

9

**SEDUTA DI VENERDÌ 25 SETTEMBRE 1992**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO  
GIUSEPPE CERUTTI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

#### **Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Avverto che il gruppo federalista europeo ha chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

#### **Audizione della Corte dei Conti.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione della Corte dei conti.

Ringrazio i consiglieri Manin Carabba (che già conosciamo essendo stato capo di gabinetto del ministro dell'ambiente) e Pietro De Franciscis per avere accettato il nostro invito.

Avverto i colleghi che anche la Corte dei conti ci ha fatto pervenire un documento contenente le risposte ai quesiti posti dal Comitato, che prego il consigliere Carabba di illustrare brevemente. Successivamente i colleghi potranno rivolgere domande ed ottenere i chiarimenti eventualmente necessari.

**MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti.** A nome della Corte dei conti, ringrazio il Comitato per l'opportunità offertaci, che tocca particolarmente

la sensibilità della nostra istituzione che è organo ausiliario del Parlamento.

La collaborazione che siamo in grado di offrire nasce dalla cultura del consuntivo che caratterizza le funzioni della Corte, cui spetta, sulla base dell'esperienza acquisita, esaminare con molta cautela, disegni programmatici e normativi e compete formulare valutazioni consuntive.

Desidero svolgere alcune considerazioni preliminari, lasciando al consigliere De Franciscis il compito di illustrare il documento consegnato alla Commissione.

La Corte avverte il malessere derivante dalle vicende determinatesi negli ultimi sette-otto mesi, rilevando come esso metta in luce la debolezza istituzionale dei meccanismi di controllo preventivo sugli atti.

Vi è certo il problema della revisione degli strumenti interni al procedimento amministrativo, che ruotano attorno alle figure delle commissioni di collaudo e dei direttori dei lavori, ma vi è anche la questione dei controlli esterni, pur permanendo, ad avviso della Corte, l'essenziale importanza del controllo preventivo di legittimità sugli atti (tanto è vero che nei casi in cui la legislazione speciale consente di prescindere da esso è più frequente il manifestarsi di patologie), che denuncia tuttavia i limiti intrinseci alla sua natura cartolare.

Per quanto riguarda i controlli esterni, un punto di riferimento è costituito dalle legislazioni estere, in ordine alle quali, se il Comitato lo riterrà opportuno, la Corte è in grado di fornire specifici contributi prenormativi. Ritengo infatti che si potrebbe configurare il controllo esterno in materia contrattuale sul modello delle

esperienze anglosassoni di *auditing* e di verifica dei risultati di gestione, piuttosto che basarsi esclusivamente sul pure indispensabile criterio del controllo preventivo di legittimità.

Ho voluto iniziare con una riflessione autocritica della nostra istituzione poiché, agli occhi di un'opinione pubblica meno avvertita, la grave patologia che si manifesta può portare a domandarsi dove stava la Corte dei conti quando accadevano questi fatti. In alcuni casi questa problematica è caduta in aree che non rientrano nel controllo della Corte, come previsto dalla Costituzione, per quanto concerne gli enti locali e per scelta del legislatore per quanto attiene alle regioni. Tale problema ha dato luogo ad una nostra riflessione, che in realtà riguarda anche i comparti nei quali esercitiamo il controllo, e ci ha condotto a ritenere che probabilmente, anche nei comparti in cui viene esercitato il controllo preventivo di legittimità, una fenomenologia patologica come quella che di recente è venuta alla ribalta per effetto dell'esercizio dell'azione penale in parte di per sé non è visibile al controllore (vi è una sfera di illecito che sfugge per sua natura ed è oggetto dell'intervento sanzionatorio del giudice penale). Tuttavia un concomitante controllo di efficienza e sui risultati potrebbe restringere l'area possibile della patologia. Ho esposto per prima questa riflessione perché riguarda, in termini un po' autocritici, l'esercizio dell'attività di controllo esterno.

Fra i temi oggetto della memoria scritta, mi permetto di segnalare, anche perché risponde alla concezione che ci anima, l'importanza delle nostre critiche al disegno di legge n. 5998, pur sapendo che risale alla passata legislatura e che il Governo ha preannunciato la presentazione di un nuovo testo.

Riteniamo di particolare importanza, anche perché suscita preoccupazioni e critiche puntuali, la disciplina della concessione dei servizi; pur nella libertà di operare autonomamente nel proprio ambito, vi è stata una collaborazione con l'autorità per la concorrenza dalla quale

è emerso che il filo conduttore che deve guidare la materia è ovviamente - anche secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale - l'effettivo rispetto della disciplina comunitaria, in particolare in materia di regolamentazione della concorrenza. Non sempre il nostro paese si è segnalato per tempestività nel recepimento della normativa comunitaria, nella quale siamo invece assai più avanti, come tutti gli addetti ai lavori sanno bene.

La teorizzazione della concessione dei servizi, pur scaturita da riflessioni dottrinali e da taluni pareri del Consiglio di Stato, trova la Corte dei conti in netto dissenso; si tratta di un'elaborazione a nostro avviso non persuasiva. Richiamando alcune posizioni che la Corte dei conti ha espresso sia in sede di controllo sia in sede di referto, abbiamo sempre affermato che non esiste un *tertium genus* rispetto alla concessione di sola costruzione ed alla concessione di costruzione e gestione. Questa nostra posizione è precedente al recepimento della direttiva comunitaria con il decreto legislativo n. 406, che configura l'indisponibilità a considerare presenti nell'ordinamento figure come la concessione di pura committenza e la concessione di mera progettazione, ritenendo assorbente, anche per effetto del recepimento della direttiva, la necessità inderogabile del rispetto rigoroso delle procedure concorsuali da ricomprendere nell'espressione comunitaria e da far eseguire con ogni mezzo.

Riteniamo che talune figure anomale emerse nella contrattualistica abbiano assunto il valore di aggiramenti della disciplina concorsuale, in spregio della normativa comunitaria ed interna sulla concorrenza. Tale tentativo, messo alle corde dalla recente disciplina comunitaria ed anche dal decreto legislativo n. 406, secondo noi troverebbe spazi nuovi nella figura della concessione di servizi, che tenta di scindere le varie fasi, tutte ugualmente importanti (dalla progettazione alla direzione dei lavori ed agli espropri), rispetto all'esecuzione dei lavori.

Il principio, già sancito dalla Corte dei conti anche in sede di esercizio della funzione di controllo, è che tutte le volte che vi è un legame teleologico, funzionale, fra le attività di progettazione, direzione lavori, organizzazione generale, committenza e realizzazione o gestione dell'opera, si applica la disciplina sugli appalti e non quella sui servizi. La motivazione è molto semplice: tutti sanno che nella realizzazione delle opere, soprattutto di grandi dimensioni, gran parte dell'importanza economica, del *know how*, del rilievo tecnologico, in fase sia di progettazione sia di utilizzazione dei materiali e di organizzazione, si gioca proprio in queste fasi preliminari e non, per così dire, al momento del muratore. Se quindi si trovasse il modo di escludere dalla disciplina concorrenziale proprio le fasi più determinanti e decisive, ci troveremmo di fronte ad un ennesimo tentativo di aggiramento della disciplina concorsuale e comunitaria; questa è una critica puntuale (e non un processo alle intenzioni) alla norma sulla concessione dei servizi che, in virtù delle norme procedurali, è ancora presente, almeno potenzialmente, alla vostra attenzione. Si tratta di una normativa che riteniamo veramente inaccettabile, al punto che, se il legislatore dovesse seguire questa strada, verosimilmente ci troveremmo di fronte ad un caso di contrasto con la disciplina comunitaria: chiaramente quest'ultima finirebbe per prevalere e l'amministrazione, nonché la Corte di conti in sede di controllo, avrebbero il dovere di disapplicare la normativa interna. Ovviamente è meglio che non si creino situazioni di conflitto.

Abbiamo ritenuto di esporre la nostra opinione su questo punto, che riteniamo importante di per sé anche se può darsi — noi naturalmente non l'auspichiamo — che il testo del nuovo Governo non ripercorra questa strada; è importante anche perché, con piena consonanza di intenti con l'autorità della concorrenza, le nostre analisi tendono ad incorporare nell'attività di referto (ma anche in quella di controllo, che presenta una sanzione

più incisiva nel diniego del visto per gli atti dell'amministrazione) la disciplina comunitaria e quella della concorrenza come fonti cruciali della materia.

PIETRO DE FRANCISCIS, *Consigliere della Corte dei conti*. Voglio dire preliminarmente al Comitato che la mia partecipazione a questa audizione è stata decisa dalle sezioni riunite della Corte in relazione al fatto che dal 1985 sono il relatore del capitolo di parte generale della relazione sul rendiconto dello Stato sull'attività contrattuale. In questo periodo mi sono anche interessato dei capitoli di parte speciale riguardanti il Ministero dei lavori pubblici e l'ANAS, con estensioni saltuarie ad altri ministeri la cui attività comunque riguarda la gestione del territorio (ambiente, marina mercantile e trasporti).

Darò subito conto al Comitato della scelta compiuta dalle sezioni riunite nel rispondere all'invito gentilmente rivoltoci dal presidente Cerutti. In realtà, la vicinanza con l'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1991 (presentata a luglio di quest'anno) ha consigliato di fare un ampio rinvio agli argomenti svolti nel capitolo XI del volume I di tale relazione, riguardante l'attività contrattuale, richiamando in una breve memoria scritta — sulla quale si è appena ora soffermato il collega Manin Carabba — alcuni degli aspetti che *medio tempore* hanno avuto uno sviluppo incrementale nel dibattito e nella legislazione anche a livello comunitario. In particolare, abbiamo richiamato la nuova direttiva comunitaria sull'appalto di servizi, che è stata appena pubblicata e dovrà essere recepita nel nostro ordinamento in base alla legge comunitaria per il 1991.

Le osservazioni della Corte in materia di appalti pubblici, formulate già da qualche anno e ribadite nell'ultima relazione, si incentrano su quattro temi fondamentali.

In primo luogo, la Corte, così come molti altri addetti ai lavori e molti studiosi della materia, non ha ritenuto e non ritiene che agire solo legislativamente

e/o in via regolamentare sulla leva dell'accelerazione delle procedure sia una scelta equilibrata che possa alla lunga premiare. Preliminarmente la Corte, che ha un osservatorio privilegiato su tutte le amministrazioni centrali dello Stato, ha potuto riscontrare che l'indebolimento di settori fondamentali dell'amministrazione rende quest'ultima contrattualmente debole rispetto al contraente privato. La prima domanda da porsi, prima di pensare ad una riforma legislativa dei sistemi di aggiudicazione delle opere pubbliche, è quindi quale amministrazione pubblica, sia centrale sia periferica, vogliamo per gli anni duemila. Certamente non l'amministrazione degli anni cinquanta e sessanta, perché bisogna tener conto del decentramento costituzionalmente garantito e della recente disciplina delle autonomie recata anche dalla legge n. 142 del 1990. Però è forte il richiamo, da più parti formulato, a rivitalizzare i centri di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. È chiaro che questa istanza non va vista in modo assolutistico; dopo un'esperienza di decentramento, non si può ritornare a strutture centralistiche vecchia maniera. Tuttavia, è evidente che si avverte il bisogno di un centro di riferimento, sia dal punto di vista dei grandi programmi di infrastrutturazione del paese sia per dare una omogeneità a questo settore. Si è visto che la molteplicità dei soggetti abilitati a gestire fondi pubblici e ad appaltare opere pubbliche, talora anche di importo estremamente rilevante, ha portato ad una dispersione, ad una confusione, ad una disomogeneità dei bandi di gara, che le stesse associazioni imprenditoriali a tutti i livelli lamentano.

Bisogna, quindi rivitalizzare la funzione di indirizzo e coordinamento dell'amministrazione dei lavori pubblici e soprattutto del Consiglio superiore dei lavori pubblici che, attraverso la proroga di norme risalenti al 1955, è stato praticamente tagliato fuori dalla valutazione dei più grandi programmi di opere pubbliche a competenza decentrata, cioè a dire di competenza dei provveditorati

regionali alle opere pubbliche. Quindi, anche una rimediazione dell'attuale ripartizione di competenze tra centro e periferia nell'ambito dei lavori pubblici forse meriterebbe attenzione in sede di riforma legislativa.

È chiaro che quando si parla di rivitalizzare e riproporre sotto nuove forme amministrazioni fondamentali di carattere tecnico presenti con una vasta rete di uffici su tutto il territorio, nel discorso viene coinvolto il problema della dirigenza pubblica. Tale tema è stato da ultimo reinserto nel disegno di legge, recentemente approvato dal Senato, di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione del settore del pubblico impiego. In particolare, nell'articolo 2, lettera f), vengono ripresi i temi, ben noti, del rilancio di una dirigenza statale più autonoma che consenta di distinguere meglio il momento dell'indirizzo e della scelta politica dal momento della gestione amministrativa; da qui un'amministrazione per progetti, per *budget*, e quindi una maggiore responsabilizzazione dei funzionari, chiamati finalmente a rispondere dei risultati di quella che deve essere un'attività di moderna programmazione.

Qui immediatamente si inserisce sotto il profilo logico un altro aspetto fondamentale: la programmazione degli investimenti, più che mai necessaria nel settore delle opere pubbliche. Lo schema di disegno di legge-quadro sulle opere pubbliche, mutuando una figura contenuta nella direttiva comunitaria in materia di forniture, prevede una programmazione preventiva su base triennale. Si chiamano le amministrazioni pubbliche a rovesciare un sistema che negli ultimi anni, francamente, non ha dato buona prova. Negli ultimi anni nel settore delle opere pubbliche - tralasciando i programmi straordinari e le emergenze di vario tipo - si è proceduto in questo modo: venivano stanziati dei fondi e ipotizzati dei tempi (che quasi mai l'amministrazione era in grado di rispettare) per realizzare certi programmi, successivamente si avviavano una serie di concessioni e di appalti e una ricerca di

progetti che al momento erano ben lungi dall'essere pronti. Si avverte l'esigenza di avere una programmazione di base che sia l'attività primaria delle grandi amministrazioni di spesa e non un fatto che segua lo stanziamento dei fondi. Le amministrazioni sono chiamate a fare programmi, a scegliere interventi prioritari e, nel momento in cui l'Esecutivo trova le risorse finanziarie, a fare scelte operative assegnando i fondi alle autorità chiamate a gestirli.

Attualmente, invece, voi sapete che, per esempio, nel settore dei lavori pubblici ci sono ben venti provveditorati regionali. Il ministro si trova di fronte ad una programmazione su base annuale che di programmatico non ha quasi nulla, è semplicemente un elenco di cose da fare o un *cahier de doléances* delle cose che si sarebbero dovute fare e che non sono state fatte negli anni passati.

Se tutti chiedono cento e il ministro deve ripartire gli stanziamenti di un capitolo di bilancio tra 20 provveditorati, è però inevitabile che ne consegua un'assegnazione di fondi a « pioggia » e che questa lasci insoddisfatte tutte le eventuali opzioni e priorità, da chiunque prospettate.

Naturalmente, una programmazione attuata su base preventiva rivestirebbe un carattere di autolimitazione per l'amministrazione. Infatti, nello schema di disegno di legge-quadro sulle opere pubbliche si afferma che le opere prescelte e programmate possano essere cambiate solo in relazione a fatti obiettivi o a necessità insormontabili di bilancio. Quindi, una volta che l'amministrazione si sia autolimitata sul fronte della programmazione, viene in evidenza il punto focale di tutto il dibattito sulle opere pubbliche, cioè quello della progettazione delle opere. Quest'ultima ci riporta ai tempi eroici dell'amministrazione in posizione sovraordinata, che progettava con propri corpi tecnici opportunamente strutturati sul territorio, e che invitava le realtà imprenditoriali, i privati contraenti, semplicemente a stabilire il prezzo di un'opera che essa stessa progettava.

Purtroppo, sia l'avanzare del progresso tecnologico, sia la ricerca di programmi di infrastrutturazione sempre più complessi, nonché il depauperamento di uomini e mezzi delle strutture che un tempo presiedevano a questa fondamentale attività hanno fatto sì che essa venisse a porsi sempre più al di fuori delle strutture dell'amministrazione: prima si è registrato un ricorso frequente all'appalto-concorso (alla fine degli anni settanta e a cavallo degli anni ottanta); quando poi si è constatato che le spese di progettazioni erano enormi, per cui i premi che l'amministrazione poteva prevedere per ricompensare i progetti meritevoli non risultavano assolutamente remunerativi per l'attività di progettazione, si è abbandonato anche l'istituto dell'appalto-concorso. A proposito di quest'ultimo va rilevato che, oltre a risultare abbastanza complesso per le commissioni giudicatrici, l'amministrazione, trascorsi i due o tre anni nei quali le imprese dovevano tener ferma la loro struttura per far fronte all'offerta presentata, poteva anche decidere di non aggiudicare affatto il singolo appalto.

Da tutto ciò è venuta a crearsi la situazione cui accennava poco fa il collega Carabba, la quale ha portato dapprima al fiorire di forme, talora ibride, di concessione di opere pubbliche, riferite sia all'appalto sia alla sola costruzione – sulla base della legge del 1929 –, poi a figure più sofisticate della concessione di soli servizi. Tale situazione si è verificata non per una scelta operativa concreta, sedimentata, bensì per nascondere l'ineadeguatezza dell'amministrazione, che non potendo far fronte a certe attività preferiva – e preferisce tuttora – portarle all'esterno, assegnarle ad un committente privato, il quale, ormai, è sempre più individuabile non in un'impresa singola, bensì in un raggruppamento, in un consorzio di imprese.

Nel settore dell'edilizia penitenziaria, per esempio, abbiamo assistito a fenomeni clamorosi: concessioni che, per un'intera regione, hanno affidato a terzi addirittura la programmazione, la loca-

lizzazione e la progettazione - a livello di progetti di massima - di tutto il programma di edilizia penitenziaria. Simili fenomeni hanno posto in luce la posizione di totale impotenza dell'amministrazione committente, che non è più capace né di progettare le opere né di seguirle e di contabilizzarle, per cui diviene veramente labile rinvenire nell'attività dell'amministrazione stessa interventi che possano definirsi come opere pubbliche.

Anche su questo punto, il disegno di legge-quadro delle opere pubbliche risulta abbastanza innovativo, perché per la prima volta viene dato spazio alle società di ingegneria, risolvendo una *querelle* che si è trascinata per oltre vent'anni. Inoltre, sul punto della progettazione si prospetta un'articolazione nuova: rispetto alla bipartizione tra progetto di massima e progetto esecutivo - attualmente presenti nella normativa nazionale e comunitaria - si individua una fase anteriore rispetto a quella dei progetti definitivi ed esecutivi, cioè la fase del progetto preliminare. Tutto ciò allo scopo, evidentemente, di rendere flessibile al massimo l'attività dell'amministrazione nel progettare in proprio o nell'affidare a terzi questa fondamentale attività.

Da ultimo, vi sono i problemi relativi alla scelta del contraente. Sappiamo tutti che la realtà italiana, inquinata da fenomeni malavitosi, in varia misura si è discostata, in questi anni, dalle tendenze presenti in sede comunitaria. In tale sede, infatti, proprio perché si privilegia il massimo della trasparenza e dell'accesso alle gare, si guarda con sospetto a tutte le norme restrittive e di ordine pubblico che, in definitiva, risultano meno presenti nella realtà europea. Da questo punto di vista, quindi, la raccomandazione che la Corte dei conti rivolge al Comitato è quella di una giusta armonizzazione fra le linee di tendenza della legislazione comunitaria e le leggi, altrettanto giuste ed opportune, che, in vario modo e per finalità di ordine pubblico, vanno a restringere la concorrenza, la partecipazione delle imprese ai singoli appalti.

Da ultimo, va rilevato che la Corte dei conti si è soffermata con molte pronunce, anche nella sede della sezione del controllo, sull'esecuzione dei lavori, la quale rappresenta il ritratto fedele delle carenze della progettazione. Infatti, in assenza di una certezza su ciò che si va a realizzare è possibile che un'opera dal costo iniziale di dieci miliardi arrivi a costarne cento, essendosi trasformata in un qualcosa collegato soltanto in modo vago al primo disegno operativo. In questo caso, abbiamo addirittura parlato di progettazione itinerante, quasi che i progetti si facciano per strada: si parte con un certo disegno, si sceglie una certa impresa, dopo di che si procede per quattro o cinque anni. Ciò accade non tanto per le grandi opere pubbliche affidate dalle amministrazioni centrali, quanto per le opere affidate dai provveditorati alle opere pubbliche in sede locale.

In merito a queste ultime, inoltre, va rilevato che i limiti delle assegnazioni di bilancio creano una figura che è tipicamente italiana, cioè quella dell'esecuzione delle opere per stralci: la progettazione si sfilaccia e si frantuma in mille rivoli, perché i fondi un tempo assegnati sono stati revocati, disassegnati, spostati a favore di un altro organo decentrato. Diviene difficile seguire i processi legati alla fattibilità delle opere, perché si perde l'unitarietà della progettazione e, soprattutto, la tempestività dell'esecuzione. In taluni casi, ci si trova di fronte ad opere che diventano delle *telenovelas*: nella nostra attività di controllo abbiamo riscontrato casi clamorosi, cioè opere che sono in corso da dieci o quindici anni (per esempio, la dogana di Segrate). Quando nel 1988 mi sono occupato di una indagine specifica sulle cosiddette carceri d'oro, ho potuto verificare di persona che è stata questa la causa che ha fatto lievitare di dieci o quindici volte gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria.

Vi sono stati casi in cui le amministrazioni utenti hanno avuto atteggiamenti anomali. Mi risulta, per esempio, che il Ministero di grazia e giustizia, in considerazione dell'evoluzione della filo-

sofia penitenziaria e delle caratteristiche costruttive, dopo aver ottenuto che fosse realizzato un carcere di massima sicurezza, prima ha chiesto che venisse trasformato in un carcere femminile e, successivamente, in un carcere minorile, il quale, per altro, non è stato mai realizzato. Bisogna sapere con esattezza e compiutamente prima di partire, prima di stanziare i finanziamenti pubblici che cosa esattamente si vuole fare, in quanto tempo si vuole realizzare l'opera e privilegiare gli affidamenti « chiavi in mano ».

Mi pare che in questo senso si indizi anche l'ultima modifica del sistema della revisione prezzi contenuta nel decreto legge n. 333 del 1992; volevo segnalare in proposito al Comitato che il quesito riguardante tale punto risulta in qualche modo superato da un'iniziativa legislativa ormai già perfezionata. Attraverso l'espunzione di alcuni termini nell'articolo 33 della legge n. 41 del 1986 è stata praticamente abolita la revisione pubblicistica in materia di lavori pubblici. Rimane quindi la possibilità di revisionare l'appalto solo sulla base del codice civile; voi mi insegnate che ciò risulta molto più complesso, in quanto vi è l'inversione dell'onere della prova, la necessità di dimostrare l'onerosità sopravvenuta e via dicendo.

Ciò che resta di quella disciplina è l'appalto a prezzo chiuso, con un'indicizzazione del 5 per cento a partire dai lavori successivi al primo anno. Questo starebbe ad indicare una volontà dell'esecutivo, ma confermata anche in sede parlamentare, di privilegiare l'affidamento « chiavi in mano »; vi è un'obbligazione di risultato attraverso la quale si può sapere il costo reale dell'opera.

Una progettazione più rigorosa e chiara evita l'inserimento surrettizio di varianti, che poi vengono corredate da una infinità di pareri che stanno a dimostrare la necessità assoluta della variante, la sua inscindibile connessione con l'opera che si sta realizzando e oltre tutto l'assoluta necessità che l'impresa che sta lavorando continui a fare la variante (da qui la fuga dalle gare anche

per gli ulteriori affidamenti in corso d'opera). Tutto ciò porta all'esplosione dei costi finali, perché non si sa più da che parte si dirige quel lavoro e quando terminerà.

Infine – ho seguito l'ordine logico del questionario – rimane il problema dei collaudi, mi permetto di dire, soprattutto in corso d'opera. Tale figura forse non è stata fino ad ora sufficientemente enfatizzata; non è stato conferito a questo tipo di intervento l'importanza che esso può avere.

La Corte ha svolto tre anni fa un'indagine specifica al riguardo, da cui è risultato che la distanza media di un collaudo dall'ultimazione dei lavori va da un minimo di quattordici mesi ad un massimo di tre anni. Quando si va a collaudare un'opera a distanza di tanto tempo dalla conclusione dei lavori – prescindendo dalle questioni sulla gestione, sulla presa in carico, dal contenzioso che viene alimentato tra amministrazione ed impresa esecutrice – l'intervento dei collaudatori si limita evidentemente ad una verifica cartolare, documentale di quanto è stato realizzato.

Al contrario, un approfondimento dei controlli in corso d'opera, siano essi collaudi, siano anche controlli intrinseci, interni delle singole amministrazioni sarebbe auspicabile.

Leggevo nelle memorie presentate da altri soggetti che hanno risposto alle sollecitazioni del Comitato il riferimento alla figura della *mission interministerielle d'enquête* operante in Francia, che è stata inserita in sede di recepimento della direttiva 440/89. Si tratta di una figura di controllo eventuale e a macchia di leopardo che forse è un po' lontana dalla nostra esperienza, ma che potrebbe probabilmente essere utilmente considerata.

Da noi vi è un'esperienza più fruttuosa in un controllo a regime; un controllo fatto in quel modo, infatti, si presterebbe a critiche sull'opportunità di determinate scelte su un'opera piuttosto che su un'altra.

Se rendiamo sistematici i controlli in corso d'opera, sia sul fronte interno pro-

prio dell'amministrazione (attraverso ispezioni, verifiche, nuclei operativi), sia attraverso strutture di controllo esterno, al quale potrebbe utilmente partecipare anche un magistrato della Corte dei conti, evidentemente il risultato finale è più garantito.

La figura del collaudo vista in una dimensione esclusivamente contabilistica, superata - lo ha detto più volte anche pubblicamente il professor Cassese - finisce per legare le mani ad una serie di interventi che potrebbero essere realizzati nelle varie fasi del procedimento, finalizzati maggiormente a verificare la correttezza della spendita del pubblico denaro e la rispondenza tra l'eseguito e il progettato. Ciò risulterebbe certamente più utile rispetto all'attuale presa in carico, verbalizzazione a posteriori di un'opera realizzata due anni prima.

Questo è il panorama generale; mi scuso per aver rubato all'uditorio più tempo del previsto, ma un processo così articolato come quello delle opere pubbliche mi ha costretto a soffermarmi sulle varie fasi di realizzazione del procedimento. Sono comunque a disposizione del Comitato per chiarimenti e risposte a qualsiasi quesito.

**ANTONIO BARGONE.** Il consigliere Franciscis nella sua illustrazione ha fatto riferimento alla necessità di contemperare le esigenze della normativa europea con alcuni interventi che siamo stati costretti a realizzare soprattutto per ragioni di ordine pubblico.

In effetti la legge 10 marzo 1990, n. 55 ha introdotto una normativa che restringe molto le maglie in materia di subappalto, partendo dalla necessità di intervenire a valle rispetto alle procedure di appalto per evitare la patologia del sistema.

Chiedo al dottor Franciscis se ciò non possa essere superato, come per altro appare anche dalla sua illustrazione, da una diversa progettazione, che sia chiusa, definitiva e quindi non consenta poi smagliature a valle; oppure se non vi possa essere una normativa comunque

restrittiva in materia, anche se con il superamento delle percentuali previste dalla legge n. 55.

In una vostra relazione, non ricordo se questa o quella precedente, ho trovato inoltre un riferimento - sempre in materia di progettazione, che mi pare essere il cuore del problema - alla inadeguatezza degli uffici tecnici degli enti locali. Nella valutazione della Corte dei conti non si fa riferimento a questo, ma soltanto all'apparato statale, ad una diversa organizzazione, ad un potenziamento dal punto di vista qualitativo, oltre che ad una diversa articolazione.

Per gli uffici tecnici, per esempio, si diceva che erano stati spesi 31 mila miliardi in maniera distorta, confusa, con benefici superficiali per il territorio. Come si può intervenire perché vi sia una qualificazione diversa degli uffici tecnici, tenuto anche conto delle limitate risorse finanziarie di cui si può disporre?

L'altra questione è quella dei controlli e dei collaudi. Al riguardo sarebbe forse opportuno prevedere esplicitamente soggetti diversi per il collaudo, soprattutto perché in questo momento si registra una sovrapposizione di soggetti che porta il progettista di un'opera a diventare il collaudatore di se stesso. Poiché anche il ruolo della magistratura amministrativa andrebbe rivisto, vorrei sapere in che modo voi vedreste una diversa definizione di ruoli e di funzioni da parte dei soggetti preposti al collaudo.

**GIANNI FRANCESCO MATTIOLI.** In qualche misura le prime parole del consigliere Manin Carabba mi hanno lasciato senza parole: l'interrogativo « dove eravate? » è in effetti nella mente di tutti, anche perché ogni anno la Corte dei conti ha redatto relazioni severe sulla spesa pubblica. Ci si chiede allora perché la stessa severità non fosse applicata nella concreta quotidianità del controllo.

Tra l'altro, avendo il consigliere De Franciscis ricordato le sue competenze di lavoro presso l'ANAS, per associazione di idee, ricordo che invano abbiamo chiesto al direttore dell'ANAS di spiegare come

mai nel 1991 le opere per l'87 per cento abbiano avuto il carattere di emergenza, tanto da legittimare la trattativa privata. Come è possibile utilizzare in modo così distorto l'istituto della trattativa privata?

Sono d'accordo sulle innovazioni normative che avete proposto e che ormai su alcuni terreni sono risultate univoche nel corso delle audizioni. Molto interessante, peraltro, è la sottolineatura che la Corte dei conti fa qui questa mattina della necessità della programmazione non più in una chiave – permettetemi di dirlo – ideologica ma proprio come elemento garantista di un corretto sviluppo. Vi è però qualcosa di nuovo che voi possiate suggerire nelle funzioni della Corte stessa?

ENRICO TESTA. Vorrei che nella relazione che avete presentato mi fosse chiarito un punto concernente la progettazione e direttamente attinente al nostro lavoro di redazione della nuova legge in materia. Fermo restando che dovranno essere trovati i mezzi per svolgere tale funzione all'interno dell'amministrazione, vi chiedo anzitutto come ritenete possibile questo rafforzamento delle competenze pubbliche. Qualche accenno al riguardo da parte vostra è venuto, ma vi prego di offrirci qualche ulteriore suggerimento.

Vorrei inoltre conoscere il vostro giudizio sul ricorso a strutture esterne per la progettazione nei casi in cui la complessità dell'opera o le oggettive difficoltà renda in qualche modo necessario un lavoro di supplenza rispetto alle scarse o insufficienti competenze di determinate branche dell'amministrazione.

Qualche chiarimento sarebbe utile sulla concessione per la progettazione che voi enucleate nel vostro documento, con particolare riferimento al rapporto, conflittuale o meno, in cui si pone con le indicazioni della direttiva europea.

Da ultimo, anch'io mi permetto di insistere sul tema dei collaudi, che è stato affrontato dal collega Bargone e che a me sta particolarmente a cuore. A parte le questioni ricordate a proposito dell'inef-

ficacia di un collaudo che si svolge ad opera compiuta, dal momento che la verifica sul manufatto dovrebbe consistere nell'appurare quanti chili di cemento sono stati usati all'interno di un muraglione...

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Abbiamo gli strumenti per farlo!

ENRICO TESTA. Sono lieto di saperlo, ma ho l'impressione che sarebbe meglio che questo tipo di controlli li facesse il responsabile del procedimento amministrativo o il progettista. Comunque, vorrei sapere qualche cosa di più sull'intera materia.

Tra l'altro, ho chiesto al ministro dei lavori pubblici, che è sempre stato molto gentile nei confronti di questo Comitato e della Commissione ambiente della Camera, di avere l'elenco dei collaudatori in relazione ai tre grandi programmi di spesa che abbiamo avuto nell'ultimo anno, e cioè Valtellina, Mondiali di calcio '90 e Colombiadi '92; mi aveva promesso di farmeli avere in una settimana, ma è passato un mese e mezzo e ancora non ho avuto nulla.

PRESIDENTE. È un elenco complesso, evidentemente!

ENRICO TESTA. Spero che non succeda come per i consigli di amministrazione dell'ANAS in cui il ministro Prandini decideva quali erano le informazioni che noi potevamo avere e quali no. Chiarisco, in ogni caso, che non ho motivo di nutrire tale sospetto nei confronti del ministro Merloni.

Vorrei qualche ulteriore chiarimento anzitutto su quali tipi di collaudo sono previsti ed in che cosa essi consistano effettivamente; in secondo luogo, su quali tipi di figure vengono scelte per questi collaudi e quali sono le loro competenze; infine, vorrei sapere come è possibile evitare che tra amministrazioni dello Stato si crei la oggettiva complicità assicurata dal fatto che spesso a coloro che

nella fase autorizzativa o in quella di controllo hanno competenze importanti vengono garantite ricche parcelle per lo svolgimento dei collaudi. Sono sicuro che dagli elenchi che ci verranno forniti dal ministro si potrà constatare che vi sono funzionari di ministeri che hanno autorizzato o sorvegliato opere di cui poi si sono trovati o si trovano a svolgere la funzione di collaudatori.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Sarebbe il colmo!

ENRICO TESTA. È difficile che funzionari dei lavori pubblici, che abbiano seguito la realizzazione di determinate opere, ne eseguano successivamente il collaudo. Tuttavia, occorre rilevare che le amministrazioni che sorvegliano l'esecuzione delle opere pubbliche sono molteplici e spesso lontane dalle effettive sedi decisionali.

Ritengo che la questione riguardi anche la Corte dei conti, i cui funzionari svolgono spesso compiti di collaudo, detenendo funzioni magistratuali rilevantisime in materia di controllo dell'esecuzione delle opere pubbliche.

Sarebbe forse opportuno prevedere norme che chiariscano tale materia e impediscano il ripetersi di inconvenienti e complicità.

PAOLO DE PAOLI. Nel documento trasmessoci dalla Corte dei conti ho colto alcune importanti indicazioni in ordine al delicato problema della progettazione delle opere.

Valga in materia l'esempio del piano decennale concernente l'ANAS, che prevede stanziamenti di migliaia di miliardi, suddividendone l'impiego in successivi piani triennali di esecuzione dei progetti. Ebbene, dal 1989 l'ANAS non provvede più alla progettazione delle opere, il cui onere ricade sugli enti interessati ai piani triennali di finanziamento.

Il documento della Corte dei conti afferma peraltro che occorre un potenziamento degli organici del personale tecnico del Ministero dei lavori pubblici e

degli altri enti cui compete il controllo sulle opere pubbliche. Vi è quindi la necessità che il Ministero dei lavori pubblici e l'ANAS si riappropriino della progettazione delle opere.

Ieri abbiamo discusso con il ministro dei lavori pubblici del finanziamento di una circonvallazione necessaria in un grosso centro urbano. Ebbene, il ministro ci ha assicurato che i fondi sono stanziati dal programma triennale, avvertendo tuttavia che occorre trovare qualcuno che effettui la progettazione dell'opera.

È questo un modo pilatesco di risolvere il problema, trasferendone la responsabilità agli enti locali, i quali, non disponendo di capitoli di spesa per le progettazioni, devono ricorrere alla spesa corrente. Si determinano così frequenti rinvii, che favoriscono l'accumulo dei residui passivi.

Comprendo che la questione non può essere risolta con la bacchetta magica, ricostruendo per incanto gli uffici tecnici del Ministero dei lavori pubblici e l'ufficio progettazione dell'ANAS; si potrebbe tuttavia intervenire sul piano legislativo, stabilendo che le spese di progettazione siano ricomprese nello stanziamento riguardante la realizzazione dell'opera. Infatti, o si ripristina la competenza del ministero e dell'ANAS in materia di progettazione o si evita che gli oneri relativi ricadano su enti locali che non possono sostenerli.

Condivido pienamente l'esigenza del decentramento amministrativo della Corte dei conti, che a mio giudizio non deve riguardare soltanto le regioni a rischio, stante l'importanza delle funzioni di controllo esercitate dalla Corte, come dimostrato dai risultati conseguiti laddove essa è presente con i suoi uffici periferici.

Sottolineo infine, per la sua eclatanza, il dato relativo all'ampiezza dei casi di vizio riscontrati negli appalti che, secondo i dati della Corte, raggiungono addirittura il 67 per cento delle procedure attivate.

PRESIDENTE. Non ho motivo di smentire il ministro dei lavori pubblici,

ma è bene ricordare che dei 27 mila miliardi stanziati nel piano triennale riguardante l'ANAS ne sono disponibili soltanto 9 mila.

Inoltre, circa la possibilità di autorizzare l'ANAS ed altri enti a ricorrere alla progettazione esterna, ricordo che il provvedimento legislativo che ripristinava l'autorizzazione in tal senso esistente fino al 1988 era stato esaminato dal Parlamento nella passata legislatura, senza essere varato entro la fine della stessa.

FRANCESCO NERLI. In relazione a quanto ho appreso nel corso dell'audizione dei rappresentanti della SIP (che rivendica il proprio stato di società per azioni) e considerato l'imminente recepimento di alcune direttive comunitarie, vorrei sapere quale è il parere della Corte circa la disciplina cui assoggettare il settore.

Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, poiché il ministro dei lavori pubblici ed altri soggetti lamentano che esse rappresentano un problema dal punto di vista dei controlli e sotto altri profili, desidero sapere quale sia l'opinione della Corte dei conti circa l'opportunità di reperire strumenti di progettazione sul mercato o invece di seguire la strada della modifica legislativa imperniata sul rapporto tra regione, provincia e comune ai fini di una più organica definizione del problema.

LUANA ANGELONI. Vorrei porre una domanda sul ruolo della Corte dei conti com'è emerso dalla riflessione del consigliere Carabba. L'estensione dell'area della corruzione è tale che larga parte dell'opinione pubblica si è chiesta quale ruolo abbia svolto al riguardo la magistratura della Corte dei conti. Se è vero che esiste una sfera di illecito che sfugge al controllo, è pur vero che un controllo più stringente della Corte dei conti avrebbe potuto limitare l'area della patologia; questa affermazione del consigliere Carabba è importante, e pertanto vorrei sapere che cosa non si è fatto e quindi che cosa si dovrà cominciare a

fare da parte della Corte dei conti. Le trattative private, in particolare da parte dell'amministrazione dei lavori pubblici, sono state tutte autorizzate; le concessioni di favore, sulle quali abbiamo indagato, hanno puntualmente ricevuto l'autorizzazione della Corte dei conti. Perché questo è potuto accadere e come vi si può porre rimedio?

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Inizierò con una riflessione, per così dire, difensiva. I limiti del controllo preventivo di legittimità sono oggettivi; su questo abbiamo svolto una discussione anche nelle nostre sezioni riunite. Le possibilità offerte da un controllo cartolare sono quindi limitate, anche se quest'ultimo è rigorosamente e severamente esercitato, come non dubito avvenga da parte dei colleghi preposti al controllo preventivo e poi della giurisprudenza della sezione del controllo, che opera nell'ordinamento interno della Corte soltanto quando il singolo consigliere deferisce la questione alla sezione. Credo sia stata esercitata una funzione restrittiva e limitativa utile, però indubbiamente molti fenomeni possono sfuggire.

Per quanto riguarda la domanda sul controllo esercitato sull'ANAS, mi limiterò ad esprimere un'opinione personale, non essendo in grado né avendo l'autorevolezza per rispondere puntualmente: innanzitutto, pur trattandosi di un controllo successivo sugli atti, è vero che gran parte di quelle trattative private sono state ammesse alla registrazione. Non voglio in nessun modo rinviare al Parlamento alcuna responsabilità, tuttavia una percentuale elevata di autorizzazioni alla trattativa privata trova la sua base normativa nella vastissima disciplina eccezionale che discende dalla legge, quindi da decisioni assunte in Parlamento. Nell'azione ricordata dall'onorevole Mattioli a proposito dell'ANAS, la maggior parte delle opere sono riconducibili alla disciplina dei campionati mondiali di calcio ed alle celebrazioni colombiane, rispetto alle quali la mag-

giore flessibilità e la sostanziale libertà di manovra dell'amministrazione discendono dalla disciplina dettata dal Parlamento.

Non dubito che esista una carenza di controllo, certamente non soggettiva dei magistrati preposti ma dovuta alla difficoltà della Corte ad entrare nel merito delle motivazioni tecniche delle trattative private, che spesso configurano la stessa situazione di eccesso di potere per il Consiglio di Stato. Quando ci troviamo di fronte ad una valutazione tecnica molto analitica il problema diventa di merito, la legittimità si ferma, la Corte non ha gli strumenti di analisi tecnica da contrapporre all'amministrazione. Forse non deve nemmeno averli perché, se il controllo è di legittimità, non si può riprodurre all'interno dell'organo di controllo il processo che ha condotto l'amministrazione a decisioni di merito. Queste mie sono spiegazioni e non giustificazioni. Come magistrato della Corte dei conti condivido nello spirito le affermazioni che sono state fatte da Sabino Cassese in un'intervista pubblicata su un quotidiano: certamente il controllo preventivo di legittimità va ricondotto all'esame di alcuni atti fondamentali, come prevede la Costituzione, e la Corte deve affrontare il problema del passaggio dalla cultura del controllo preventivo di legittimità a quella del controllo del referto sulla gestione. Noi magistrati ci stiamo impegnando in questo senso ed io in particolare sono relatore nel giudizio sul rendiconto e coordino un'*équipe* di diciotto magistrati che si occupa del referto.

Ritengo che l'occasione fornita dalla disciplina degli appalti potrebbe essere valida per regolare forme di controllo concomitante che, senza confondersi con la distinta problematica del collaudo e dei controlli interni, spingano la Corte a riferire sui risultati della gestione e non solo a svolgere una funzione che presenta alcuni limiti (anche se ritengo abbia una sua utilità, almeno per i grandi contratti), quella cioè del controllo preventivo di legittimità.

Per quanto riguarda il rapporto fra il rafforzamento degli organi interni di pro-

grammazione e progettazione ed il ricorso ad energie esterne, il rischio a nostro avviso non è quello di fare i custodi bacchettoni di ortodossie dell'amministrazione nel senso di voler fare tutto all'interno; tutti capiscono che lo Stato industriale moderno ha esigenze che vanno al di là del particolare degrado nel quale è caduta la nostra amministrazione. Il problema è di rispettare realmente la disciplina della concorrenza e quindi dei procedimenti concorsuali; per questo richiamo all'inizio l'utilità di una sinergia fra la nostra azione di controllo di legittimità sui risultati della gestione e quella affidata all'autorità della concorrenza.

Rispondendo alla specifica domanda dell'onorevole Testa, esprimo un parere radicalmente negativo per quanto riguarda la disciplina della concessione dei servizi, com'è contenuta nel progetto di legge n. 5998 della passata legislatura.

La concessione dei servizi, così come disciplinata in tale provvedimento, secondo la nostra opinione è una forma, anche goffa, di aggiramento della disciplina comunitaria della concorrenza; è volta a perpetuare meccanismi di affidamento diretto di responsabilità nelle fasi di costruzione e gestione in dispregio della disciplina concorsuale. Riteniamo che fra i momenti di progettazione, direzione lavori, organizzazione e committenza, da un lato, e realizzazione finale dell'opera (anche quando essa non entri fra gli obblighi contrattuali) dall'altro, vi sia una connessione funzionale e teleologica che giustifichi l'applicazione della disciplina comunitaria ed interna in materia di appalti anche a queste fasi preliminari.

Da ciò emerge un dissenso rispetto alle opinioni che invece hanno teorizzato la concessione dei servizi espresse dal Consiglio di Stato in sede consultiva; non in sede giurisdizionale, a dire il vero (quindi si tratta di un contrasto meno grave rispetto a quello che sarebbe stato se tali opinioni fossero state espresse in sede giurisdizionale).

In risposta alla senatrice Angeloni, rilevo come, senza per questo negare i

gravi limiti connaturati alla funzione di controllo preventivo, la disciplina delle concessioni mediante leggi-provvedimento abbia dato luogo ad una sorta di codice, che è opera del legislatore ordinario. Se si raccolgono in un volume, che sarebbe ponderoso, dalle leggi autostradali dei governi degli anni cinquanta sino a quelle più recenti, tutti i provvedimenti di legge che direttamente dispongono il ricorso allo strumento della concessione di sola costruzione o di costruzione e gestione (talora identificando, direttamente in Parlamento, in una impresa pubblica a partecipazione statale il soggetto concessionario), si dà luogo ad un codice. Ritengo - è un'opinione che confido venga accolta anche nelle sedi del controllo della Corte - che queste discipline, ancorché disposte dal legislatore, siano inoperanti perché sovrastate dalla disciplina comunitaria che su di esse prevale. In questo caso le difficoltà non nascono dall'attività di controllo, ma dal *corpus iuris* che il Parlamento ha costituito negli ultimi trent'anni, dando luogo in materia di opere pubbliche alla netta prevalenza di una disciplina mediante leggi-provvedimento rispetto alle leggi generali. Quindi, sul tema delle concessioni vedo l'organo di controllo meno esposto a critiche rispetto al legislatore.

PIETRO DE FRANCISCIS, *Consigliere della Corte dei Conti*. Mi riallaccio, sempre per rispondere alla senatrice Angeloni, a quel che diceva il collega Carabba, parlando dell'ANAS, argomento che è stato toccato da tre degli illustri componenti il Comitato. Premetto che non esercito il controllo diretto sull'ANAS, della cui attività sono relatore, mentre i colleghi che esercitano il controllo sono altri.

Per quanto riguarda le celebrazioni colombiane, tanto per fare un riferimento il più possibile recente, (nonostante che il controllo della Corte sia esercitato in via successiva, per cui l'azienda può affidare l'esecuzione senza aspettare il visto e la registrazione della Corte) su specifica richiesta dell'ufficio di controllo sono stati acquisiti ventisei provvedimenti approva-

tivi di corrispondenti appalti direttamente affidati dall'azienda (perché le altre opere viarie connesse alle celebrazioni colombiane sono state realizzate dalle concessionarie autostradali). Su tali provvedimenti è stata fatta un'istruttoria capillare; è stata chiesta l'esibizione di tutta la documentazione tecnica ed amministrativa e di tutti i verbali delle conferenze dei servizi. In base alla legge n. 205 sui campionati mondiali di calcio, per queste opere era previsto il ricorso a procedure abbreviate di affidamento; ma, a differenza dei mondiali di calcio, per i quali l'elencazione delle opere era fatta dal legislatore, in questo caso essa è stata effettuata con proprio decreto dal ministro dei lavori pubblici. Anche su questa fase del procedimento la Corte aveva avanzato proprie osservazioni sull'utilità che fosse solo il ministro dei lavori pubblici ad individuare il rapporto di connessione fra gli interventi e la manifestazione in atto. Le controdeduzioni dell'amministrazione non hanno consentito ulteriori approfondimenti del controllo, perché, come accennava il collega Carabba, c'erano state anche indicazioni date in sede parlamentare sull'opportunità di configurare questo intervento in connessione con l'intermodalità dei trasporti, con i valichi alpini e con i collegamenti internazionali. Ricordo che le regioni coinvolte erano cinque: Liguria, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana.

Alla fine di questa lunga istruttoria, l'aver portato il riferimento normativo alla possibilità di seguire procedure abbreviate e l'aver documentato puntualmente per ogni intervento le deliberazioni delle relative conferenze dei servizi non ha consentito altri spazi di approfondimento alla Corte.

Qui si ripropongono quei limiti del controllo cui faceva riferimento il collega Carabba. La Corte non ha - e non potrebbe avere - la possibilità di nominare periti per contrastare i pareri - a volte ripetuti - degli organi tecnici, che vengono allegati a questi provvedimenti.

Posso dire peraltro, per rispondere al quesito posto dall'onorevole Mattioli, che

la trattativa privata è stata adoperata sistematicamente anche fuori dall'ambito di applicazione delle due leggi sui mondiali di calcio e sulle celebrazioni colombiane. Per quanto riguarda questi casi, è evidente che la Corte ha potuto fare qualcosa tutte le volte che il riferimento alla trattativa privata era sulla base dell'urgenza. Allora si tratta di un concetto che deve avere una sua connessione logica, la quale, anche tenendo conto delle reiterate pronunce della Corte dei conti in sezione di controllo, non deve essere preconstituita dalla stessa amministrazione, in quanto deve essere sopravvenuta e documentata. Dunque, rilevanti approfondimenti sono stati compiuti tutte le volte che l'urgenza li ha resi necessari.

Per le considerazioni che ho appena svolto, invece minori approfondimenti la Corte dei conti ha potuto svolgere in sede di controllo quando essi sono riferiti a motivi tecnici (il famoso articolo 5, lettera b) della normativa comunitaria n. 584), cioè quando considerazioni di ordine tecnico portavano a ritenere necessaria ed indispensabile la presenza di un esecutore determinato. Vi sono voti (così si chiamano i pareri degli organi tecnici) nei quali si afferma che non si possono confondere le responsabilità per le opere in corso. Le opere stradali, per esempio, riguardano enormi estensioni del territorio, per cui non è possibile che ognuno realizzi una tratta e che si debba poi decidere in che modo congiungerla con le altre. Di fronte alla evidente necessità di garantire la continuità e la connessione degli interventi, gli ambiti di analisi della Corte dei conti risultano molto ristretti.

Un'altra leva che è stata usata in maniera rilevante, tanto che al riguardo la Corte dei conti è sempre stata molto critica, è quella relativa al concetto dell'emergenza, cui è facile far ricorso nel nostro paese, perché esso è esposto a frane, alluvioni ed eventi sismici, oltre che agli eventi connessi all'ordine pubblico e a manifestazioni internazionali dai termini prefissati ed indilazionabili. Si tratta, quindi, di una questione rilevante (e la Corte dei conti se ne è fatta carico)

che attiene ai rapporti - che abbiamo definito impropri - tra l'amministrazione ordinaria ed il dipartimento per la protezione civile. Per esempio, l'ANAS (a proposito della quale sia nella relazione dell'anno scorso sia in quelle dei due anni precedenti abbiamo puntualmente evidenziato tutte le ipotesi emerse) aveva messo a punto un meccanismo particolare - non più praticabile dopo l'emanazione della nuova legge sul servizio della protezione civile - di emergenza a richiesta: dopo avere acquisito i pareri delle autorità locali preposte alla pubblica sicurezza (il questore, il prefetto o i sindaci dei centri urbani interessati), rispetto a fenomeni che avrebbero comportato normali esigenze operative e che avrebbero potuto essere fronteggiate con capitoli di bilancio della stessa azienda - quelli previsti per esigenze di pronto intervento a seguito di piccole frane o fenomeni alluvionali di modesta entità - chiedeva ed otteneva, dal ministro per la protezione civile, ordinanze di deroga per l'affidamento dei lavori. Partendo da queste fattispecie iniziali, in seguito la casistica si è ulteriormente ampliata, tanto da comprendervi situazioni che abbiamo puntualmente sottolineato: generiche situazioni di pericolo, rilevazioni e statistiche che evidenziavano tratti estremamente pericolosi per la circolazione, cioè rilievi che avrebbero potuto trovare una loro collocazione nei piani annuali e triennali dell'ANAS, come opere prioritaria da realizzare.

Sempre a proposito dell'ANAS, la Corte dei conti si è pronunciata di recente - tant'è che la decisione non è ancora disponibile - in merito ad un episodio che ha fatto sensazione, cioè l'aver ottenuto, lo scorso mese di giugno, due ordinanze di deroga a qualsiasi contraria norma per realizzare la variante Bradanica e la variante sulla strada statale Ionica 106, l'una di 27 miliardi, l'altra di 29 miliardi. Non si è trattato, quindi, di opere di emergenza per tamponare una falla o per « by-passare » una galleria pericolante. Si è trattato di rettifiche di vere e proprie tratte autostradali, e anche in questo caso sono state concesse ordi-

nanze di deroga a qualsiasi contraria norma. Per cui, mentre in taluni casi ciò ha comportato che non venissero espletate le gare a livello comunitario, in altri casi di minore rilevanza – quelli relativi agli interventi connessi alla crisi della Valtellina – abbiamo riscontrato che dopo aver ottenuto un'ordinanza di emergenza – per altro senza che questa fosse stata dichiarata nei modi di legge – l'ANAS, con fondi propri, e sui capitoli ordinari di intervento ha bandito le gare ad un anno di distanza dall'ordinanza di emergenza. Quindi, vi è una contraddizione in termini tra la procedura adottata e la strada successivamente seguita.

Un'analisi più approfondita ha evidenziato che lo scopo di tale richiesta era celebrare una gara con un metodo che a livello comunitario non è più consentito, cioè quello della media. Abbiamo rilevato che le gare relative alle strade del Foscano e dello Stelvio, pur superando l'importo degli appalti e la soglia comunitaria, sono state tenute con il sistema della media.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Nessuno è stato chiamato a rendere conto di questi illeciti? Nessuno ha pagato...

PIETRO DE FRANCISCIS, *Consigliere della Corte dei conti*. Certo. Innanzitutto, su questi casi sono state aperte inchieste da parte del procuratore generale per l'accertamento di responsabilità. Inoltre, il 9 giugno di quest'anno vi è stato il deferimento, da parte dell'ufficio di controllo, dei due provvedimenti più eclatanti di cui parlavo prima (27 miliardi l'uno, 29 l'altro); la sezione ne ha rifiutato il visto e la relativa deliberazione, che intendevo esibire a questo Comitato, non è stata ancora depositata ma lo sarà a giorni.

Credo siate a conoscenza del fatto che le ordinanze della protezione civile non sono soggette a registrazione o a controllo. Vi è l'esercizio di un potere di deroga su cui è possibile sindacare nel momento in cui ne diano attuazione i provvedimenti applicativi.

ANTONIO BARGONE. Le risulta che vi siano stati procedimenti penali?

PIETRO DE FRANCISCIS, *Consigliere della Corte dei conti*. Questo non potrei dirlo. Mi risulta che per tutti i casi da noi segnalati nella relazione annuale vi è stata l'applicazione di un'inchiesta da parte del procuratore generale, il quale, come voi sapete, partecipa alle adunanze delle sezioni riunite in sede referente, nonché al giudizio di parificazione sul rendiconto dello Stato.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Credo che in questa sede sia importante sottolineare che non tutta l'attività della Corte – anche se le domande e i rilievi espressi sono del tutto pertinenti – debba esprimersi in termini sanzionatori, quali diniego del visto o azione della procura generale. Per noi non costituisce un esercizio accademico il rapporto fra l'analisi dei risultati della gestione ed il referto al Parlamento; per noi significa sottoporre a quest'ultimo le nostre valutazioni referenti, non già come mero esercizio retorico ma come contributo alla decisione. Tanto più si andrà verso forme di controllo della gestione, tanto più sarà inevitabile che, in gran parte, l'esito del controllo divenga esso stesso referto, senza con ciò perdere il suo significato. Naturalmente, l'efficacia del referto dipenderà dal rapporto che la Corte dei conti riuscirà ad instaurare con l'organo cui riferisce. Ripeto: esprimiamo le nostre valutazioni nel referto non per scrivere un saggio, ma per svolgere la nostra funzione di magistrati, cioè la stessa che espletiamo quando, per esempio, neghiamo un visto in sede di controllo.

PIETRO DE FRANCISCIS, *Consigliere della Corte dei conti*. Da ultimo desidero riprendere un'osservazione dell'onorevole De Paoli, il quale, richiamandosi al piano triennale ed evidenziando il problema della progettazione, ritiene di evidenziare un contrasto tra ciò che abbiamo detto in merito al potenziamento auspicabile di

alcune strutture, dal momento che esse non sembrano svolgere in pieno le loro funzioni.

Per capire questo particolare atteggiamento dell'amministrazione bisogna ricordare che cos'era l'ANAS negli anni sessanta: l'azienda è partita con competenze eminentemente manutentorie. Quando con la famosa legge sulle autostrade n. 531 del 1982 sono stati varati grossi piani pluriennali di intervento, l'infrastrutturazione di grandi itinerari anche a livello europeo, questa vocazione pregressa, questa esperienza dell'ANAS è stata messa a dura prova, perché si trattava di piani di opere estremamente ambiziosi, che si ponevano in contrasto con la vocazione originaria e l'esperienza dell'azienda incentrata sui lavori di manutenzione.

Come giustamente ricordava il presidente Cerutti, la legge n. 526 del 1987, che ha anticipato il piano decennale della grande viabilità, ha previsto una norma (l'articolo 9) che consentiva per un determinato periodo di tre anni l'affidamento di progettazioni all'esterno, perché ci si è resi conto con tempestività che la struttura, pur essendo numericamente cospicua, non era attrezzata per opere di questa rilevanza.

Sono state poi presentate numerose proposte volte a prorogare questa possibilità per altri due o tre anni, proposte che per altro in sede di esame parlamentare non hanno avuto buon esito. Allora l'ANAS, che ha sempre mostrato grande spirito d'iniziativa nel cercare di trovare altre forme di operatività, si è servita sempre più spesso di una fattispecie particolare che l'azienda chiama « appalto a prestazioni integrate ». Ha acquisito i pareri del Consiglio di Stato, il quale ha dichiarato che tale procedura non era in contrasto con la normativa comunitaria, e l'ha lungamente applicata.

È poi venuta fuori la famosa legge n. 80 del 1987, sulla quale puntigliosamente la commissione di giustizia della CEE ha voluto pronunciare un giudizio di contrasto con la normativa comunitaria, sebbene per gli articoli che qui interes-

sano fosse già scaduta nel marzo 1991. Quella legge, che tra l'altro si rivolgeva alle grosse opere pubbliche e prevedeva la concessione unitaria di progettazione ed esecuzione di opere oltre i venti miliardi, proprio quelle che l'ANAS andava continuamente appaltando, aveva un punto debole secondo quanto è risultato dall'esperienza applicativa; essa stabiliva obbligatoriamente l'affidamento con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'ANAS, che come tutti sappiamo quando bandisce una gara si trova di fronte ad una media di 250, 300, fino a 400 imprese, non era materialmente in condizione di affidare alcuna opera con questo sistema, perché non era in grado di condurre in tempi accettabili le istruttorie sulle famose offerte anomale. Di qui quelle proposte legislative che prima nella legge finanziaria e poi in altri provvedimenti hanno voluto perpetuare e reinserire un sistema automatico di eliminazione delle offerte anomale, che tra l'altro abbiamo prorogato - non so bene con quali risultati - fino al 31 dicembre di quest'anno (il giorno dopo non sarà più valido).

La consistenza della componente imprenditoriale - questo mi premeva dire perché prima mi sono soffermato solamente sul versante dell'amministrazione - crea anch'esso una serie di problemi alle procedure di affidamento delle opere pubbliche.

Sappiamo tutti che è stato fatto un grosso sforzo per rettificare, modificare, riformare l'albo nazionale costruttori; ricordo le famose scatole vuote, le iscrizioni senza senso. Siamo partiti da cifre che non possono non essere preoccupanti: si parlava di 40 mila iscrizioni, che ad una prima scrematura sono diventate 28 mila e che adesso dovrebbero essere ridotte a poco più di 15 mila. La realtà imprenditoriale è talmente polverizzata da non consentire un rapporto proficuo di collaborazione tra amministrazione e privato esecutore.

Tutto ciò premesso, evidentemente in prospettiva, quando abbiamo parlato della necessità di rivitalizzare alcuni or-

gani tecnici dell'amministrazione, non abbiamo volutamente citato l'ANAS, perché questa, se possibile, applicando la legge n. 86 che ha creato i presupposti per una piccola riforma, ha previsto tra l'altro due ruoli di personale tecnico nuovi, inediti, che confermano l'analisi fatta all'inizio; per la manutenzione non si sentiva il bisogno di avere architetti e geologi, ora la legge n. 86 ha consentito all'ANAS di avere due ruoli specifici.

Il riferimento al potenziamento delle strutture periferiche risponde alla domanda posta dall'onorevole Mattioli, il quale chiedeva come fosse possibile che la polverizzazione dei centri di spesa (i piccoli comuni, le piccole province, che non hanno strutture tecniche adeguate) gestisse talora risorse statali così rilevanti.

L'esperienza è stata confermata anche in sede di analisi sull'edilizia carceraria. La legge sull'edilizia carceraria prevedeva un ampio ricorso alle strutture degli enti locali; su settanta-ottanta interventi rilevanti solo due volte è stato fatto ricorso ad uffici tecnici, una volta comunali ed una volta provinciali, nella regione Marche e - guarda caso - tutte e due le volte sono stati aperti procedimenti da parte della Corte perché l'ingegnere capo si era fatto nominare collaudatore dell'opera che egli stesso aveva progettato. Quindi questa ipotesi di avere un aiuto a livello locale è assolutamente peregrina.

Relativamente a questi provvedimenti di urgenza - legislazione antimafia - nel decreto convertito che dà i poteri prefetizi sostitutivi e istituisce le tre sezioni regionali della Corte dei conti, è previsto che rispetto ad opere di particolare complessità si possa fare ricorso a particolari unità operative, che vengono nominate dal prefetto, ma attingendo dove? Ai provveditori regionali alle opere pubbliche, che non hanno neppure il personale per fare il proprio mestiere!

Conoscete tutti la tragedia - così la vorrei definire - degli ingegneri designati, di quei tecnici che stanno tutto il giorno in macchina perché ognuno di loro -

pensate a regioni come la Lombardia e il Piemonte - ha tre-quattro province da controllare, senza strutture *in loco*. Sono le vestigia mutilate dei vecchi uffici del genio civile, che sono passati come sapete in altro ambito. Come è possibile allora dare ausilio nelle regioni a rischio costituendo queste unità operative quando le strutture periferiche non hanno il personale adeguato?

L'ultima notazione che intendo fare è che quando si sottolinea l'opportunità di rivitalizzare le strutture tecniche dell'amministrazione mai si può ipotizzare che queste risolvano da sole il problema della progettazione. Il problema della rivitalizzazione di queste strutture tecniche deve essere inquadrato all'interno di una progettazione finalizzata ad interventi gestori, manutentori, dopo che le opere sono state realizzate. È chiaro che in avvenire non si potrà prescindere dal ricorso a progettazioni esterne e allora quali saranno le forme di controllo? Esse verranno dallo stesso mondo dell'imprenditoria privata perché nella misura in cui porremo a carico del progettista la necessità di una polizza assicurativa, nella misura in cui separeremo le responsabilità del progettista da quelle dell'impresa che esegue l'opera, vi sarà un controllo del mercato! I progettisti che avranno un indice di sinistrosità più elevato probabilmente non otterranno più le polizze assicurative che sono tenuti a presentare per continuare a lavorare. Al di là di quelle che possono essere forme di controllo sul versante pubblico e su quello esterno della Corte dei conti, esso verrà assicurato dallo stesso mercato nel momento in cui si creeranno obblighi di assicurazione, di polizze fideiussorie e si separerà - opportunamente per le grandi opere - l'attività di progettazione da quella di esecuzione.

PRESIDENTE. Nel ribadire che qualsiasi memoria integrativa ci possiate fornire ci sarà sicuramente utile, a nome dell'intero Comitato vi ringrazio per aver partecipato all'audizione di questa mattina e di aver fornito puntualizzazioni che

saranno sicuramente utili per il nostro lavoro. Ci siamo posti l'obiettivo di raccogliere elementi per l'elaborazione di una legge che consenta la massima trasparenza ed eviti, per quanto possibile, deviazioni. Toccherà poi al Governo - e se non lo farà il Governo toccherà al Parlamento - tener conto del contributo fornito dal vostro e dagli altri organismi che sono intervenuti nella serie di audizioni che abbiamo svolto.

**Audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato (CNA); della Confederazione generale italiana dell'artigianato (Confartigianato) e della Confederazione autonoma dei sindacati artigiani (CASA).**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo la nostra indagine conoscitiva con l'audizione del dottor Roberto Giorgini, segretario generale della federazione nazionale artigiani edili aderente alla CNA, del dottor Bruno Gobbi, segretario nazionale dell'associazione nazionale artigiani edilizia pittori ed attività affini aderente alla Confartigianato, e del dottor Paolo Melfa, segretario confederale della CASA, che ringrazio per aver accettato il nostro invito. Proporrei di svolgere una breve introduzione, integrata eventualmente da relazioni *flash* di rappresentanti delle altre organizzazioni, rinviando ulteriori chiarimenti alla fase delle risposte alle domande formulate dai parlamentari presenti.

Informo che la pubblicità dei lavori del Comitato è assicurata anche mediante un impianto audiovisivo a circuito chiuso che consente ai giornalisti in sala stampa di assistere in diretta alle nostre sedute.

**ROBERTO GIORGINI, Rappresentante della CNA.** Anche a nome dei colleghi delle altre confederazioni, ringrazio il Comitato per averci invitato ad esporre le opinioni e le indicazioni del mondo dell'artigianato. Il documento consegnato, che reca nel frontespizio le sigle di CNA,

CASA e CLAAI, è fatto proprio anche dalla Confederazione generale italiana dell'artigianato.

Alle considerazioni contenute nel documento desidero premettere che consideriamo il mondo dell'artigianato e il sistema delle piccole imprese l'asse portante del sistema delle costruzioni nel nostro paese. Tenuto conto che in Italia abbiamo una media di circa 20 addetti per impresa, è giusto tener presenti le esigenze di sistemi imprenditoriali di ampie dimensioni ma non è possibile dimenticare che oltre il 90 per cento delle imprese italiane sono rappresentate da piccole imprese e da imprese artigiane.

Va ricordato che oltre i due terzi dei lavoratori impegnati nel mondo delle costruzioni sono dipendenti da imprese artigiane, le quali realizzano oltre il 60 per cento delle opere costruite in Italia.

Si fa spesso riferimento ai dati riguardanti gli altri paesi. Ebbene, l'organizzazione francese che segue le innovazioni intervenute nel settore dell'edilizia è in grado di fornire dati molti simili a quelli italiani: in Francia, su 320 mila imprese costruttrici, 308 mila sono imprese artigiane; su un milione e trecentomila lavoratori del settore, oltre 700 mila dipendono da imprese artigiane. Occorre tener presente questi elementi quando ragioniamo in termini di paragone con gli altri Stati europei.

Desideriamo sottolineare l'importanza politica di porre al centro delle strategie di Governo ed istituzionali il dato che il mondo delle costruzioni non è, come spesso lo si è erroneamente considerato nel nostro paese, un settore marginale del sistema industriale, bensì una parte integrante di esso.

Probabilmente il fatto che non si sia mai praticata seriamente una politica industriale di supporto al settore ha ingenerato quei meccanismi di cui oggi tutti cogliamo l'eco sui giornali ed anche enormi difficoltà di sviluppo del sistema industriale nel campo delle costruzioni, impedendo che esso divenisse una struttura organizzata e radicata nel paese.

Questa situazione ha consentito per molti anni a chiunque lo volesse di divenire imprenditore edile presentandosi ad una camera di commercio con un atto costitutivo ed attrezzando un ufficio con una scrivania ed un telefono. È chiaro che ciò ha comportato lo sviluppo di quei fenomeni che tutti conosciamo, imperniati sulle trattative private e sui rapporti tra politica ed affari. Questi intrecci perversi hanno portato ad una involuzione del sistema che tutti riteniamo oggi di dover cambiare.

Questo è il punto nodale della questione: possiamo pensare di modificare l'intera normativa sugli appalti, di adeguarci giustamente alle direttive europee ma, se non cogliamo il fatto che il settore ha bisogno di una politica che lo faccia divenire sempre più industriale, qualsiasi innovazione avrà sempre effetti di breve durata e mai strategici.

Fatta questa premessa, a nostro parere doverosa, desidero sottolineare alcuni punti che giudichiamo fondamentali. Desidero innanzitutto richiamare, anche in relazione alle richieste avanzate dal Comitato, il problema dell'attuazione delle norme vigenti.

Tutti siamo convinti del fatto che la legge fondamentale sui lavori pubblici fu approvata dal Parlamento cisalpino nel 1865. Si trattava di un'ottima norma, ma oggi essa mostra tutte le crepe dei suoi 128 anni. Inoltre per troppi anni si è intervenuti in modo sbagliato sul settore dei lavori pubblici, come emerge dai seguenti dati che ci siamo preoccupati di raccogliere: in materia di anticipazioni, dal 1972 al 1982 sono state approvate due leggi, varati quattro decreti ministeriali ed emanato un decreto del Presidente della Repubblica; in tema di revisione prezzi, dal 1947 al 1986 sono stati prodotti 16 leggi, 3 decreti ministeriali ed un decreto del capo provvisorio dello Stato.

Siamo in presenza di un ammasso di norme che ricadono sul settore, la cui funzione non è stata chiarificatrice, bensì

fattore di complicazione. Alle norme statali, inoltre, vanno aggiunte quelle regionali.

Siamo preoccupati del fatto che in Sicilia si stia in questo momento ragionando di una legge in materia di appalti. La nostra preoccupazione non deriva dal fatto che la Sicilia intenda legiferare, ma dal rischio che nuove norme si aggiungano a quelle esistenti, accentuando l'attuale situazione, caratterizzata da mancanza di trasparenza e di certezza.

Riteniamo che una legge debba contenere poche norme, chiare e di facile applicazione. Provvedimenti contenenti intere pagine di richiami a precedenti norme, articoli, commi, leggine e decreti non aiutano la trasparenza e favoriscono i fenomeni negativi che vogliamo combattere.

Esistono leggi, quale la n. 241 del 1990, di cui tutte le organizzazioni interessate sollecitano una rapida attuazione. Si è fatto ricorso a molte definizioni, in quanto qualcuno parla di codice speciale ed altri parlano di testo unico: non è questo l'aspetto interessante; occorre comunque un corpo di norme preciso e suscettibile di rapide modifiche ogni qual volta ciò si renda necessario.

Occorre abbandonare i percorsi legislativi lunghi e tortuosi: siamo convinti che la delegificazione, nel quadro di norme generali che regolino le materie, rappresenti il sistema capace di consentire un costante adeguamento delle discipline alle esigenze delle imprese e soprattutto a quelle del paese. L'attuale situazione incide infatti pesantemente sull'attività delle imprese e soprattutto su quella delle imprese minori, che troppo spesso consistono in strutture di subappalto, facendo invece fatica a divenire soggetti capaci di acquisire direttamente il lavoro.

In tema di adeguamento alle norme comunitarie c'è poco da discutere: questo obiettivo va conseguito rapidamente. Recepita la direttiva n. 440 del 1989 con la legge n. 416, bisogna rapidamente ade-

guarsi alle disposizioni comunitarie in materia di gare d'appalto concernenti le attività di servizio.

Desidero sottolineare che con l'avvento della legge n. 416 non si applica praticamente più la legge n. 584. È quanto mai opportuno pervenire ad una composizione organica del sistema legislativo, che regoli anche le realizzazioni di valore inferiori ai 5 milioni di ECU. Occorrono norme che disciplinino gli appalti a partire dalla base minima di 75 milioni di lire.

Per quanto riguarda la legislazione antimafia, circa la quale il Comitato ci ha richiesto un parere, desidero rilevare che noi abbiamo combattuto la legge n. 55 del 1990. Ricordo altresì che in quella fase esisteva in Italia una situazione tale da non consentire un confronto serio, che oggi è invece possibile.

Alcune strutture vengono superate grazie alla legge n. 416, mentre rimangono aperte alcune questioni derivanti dall'applicazione dell'articolo 18 della legge n. 55 in materia di saldo dell'importo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore. Il sistema vigente permette infatti evasioni fiscali, perché spesso l'appaltatore, dopo aver pagato l'impresa subappaltatrice con assegno, si fa restituire parte del denaro in nero.

Bisogna riflettere sul fatto che non si può intervenire con misure di polizia nella disciplina di un settore economico.

Si è molto parlato del subappalto quale strumento di penetrazione mafiosa. Ebbene, non siamo a conoscenza né abbiamo appreso dai giornali di interventi mafiosi o della criminalità organizzata nel campo dei subappalti. Alla mafia non interessa lavorare, ma ottenere la rendita derivante dalla gestione degli appalti e delle forniture.

È contraddittorio che nel nostro paese si debba presentare il certificato antimafia ed essere iscritti all'albo nazionale dei costruttori per fare un impianto elettrico, mentre non si sa quali requisiti debbano avere le imprese che fanno una fornitura di calcestruzzo.

A noi risulta che molto spesso in questo ambito si annidano dei veri e propri meccanismi di controllo non corretto; certamente è possibile l'insediamento di alcuni fenomeni criminali, tuttavia il meccanismo del subappalto resta un sistema moderno di lavorare. La Comunità europea, infatti, ha indetto per le giornate del 14 e 15 dicembre prossimi un convegno a Madrid sui problemi del subappalto e della subfornitura, che sono essenziali in un sistema produttivo moderno e non si risolvono soltanto in meccanismi perversi che introducono la presenza della mafia nel mercato. Ci interessa in particolare quanto prevede l'articolo 17 della legge 10 marzo 1990, n. 55, circa la richiesta di ogni indicazione ritenuta utile ai fini dell'individuazione dei titolari effettivi delle imprese. Non si tratta di una novità; sappiamo infatti che l'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 1982, convertito con la legge 12 ottobre 1982, prevedeva la possibilità da parte dell'Alto commissario per la lotta alla mafia di chiedere questa documentazione. Non so quante volte ciò sia stato fatto, ma non è questo il problema; mi interessa soltanto precisare che questa è la strada sulla quale dobbiamo camminare. Oggi non esiste più l'Alto commissario ma vi è la DIA, che ritengo dovrebbe percorrere correttamente questa strada.

Per quanto riguarda l'attività di programmazione e di indirizzo nel settore, siamo convinti che sia quanto mai necessaria una scelta dei piani triennali da parte della pubblica amministrazione; occorre avere la certezza dei lavori cantierabili e nello stesso tempo la certezza del controllo sulle tipologie di lavoro. Oggi come oggi sappiamo che spesso non vi è questo tipo di programmazione, ma che gli interventi sono stati compiuti sotto la spinta dell'urgenza e della necessità, spesso in assenza di adeguata copertura finanziaria; ovviamente tutto ciò ha ingenerato i meccanismi perversi che sono sotto gli occhi di tutti.

Condividiamo quanto previsto all'articolo 14 della legge n. 241 sulla confe-

renza dei servizi; siamo altresì d'accordo sulla definizione di un unico responsabile della gestione delle attività costruttive e siamo parimenti convinti che occorra procedere a strumentazioni regionali che seguano costantemente l'evoluzione delle attività produttive.

Per quanto riguarda il sistema delle competenze, in Italia si parla molto della proliferazione dei centri di spesa; d'altra parte dobbiamo tener presente che il sistema amministrativo italiano è costruito in un certo modo e che sarebbe profondamente sbagliato delegittimare i sistemi di pubblica amministrazione locale in sistemi che sono presenti sul territorio. Ritengo vi sia la necessità di instaurare anche in questo caso meccanismi di vigilanza, sia sul sistema di progettazione e programmazione sia sull'adeguatezza tecnico-amministrativa dei vari centri di spesa. Sappiamo che molto spesso alcuni piccoli comuni non hanno neanche un ingegnere, ma solo un geometra che si occupa di tutto e che quindi non può espletare anche funzioni di direzione dei lavori e di controllo tecnico. Innanzitutto credo si debba indirizzare sempre di più il ruolo della pubblica amministrazione ma anche dell'amministrazione locale verso funzioni di controllo; di converso siamo anche del parere che occorra cominciare ad utilizzare seriamente competenze tecniche esterne, ma questo presuppone il superamento della legge n. 1815 del 1939, la quale vieta le società fra i professionisti.

Il problema delle società di ingegneria si configura molto grave e deve essere rapidamente risolto; diversamente, corriamo il rischio di attirare società di ingegneria dall'estero oppure di determinare altre aberrazioni. Infatti molte società di progettazioni italiane, in realtà società di ingegneria, per operare nel nostro paese non hanno fatto altro che modificare la loro iscrizione alla camera di commercio dichiarandosi società di costruzioni ed iscrivendosi regolarmente all'albo nazionale dei costruttori. Non è questa la sede per fare dei nomi, anche perché sono noti a tutti: basta recarsi

all'albo nazionale dei costruttori a consultare l'elenco delle imprese iscritte dove, chi ha un minimo di dimestichezza con il settore, può del resto spuntare comodamente tutte le imprese che si dichiarano società di costruzione, essendo in realtà società di progettazione. In tal modo si mettono in moto meccanismi di commistione fra progettazione e realizzazione che sono ampia parte del sistema deficitario presente nel nostro paese.

Per quanto riguarda il problema della scelta della realizzazione delle opere, ritengo che il decreto legislativo n. 406 sia estremamente chiaro. Esiste un sistema per il quale il progetto deve essere sempre e comunque esecutivo e deve essere posto in termini concorsuali, con una normale gara d'appalto; dobbiamo superare i sistemi sotterranei che spesso hanno portato alla trattativa privata ed hanno inventato il meccanismo della concessione di costruzione. La direttiva europea ha cancellato tali sistemi e credo che dobbiamo prenderne atto come un fatto estremamente positivo. Occorre chiarire che in Italia qualsiasi tipo di appalto deve essere basato su un progetto costruttivo od esecutivo; non è importante il termine che si indica a condizione che vi sia la certezza del costo e delle realizzazioni da fare.

Il decreto legislativo n. 406 prevede una serie di tipologie: appalto di costruzione, appalto di progettazione e costruzione ed appalto di impegno a costruire con qualsiasi mezzo, cui possiamo collegare rapidamente ogni tipologia di progetto. All'appalto di costruzione deve essere collegato, a base d'asta, un progetto esecutivo, all'appalto di progettazione ed esecuzione un progetto definitivo ed all'appalto di impegno a costruire un progetto preliminare. È chiaro che poi la gara d'appalto avrà un suo percorso: nel caso in cui sia esecutivo, massimo ribasso; nel caso in cui sia una gara d'esecuzione e costruzione, un progetto definitivo su cui le imprese possano proporre varianti ma, una volta vinta la gara, l'impresa deve impegnarsi a presentare un progetto esecutivo prima di rea-

lizzare il lavoro; altrettanto, per l'appalto di impegno a costruire con qualsiasi mezzo, progetto preliminare, ipotesi di varianti, approvazione della commissione e, prima di iniziare i lavori, progetto esecutivo con tempi e costi certi. La direttiva comunitaria ci ha indicato una strada molto semplice ed è inutile cercare soluzioni diverse: vi sono tutti gli elementi per realizzare quella trasparenza che oggi è così importante per il paese e per il sistema delle piccole imprese.

Per quanto riguarda il problema dell'adeguatezza delle procedure, vi è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 55 del 1991, definito bando tipo, che ha però il limite gravissimo di non prevedere sanzioni, mentre vi è la necessità di introdurre un meccanismo sanzionatorio.

Ritengo inoltre che vada riesaminato quanto previsto dall'articolo 8 della legge n. 80 del 1987 sulle concessioni, che presentava una serie di limiti ma affermava una cosa importante, e cioè che le regioni devono pubblicare un bollettino in cui siano riportate tutte le gare d'appalto bandite e soprattutto tutte le conclusioni di tali gare, dal punto di vista dei costi, dei tempi e delle varianti. Non so quante siano le regioni che l'hanno fatto. A me risulta che ce n'è solo una, la mia regione, cioè l'Emilia Romagna, ma non vorrei essere campanilista. Il problema fondamentale è che tutti devono avere la possibilità di conoscere come termina una gara di appalto, quanto è costata, quali sono i tempi di realizzazione dell'opera.

Sui criteri di aggiudicazione si pone la questione relativa alla tipologia dell'offerta economica più vantaggiosa, cui si richiama lo stesso decreto legislativo n. 406. Vogliamo precisare che non siamo contrari a questa tipologia di appalto. Attenzione, però, perché siamo stati scottati dal famoso articolo 24, lettera b) della legge n. 584. Diciamo la verità, il commento che si faceva è che se si fa questo tipo di appalto si sa già chi ha vinto. Non so se questo sia vero o meno, però proponiamo di utilizzare il sistema

dell'offerta economicamente più vantaggiosa precisando che della norma deve essere prevista *a priori* l'incidenza di ogni valore di giudizio da parte della commissione: ad ogni parte - tempi di costruzione, costo dell'opera, varianti - si deve dare un punteggio e chi offre il punteggio migliore vincerà la gara.

Per quanto riguarda le garanzie, non abbiamo nulla in contrario al meccanismo della garanzia per il progettista: lo riteniamo giusto perché il progettista è un soggetto che offre un prodotto alla pubblica amministrazione e quest'ultima deve sentirsi tutelata perché quel progetto sia reale e non consenta vie di fuga.

Siamo abbastanza preoccupati delle voci che corrono circa una richiesta di garanzie anche alle imprese che eseguono i lavori: mi pare una via di fuga, una deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione. Oggi c'è un bando tipo e l'impresa deve avere certi requisiti; c'è la figura del direttore dei lavori - che rappresenta la pubblica amministrazione e che deve assicurare la sua costante presenza all'interno del cantiere (insisto sull'esigenza della sua costante presenza) - che garantisce la corrispondenza tra l'esecuzione dell'opera ed il progetto che ne è alla base; le opere sono soggette a collaudo in corso d'opera (noi ribadiamo la validità di questo tipo di collaudo) ed infine al collaudo dell'opera completa. Quindi, la pubblica amministrazione ha molti strumenti per verificare sia l'affidabilità dell'impresa sul piano finanziario (secondo i requisiti previsti dal bando tipo) sia la corrispondenza tra l'esecuzione dell'opera e quanto previsto dal progetto.

Con altri meccanismi corriamo il rischio di incrementare i costi per l'esecuzione delle opere. Se le imprese devono pagare l'1,5 o il 2 per cento dell'importo del lavoro ad una banca o ad un'assicurazione per ottenere la garanzia, dovranno in qualche modo rifarsi. Tra l'altro, corriamo il rischio di fare un ingente regalo a strutture finanziarie che probabilmente non ne hanno bisogno. Per quanto riguarda il problema dell'esecu-

zione delle opere, dobbiamo innanzitutto ridefinire la figura del direttore dei lavori attualmente prevista dalla normativa. Credo che questa figura non possa essere inventata in pochi giorni. Dobbiamo costruire un percorso che ci consenta di affidare questo compito estremamente delicato a soggetti che abbiano professionalità e soprattutto che abbiano maturato esperienza.

Quanto alle imprese subappaltatrici, siamo d'accordo che esse debbano essere iscritte all'albo nazionale costruttori. Oggi all'albo sono iscritte circa 50 mila imprese e in tutta Italia quelle operanti nel settore delle costruzioni sono 280 mila; forse sono troppe. Dobbiamo però costruire meccanismi per cui le imprese non iscritte possano ugualmente continuare a lavorare. Come è possibile? Credo che esistano normative che possano consentire alla pubblica amministrazione di comprendere le effettive capacità produttive di un'impresa, i suoi titoli a lavorare. Diciamo che in via transitoria, per un periodo di ventiquattro mesi, si potrebbe prevedere che le imprese subappaltatrici possano operare all'interno dei cantieri, anche senza l'iscrizione all'albo nazionale costruttori per categorie di importi corrispondenti ai lavori, purché abbiano i requisiti per iscriversi all'albo. Il decreto ministeriale n. 172 del 1989 ci consente di valutare se l'impresa abbia competenza per lavorare in subappalto.

Un problema molto importante con cui oggi le nostre imprese si confrontano è l'incertezza dell'incasso. Molte imprese hanno enormi esposizioni nei confronti del sistema bancario perché lavorando per la pubblica amministrazione non si ha certezza nel pagamento. Vogliamo qui richiamare l'urgenza di stabilire tempi certi per il pagamento nonché, nei casi in cui questi tempi vengano superati, la corresponsione di adeguati interessi.

Non voglio stendere un *cahier de doléances*, però vorrei portare l'esempio di un imprenditore il quale mi diceva di avere un miliardo e trecento milioni di crediti dalla pubblica amministrazione e un miliardo di debiti con le banche, per

cui alla fine non avrà una lira di profitto. Si tratta di un imprenditore che lavora per il Ministero della difesa a Perdasdefogu dove il Governo ha tagliato i 900 miliardi del capitolo di spese per la manutenzione. Egli si trova oggi tra l'incudine e il martello: se non lavora, la pubblica amministrazione gli revoca l'appalto e si fa pagare la penale, se lavora sa che non sarà pagato. Credo sia drammatico per un imprenditore, soprattutto piccolo, trovarsi stretto in una simile tenaglia. Tra l'altro, egli sa benissimo che quando lo pagheranno nessuno gli restituirà gli interessi che nel frattempo avrà corrisposto alle banche.

Concludo con il problema dell'albo nazionale costruttori. Da molte parti, compreso anche il ministro dei lavori pubblici, si sostiene la necessità della sua abolizione. Riteniamo che questa sia una scelta sbagliata, ma non lo diciamo solo noi. La Federazione europea delle imprese di costruzioni ha redatto un documento in cui rileva l'esigenza di istituire un albo per le imprese generali di costruzioni. Anche la Confederazione europea delle costruzioni sta proponendo l'istituzione di un documento europeo di identificazione. In sostanza, queste due associazioni europee – che rappresentano anche paesi che finora non hanno avuto un albo nei quali, nonostante l'assenza dell'albo, spesso si sostiene che esisterebbe la massima trasparenza – oggi cominciano a chiedere meccanismi simili all'albo nazionale costruttori. Credo che a questo proposito il problema sia di riformare l'albo, che oggi è strumento di mera certificazione, basandosi sulla mera valutazione se le imprese abbiano o no eseguito lavori, ma non entrando nel merito della qualità delle imprese. Siamo dunque convinti che l'albo debba essere riformato, nel senso di non tener conto soltanto dei lavori eseguiti ma anche delle capacità finanziarie, delle attrezzature e dei dipendenti dell'impresa. Il riconoscimento dell'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori deve basarsi su un'analisi completa e complessiva dell'impresa, anziché su semplici certificati,

rilasciati dalla pubblica amministrazione, che spesso consentono l'iscrizione di imprese dalle attrezzature insignificanti.

Ritengo, inoltre, che l'albo debba essere gestito in maniera dinamica poiché, se un'impresa ha difficoltà a mantenersi sul mercato, non possiamo continuare a garantirle l'iscrizione illimitata: dovrà ritornare sui suoi passi con la garanzia che potrà recuperare nuove posizioni non appena avrà recuperato le sue capacità. Sono dell'avviso, infine, che debba essere modificato anche il limite finanziario minimo per l'iscrizione all'albo, nel senso di elevarlo a 300 milioni rispetto ai 75 milioni attuali.

**GIROLAMO TRIPODI.** Intervengo sulla materia dei subappalti poiché a me sembra che, rispetto alle cose dette, permanga ancora qualche lacuna. Anzitutto, devo dire di non condividere l'affermazione secondo la quale la mafia non si interesserebbe dei subappalti delle opere nel settore dell'edilizia. È probabile che finora la mafia abbia soltanto sfiorato la sua regione, dottor Giorgini, per cui la realtà che lei conosce è diversa da quella che conosco io che provengo da zone dove la mafia esiste e deve essere combattuta, sempre che vi sia la volontà politica di farlo.

Non solo a Reggio Calabria ma in altre zone del Mezzogiorno, il territorio è controllato dalla mafia, la quale decide e governa una economia destinata a divenire sempre più povera, perché non si tratta di una mafia imprenditrice - come qualcuno l'ha definita - bensì di un'organizzazione il cui obiettivo è di raggiungere arricchimenti illeciti sia ricorrendo a forme di violenza e di sopraffazione sia penetrando nei settori decisionali dello Stato.

Nella mia regione, per esempio, le opere legate ai cosiddetti movimenti di terra vengono tutte realizzate dalla mafia, e non si tratta di poca cosa, perché esse significano trasporto, strade, eccetera. Credo lei sappia, dottor Giorgini, che a

Reggio Calabria ci siamo battuti perché si formasse un consorzio per gestire il famoso decreto ...

**ROBERTO GIORGINI,** *Rappresentante della CNA.* Onorevole Tripodi, lei sa bene che siamo estranei a quella vicenda. Stiamo lavorando...

**GIROLAMO TRIPODI.** Abbiamo cercato di istituire un consorzio e di coinvolgerci anche gli artigiani. Ma sono state scelte altre strade, ed oggi constatiamo quali conseguenze ne siano derivate: non solo inquinamenti e corruzioni ma anche un sistema di tangenti dal quale sarebbe assurdo immaginare estranea la mafia.

Dunque, a differenza di ciò che accade in altre regioni in cui, salvo rare eccezioni, gli artigiani non operano nel settore del movimento terra né, per esempio, in quello del noleggio delle ruspe e degli escavatori, nella mia regione è la mafia ad operare in tale settore. Mi chiedo, quindi, se si intenda procedere con certi tipi di appalto, per altro riferiti a lavori non prettamente specializzati. Possiamo concordare che si specifichino in partenza i lavori da appaltare, ma se un'impresa dimostra di possedere le capacità imprenditoriali per eseguirli, non comprendo perché, una volta concessi, essi vengano poi subappaltati. Come giudicate il fatto che i lavori concessi in appalto a grandi imprese vengano da queste subappaltati?

La categoria degli artigiani deve svolgere il suo ruolo, ma tale necessità non deve indurla a sostenere posizioni di cui altri possono approfittare. Posso giudicare sincere le posizioni da voi assunte, ma ciò non toglie che esse possano contribuire alla penetrazione della mafia, nonché costituire uno strumento in grado di facilitare i rapporti tra il mondo della politica e quello imprenditoriale.

Volevo ricevere in proposito un chiarimento. Bisognerebbe regolamentare questo aspetto, anche se vi è la direttiva comunitaria, perché non si può pensare di liberalizzare, sia con riferimento alle grandi imprese che subappaltano tutto sia avendo riguardo a quell'altra parte carat-

terizzata da forme assurde per cui il subappalto viene considerato una forma di noleggio, anche per quanto riguarda il trasporto e la fornitura del materiale fornito alle imprese.

Credo che la CNA abbia interesse a chiarire le posizioni e a dare un contributo alla battaglia condotta contro le organizzazioni criminali e l'affarismo politico che ha ormai infettato il sistema imprenditoriale del nostro paese.

**FRANCESCO NERLI.** Desidero rivolgere tre domande, volendo assumere elementi di conoscenza oltre che acquisire pareri al fine di produrre una nuova legislazione in materia.

Vi sono alcuni grandi nodi che mi auguro sia possibile – non dico facile – risolvere e rispetto ai quali occorre che tutti i soggetti (le istituzioni, le imprese) facciano la loro parte, rivedano il loro modo di essere.

Senza dubbio attraverso la forma dell'associazione di impresa – mi riferisco in particolar modo a quelle di tipo orizzontale – in questi anni si sono poste le condizioni delle turbative d'asta e di tutti quei fenomeni di cui prima si discuteva, per cui si deve andare ad una forte modifica dell'attuale normativa.

Visto che ormai l'impresa artigiana non è più un corpo omogeneo e che vi sono piccole imprese ed insieme consorzi di imprese (dalla Cogefar alle altre) che ormai concorrono agli appalti anche di maggiori dimensione, pongo le seguenti domande: si può ragionare come imprese artigiane attorno ad un ruolo più autonomo? È possibile prevedere un sostegno normativo che consenta la formazione di consorzi stabili e quindi un'assunzione diretta di responsabilità, un'autonomia sul mercato? E come?

Naturalmente sarà necessario fissare limiti, elaborando una casistica che preveda chi può partecipare alle gare d'appalto fino ad un tot di miliardi di lire o di ECU. Se non si prevede qualcosa di più specifico, probabilmente le aziende artigiane rischiano di essere ricacciate in ruoli marginali. Per evitare che anche i

consorzi di imprese artigiane facciano parte della schiera di quanti partecipano alle turbative d'asta, quale suggerimento potete darci?

La legislazione ed anche le scelte politiche del sindacato hanno consentito di ragionare sul subappalto non più in termini di divieto ma, in base alla normativa del 1895, in termini di regolamentazione e di controllo.

Un altro punto che emerge con forza dalle varie audizioni, ma che in realtà risultava già evidente, è che non si può rimanere alla genericità dell'attuale normativa. Un'azienda che vince una gara per una galleria non può subappaltare il traforo! Dovremmo andare ad una regolamentazione rigida di tale aspetto, magari attraverso un regolamento attuativo che sia in grado di adeguarsi all'evoluzione delle tecnologie. Se non si fa questo, né la buona volontà dell'artigiano né quella dell'impresa industriale metterà ordine alla materia. Vorrei sapere cosa pensate in proposito e chiedervi di trasmettere nei prossimi giorni al Comitato vostri contributi scritti, concreti, analitici.

Nell'introduzione si è fatto riferimento alla questione dell'enorme mole delle stazioni appaltanti pubbliche; d'altra parte abbiamo oltre ottomila comuni. Molta attenzione si sta puntando su questo aspetto che anch'io temo rischi di diventare un diversivo. Tuttavia il problema esiste, né credo si possano ridurre le stazioni appaltanti ad alcune centinaia alla stregua di quanto accade in un paese come la Francia, la cui burocrazia è diversamente organizzata e funzionante.

Non penso affatto che si debbano intaccare i poteri degli enti locali, ma è chiaro che l'attuale situazione non può continuare, poiché gran parte dei comuni e delle comunità montane non hanno gli strumenti e non si può neppure prevedere che li abbiano. In Italia vi sono migliaia di comuni sotto i cinquemila abitanti, anche con 1000-1.500-2.000 abitanti; la realtà è questa, non si può certo pensare

di cambiarla ed anzi probabilmente per la qualità della vita è bene conservare tali dimensioni.

Una risposta può riguardare il ricorso al mercato, alle società di ingegneria e di progettazione. Per evitare che queste si mascherino, quali strumenti possono essere individuati in termini di modifica dei poteri degli enti locali? Sono ipotizzabili strumenti di coordinamento territoriale (in alcune regioni d'Italia erano nate le associazioni intercomunali che assolvevano alcuni di questi compiti)?

Su quale terreno si può lavorare più proficuamente per risolvere un problema che esiste e che non può essere affrontato in maniera autoritativa, magari unificando le stazioni appaltanti o rivolgendosi nel Mezzogiorno all'agenzia, provocando in tal modo un aggravamento della situazione.

BRUNO GOBBI, *Rappresentante della Confartigianato*. Risponderò anzitutto ad alcune considerazioni svolte dall'onorevole Tripodi sul subappalto in larghe zone del nostro paese, nonché sull'intreccio fra subappalto e delinquenza organizzata. In una precedente audizione svoltasi in occasione dell'approvazione della legge n. 55 le organizzazioni artigiane hanno espresso, e confermano oggi, che i fenomeni di distorsione mafiosa nella concessione del subappalto sono strettamente legati all'infiltrazione mafiosa nell'appalto principale, che quindi è già inquinato.

Va inoltre precisato che l'impresa artigiana in subappalto è la prima vittima dei fenomeni mafiosi, in primo luogo perché deve in ogni caso pagare un'intermediazione di tipo mafioso, dal momento che la mafia - come ha giustamente sottolineato Giorgini - non lavora ma lucra sull'intermediazione e sulle imposizioni all'impresa che lavora in subappalto. L'imposizione avviene indicando le imprese cui affidare il subappalto, costringendo le imprese in subappalto ad approvvigionarsi dei materiali e dei macchinari ai prezzi e presso le ditte indicate dalla mafia, ed infine taglieggiando le

imprese artigiane che tuttavia svolgono il lavoro nonostante questi costi aggiuntivi che gravano su di loro.

Tale intreccio si può rompere facendo partecipare direttamente le imprese artigiane alle gare d'appalto, quindi superando l'attuale sistema di aggiudicazione dei lavori pubblici che risulta inquinato attraverso le trattative private, le concessioni e gli strumenti di aggiudicazione che sono stati denunciati da tutte le organizzazioni professionali ed imprenditoriali, nonché lavorando perché le imprese artigiane si consorzino e facciano della loro forza polverizzata una forza finanziaria ed operativa.

In risposta ad una domanda formulata dal senatore Nerli osservo che, nella penultima riunione del comitato centrale dell'albo nazionale dei costruttori, l'artigianato ha posto il problema dell'iscrivibilità dei consorzi misti a tale albo nazionale. La legge-quadro dell'artigianato attualmente in vigore prevede che possano essere formati consorzi tra imprese artigiane e imprese industriali laddove le imprese artigiane abbiano una partecipazione prevalente. Ai sensi della legge-quadro citata tali consorzi, avendo tutti i requisiti per essere considerati artigiani, possono essere iscritti in un elenco speciale presso la camera di commercio come consorzi artigiani.

L'albo nazionale dei costruttori ha chiesto un parere giuridico all'ufficio legislativo dei ministeri dei lavori pubblici e dell'industria perché l'ANCE si oppone all'iscrivibilità di tali consorzi. Questa opposizione, che trova la sua ragione nella tutela degli interessi delle imprese rappresentate dall'associazione, è legittima ma finisce per impedire alle imprese artigiane di concorrere direttamente ai lavori e soprattutto di fornire risposte funzionali al problema del subappalto. Bisogna infatti prendere atto che il subappalto è funzionale al moderno processo produttivo delle costruzioni nella misura in cui esso attiene a segmenti della lavorazione specializzati dell'opera stessa. E le imprese artigiane, soprattutto quelle che lavorano nel settore pubblico,

sono altamente specializzate, dal momento che lavorano sempre contando sulla propria forza e sulla modernità dell'apporto di lavoro che forniscono al processo produttivo complessivo. Il subappalto tuttavia si fraziona perché queste forze non possono riunirsi e fornire un prodotto complessivamente più funzionale ed efficiente all'opera che deve essere realizzata; obiettivo che – lo ripeto – si può raggiungere soltanto attraverso elementi di associazione temporanea o di consorzio. Se invece si frappone una barriera all'iscrivibilità all'albo nazionale dei costruttori, che è requisito essenziale per la partecipazione alle gare d'appalto, le imprese restano emarginate rispetto al mercato o almeno alla fascia di mercato più interessante.

Da qui passa anche la crescita delle imprese artigiane in termini di specializzazione e di miglioramento del proprio ruolo sul mercato, giacché l'attività nel solo settore privato e in particolare nel restauro degli immobili (anche se nel restauro è stata raggiunta una qualificazione oggettivamente elevata) ostacola i processi di miglioramento dell'attività artigiana.

Per le soluzioni da adottare in vista di una maggiore organicità delle stazioni appaltanti che attualmente sono disseminate sul territorio lascio la parola ai colleghi.

**ROBERTO GIORGINI, Rappresentante della CNA.** Vorrei osservare preliminarmente che oggi si sta criminalizzando – se mi si passa il termine – l'associazione di impresa.

**FRANCESCO NERLI.** Parlo di quella orizzontale !

**ROBERTO GIORGINI, Rappresentante della CNA.** Va ricordato che l'associazione di impresa è stata inventata dai francesi e da noi importata; il problema è che nel nostro paese da strumento di forza è diventata spesso un comitato d'affari in cui si riuniscono alcuni soggetti che decidono di non farsi guerra tra loro. Ma

questo è un film che abbiamo visto tutti e che quindi non vale la pena di raccontare.

Va dunque ribadito che se vogliamo che gli artigiani stiano in forza sul mercato, anche se l'impresa artigiana non è più quella di un tempo, dobbiamo trovare elementi di rafforzamento del sistema dei consorzi artigiani, che mai sono comitati d'affari ma strumenti d'intervento sul mercato.

Concordo con lei, senatore Nerli, sul fatto che i consorzi orizzontali costituiscono un fenomeno preoccupante perché molto spesso assumono i connotati dei comitati d'affari. Al limite, siamo dell'avviso di andare alla costituzione di consorzi o di associazioni temporanee fra imprese che possano consentire di mettere insieme forti capacità d'intervento, possibilmente nella logica di radunare imprese che in loro assommino diverse competenze.

In tale contesto va definito il concetto di opera prevalente. In questo senso considero positivo l'apporto della legge n. 406, che non va demonizzata...

**FRANCESCO NERLI.** Non si tratta di demonizzarla: è che si è rivelata insufficiente !

**ROBERTO GIORGINI, Rappresentante della CNA.** Possiamo certo rilevare che è insufficiente, però siamo dell'avviso che vada chiarito il significato di opera prevalente, evitando i meccanismi che conosciamo, e che vada sempre indicato nel bando di gara quali sono le opere scorporabili e quali sono le imprese cui questo tipo d'intervento va affidato. Con ciò non intendiamo dire che nel bando deve essere indicato il nome dell'impresa ma che in esso va inserito un elenco di imprese alle quali si può rivolgere l'impresa che si aggiudica l'appalto.

È chiaro infatti che non si può correre il rischio che l'impresa in questione scompaia dal mercato. Si deve stabilire un criterio secondo il quale vengono indicate alcune imprese cui appaltare o si deve prevedere semplicemente che l'im-

presa che effettua il lavoro specializzato deve possedere determinate caratteristiche.

Ritengo opportuno estendere il sistema del bando tipo anche alle imprese che ottengono lavoro in subappalto. Bisogna cominciare a capire a chi si subappaltano i lavori, e le imprese artigiane hanno tutto l'interesse che finisca una situazione nella quale qualunque impresa può auto-definirsi specializzata.

Per quanto riguarda i consorzi stabili, ritengo che si tratti di una strada percorribile: del resto l'istituto era previsto nel disegno di legge Prandini. Mi preoccupa però la possibilità che tali consorzi possano iscriversi all'albo nazionale dei costruttori, alterando la tutela costituzionale prevista a favore dell'impresa artigiana e cooperativa.

FRANCESCO NERLI. L'istituto del consorzio stabile può ad esempio permettere che cinque imprese si consorzino per un certo periodo potendosi presentare solo sotto tale veste. Attualmente invece le imprese sono libere di consorziarsi e partecipare agli appalti su tutto il territorio nazionale.

Non pensa, dottor Giorgini, che la soluzione del consorzio stabile possa aprire spazi a favore delle imprese minori?

ROBERTO GIORGINI, *Rappresentante della CNA*. Occorre essere molto chiari in proposito: l'impresa che compie la scelta del consorzio stabile deve poi mantenerla.

La mia preoccupazione è rivolta all'ipotesi che i consorzi stabili possano iscriversi all'albo nazionale dei costruttori, mentre le imprese aderenti sono libere di operare sul mercato. Qualora questa possibilità sia scongiurata, credo si possa convenire sull'opportunità di introdurre l'istituto, trattandosi di un modello che rafforza la possibilità di presenza nel nostro sistema produttivo. Aggiungo che anche in questo caso si porrebbe la necessità di prevedere un bando tipo.

Bisogna evitare che si costituiscano strutture al fine di liberare le imprese da

una serie di obblighi. Sappiamo infatti di imprese che non hanno un personale, impiegando interamente i lavoratori dipendenti dal consorzio.

Per quanto riguarda il problema dell'enorme numero di comuni in relazione ai lavori da eseguire, bisogna partire dall'assunto che ad ogni opera deve quanto meno corrispondere un progetto preliminare e che la fase di realizzazione deve avvenire in base ad un progetto esecutivo. Occorre altresì che esista un punto certo di riferimento dell'attività delle imprese e che venga individuata un'autorità che sovrintenda alla costruzione di quelle opere che, per le loro caratteristiche non limitate ad una sola area territoriale, non possono ricadere sotto la sovranità di piccoli comuni.

Valga l'esempio della metanizzazione, per la cui realizzazione la frammentarietà e la dispersività degli interventi è stata enorme. Tale inconveniente sarebbe stato eliminato dalla presenza di una *authority* sopraordinata alle competenze locali.

Bisogna anche costituire a livello regionale (almeno questa è la nostra opinione, ma può darsi che si tratti di un'area di riferimento troppo ampia) un polo di coordinamento e di vigilanza sui programmi di investimento. Ogni progetto deve possedere la propria copertura finanziaria e rispondere a caratteristiche di esecutività, mentre all'amministrazione locale spettano compiti di controllo: mi interessa non che il geometra del comune predisponga il progetto, bensì che egli si occupi veramente del controllo dei lavori e della contabilità.

L'autorità cui mi riferisco potrebbe avere anche valenza provinciale, dando così un nuovo ruolo a questo livello istituzionale.

Ribadisco in conclusione che il problema principale risiede nella possibilità di avere a disposizione norme certe. Bisogna evitare che questo o quel sindaco tenti di farsi rieleggere promettendo la realizzazione di opere sulla base di un progetto costituito da quattro segni su un foglio.

PAOLO MELFA, *Rappresentante della CASA*. Poiché ho sentito parlare di liberalizzazione dei subappalti, desidero precisare che noi al contrario chiediamo una seria disciplina dell'istituto, che preveda anche un innalzamento del tetto minimo di 75 milioni, da considerarsi ormai irrisorio.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato, della Confartigianato e della Confederazione autonoma sindacati artigiani per gli elementi fornitici. Assicuro loro che il Comitato terrà conto delle proposte avanzate con dovizia di particolari e di elementi conoscitivi.

L'intento del Parlamento è di varare una legge che regoli in generale il settore del lavoro pubblico, senza limitare le prerogative delle regioni nella previsione delle discipline di loro spettanza. Si vuole altresì evitare che si ripetano situazioni di confusione nell'applicazione delle norme e dubbi interpretativi che consentano il

riproporsi delle degenerazioni verificatesi in passato.

I vostri associati costituiscono nel nostro paese uno dei nuclei più importanti; sono fra coloro i quali soffrono maggiormente della situazione in cui si trovano i subappaltatori di opere, dovuta al fatto che le loro potenzialità non li pongono nella condizione di concorrere ai grandi appalti allo stesso modo delle imprese maggiori. Ritengo dunque che tale categoria rivendichi giustamente la pari dignità con i grandi complessi e le grandi aziende.

Attraverso le indicazioni che forniremo al Governo Amato e in particolare al ministro dei lavori pubblici, cercheremo di far emergere questa situazione, in modo che la normativa che verrà predisposta soddisfi anche le vostre esigenze. Mi auguro che il provvedimento che ci accingiamo a definire possa incontrare il vostro plauso e che possa costituire un'occasione per incontrarci nuovamente.

**La seduta termina alle 12,35.**