei poteri dello Stato la mano destra non sa quello che fa la sinistra.

Indubbiamente l'identificazione di una struttura come la conferenza di servizi ha rappresentato un fatto positivo, anche se essa, per la verità, è stata attuata molto scarsamente. Forse varrebbe la pena di valutare se tale meccanismo possa essere ulteriormente affinato e trasformato in un passaggio obbligato per la velocizzazione dei permessi riferiti ai progetti. Evidentemente, però, non si può fare ciò se non si dispone di un progetto esecutivo completo.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai nostri ospiti per le risposte, desidero rivolgere loro una brevissima richiesta di chiarimento in ordine alla questione dei collaudi. Vorrei sapere, in particolare, se si ritenga di dover avanzare proposte modificative riferite ai soggetti preposti al collaudo, soprattutto per

evitare le confusioni di ruoli e di funzioni e le convergenze di interessi che oggi spesso si realizzano. Vorrei sapere, inoltre, se si ritenga opportuno modificare le modalità con cui si effettuano i collaudi.

MAURIZIO PALADINI. Vorrei sapere che cosa si intenda per fondo per la programmazione.

LUIGI ABETE, Presidente della Confindustria. Risponderò molto brevemente, anche perché i colleghi Arquati e Trotta potranno dare il loro contributo. Vorrei evitare quindi di togliere troppo spazio e di sembrare o essere considerato, come altri possono essere sembrati nella valutazione dell'onorevole Mattioli, reticente.

Nello stesso tempo, voglio scusarmi se sarò costretto ad allontanarmi presto perché le emergenze economiche stanno prendendo il sopravvento. Risponderò comunque ad alcune domande poiché ad altre potranno rispondere più propriamente i rappresentanti delle singole categorie. Tuttavia, qualora a determinate domande non venisse fornita una risposta, mi riservo di far pervenire al Comitato una nota aggiuntiva della Confindustria che « chiuda il cerchio », affinché non sussista alcun dubbio circa la nostra volontà di essere chiari nel confronto.

Nel rispondere all'onorevole Tripodi, desidero precisare che faccio parte di un sistema di valori culturali secondo cui le responsabilità penali sono personali. Non accetto quindi principi di generalizzazione su una serie di fenomeni presenti nella società italiana. Questa è, a mio avviso, una cultura improntata a modernità, responsabilità e autonomia. Il fatto che esistano tanti o pochi casi di analisi, di indagine o giudizio non dà a nessuno (comunque non a me) il diritto e la facoltà di emettere giudizi prima che i procedimenti siano stati definiti; analogamente, non dà a nessuno il diritto di generalizzare i singoli casi considerandoli come comportamenti diffusi. In caso contrario, si entrerebbe in una cultura molto rischiosa, che ci riporterebbe indietro di 400 anni ed in base alla quale vi è

qualcuno che decide chi sono i bravi e chi i meno bravi, quali i buoni e quali i cattivi, ovvero ogni categoria sociale individua le responsabilità di altre categorie sociali.

Quanti certificati di malattia falsi passano sui tavoli degli uffici del personale, quante richieste di mance vi sono da parte di pubbliche amministrazioni per svolgere attività quotidiane a favore dei cittadini, non delle imprese? Di fronte a tutto ciò, se vogliamo compiere veramente un salto, dobbiamo porci nella logica di risolvere i problemi e di consentire — anzi auspicare — che la magistratura, laddove ravvisi delle irregolarità, possa compiutamente svolgere il proprio lavoro ed emettere con serenità il proprio giudizio. Anche per questo mi permettevo di evitare di usare la terza persona plurale, che personalmente non considero un modo di fare positivo.

In secondo luogo, i problemi esistono nei termini in cui emerge una significatività di episodi che vanno valutati come fatti singoli. Si tratta di problemi da esaminare non sul piano di responsabilità che da personali diventano collettive e quindi corporative o collegiali, ma sul piano della responsabilità, da parte della politica, di individuare le soluzioni idonee a risolvere questi problemi.

Ho ricordato, nei quattro capitoli cui ho fatto riferimento, quattro temi che la politica deve affrontare se vuole risolvere quei problemi in termini generali. Infatti, all'interno dell'attuale contesto, non sta a me giudicare nel caso di specie se un rapporto economico possa configurarsi come donazione o come tangente. Tuttavia, le fattispecie in atto sono oggettivamente molto discrezionali. Se vogliamo invece permettere la donazione e punire la tangente, attraverso regole di trasparenza nell'uno e nell'altro caso, dobbiamo favorire norme che consentano di procedere in tal senso.

Ricordo, per esempio, che nel corso della mia permanenza di quindici giorni in America, ho potuto constatare come i finanziatori del partito repubblicano e di quello democratico si presentino in tele-

visione. Mi domando che cosa accadrebbe, sul piano dell'opinione pubblica collettiva, se vi fosse in Italia questo elenco. Coloro che vi rientrano sarebbero i maggiori possibili accusati di motivi di distorsione. Negli Stati Uniti tra i suddetti finanziatori rientravano primarie società a carattere internazionale.

Ho citato questo caso soltanto come esempio per sottolineare che si tratta di un problema reale, così come reale si presenta il problema relativo alla revisione delle norme, in ordine al quale sarebbe opportuno discriminare maggiormente e, per così dire, aprire lo spettro. Nella fattispecie, infatti, sapere se un singolo imprenditore sia stato vittima di un'estorsione, di una concussione oppure si configuri come complice o corruttore, è un discorso che non si può fare in astratto, ma deve essere valutato caso per caso considerando la fattispecie, le situazioni, la natura giuridica ed economica del rapporto.

Naturalmente, i magistrati fanno bene a indagare e, a mio avviso, sarebbe opportuno procedere ad una revisione della normativa penale che aggravi notevolmente alcune fattispecie e ne individui meglio altre. In caso contrario la modernizzazione non andrebbe nella direzione giusta. Si tratta, comunque, di un problema che non rientra nella mia competenza ma che ho sottolineato soltanto al fine di chiarire i motivi per cui ho svolto la premessa alla quale giustamente l'onorevole Mattioli ha fatto riferimento.

È necessaria, quindi, una revisione della normativa penale con riferimento a queste problematiche in generale e ai rapporti con l'amministrazione. Naturalmente, questo è soltanto un aspetto, mentre non dobbiamo dimenticare gli altri problemi se vogliamo mantenere equilibrio nel giudizio.

Onestamente, ho una sensibilità diversa da quella presente in parte del mondo imprenditoriale in ordine alla priorità tra le regole e i comportamenti degli uomini: progetti, regole e comportamenti sono tre componenti essenziali di un processo positivo, ma la leva istitu-

zionale da utilizzare in una società moderna non è il richiamo al comportamento individuale, che pure è necessario, doveroso e opportuno nell'ottimizzazione di un progetto positivo nella società, bensì la regola, che rappresenta il parametro di qualità e di civiltà di una società, almeno nella mia accezione.

Quindi la politica, che non solo sottostà alle regole ma le fa, ha una responsabilità prioritaria in questo discorso; le regole non le stabilisco io. L'onorevole Tripodi faceva cenno agli albi dei fornitori, ma questi non li faccio io né il cittadino o l'imprenditore: li crea l'amministrazione sulla base delle regole date dalla politica. C'è una responsabilità soggettiva, se vogliamo fare il discorso della graduatoria, che varia oggettivamente perché tutti dobbiamo rispettare le regole ma c'è qualcuno che le stabilisce ed è proprio per questo che ha una responsabilità maggiore rispetto a chi deve prenderne atto e rispettarle.

Ritengo pertanto fondamentali la sensibilizzazione dell'etica, e la qualità dei progetti anche se sono cardini di intervento nel processo circolare. La leva su cui intervenire è rappresentata dalle regole: occorre fare passi in avanti affinché queste siano in minor numero, più efficaci e più trasparenti. Questa è una mia convinzione che si riferisce anche ad altri campi.

Quanto al problema dei subappalti toccato da alcuni parlamentari, è sostanzialmente un problema di equilibrio nel mercato tra offerta e domanda, di equilibrio tra flessibilità - che va riconosciuta al mercato affinché tuteli gli interessi dei cittadini - e tutela delle distorsioni che tramite un canale di questo tipo si possono creare (faccio riferimento ai temi della criminalità organizzata). Si tratta di un problema delicato su cui non penso che esistano dal punto di vista tecnico soluzioni assolute; queste vanno misurate nel corso del tempo rispetto alla fattispecie culturale, organizzativa, economica e sociale del paese. Norme che in un paese con un certo assetto possono produrre un

risultato, in un altro paese con un diverso assetto possono non produrre lo stesso risultato.

Partendo dal presupposto che il massimo di competizione, e quindi il massimo di flessibilità e di libertà, è l'obiettivo da raggiungere perché è condizione di efficienza, dobbiamo renderci conto che occorre trovare meccanismi per accompagnare il processo in modo adeguato al fine di evitare distorsioni.

Il problema certamente esiste ma non sono in grado di esprimere una soluzione di carattere generale, poiché esso varia da caso a caso e da settore a settore, ma va affrontato senza farlo diventare il problema numero uno, ottenendo così il risultato di irrigidire la competizione, perché ciò andrebbe contro gli interessi dei cittadini.

L'onorevole Rizzi ha chiesto quali azioni intraprenda Confindustria come sistema delle imprese e l'onorevole Mattioli ha aggiunto cosa potremmo fare di più. Facciamo il più possibile informazione, cultura e proposte generali; non penso onestamente che possiamo fare qualcosa di più non perché non potremmo farlo, ma perché il rischio di una società di diventare neocorporativa esiste sempre ed io non faccio parte di quelli che lavorano in questa direzione. Allora il rischio di dare ad un soggetto sociale libero valenze di tipo istituzionale mette in moto un meccanismo per cui si crea inevitabilmente un processo di tipo protezionistico - chi sta dentro e chi sta fuori - non si sa con quali regole di garanzia e di trasparenza per coloro che non ritengono di aderire alla libera associazione degli imprenditori.

Se facessi un ragionamento esclusivamente in termini di potere direi che maggiori funzioni mi vengono attribuite, maggiori sono le mie possibilità di acquisire associati; ma non faccio questo ragionamento, anzi sono molto prudente su azioni di tipo istituzionale e molto attento ad azioni di sensibilizzazione e di regole, quindi di intervento generale. Per questo ritengo che la qualificazione dell'offerta possa essere una soluzione ap-

poggiata presso le camere di commercio, poiché queste sono un soggetto pubblico con un forte coinvolgimento nel sistema delle rappresentanze. Quindi, mantenendo un ruolo pubblico con una competenza intrinseca dei processi decisionali forti si potrebbe consentire alle camere di commercio di riassorbire al proprio interno una serie di funzioni presenti nello Stato centrale o territoriale (pensiamo alle regioni che cercano di sottrarre allo Stato centrale talune competenze in questo settore, con il rischio di duplicare i problemi anziché risolverli). Le camere di commercio potrebbero essere il punto di riferimento dello Stato che fa organizzazione del mercato in termini di gestione ed applicazione delle norme.

La qualificazione dell'offerta intesa come sede in cui si ha una serie di riferimenti è uno dei passaggi che va in questa direzione, ma ve ne potrebbero essere altri.

Penso, e con questo rispondo all'onorevole Filippini, che tale sistema risponderebbe in modo più flessibile alla necessità di attuare un discorso antimafia. Comunque, il dottor Scialpi, se lo riterrà opportuno, interverrà sulle contraddizioni contenute nei diversi documenti esistenti.

Dobbiamo evitare che ciascuno dia vita ad una propria banca dati e che quindi l'amministrazione dualizzi il rapporto, altrimenti non saremo mai efficienti; dobbiamo creare per ogni competenza, per ogni necessità ed obiettivo una sede che rappresenti l'elemento base di informazione - in questo caso dovrebbero essere le camere di commercio - a cui si dovrebbero rivolgere le varie amministrazioni per acquisire dati al fine di lavorare secondo il sistema di efficienza.

Non abbiamo mai dato corso ad indagini a livello confindustriale di tipo quantitativo e questo mi consente di rispondere con serenità alla domanda dell'onorevole Mattioli se Confindustria fosse al corrente di un fenomeno diffuso di non applicazione delle regole. No, non era al corrente in termini di verifica di casi specifici, perché altrimenti avrebbe tentato di anticipare il più possibile le

azioni, che comunque ha anticipato. Vorrei ricordare però che tre anni fa Confindustria è stata la prima a porre sul tavolo il problema della riforma istituzionale e di quella fiscale.

Poiché voi siete persone che fanno politica, capite i messaggi politici e quindi comprendete che porre un problema di modernizzazione significa porre l'esistenza di un problema di confusione, quanto meno; in questo senso la nostra risposta politica c'è stata, non so se sufficiente o meno, ma non sta a me giudicare. Per quanto ci riguarda al nostro interno abbiamo elaborato un codice etico che non vale per chi non voglia aderire all'associazione. Si tratta di due approcci diversi: uno alle regole per la generalità, che posso proporre ma non gestire; l'altro alle regole degli associati a Confindustria che devono diventare sempre di più trasparenti ed efficienti.

L'ultima risposta riguarda la concessione di scopo. Essa si qualifica dal rischio; se il rischio del finanziamento è del privato, la concessione di scopo non è più tale. Per sanare i problemi che essa crea occorrerà dar vita ad un meccanismo di competitività anche tra i concessionari. La concessione di scopo è stata inventata cinquant'anni fa; peccato che allora non abbiamo inventato anche il mercato dei concessionari per cui il concessionario che si mette di fatto in una situazione di privilegio rispetto ad altri, nel momento in cui scade la concessione, si trova in un condizione di maggiore forza contrattuale.

Dobbiamo immaginare meccanismi di competizione, di tempi di concessione, di rimborsi per eventuali anticipazioni per investimenti affinché anche sul mercato delle concessioni di scopo ci sia una pluralità di soggetti che domandano ed offrono. Quando avremo risolto questo problema particolare avremo risolto anche quello generale perché, non va dimenticato, la concessione di scopo pone problemi nel lungo periodo e non nel medio e nel breve.

Diverse sono le concessioni di committenza e di fornitura su cui l'ingegner Pisa potrà soffermarsi.

Mi auguro di aver risposto il più esaurientemente possibile ai quesiti che mi sono stati rivolti e mi dichiaro disponibile ad ogni ulteriore chiarimento. Mi preme sottolineare che interesse preminente degli imprenditori è che le regole siano sempre più trasparenti: la cultura degli uomini è effetto della qualità dei comportamenti della società e, quindi, delle regole che li introducono. Confindustria lavora in questa direzione, ovviamente con gli ambiti di responsabilità che le sono dovuti.

RICCARDO PISA, Presidente dell'ANCE. Signor presidente, cercherò di essere telegrafico anche perché a molti quesiti posti ha risposto il presidente della Confindustria.

Il presidente Abete può aver avuto l'impressione che io non fossi d'accordo sul discorso delle regole; al contrario, condivido l'opinione che occorrono regole chiare, anche se ve ne sono già troppe e quindi occorre provvedere alla loro modifica. Sostengo, inoltre, che una volta corretta la normativa, bisognerà far leva sui comportamenti altrimenti qualsiasi disposizione potrà essere agevolmente superata. La dimostrazione sta nel fatto che il ministro Merloni ha emanato una direttiva - senza per altro introdurre alcuna nuova norma - che impegna la pubblica amministrazione ad applicare le disposizioni in un certo modo.

Riallacciandomi ad una considerazione di carattere generale, vorrei rispondere ad una domanda specifica dell'onorevole Mattioli che però non so se sia pertinente. L'onorevole Mattioli ha chiesto se eravamo al corrente del sistema delle tangenti: sì lo eravamo tanto che lo abbiamo denunciato pubblicamente. Un mese dopo essere stato eletto presidente dell'ANCE ho organizzato una conferenza stampa - se lo desidera, potrò farle avere il resoconto - pubblicata su parecchi giornali, in cui ho denunciato l'esistenza

del meccanismo delle tangenti. Ne ero al corrente io, come lo erano lei e tutti, anche i portinai...

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Non ero al corrente!

RICCARDO PISA, Presidente dell'ANCE. Tutti erano al corrente dell'esistenza di tale meccanismo. Non ero certamente al corrente di fatti specifici: se lo fossi stato, mi sarei recato dal procuratore della Repubblica per denunciarli. Queste cose le ho dette anche al dottor Sica e ad altre autorità. Ripeto, ho richiamato l'attenzione generale sull'esistenza del fenomeno tangenti e mi sono molto meravigliato che, dopo la mia denuncia pubblica riportata da numerosi organi di stampa, nessuno mi abbia chiamato per domandare fino a che punto e di che cosa fossi al corrente.

Sapevo che il sistema non funzionava tanto che come Associazione nazionale dei costruttori ci siamo adoperati per migliorare le regole. Se avrà la pazienza di leggere le mie relazioni all'assemblea annuale - se lo gradisce, potrò inviarle - troverà gran parte di quanto ho affermato in questa sede. Quando si illustra la relazione annuale all'assemblea, il discorso deve coincidere con l'opinione della maggioranza degli iscritti. Ebbene, quella era l'idea dell'associazione: esistevano distorsioni che ora sono venute a galla sulle quali spero non solo si indaghi approfonditamente, ma mi auguro anche che le indagini servano per la loro eliminazione. Non dico che da queste distorsioni le imprese singole non abbiano avuto vantaggi: se gli operatori si sono mossi in quella direzione, lo hanno fatto perché probabilmente hanno ricavato dei vantaggi, ma per il vantaggio di un singolo si sono prodotti danni agli altri.

L'Associazione che rappresento è contraria alla trattativa privata, come ha sempre sostenuto. In un incontro con l'allora ministro dei lavori pubblici ed il direttore generale dell'ANAS abbiamo affermato che quelle leggi (mi riferisco ai

provvedimenti sulle Colombiane e sui mondiali di calcio) consentivano formalmente la trattativa privata. Ci è stato risposto che si procedeva lungo quella strada perché i tempi tecnici non avrebbero consentito la realizzazione delle opere.

La nostra posizione sulla trattativa privata è quindi chiarissima: siamo contrari all'uso di questo strumento e da oggi in poi ci opporremo alle leggi che dovessero permettere il suo utilizzo. Naturalmente, di fronte alla nostra opposizione il Parlamento non si fermerà; ciò non toglie che ribadiremo la nostra contrarietà pubblicamente ed energicamente. No alla trattativa privata; no a leggi speciali che consentano questi meccanismi.

GIROLAMO TRIPODI. E per le concessioni ?

RICCARDO PISA, *Presidente dell'ANCE*. Alcuni onorevoli intervenuti, ivi compreso l'onorevole Tripodi, si sono soffermati sulla concessione di committenza che, in passato, ha permesso di superare l'applicazione delle norme. Siamo contrari alla concessione di committenza che, fino ad oggi, ha avuto come destinatarie società pubbliche: rarissimi infatti sono i casi di concessioni di committenza concesse a privati. In passato più volte siamo intervenuti per limitare, ridurre se non addirittura annullare questo meccanismo.

Ribadiamo in questa sede – come per altro abbiamo già fatto nel documento – che condividiamo la concessione di servizi oppure quella di scopo, come la chiama il presidente Abete, la quale significa concessione di costruzione e gestione, a condizione che l'affidamento al concessionario avvenga in concorrenza (ossia in gara) e soprattutto che il successivo affidamento dei lavori dal concessionario alle imprese segua le norme generali degli appalti pubblici.

Certo, sarebbe meglio che la pubblica amministrazione realizzasse tutto; è però utopistico immaginare che la pubblica amministrazione, nelle condizioni di depauperamento in cui versa, di colpo sia

capace di progettare, di realizzare e via dicendo. Ci rendiamo conto quindi della necessità di un supporto, che può venire attraverso le concessioni di servizi o di scopo.

Il discorso relativo alla concessione di scopo è più ampio perché tramite essa è possibile la partecipazione del privato al finanziamento, nel senso cioè che il privato si finanzia attraverso la gestione. Poiché è chiaro che i fondi pubblici da destinare agli investimenti nel nostro settore sono pochi ed è altrettanto chiaro che l'Italia soffre di una insufficiente infrastrutturazione, credo che la via di uscita consista nel far concorrere il risparmio privato al finanziamento delle opere pubbliche. Uno dei meccanismi idonei al raggiungimento di tale scopo è la concessione di costruzione e di gestione, ferme restando le due condizioni richiamate.

Quanto all'Albo, non siamo particolarmente affezionati a questo strumento. Quest'ultimo non è l'unico a consentire la qualificazione dell'impresa; al contrario l'Albo colloca le imprese – soprattutto quelle che realizzano lavori di notevoli dimensioni – in una condizione di inferiorità rispetto agli altri operatori del settore; dico questo perché a noi è chiesta l'iscrizione all'Albo e successivamente, attraverso i bandi, altri requisiti (come i fatturati) mentre per le imprese straniere sono sufficienti poche caratteristiche.

Siamo d'accordo sulla revisione dell'Albo, ma non condividiamo la sua soppressione soprattutto per i lavori di dimensione ridotta. Per quanto riguarda le opere fino a 5 milioni di ECU, si potrebbe mantenere l'albo; mentre per lavori superiori esistono le norme contenute nei bandi che vengono richieste puntualmente. Pertanto, l'iscrizione all'albo rappresenta un qualcosa in più che secondo noi potrebbe anche essere messo in discussione.

L'iscrizione al registro della camera di commercio è finalizzata non tanto ad avere un quadro più preciso della capacità tecnica dell'impresa (che è già molto chiaro perché il fatturato, i lavori analo-

ghi e le referenze bancarie sono richiesti dal bando delle singole gare) quanto piuttosto ad accertare la proprietà delle imprese. Questo è un suggerimento che già avevamo avanzato nel quadro dei dibattiti contro la mafia. Il registro delle imprese presso la camera del commercio serve soprattutto a verificare che non vi siano intromissioni di capitali di tipo malavitoso nella proprietà dell'impresa perché questo è un fenomeno certamente esistente, anche se non so in che misura.

L'onorevole Filippini ha chiesto quali elementi di rigidità vi siano nell'attuale normativa sul subappalto. Nella legge n. 55, recante misure antimafia, sono state inserite norme le quali prevedono che il subappalto possa avvenire con un ribasso fisso e massimo del 20 per cento, fissano un limite del 40 per cento dell'importo sull'appalto ed attribuiscono alla pubblica amministrazione la supplenza nel pagamento dei subappaltatori. Riteniamo che queste norme - soprattutto la prima e l'ultima - siano assurde perché limitare il ribasso alla misura del 20 per cento va contro il mercato: vi sono opere subappaltabili che non sopportano un ribasso neanche della misura stabilita ed altre che invece tollerano prezzi di subappalto superiori al 20 per cento. Una norma rigida in questa materia è contro le leggi di mercato e non vediamo quale influenza possa avere sulle questioni connesse alla malavita.

Indubbiamente, le organizzazioni malavitose, attraverso il subappalto, hanno una strada per inserirsi nel mercato delle opere pubbliche. Sono peraltro vigenti norme che richiedono l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, il certificato antimafia, l'autorizzazione della pubblica amministrazione e non so cos'altro. Certo, se si parte dal presupposto che il certificato antimafia non serve a niente perché è un pezzo di carta, che altrettanto può dirsi dell'iscrizione all'albo e che la pubblica amministrazione non è in grado di controllare la natura malavitoso o meno di un'impresa... Questi, però, sono fatti che interessano la polizia, e che non ineriscono alla gestione. Non possiamo

sostituirci a chi deve fare i prescritti controlli per stabilire se un'impresa sia mafiosa o meno. Si deve cercare di attivare i meccanismi di polizia ai quali prestiamo tutta la collaborazione del caso, ma a cui non possiamo sostituirci in alcun modo. Questi erano gli elementi di rigidità ai quali facevamo riferimento.

Vi è un aspetto al quale non ho accennato prima e che tengo ad evidenziare: ci troviamo in presenza di amministrazioni pubbliche che non emettono gli stati di avanzamento, pagando, quindi, con grande ritardo, ed altre che, quando anche procedano in taluni casi a predisporre gli stati di avanzamento, non hanno la copertura finanziaria e quindi non pagano ugualmente (come la Cassa per il mezzogiorno). Sarebbe molto importante che le imprese potessero andare sul mercato con gli stati di avanzamento e, quindi, ricorrere al *factoring*.

Sapete che, attualmente, il *factoring* sugli stati di avanzamento e, dunque, sulle fatture emesse per gli enti pubblici, non è consentito. Insistiamo perché tale possibilità sia ammessa perché cedere il credito pubblico ad una società di *factoring* aiuterebbe le imprese che, molte volte, non sono in grado, non vogliono o non hanno la forza di opporsi alla pubblica amministrazione che continua a non pagare. Se quest'ultima si trovasse di fronte ad una società di *factoring* che fa valere i propri diritti, si avrebbero probabilmente esiti interessanti.

ROSA FILIPPINI. A Roma sequestrano sempre le auto blu del sindaco.

FRANCO ARQUATI, *Presidente della Federlegno*. Desidero innanzitutto ringraziare il comitato per l'attenzione che ci rivolge. La nostra federazione, che si occupa in generale di arredamento (nonché di componenti per l'edilizia, dalle finestre, alle porte, agli oggetti che formano il completamento della struttura) porta avanti un discorso che può essere di minore importanza rispetto a quello dell'ANCE, che realizza opere diverse (dalle strade ai ponti). Abbiamo, però, le stesse

responsabilità e gli stessi bisogni quando si tratta di concorrere agli appalti. Mi limito, pertanto, a dichiarare una totale adesione agli indirizzi della Confindustria, confermando la piena disponibilità della nostra federazione di categoria ad assicurare la massima trasparenza. Ciò al fine di essere individuati come produttori, costruttori e responsabili delle nostre realizzazioni in un quadro di libera concorrenza su tutti i fronti.

Questo è quanto volevo aggiungere a ciò che è già stato detto ed all'esauriente documento che è stato presentato.

FRANCO TRONCA, *Presidente dell'ASSISTAL*. Ringrazio a mia volta il comitato per l'invito che ci è stato rivolto.

L'ASSISTAL è l'associazione che raccoglie i costruttori di impianti e, pertanto, quelle imprese che si configurano in quella pluralità di operatori cui ha fatto cenno il presidente Abete dicendo che l'appalto mette le pubbliche amministrazioni di fronte ad un insieme di soggetti che devono essere considerati in una situazione di *par conditio*.

In questo contesto appare fondamentale alla nostra categoria ridefinire la posizione di tutte le componenti che partecipano al processo edificatorio, così com'è avvenuto a livello internazionale e specificatamente comunitario, dove si attribuisce pari dignità alle suddette componenti, non solo nell'intento di favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese, ma anche e soprattutto per incrementare e consolidare lo sviluppo tecnologico ed economico-strutturale dei comparti che intervengono nei lavori pubblici.

Si ottiene così il risultato di far progredire forme imprenditoriali nuove, avanzate tecnologicamente, creando nuovi settori di sviluppo anche economico ed occupazionale.

È quindi necessario che la nostra legislazione prima di tutto, ma anche la pubblica amministrazione ed i soggetti che intervengono in materia, considerino la costruzione come il prodotto di più soggetti imprenditoriali dotati di pari dignità, pur nella considerazione delle

rispettive competenze tecnologiche ed economiche. Tale impostazione deve trovare riconoscimento innanzitutto in termini culturali e necessariamente sotto il profilo normativo ed amministrativo. In concreto, deve essere recepito esplicitamente il principio della pari dignità dei vari collaboratori al processo edificatorio e della loro *par conditio* sia nei reciproci rapporti sia in quelli con la committenza e la pubblica amministrazione.

Infatti, il concetto di qualità che si va sviluppando a tutti i livelli non può prescindere da un riconoscimento, anche formale, dei soggetti che vi si attengano e che sviluppano processi qualitativi. Diversamente, questi soggetti non saranno stimolati a perseguire procedure evolutive destinate al miglioramento degli *standard* di qualità, affidabilità e sicurezza.

Si giunge così al concetto di coappalto, ove una serie di imprese collaborano alla realizzazione dell'opera nell'ambito delle rispettive tecnologie e competenze.

L'ASSISTAL già da tempo ha avviato un processo di sensibilizzazione delle proprie imprese perché adottino al loro interno la direttiva n. 29.000 e, quindi, acquisiscano il concetto di certificazione di un sistema di qualità.

I concetti di trasparenza e di qualità sono, a nostro avviso, sicuramente riconosciuti se l'appalto viene considerato non più come il rapporto tra un solo soggetto e la pubblica amministrazione, ma tra una pluralità di soggetti in una situazione di *par conditio*.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare la delegazione della Confindustria per il contributo che ci ha fornito questa mattina e di cui terremo naturalmente conto ai fini della valutazione che faremo soprattutto ai fini della modifica della legislazione in materia di appalti. Poiché non sarà possibile un'ulteriore consultazione, nel momento in cui elaboreremo questo testo, faremo in modo di trasmettervelo per ottenere tempestivamente ulteriori suggerimenti.

Vorrei limitarmi solo ad un'ulteriore considerazione: questa mattina si è parlato di riforma del finanziamento ai partiti. Questo Comitato ha l'obiettivo soltanto di modificare la legislazione sugli appalti e, nel momento in cui il Parlamento è fortemente impegnato sul versante delle riforme istituzionali, credo che sia fuorviante discutere in questa sede della questione del finanziamento ai partiti politici: sarebbe come accettare quale elemento del sistema una sua patologia.

È opportuno che ciò si dica perché riguarda un problema la cui responsabilità è di tutti e non solo della politica e delle istituzioni. In un momento come questo, tale responsabilità dovrebbe guidarci ed essere la filosofia ispiratrice dei nostri atti e dei nostri comportamenti.

Ringrazio di nuovo la delegazione intervenuta.

Audizione dei rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative, della Confcooperative e dell'Associazione generale cooperative italiane.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative, della Confcooperative e dell'Associazione generale cooperative italiane.

Ringrazio, a nome del Comitato, gli intervenuti per aver aderito al nostro invito a partecipare all'indagine conoscitiva che stiamo conducendo con l'obiettivo di modificare la legislazione sugli appalti.

Prima di dare la parola al dottor Buzzi, presidente dell'associazione nazionale delle cooperative di produzione e lavoro, desidero informare che i senatori componenti il Comitato non sono presenti in questo momento per inderogabili impegni presso il Senato.

FRANCO BUZZI, Rappresentante della Lega nazionale cooperative. Ringrazio il Comitato per l'invito che ci ha rivolto e mi auguro di contribuire, almeno in parte, ad approfondire, con la necessaria

rapidità, un tema così complesso ed importante al tempo stesso per il paese, per le istituzioni e per il sistema imprenditoriale.

Abbiamo già trasmesso una nota, per cui nel mio intervento cercherò soltanto di richiamare alcuni concetti. Sarò poi a disposizione dei commissari per ulteriori chiarimenti.

Appare corretto e doveroso sottolineare il fatto che già a suo tempo, come movimento cooperativo, abbiamo dato alcuni apporti richiesti e sollecitati dal Parlamento rispetto alla normativa generale in materia di opere pubbliche. Recentemente, inoltre, è stato approvato dal Senato un disegno di legge che aveva già registrato l'ampio contributo delle forze imprenditoriali, sociali e politiche.

Ci pare, quindi, di dover sottolineare che non si parte da zero e che è opportuno valorizzare quanto di positivo è stato fin qui elaborato, introdurre ulteriori novità (evidentemente la situazione richiede elementi di aggiornamento) e quindi vedere se si è in grado sostanzialmente di accelerare i tempi per quanto riguarda la normativa sugli appalti in materia di opere pubbliche.

L'altra questione, che come movimento cooperativo ci sembra utile sottolineare, è che ci siamo preoccupati, in questa fase, di indicare compiti e ruoli all'esterno della nostra realtà imprenditoriale, come a dire che i problemi sono sostanzialmente nella pubblica amministrazione, nell'ambiente circostante, nella farraginosità del sistema legislativo, nella molteplicità delle questioni. Abbiamo ritenuto anche, nella nota trasmessa al Comitato, di proporre soluzioni che debbono rappresentare una sintesi ed un impegno dello stesso sistema imprenditoriale, quindi non abbiamo evitato di entrare nel merito di certe questioni.

D'altra parte, le domande articolate che ci sono state poste ci hanno obbligato ad entrare nel merito. Abbiamo cercato con molta serietà anche di sottoporre valutazioni e questioni che in un certo qual senso impegnassero anche il sistema imprenditoriale. Le motivazioni che ci

hanno portato a sottolineare alcune proposte sono sostanzialmente le seguenti. Da un lato vi è la necessità di ridurre gli ambiti di discrezionalità da parte della pubblica amministrazione, favorendo sempre di più un ruolo chiaro e preciso in termini di indirizzo e di controllo; dall'altro lato si pone la necessità di avere maggiore certezza rispetto alle opere da appaltare, in termini di rapporto adeguato tra costi e benefici. Al tempo stesso è necessario capire che occorre sollecitare l'affermazione di un sistema imprenditoriale più moderno e competitivo. Infine, vi è anche la necessità di sveltire la spesa e quindi di renderla più efficace e produttiva.

Queste sono le questioni che ci hanno sollecitato ad impostare un certo tipo di ragionamento, portato a sintesi nel documento che vi abbiamo presentato. Le indicazioni in esso contenute si richiamano evidentemente alla normativa europea, che è già presente e che non può evidentemente essere ignorata né sottovalutata.

Da qui deriva la necessità che un progetto di riforma complessiva sia continuamente ispirato alla normativa europea, conseguentemente al massimo di trasparenza e di concorrenzialità, secondo il reale significato di tali espressioni per un sistema imprenditoriale.

Riassumendo, occorre raggiungere condizioni di massima concorrenzialità, minore discrezionalità, maggiore responsabilità, prevedendo allo scopo indicazioni di responsabilità e vere e proprie sanzioni. Queste ultime debbono riguardare anche la questione relativa a tutto il sistema di progettazione, di appalti, di varianti, che hanno influito pesantemente sul fenomeno.

A nostro avviso è necessario riuscire a dare una risposta adeguata a tali problemi, ma al tempo stesso ci siamo preoccupati di corrispondere anche ad un'altra questione, vale a dire a come nei fatti un mercato imperfetto possa favorire l'affermarsi di un sistema di imprese «malavitoso». Anche a tale proposito sussiste la necessità di riuscire ad affer-

mare regole con sufficiente chiarezza e determinazione, portandole eventualmente a sintesi e prevedendo anche per il sistema regionale una sorta di delegificazione, affinché in prospettiva si possa sostanzialmente concordare e convenire sull'unicità delle norme, almeno di quelle essenziali, nonché degli strumenti.

Riteniamo che l'applicazione di queste regole, l'affermazione di una maggiore trasparenza e anche la pubblicizzazione degli atti da parte delle pubbliche amministrazioni, attraverso l'applicazione delle leggi approvate negli ultimi anni, possano stimolare e qualificare la spesa pubblica e al tempo stesso il sistema imprenditoriale.

Molto spesso si parla della necessità di riuscire a garantire la pubblica amministrazione attraverso imprese adeguate ed efficienti, tali da avere un reale contenuto dal punto di vista tecnologico e professionale, quindi della concreta esperienza. A questo punto si innesta tutto il discorso relativo al sistema di gare, soprattutto dal punto di vista dei modi in cui esso può coinvolgere o essere coinvolto, a seconda della problematicità e della complessità del progetto.

Abbiamo ritenuto opportuno soffermarci anche su questo argomento, ritenendo che occorra valorizzare un tessuto imprenditoriale che nei fatti è polverizzato. Ci siamo soffermati anche su come si orienta, si programma e si realizza la spesa e su come sia possibile e consentito riuscire a realizzare nei fatti una crescita dal punto di vista professionale, emarginando in tal modo, quindi riducendo, il fenomeno malavitoso.

Riteniamo che anche su questo versante si debba agire. Si è parlato di un osservatorio, del ruolo del consiglio superiore dei lavori pubblici, che può assolvere a una funzione più puntuale rispetto ad un fenomeno così complesso ed articolato. È necessario riuscire a rendere palesi questi fenomeni, affinché le organizzazioni non si debbano trovare a ripetere questo dibattito tra due anni, ma

sia possibile compiere un passo in avanti e possibilmente conseguire ulteriori obiettivi.

GIUSEPPE MORGAGNI, *Rappresentante dell'Associazione generale cooperative italiane*. Abbiamo inviato ieri al Comitato la nota relativa al questionario che ci aveva trasmesso. In essa abbiamo cercato di rispondere alle varie domande, dando un contributo più come addetti ai lavori che come esperti di diritto, anche perché riteniamo che il Comitato desideri conoscere le difficoltà che gli operatori incontrano agendo nell'ambito della normativa vigente, che sicuramente deve essere rivista, come mi pare si stia facendo. Sicuramente è necessario un riordino generale della normativa vigente, anche perché è stata elaborata in tempi successivi e affrontando in maniera non completamente organica tutta una serie di problematiche che la situazione nel mondo degli appalti pubblici ha fatto emergere.

Credo che le nuove normative debbano tendere soprattutto a selezionare maggiormente le imprese dal punto di vista delle capacità tecniche ed economiche, prescindendo in parte dall'ampiezza del fatturato, ma puntando soprattutto sulla capacità imprenditoriale e tecnica delle imprese. Riteniamo importante la razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia, perché molte sono le sovrapposizioni di norme che rendono a volte incerto il modo di operare degli imprenditori. Siamo anche dell'avviso che normative speciali ed eccezionali vadano il più possibile abolite, proprio perché attraverso questi aspetti in Italia, purtroppo, ne abbiamo viste di tutti i colori. I casi particolari e straordinari dovrebbero essere considerati in base ad una normativa generale che consenta di agire a seconda delle diverse evenienze.

Per noi è fondamentale che ci si adegui alla normativa comunitaria. Dirò di più: anche laddove c'è la tendenza da parte delle regioni a legiferare, riteniamo che ciò sia un errore, anche per quanto riguarda le regioni a statuto speciale. Non

è comprensibile che una volta fatte le norme ci sia a livello locale la tendenza a modificare il quadro complessivo. Tra l'altro, poiché riteniamo fondamentale assicurare il massimo di competitività, ciò è possibile solo in presenza di un quadro normativo generale.

Per quanto riguarda la normativa antimafia, lo sforzo cartaceo è stato sicuramente superiore ai risultati finora raggiunti. Credo che al fine di assicurare la costante individuazione dei soggetti che operano nel campo dei lavori pubblici sia opportuno cercare di modificare la normativa vigente. Per esempio, credo sia opportuno che laddove intervengano modifiche nella proprietà delle imprese queste vengano tempestivamente comunicate sia all'ente appaltante sia alla prefettura del luogo dove l'azienda ha la sede sociale, al fine di evitare che tutti gli anni si producano quintali di carta da mandare per conoscenza agli enti appaltanti anche quando non ci sono variazioni in corso. Questo semplificherebbe il lavoro di tutti, permettendo di raggiungere comunque lo stesso risultato.

Rimanendo sempre in questo ambito, segnaliamo l'opportunità che le misure per la sicurezza fisica dei lavoratori, previste dal comma 8 dell'articolo 18 della legge 19 marzo 1990, n. 55, vengano estese anche ai lavori privati di importo pari o superiore a 5 milioni di ECU. Inoltre l'estensione dell'intera normativa che disciplina i lavori pubblici, almeno per gli appalti di importo pari o superiore a 5 milioni di ECU, dovrebbe valere anche per gli enti pubblici economici, ancorché trasformati in SpA, laddove lo Stato risulti azionista di maggioranza.

Per quanto riguarda l'attività di programmazione e di indirizzo nel settore, credo che in una società così articolata sia abbastanza illusorio pensare di istituire strumenti efficienti di programmazione e di indirizzo, nel settore delle costruzioni, di livello centralizzato, se non per limitati e specifici ordini di opere dove il controllo possa essere poi anche efficace. Occorre considerare il pericolo di istituire nuovi e costosi carrozzoni. Penso

piuttosto ad un serio modo di operare a livello programmatico in cui ogni autorità amministrativa pubblica deve dotarsi di una strumentazione competente (che non deve essere necessariamente in organico) per gestire la realizzazione dei programmi, che a mio avviso devono essere in linea con le disponibilità finanziarie, con la pianificazione urbanistica e articolati su base programmatica almeno triennale. I programmi devono riguardare opere complete (quanto meno i moduli devono essere completi) ed essere ispirati il più possibile a criteri oggettivi di priorità. Sembra una cosa logica, ma purtroppo a livello operativo vediamo che non è sempre così.

Quanto al sistema delle competenze, la frammentazione dei centri decisionali dovrebbe essere superata con istanze di coordinamento locale o nazionale esclusivamente per la realizzazione di servizi od opere di ampia portata. Per esempio, per opere come la raccolta e il trattamento dei rifiuti, il disinquinamento territoriale o la difesa delle coste bisognerebbe concentrare gli enti appaltanti. Anche a livello di enti locali dovrebbero essere specifici consorzi ad affrontare tali problemi. Secondo noi è poco produttivo, anche per le economie di scala che si devono realizzare, che ciascun comune affronti da solo queste grandi problematiche. Inoltre, le leggi, nel momento in cui prevedono i centri di finanziamento, dovrebbero imporre anche i meccanismi con i quali i soldi vengono spesi. Non è pensabile che si concedano finanziamenti per certi lavori e poi al momento di realizzarli manchi la possibilità di avere scariche o di approvvigionarsi di materiali, perché magari *in loco* vi sono particolari vincoli. Si tratta di problematiche con le quali ci imbattiamo quotidianamente dal punto di vista operativo.

Un altro aspetto, estremamente importante, che desidero rimarcare riguarda i programmi di esecuzione delle opere. Noi riteniamo che sia bene che gli enti appaltanti abbiano un maggiore controllo nelle fasi esecutive di lavoro attraverso

commissioni di collaudo pienamente autonome sul piano professionale.

I limiti e le garanzie per i lavori in subappalto devono rispettare in pieno la normativa europea.

Si ritiene opportuno non escludere *ex lege* la possibilità di effettuare varianti in corso d'opera, anche in presenza di un progetto esecutivo. In questo caso si potrebbe limitare l'importo delle varianti ad una percentuale determinata – al massimo del 20-30 per cento – oltre la quale l'ente appaltante dovrebbe procedere ad una nuova aggiudicazione. Invece, la realizzazione di nuovi lavori facenti parte di un progetto generale dovrebbe essere consentita al massimo per un importo totale pari al doppio di quello iniziale, sempre che il lavoro da attuare faccia parte di un complesso con carattere di ripetitività. Per quanto riguarda le garanzie da fornire, riteniamo che vadano richieste anche ai progettisti. Garanzie devono essere da questi fornite a copertura per eventuali imprevisti, per cattiva progettazione che pregiudichi il buon fine dei lavori ed anche per danni economici causati all'ente appaltante da varianti in corso d'opera dovute a stime approssimate. A nostro giudizio, dunque, il progettista deve essere coinvolto nelle responsabilità, anche se resta chiaro che a fronte delle responsabilità del progettista rimangono quelle proprie del costruttore.

Un altro aspetto che desidero sottolineare è quello relativo all'importanza che noi ancora riconosciamo all'albo nazionale costruttori. Anche se deve essere migliorato, tale albo rimane un elemento di garanzia, di affidabilità, di qualificazione selettiva e sostanziale delle imprese. Non è pensabile che simili valutazioni possano essere affidate soltanto alle banche, in considerazioni delle fidejussioni, o alle assicurazioni, perché attraverso l'attività operativa in base alla quale si accede all'albo le aziende possono essere – a mio giudizio – ben qualificate. Occorre, tuttavia, migliorare ancora la regolamentazione che è stata da poco introdotta.

A nostro giudizio andrebbe ridotto il numero delle categorie mediante accorpamenti tra quelle simili, anche per facilitare la stesura dei bandi di gara da parte delle amministrazioni. Spesso, infatti, rileviamo che, a torto o a ragione, vengono inserite in questi bandi indicazioni di categorie tendenti a scremare la partecipazione delle imprese più di quanto sia necessario; con l'accorpamento, questo pericolo di griglie un po' particolari, tra virgolette, potrebbe effettivamente ridursi.

Vorremmo inoltre elevare il tetto dei fatturati per l'incidenza della mano d'opera al fine della revisione delle categorie e, ancora, incrementare la soglia dell'ilimitato, date anche la complessità e l'entità dei lavori.

Inoltre, bisognerebbe snellire il lavoro dei comitati regionali e nazionali. Poiché per quanto riguarda l'iscrizione all'albo l'istanza centrale non tiene conto del parere espresso a livello regionale, riteniamo che questo passaggio - che richiede non meno di uno o due anni di tempo - potrebbe essere eliminato, dando alle imprese la possibilità di ottenere l'iscrizione in tempi molto più rapidi.

Per quanto riguarda il sistema delle responsabilità, insistiamo su un punto: gli amministratori politici facciano il loro mestiere ed i tecnici il proprio, tenendo chiaramente separate le due funzioni. Siamo favorevoli al sistema dei controlli e ad un osservatorio nazionale, magari articolato anche a livello regionale, con facoltà anche di promuovere specifiche indagini conoscitive e siamo altresì favorevoli, come risulta dal documento che abbiamo predisposto, che il disposto dell'articolo 14 della legge n. 203 del 1990 venga utilizzato più di quanto sia avvenuto in passato.

MAURIZIO APICELLA, *Rappresentante della Confcooperative*. Sono il direttore nazionale della Federlavoro e servizi, che è l'organizzazione di settore in rappresentanza della Confederazione cooperative italiane. Oltre al mio, vi porgo anche il saluto del presidente Marino, con il quale

abbiamo elaborato il documento di risposta al questionario da voi predisposto dal Comitato ed il suo augurio di buon lavoro per il proseguimento di questa indagine.

A nome dell'organizzazione che rappresento, vorrei richiamarmi, in certa misura, all'intervento svolto all'inizio dal presidente dell'ANCPL, Franco Buzzi: quella di temi generali che riguardano argomenti come la limitazione della discrezionalità per l'affidamento delle opere è una strada maestra da seguire. Comunque, nel mio intervento, mi limiterò a citare quattro priorità, per noi essenziali, nonché a compiere un breve ragionamento sulla presenza e la caratterizzazione delle imprese cooperative, le loro richieste ed il loro modo di porsi sul mercato in maniera nuova ed innovativa.

Come ho appena detto, abbiamo quattro priorità che enucleerò in maniera abbastanza rapida. La prima consiste nel riconoscimento delle società di ingegneria, ovviamente anche cooperative, nonché nell'ampliamento del loro ruolo e - dall'altra parte della medaglia - delle loro responsabilità. Qualcosa è già stato detto in merito e quindi non mi soffermo ulteriormente.

La seconda richiesta è quella di un accorpamento di centri di spesa pubblici, alla cui polverizzazione stiamo invece assistendo. Nella risposta scritta al questionario sono anche indicate alcune soluzioni rispetto a questo problema, ma è importante - per quanto ci riguarda - almeno iniziare a definire il problema di questa polverizzazione dei centri di spesa, che pone tutte le strutture di controllo in condizione di non poter operare a causa delle obiettive difficoltà.

Terzo punto - che riteniamo originale, non essendo stato citato da alcuna altra organizzazione - è quello della costituzione presso la Presidenza del Consiglio di una commissione di vigilanza sulle fasi più delicate delle procedure di attuazione. Mi riferisco soprattutto al bando, alle possibilità di trattativa privata, ai limiti che si spostano da una tipologia di aggiudicazione all'altra.

Infine, e qui passo al quarto punto, faccio presente che l'organizzazione che rappresento è favorevole, in linea di massima, al sistema della concessione come nuovo modo di realizzazione delle opere pubbliche. Un sistema di concessione, però, che preveda un rapporto diretto con l'impresa titolare della concessione stessa e non un rapporto diretto tra amministrazione pubblica ed imprese collegate. Pensiamo che una fideiussione delle imprese titolari della concessione possa garantire questa tipologia.

Dopo le richieste che ho testé avanzato – e sulle quali potrò essere più puntuale, qualora desideriate precisazioni in merito – voglio chiarire qual è la nostra opinione, specificando, anzitutto, che essa tende a privilegiare una maggiore specializzazione delle imprese presenti sul mercato per l'aggiudicazione delle offerte in questione.

La specializzazione presuppone un rapporto preciso e controllato tra fatturato e importi dei lavori da aggiudicare, che si tratti sia di imprese singole sia di raggruppamenti. In questo secondo caso, essa richiede che nel raggruppamento stesso sia rispettata la tipologia delle imprese e che non vi sia il superamento dei tetti nel rapporto tra il fatturato di una singola impresa e l'importo dei lavori contenuto nell'ambito dell'aggiudicazione complessa; presuppone, altresì, il controllo incrociato sull'affidabilità tecnico-economico-finanziaria dell'impresa, anche attraverso una collaborazione con gli istituti previdenziali. Siamo convinti, infatti, che a volte non siano rispettate le norme sulla sicurezza nei cantieri, che richiedono urgentemente una verifica non soltanto legislativa, ma anche attuativa ed operativa.

AUGUSTO RIZZI. Stiamo constatando una concordanza abbastanza generalizzata sulle principali tematiche della materia al nostro esame, nel senso di ritenere opportuna una programmazione intesa come vera individuazione delle necessità, che stabilisca le priorità e che, rispetto a quanto solitamente avviene in

Italia, possa essere in grado di individuare e soddisfare le esigenze in anticipo, anziché in ritardo. Una programmazione che giunga alla copertura finanziaria prima dell'affidamento dell'opera, che consideri la progettazione come fatto essenziale e che individui criteri di affidamento basati sulla massima trasparenza. Non credo di dover porre domande sui principi che ho adesso enunciato, poiché è a tutti chiaro che il vero problema è quello di trasformarli in fatti concreti.

Desidero invece svolgere alcune puntualizzazioni in merito, anzitutto, all'estensione della garanzia al periodo successivo al collaudo, tenuto conto del fatto che nel momento in cui parliamo di opere ci riferiamo, in genere, a quelle destinate a durare nel tempo. Poiché spesso, oggi, non si va al di là del collaudo, sottolineo la necessità di prevedere le opportune garanzie e responsabilità dell'esecutore e del progettista, di modo che, a prescindere dal fatto che l'impresa continui o meno ad operare, l'ente pubblico sia adeguatamente assicurato. Avendo già riscontrato indicazioni in questo senso, un altro aspetto sul quale voglio soffermarmi è relativo al problema della qualificazione degli operatori del settore.

In merito a quest'ultimo punto, la Lega nazionale delle cooperative è favorevole all'istituzione dell'albo ma, allo stesso tempo, sostiene la necessità di modificarlo radicalmente nella sua impostazione in modo che quest'ultima risulterebbe basata più sull'aspetto qualitativo che su quello quantitativo.

Credo che concordiate sul fatto che nel momento in cui si affidano responsabilità concrete alla progettazione, quindi al progettista, occorra assegnare a quest'ultimo la direzione dei lavori. Tale presupposto richiama il tema toccato dalle società di ingegneria, cioè dar vita ad associazioni tra professionisti, purché essi intendano limitare il loro ruolo alla progettazione e alla direzione lavori senza estenderlo alla fase delle esecuzioni.

Maggiormente delicata è la questione del subappalto, che spesso è considerato in maniera estremamente negativa igno-

rando il fatto che mentre da un lato il settore è ancora in fase di esecuzione, dall'altro è già decollato dal punto di vista della produzione di componenti e di elementi per la costruzione. Ritengo che questo aspetto meriti di essere incentivato, e credo che si debba passare attraverso una maggiore specializzazione, con il conseguente riconoscimento del ruolo non solo dei subappaltatori, ma anche dei subfornitori più importanti. Mi rendo conto che in questo settore così corporativistico, essendovi sia imprese di costruzioni sia imprese di produzione, ognuno risolve i suoi problemi, e so bene che, per fortuna dell'industria privata, i soggetti a cui vi rivolgete non sono soltanto subfornitori e subappaltatori corporativi.

Riferendomi non tanto alla situazione attuale, quanto a quella che auspichiamo, vorrei sapere, a proposito sia dei subappaltatori sia di certe importanti subforniture, se riteniate o meno fattibile indicare una rosa di subappaltatori o importanti subfornitori, ritenendo che possa servire a valutare meglio la qualificazione dell'impresa. A mio parere, ciò consentirebbe di ovviare agli aspetti negativi del subappalto legati a fatti malavitosi, in quanto la valutazione spetterebbe all'ente appaltante in sede di esame della qualificazione globale dell'impresa. In ogni caso, si può sempre auspicare che si giunga ad un maggior numero di forme di consorzio o di associazioni temporanee di impresa, ma non in senso orizzontale, perché significherebbe soltanto un minimo controllo della concorrenza, bensì verticale.

GIANCARLO ACCIARO. Provenendo da una regione autonoma, confesso che mi vengono i brividi appena sento parlare di eliminazione dell'albo regionale, perché ciò finirebbe col creare, inevitabilmente, situazioni diverse da regione a regione. Ma quando sento dire che l'albo nazionale va benissimo, i brividi mi vengono ancora di più, e cercherò di spiegare perché.

Credo che tutti possiamo concordare su un albo inteso come uno strumento

necessario per qualificare l'impresa, ovviamente impegnandoci a considerare le normative europee, ma credo altresì che nella situazione attuale esso significherebbe soltanto avvalorare ciò che già si è creato nel tempo. La qualificazione delle imprese, infatti, avviene in base al fatturato ed è determinata da strutture ipotetiche, tali da far dubitare che la maggior parte di queste sia stata realmente attuata da quelle società che, pur essendo iscritte all'albo con importi illimitati, hanno poi dovuto cederne una gran parte creando situazioni di subappalto reali, e per ciò stesse estremamente pericolose.

Sono anch'io dell'avviso che il subappalto non debba considerarsi positivamente, però solo nei casi in cui non se ne dia subito conoscenza.

Una delle necessità delle regioni è quella di dover garantire un certo tipo di imprenditorialità e la crescita della medesima. Da questo punto di vista, pertanto, dovremmo verificare se è possibile creare scale di partecipazione alle gare, al fine di consentire la crescita reale delle imprese che si affacciano sul mercato, le quali possono essere, a volte, più competitive di quelle che sul mercato sono sempre state presenti.

A proposito della sicurezza nei cantieri, vorrei porvi una domanda relativa all'elenco prezzi. Qual è la vostra opinione in merito alla variazione dei prezzi sul territorio nazionale, che sono diversi da regione a regione e, addirittura, da provincia a provincia? A vostro avviso, sarebbe invece opportuno creare una situazione di riferimento che possa offrire certezza? Alle soglie del duemila, infatti, ritengo che non si possa più pensare che il costo della manodopera, dei materiali e delle forniture sia diverso da regione a regione. Ritengo che dovremmo porre fine a simili realtà, creando o favorendo situazioni di concorrenzialità reale, anziché apparente. Oggi, infatti, mi è difficile capire perché i cantieri del meridione (quelli della Sardegna, in particolare) non possano eseguire un lavoro allo stesso prezzo di un cantiere del nord. È probabile che questa diversità sia dovuta al-

l'assenza o al modo in cui vengono effettuati i controlli ma, in ogni caso, sarebbe intanto opportuno stabilire sia il costo di un'ora di lavoro di un operaio sia quello delle materie prime, perché una volta stabiliti i parametri sarebbe poi facile effettuare i riscontri.

Per quanto riguarda la certificazione, desidero acquisire il parere dei nostri ospiti in ordine alla certificazione antimafia ed alle proposte finalizzate a snellire tale documentazione, senza naturalmente entrare nel merito di decisioni che non ci competono. Vorrei sapere comunque quanto ciò possa tradursi in un costo aggiuntivo e quanto invece possa essere favorevole a chi ha fatto di tale strumento un'arma di garanzia che talvolta però non corrisponde alle esigenze reali. Si può ricevere, infatti, il certificato antimafia perché si ha la capacità di trovare il canale immediato per ottenere questo tipo di certificazione e poi non corrispondere a quanto dichiarato nella stessa.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande, do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ALESSANDRO COLETTA, Rappresentante della Lega nazionale cooperative. Le domande poste sono tra loro collegate, in quanto vanno dai subappalti fino al problema dei prezzi.

La questione di fondo si trova, a mio avviso, a monte, ossia nella progettazione. Se si riesce ad imporre che la progettazione sia realmente esecutiva, dotata quindi degli elaborati necessari a realizzare l'opera in tutte le sue parti, da quelle di edilizia vera e propria a quelle impiantistiche, il problema del subappalto diventa meno importante. Si tratta, infatti di stabilire quali opere siano fuori dalla cosiddetta categoria prevalente, tutte scorporabili ed affidabili in subappalto. Il problema consiste quindi nel definire quale parte delle opere prevalenti possa essere concessa in subappalto. La risposta può essere data soltanto all'interno del progetto.

Nel momento in cui chiediamo che l'appalto sia dato sulla base del progetto esecutivo, dotato di tutti gli elaborati, possiamo anche regolamentare in modo diverso il subappalto, facendo sì che all'interno del progetto vi siano le indicazioni che, trasferite nel bando, consentano il subappalto. Il problema di individuare in anticipo una rosa di subappaltatori può anche non essere escluso. Si pone, tuttavia, una delicata questione relativamente alle opere ad alta specializzazione: potrebbe sorgere, infatti, una difficoltà in quanto vi è un numero elevato di imprese, ciascuna delle quali dovrebbe indicare tre subappaltatori. Conseguentemente, gli stessi subappaltatori si ritroverebbero in tutte le offerte. Si tratta di un problema che si è già presentato in altre occasioni e di cui è necessario tenere conto, anche perché le imprese operanti nel settore delle opere ad alta specializzazione non sono moltissime.

Per quanto riguarda la questione dei prezzi, nel nostro documento facciamo riferimento al problema della necessità di un osservatorio, che ci appare fondamentale in quanto deve servire ad individuare, per categorie di opere, i limiti di costo rapportati, per esempio, ad ogni chilometro di strada o posto-alunno. Tutto ciò perché il valore del costo parametrico deve imporsi all'interno della programmazione, la quale non può essere effettuata in modo corretto senza questi elementi.

Tali costi devono essere vincolanti anche nella fase della progettazione, quindi nel momento in cui il progetto passa dalla fase di individuazione generale quantitativa, qualitativa e prestazionale a quella esecutiva.

Se si introducesse e si rendesse obbligatorio il vincolo dei prezzi unitari, il prezzo, riferito ad ogni singola categoria dei lavori, dovrebbe essere presentato dall'impresa sulla base del progetto esecutivo e quindi tenendo conto delle quantità in esso inserite. Si ritorna, quindi, al problema di fondo di una normativa nuova e di tipo più puntuale per la progettazione. Ciò significa legittimare le società di ingegneria, il che non costitui-

sce più un problema di convenienza a procedere in tal senso, dal momento che la direttiva comunitaria ci obbliga a farlo.

Nel nostro documento sottolineiamo che la direttiva sui servizi, pubblicata il 26 luglio, non consente più di vietare l'esecuzione di progetti da parte di società di ingegneria autorizzate a farlo dalle leggi nazionali in Italia; mi riferisco, per esempio, alle società francesi, inglesi o tedesche. Se non si sbloccasse la situazione, si otterrebbe come risultato che le società di ingegneria in Italia non possono operare perché è vietato dalla legge, ma non possono operare neppure, per esempio, in Francia.

Il problema della legittimazione delle società di ingegneria dovrà essere risolto all'interno della normativa generale sui lavori pubblici oppure nel momento in cui si dovrà recepire, entro il mese di luglio dell'anno prossimo, la direttiva sui servizi.

Per quanto riguarda il certificato antimafia, nel nostro documento presentiamo una proposta che avevamo già avanzato in passato. Attualmente, le prefetture detengono i documenti per rilasciare o meno il certificato antimafia (tra l'altro, la legge prevede anche l'informattizzazione di questo sistema). Sarebbe opportuno allora pubblicare mensilmente l'elenco non delle imprese che possono avere il certificato ma di quelle che non possono averlo. In tal modo il cittadino verrebbe messo nella condizione di valutare l'opportunità di rivolgersi o meno ad un imprenditore che rientra in una categoria in odore di mafia. Si tratta di una proposta che non riguarda probabilmente i lavori pubblici ma altri aspetti; essa rappresenta tuttavia, a nostro avviso, una reale semplificazione anche con riferimento al subappalto.

AUGUSTO RIZZI. Temo solo che sarebbe un elenco con zero presenze.

ALESSANDRO COLETTA, *Rappresentante della Lega nazionale cooperative*. Se quell'elenco avesse zero presenze, ciò

significherebbe che il rilascio dei certificati rappresenta soltanto un fatto formale.

In ordine all'albo regionale, il problema della certificazione della qualità delle imprese va affrontato in modo unitario per l'intero paese; esso si pone anche a livello comunitario. Con riferimento allo stesso problema è possibile seguire due strade: si possono documentare gara per gara i requisiti, seguendo il bando-tipo emesso ai sensi della legge n. 55, oppure studiare un sistema che sostituisca la presentazione della documentazione volta per volta garantendo al committente che la verifica è stata effettuata.

Questo sistema di certificazione, non pubblico ma privato, esiste da tempo in Francia. Da parte nostra, se per rispettare le direttive dovremo introdurre il sistema della qualità, potremo individuare soggetti pubblici che rilascino il certificato di qualità delle imprese (riproponendo il carrozzone dell'albo) oppure dovremo trovare il modo di prevedere una pluralità di soggetti qualificati che rilascino lo stesso certificato.

Se non procederemo in tal senso, tra qualche anno saremo costretti a farci rilasciare quel certificato dalle società di certificazione francesi. Di qui il problema dell'assicurazione, che va imposta ai progettisti ed alle imprese. Nascerà di conseguenza anche un soggetto nuovo che garantirà le compagnie di assicurazione sulla qualità del progetto, chiudendo in tal modo il circuito.

Infine, per risolvere il problema nelle pubbliche amministrazioni, potrebbe essere previsto un contratto di servizi tecnici, che a nostro avviso dovrebbe essere separato da quello di progettazione e di esecuzione. La pubblica amministrazione deve sempre, qualsiasi sia il sistema, nominare un responsabile del procedimento, le cui funzioni vanno precisate ed estese, in modo che egli divenga davvero responsabile penalmente, civilmente ed amministrativamente del rispetto di tutta la normativa: in tal modo, si può risolvere il problema dei centri di spesa, se permettiamo all'amministrazione di li-

vello inferiore di utilizzare come responsabile del procedimento un funzionario di un'amministrazione di livello superiore.

Bisogna inoltre consentire all'amministrazione interessata di utilizzare non più la concessione di servizi, ma un contratto di servizi, nel pieno rispetto della direttiva comunitaria: il contenuto del contratto di servizi deve prevedere tutta l'attività di supporto alla pubblica amministrazione, ma non quella di progettazione ed esecuzione. In sostanza, il vecchio ufficio tecnico e le vecchie strutture della pubblica amministrazione, superati per varie ragioni, vengono sostituiti con una struttura esterna, da scegliere in via concorsuale. Un sistema siffatto consente lo sviluppo di una serie di soggetti da qualificare, che potranno davvero fornire un supporto alla pubblica amministrazione, risolvendo così il problema della miriade di amministrazioni che, non essendo dotate di strutture, rischiano di non riuscire ad eseguire le opere.

AUGUSTO RIZZI. Lei si riferisce alla fase degli studi di fattibilità e della progettazione di massima, precedente a quella della progettazione esecutiva?

ALESSANDRO COLETTA, *Rappresentante della Lega nazionale cooperative*. Mi riferisco al fatto che, dopo l'individuazione dei bisogni, che è un compito proprio della pubblica amministrazione, occorre svolgere una determinata attività che va dall'esproprio alle procedure necessarie per appaltare i lavori e per scegliere i progettisti. Tale attività, di cui si occupavano gli uffici tecnici delle amministrazioni, potrebbe essere affidata

in maniera puntuale e chiara, attraverso contratti: dopo di che, il progettista e l'esecutore verranno scelti con gara ed i contratti verranno stipulati tra amministrazione e progettista, tra amministrazione e imprenditore. Il terzo soggetto deve rappresentare soltanto il braccio operativo.

AUGUSTO RIZZI. Rispondendo all'onorevole Acciaro, che ha posto il problema dei prezzi elitari, cito l'esempio degli inerti, materiali da costruzione il cui costo varia enormemente da zona da zona, come si evidenzia anche con riferimento al caso della diga del Bilancino. Inoltre la manodopera, grazie alle agevolazioni contributive, costa meno al sud che al nord.

ALESSANDRO COLETTA, *Rappresentante della Lega nazionale cooperative*. Comunque, l'osservatorio ne terrà conto a lungo andare, poiché la raccolta dei dati riguarderà la diga del Bilancino come la diga in Sardegna. Certo, nei primi anni, avremo probabilmente una gamma molto ristretta, che però, in seguito, si allargherà gradualmente. D'altra parte, in Inghilterra, questo sistema funziona da anni.

GIANCARLO ACCIARO. Infatti, la mia domanda era provocatoria, per sapere cosa ne pensate.

PRESIDENTE. Ringrazio per il loro contributo i rappresentanti delle cooperative.

La seduta termina alle 12,25.