

7

SEDUTA DI VENERDÌ 18 SETTEMBRE 1992

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO
ANTONIO BARGONE**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,35

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

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il sindaco di Firenze, Morales, non può partecipare all'audizione odierna in quanto impegnato nel vertice Amato-Kohl in corso nella sua città. Comunico altresì che il sindaco di Napoli, Polese, non potrà partecipare a causa di precedenti ed inderogabili impegni, mentre non è giunta risposta dal sindaco di Milano.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Signor Presidente, io, come penso anche altri commissari, sono molto sconcertato dalle assenze di questa mattina e la prego perciò, tramite i Presidenti delle Camere, di rappresentare la mia indignazione soprattutto per il comportamento del sindaco di Milano. Posso infatti capire i motivi che giustificano l'assenza del sindaco di Firenze, ma non posso tra l'altro comprendere perché non sia intervenuto il sindaco di Napoli, dal momento che gli inviti a partecipare a questa audizione sono stati inoltrati da moltissimo tempo.

La mancanza di rispetto per la somma istituzione della Repubblica – almeno fin tanto che è in piedi – non credo debba essere passata sotto silenzio.

GIROLAMO TRIPODI. Nel prendere atto della sensibilità dimostrata dal sindaco di Roma – che ringrazio – mi associo ai rilievi testé fatti dal collega Mattioli circa l'insensibilità dimostrata da

molti sindaci, soprattutto da quello di Milano. Pensavamo infatti che, viste le degenerazioni nel settore degli appalti che hanno colpito la città – il fenomeno è sicuramente più esteso, ma ciò non toglie che abbia avuto maggior risalto a Milano –, egli avrebbe dovuto sentire più di altri la necessità di intervenire alla nostra audizione. Invece, non ha neppure addotto una motivazione banale per la sua assenza.

Trovo molto grave che di fronte ad un problema di tale rilevanza, che ha colpito la coscienza degli italiani – e non dimentichiamo che essi oggi pagano anche a causa di quelle degenerazioni – non si corrisponda adeguatamente all'impegno del Parlamento per cercare di trovare soluzione ai problemi sul tappeto. Il significato di tanta insensibilità si può riassumere in una frase del tipo: fate quello che volete tanto noi andiamo avanti come prima.

Ringrazio anche tutti gli altri intervenuti in rappresentanza di amministrazioni quale l'ANCI, anche se penso che da qualche tempo – e lo dico con il massimo rispetto per i presenti – i comuni siano poco rappresentati dall'ANCI stessa.

Ribadisco pertanto il mio accordo su quanto detto dal collega Mattioli, in particolare sulla richiesta di un intervento dei Presidenti delle Camere, che non potrà certo essere di censura ma dovrà comunque essere di denuncia di un atteggiamento inaccettabile di certi sindaci; atteggiamento che assume un significato ancora più preoccupante se si pensa all'indirizzo che sta assumendo la legislazione che regola la loro elezione.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. Nel ringraziare coloro che hanno accettato l'invito del Comitato paritetico, rivolgo loro le nostre scuse per la scarsa partecipazione di parlamentari alla seduta odierna. Come è stato notato, infatti, se è vero che qualche sindaco non ha raccolto il nostro invito, è altresì vero che questa aula non brilla per presenza di parlamentari.

Ritengo, comunque, che il nostro lavoro possa svolgersi regolarmente, poiché è importante ascoltare i rappresentanti dell'ANCI e dei comuni che sono intervenuti. D'altronde, non mi sentirei di gettare la croce addosso ad alcuno, dato che, da un lato, i sindaci invitati che non sono presenti potrebbero avere adeguate giustificazioni e, dall'altro lato, gli impegni della Camera e del Senato sono stati eccezionali nei giorni scorsi, per cui il fatto che l'audizione sia stata programmata di venerdì può aver determinato la scarsa partecipazione dei parlamentari. In sostanza, una rappresentanza ridotta degli enti locali come dei parlamentari pone gli stessi, in qualche modo, sullo stesso piano.

FRANCESCO FORMENTI. Mi associo alle proteste dei colleghi, in particolare perché sono un deputato eletto nella città di Milano. Devo peraltro osservare che si è instaurata una sorta di abitudine a non presentarsi dei vari sindaci di Milano, avendo essi sempre snobbato importanti riunioni, non soltanto a livello parlamentare. L'assenza in questa sede del sindaco di Milano, quindi, non mi meraviglia affatto. Quasi sempre, per esempio, il sindaco Pillitteri non si è presentato, né ha inviato un proprio delegato, ad incontri cui era stato invitato dalla provincia di Milano, anche su temi molto importanti, come quello dell'area metropolitana. È comunque significativa l'assenza in questa sede di un rappresentante della città di Milano che presenta probabilmente problemi più grandi rispetto ad altre città.

PRESIDENTE. Prendo atto delle sollecitazioni provenienti dai colleghi, che mi occuperò di far pervenire alle Presidenze delle Camere attraverso la presidenza del nostro Comitato. Devo d'altro canto rilevare che l'audizione in corso è stata programmata da qualche mese, per cui le giustificazioni di assenza devono essere di particolare rilievo, come quella del sindaco di Firenze, per essere credibili. Ciò vale per le assenze sia dei rappresentanti delle amministrazioni comunali, sia dei parlamentari: interverrò, quindi, anche presso i gruppi della Camera e del Senato facendo rilevare la situazione che si è verificata questa mattina. Devo infine far rilevare ai colleghi che il comune di Milano è l'unico a non aver fornito alcuna risposta al nostro invito, neppure per giustificare l'assenza di un suo rappresentante in questa sede: ritengo che si tratti di un atteggiamento particolarmente grave.

Audizione di rappresentanti dell'ANCI e dei comuni di Torino, Roma e Venezia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione dei rappresentanti dell'ANCI e dei comuni di Torino, Roma e Venezia.

Nell'aprire i lavori del Comitato desidero ringraziare, per aver accolto il nostro invito, la delegazione dell'ANCI con il dottor Nicola Melideo, amministratore delegato della società Ancitel per azioni, il dottor Elman Rosania, esperto dell'ANCI, il dottor Maurizio Benvenuti, componente il consiglio di presidenza dell'ANCI. Ringrazio inoltre i rappresentanti dei comuni di Venezia, Roma e Torino, ed in particolare il professor Armando Favaretto, assessore al bilancio, contratti e tributi del comune di Venezia

e il dottor Marco Agostini, capo del gabinetto del sindaco; il sindaco di Roma, onorevole Franco Carraro, accompagnato dal dottor Vincenzo Galliani Caputo, segretario generale; il sindaco di Torino, dottoressa Giovanna Cattaneo Incisa, accompagnata dall'ingegner Francesco Pennella, ingegnere capo del comune responsabile dell'ufficio dei lavori pubblici e dalla dottoressa Mariangela Rossato, responsabile del settore contratti e appalti.

Sono pervenuti documenti elaborati sia dall'ANCI sia dai comuni presenti all'audizione, che saranno consegnati ai membri del Comitato affinché li valutino ai fini del dibattito. Sarà distribuito anche il questionario – al quale è stata ovviamente data ampia risposta – distribuito in precedenza ai nostri ospiti.

Gli scopi del Comitato sono tutti noti, ma desidero ricordare che sono soprattutto diretti alla modifica della legislazione sugli appalti. L'indagine conoscitiva si pone, dunque, l'obiettivo di conoscere di più e meglio le esigenze provenienti dalle istituzioni pubbliche e dagli enti locali, nel tentativo di evitare le distorsioni che purtroppo si sono verificate nel settore.

Do ora la parola ai rappresentanti dell'ANCI.

MAURIZIO BENVENUTI, *Componente il consiglio di presidenza dell'ANCI*. In qualità di presidente dell'ANCI-Umbria e di assessore ai lavori pubblici di una città media, Terni, ho partecipato alla discussione che si è svolta a livello nazionale in seno all'ANCI sulla materia che forma oggetto dell'indagine conoscitiva parlamentare. Le recenti vicende hanno infatti posto in luce la necessità di procedere ad una riflessione approfondita su tale materia, al fine di pervenire alla revisione della disciplina legislativa che la regola.

Al riguardo l'ANCI, che rappresenta la quasi totalità dei comuni italiani, negli anni passati aveva avviato un confronto al proprio interno, partecipando al dibattito, anche a livello parlamentare, su vari progetti di legge, alcuni dei quali sono stati poi approvati, introducendo nuove

normative, la più recente della quale riguarda l'applicazione in Italia della direttiva comunitaria. Le vicende degli ultimi mesi, ed in primo luogo quelle relative alla città di Milano, hanno reso impellente una presa di posizione da parte dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, che infatti, dopo le vicende dello scorso febbraio, ha predisposto una serie di documenti che riportano le sue osservazioni sulla materia dell'esecuzione delle opere pubbliche.

Consegniamo al Comitato paritetico una memoria che riporta in maniera abbastanza precisa e dettagliata il nostro punto di vista, ritenendo in tal modo di fornire un contributo significativo, con suggerimenti concreti in risposta alle domande, altrettanto concrete, che ci sono state rivolte.

Riassumerò, quindi, rapidamente questo documento, riservandomi di intervenire successivamente, qualora dovessero manifestarsi esigenze di approfondimento.

I punti sui quali abbiamo maggiormente insistito sono quelli che ora illustrerò. Innanzi tutto, abbiamo posto il problema di ciò che sta a monte del sistema di affidamento e di esecuzione dell'opera pubblica (mi riferisco al tema della progettazione). È noto infatti che al di là e al di fuori del sistema di affidamento dei lavori (certamente uno dei passaggi più delicati nella realizzazione di un'opera pubblica), il punto su cui si è fortemente insistito nel corso di questi ultimi mesi è quello della dubbia correttezza di procedure che sostanzialmente erano basate sulla effettuazione della gara d'appalto, normalmente anche con il sistema della licitazione al massimo ribasso oppure con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la percentuale di correzione per l'eliminazione dell'offerta anomala. Va però rilevato che attraverso il sistema delle varianti suppletive previste dalla legge, di fatto l'impresa aggiudicataria dell'appalto può recuperare eventuali elementi di anomalia o ribassi eccessivi verificatisi nel corso della gara.

Il sistema della perizia di variante, ma soprattutto il sistema della perizia di variante suppletiva, giustificato dalle carenze e dai limiti della progettazione, ha rappresentato un aspetto piuttosto delicato e discutibile su cui si è giustamente appuntata l'attenzione dei più.

Vari soggetti hanno messo in evidenza l'esigenza di introdurre sbarramenti che consentissero di rimuovere o di impedire questo aspetto della variante suppletiva, ricorrendo soprattutto alla previsione di un principio di responsabilità e di maggiore coerenza con riferimento all'aspetto della qualità della progettazione. Poiché si tratta di un tema assai importante e avvertito, abbiamo ritenuto di cominciare proprio da qui.

Nella nostra proposta abbiamo inserito la possibilità di prevedere un divieto sia di proporre sia di approvare varianti o lavori complementari, con l'eccezione di quelli resi assolutamente necessari da motivi di forza maggiore. Abbiamo altresì proposto di prevedere responsabilità precise dei progettisti dei lavori (sia « esterni » sia « interni », cioè di coloro che si occupano della direzione dei lavori), in modo che vi siano idonee garanzie in ordine alla effettiva esecutività del progetto che viene appaltato.

La garanzia che il progetto sia effettivamente esecutivo e corrispondente all'opera che deve essere fatta è appunto il prerequisito per evitare il fenomeno delle varianti suppletive, delle modifiche in corso d'opera, cioè di quei meccanismi che si possono attivare e sui quali vengono poi esercitate le pressioni e le strumentalizzazioni a tutti note.

Per quanto riguarda il sistema di affidamento dei lavori, abbiamo ritenuto opportuno fornire un elemento di conoscenza della situazione attuale, che è sostanzialmente costituita da una larghissima diffusione (soprattutto per i lavori il cui valore sia inferiore ai 7 miliardi e 600 milioni, cioè inferiore ai 5 milioni di ECU) del sistema della licitazione privata. Si tratta di un sistema entrato in vigore presso le amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle locali) e correlato al

principio del rapporto fiduciario che si deve instaurare tra amministrazione od ente appaltante e imprese appaltatrici.

Successivamente, una serie di normative (ma soprattutto la giurisprudenza) hanno introdotto, nella sostanza, vincoli che hanno determinato una situazione per cui tutti coloro che richiedono all'amministrazione di partecipare alla gara di appalto sono, in pratica, invitati.

Tutto ciò può determinare problemi che incidono sulla trasparenza dell'appalto. Il sistema dell'invito di tutti coloro che ne facciano richiesta può infatti prestarsi ovviamente a combinazioni, ad accordi preventivi, dal momento che le imprese conoscono preventivamente l'elenco delle ditte partecipanti alla gara di appalto. Si tratta dunque di un elemento di non piccolo conto sul quale occorrerà riflettere nel momento in cui si valuterà quale sia il miglior sistema di affidamento.

Deve comunque risultare chiaro che non esiste un sistema perfetto di affidamento, un sistema cioè che non si presti all'intervento di combinazioni. È evidente che vi sono strumenti e possibilità perché alcuni dei sistemi di affidamento dei lavori siano resi più efficaci di altri, evitando le combinazioni di cui ho appena parlato o quei fenomeni di turbativa d'asta che sono oggetto della nostra attenzione.

Naturalmente il sistema di licitazione privata presenta anche elementi positivi che non debbono essere trascurati, e pertanto non ce la sentiamo di scartarlo completamente. Il punto importante è quello della griglia di garanzie che vanno dalla pubblicità alla possibilità di assicurare la massima concorrenzialità nello svolgimento della gara di appalto, garanzie che dovrebbero consentire di effettuare delle gare (anche a licitazione privata) che siano per quanto possibile trasparenti.

Nel documento che abbiamo presentato emerge, in conclusione, una preferenza per il metodo dell'asta pubblica, caduto in disuso negli ultimi anni perché ha consentito interventi non leciti. Una

combinazione di più strumenti, cioè l'adozione del sistema dell'asta pubblica con il ricorso alla lettera e) dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1973, relativa all'utilizzazione dei prezzi unitari dell'offerta economicamente più vantaggiosa e non del costo totale, combinato con quello dell'asta pubblica potrebbe presentare elementi di positività dal punto di vista della trasparenza. Si otterrebbero, infatti, diversi risultati, il primo dei quali è un sistema di appalto che, oltre ad offrire tempi più rapidi perché non sono necessarie le richieste di invito, non determina alcuna griglia di partecipazione e quindi non presuppone interventi discrezionali nella determinazione di coloro che debbano partecipare all'asta: chiunque abbia i requisiti richiesti può farlo.

Questo sistema dovrebbe essere valutato con attenzione, perché l'offerta dei prezzi unitari, piuttosto che il semplice ribasso sulla base d'asta, potrebbe consentire una maggiore responsabilizzazione dell'impresa offerente e soprattutto renderebbe difficili le combinazioni. Se ciascun offerente dovesse valutare in modo preciso ogni prezzo unitario e per ognuno di essi avanzare un'offerta, diventa difficile la combinazione delle offerte per arrivare ad una media oppure all'accordo tra più ditte; al tempo stesso questo sistema consentirebbe di valutare più attentamente l'attendibilità dell'offerta stessa.

Il metodo della licitazione privata dovrebbe essere consentito soltanto per lavori che non abbiamo entità molto rilevante, ad esempio entro il limite dei 500 milioni, per mantenere la presenza delle imprese private.

L'uso del sistema della trattativa privata dovrebbe essere limitato solo a circostanze imprevedibili, a momenti di emergenza in cui non si possa fare altro che affidare un lavoro per far fronte ad un pericolo per la pubblica incolumità. Questo metodo non dovrebbe essere usato per opere da appaltare dopo gare o aste che siano andate deserte, eventualità che oggi si verifica con frequenza e può prestarsi ad un uso non corretto.

GIANNI MATTIOLI. Vorrei un chiarimento per quanto riguarda le opere in caso di emergenza.

MAURIZIO BENVENUTI, *Componente il consiglio di presidenza dell'ANCI*. Nel caso di pericolo per la pubblica incolumità, studiando nuove modalità perché non è escluso che si possa procedere ad una rapida richiesta di preventiva offerta, il sistema della trattativa privata può essere mantenuto. Si tratterebbe comunque di limitarne fortemente l'uso.

Quanto all'appalto concorso, metodo sul quale si sono svolte molte discussioni, proponiamo il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Poiché il sistema in vigore può anche consentire di affidare il lavoro ad una ditta che abbia formulato un'offerta che non sia assolutamente vantaggiosa, in proposito occorrerebbe dunque modificare la norma attuale.

Non riteniamo che debba essere abolito l'utilizzo della concessione, perché consente di saldare il momento della realizzazione – naturalmente quando la concessione è per la realizzazione e la gestione – a quello della gestione. Occorre tenere conto che, in questa fase, gli enti pubblici (comuni e province) stanno operando perché una serie di servizi pubblici siano gestiti in modo economico all'esterno; è però erroneamente invalsa la convinzione che questo metodo debba essere adottato dopo il ricorso alla trattativa privata: sembra opportuno, invece, procedere attraverso un meccanismo di confronto tra più offerte, quindi con una gara.

Esistono poi alcuni problemi che riguardano l'idoneità tecnica e finanziaria dell'impresa. Riteniamo che non sia soddisfacente il criterio della pura e semplice iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, in merito al quale si dovrebbero svolgere alcune considerazioni. Oggi talune imprese sono iscritte per importi illimitati pur avendo due soli operai; esistono poi « scatole vuote » alle quali si ricorre per ottenere lavori in subappalto, anche se tale procedura è stata resa più

difficile dalla legge n. 55 del 1990, scatole vuote che non corrispondono a società appaltatrici edili e possono essere riempite in tanti modi, a volte non corretti.

Proponiamo dunque la definizione di una griglia per l'accertamento dell'idoneità tecnica e finanziaria delle imprese, che a questo fine dovrebbero tra l'altro fornire i bilanci, l'elenco dei mezzi tecnici e dei dipendenti. Proponiamo altresì la cancellazione delle offerte in aumento, che oggi non hanno alcun motivo di essere.

Proponiamo infine un'attenta valutazione delle forme di proliferazione delle società, con cui si può incidere nel momento dell'effettuazione delle gare: il fatto che in un'asta pubblica si presentino dieci ditte che fanno capo allo stesso interlocutore rappresenta un modo semplicissimo per indirizzare il risultato di una gara; bisogna quindi nello svolgimento delle gare d'appalto essere molto attenti ad evitare che fenomeni di questo genere si determinino.

Non ho altro da aggiungere sulle questioni specifiche che ci sono state sottoposte, anche perché mi sembra di aver fornito alcune risposte ai principali quesiti che il questionario poneva.

Vorrei ora che il presidente dell'Ancitel fornisse chiarimenti sul problema della trasparenza delle procedure di informazione e quindi sull'informatizzazione delle procedure di informazione e di organizzazione delle gare di appalto. Mi sembra che questo aspetto, che fa parte integrante della proposta dell'ANCI, sia meritevole di essere portato a conoscenza del Comitato.

NICOLA MELIDEO, *Amministratore delegato della società Ancitel p.a.* Premetto che l'Ancitel è una struttura di servizi, in forma di società per azioni, dell'ANCI (partecipata anche da SIP, Finsiel e CCIAA) per l'erogazione di supporti informativi ai comuni e alla pubblica amministrazione centrale attraverso una rete telematica pubblica.

Non entro nel merito delle questioni affrontate dal dottor Benvenuti, avendo l'ANCI proposto che il regime di pubblicità delle notizie relative a lavori pubblici avvenga anche attraverso una rete telematica già esistente, realizzata anche con il concorso del Ministero dell'interno.

Attraverso tale rete, che oggi collega tutti i comuni italiani, sarebbe possibile disseminare e raccogliere informazioni, senza alcun costo aggiuntivo per la pubblica amministrazione, sia essa locale sia centrale; il che a me pare, come cittadino e come addetto ai lavori, che arreherebbe vantaggi immensi perché consentirebbe di avere un sistema non volatile di informazioni sui lavori pubblici. In tale rete, infatti, la notizia del bando rimane: non si tratta di un foglio di giornale che dopo ventiquattro ore scompare dalla circolazione. Questa rete, dunque, consente di far arrivare l'informazione tempestivamente a tutte le imprese nonché di compiere elaborazioni sulla tipologia dell'appalto e delle partecipazioni, su chi vince e sui tempi successivi di esecuzione e di gestione delle opere.

Questo sistema è praticamente pronto, tant'è che se ne è servito l'ISTAT in occasione del censimento e se ne servono sia il Ministero dell'interno per applicazioni di finanza locale sia l'ANCI stesso per dialogare con tutti i comuni.

La proposta formulata - lo ripeto - non comporta costi aggiuntivi per lo Stato. Si tratta di una realizzazione basata su criteri che si ritiene debbano essere ampiamente dominanti nell'ambito della pubblica amministrazione (è costata un miliardo e mezzo di capitale quattro anni fa). Il sistema può essere utilizzato da domani, purché si dica ai comuni di renderlo operativo.

PRESIDENTE. Passiamo ora ad ascoltare i rappresentanti dei comuni. Vorrei raccomandare ad essi una particolare sintesi nell'esposizione, tenuto conto che siamo in possesso dei documenti da loro forniti, in cui le proposte sono illustrate in maniera articolata e diffusa: eventual-

mente in sede di replica saranno approfondite le questioni sollevate dai membri del Comitato.

FRANCO CARRARO, *Sindaco di Roma*. Desidero ringraziare la Camera e il Senato perché si occupano di questo problema, che credo sia molto urgente, posto che il clima che si è instaurato nel nostro paese rischia di rappresentare per il cittadino un'ulteriore beffa in aggiunta a quella derivata dallo sconcerto per determinate vicende che sono accadute e che stanno emergendo nel nostro paese: oltre al fatto che queste vicende segnalino un cattivo utilizzo del denaro pubblico, si corre anche il rischio di una paralisi di tutto il settore dei lavori pubblici, per cui il cittadino avrebbe anche lo svantaggio di non vedere realizzate opere che si aspetta per conseguire una migliore qualità della vita. Ringrazio altresì la Camera e il Senato per avere invitato alcuni comuni italiani, posto che l'ANCI ha assunto una posizione senza preventivamente sentire i comuni stessi.

Oltre che alle risposte scritte che abbiamo fornito ai quesiti che ci sono stati posti, prego i membri del Comitato di prestare attenzione al documento programmatico sul quale si è formata nel luglio scorso la nostra giunta, perché esso si sofferma sul problema della trasparenza anche in materia di opere pubbliche; pertanto, alcune pagine di tale documento, soprattutto da pagina 21 a pagina 28, possono avere un qualche interesse.

Aggiungo poco a ciò che è già scritto. Credo che l'obiettivo che si deve arrivare a conseguire attraverso nuove norme sia quello della massima rapidità e snellezza, affinché questi lavori si progettino e si realizzino dettagliatamente, ma anche molto rapidamente. Bisogna raggiungere anche certezze finanziarie, perché spesso per ottenere i finanziamenti si impiegano due o tre anni, dal momento che la Cassa depositi e prestiti non è pronta ad erogarli.

Occorre inoltre coordinare meglio il rapporto tra Cassa depositi e prestiti e

credito ordinario, proprio perché, salvo le opere minute, più si arriva ad avere lavori chiusi, con le certezze sul rischio di impresa sui tempi di realizzazione e sui costi, più si ottiene lo scopo di spendere meno e di conseguire una maggiore trasparenza.

Tutto ciò deve avere poi la finalità di ridurre al minimo il ricorso a leggi speciali, che a mio parere si giustificano solo quando i rapporti fra Governo, regioni ed enti locali siano veramente importanti. Scusate se cito Roma, ma mi sembra che la legge per Roma capitale abbia una sua logica, perché è necessario un rapporto fra lo Stato che ha sede in Roma e l'ente locale, ma le leggi speciali tendenti ad accelerare le procedure a mio parere dovrebbero venir meno qualora in generale le procedure diventassero snelle. Evitando le leggi speciali, si eviterebbe anche una certa confusione.

A questo si aggiunge il problema finanziario. Governo e Parlamento devono rispettare i programmi che si sono dati, realizzando innanzitutto un grande decentramento. Credo che una delle ragioni di lamentela dei comuni sia proprio questa: mentre si predica un grande decentramento, attraverso la legge speciale ci si occupa a livello governativo di come si realizzano le piste ciclabili. I comuni italiani sanno che in questo momento ci troviamo in una situazione di difficoltà, però il loro slogan per quanto riguarda i finanziamenti è il seguente: pochi, però certi e soprattutto tutti!

Non ha senso che si operino tagli sulle spese dei comuni e che quindi siano approvate leggi speciali che hanno lo scopo quasi esclusivo di operare un intervento centralistico su temi francamente non di particolare rilevanza e che vengono giustificate dall'intenzione di concedere procedure più snelle. Queste si possono e si debbono realizzare attraverso la legislazione ordinaria.

Desidero infine sottolineare l'importanza fondamentale che riveste la possibilità di ottenere dalle varie istituzioni competenti risposte in tempi certi. È inoltre assai importante il buon funzio-

namento della conferenza dei servizi. Abbiamo peraltro potuto appurare come le mancate risposte qualche volta non dipendano da pigrizia, ma da altri motivi.

ARMANDO FAVARETTO, *Assessore al bilancio, ai contratti e ai tributi del comune di Venezia*. Desidero innanzitutto ringraziare il Comitato paritetico per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione circa la situazione, attualmente non facile, delle opere pubbliche nei comuni.

Nella mia esposizione, mi rifarò alle considerazioni che abbiamo già fatto pervenire al Comitato, sperando di fornire risposte esaurienti alle richieste contenute nel questionario inviatoci.

Il sindaco di Roma ha posto in evidenza un problema cui voglio dare importanza prioritaria, perché so che è ancora più vivo a Venezia per la particolare natura degli interventi necessari nella nostra città. Mi riferisco alla necessità di eliminare le contraddizioni e le difficoltà interpretative ed applicative derivanti dalla notevole produzione legislativa ordinaria in materia di opere pubbliche.

Questa situazione normativa ha finito per favorire un'eccessiva discrezionalità, ingenerando distorsioni e favorendo l'insorgere di conflittualità e contenzioso nella fase della realizzazione delle opere. Ben venga dunque il testo unico sulle norme relative alle opere pubbliche, al fine di rendere più trasparente e certo l'operato dei soggetti pubblici e privati interessati al problema.

Nel documento elaborato, abbiamo ritenuto opportuno sintetizzare le leve cui a nostro parere si deve fare ricorso per risolvere i problemi indicati nel questionario inviatoci. In sintesi, abbiamo evidenziato gli aspetti della programmazione, del finanziamento, della progettazione, dell'affidamento dei lavori, della conduzione e dei controlli sugli stessi.

Per quanto riguarda la programmazione, come è stato ricordato dal sindaco Carraro, i comuni sono assai spesso nella condizione di non disporre di certezze

all'atto della redazione dei bilanci, soprattutto in materia di investimenti. Si verificano così sfasature tra la fase della programmazione delle opere e quelle del finanziamento e della realizzazione delle stesse.

È molto importante superare questo nodo, per consentire ai comuni di operare una programmazione tale da eliminare l'insorgere di discrezionalità e di improvvisazioni per quanto concerne l'individuazione delle opere da realizzare.

Molto rilevante è l'aspetto dei finanziamenti, la cui erogazione in tempi certi è necessaria se si vuole evitare l'insorgere del fenomeno delle opere incompiute, della dilatazione dei tempi di esecuzione, soprattutto a causa dell'attribuzione di appalti ed affidamenti successivi, assai dispendiosi e capaci a volte di snaturare il rapporto tra committente ed esecutore. Pertanto gli enti locali devono poter disporre dell'intera copertura finanziaria necessaria alla realizzazione di un'opera.

Con crescente apprensione abbiamo assistito al fenomeno della dilatazione dei costi delle opere, soggette a revisioni-prezzi e perizie dopo la sospensione dei lavori dovuta alla mancanza delle risorse necessarie alla loro definitiva realizzazione.

Una maggiore responsabilizzazione dei funzionari e degli amministratori in materia di copertura finanziaria dell'intero intervento da realizzare rappresenta una delle condizioni indispensabili a superare gli attuali problemi. Occorre dare certezza all'acquisizione dei finanziamenti e, nel caso di grandi opere che debbano essere realizzate per tranches, bisogna modulare il finanziamento necessario secondo una previsione pluriennale che tenga conto della capacità di spesa e di indebitamento degli enti locali nel quadro di un piano finanziario globale e che apprezzi tutte le variabili esistenti, a partire dai tempi di ammortamento della spesa.

Per quanto riguarda la progettazione, riteniamo che vadano valorizzate al massimo le potenzialità dei tecnici della pubblica amministrazione, ricorrendo an-

che a forme di incentivazione che ne stimolino la professionalità, nonché ad una costante opera di formazione ed aggiornamento professionale.

Si richiede una scelta oculata dei progettisti, basata su criteri di trasparenza che ne accertino l'effettiva capacità professionale in relazione alle caratteristiche dell'opera da realizzare. A tal fine occorre anche coinvolgere gli ordini professionali.

Quando sia richiesto dalla tipologia dell'opera si può fare ricorso al criterio del concorso pubblico tra più professionisti, evitando forme di affidamento che facciano coincidere il soggetto che cura la progettazione con quello che segue l'esecuzione dell'intervento. In caso di ricorso a progettisti esterni è opportuna altresì la stipula di idonee polizze assicurative, atte a fornire garanzie all'ente locale circa la qualità del progetto, i suoi tempi di realizzazione e l'entità dei suoi costi. Troppe volte, infatti, errori di progettazione forniscono lo spunto, nella fase esecutiva delle opere, a richieste di varianti, di revisioni-prezzi e ad una dilatazione dei tempi di realizzazione.

In materia di affidamento dei lavori bisogna limitare al minimo il ricorso alla trattativa privata, istituto che in ogni caso deve essere regolato da criteri molto rigidi sul piano normativo e condizionato ad una valutazione tecnica di opportunità formulata da una commissione tecnica comunale, presieduta dall'ingegnere capo dell'amministrazione interessata e composta da funzionari di alto livello. L'impresa dovrà altresì fornire la documentazione di idoneità richiesta in occasione delle gare d'appalto.

Il ricorso alla trattativa privata deve comunque essere limitato ai casi di lavori di modesta entità, vietando l'ipotesi di successivi affidamenti in estensione di quello originario. Occorre altresì evitare il ricorso all'applicazione di quelle norme speciali che prevedano deroghe alle normali procedure di appalto pubblico.

Fra le possibilità offerte ci pare che, in definitiva, quella del sistema cosiddetto dell'offerta prezzi nelle licitazioni con-

senta il maggior grado di trasparenza, dal momento che costringe le imprese concorrenti ad un più accurato esame del progetto, corresponsabilizzandole maggiormente nell'individuazione dei prezzi unitari ed impedendo formulazioni di offerte frettolose e superficiali, che sono in generale destinate a richieste di varianti ed al contenzioso. A parte la massima pubblicità di gara, riteniamo che alla fine vada recepita la normativa prevista a livello europeo, che fissa da un minimo di cinque e ad un massimo di venti il numero dei concorrenti, da selezionare con criteri basati sull'obiettività ma anche sul meccanismo della rotazione. Dovrebbero inoltre essere fissati rigidi criteri oggettivi, che consentano di escludere dall'aggiudicazione degli appalti le offerte che risultino chiaramente anomale rispetto alla situazione di mercato. Va inoltre escluso il ricorso a forme di affidamento dei lavori che vedano riunite nello stesso soggetto le funzioni progettuali, di direzione e magari anche di esecuzione delle opere.

Per quanto riguarda la conduzione dei lavori, abbiamo evidenziato l'altro elemento sul quale sarebbe opportuna una riflessione ed anche qualche innovazione, e cioè l'incarico della direzione dei lavori e le regole di comportamento che quest'ultima deve tenere per conto della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese esecutrici; si tratta di uno degli elementi determinanti per garantire l'interesse pubblico attraverso un'efficace e capace gestione dell'opera. È quindi opportuno fare in modo che il direttore dei lavori sia un tecnico diverso dal progettista, in quanto ciò che spinge quest'ultimo ad una maggiore definizione e competenza negli elaborati progettuali impedisce che poi si demandino alla stessa persona capacità decisionali rispetto a contenziosi che dovessero generarsi. Nel caso in cui venisse scelto lo strumento della concessione dei servizi per la gestione o la realizzazione di un'opera pubblica, riteniamo che i comuni vadano garantiti, riservando loro la facoltà di esprimere il gradimento obbli-

gatorio sui tecnici incaricati dal concessionario di svolgere le funzioni di direttore dei lavori. Riteniamo inoltre che i compiti del direttore dei lavori vadano estesi anche al di là di quelli previsti dal regolamento, attribuendogli un ruolo di controllo più efficace e penetrante relativamente ai subappalti, all'osservanza delle leggi sul collocamento e per quanto riguarda gli istituti previdenziali, fino alla predisposizione dei piani per la sicurezza in cantiere ed al rispetto rigoroso di tutti i patti contrattuali.

L'ultimo aspetto che abbiamo ritenuto di evidenziare è quello dei controlli. Innanzitutto i collaudatori devono essere obbligatoriamente prescelti fra quelli iscritti negli appositi albi dei collaudatori regionali, sia tecnici sia amministrativi; inoltre, per lavori particolarmente complessi invece di un semplice collaudatore, sarebbe opportuno che venissero nominate commissioni di collaudo formate almeno da tre membri, ciascuno dei quali esperto in un diverso settore, essendo preferibile comunque rispetto ad operazioni di collaudo e di controllo la nomina di collaudatori in corso d'opera, per consentire di sorvegliare l'intero andamento dei lavori e per procedere conseguentemente a controlli che quasi sempre risulta difficile effettuare ad opera ultimata.

Credo di aver evidenziato gli aspetti essenziali sui quali eventualmente sarà possibile fornire ulteriori specificazioni, anche valutando le schede che vi abbiamo inviato e che ci riserviamo di completare, se Comitato lo riterrà necessario.

GIOVANNA CATTANEO INCISA, *Sindaco di Torino*. Voglio ringraziare questo Comitato per averci invitato ad esporre le nostre esigenze. Mi rendo conto che i nostri problemi sono sentiti anche dagli altri comuni, perché chi è intervenuto prima di me non ha detto cose molto diverse da quelle che abbiamo scritto nella relazione che ci accingiamo a consegnarvi. Mi auguro che la seduta odierna possa essere seguita da altri incontri e che comunque possa servire a recepire le

esigenze dei comuni, anche perché tutto quello che riguarda gli appalti ed i lavori pubblici è diventato in questo momento nel nostro paese, com'è stato già affermato dal sindaco Carraro, di estrema importanza, a causa di ciò che è successo e di ciò che percepiamo esservi intorno alla materia. Non vorremmo, pertanto, che tutto questo bloccasse la nostra attività; se infatti riusciremo ad ottenere norme certe, sicuramente ci sentiremo più liberi di andare avanti nel nostro lavoro.

Per quanto riguarda Torino, nel marzo di quest'anno sui contratti e sugli appalti il comune ha adottato un proprio regolamento che conferisce ai dirigenti la responsabilità nelle procedure d'appalto come la stipula dei contratti, riservando al sindaco o all'assessore solo la sottoscrizione di convenzioni, accordi ed intese con soggetti pubblici. Già nell'aprile 1991, per quanto riguarda le gare d'appalto e le aste pubbliche a licitazione privata, il consiglio comunale aveva anticipato la legge n. 142 e la stessa applicazione del nostro statuto, trasferendo ai dirigenti la presidenza delle commissioni. Abbiamo anche istituito un'anagrafe informatizzata di tutti gli appalti, che diverrà operante nel gennaio del prossimo anno. Poiché molte questioni sono state già trattate vorrei essere brevissima, riallacciandomi a quanto è stato detto e demandando alla lettura della documentazione che abbiamo predisposto l'esposizione delle nostre istanze.

Si è parlato di un testo unico della normativa: si tratta di un'esigenza che anche noi avvertiamo, allo stesso modo in cui ci poniamo il problema di come dobbiamo comportarci con le procedure *in itinere* in occasione della predisposizione di nuove norme. Riteniamo quindi importante pervenire ad un riordino del sistema normativo, anche perché abbiamo molte norme stratificate, alcune delle quali risalenti addirittura al 1865; questo rende incerto il confine della legittimità non solo per gli operatori pubblici ma anche per i TAR, i quali spesso, sulla medesima materia, prendono decisioni

differenti. Non abbiamo, dunque, certezze neanche su questo aspetto.

Un altro punto su cui ritengo importante richiamare l'attenzione del Comitato è quello relativo ai subappalti. A nostro giudizio, per le amministrazioni pubbliche la legge dovrebbe stabilire la facoltà e non l'obbligo dei subappalti, perché oggi di fatto essa ci impedisce di non concederli. Non so se tale esigenza sia avvertita anche da altri comuni, ma credo che sia importante recepirla.

Anche il collegamento tra le imprese è un aspetto rilevante perché la normativa al riguardo non è precisa; le imprese si modellano in organizzazioni variamente collegate mentre a questo tipo di imprese dovrebbe essere imposto il divieto di concorrere alla medesima gara. Bisognerebbe inoltre includere nei bandi di gara l'obbligo di far dichiarare ai concorrenti che nell'appalto non concorrono imprese collegate e la possibilità per le amministrazioni appaltanti di chiedere controlli da parte della Guardia di finanza. Vorremmo anche che dall'albo dei costruttori risultassero le imprese aventi amministratori comuni. Per esempio, un'impresa autostradale valdostana è stata sottoposta a procedimento penale proprio per questi motivi.

Sempre in riferimento all'albo nazionale dei costruttori, riteniamo eccessivo il numero delle imprese in esso iscritte, ciò che rende difficilmente controllabile un istituto che dovrebbe essere oggetto di verifica più assidua. Abbiamo infatti registrato casi di certificazioni contraffatte.

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, essa presenta elementi di estraneità rispetto alla realtà italiana che ha caratteristiche molto diverse dagli altri paesi, basti pensare al fenomeno della criminalità organizzata la cui repressione impone limiti e controlli particolari e genera un'imprenditoria molto frammentata e spesso poco qualificata. Conseguentemente, in ambito europeo risultano stridenti le modalità di aggiudicazione sul calcolo delle medie, cosa che in Italia si fa normalmente. Esiste una differenza tra le imprese europee e quelle

italiane proprio a causa della frammentazione e dalla scarsa qualificazione di queste ultime.

Non credo di dover aggiungere altro, riservandomi di fornire ulteriori specificazioni in sede di replica. Mi permetto di chiedere al Comitato una grande attenzione alle problematiche che abbiamo sottolineato, che certamente coinvolgono la maggior parte dei comuni italiani.

PRESIDENTE. Il Parlamento con l'istituzione di questo Comitato ha dimostrato una grande attenzione nei confronti dei problemi e delle esigenze degli enti locali. Faremo tesoro del contributo fornito allorquando elaboreremo una proposta di modifica del settore.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. I rappresentanti degli enti locali, coloro cioè che forse conoscono meglio di altri la materia di cui si occupa il Comitato, hanno sottoposto alla nostra attenzione problematiche che attengono al tema dei lavori pubblici. Essendo stato per molti anni sindaco di una città, sono a conoscenza anche di ciò che in questa sede non è emerso. Ogni qual volta si è tentato di correggere la vecchia legge sui lavori pubblici del 1865 ci si è trovati di fronte ad una specie di mostro sacro difficile da modificare e comunque, anche quando si è apportata qualche modifica, subito dopo si è rimpianta la vecchia normativa. È questa una costante che neppure le più recenti leggi sono riuscite ad eliminare sotto il profilo sia dell'efficacia e della correttezza dei lavori, sia della garanzia della moralità dei comportamenti. In molti casi anzi l'aggiunta di procedure parallele e di passaggi burocratici sempre più numerosi ha consentito un danno tanto dal punto di vista dell'efficacia delle opere, quanto da quello di comportamenti non sempre irreprensibili.

È difficile esprimere un giudizio su tutto questo ma l'obiettivo che ci poniamo è di approvare una nuova legge sugli appalti, la cui presentazione il ministro dei lavori pubblici ha preannunciato.

Vorrei rivolgere ai sindaci qui presenti alcune domande, la prima delle quali

riguarda il problema dei prezzi. Quando ero sindaco, e penso che oggi la situazione si sia aggravata, risultava assai difficile fissare i prezzi generali a livello nazionale e nelle varie aree geografiche.

Vorrei sapere in che modo gli enti locali si comportano rispetto al problema dei prezzi. A me risulta che c'è un'assoluta impossibilità di contare su dati certi, attendibili ed irreprensibili dal punto di vista tecnico-economico, finanziario e delle scelte; in moltissime aree del nostro paese ci si trova, infatti, di fronte all'arbitrio nella scelta dei prezzi da parte dei progettisti e dei tecnici.

Voi comprenderete che a tutto ciò si collega molta parte degli atteggiamenti successivi; le sfasature a tutti note derivanti dal sistema del massimo ribasso dipendono dall'impossibilità di disporre oggi di prezzi tali da imporre agli interessati la necessaria correttezza tecnica.

Per quanto riguarda la progettazione e la direzione dei lavori, vorrei sapere quanti comuni oggi sono in grado di progettare ed eseguire le opere. Con molta superficialità in passato sono stati smantellati organi tecnici collaudati ed importanti, come il genio civile, che hanno scritto la storia dell'intervento tecnico nel nostro paese, senza prevedere un'adeguata sostituzione tecnica per supportare i soggetti appaltanti. Pertanto la progettazione e la realizzazione dei lavori viene quasi sempre affidata a liberi professionisti esterni alle amministrazioni comunali, che nella maggior parte dei casi si limitano ad effettuare un controllo che non può che essere superficiale, disattento e poco impegnato. Vorrei conoscere il pensiero dei nostri ospiti sulla situazione che ho ora descritto.

A mio avviso ritengo importanti non soltanto i grandi appalti, sui quali tutti puntano gli occhi, ma anche i piccoli lavori e le manutenzioni che rappresentano gran parte dell'impegno finanziario e per i quali vi è la possibilità di operare in deroga alle normali procedure.

Il sindaco di Roma ha avanzato la proposta - e mi pare che il comune di Roma nel regolamento relativo ai lavori

pubblici abbia previsto tale sistema - di considerare con maggiore percettività, anche rispetto alla disciplina europea, l'appalto dei lavori al di sotto dei 5 mila ECU. Su questo tipo di opere sarebbe interessante sapere qual è la possibilità per un comune di svolgere lavori in economia, quanti regolamenti comunali sono stati aggiornati (l'ANCI al riguardo dovrebbe effettuare una ricerca) e se in seguito all'entrata in vigore della legge n. 142 sono stati approntati tutti i regolamenti riguardanti i contratti, in particolare le opere pubbliche ed i lavori in economia. Tutto ciò al fine di dare ai due rami del Parlamento gli strumenti necessari per agire a ragion veduta e non varare norme che di fatto discriminino i vari tipi di lavori.

Mi chiedo, a questo proposito, se non sia il caso di emanare una normativa (regolamento comunale o legge), in relazione anche alla necessità di garantire la migliore conoscenza delle imprese che concorrono all'aggiudicazione di determinati lavori al di sotto di certe cifre, riguardante le imprese di fiducia degli enti locali. Il problema, ad esempio, della licitazione privata rispetto all'asta pubblica, sollevato dall'ANCI, non si porrebbe se la licitazione privata fosse rimasta tale. La licitazione privata, che secondo la legge dovrebbe consistere nella possibilità dell'ente appaltante di scegliere ed indicare le ditte di fiducia, avendo presentato progetti e prezzi ben definiti, anche per un malinteso senso dell'intervento della magistratura, attualmente si è trasformata di fatto in asta pubblica. La magistratura, infatti, nella stragrande maggioranza delle circoscrizioni (mi riferisco alla magistratura amministrativa e penale) ha costretto le amministrazioni non solo a non effettuare più una selezione a seconda del tipo di lavoro da eseguire, ma soprattutto ad operare in modo tale per cui di fatto per le licitazioni private sono invitati tutti coloro che ne fanno richiesta a meno che non sia possibile imputare ai soggetti interessati carenze di natura tecnica ed economica.

PRESIDENTE. Vorrei invitare il senatore Lombardi a porre le domande.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. Sto appunto formulando delle domande. Il discorso sull'albo delle imprese comunali ha un fine.

Gli enti locali, che svolgono sul territorio una funzione a tutto campo, debbono giustamente preoccuparsi anche dello sviluppo del territorio stesso. Si pone, quindi, anche un problema di salvaguardia dell'imprenditoria locale. Per le zone del Mezzogiorno soggette ad interventi straordinari una legge recente ha previsto obbligatoriamente che nel novero delle imprese partecipanti ad ogni gara sia compreso un certo numero di ditte locali. A mio avviso, altrettanto dovrebbe prevedersi per tutto il territorio nazionale, almeno per la stragrande maggioranza dei lavori.

PRESIDENTE. Insisto nell'invitare i colleghi alla massima stringatezza, ricordando loro che alle ore 11 è prevista una seconda audizione.

GIROLAMO TRIPODI. Abbiamo ascoltato molti dati interessanti sugli orientamenti degli enti locali. Debbo dire, però, di non aver inteso esprimere da parte di alcuno un chiaro giudizio sul problema delle concessioni, né ho capito se si ritenga che il sistema delle concessioni debba essere mantenuto. A Roma, per esempio, tra il 1987 ed il 1992, sono state aggiudicate in concessione – o si stanno per aggiudicare – il 47 per cento di tutte le opere da realizzare. Si tratta di un migliaio di miliardi, al quale si aggiunge una trattativa privata per un valore di 203 miliardi.

Il sindaco Carraro ha premesso che uno dei problemi maggiori è quello dell'abolizione delle leggi speciali che nella capitale, negli ultimi tempi, hanno avuto una notevole influenza, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture relative ad Italia '90. Indipendentemente dall'abolizione delle leggi speciali – su cui è necessario un accordo – vorrei sapere se

vi sia un generale consenso sulla necessità di giungere all'abolizione delle concessioni. Da parte dei rappresentanti dell'ANCI la questione è stata posta in modo molto confuso, ma credo che debba essere affrontata se vogliamo che il requisito della trasparenza sia assicurato anche nella fase della gestione delle opere. In proposito, vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti.

Non si è parlato del problema della progettazione né, in particolare, del progetto di massima. Vorrei sapere, infatti, se si ritenga quello del progetto di massima un metodo ancora valido, giacché si avverte l'esigenza di pervenire ad una soluzione diversa, quale quella del progetto esecutivo.

Il sindaco di Torino, dal canto suo, ha posto la questione dei subappalti. Mentre una direttiva comunitaria ha stabilito che i subappalti siano liberi, non abbiamo capito cosa significhi attribuire agli enti la facoltà di operare una scelta in questo settore. Peraltro, i subappalti rappresentano una realtà molto preoccupante ed uno dei maggiori veicoli di criminalità, soprattutto nelle zone dove essa è maggiormente diffusa.

GIOVANNA CATTANEO INCISA, Sindaco di Torino. È proprio quello che ho detto.

GIROLAMO TRIPODI. Tenuto conto della nostra realtà – questa è una domanda che rivolgo a tutti i rappresentanti degli enti locali – mi chiedo se si debba limitare l'espansione dei subappalti che sono, come dicevo, un veicolo di degenerazione.

È stata anche avanzata una proposta – che però non ho ben compreso – riguardante la possibilità di abolire l'attuale sistema della partecipazione di gruppi di imprese. Vorrei sapere se il sistema attuale debba essere mantenuto in quanto si verifica spesso che un raggruppamento venga escluso per poi aggiungersi in seguito a quello prescelto, secondo un meccanismo perverso, con il risultato che

l'impresa che non è stata aggiudicataria si accorpa successivamente. Si sono verificati molti episodi gravi, per esempio in occasione della realizzazione da parte dell'ENEL di una centrale a carbone a Gioia Tauro. Vorrei sapere se il sistema cui ho fatto cenno può essere modificato o addirittura abolito.

Un altro problema è quello della partecipazione delle imprese all'aggiudicazione. Sappiamo che spesso, attraverso vere e proprie « cordate », ovvero a seguito di condizionamenti e ricatti, si presentano alle gare poche imprese tra le quali l'ente interessato è costretto a scegliere per aggiudicare i lavori. Vorrei sapere dai rappresentanti degli enti locali se i comuni si siano trovati in qualche caso nella necessità di appaltare i lavori ad un solo partecipante, aspetto questo che, ai nostri fini, è molto importante conoscere.

Infine, per quanto riguarda il problema della trasparenza vi è un aspetto da chiarire: l'ANCI ha costituito una società di servizi che assegna, in base ad una propria scelta, la progettazione, oppure partecipa a gare per l'ottenimento di lavori da affidare successivamente ad altre imprese...

NICOLA MELIDEO, *Amministratore delegato della società Ancitel p.a.* Non è mai successo né succederà mai.

GIROLAMO TRIPODI. Le società di servizi, però, assegnano la progettazione e poi appaltano in base a proprie regole senza che l'ente venga più chiamato in causa, ricorrendo, quindi, alla trattativa privata. A ciò si aggiunge la questione dei subappalti. Vorrei sapere, dunque, come l'ANCI ritiene di risolvere tale questione.

Vorrei, infine, chiedere al sindaco di Roma ed ai rappresentanti degli altri comuni se sia possibile ottenere l'elenco delle imprese che in questi anni si sono aggiudicate appalti, sia a trattativa privata, sia ad offerta-prezzi, ovvero a concessione. Spesso, infatti, constatiamo che nell'ambito dei comuni operano sempre le stesse imprese. La questione è molto

importante. Non a caso le imprese coinvolte nei recenti scandali milanesi sono le stesse inquisite per i loschi affari di Reggio Calabria: questa realtà è estremamente preoccupante e ci deve far riflettere.

PRESIDENTE. Informo che l'onorevole De Paoli si è dovuto allontanare in quanto impegnato in una riunione dell'Ufficio di Presidenza della Camera.

GIOVANNA CATTANEO INCISA, *Sindaco di Torino*. Signor presidente, vorrei fare una breve precisazione in ordine alla questione dei subappalti. Oggi la pubblica amministrazione ha l'obbligo di concedere il subappalto; noi chiediamo invece che si preveda almeno la facoltà del ricorso a questo strumento. Se l'impresa ha tutti i requisiti richiesti dalla legge, l'ente locale non può far altro che concedere il subappalto.

ADRIANA VIGNERI. Vorrei rivolgere una domanda in particolare ai rappresentanti del comune di Venezia in quanto in quella città esiste una legislazione speciale che consente l'esecuzione di lavori pubblici mediante il sistema della concessione. Avendo ascoltato con estrema attenzione la relazione svolta dai rappresentanti del comune lagunare, prendo atto con piacere che non ci si intende avvalere del sistema della concessione, nonostante che la legislazione attuale consenta il ricorso a tale procedura. Ritengo pertanto che le prossime opere pubbliche che saranno realizzate nel comune di Venezia saranno assegnate senza ricorrere al sistema delle concessioni.

Si è affermato che il concessionario di servizi opererebbe come stazione appaltante: in pratica, chi bandisce le gare, ossia chi sceglie gli esecutori materiali dell'opera, è il concessionario e, quindi, ogni atto è a lui imputato e non all'ente concedente (in questo caso il comune), con la conseguenza che il regime giuridico cui debbono sottostare tali atti è quello previsto dal diritto privato e non

da quello pubblico. Se nella concessione si impone la regola che il concessionario, che opera come stazione appaltante, deve applicare la disciplina pubblicistica, pur essendo soggetto privato, si deve sapere che non esiste alcuna possibilità di far rispettare tale disciplina con gli strumenti propri del diritto amministrativo, che in questo caso sono gli unici efficaci. L'unica possibilità che ha il concedente, di fronte ad un concessionario che violasse le regole, è quello di liberarsi di quest'ultimo. In particolare, coloro che si ritenessero ingiustamente pretermessi da irregolari procedure, non potrebbero contestare (se non tramite complesse procedure) le modalità di assegnazione dell'opera. Alcuni giudici hanno sostenuto che il TAR è competente nel giudicare il concessionario che opera come stazione appaltante, mentre la stragrande maggioranza dei magistrati hanno rifiutato tale impostazione. Stando così le cose, operare come stazione appaltante significa che il concessionario svolge tutte le attività istruttorie, l'ente emana gli atti relativi alla aggiudicazione della gara, in modo che vi sia una effettiva tutela in caso di violazione delle regole.

ROBERTO GIUNTA. Il nostro Comitato è stato costituito in quanto, come rilevava il sindaco di Torino, l'incertezza, la contraddittorietà del diritto vigente, la vetustà di alcuni ordini esistenti (vedasi l'albo dei costruttori), i problemi di etica morale e politica hanno creato numerosi problemi a cui il Parlamento può e deve porre rimedio. Uno dei problemi evidenziati dal sindaco Carraro è che l'incertezza del diritto ingenera paura ed insicurezza negli amministratori pubblici.

Mi sembra che dalla esposizione fatta dai nostri ospiti siano emerse due diverse opinioni: da una parte quella dei sindaci e dall'altra quella dell'ANCI. Noi possiamo certamente intervenire con una legislazione di principi generali o con griglie di garanzie nelle varie fasi della progettazione e della realizzazione dell'opera. Il sindaco Carraro affermava che, se vi sono certezza finanziaria e corretta

progettazione esecutiva, il problema rimane quello di realizzare l'opera con la massima rapidità e sicurezza, rispettando i costi e i tempi previsti e realizzando una serie di controlli *a posteriori*. L'ANCI da parte sua suggerisce di porre delle griglie di garanzia nelle varie fasi dell'opera (progettazione, tipo di imprese e di appalto, realizzazione, eccetera), per cui, prima di affrontare nel merito la questione, sarebbe necessario sciogliere questo importante nodo.

FRANCESCO FORMENTI. Abbiamo discusso fino ad ora in ordine alla normativa sugli appalti, senza porre l'accento sul ruolo che dovrebbero svolgere le camere di commercio. Il bollettino delle opere edili pubblicato dalla camera di commercio non è stato nemmeno citato. Spesso e volentieri i piccoli comuni per le piccole opere fanno riferimento – al di là della normativa sugli appalti e sulla trasparenza – alle disposizioni che regolano il costo delle opere. Sappiamo che le camere di commercio, a seconda della provincia di appartenenza, danno una serie di valutazioni diverse sui costi delle opere. Si tratta di un problema che va affrontato perché non è giusto che esistano, tra le diverse province, discrepanze anche notevoli.

Penso che, per una migliore amministrazione degli appalti e delle opere pubbliche, occorra giungere alla conformità dei costi. Può darsi che per le grandi opere gli appalti vengano considerati in un'altra ottica, ma ciò non toglie che per le piccole opere – che sono certamente le più numerose e che più di tutte incidono sull'andamento complessivo del settore – le diverse amministrazioni, per lo stesso tipo di intervento, debbano sopportare costi diversi. Addirittura accade che la stessa impresa pratichi prezzi differenti in province diverse, anche se vicinissime.

Sarebbe opportuno, pertanto, nell'ambito del discorso generale sugli appalti, affrontare anche quelli sulle camere di commercio e sui costi di determinati servizi forniti dalle imprese per conto delle pubbliche amministrazioni; conside-

rare cioè la variabile dei bollettini delle opere edili. Tempo addietro esistevano sicuramente ragioni obiettive dei maggiori o minori costi. Penso che oggi tale discordanza non abbia più ragion d'essere, non foss'altro perché i prezzi soprattutto delle materie prime sono prefissati su tutto il territorio nazionale, ad eccezione - forse - dell'isola di Giannutri.

In sintesi, oltre a considerare le modalità di aggiudicazione degli appalti, occorrerà valutare anche le modalità di applicazione dei bollettini. Si tratta di un lavoro probabilmente lungo, ma ciò non toglie che bisognerà prima o poi cominciare a por mano ad una questione che finora non mi pare sia mai emersa. È un appello che rivolgo all'ANCI - e non certo ai singoli comuni che lavorano per conto proprio - affinché raccolga tutti i dati in merito e solleciti le varie camere di commercio ad operare in maniera uniforme.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Per quel che riguarda il versante degli appalti, mi sembra che ormai, dopo una quindicina di audizioni, si cominci a delineare un quadro assai chiaro anche perché uniformemente tracciato - e ciò è indice di una buona consonanza di valutazioni - delle indicazioni utili alle trasformazioni normative che il Comitato e non il ministro Merloni - e mi rivolgo al senatore Lombardi - metterà a punto.

Nell'ambito della problematica che stiamo affrontando esiste un aspetto sul quale forse i sindaci ed i rappresentanti dei comuni sono in grado di fornire indicazioni. È vero che molto spesso l'interruzione dei lavori dipende dall'opposizione di associazioni ambientaliste, comunque di associazioni di cittadini, ad opere - prescindendo in questo momento da un giudizio di valore - che non considerano rispondenti alla pubblica utilità.

Ritenete che questo sia un problema reale? Ritenete che la conferenza dei servizi - a favore della quale poc'anzi il sindaco Carraro ha spezzato una lancia - sia uno strumento idoneo, oppure pensate di poterne suggerire altri che, non a

posteriori ma preventivamente, consentano di instaurare una dialettica più efficace con i cittadini?

PRESIDENTE. Passiamo alle repliche dei nostri ospiti che prego, visto che siamo in ritardo sulla nostra tabella di marcia, di essere sintetici e di attenersi alle questioni poste dai colleghi.

Do pertanto la parola al dottor Benvenuti.

MAURIZIO BENVENUTI, *Componente il consiglio nazionale dell'ANCI*. Signor presidente, se mi consente e se ciò non crea particolari problemi allo svolgimento dei lavori del Comitato, visto che le domande poste sono piuttosto numerose, potremmo fornire in risposta una nota scritta.

PRESIDENTE. È senz'altro possibile, anche perché abbiamo seguito questo metodo per altre audizioni.

MAURIZIO BENVENUTI, *Componente il consiglio nazionale dell'ANCI*. Mi limiterò perciò a precisare che i comuni si sono impegnati - o almeno questo è il senso che abbiamo inteso dare al nostro lavoro - sia attraverso la revisione della propria regolamentazione (in tale direzione si muove l'intervento sui regolamenti e sugli statuti), sia attraverso la richiesta di modifica della normativa generale nel settore delle opere pubbliche, ad affrontare una questione che tocca delicatissimi problemi politici ed incide direttamente sulla vita delle amministrazioni. Per questo motivo non abbiamo nessuna intenzione di considerare secondario un problema che è invece di grandissima importanza.

Ci siamo sforzati di far comprendere che, accanto alle modifiche normative, si deve realizzare un insieme di condizioni di contorno che consentano di rendere davvero efficace una normativa rinnovata in materia di opere pubbliche. Non vedo, pertanto, una netta separazione fra i due aspetti, anche se è vero che esistono modi non coincidenti di affrontare la questione:

una certa interpretazione può puntare di più sulla responsabilità dell'amministrazione e un'altra sulla cogenza delle normative, ma ciò non significa che esista una netta contrapposizione.

Non v'è dubbio che, se non si risolvono alcuni problemi che stanno a fianco o a monte – collochiamoli pure dove vogliamo – della realizzazione concreta dell'opera pubblica, non si riuscirà a modificare la situazione attuale che dipende principalmente da tre aspetti, che richiamo brevemente perché ad essi si è fatto cenno nel corso del dibattito. Mi riferisco, in primo luogo, alle certezze finanziarie, che è questione fondamentale; in secondo luogo al problema della semplificazione e dello snellimento delle procedure – visto che l'emergenza nasce anche dalla loro complessità – che impongono troppi atti amministrativi e burocratici che non rappresentano di per sé garanzia di trasparenza e correttezza; e da ultimo al chiarimento di alcune materie molto importanti, quale quella della disciplina degli espropri, tema che non è stato affrontato ma che ha, ed ha avuto in passato, grande rilievo in assenza di una normativa per la determinazione delle indennità di esproprio, dopo le note sentenze della Corte costituzionale.

Vi è, quindi, il bisogno di operare su un duplice terreno: da un lato, la determinazione di nuove condizioni del contesto e, dall'altro lato, l'approvazione di nuove normative per lo svolgimento delle gare d'appalto e l'esecuzione delle opere pubbliche.

Per quanto riguarda i comuni, desidero segnalare lo sforzo che si sta compiendo per definire autonomamente nuove regole, sia in via generale con gli statuti, sia con i regolamenti. Tale realtà è stata evidenziata in particolare nel convegno sui regolamenti, organizzato dall'ANCI a Montecatini nel mese di maggio. È importante, quindi, che venga compiuta un'azione a più livelli, poiché non si può disciplinare tutto per legge e vi è la necessità di un intervento capillare in tutte le realtà locali.

Per quanto riguarda altre considerazioni, abbiamo preso nota delle osservazioni dei parlamentari cui forniremo risposta attraverso una nota scritta.

NICOLA MELIDEO, *Amministratore delegato della società Ancitel p.a.* Intervengo soltanto per una breve considerazione di tipo tecnico: l'albo nazionale dei costruttori, cui si è accennato in questa sede, è un reperto archeologico dal punto di vista tecnico. Per fare un paragone indicativo, è come se il Comitato paritetico che ci sta ascoltando lavorasse senza una macchina fotocopiatrice! Il suggerimento più banale, che qualsiasi tecnico dotato di buon senso darebbe, è quello di integrare l'albo nazionale dei costruttori nel registro delle ditte delle camere di commercio: si tratta di un'operazione di correttezza e trasparenza di cui il paese ha bisogno. In tal modo, si potrebbe ottenere la contestualità di tutte le informazioni sull'impresa: le scatole vuote non avrebbero più modo di nascondersi, dato che risulterebbero i bilanci, il numero dei dipendenti, gli amministratori, la documentazione antimafia. Occorrerebbe solo aggiungere un'informazione relativa all'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori per un determinato importo.

La realizzazione di quanto ho indicato non costerebbe nulla: un costo vero si dovrebbe sostenere per eliminare le *lobby* che gestiscono l'albo nazionale dei costruttori come un *sancta sanctorum*. Lo posso affermare perché ho studiato il fenomeno, anche se non sono un costruttore: è una realtà sconsigliata per il paese che si vada ancora avanti con questo librone, aggiornato non si sa quando, né da chi, né con quali procedure!

Il registro nazionale delle imprese delle camere di commercio rappresenta un'opportunità da utilizzare: si possono eventualmente invitare le camere di commercio a lavorare meglio e a far costare meno il servizio, ma è assurdo non servirsene! Chiedo scusa, infine, per la mia animosità.

FRANCO CARRARO, *Sindaco di Roma*. Risponderò alle osservazioni dei parla-

mentari nel modo più rapido possibile. Per quanto riguarda i prezzari e i tariffari, di cui dispongono diversi comuni, ritengo che l'ANCI potrebbe compiere uno sforzo per fissare un tariffario a livello nazionale, che preveda anche le possibilità di deroghe ed eccezioni, nonché il loro importo.

In tema di progettazione, proponiamo che i progettisti comunali ricevano qualche riconoscimento: un'amministrazione pubblica decade dal punto di vista tecnico, se coloro che si occupano della progettazione in qualità di dipendenti comunali guadagnano due milioni al mese, quando un'attività analoga dei professionisti costa centinaia di milioni. Occorre, quindi, prevedere incentivi per non depauperare le amministrazioni pubbliche: la considerazione assume particolare rilevanza proprio perché dobbiamo passare ormai a progetti esecutivi per avere certezze.

La collega di Torino, che ha già accennato al problema, preciserà meglio l'argomento per il quale, se partecipano alle gare raggruppamenti di imprese, una di esse non può giocare con due maglie, per utilizzare un linguaggio sportivo.

Per quanto concerne la richiesta dell'elenco di coloro che hanno effettuato i lavori per il comune di Roma, ritengo che potremo fornirlo in pochi giorni. Con riferimento alle concessioni, devo affermare di essere francamente contrario alla loro eliminazione. Nel comune di Roma, per esempio, le risorse a disposizione non sono sufficienti, per cui se qualcuno si offre di realizzare un centro congressi a costo zero per l'amministrazione, in cambio della gestione per venti-trenta anni, è giusto che possa compiere l'opera. È importante, però, come ha osservato un rappresentante dell'ANCI in questa sede, che la concessione non comporti l'assenza di una gara: se si stabilisce che una determinata opera viene realizzata in concessione, bisogna comunque bandire la gara. Se qualcuno ha avuto l'idea di realizzare un'opera in concessione, non per questo avrà l'esclusiva per quell'opera: collegare lo strumento della conces-

sione ad un'assenza della gara sarebbe un errore, mentre la concessione come strumento di collaborazione fra pubblico e privato è estremamente moderna se pone tutti, a livello nazionale e internazionale, in condizione di competere.

Naturalmente, a nome del comune di Roma, ho richiesto alcuni principi fissi, sulla base dei quali ciascun comune si può regolare poi come preferisce: d'altro canto, si tratta dello spirito della legge n. 142 del 1990 e della previsione di statuti e regolamenti. Sono necessari pochi principi. La storia dei lavori pubblici nel nostro paese, d'altro canto, dimostra che un numero maggiore di timbri corrisponde ad una minore trasparenza. Rispondendo all'onorevole Formenti, devo osservare che quando il medesimo lavoro è costato una certa cifra in un comune ed il doppio o il triplo in un altro comune, il fatto che ci siano tanti timbri non esime da un'azione di responsabilità che spesso deve essere condotta *a posteriori*: in tal caso, meno timbri ci sono, più è facile identificare le responsabilità.

Rispondendo all'onorevole Mattioli, devo notare che è necessario avere o la conferenza dei servizi o tempi certi delle risposte. Non si può più consentire che un organismo tenga nel cassetto una determinata pratica senza rispondere in senso affermativo o negativo. La conferenza dei servizi non comporta l'obbligatoria esecuzione di un'opera, dato che basta il diniego di soltanto uno dei partecipanti per bloccare i lavori: è importante però che ci sia chi si assume la responsabilità di dire sì oppure no. Quando non si risponde, si può anche pensare che ciò avviene per codardia, oppure perché si aspetta qualche tipo di sollecitazione per fornire una risposta positiva, il che non è accettabile!

Anche per i cittadini, le norme che prevedono tempi rapidi rappresentano una garanzia. Tuttavia, per esempio, la previsione della pubblicazione di tutti i bandi di gara sui giornali comporta spese molto alte per una città come Roma: vi sarebbero altri sistemi di comunicazione, come la pubblicazione, per esempio per

trenta giorni, in un albo comunale o circoscrizionale, della notizia di determinati lavori che si devono realizzare. La trasparenza nella comunicazione è importante, in particolare con i tempi che corrono, per migliorare il rapporto istituzioni-cittadini e per evitare sorprese *a posteriori*. Si tratta però di qualcosa di differente: spesso, ripeto, a fronte della mancata risposta di un determinato organismo vi è non il desiderio di consultare il cittadino, ma la codardia che non consente di rispondere negativamente, oppure la tendenza a ricevere sollecitazioni, lecite o meno.

ARMANDO FAVARETTO, *Assessore al bilancio, ai contratti e ai tributi del comune di Venezia*. Cercherò di fornire rapide risposte alle domande dei parlamentari. Per quanto riguarda il tema delle concessioni in presenza di una legislazione speciale, come quella vigente per la città di Venezia, devo precisare che il nostro comune aveva richiesto, come assoluta esigenza, l'inserimento dell'istituto della concessione nell'ambito della legge n. 360 per Venezia. Comunque, nel documento che abbiamo presentato, sosteniamo che l'unico tipo di concessione praticabile, in relazione alla complessità dei problemi collegati alla gestione delle opere pubbliche in una città particolare come Venezia, è la concessione di servizi, affidata naturalmente in regime pubblico, e non privatistico. La risposta è comunque contenuta nel documento che abbiamo inviato.

Un'altra risposta che intendo dare riguarda i subappalti. Si tratta di un tema che qui è stato evidenziato e che a mio avviso avrebbe bisogno di ulteriori precisazioni. Del resto, lo stesso sindaco di Torino ha ritenuto opportuno svolgere sulla materia alcune considerazioni nel corso del suo intervento.

Noi concediamo i subappalti soltanto su opere specialistiche, e dopo un'apposita delibera della giunta. In altre parole, la concessione non è automatica; non ci

limitiamo cioè ad una presa d'atto delle comunicazioni fornite dalle imprese esecutrici dei lavori.

In ogni caso, si tratta di una materia che necessita di un preciso indirizzo, che consenta all'amministrazione di esercitare un potere discrezionale maggiore di quello attuale che prevede il ricorso ad un regolamento interno, peraltro censurabile in sedi diverse, con un conseguente suo depotenziamento.

Un altro aspetto che ritengo opportuno sottolineare in questa sede attiene alla riforma — che noi auspichiamo — del meccanismo di iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, introducendo criteri di selettività e di rigore negli accertamenti delle capacità imprenditoriali delle singole imprese, della loro affidabilità, soprattutto a tutela degli interessi della pubblica amministrazione e probabilmente anche a tutela degli interessi delle stesse imprese.

Rispondendo al senatore Lombardi, non saprei dire se sia effettivamente agevole configurare un prezzario generale. Questo lo dico perché a me pare che le varie realtà del nostro paese evidenzino esigenze e costi diversi. Per quanto riguarda il nostro centro storico, è impensabile realizzare opere con costi analoghi a quelli per una città di terraferma (diversi sono infatti i mezzi di trasporto e variegata le condizioni in cui si opera).

Ciò detto, ritengo che ci si debba rifare ai capitoli speciali dei singoli comuni per individuare i limiti di oscillazione dei prezzi per le singole categorie di opere.

Se è abbastanza facile arrivare ad una razionalizzazione e poi ad una gestione delle procedure nelle grandi città, credo che sia opportuno porsi il problema soprattutto dei piccoli comuni, dove esistono apparati tecnici diciamo meno « forti » di quelli delle grandi città. A Venezia abbiamo, per esempio, dieci ripartizioni dei lavori pubblici nel centro storico e dieci nella città di terraferma. Viceversa, nei piccoli comuni molto spesso è presente soltanto un geometra, che fa un po' tutto. È vero che i lavori

eseguiti dai piccoli comuni hanno normalmente una valenza economica assai limitata, ma è altrettanto vero che essi sono più esposti al rischio di essere condizionati dal capitolato e dal progetto elaborato da una certa impresa.

Probabilmente si dovrebbe ipotizzare una specie di sportello di supporto a livello regionale, che consenta di fornire un aiuto a quelle strutture che ne hanno bisogno. Del resto, anche a seguito delle ultime normative sulla finanza locale, qualche piccolo comune potrebbe ritrovarsi con soltanto due dipendenti e nell'impossibilità di praticare un *turnover*, a seguito di un massiccio esodo del personale prima del blocco dei pensionamenti. Da qui l'esigenza di riflettere su questo aspetto, anche al fine di predisporre opportuni interventi legislativi.

Rispondendo all'onorevole Mattioli, debbo dire che noi stiamo tuttora sperimentando la conferenza dei servizi, non solo con riferimento alle opere pubbliche ma anche ad interventi di carattere edilizio. È uno strumento sicuramente agile, ma ha ragione il sindaco di Roma Carraro nell'evidenziare alcuni meccanismi che ne possono frenare l'attività.

Ritengo peraltro che sia superabile l'eventuale obiezione dei cittadini rispetto alla realizzazione di opere pubbliche. Nel comune di Venezia ci troviamo in una particolare situazione. La progettazione deve essere veramente tale; in altre parole il progetto deve risultare completo in tutti i suoi aspetti. Invece, molto spesso manca la valutazione di impatto ambientale, che è l'elemento in riferimento al quale giustamente i cittadini evidenziano lacune e contraddizioni, rispetto ad una procedura che proviene dall'«alto» e che non tiene conto di elementi ritenuti prioritari e comunque necessari alla valutazione di un progetto esecutivo.

Nel condividere le osservazioni che sono state fatte su quest'argomento, aggiungo che sarebbe opportuno che i regolamenti attuativi dei comuni tenessero conto delle esigenze qui prospettate.

GIOVANNA CATTANEO INCISA, *Sindaco di Torino*. Cercherò di essere molto rapida nel rispondere alle domande che sono state fatte, anche perché mi riservo di inviare risposte scritte per gli aspetti più complessi.

Per quanto riguarda i prezzi, a Torino abbiamo un elenco-prezzi che viene aggiornato ogni due anni e in progetto c'è anche un nostro collegamento con la camera di commercio.

In ordine alle concessioni, condivido quanto ha detto il sindaco Carraro. Del resto, secondo quanto previsto da una normativa CEE, le concessioni per opere di un valore superiore ai 7 miliardi e mezzo debbono avvenire per gara. Ritengo che sia utile mantenere l'istituto della concessione, così come è attualmente configurato.

Quanto al tema dei subappalti, credo di essere stata sufficientemente chiara nel mio precedente intervento circa la richiesta di prevedere la facoltà e non l'obbligo di ricorrere, comunque e sempre, allo strumento del subappalto, anche in presenza di piccole imprese che, pur in possesso dei requisiti previsti dalla legge, non sembrano del tutto «convincenti».

All'onorevole Mattioli voglio dire che da noi i progetti vengono comunque esaminati dalla circoscrizione. Quest'ultima ha un mese di tempo per esprimere il proprio parere: ha cioè il tempo sufficiente per vagliarli nei diversi aspetti. Questo vale per i progetti più importanti, ma anche per quelli che, seppur non rilevanti dal punto di vista economico, sono da noi ritenuti suscettibili di produrre un grosso impatto a livello circoscrizionale. A volte può capitare che, nonostante il parere favorevole della circoscrizione, gruppi di cittadini insorgano per diversi motivi. Ma del resto è assai difficile riuscire a tener conto di tutte le esigenze e a risolvere tutti i problemi. È difficile evitarli tutti; non si può fare un referendum su ogni progetto. L'amministrazione deve avere una visione più larga, soprattutto nei casi maggiormente importanti. Comunque, siamo presenti

nelle circoscrizioni, dove i nostri tecnici discutono dei progetti.

Non credo di dover aggiungere altro, per il momento, e mi riservo di inviare per iscritto le risposte ai quesiti posti, soprattutto a quelli avanzati dall'onorevole Lombardo.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI e dei comuni di Roma, Venezia e Torino per la partecipazione a quest'audizione, per il contributo che ci hanno offerto e per le integrazioni che faranno pervenire.

L'indagine in corso sta per avviarsi alla conclusione e successivamente le Commissioni di merito vaglieranno le ipotesi di modifica sulla legislazione in materia di appalti che emergeranno dai nostri lavori. In mancanza di un'ulteriore consultazione, ci impegniamo a far pervenire tempestivamente ai comuni ed all'ANCI le ipotesi di riforma, in modo tale da poter ricevere eventuali ulteriori suggerimenti e quindi procedere in sintonia alla riforma che ci apprestiamo ad effettuare.

Audizione di rappresentanti dell'UPI e della provincia di Reggio Calabria.

PRESIDENTE. Proseguiamo la nostra indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche con l'audizione dei rappresentanti dell'UPI e della provincia di Reggio Calabria, che ringrazio per la loro presenza. Devo segnalare che i rappresentanti delle province di Bologna, Avellino e Genova, che pur erano stati invitati, non hanno garantito la loro partecipazione alla seduta odierna; da parte della provincia di Genova è stata fatta pervenire una documentazione.

Come i nostri ospiti sanno, abbiamo inviato un questionario per illustrare l'obiettivo del Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva, che è quello di giungere ad una riforma della legislazione sugli appalti. Alla luce di tale obiettivo sono state previste alcune audizioni, che stanno per concludersi.

Do quindi la parola al rappresentante dell'UPI, invitandolo ad illustrare sinteticamente le proposte che intende avanzare per una eventuale riforma, sulla base della sua esperienza e degli elementi di cui è in possesso, rinviando le questioni di dettaglio sia alla relazione scritta sia al momento della replica alle domande che i membri del Comitato porranno.

ANIELLO VISONE, Esperto dell'UPI. Quale esperto dell'UPI mi occupo in modo particolare della materia oggetto dell'indagine, della quale sono cultore. Ho ricevuto il questionario soltanto pochi giorni fa, per cui non ho potuto predisporre una memoria e rispondere ai tanti quesiti formulati.

Da un esame fugace del questionario medesimo balza subito in evidenza il punto relativo all'attuazione della normativa vigente. Mi soffermerò su tre temi specifici, riservandomi di replicare ai quesiti che verranno posti dagli onorevoli parlamentari.

Il primo riguarda lo stato d'attuazione della normativa in vigore e l'indicazione delle disposizioni di più difficile applicazione sul piano amministrativo, nonché delle eventuali modifiche ritenute necessarie. Il discorso è molto vasto ed occorrerebbe elaborare una risposta scritta in merito, per cercare di essere più precisi.

Uno dei quesiti che ci sono stati posti riguarda lo stato di attuazione dell'articolo 14 della legge n. 203 del 1991. Tale articolo prevede le unità specializzate regionali e il collegio di ispettori. Per la verità, stando alla mia esperienza, fino ad oggi non ho notizia di alcuna richiesta da parte del prefetto, né mi risulta che altri colleghi di altre amministrazioni provinciali, ma anche comunali, i quali fanno ugualmente riferimento a me (con i colleghi abitualmente ci scambiamo cortesie e consigli) abbiano ricevuto richieste di indagine su procedure di gara. Si ha notizia soltanto di qualche lettera di commissari, nella quale sostanzialmente si raccomanda di fare attenzione per quanto riguarda un certo appalto, perché l'aggiudicatario è parente di un certo

signore, il quale è inquisito e si chiede poi il parere dell'ente sull'argomento. Ovviamente a queste lettere riservate raramente viene data risposta.

Per quanto riguarda le unità specializzate regionali, nell'ambito delle quali è previsto il collegio degli ispettori, mi sembra che in qualche regione sia stato compilato un elenco di funzionari che potrebbero eventualmente far parte di tale collegio di ispettori per le procedure di gara, ma, ripeto, i controlli non sono stati mai attivati, per lo meno a me non risulta che lo siano stati, nemmeno da parte del prefetto.

Noi siamo tenuti ad inviare al prefetto tutte le deliberazioni relative agli appalti, nel momento in cui vengono pubblicate all'albo pretorio; pertanto, per quanto ci riguarda, mandiamo sempre puntualmente al prefetto copia di tale tipo di deliberazioni e, per la verità, non abbiamo quasi mai avuto riscontri su qualche provvedimento adottato, ovviamente su un piano generale, non in riferimento a qualche caso specifico.

Inoltre, alcune regioni si stanno attivando per costituire commissioni che possano fornire consigli e suggerimenti sulle procedure, per quanto riguarda i lavori e le forniture della regione medesima, non degli altri enti locali. In qualche proposta di legge, come nel caso della regione Campania, è stato anche aggiunto un articolo nel quale è stabilito che anche gli enti locali possono chiedere alla commissione di studio sulla trasparenza notizie e, se del caso, interventi; mi pare, però, che fino ad oggi interventi non siano stati attuati. Anche la regione Calabria sta esaminando una proposta come quella della regione Campania.

Passiamo ora all'attuazione del comma 2 dell'articolo 51 della legge n. 142 del 1990, riguardante la responsabilità dei dirigenti degli enti locali. La legge n. 142 citata fa obbligo agli enti di approvare lo statuto e, ovviamente, tutti o quasi tutti gli enti hanno adempiuto a tale obbligo, perché, in caso contrario, è previsto lo scioglimento del consiglio stesso. Ritengo che, se non fosse stata

prevista quella sanzione, gli enti non avrebbero, come al solito, dato corso a tale adempimento indispensabile, indicato dallo statuto, vale a dire dalla carta costituzionale dell'ente.

L'articolo 58 della legge n. 142 fa riferimento al regolamento per la disciplina dei contratti ed a quello di contabilità. A mio avviso, se prima non si adotta un regolamento che disciplini i contratti - e mi risulta che moltissimi enti non lo hanno ancor fatto - non si può parlare di responsabilità dei dirigenti degli enti locali. Il comma 3 dell'articolo 51 stabilisce in modo specifico che spetta ai dirigenti la presidenza delle commissioni dei concorsi e di quelle aggiudicatrici delle gare di appalto, il comma 2 invece si riferisce alla gestione nel senso che il consiglio comunale programma, ma le responsabilità di gestione sono affidate ai funzionari.

Come componente del comitato di controllo di Salerno, ho cercato di far emanare da questo comitato non una diffida, ma un invito agli enti ad approvare tali regolamenti, anche se non è prevista una sanzione. È evidente che, soprattutto per le gare d'appalto, una volta approvato il regolamento in questione, la trasparenza famosa e tanto ricercata emergerebbe subito, perché in esso occorrerebbe inserire le norme anche sulla responsabilità dei dirigenti. Mentre questi ultimi, per la verità, già presiedono le commissioni aggiudicatrici delle gare di appalto, non sono ancora articolate bene le responsabilità e i comportamenti da tenere.

Il consiglio che sommamente mi permetto di offrire al Comitato paritetico è di intervenire, se possibile, presso gli enti in modo che possano adottare presto il regolamento dei contratti. Gli enti locali di Reggio Calabria non l'hanno ancora fatto.

GIROLAMO TRIPODI. Hanno avuto altri problemi a cui pensare!

ANIELLO VISIONE, *Esperto dell'UPI*. Si è trattato soltanto di un esempio. Posso

aggiungere che nella provincia di Salerno soltanto il 60-70 per cento dei 158 enti hanno approvato il regolamento. Per altro, lo hanno fatto perché io stesso ho inviato ai colleghi copia delle bozze che avevo predisposto, essendo alquanto esperto in materia, fornendo qualche consiglio ai colleghi stessi ed informandoli che l'approvazione di tali regolamenti li avrebbe garantiti in misura maggiore.

Passiamo ora ai quesiti riguardanti la legge 7 agosto 1990 n. 241. Tutti conosciamo le conseguenze che tale legge ha portato e porta tutt'ora. Si tratta senz'altro di una legge fatta bene, che deve essere applicata e soprattutto coordinata.

Per quanto riguarda gli altri quesiti contenuti nel questionario, a proposito delle procedure, non so se si possa scendere nei particolari, valutando se il ricorso alla concessione sia un fatto positivo o meno. Eventualmente, potremmo anche affrontare il discorso relativo al sistema di gara consigliabile.

Tutti sappiamo dove è il marcio: gli enti in linea di massima non fanno i progetti esecutivi. Il marcio sta tutto lì. Se si realizza un progetto esecutivo, gli enti debbono convincersi che esso deve essere puntualmente eseguito, ma occorre che si tratti di un progetto veramente esecutivo. Questo significa che, dovendo costruire un edificio scolastico, innanzitutto occorre esaminare il suolo sul quale esso va costruito, effettuando indagini geognostiche per verificare se nel sottosuolo vi siano caverne e se sia possibile costruirvi l'immobile. Queste indagini sono prescritte da un decreto del 1978, ma ancora molti enti non adempiono a tale obbligo. Una volta effettuata l'indagine geognostica, occorre predisporre il progetto esecutivo, il che significa prevedere anche la serratura della porta e il relativo costo. In queste condizioni possiamo adottare un solo sistema di gara, che è quello del massimo ribasso, una volta previsto con esattezza che per realizzare quell'edificio è necessaria una determinata cifra. In altre parole, occorre prevedere tutto. Evitiamo quindi le perizie di variante, che costituiscono un

punto dolente del problema! Noi esperti lo stiamo predicando non da oggi!

La mancanza di trasparenza comincia nella fase successiva all'appalto. Infatti, le procedure previste per la definizione del contratto sono, *grosso modo*, adeguate. Dopo la stipula del contratto vi è invece la possibilità di connivenze tra tecnici e coloro che devono procedere all'approvazione delle perizie di variante.

Resto a disposizione delle Commissioni per ogni eventuale chiarimento relativo a particolari questioni.

MARIO GALLETTA, *Presidente f.f. della provincia di Reggio Calabria*. Desidero premettere che sono presidente facente funzioni della provincia di Reggio Calabria da circa un mese.

Nel mese di luglio, il mio predecessore, dottor Lipari, avendo ricevuto il questionario, ha provveduto immediatamente alla costituzione di una commissione, composta da valenti funzionari, con il compito di fornire le risposte richieste. Inoltre, la I e la II commissione della provincia, essendosi più volte riunite a tale fine, hanno definitivamente compilato queste risposte, contenute in un documento che recita in premessa: « La I e la II commissione di questo ente hanno proceduto all'esame dei questionari relativi all'indagine avviata da codesto Comitato. Dopo ampia discussione, alla luce delle esperienze maturate, sono emerse le indicazioni contenute nell'allegato verbale. Le risposte al questionario sono state fornite in maniera sintetica punto per punto. Peraltro, come si rileva dagli atti allegati, questa amministrazione non ha grossa esperienza in materia di applicazione della normativa comunitaria e, pertanto, le risposte ai quesiti specifici sono state fornite alla luce della limitata esperienza acquisita ».

Desidero tuttavia fare presente che mi hanno accompagnato in questa sede due validi funzionari, esperti della materia, che possono fornire precise risposte al Comitato.

PRESIDENTE. Desidero rilevare che il Comitato non ha ricevuto alcun docu-

mento dell'UPI. Pertanto, per quanto specificamente riguarda alcune questioni, tra le quali quelle dei collaudi e dei controlli, chiedo che ci venga trasmesso un documento contenente un'esposizione organica delle proposte dell'ente.

Passiamo ora alle domande dei colleghi.

GIROLAMO TRIPODI. Sono d'accordo circa l'opportunità che le nostre domande ricevano dai rappresentanti dell'UPI una risposta più ricca.

In particolare, sono interessato all'acquisizione di risposte relativamente ai problemi dell'abolizione della trattativa privata, dei subappalti e delle concessioni, soprattutto in riferimento alla situazione del Mezzogiorno e delle regioni Campania e Calabria.

Vorremmo conoscere l'opinione dell'UPI circa la possibilità di adottare soluzioni che impediscano che le opere pubbliche vengano nel Sud d'Italia prevalentemente gestite dalla mafia o da imprese ad essa collegate, attraverso la pratica della corruzione e di altre pressioni illecite.

Per quanto riguarda Reggio Calabria, pur ritenendo importante la presenza in questa sede del presidente facente funzioni della provincia e di due funzionari della stessa, desidero rilevare che il solo fatto che siano stati recentemente destituiti numerosi amministratori provinciali basta a dimostrare come da questa città non possano giungerci molti contributi ed anzi sarebbe auspicabile che la situazione in essa esistente venisse descritta con accenti autocritici.

Desidero domandare ai rappresentanti della provincia di Reggio Calabria se ritengano che si possa ancora fare ricorso ad incarichi di progettazione prima che venga deliberato il finanziamento dell'opera da realizzare. È infatti avvenuto a Reggio Calabria che ad una società di ingegneria è stata affidata una progettazione di opere del valore di tre miliardi in mancanza di ogni preventivo programma di finanziamento, tanto è vero che alla fine l'intervento non è stato

realizzato. Non so se l'amministrazione abbia in quell'occasione erogato o meno somme rivelatesi inutili.

MARIO GALLETTA, *Presidente f.f. della provincia di Reggio Calabria*. Tengo a precisare che si trattava della precedente amministrazione.

GIROLAMO TRIPODI. Certo, si tratta di un episodio molto grave avvenuto mentre era in carica la precedente amministrazione.

Desidero sapere se, partendo da un'esperienza di questo tipo, non si ritenga necessario porre mano a misure che eliminino la possibilità di incarichi attribuiti in forma clientelare ed affaristica, che costituiscono un elemento di inquinamento, di spreco e di degenerazione della gestione dell'ente provincia.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. La reticenza ad accettare l'invito a riferire nel corso di questa indagine parlamentare da parte dei rappresentanti dell'UPI è preoccupante. Forse essa è anche dovuta – dobbiamo rivolgere a noi stessi questa domanda – ad un modo sbagliato di porre il problema, che, stando anche alle affermazioni dei rappresentanti dell'UPI oggi intervenuti, può apparire mirato soprattutto a venire a conoscenza delle malefatte che non ...

PRESIDENTE. Poiché abbiamo predisposto noi il questionario, si tratta di un'impressione sbagliata, tanto è vero che finora tutti hanno aderito al nostro invito e le prime *défaillance* si sono verificate solo oggi con i comuni e le province.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. Ma essendo i comuni e le province i più coinvolti dal discredito generale, si tratta di un problema giustificato, che andrebbe puntualizzato. I lavori del Comitato di indagine sono finalizzati ad ottenere notizie in previsione di una nuova normativa sugli appalti e sui lavori pubblici. Questo è il nostro compito, questo il nostro scopo. Tutti coloro che finora

hanno partecipato alle audizioni e che lo faranno in seguito, pertanto, dovrebbero tenere presente tale scopo fondamentale mirato a cercare di razionalizzare, a rendere efficiente il sistema, ad evitare sprechi e ad intervenire sulla questione morale degli appalti pubblici. Quest'ultimo è un aspetto non secondario derivante dalla situazione di incertezza della normativa e dai comportamenti che ne conseguono.

Chiediamo all'UPI ed alle province, come agli altri, il loro punto di vista e la loro esperienza peculiare sul tipo di opere e di interventi normalmente effettuati a livello di provincia nel settore dei pubblici appalti o in quello dell'acquisizione di beni e servizi; vorremmo sapere, inoltre, quali siano tutti i punti deboli ed i loro consigli e suggerimenti su come orientarsi relativamente alla normativa che dovrà essere predisposta. Abbiamo già affrontato la questione con i comuni: il ministro dei lavori pubblici ha annunciato (e reiterato tale intenzione) di voler presentare una proposta di legge sugli appalti pubblici entro la fine dell'anno. Dobbiamo essere pronti ad affrontare tale materia consapevoli dei problemi esistenti, trattandosi di un settore complesso se è vero, come è vero, che sono 130 anni che i lavori pubblici si svolgono secondo una normativa che è stata modificata poco e, forse, in peggio.

ANIELLO VISONE, *Esperto dell'UPI*.
Perfetto!

ENZO MARIO NINO LOMBARDI.
Dobbiamo cercare di riordinare la materia eliminando i passaggi equivoci dal punto di vista morale che danno origine, soprattutto, a disfunzione, inefficienza, mancanza di risultati finali e sperpero di denaro pubblico. Vi sono varie forme di sperperi; talvolta volontari o dovuti a ritardi, pastoie burocratiche, inefficienze e sprechi di ogni genere. In che modo, secondo voi, possiamo raggiungere questo obiettivo?

Relativamente alle progettazioni abbiamo indicato la questione dei prezzi;

non ne esiste uno solo attendibile nel nostro paese. Nella maggioranza dei casi – diciamo chiaramente – laddove i prezzi esistono sono frutto della collaborazione con le associazioni degli imprenditori, con le quali vengono elaborati. Per le amministrazioni vi è la difficoltà di imporre tali prezzi poiché quelli pubblici, che potrebbero dare una garanzia, sono difficilmente reperibili e non esiste, da questo punto di vista, un'autorità in grado di offrire tutela alcuna. Vi sono, pertanto, progettazioni che non solo soffrono di carenze tecniche, ma che non appaiono attendibili sotto il profilo dei costi e che possono innescare una serie di procedimenti che si riverberano sugli appalti qualsiasi sia il sistema prescelto. È quanto sta a monte che determina l'irritualità o l'irregolarità tecnica, amministrativa e talvolta, anche l'illiceità di tali procedure.

Gli enti trovano difficoltà ad assicurare la progettazione e la direzione dei lavori in modo appropriato sia per carenze strutturali degli enti stessi, sia per l'impossibilità, sulla base della normativa attuale, di garantire che progettisti e tecnici direttori dei lavori abbiano reale capacità professionale e possano essere soggetti a strumenti di controllo amministrativo e tecnico adeguati.

Vi è poi il problema dei regolamenti. Mi chiedo se a tale scopo non sia il caso di invitare alcuni comitati di controllo, di livello sia regionale sia comunale, per disporre di una casistica dei dati che maggiormente emergono nella prassi. Ascoltando il rappresentante dell'UPI ho pensato che potrebbe essere illuminante raccogliere qualche esperienza pratica di comitati di controllo i quali, peraltro, come punti di osservazione per comuni grandi e piccoli, dispongono di una vasta gamma di esperienze e sono in grado di fornire utili suggerimenti e consigli. In che modo possiamo aiutare a risolvere, inoltre, il problema dei regolamenti inattuati ed obbligatori?

Per quanto riguarda le imprese di fiducia, oltre al problema, oramai annoso, di un albo dei costruttori a livello nazio-

nale, occorre definire in che modo i comuni, gli enti e le stazioni appaltanti possano regolamentare la scelta del contraente, anche attraverso la conoscenza delle ditte che si invitano. Ciò, ferma restando la possibilità e la necessità di tenere adeguatamente presente il criterio della concorrenzialità, oggi non più solo a livello nazionale ma anche europeo, garantendo al tempo stesso sia l'esigenza di trasparenza e concorrenzialità, sia un'adeguata partecipazione di ditte conosciute, in particolare quelle locali (se non altro per aiutare le autonomie locali delle singole zone).

È chiaro che anche i metodi di gara rappresentano un problema tecnico e che nessun metodo di gara è in grado di fornire la garanzia della trasparenza. Potremmo introdurre tutti i marchingegni che vogliamo, ma una cosa è certa: quanto più sono « arzigogolati », tanto più è possibile trovare la via per inserire elementi turbativi della gara.

Un altro problema che intendevo sollevare, oltre a quello delle perizie di variante che sono più pericolose di quelle suppletive...

ANIELLO VISONE, *Esperto dell'UPI*. È logico.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. ... perché la perizia suppletiva costituisce un'esigenza ulteriore a completamento, mentre la perizia di variante presuppone sempre una scarsa attenzione nelle progettazioni, salvo casi eccezionali, oppure una voluta progettazione non adeguata per garantirsi la possibilità di fermare i lavori e di inserire gli elementi di turbativa.

In quale modo, le espropriazioni, inoltre, incidono sui ritardi e sulle inefficienze? Si tratta di un aspetto dimenticato. Per le espropriazioni la legge prevede determinate procedure. Ci troviamo attualmente di fronte ad una assoluta carenza di normativa e dobbiamo ancora risolvere i problemi derivanti dalla famosa decisione della Corte costituzionale. Se non si affronta questo problema ap-

pare precaria qualsiasi soluzione, anche se la progettazione è buona. Il problema delle espropriazioni deve quindi essere risolto.

Per quanto riguarda i pareri, vi sono tempi lunghi. Il sindaco di Roma questa mattina ha affermato che occorre far certezza in questa materia. A dire il vero le leggi già esistono, se consideriamo che la stessa legge n. 142 prevede il termine perentorio di 60 giorni per l'espressione del parere da parte di alcuni enti ad altre amministrazioni. La verità è che non si vuole rispettare questo termine e sono spesso proprio i comitati di controllo ad imbrogliare le acque. Per quanto concerne, per esempio, i pareri di carattere ambientale, riguardanti le leggi di salvaguardia dei beni artistici, i tempi sono piuttosto incerti e viene addirittura rivendicata la duplicità dei pareri. Al riguardo, anziché dirimere il conflitto in atto tra le regioni e il Ministero per i beni culturali e ambientali, si continua a richiedere, sulle opere coperte da vincolo paesaggistico, architettonico, archeologico e di qualsiasi altro genere, il doppio parere. Questa è un'assurdità! Se una porzione di territorio di un comune o di una provincia è soggetta a questo tipo di vincoli, salta ogni razionalità e si vanifica la possibilità di assicurarsi l'appalto in tempi utili.

Sono queste le misure che dobbiamo prevedere, a proposito delle quali saremo grati all'UPI se potesse inviarci, in tempi ragionevolmente brevi, una relazione scritta.

PRESIDENTE. Vorrei tornare proprio su questo punto. Mi pare che le questioni poste dal senatore Lombardi siano contenute nel questionario. Tutti coloro che sono intervenuti nelle audizioni precedenti ci hanno fornito un documento, direi quasi una proposta organica, comprensiva dell'intera materia: dalla programmazione delle opere, alle procedure di appalto, alle garanzie, ai controlli.

È chiaro che non è possibile questa mattina formulare proposte puntuali e concrete. Tra l'altro è stata posta l'im-

portante questione relativa alla progettazione, che richiede una risposta articolata. Tuttavia dobbiamo riuscire a capire meglio cosa propongono le province italiane su tale materia, anche perché si potrebbero registrare distonie che dovremmo in qualche modo valutare.

Pertanto, nell'invitare i rappresentanti dell'UPI a fornire intanto qualche orientamento di massima, insisto nella richiesta di una relazione scritta ed una risposta puntuale al questionario.

ANIELLO VISONE, *Esperto dell'UPI*. L'onorevole Tripodi ha affrontato due temi molto interessanti, quelli relativi alla concessione e alla trattativa privata.

Per quanto riguarda la concessione, vorrei richiamare la legge n. 80 che disciplina le concessioni e riprende per certi versi la normativa del 1929, relativa alle famose concessioni di costruzione e alle concessioni di costruzione e gestione. Queste ultime concernono, per esempio, la gestione del ricavato delle tariffe nel caso di un'autostrada data in concessione, mentre le concessioni di sola costruzione sono quelle di cui abitualmente si servivano alcuni enti (a volte in modo distorto per quanto concerne la scelta del concessionario).

Mi pare si cerchi di evitare di prendere in considerazione le concessioni di sola costruzione. La trattativa privata sarebbe auspicabile se disponessimo – mi riallaccio al discorso della trasparenza e della moralità – di amministratori veramente integri (con tutto il rispetto per quelli attuali). La trattativa privata, ripeto, è un ottimo sistema perché consente di trattare direttamente con chi realizza l'opera. Rimane, però, la perplessità in merito ad eventuali connivenze o tangenti.

Al senatore Lombardi rispondo che il questionario che ci è stato consegnato è molto puntuale, forse troppo completo. Mi sono fermato al primo punto perché, avendolo ricevuto soltanto da qualche giorno e avendone percepito la vastità, non ho avuto il tempo di approfondire tutti gli aspetti richiesti. Rivolgo comun-

que un elogio a coloro che lo hanno compilato perché – ripeto – è veramente completo.

In merito alla revisione della normativa sugli appalti, non da oggi si è posta l'esigenza di un suo riesame. Io stesso ho fatto parte di una commissione per la revisione di questa normativa quando era ministro dei lavori pubblici l'onorevole Ferri. Siamo stati due anni a parlare, anzi a « straparlare », ma l'unica cosa che siamo riusciti a realizzare è stato l'albo nazionale dei costruttori. Se non si arriva alla formulazione di un testo unico di tutte le leggi relative all'appalto, ad un codice, come per le leggi amministrative, l'addetto ai lavori dovrà sempre porre molta attenzione nella lettura di tutte le leggi emanate. Dico questo perché in quella famosa legge-*omnibus* ogni tanto si inserisce un articolo relativo agli appalti, anche in normative che riguardano tutt'altra materia. Ciò mi preoccupa, tant'è che quando leggo la *Gazzetta Ufficiale* esamino sempre tutti gli articoli perché spesso si inserisce, potrei citare moltissime leggi al riguardo, qualche articolo specifico sugli appalti che sovverte quanto previsto in precedenza. L'addetto ai lavori non molto attento può commettere, anche involontariamente, qualche errore.

Occorre, allora, unificare i testi al fine di avere le idee più chiare. A mio avviso, quindi, la revisione normativa va intesa anche in questo senso.

Gli interventi attuati dalle province sono i medesimi di quelli posti in essere dai comuni. Pertanto, quanto è stato affermato questa mattina dai rappresentanti dei comuni, vale anche per noi.

Ha ragione il senatore Lombardi quando afferma che non esiste un prezario e chiede quale sia il meccanismo che lo determina. Sono le imprese che si regolano in un certo modo, ragion per cui anche le offerte, non derivando da un prezario unico regionale, sono distorte e non molto veritiere.

Per quanto riguarda la progettazione e la direzione dei lavori, essi dipendono un poco anche da voi. Si dice che gli enti

locali non hanno uffici tecnici attrezzati, ma non è affatto vero: abbiamo tecnici qualificati che, se prestassero esclusivamente la loro opera presso l'ente dal quale dipendono, potrebbero dare moltissimo. Ma quando si dà la possibilità, per esempio, ad un ingegnere dipendente dalla provincia o dal comune, di svolgere autonomamente la propria attività professionale, non si potrà mai pretendere che egli dia tutto per l'ente dal quale dipende. Bisogna pertanto porre delle limitazioni anche in questo, oppure affidare la progettazione a questi signori; bisogna pur compensarli e non dire, in sede di rinnovo degli accordi nazionali, che essi non devono avere alcuna indennità tecnica, che invece viene corrisposta ai progettisti esterni. Gli avvocati, quando vanno a difendere le cause dell'ente, ottengono quel famoso Cicerone: ma perché non darlo anche agli ingegneri, a condizione però che essi lavorino soltanto come tecnici della provincia o del comune? Posso assicurare che i progetti redatti dai tecnici dipendenti dagli enti locali sono di altissima qualità; abbiamo ingegneri che possono senz'altro mettersi a livello delle società d'ingegneria, che comunque dispongono di ben altre attrezzature. Dobbiamo dunque mettere gli ingegneri in condizioni di lavorare in modo adeguato, con gli strumenti che la tecnologia mette a disposizione.

La direzione dei lavori dovrebbe di regola essere affidata ai tecnici dipendenti dell'ente, poiché essi sono gli unici a poter garantire l'esecuzione dell'opera e quindi a risponderne all'amministrazione. Per quanto riguarda il controllo, la legge prevede che si faccia il progetto esecutivo e che esso venga sottoposto a verifica prima di essere messo in cantiere; spesso un progetto redatto due anni prima non è «cantierabile», perché nel frattempo i prezzi sono aumentati: da qui deriva la necessità della revisione prezzi.

Il senatore Lombardi ha altresì ripreso il discorso relativo ai regolamenti; l'UPI al massimo può emanare una circolare nei confronti delle amministrazioni provinciali le quali comunque, nel 70-80 per

cento dei casi, hanno già adottato i regolamenti. Il problema permane nei confronti dei comuni e dei piccoli enti, i quali purtroppo non si sono ancora dotati dei regolamenti. Ed è giusto che vi siano i regolamenti perché, quando si parla di albo di fiducia, è proprio lì che sta il problema; se si istituisce un albo di fiducia delle imprese ed un albo per i fornitori (non bisogna mai trascurare il settore delle forniture, ma anzi portarlo avanti parallelamente a quello dei lavori), si ha maggiore specializzazione perché, a parte l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, accorpando determinate categorie di quest'ultimo otterremo delle sottocategorie per i lavori e le forniture che l'ente fa abitualmente. È necessario pertanto istituire questo albo ed applicare il principio della rotazione per l'aggiudicazione degli appalti, cui personalmente sono già ricorso nella provincia di Salerno, dove vi sono 860 imprese. Quest'ultimo funziona nel modo seguente: si stabilisce nel regolamento che non si devono invitare più di trenta imprese e si segna nel registro che per un certo appalto sono state invitate le imprese iscritte all'albo dei costruttori che vanno dal n. 1 al n. 30, per un altro appalto quelle dal n. 31 al n. 60 e così via. In questo modo avviene la famosa rotazione e si ha la certezza di ricorrere a ditte specializzate perché, per inserire nell'albo di fiducia dell'ente una certa ditta, si deve essere sicuri che essa sia capace di fare un certo tipo di lavoro. Se una ditta è specializzata nel campo dell'edilizia scolastica non deve necessariamente rispondere anche all'appalto del movimento di terra; ci si deve rivolgere esclusivamente a coloro che sono iscritti in una determinata categoria. Così facendo si evita anche il ricorso al subappalto.

Altro punto dolente è quello dell'espropriazione e mi fa piacere che sia stato sollevato in questa sede. Sapete come si fanno i quadri economici dei progetti? Se, per esempio, si ha uno stanziamento di 10 miliardi e si deve realizzare un edificio che costa 8 miliardi e 670 mi-

lioni, si fa una sottrazione ed il resto è iscritto sotto la voce « somme a disposizione », che comprendono le spese generali, l'IVA e le famose espropriazioni. Appena indetta la gara d'appalto, la prima cosa che si fa è l'utilizzazione del ribasso, distraendo subito le somme a disposizione. Il povero disgraziato che viene espropriato pertanto non vedrà mai i soldi perché, approvato il progetto, viene emanata la dichiarazione di pubblica utilità (articolo 12 della legge n. 1 del 1978) ed il conseguente decreto d'occupazione d'urgenza; i lavori vanno avanti e il soggetto espropriato aspetta invano, perché i soldi a lui destinati sono stati utilizzati per altre finalità. Si dovrebbe quindi stabilire il divieto di utilizzare le somme messe a disposizione per l'espropriazione: incominciamo a dare qualcosa ai poveri disgraziati che vengono espropriati dei loro averi!

Per quanto riguarda i pareri, infine, spesso essi vengono duplicati, soprattutto in materia di beni ambientali; si tratta tuttavia di un discorso di carattere generale che certamente avrete ben presente.

ANTONIO PAVIGLIANITI, *Dirigente l'ufficio legale della provincia di Reggio Calabria*. Vorrei rispondere all'onorevole Tripodi che è vero che l'amministrazione provinciale nella passata legislatura ha fatto ricorso a progettazioni esterne avvalendosi dell'apporto di società di servizi; si è trattato di una scelta politica nel merito della quale non entrerò. Anche lei sa, onorevole Tripodi, che la responsabilità non è dell'ente provincia ma riguarda l'ambito locale perché molte volte, per attingere ai finanziamenti, bisogna far ricorso alle famose società di servizi. Non entriamo nel merito perché il discorso ci porterebbe molto lontano.

GIROLAMO TRIPODI. Ha portato anche nelle carceri!

ANTONIO PAVIGLIANITI, *Dirigente l'ufficio legale della provincia di Reggio Calabria*. Poiché sono un dirigente di un ufficio non entro nel merito, trattandosi

di valutazioni politiche; lei, onorevole Tripodi, conosce molto bene la realtà di Reggio Calabria e quindi non ha bisogno di altre delucidazioni da parte mia, avendo vissuto le recenti vicissitudini come le abbiamo vissute tutti.

Per quanto riguarda le progettazioni, sono personalmente contrario al ricorso alle società di servizi mentre, come sottolineava il dottor Visone, bisognerebbe avvalersi della collaborazione degli uffici tecnici presso i quali operano professionisti qualificati. Ciò comporterebbe per l'ente un grande risparmio, ma purtroppo fino ad ora si è fatto ricorso alle società di servizi proprio per attingere ai finanziamenti. Sono convinto che se si stabilisse un determinato *budget* per ciascun ente e l'amministrazione fosse in grado di fare una programmazione dell'attività di progettazione e di realizzazione delle opere, certamente non ci troveremmo in questa situazione.

Per quanto riguarda il questionario, insieme al dottor Menichini, dirigente dell'ufficio contratti, abbiamo cercato di rappresentare le esigenze derivanti dalla nostra esperienza quotidiana. Mi limito in questo momento a dire che nella provincia di Reggio Calabria non sono stati ancora approvati i regolamenti proprio perché in quest'area vi è una situazione particolare. Pensate che non è stato ancora approvato neppure lo statuto, perché il primo che era stato deliberato è stato successivamente annullato dal comitato di controllo relativamente alla figura del difensore civico, mentre il secondo è ancora oggetto di chiarimenti. Ecco perché bisognerebbe chiamare in causa gli organi di controllo su cui ricadono gravi responsabilità soprattutto quando, sulla base di tre o quattro articoli, annullano l'intero statuto.

Per quanto riguarda i regolamenti, come dicevo prima, sono in corso di attuazione, ma se non viene approvato lo statuto, non si può procedere anche all'approvazione dei regolamenti obbligatori relativi alla contabilità ed agli appalti.

Circa l'elemento tecnico, nel questionario abbiamo fornito una risposta, anche se piuttosto succinta, avvalendoci del contributo dei colleghi componenti della I e della II commissione provinciale per dare una risposta univoca. Comunque, non possiamo esprimere un'opinione sulla normativa antimafia da seguire per gli appalti di opere a livello comunitario, perché, com'è noto, non abbiamo mai avuto tale opportunità.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'UPI il cui contributo consentirà al Comitato di fornire alle Commissioni ambiente della Camera e del Senato il materiale e le esperienze su cui basare una modifica della legge sugli appalti.

Sul calendario delle audizioni.

PRESIDENTE. Poiché sono pervenute richieste da parte degli interessati, propongo al Comitato l'audizione, nella giornata di venerdì 25 settembre, dei rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato (CNA), della Confederazione italiana dell'artigianato (Confartigianato) e della Confederazione autonoma dei sindacati artigiani (Casa).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 13