13

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, presentato nella seduta di ieri. Riprendiamo la discussione generale.

GIUSEPPE BOTTA. Signor presidente, il 3 giugno scorso, dopo un convegno al quale avevo partecipato assieme ai rappresentanti di sedici regioni su venti, ho inviato al Presidente della Camera, onorevole Napolitano, una lettera nella quale facevo riferimento alla legge n. 203 del 1991, concernente la trasparenza degli appalti nelle opere pubbliche. Nel corso di quel convegno era emersa la notevole sfiducia nelle istituzioni, determinata – tra l'altro – dalla gravità dei fenomeni che vedono coinvolti numerosi amministratori e che riguardano tutto il territorio nazionale.

Per far fronte a tali fenomeni è necessario modificare l'attuale normativa, anche se non è agevole delineare i profili nodali sui quali intervenire in via legislativa.

Il documento al nostro esame, che nel complesso considero positivo, può sviluppare nel modo migliore le proprie potenzialità. Il legislatore, negli ultimi due anni, ha emanato numerose leggi tendenti

a migliorare la trasparenza del settore, la cui importanza non deve essere disconosciuta. Basti ricordare la legge n. 241 del 1991 e la n. 142 del 1990: queste ultime hanno inciso sulle autonomie locali, distinguendo nettamente le funzioni politiche da quelle di amministrazione attiva attribuite al segretario comunale. Vi è anche la già citata legge n. 203 del 1991 che ha previsto, fra l'altro, per l'espletamento delle procedure relative agli appalti di opere pubbliche (forniture e servizi) la possibilità per gli enti locali di avvalersi di un'apposita unità specializzata istituita presso gli uffici del Genio civile, oltre ad aver attribuito al prefetto o al commissario di Governo presso la regione compiti di controllo e di ispezione sulla fase esecutiva dei contratti stessi.

Si tratta – come ricordavo poc'anzi – di leggi importanti che potevano, che possono e che dovrebbero fornire un utile contributo per evitare il verificarsi di situazioni a tutti ben note. Di fronte a tale situazione concreta, il Parlamento – attraverso questa iniziativa – cerca di indagare se vi possano essere rimedi legislativi o di tipo amministrativo. In questi ultimi anni si sono registrati interventi normativi – anche a livello comunitario – recepiti dal legislatore nazionale che hanno inciso profondamente su una materia in continua evoluzione.

Dato l'attuale contrasto fra il quadro delineato in via normativa e la situazione emersa in troppe vicende, si è avviata questa indagine al fine di raccogliere i dati necessari per mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché esse possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta sia promuo-

vendo opportune ed adeguate misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso.

In primo luogo, sembra sia emerso chiaramente dall'indagine che esistono numerosi problemi di applicazione della normativa vigente; che occorre rivisitarla nel suo complesso e sulla base di nuovi principi se si vuole imprimere un taglio netto con il passato. In tale senso, correttamente nella bozza di documento conclusivo si pone l'accento sull'elevatissimo numero di fonti normative di diverso livello, non sempre coordinate tra loro e, comunque, di difficile conoscibilità ed interpretazione, quale causa principale della situazione denunciata. Purtroppo, a tale chiara enunciazione di principio pare corrispondere l'applicazione di un istituto - quello della delegificazione - che, sebbene faccia riferimento ad una esigenza di semplificazione valida in via generale, appare del tutto inidoneo ad ovviare i problemi emersi nel settore delle opere pubbliche. Basti pensare che la Cassa depositi e prestiti ha in tal senso chiaramente sottolineato la necessità di una normativa-quadro non modificabile amministrativamente.

La delegificazione determinerebbe, a mio giudizio, proprio il risultato opposto, poiché il regolamento non potrebbe assumere alcun valore, nemmeno di indirizzo, per le opere di competenza regionale e renderebbe necessaria l'emanazione di singoli atti, spezzettando ulteriormente la disciplina della materia e rendendo sempre più difficile delineare un opportuno quadro di riferimento.

Non sembra, quindi, che questo possa essere il momento per demandare alla sede regolamentare la disciplina di un settore, quello delle opere pubbliche, che ha dimostrato notevoli e complessi problemi. Va considerato, inoltre, che il rinvio al regolamento rende problematica la predisposizione di un testo unico nel settore delle opere pubbliche che appare, invece, indispensabile se si vuole dotare il settore di una normativa chiara ed uniforme. In questa logica, mi chiedo se non

sia più corretto prevedere una delega legislativa che consenta di intervenire con forza di legge, così come si è fatto per il recepimento delle direttive comunitarie. Ciò dovrebbe consentire l'emanazione di una disciplina unitaria che vincoli, almeno per i principi fondamentali, le stesse regioni. Un discorso in termini di trasparenza rende di fondamentale rilievo un quadro normativo unitario dotato di forza di legge e, come tale, idoneo a dare un segnale di vera e significativa novità (in raccordo con l'apertura dei mercati europei che si avrà nel 1993) che, per altro, lascia assolutamente libere le regioni di ridisegnare la loro normativa in materia, ma le obbliga comunque a confrontarsi con la nuova ottica.

Va poi valutata l'opportunità di prevedere, in un sistema industriale di settore caratterizzato dall'estrema frammentarietà, quale quello italiano, il numero minimo di imprese da invitare e di non prestabilire, a livello nazionale, criteri rigorosi per la selezione. Penso, infatti, che sia del tutto inopportuno che tali criteri siano determinati con un'eccessiva discrezionalità ove ci si voglia muovere in un'ottica di effettiva trasparenza.

Per quanto poi attiene al numero delle imprese da invitare, mi chiedo se non sia il caso di lasciare sopra la soglia comunitaria il limite previsto dal decreto legislativo n. 406 del 1991 (da 5 a 21) e fissare sotto la soglia un minimo pari a 20 e un numero massimo dell'ordine, per esempio, del 30 per cento dei richiedenti l'invito.

Ritengo necessario fare in modo che la selezione intervenga in maniera graduale, sembrando difficile ipotizzare un passaggio *tout court* da gare con 400 imprese (come accade attualmente) a gare con 5 imprese, pena la pratica disapplicazione dell'istituto della forcilla.

Viene poi da domandarsi se sia opportuno prevedere criteri del tutto analoghi sopra e sotto soglia. Penso, cioè, alla garanzia finanziaria come elemento selettivo per un appalto da 300, 400, 500 milioni in confronto ad altri di valore assai più elevato. Si potrebbero fare altri

esempi, ma non credo sia questa la sede per addentrarci nei dettagli.

Per quanto riguarda la progettazione, ritengo giustissimo ridurre le collaborazioni esterne, affidate a professionisti od a società di ingegneria. Sarà dunque necessario valutare ancora i rapporti con le categorie professionali. Voglio ricordare che per i professionisti esterni sono intervenute leggi che autorizzavano, sia pure in via sperimentale, l'affidamento di progettazioni esecutive all'esterno.

Aggiungo che se vogliamo procedere nella direzione, giustissima, di una progettazione realizzata all'interno delle singole amministrazioni, bisognerà esaminare il problema della revisione di tutta la struttura della pubblica amministrazione. Credo infatti che questo sia il dato più importante se intendiamo realmente introdurre delle innovazioni in questo settore ed anche in altri.

A mio giudizio, sarebbe utile pensare fin da ora – come avevo proposto al Presidente Napolitano – all'istituzione di un comitato di studio permanente con i seguenti compiti: seguire l'applicazione delle leggi che ho voluto richiamare e di altre, semplificandone le modalità applicative; procedere a verifica, previa raccolta ed elaborazione dei dati concernenti l'appalto di opere pubbliche – come è già stato fatto – con particolare riguardo alla tipologia delle imprese partecipanti, alla distribuzione geografica, all'impiego della manodopera, all'analisi dei costi ed anche degli scostamenti da quelli preventivati, ai tempi di esecuzione ed alle modalità di attuazione degli interventi, ai ritardi ed alle disfunzioni riscontrate ed alle relative cause; verificare, inoltre, se le norme permettano di ottenere un miglior servizio a prezzo minore e le eventuali carenze degli organi preposti all'aggiudicazione, all'esecuzione ed al controllo; infine, elaborare annualmente una relazione sull'andamento dei settori interessati alla commessa pubblica con la finalità di focalizzare gli eventuali rimedi legislativi o di sollecitare gli organi competenti ai controlli, individuando le eventuali carenze strutturali.

Do atto al presidente ed al Comitato dell'impegno profuso nel dar corso ad un'indagine molto rapida, che ha portato ad avanzare proposte corpose; è necessario però che esse non rallentino l'iniziativa che deve invece essere istituzionalizzata attraverso il comitato di studio che qui ripropongo e che si tengano permanentemente in conto le evoluzioni del mercato e di una serie di leggi, non solo nazionali ma anche comunitarie. È allora necessario che il Parlamento sia in grado, attraverso un comitato di studio paritetico, di procedere tempestivamente alle necessarie correzioni.

AUGUSTO RIZZI. Paritetico in quanto composto da membri della Camera e del Senato ?

GIUSEPPE BOTTA. Sì.

ENRICO TESTA. Il mio gruppo ha predisposto una sorta di dichiarazione di voto, che credo anche il collega Rizzi potrà condividere: riteniamo che il lavoro svolto dalla Commissione con l'indagine conoscitiva sia stato utile ed interessante, sia per la parte che ho seguito direttamente sia per quella di cui ho potuto leggere i documenti. Abbiamo confermato alcune opinioni, conosciuto alcuni fatti nuovi e messo ordine nelle diverse aree dei problemi che dovremo affrontare con la nuova normativa. Riteniamo altresì che il lavoro compiuto dal presidente con l'aiuto degli uffici possa costituire una buona base di partenza; si tratta tuttavia di un documento dotato di natura particolare, che può definirsi un po' anomalo rispetto agli strumenti classici con i quali siamo abituati a deliberare in Parlamento. Alcuni nostri suggerimenti sono stati accolti, comunque riteniamo inutile continuare a lavorare in base ad una tecnica emendativa che assomiglia a quella che si dovrà adottare quando si discuterà il merito del progetto di legge. Preferiamo pertanto esprimere la nostra posizione con una semplice presa d'atto e, se il presidente riterrà di mettere in votazione la relazione, il nostro gruppo si asterrà.

Per quanto concerne la proposta del collega Botta, non sono contrario per principio, però bisogna fare molta attenzione: dobbiamo emanare una serie di norme in cui il problema della divisione dei ruoli, dei compiti e delle diverse responsabilità in tutta la procedura che riguarda l'affidamento di opere pubbliche sarà la questione principale. Naturalmente, una volta elaborato il testo di legge, l'attività che viene prefigurata è prevalentemente o quasi esclusivamente di natura amministrativa: come si collochi in questo ambito un Comitato interparlamentare rispetto a questo problema è questione da meditare molto attentamente, nel senso che non può in alcun modo costituire punto di interferenza...

PRESIDENTE. Dovrebbe essere un osservatorio di verifica attuativa della legge, senza interferire con le responsabilità del Governo; del resto io per primo sono molto geloso dell'autonomia legislativa del Parlamento ed in particolare della Commissione.

ENRICO TESTA. Signor presidente, lei sa benissimo che purtroppo nella pratica dei rapporti tra Governo e Parlamento questa divisione di ruoli non è sempre chiara, nel senso che il Governo troppo spesso interferisce con attività proprie del Parlamento e troppo spesso noi parlamentari pretendiamo di sostituirci al Governo nell'indicare funzioni e norme amministrative. Si tratta pertanto di una proposta che non scarto *a priori*, ma che voglio esaminare con grandissima cautela. Penso che potrebbe risultare utile, più che un osservatorio permanente, avvalersi degli strumenti ispettivi, di controllo e di *auditing* dei quali la Commissione già dispone.

Come ho già detto, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli appalti predisposta dal presidente Cerutti costituisce sicuramente un apprezzabile sforzo di sintesi delle problematiche emerse nel corso dei lavori del Comitato.

Tuttavia è necessario fare delle valutazioni su quanto evidenziato dall'inda-

gine conoscitiva, soprattutto in ordine alla gestione degli appalti pubblici nel corso degli ultimi 10-15 anni. Lo stesso documento predisposto dal presidente Cerutti mette in rilievo le gravi disfunzioni che da più parti si sono segnalate in ordine alle esecuzioni delle opere pubbliche: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere caratterizzate da ricorso a perizie suppletive che provocano una notevole lievitazione dei costi delle opere medesime. Disfunzioni che si sono rivelate tanto più gravi in quanto su di esse si sono innestati fenomeni di corruzione politica non evidenziati dalle indagini giudiziarie tuttora in corso.

Il documento fa riferimento in particolare a difformità applicative, stato di parziale inattuazione, disapplicazione e applicazione distorta della normativa. Ma non è sufficiente comprendere i fenomeni che costituiscono la fotocopia del sistema degli appalti e i modi con cui si è sviluppato il rapporto perverso tra affari e politica. In particolare va posta attenzione a quanto l'indagine ha illustrato in ordine alla procedura di programmazione della spesa e di scelta del contraente nonché alla gestione dei contratti.

Innanzitutto è emerso con forza l'effetto devastante prodotto dall'uso indiscriminato della trattativa privata, come nel caso dell'ANAS, che ha posto in essere un modo di operare privo di trasparenza, che ha alimentato collusioni con il potere politico ed una corruzione diffusa. A questo si aggiunge la deroga sistematica alle leggi vigenti, introdotta da alcune leggi (straordinarie o provvedimento) volute dal Governo, che ha provocato una crescente discrezionalità nell'azione amministrativa e conseguentemente un progressivo inquinamento delle procedure di aggiudicazione dell'appalto (vedi Colombiadi, Mondiali, terremoto, Longarini).

Elemento di accelerazione del processo di indebolimento e di inquinamento della pubblica amministrazione è stato il ricorso diffuso all'istituto della concessione,

soprattutto perché in questo modo la pubblica amministrazione ha appaltato le proprie funzioni ed il proprio ruolo al concessionario, perdendo ogni possibilità di controllo sull'opera e sui flussi di denaro. Non si può considerare questo un terreno di maggiore sviluppo dell'interferenza del potere politico per piegare ad obiettivi affaristici la costruzione delle opere pubbliche, soprattutto perché l'uso distorto della concessione sopra ricordata e della progettazione hanno portato ad allargare oltre misura l'ambito dell'intermediazione.

Il ricorso frequente a perizie di variante è il frutto di una inadeguata programmazione urbanistica, ma soprattutto di una insufficiente progettazione, concepita non come uno strumento per una rigorosa individuazione dell'oggetto da realizzare, ma come un contenitore per ogni tipo di manipolazione dell'appalto per aumentare a dismisura tempi e costi di realizzazione e quindi le occasioni di trarne ingiusto profitto.

Non può essere sottaciuto che hanno concorso a provocare tali distorsioni nel sistema degli appalti anche grandi aziende a partecipazione statale, che hanno contribuito a creare un mercato protetto, dove la capacità imprenditoriale e la professionalità sono state mortificate dal sistema delle tangenti.

L'indagine ha messo in luce un modo di gestire gli appalti da parte di alcune società (SIP, Ferrovie dello Stato, ma anche ENEL) tanto indifferente alle esigenze di trasparenza e di rigore da ritenersi completamente sottratto alle norme che disciplinano gli appalti, perché società a regime privatistico.

In definitiva il prezioso lavoro svolto dal Comitato ha reso chiaro un quadro di responsabilità politiche che non possono non farsi risalire ai governi che si sono succeduti, ed in particolare ai vari ministri dei lavori pubblici.

L'esecuzione di opere pubbliche è via via divenuta un terreno su cui la sovrapposizione tra direzione politica e gestione e l'interferenza dei partiti di Governo hanno prodotto gravi fenomeni di corru-

zione ed una progressiva endemica inefficienza della pubblica amministrazione.

Gli appalti hanno costituito un evidente esempio di come le maggioranze di Governo abbiano inteso saccheggiare le risorse pubbliche ai fini della ricerca del consenso e perpetuare un sistema di potere che ha mostrato il suo fallimento in modo più visibile proprio con l'emergenza dello scandalo delle tangenti. L'indagine realizzata lo ha dimostrato in modo inequivocabile ed ha anche reso chiara l'urgenza di una riforma della legislazione sugli appalti che tenga conto delle distorsioni e delle disfunzioni fin qui emerse e tenti di porvi rimedio.

Come ho già detto precedentemente, il documento del presidente Cerutti costituisce una buona base di discussione. In esso sono contenute proposte in larga parte condivisibili, ma anche altre su cui esprimo riserve, perplessità o contrarietà (come ad esempio per la scelta del contraente e l'esecuzione delle opere o il sostanziale mantenimento dell'ANAS).

A questo proposito esprimeremo una valutazione più puntuale in sede di merito, quando cioè la Commissione sarà chiamata a discutere le proposte di riforma.

AUGUSTO RIZZI. Vorrei innanzitutto premettere che condivido quanto affermato dal collega Testa nel corso del suo intervento. Inoltre, avendo riletto ieri sera il testo predisposto dal presidente, sono pervenuto alla conclusione che da parte di chi ha già in mente proprie idee è difficile intervenire su un documento formulato da altri. Ho osservazioni da esprimere che considero migliorative, ma rimane il fatto che, condividendo il testo non interamente ma al 90 per cento, mi trovo in difficoltà nell'approvarlo. Esso infatti si discosta — sia pure solo per alcuni aspetti, che però sono sostanziali — dalle mie idee.

Ciò deriva dal fatto che, essendo tra i presentatori di una proposta di legge sul tema degli appalti, sono io stesso condizionato dalle idee che ho trasfuso in quel testo. Da una parte mi permetterei quindi

di suggerire al presidente eventuali correzioni migliorative, dall'altra, avendo già presentato, come dicevo, proposte di legge sul tema generale degli appalti, difficilmente potrei muovermi bene. Sarei quindi propenso ad astenermi – non certo a votare contro, perché sarebbe assurdo – su questo documento per non essere un domani condizionato nella manifestazione delle mie idee. Ciò nasce, signor presidente, dal fatto che lei ha predisposto un documento piuttosto sintetico per la parte relativa all'indagine, molto diffuso, invece, per la parte propositiva. Indubbiamente tale impostazione è giustificata dal fatto che sono state avanzate diverse proposte, ma l'obiettivo dell'indagine era principalmente quello di capire le cause delle disfunzioni e intravedere i possibili rimedi. Indicare in dettaglio talune soluzioni, quindi, mette un po' in difficoltà chi ha già una propria idea ben definita, concretizzata addirittura in una proposta di legge.

Più che formulare proposte di modifica, vorrei esporre, se mi è consentito, alcuni suggerimenti e consigli volti a migliorare l'impianto del documento. Io stesso, per esempio, sono caduto ieri in errore leggendo la prima pagina in cui lei, signor presidente, ha individuato in modo molto sintetico le disfunzioni in ordine all'esecuzione delle opere pubbliche, per poi parlarne in modo più dettagliato nella pagina successiva. Suggerirei, pertanto, di eliminare dalla prima pagina le cinque righe che individuano le disfunzioni (in sostanza il periodo che va dall'espressione « eccessivo ricorso » a « opere medesime ») considerato – ripeto – che la pagina successiva è più dettagliata al riguardo.

A pagina 3 del documento è poi scritto: « Nell'indagine è emerso altresì con forza l'ampio uso dell'istituto della concessione attraverso il quale è stata maggiormente esercitata la discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nella aggiudicazione dei lavori ». Riterrei opportuno specificare che si tratta dell'istituto della concessione di costruzione, anche se è chiarito nel prosieguo, perché

ciò che non va è proprio l'uso della concessione per la pura costruzione, non per la costruzione e gestione.

Suggerirei inoltre di aggiungere, a pagina 8, nel paragrafo relativo alla progettazione, dopo il periodo « tre livelli di successive definizioni tecniche: preliminare, definitiva (o di massima), esecutiva », le parole: « integrate rispettivamente da capitoli essenziali prestazionali ed oggettuali ».

Sempre in ordine alla progettazione, si legge nel documento che « ove non possa essere effettuata direttamente dalla stazione appaltante, può essere affidata a professionisti esterni o a società di ingegneria qualificate esclusivamente per la progettazione (da non intendersi come società di capitali) ». Anche in questo caso suggerirei una formulazione diversa. Farei riferimento, per esempio, ad una progettazione affidata a qualificati professionisti esterni, singoli o associati, anche in forma cooperativa o societaria purché non esercitanti attività di cui all'articolo 2195 del codice civile, cioè attività imprenditoriali. In questo modo si configurerebbe un'apertura verso quelle società di ingegneria che, come il presidente ha più volte ribadito, siano effettivamente tali, cioè società di progettazione ed eventualmente di direzione dei lavori, ma non facciano attività di tipo imprenditoriale.

Ritengo poi pericoloso parlare in questo documento di « incentivi per incarichi di progettazione » perché si tratta di un argomento di dettaglio che presenta alcuni rischi (un domani tanti altri funzionari pubblici potrebbero rivendicare questo tipo di incentivi). Suggerirei, quindi, di non farvi cenno o semmai di fare un generico riferimento a forme, più che di incentivazione, di responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, cioè dei progettisti interni.

In merito alle garanzie nel documento è scritto: « Se la progettazione è completamente interna o mista (...) è lasciata all'amministrazione la facoltà di prevedere un'assicurazione a copertura di eventuali danni derivanti da fatti progettuali,

per un ammontare adeguato all'entità dell'opera progettata». In questo caso eliminerei la parola « mista » per inserirla successivamente, laddove si dice che tale assicurazione « sarà invece obbligatoria nel caso in cui la progettazione sia affidata all'esterno » (inteso che i progettisti esterni siano totali o parziali).

Per quanto riguarda le ditte appaltatrici, è necessario chiarire un concetto. Stiamo parlando di una garanzia o assicurazione che equivale al famoso *performance bond*; suggerirei, pertanto, di prevedere, per le ditte appaltatrici, adeguate garanzie bancarie o assicurative per il puntuale adempimento, utilizzando proprio l'espressione *performance bond*, ormai diffusa e conosciuta, con la quale si intende una fattispecie diversa dall'assicurazione obbligatoria per la copertura del rischio derivante da danni.

PRESIDENTE. Adesso abbiamo una forma di cauzione-fideiussione.

AUGUSTO RIZZI. È stato detto da molti che il *performance bond* potrebbe rappresentare uno degli elementi di qualificazione o di selezione delle imprese e naturalmente dovrà avere una certa consistenza, trattandosi della garanzia data da un terzo a favore del realizzatore su puntuale adempimento, che naturalmente implica il rispetto della qualità, dei costi e dei tempi.

In merito alla direzione dei lavori, eliminerei l'espressione « è esercitata dalla stazione appaltante pubblica. Nel caso ciò non sia possibile ». Proporrei invece questa formulazione: « La direzione lavori di norma è esercitata dai progettisti ». Quindi, se il progettista è interno eseguirà la direzione lavori ...

PRESIDENTE. Non possiamo distinguere tra progettisti interni o esterni, perché ciò prevede una forma di collaudo diversa.

AUGUSTO RIZZI. Il collaudo è comunque diverso.

PRESIDENTE. Ritengo fondamentale il collaudo in corso d'opera.

AUGUSTO RIZZI. Il collaudo in corso d'opera è certamente fondamentale. Ad ogni modo mi sembrava più logico riaffermare il principio in base al quale per la responsabilizzazione massima del progettista – mi pare che su questo fossero tutti d'accordo – è bene che egli abbia anche la direzione dei lavori, a prescindere dal fatto che la direzione o la progettazione siano interne.

Avrei altri suggerimenti da formulare ma mi limito ad evidenziare quelli di maggiore rilevanza.

Per quanto concerne la qualificazione delle imprese, anziché rafforzare il concetto di un sistema di qualificazione diversa che abbia valenza europea e non solamente italiana, suggerirei di iniziare il paragrafo con questa formulazione: « Occorre prevedere in termini relativamente contenuti l'adozione di una disciplina comunitaria dei sistemi di qualificazione delle imprese centrata su un sistema di qualità delle stesse ». Dopodiché si potrebbe specificare che nel frattempo si può operare con l'attuale sistema di qualificazione. Pur prendendo atto che il presidente ha inserito questo riferimento, teoricamente – ma questa è la mia visione del problema – ciò potrebbe avvenire tra dieci anni.

Per le espropriazioni, poi, non mi sento francamente di condividere l'ipotesi di affidare all'impresa il compito dell'espropriazione.

PRESIDENTE. Ma questo avviene già ora; si tratta di una prassi consolidata perché la stazione appaltante deve aspettare il primo stato di avanzamento dei lavori per chiedere il rimborso da parte degli istituti mutuanti.

AUGUSTO RIZZI. Ho affrontato il problema delle espropriazioni considerando il progetto esecutivo in altri termini. Ho voluto esporre alcune osservazioni, ma francamente mi sono accorto

che avrei dovuto riscrivere completamente il documento.

Per quanto riguarda la proposta avanzata dall'onorevole Botta di costituire un comitato di studio paritetico e permanente, sono d'accordo: tuttavia vorrei precisare che ciò dovrebbe avvenire nell'ottica di un adeguamento legislativo, perché il controllo sull'esecuzione delle leggi non è tra i compiti del Parlamento; è invece nostro dovere verificare se le leggi esistenti o, a maggior ragione, quelle che andremo ad approvare siano concretamente attuate e provvedere ad eventuali correzioni. Sappiamo, infatti, che in Italia le leggi ci sono, ma il loro distorto utilizzo ha portato alla situazione attuale.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i rappresentanti dei gruppi che sono intervenuti nel dibattito ed invito a presentare entro le 12 di questa mattina le eventuali proposte di modifica; alla ripresa pomeridiana dei lavori approveremo definitivamente il documento, che trasmetteremo al Presidente della Camera, nel rispetto del mandato ottenuto ed a conclusione dei lavori svolti. Suspendo la seduta fino alle 14,30.

(La seduta, sospesa alle 10,30, è ripresa alle 15,30).

PRESIDENTE. Proseguiamo la discussione sulle linee generali dello schema di documento conclusivo dell'indagine in materia di esecuzione delle opere pubbliche.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Signor presidente, le sono grato per aver ripreso la seduta, sia pure in condizioni inusuali. La ringrazio perché dovrò fra breve assentarmi, per partecipare al Comitato ristretto della Commissione bilancio per l'esame del disegno di legge n. 1684.

La conclusione dell'indagine conoscitiva su tangenti ed appalti rafforza in noi le preoccupazioni che avevamo espresso al suo inizio. Avevamo richiesto, con

l'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta, un'indagine che mettesse in evidenza gli elementi del meccanismo di degenerazione delle istituzioni e di corruzione dei partiti, cioè una conoscenza che andasse al di là della casistica esaminata dall'autorità giudiziaria. Questa conoscenza avrebbe permesso di far luce sullo stato del « far politica » oggi in Italia e avrebbe stimolato l'intervento normativo non solo a valle, per quanto riguarda la realizzazione delle opere pubbliche, ma anche a monte, laddove nascono i fenomeni degenerativi.

È parso, invece, che l'indagine conoscitiva rappresentasse una risposta che comunque si pensava di dover fornire all'opinione pubblica cavandosela con il minor danno possibile. Abbiamo infatti raccolto utile materiale conoscitivo che tuttavia si è fermato alla soglia delle questioni più impegnative dal punto di vista del legame tra affari e politica, mentre le proposte non rappresentano un elemento di particolare incisività.

Di fronte alle proposte di legge già presentate, alla circolare del ministro Merloni, alla normativa europea, un atto del Parlamento si sarebbe giustificato solo se avesse assunto un punto di vista fortemente innovativo a fronte della particolare gravità della situazione italiana. Il documento proposto dal presidente rappresenta invece una lodevole raccolta delle proposte da tempo disponibili, già in parte recepite nella legislazione europea e dalla circolare Merloni, mentre lascia imprecisata la soluzione di alcune questioni.

A questo punto, sono dunque possibili due scelte: o si pone mano in modo risoluto e con l'apporto di qualificate competenze scientifiche ad un lavoro ben più approfondito, ovvero si passa all'esame delle proposte di legge. Nell'uno o nell'altro caso il documento proposto, in cui convivono elementi a nostro giudizio più o meno accettabili, non può avere significato ed utilità diversi da quelli del materiale proposto e quindi non è da mettere in votazione. Se tuttavia si insi-

stesse in questo senso, i parlamentari verdi si asterranno alla votazione.

PRESIDENTE. In concomitanza dei lavori dell'Assemblea, sospendo la seduta fino alle ore 16.

(La seduta, sospesa alle 15,50, è ripresa alle 17,15).

PRESIDENTE. Comunico di aver predisposto, in base alle indicazioni emerse dal dibattito, la seguente nuova formulazione dello schema di documento conclusivo:

« 1. **PREMESSA.**

Il 7 luglio 1992 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera ha deliberato, di intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale *corpus* normativo e a semplificare e rendere coerente tale *corpus*, coordinando competenze e procedure. L'esigenza di tale indagine trae origine dalle rilevanti disfunzioni da più parti evidenziate in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere incompiute e un ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive che provocano una lievitazione dei costi delle opere medesime. Disfunzioni che si sono rivelate tanto più gravi in quanto su di esse si sono innestati fenomeni di corruzione non solo politica, evidenziati dalle vicende giudiziarie tutt'ora in corso.

Avendo anche la VIII Commissione del Senato della Repubblica deliberato un'indagine conoscitiva sulla stessa materia, in base all'articolo 144, comma 5, del regolamento della Camera, si è dato corso alle opportune intese tra i Presidenti delle due Camere onde consentire alle Commissioni

di procedere congiuntamente. In base a tali intese è stato pertanto costituito, per lo svolgimento della fase istruttoria dell'indagine, un Comitato paritetico che ha effettuato audizioni dei soggetti più direttamente interessati e provveduto ad acquisire da una più vasta gamma di soggetti risposte a due questionari appositamente predisposti dal Comitato stesso: uno, inviato a soggetti appaltanti e concernente dati sui lavori appaltati o affidati, tendente a verificare le concrete modalità di applicazione della normativa vigente con riferimento a specifici punti (sistemi di realizzazione delle opere, procedure e criteri di aggiudicazione, criteri di progettazione, varianti in corso d'opera); l'altro, riferito a ipotesi di riordino normativo.

Le audizioni svolte e il materiale raccolto hanno messo in evidenza gravi disfunzioni nell'attuazione della normativa vigente: difformità applicative, applicazioni distorte e, più in generale, uno stato di parziale inattuazione o di sostanziale disapplicazione della normativa. I dati rilevati mettono in evidenza l'elevata quota, sia in cifra assoluta che in percentuale, di lavori affidati con modalità discrezionali; la bassa percentuale di lavori conclusi; l'elevata quota di opere che hanno subito scostamenti o varianti per quasi un terzo del valore iniziale; il frequente ricorso a progettazioni esterne. In particolare, si sono registrate gravi disfunzioni nelle procedure di programmazione della spesa e di scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti. È altresì emerso che l'approvazione di leggi speciali, quali quelle sui campionati mondiali di calcio del 1990, sulle Colombiane, sulla ricostruzione postbellica e sulla ricostruzione post-terremoti, ha favorito un ricorso indiscriminato alla trattativa privata e a procedure accelerate, in deroga alla normativa comunitaria e al di fuori dell'ordinario sistema dei controlli atto ad assicurare la necessaria trasparenza. Le leggi vigenti hanno altresì consentito di finanziare singoli lotti, opere spesso sganciate dalle vere esigenze di intervento sul territorio, prevedendo la

possibilità di affidare a trattativa privata anche i lotti successivi al primo.

Nell'indagine è emerso altresì con forza l'ampio uso all'istituto della concessione di sola costruzione, attraverso il quale è stata più ampiamente esercitata la discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nell'aggiudicazione dei lavori. L'inadeguata programmazione delle opere e l'insufficiente progettazione hanno inoltre determinato il frequente ricorso a perizie di variante e suppletive che hanno in molti casi stravolto l'originario contratto di appalto consentendo di aumentare a dismisura tempi e costi di realizzazione.

I problemi evidenziati sono risultati strettamente connessi ad una più generale, forte carenza nella pubblica amministrazione di capacità tecniche e di controllo. Al necessario riordino delle specifiche disposizioni legislative in materia di opere pubbliche andrà quindi affiancato un parallelo intervento di rafforzamento della pubblica amministrazione nel senso indicato.

L'indagine ha inoltre messo in luce una gestione degli appalti da parte delle società concessionarie di servizi pubblici (SIP, Ferrovie dello Stato ed anche ENEL) completamente sottratta alle norme che disciplinano gli appalti pubblici, in quanto società a regime privatistico.

Essa ha evidenziato altresì un'estrema difficoltà da parte delle amministrazioni di applicare la normativa vigente in ragione dell'elevatissimo numero di fonti normative di diverso livello non sempre coordinate tra di loro e, comunque, di difficile conoscibilità e interpretazione. Unitamente all'esistenza di una copiosa normativa speciale che deroga a quella generale, tutto ciò crea incertezza e quindi forte discrezionalità nella individuazione delle norme e delle procedure da applicare a ciascuna fattispecie.

Altre cause delle disfunzioni applicative della normativa vigente risiedono sicuramente nella mancanza dell'individuazione di precise responsabilità nell'ambito del procedimento di esecuzione,

nell'inadeguatezza del relativo apparato sanzionatorio, nell'inadeguatezza delle disposizioni in materia di controlli e, comunque, nell'insufficiente esercizio dei medesimi.

La stessa normativa che di recente, pur non disciplinando lo specifico settore della realizzazione delle opere pubbliche, ha comunque innovato nelle tematiche relative ai procedimenti amministrativi, alle responsabilità negli enti locali, alla trasparenza dell'azione amministrativa, risulta sostanzialmente, ad oggi, inattuata.

Discende da tutto ciò la necessità di una revisione della vigente complessa normativa in materia di opere pubbliche, lungo linee caratterizzate, fondamentalmente, da maggior rigore, trasparenza e chiarezza, tenendo conto da un lato delle fonti normative comunitarie sovraordinate, dall'altra delle competenze regionali in materia.

Quanto segue è il risultato della fase istruttoria illustrata ed è volto, in aderenza agli obiettivi dell'indagine, ad indicare le linee-guida sulle quali dovrà orientarsi il futuro lavoro legislativo.

Sarà invece eventuale compito da svolgere in altre sedi parlamentari quello di approfondire la fenomenologia che le vicende giudiziarie hanno evidenziato a monte delle disfunzioni sopra indicate, e che riguarda, più in generale, l'intreccio affari-politica e il funzionamento stesso dei partiti. L'analisi di tali aspetti non rientrava infatti, come già precisato, tra le finalità dell'indagine conoscitiva.

2. PROFILI GENERALI.

Quanto al raccordo con la normativa comunitaria, ferma restando la ormai riconosciuta prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale in caso di conflitto, con la conseguente necessità di tempestivi recepimenti al fine di evitare incertezze interpretative e vuoti normativi, occorrerà, nel processo di adeguamento della normativa interna, evitare recepimenti rigidi e astratti che non tengano conto del significato sostanziale

dei nuovi principi e che, soprattutto, non adattino tali principi alla specifica realtà nazionale, entro i margini ovviamente consentiti dalla normativa comunitaria. È evidente che tale adattamento sarà tanto più possibile quanto più sarà attiva la presenza del nostro paese nella fase di elaborazione delle norme comunitarie. A tale riguardo sarebbe utile che il Parlamento valorizzasse l'uso delle procedure che i regolamenti prevedono proprio per il vaglio preliminare delle norme comunitarie *in fieri*, al fine di dettare eventuali indirizzi e manifestare orientamenti al Governo.

Sul piano del raccordo con le regioni, l'opera di riordino della legislazione in materia di opere pubbliche dovrà concretizzarsi in una legge-quadro che detti chiari e definiti principi, non suscettibili di superamento da parte delle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa, che potrà comunque esplicitarsi nella normativa di dettaglio.

Tale legge interverrà sui nodi principali del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche e la sua attuazione avverrà mediante appositi regolamenti governativi ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. La nuova disciplina dovrà abrogare tutta la normativa preesistente, ivi compresa quella relativa a procedure speciali che non trovi fondamento in motivi di segretezza. Nella stesura della nuova normativa occorrerà prevedere norme transitorie per le opere *in itinere*.

Sostanzialmente il nuovo complesso costituito dalla legge statale, dai regolamenti governativi e dalla normativa regionale, costituirà un « Codice delle opere pubbliche » il cui ambito di applicazione è analizzato nel punto seguente.

3. AMBITO DI APPLICABILITÀ DELLA NUOVA NORMATIVA.

La nuova normativa dovrà applicarsi all'esecuzione di opere pubbliche in tutti gli specifici ambiti; per ragioni di segretezza potranno prevedersi per alcune ti-

pologie di opere (edilizia carceraria, infrastrutture per le forze dell'ordine, eccetera) eventuali specifiche norme ad integrazione dei principi generali che risultino comunque applicabili. Per tale tipo di opere tuttavia occorrerà prevedere apposito controllo successivo della Corte dei conti sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione, con eventuale obbligo di relazione al Parlamento.

La nuova normativa dovrà essere applicata da tutti i soggetti che realizzino opere pubbliche, finanziate con il concorso pubblico, e nei casi in cui ciò sia previsto in convenzioni stipulate tra il soggetto pubblico e il soggetto realizzatore dell'opera. Quanto ai settori esclusi, ad essi dovrà applicarsi la normativa di attuazione della direttiva 90/531/CEE, in corso di recepimento.

La nuova normativa dovrà applicarsi ai lavori di importo sia superiore che inferiore ai 5 milioni di ECU; in quest'ultimo caso, però, con diversi obblighi di pubblicità e con la possibilità, in determinati casi, di ricorrere alla trattativa privata (vedi oltre).

La messa a regime nella nuova normativa di procedure di accelerazione della fase autorizzatoria all'esecuzione dell'opera (Conferenza dei servizi), rendendo più celeri i tempi di avvio della realizzazione della medesima, dovrebbe rendere inutile il ricorso a procedure speciali per motivi di urgenza (sul punto vedi anche oltre).

4. PROGRAMMAZIONE.

La nuova normativa dovrà prevedere l'inquadramento dell'opera in un programma pluriennale in funzione delle reali esigenze e delle disponibilità finanziarie. Conseguentemente, si dovrà prevedere l'obbligo di iniziare l'opera solo in presenza del finanziamento complessivo per l'intera opera nella sua totalità, quale risultante dal progetto esecutivo (dal progetto definitivo nei casi in cui esso sia ammesso - vedi oltre) ivi compresi tutti gli interventi accessori che ne rendono

possibile la piena funzionalità, oppure di suoi lotti realmente funzionali. Discende da ciò la necessità di assicurare puntuali pagamenti in funzione dello stato di avanzamento dei lavori, anche ricorrendo a nuove forme di corresponsione.

5. PROCEDURE AUTORIZZATIVE.

Per garantire tempi certi dell'*iter* amministrativo autorizzativo, al fine di prevedere realisticamente l'inizio dei lavori e dare quindi fondatezza alle previsioni dei costi operate in sede di offerta, è opportuno mettere a regime la Conferenza dei servizi e prevedere che essa, così come la valutazione di impatto ambientale, prenda in considerazione il progetto definitivo. Dovrà essere previsto l'obbligo di partecipazione alla Conferenza di servizi di tutte le amministrazioni competenti alla espressione di pareri e al rilascio di visti, autorizzazioni, nulla osta, eccetera, comprese le soprintendenze del Ministero per i beni culturali e ambientali.

6. ORGANI DI CONSULENZA E CONTROLLO.

Le provincie, o le regioni presso il genio civile provinciale (in quest'ultimo caso ove non ancora istituite in base alla legge n. 203 del 1991), dovrebbero costituire delle unità tecniche da porre al servizio dei comuni per l'assistenza nella redazione del bando d'appalto e nelle procedure di aggiudicazione. A tale consulenza potrebbero ricorrere facoltativamente i comuni.

Occorrerà attribuire al Consiglio superiore dei lavori pubblici, adeguatamente organizzate, funzioni di vigilanza sugli appalti di opere statali o di livello statale. Per quanto riguarda le opere regionali e subregionali, tali funzioni dovrebbero essere svolte dalle unità specializzate istituite ai sensi della legge n. 203 del 1991.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici dovrebbe altresì svolgere la funzione di osservatorio centrale sull'intero sistema

potendosi a tal fine prevedere la trasmissione ad esso dei relativi dati (vedi oltre).

7. RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.

In attuazione delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, la nuova normativa dovrà prevedere l'obbligatorietà della individuazione da parte della stazione appaltante del funzionario responsabile del relativo procedimento, il quale esercita le funzioni di cui all'articolo 6 della legge n. 241.

8. PROGETTAZIONE.

La progettazione dovrà articolarsi secondo tre livelli di successive definizioni tecniche: preliminare, definitiva (o di massima), esecutiva. Per l'affidamento di opere mediante l'istituto della concessione di costruzione e gestione o l'appalto concorso, potrà essere sufficiente il progetto definitivo, mentre per tutti gli altri tipi di affidamento dovrà essere necessario il progetto esecutivo.

La progettazione, ove non possa essere effettuata direttamente dalla stazione appaltante, potrà essere affidata a qualificati professionisti esterni singoli o associati, anche in forma cooperativa o societaria, purché non esercitanti l'attività di cui all'articolo 2195 del codice civile. La progettazione potrà anche essere affidata all'esterno solo parzialmente, per lavori particolarmente specializzati.

In ogni caso essa dovrà essere realizzata da un soggetto diverso dall'esecutore dell'opera e affidata in base alle disposizioni di cui alla direttiva 92/50/CEE (appalti di servizi).

Il costo del progetto dovrà trovare adeguata copertura finanziaria nelle somme a disposizione della stazione appaltante per la realizzazione della specifica opera.

Nel rispetto delle normative vigenti in materia di pubblico impiego, le stazioni appaltanti potranno prevedere la corresponsione di incentivi per incarichi di

progettazione espletati da tecnici dipendenti della amministrazione medesima. Occorrerà infine prevedere meccanismi di definizione a livello nazionale dei corrispettivi per l'attività di progettazione esterna.

9. GARANZIE.

Nel caso di progettazione interna, dovrà prevedersi per l'amministrazione la facoltà di stipulare un'assicurazione a copertura di eventuali danni derivanti da fatti progettuali, per un'ammontare adeguato all'entità dell'opera progettata. Tale assicurazione sarà invece obbligatoria nel caso in cui la progettazione sia affidata interamente o parzialmente all'esterno.

Per quanto riguarda la ditta appaltatrice, dovrebbero prevedersi adeguate garanzie bancarie e assicurative per il puntuale adempimento (*performance bond*), nonché una assicurazione obbligatoria a copertura del rischio derivante dai danni prodotti dall'opera per un ammontare adeguato al costo dell'opera stessa, prevedendo eventualmente percentuali minori nel caso di opere di notevole importanza.

10. DIREZIONE LAVORI.

La direzione lavori di norma dovrà essere esercitata dalla stazione appaltante pubblica. Nel caso ciò non sia possibile, di norma dovrà essere affidata al progettista esterno con la previsione, in tal caso, dell'obbligo del collaudo in corso d'opera.

11. COLLAUDI.

Per quanto riguarda il collaudatore, dovrà essere stabilito se tale figura debba essere interna o esterna all'amministrazione appaltante, e comunque prevedersi l'esercizio della professione da almeno dieci anni come requisito essenziale per lo svolgimento di tale funzione. Dovranno altresì prevedersi alcune incompatibilità

per il collaudatore. Nel caso di conferimento in concessione di costruzione e gestione, in luogo della figura del collaudatore in corso d'opera occorrerà prevedere, per tutte le fasi di realizzazione dell'opera, una funzione di alta vigilanza svolta dall'amministrazione titolare del lavoro tramite il responsabile del procedimento. Al termine dei lavori dovrà essere svolto il collaudo dell'opera da parte di un soggetto diverso.

12. PUBBLICITÀ.

Oltre alla specifica, puntuale applicazione del dettato della legge n. 241 del 1990 da parte delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza delle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche dovrà essere garantita attraverso il potenziamento delle disposizioni che attualmente disciplinano la pubblicità. La nuova normativa dovrà prevedere l'estensione degli obblighi attualmente vigenti agli appalti di importo inferiore ai 5 milioni di ECU, estendendo tali obblighi anche all'indicazione nei bandi di gara del responsabile del procedimento, nominato ai sensi delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, della data e luogo dell'aggiudicazione (che dovrà avvenire pubblicamente), dell'esito dell'aggiudicazione con l'indicazione del direttore dei lavori designato, dei tempi di realizzazione dell'opera e dell'importo aggiudicato al netto del ribasso.

Tali dati dovranno essere pubblicati, con congruo anticipo rispetto al termine per la presentazione delle offerte, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, sui bollettini ufficiali delle regioni, su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale nel caso di opere al di sopra della soglia comunitaria. Per le opere al di sotto della soglia comunitaria andranno previste le stesse modalità di pubblicità con l'eccezione della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*. Occorrerà prevedere l'obbligo che la pubblicazione

nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nei bollettini regionali avvenga entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

I medesimi dati, ove trattasi di opere di competenza regionale o infra-regionale, dovranno essere trasmessi alle unità specializzate regionali che, a loro volta, li trasmetteranno al Consiglio superiore dei lavori pubblici, al quale affluiranno invece direttamente i dati relativi alle opere di competenza statale.

Il mancato rispetto delle norme sulla pubblicità dovrà essere specificamente sanzionato come reato di omissione di atti di ufficio a carico del responsabile del procedimento.

Occorrerà peraltro prevedere una semplificazione delle norme sulla pubblicità per una fascia di opere di piccolo importo connesse alla manutenzione straordinaria dei comuni; in tali casi si potrà prevedere la sola pubblicazione sugli albi pretori dei comuni e su un giornale locale.

13. SISTEMI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE.

Nella nuova normativa l'appalto (da intendersi di sola esecuzione ovvero, nel caso di appalto-concorso, di progettazione ed esecuzione) dovrà costituire il sistema ordinario di affidamento dei lavori, mentre il ricorso alla concessione dovrà essere ammesso, in conformità alla direttiva 89/440/CEE, soltanto ed esclusivamente allorché alla realizzazione sia associata la gestione delle opere.

Per la scelta del concessionario la normativa comunitaria impone il ricorso alle ordinarie procedure di gara. La nuova normativa dovrà pertanto conformarsi a tale principio.

14. SCELTA DEL CONTRAENTE.

Nella nuova normativa la licitazione privata dovrà essere la procedura ordinaria per la scelta del contraente, tanto più che con la normativa comunitaria si è

consentito il ritorno di tale istituto alla sua veste originaria, secondo la quale la stazione appaltante sceglie le imprese da invitare tra tutti coloro che hanno presentato un'offerta senza essere comunque obbligata ad invitare tutti; al riguardo occorre però determinare un sistema obiettivo per la scelta delle imprese da invitare. Pertanto, ove la licitazione non sia estesa a tutte le imprese munite di idonei requisiti, si potrebbe prevedere che l'amministrazione pubblica inviti alla gara da cinque a venti imprese, selezionate sulla base di punteggi attribuiti a caratteristiche specifiche indicate nel bando di gara (struttura tecnico-operativa, garanzia finanziaria, capacità imprenditoriali, eccetera).

Fermo restando il mantenimento della procedura dell'asta pubblica, per quanto concerne la trattativa privata ad essa potrà ricorrersi soltanto in caso di lavori al di sotto della soglia comunitaria, in casi di effettive situazioni di emergenza e di pericolo e di fatti imprevedibili. Il ricorso a tale forma di aggiudicazione dovrà essere motivato, con chiara assunzione di responsabilità da parte di chi, mediante apposita relazione tecnica, attesti l'esistenza dei presupposti per il ricorso ad essa. Occorrerà inoltre prevedere in ogni caso il possesso da parte dell'affidatario dei requisiti per la partecipazione ad una gara e una limitazione stringente per l'affidamento di lavori complementari e di lotti successivi, vietando la possibilità all'affidatario di un lotto a trattativa privata di ricevere, per « interferenza di cantiere », altri lotti con la medesima procedura, ferma restando naturalmente la possibilità per tale soggetto di concorrere per l'affidamento sulla base di licitazione privata.

15. CRITERI E COMMISSIONI DI AGGIUDICAZIONE.

Poiché la nuova normativa dovrà prevedere l'aggiudicazione degli appalti sulla base di progetti esecutivi (ad eccezione dell'appalto-concorso), quali criteri per

l'aggiudicazione dovranno ammettersi quelli dell'offerta prezzi unitari e del massimo ribasso, con la predeterminazione da parte dell'amministrazione, in quest'ultimo caso, del limite entro il quale esso deve essere contenuto. Si eliminerebbero pertanto per tutti i tipi di opera i sistemi basati sulle schede segrete e sulle medie.

Per quanto riguarda invece l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione e di appalti-concorso dovrà prevedersi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la predeterminazione nei bandi di gara dei criteri di aggiudicazione di cui si prevede l'applicazione, eventualmente indicando i pesi da assegnare a ciascuno di essi; in ogni caso al prezzo dovrà essere attribuito un peso sostanziale.

In caso di offerta economicamente più vantaggiosa occorrerà prevedere la costituzione di commissioni aggiudicatrici composte da membri sorteggiati tra appartenenti ad albi professionali sia tecnici che giuridici.

16. ESECUZIONE DELLE OPERE.

Premesso che la nuova normativa dovrà vietare forme fittizie di cooperazione orizzontale tra imprese, assecondando invece associazioni verticali, per quanto concerne il subappalto non pare possibile fare a meno di tale istituto né limitare il ricorso ad esso, in considerazione sia della normativa comunitaria sia della particolare complessità di molti lavori, che non può non comportare esigenze di specializzazione degli operatori. Occorrerebbe peraltro individuare precise garanzie di affidabilità da richiedere ai soggetti subappaltatori (iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, garanzie fidejussorie, certificazione della capacità professionale specifica, certificazione antimafia, eccetera), prevedere l'obbligo della elencazione, nella offerta, delle opere che si intendono subappaltare e, una volta affidato il subappalto, imporne la pubblicità con appositi annunci nella *Gazzetta Ufficiale* della Re-

pubblica italiana, nei bollettini regionali e negli albi pretori dei comuni interessati.

Quanto alle varianti in corso d'opera, premesso che tale fenomeno potrà essere contenuto mediante l'obbligo di conferire l'appalto sulla base del progetto esecutivo – con tutte le garanzie di completezza che ciò comporta –, qualora il loro importo complessivo superi del venti per cento l'importo complessivo dell'opera, si dovrà prevedere il ricorso ad una nuova aggiudicazione.

La nuova normativa dovrebbe prevedere la possibilità per il soggetto appaltante di concedere all'appaltatore una anticipazione sull'importo contrattuale per un valore massimo del venticinque per cento dell'importo. La eventuale concessione dell'anticipazione e la relativa misura dovranno essere indicate nel bando di gara e di tali elementi l'impresa partecipante dovrebbe tenere conto ai fini dell'offerta di ribasso.

Per quanto riguarda il costo delle opere, fermo restando il divieto – già presente nel vigente ordinamento – di revisione dei prezzi, occorrerebbe trasformare il ricorso al prezzo chiuso, come definito dal comma 4 dell'articolo 33 della legge n. 41 del 1986 (prezzo del lavoro al netto del ribasso d'asta, aumentato del cinque per cento per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori) da facoltà in obbligo dell'amministrazione, prevedendosi altresì che l'impresa partecipante alla gara possa tenere conto degli eventuali oneri di revisione eccedenti il cinque per cento in funzione del cronoprogramma (che deve essere previsto nel capitolato) al momento della presentazione dell'offerta di ribasso.

Al fine di limitare la variabilità dei prezzi di appalto ancorando il rapporto prestazione-prezzo a parametri certi ed uniformi, la nuova normativa potrebbe prevedere la predisposizione da parte delle regioni, per le opere di competenza regionale e infraregionale, di tariffe certe ed omogenee (prezzari regionali) e, sulla base delle medie regionali, la predisposizione da parte del Ministero dei lavori pubblici di un prezzario unico nazionale

delle opere pubbliche di competenza statale. Quanto a queste ultime, al momento della redazione del relativo progetto, occorrerebbe tenere conto del prezzo di riferimento relativo alla specifica regione in cui l'opera dovrà essere realizzata.

17. QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE.

In attesa della auspicata adozione di una disciplina comunitaria dei sistemi di qualificazione delle imprese, la nuova normativa dovrebbe prevedere per l'iscrizione delle imprese all'Albo nazionale dei costruttori un sistema di qualificazione più selettivo, basato sul principio dello stretto rapporto tra iscrizione in una determinata categoria e specifica capacità tecnico-operativa, individuata, quest'ultima, sulla base di parametri prefissati che non siano solo i lavori eseguiti ma anche parametri qualitativi quali, ad esempio, la capacità finanziaria, le strumentazioni possedute e la manodopera impiegata. Inoltre andrà garantito un controllo costante del mantenimento da parte delle imprese della loro capacità tecnico-finanziaria e, comunque, di tutti i requisiti per l'iscrizione all'Albo medesimo, compreso quello del corretto assolvimento degli obblighi di carattere fiscale. Ciò naturalmente presuppone una revisione dell'Albo immediatamente successiva all'entrata in vigore della nuova normativa. Sostanzialmente il nuovo Albo dovrà costituire un punto di certezza per la pubblica amministrazione in quanto garanzia della qualità delle imprese. In questa ottica dovrà rivedersi la composizione del comitato centrale per l'Albo, privilegiando la componente tecnica rispetto a quella imprenditoriale.

Occorrerà infine prevedere l'iscrizione all'Albo anche di consorzi stabili di imprese, in modo da favorire da un lato il processo di aggregazione della imprenditoria italiana e dall'altro l'aumento della potenzialità imprenditoriale.

18. FORNITURE PER L'ESECUZIONE DELL'OPERA.

La nuova disciplina normativa dovrà introdurre metodi efficaci di controllo e

di verifica preventiva sulla idoneità dei materiali, componenti e impianti utilizzati dall'appaltatore per l'esecuzione dell'opera.

A tal fine si potrebbe prevedere l'obbligo dell'appaltatore di acquisire materiali, componenti e impianti rivolgendosi ad imprese che operino attraverso processi produttivi « di qualità », attestata mediante un sistema di certificazione che dovrà essere appositamente istituito e regolato.

19. ESPROPRIAZIONI.

Per assicurare il sollecito avvio dei lavori, occorrerà prevedere che le procedure di esproprio, già predisposte dalle amministrazioni pubbliche, vengano anticipatamente finanziate dalle imprese, le quali dovranno essere rimborsate con il primo stato di avanzamento dei lavori utile.

20. CONCLUSIONE.

Lungo le linee-guida indicate la Commissione intende indirizzare il proprio lavoro legislativo, sulla base delle proposte parlamentari finora presentate e, soprattutto, sulla base dello specifico disegno di legge che il Governo ha già preannunciato e che, si auspica, sarà redatto in conformità agli indirizzi espressi in questo documento, adeguatamente approfonditi grazie all'apporto delle competenze più specificamente tecniche presenti in seno all'apparato governativo.

Una volta varata la nuova normativa il Parlamento dovrà seguirne costantemente il processo attuativo al fine di individuare tempestivamente le necessarie modifiche e integrazioni. A tal fine, più che con le ordinarie procedure conoscitive a disposizione delle Commissioni permanenti, potrebbe più opportunamente, data la rilevanza della materia e le intercon-

nessioni con molti settori istituzionali ed amministrativi, ipotizzarsi l'istituzione di un Comitato permanente paritetico composto di deputati e di senatori. Ciò, oltre a dare maggiore rilievo all'impegno parlamentare sul tema, consentirebbe di proseguire la proficua esperienza di attività conoscitiva svolta congiuntamente dai due rami del Parlamento effettuata con il Comitato paritetico costituito *ad hoc* per la fase istruttoria dell'indagine conoscitiva ».

Avverto che sono state presentate le seguenti proposte di modifica:

Al paragrafo Premessa: prima delle parole: Il 7 luglio inserire le seguenti: L'indagine conoscitiva ha verificato come l'attuale legislazione abbia permesso il controllo mafioso e, in generale, della criminalità organizzata, e dell'affarismo politico provocando così abusi, e spreco di denaro pubblico.

Proposta n. 1.

Tripodi.

Al paragrafo Premessa, al terzo capoverso, dopo la parola: appalti aggiungere le seguenti: a trattativa privata e dopo la parola: Enel aggiungere le seguenti: ANAS, Società Autostrade, e altri enti pubblici ed economici.

Proposta n. 2.

Tripodi.

Al paragrafo Premessa, al quarto capoverso, sopprimere le parole da: Sarà invece eventuale compito, fino alle parole: indagine conoscitiva.

Proposta n. 3.

Tripodi.

Al paragrafo Ambito di applicabilità della nuova normativa, al secondo capoverso, dopo le parole: concorso pubblico

inserire le parole: dagli enti pubblici economici e da grandi società per azioni.

Proposta n. 4.

Tripodi.

Al paragrafo: Progettazione, sostituire il primo capoverso con il seguente: La progettazione dovrà essere esecutiva.

Proposta n. 5.

Tripodi.

Al paragrafo Progettazione, ultimo capoverso, dopo le parole: progettazione esterna, aggiungere le seguenti: I diritti tecnici non potranno superare le tabelle precisate dal decreto ministeriale mediante determinazione delle tabelle unitarie in riferimento alla categoria prevalente dell'opera.

Proposta n. 6.

Tripodi.

Al paragrafo Scelta del contraente, primo capoverso, sostituire la parola: sceglie con le seguenti: invita le imprese che hanno i requisiti.

Proposta n. 7.

Tripodi.

Al paragrafo Scelta del contraente, primo capoverso, sostituire le parole: da cinque a venti con la seguente: le.

Proposta n. 8.

Tripodi.

Al paragrafo Scelta del contraente, secondo capoverso, sostituire le parole da: Fermo restando fino a: imprevedibili con le seguenti: La trattativa privata è vietata, salvo in casi di effettiva situazione di emergenza causata da gravi calamità naturali ove potrà essere adottato il sistema di offerta prezzi da parte di un congruo numero di imprese, delle quali offerte sarà scelta quella più vantaggiosa.

Proposta n. 9.

Tripodi.

Al paragrafo Esecuzione delle opere sostituire il primo capoverso con il seguente: Il subappalto deve essere vietato, in quanto è stato il veicolo di controllo e di gestione degli appalti da parte delle associazioni mafiose e della criminalità organizzata in genere. Il subappalto può essere consentito soltanto quando trattasi di lavori altamente specializzati e di percentuali di spesa limitati ad una percentuale minima dell'intera opera. Naturalmente dovrà essere comunicata al momento della presentazione dell'offerta da parte dell'impresa.

Proposta n. 10.

Tripodi.

Al paragrafo Criteri e commissioni di aggiudicazione, penultimo capoverso, sopprimere le parole da: Per quanto fino alla parola: sostanziale.

Proposta n. 11.

Tripodi.

Al paragrafo Qualificazione dell'impresa, primo capoverso, dopo le parole: potenzialità imprenditoriale, aggiungere le seguenti: È necessario giungere alla cancellazione dall'albo delle imprese che sono state inquisite o condannate per atti di corruzione o di violazione della legge sulla trasparenza degli appalti.

Proposta n. 12.

Tripodi.

GIROLAMO TRIPODI. Per accelerare i lavori non illustrerò le proposte di modifica da me presentate, ma chiedo che su di esse la Commissione si pronunci.

PRESIDENTE. Esprimo parere contrario su tutte le proposte di modifica presentate dall'onorevole Tripodi.

Nella proposta n. 1 l'onorevole Tripodi chiede di inserire un riferimento al controllo mafioso e in genere della criminalità organizzata, ma in sede di indagine conoscitiva non si sarebbero potuti

accertare tali fenomeni, lo avrebbe potuto fare solo una Commissione d'inchiesta.

Per quanto riguarda la proposta n. 2, nel testo abbiamo precisato l'autonomia nella scelta delle modalità di appalto che ha contraddistinto il comportamento dell'ENEL, della SIP e delle Ferrovie dello Stato. L'onorevole Tripodi propone di aggiungere il riferimento all'ANAS, alla Società Autostrade e ad altri enti pubblici ed economici. In realtà questi enti hanno applicato la legge, anche se poi hanno fatto ricorso quasi esclusivamente alla trattativa privata; ma un conto è la formula usata altro è il discorso dell'autonomia.

La proposta n. 3 mira a sopprimere il capoverso in cui si affida l'analisi di certi fenomeni di disfunzioni ad altre sedi parlamentari. In realtà, come ho già detto, questo non è il compito di una indagine conoscitiva bensì di una Commissione d'inchiesta.

La proposta n. 4 è volta ad estendere l'ambito di applicabilità della nuova normativa agli enti pubblici economici e alle grandi società per azioni. A mio avviso, al di là dei soggetti che usano contributi pubblici e di quelli che operano in base a convenzioni non si può andare.

GIROLAMO TRIPODI. Pongo una questione per il futuro, perché è necessaria una legge.

PRESIDENTE. Se le società sono private usano soldi propri e non è possibile vincolarle nel senso previsto dalla nuova normativa.

La proposta n. 5 chiede di specificare che la progettazione dovrà essere esecutiva. Nel testo ciò è già previsto, salvo per quegli istituti (concessione e appalto concorso) che l'onorevole Tripodi non condivide. La proposta n. 6 si riferisce alle parcelle dei professionisti, che sono approvate dal Ministero di grazia e giustizia con il consenso del dicastero dei lavori pubblici. Tutti gli ordini professionali hanno questo sistema di determinazione delle tariffe, per cui la modifica proposta mi sembra pleonastica.

La proposta n. 7 in sostanza chiede di eliminare il sistema dell'appalto a forcilla, che però è previsto dalla normativa CEE. È possibile non ricorrere a questa modalità di appalto ma non possiamo eliminarla, in quanto essa è prevista da una normativa di carattere comunitario. Lo stesso vale per la successiva proposta di modifica (la n. 8), in quanto la normativa comunitaria prevede un numero minimo e un numero massimo di imprese da invitare. Possiamo sconsigliare di ricorrere a questa forma di appalto ma non possiamo eliminarla.

Anche la proposta di modifica n. 9, che suggerisce di vietare la trattativa privata, è in contrasto con la normativa comunitaria. Capisco che la trattativa privata costituisce un elemento che potrebbe consentire fenomeni di corruzione, però essa è prevista a livello europeo così come la concessione e l'appalto concorso. Si tratta di forme previste dalla disciplina comunitaria alla quale dal 1° gennaio 1993 l'Italia dovrà adeguarsi. Come organizzarsi? Quale privilegiare come forma di appalto? Questo dipende dalle stazioni appaltanti, dalle opportunità, dalle scelte che territorialmente vengono effettuate e soprattutto dai responsabili amministrativi.

Anche il subappalto, che la proposta di modifica n. 10 propone di vietare, non può essere cancellato; può essere ridotto alla parte tecnica, alla parte puramente essenziale, ma non può essere cancellato.

L'onorevole Tripodi propone poi di cancellare dall'albo le imprese che risultino inquisite dalla magistratura. Se dovessimo seguire questa regola non avremmo quasi più imprese cui affidare i lavori. Il problema è costituito dai rappresentanti delle imprese, le quali però non possono essere ritenute responsabili del comportamento scorretto dei propri amministratori.

Invito l'onorevole Tripodi a ritirare le sue proposte di modifica. Avremo occasione di discutere di questi aspetti in sede di esame della nuova legge riguardante il settore, che potrà costituire il momento per un confronto più puntuale. In questa

sede dobbiamo dare degli indirizzi per la formulazione del nuovo testo, per cui forse non è opportuno, ed è sicuramente difficile, entrare nel dettaglio. Pertanto, il mio invito è quello di ritirare le proposte di modifica presentate.

GIROLAMO TRIPODI. Insisto e chiedo che le mie proposte di modifica vengano poste in votazione.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione di tali proposte che, avendone già data lettura, indicherò con il numero d'ordine.

Ricordo altresì che ho espresso parere contrario su tutte le proposte di modifica.

Pongo in votazione la proposta n. 1 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 2 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 3 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 4 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 5 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 6 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 7 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 8 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 9 dell'onorevole Tripodi.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 10 dell'onorevole Tripodi.
(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 11 dell'onorevole Tripodi.
(È respinta).

Pongo in votazione la proposta n. 12 dell'onorevole Tripodi.
(È respinta).

Passiamo alle dichiarazioni di voto.

GIROLAMO TRIPODI. Già ieri abbiamo espresso i motivi del nostro voto contrario: oggi intendiamo soltanto ribadire nel momento in cui vi accingete a votare a favore di questo documento che vanifica lo scopo originale del Comitato paritetico. Esso venne costituito per fornire una risposta adeguata alle numerose preoccupazioni diffuse negli ambienti politici a seguito dei fenomeni di corruzione della « Tangentopoli », di spreco del denaro pubblico e di abusi che si sono verificati nella concessione degli appalti e dei subappalti fino a questo momento.

Oggi ci troviamo di fronte ad un documento conclusivo che ignora completamente le sollecitazioni provenienti dall'opinione pubblica. Quest'ultima chiedeva il superamento di una legislazione obsoleta che ha permesso la degenerazione del sistema, nonché la proliferazione dell'abuso e del malaffare soprattutto nell'ambito dei partiti di Governo. In altre zone del nostro paese questa situazione ha consentito un fitto intreccio tra mafia, politica ed affari, attraverso un uso distorto delle leggi che regolano gli appalti.

Per tutte queste ragioni, nonostante siano stati sottolineati gli abusi verificatisi in tutto il paese, riteniamo che il documento ignori questi fenomeni ed anzi esso rappresenti una delusione per le attese del popolo italiano. Ciò è tanto più grave in un momento in cui il paese attraversa una crisi profonda e le sue istituzioni sono oggetto di una sfiducia generalizzata.

Questa Commissione, nella sua maggioranza (lo sosterremo in tutte le sedi), assume un atteggiamento che finisce col vanificare il lavoro svolto e – lo ripeto ancora una volta – le attese dei cittadini. Infatti, questo documento annulla e vanifica le istanze di giustizia provenienti da tanta gente onesta; esso conferma tutti i vecchi sistemi, tranne qualche nuovo accorgimento di facciata. In sostanza viene proposta soltanto una piccola verniciatura a vecchie leggi e non un mutamento radicale e profondo della normativa vigente.

Di conseguenza, restano i vecchi sistemi di appalto, con gli appalti-concorso e la concessione; sono proprio questi sistemi che hanno consentito alle organizzazioni mafiose di rafforzarsi attraverso il controllo e la gestione di flussi finanziari pubblici. Per concludere, la proposta che viene sottoposta alla nostra approvazione non cambia nulla: addirittura, sarebbe stato meglio che non fosse stata avviata questa indagine conoscitiva il cui compito era quello di indicare i mali del settore, tentando di porvi rimedio.

Leggendo i documenti consegnati alla Commissione dai nostri interlocutori nel corso delle varie audizioni, possiamo verificare che quanto da me affermato corrisponde a quelle che sono state indicate come le cause determinanti di questa realtà malavitosa.

In tal modo si dà un altro colpo al sistema democratico ed alla sua credibilità. La maggioranza vuole continuare lungo questa strada? Lo faccia pure, ma così si assume gravi responsabilità di fronte al paese. Noi voteremo contro e ci impegnamo ad usare gli strumenti politici e parlamentari, presentando valide proposte di legge. Quanto alla votazione di oggi, non intendiamo partecipare a questo rito infernale nei confronti della credibilità democratica.

PAOLO DE PAOLI. Non ho espresso un voto sulle proposte di modifica della bozza di documento conclusivo perché il problema, a mio avviso, non era quello di

accettarle o meno: non sarebbe comunque cambiata la sostanza del problema, non sarebbe cambiato l'obiettivo che questa Commissione avrebbe potuto raggiungere, non sarebbero cambiate neppure le idee che la Commissione poteva fare proprie accettando il contributo di tutti i suoi componenti, per modificare una situazione che, con efficacia straordinaria, viene evidenziata nella premessa del documento stesso. In altre parole, voglio dire che lo schema di documento, nell'individuare le cause che hanno determinato una serie di aberrazioni e soprattutto l'intreccio tra appalti e politica, è estremamente chiaro. Non si possono ulteriormente rafforzare affermazioni come quelle relative alle opere pubbliche, ai dati rilevati e alle leggi speciali, al problema delle concessioni e delle società concessionarie di pubblici servizi e, infine, all'attuale normativa che, ancorché riformulata, rischierebbe di restare inapplicata.

Avremmo dovuto fornire un contributo innovativo rispetto alle norme vigenti. Se, infatti, la premessa contenuta nello schema è esatta nella diagnosi, per quanto riguarda la terapia vengono prescritti soltanto medicinali leggeri. Invece, poiché il sistema accusa una febbre da cavallo, come sta accadendo in questi giorni, la classe politica deve trovare la terapia adeguata.

Ecco perché, al di là del contributo che ho cercato di portare in sede di gruppo di lavoro su alcuni aspetti specifici (ad esempio, sui temi del massimo ribasso, dei collaudi, delle progettazioni, della scelta del contraente e infine dell'onere posto a carico delle imprese nel caso di espropriazione), ritengo che non sia stata colta la questione sostanziale, quella di maggiore importanza.

Non ripeterò quanto ho avuto modo di dire ieri sera e mi limiterò a ribadire che sarebbe stato un salto di qualità per la Commissione agire in altro modo. A fronte di quanto è stato rilevato nella premessa, lo sforzo iniziale era quello di individuare un sistema innovativo al quale conferire la responsabilità degli

appalti pubblici, intesi come opere pubbliche finanziate con soldi dello Stato. Come ho ricordato ieri sera, siamo tutti concordi nel sostenere che l'intreccio tra appalti e politica costituisce il momento in cui si sommano una serie di espressioni negative, per usare un eufemismo.

La mia proposta era di demandare la materia dell'appalto pubblico ad una commissione centrale costituita *ad hoc*, con delega ad una commissione regionale dello stesso tenore, della quale facessero parte rappresentanti delle tre professionalità importanti in questo campo: una componente giuridica, che avrebbe potuto avvalersi di magistrati della Corte dei conti o comunque altamente specializzati in appalti pubblici; una componente tecnica, per le questioni tecniche connesse all'assegnazione degli appalti; una componente per gli aspetti economici.

PRESIDENTE. Onorevole De Paoli, siamo in sede di dichiarazione di voto. Il tempo per compiere un'analisi completa è già stato dato in altro momento; se poi i commissari non partecipano alle sedute, il problema è loro.

PAOLO DE PAOLI. Ho partecipato a tutte le sedute in cui si è discusso lo schema di documento. Dopo tre mesi di indagini, abbiamo riservato mezza giornata, ieri l'altro, alla discussione in sede di comitato informale; ero presente ed ho portato il mio contributo. Ieri pomeriggio si è riunita la Commissione e lei, presidente, si è assentato a metà seduta; nessuno muove una critica, avrà avuto altri impegni.

Desidero soltanto rilevare che ieri ho fatto i complimenti agli uffici per il lavoro svolto: mi sembra che aver riservato quattro righe agli interventi della Commissione negli specifici argomenti sia riduttivo. Può darsi che mi sbagli; il mio contributo l'ho dato. Sono convinto, per l'esperienza da me maturata, che l'aspetto qualificante dell'indagine conoscitiva avrebbe dovuto essere l'individuazione di una terapia a livello centrale e regionale. Ieri ho spiegato i sei compiti che dovreb-

bero essere attribuiti alla commissione di cui ho parlato e che secondo me è fondamentale.

Per questi motivi non voterò a favore del documento, che ritengo sia estremamente debole e non dia gli indirizzi di coordinamento necessari. Esso quindi non mi trova consenziente, perché avrebbe dovuto approfondire alcune proposte che erano state formulate nel dibattito.

GIULIO FERRARINI. A nome del gruppo socialista dichiaro di votare a favore del documento conclusivo. Penso che questa Commissione abbia raggiunto gli obiettivi che si era preposta; d'altra parte, la nostra non è stata un'inchiesta parlamentare ma un'indagine conoscitiva. Voterò a favore perché si tratta di un buon documento conclusivo. Se le linee guida in esso contenute diverranno la sostanza della nuova legge sugli appalti avremo dato un contributo determinante alle esigenze di trasparenza e di efficienza che provengono dal paese a seguito delle insufficienze della pubblica amministrazione e degli scandali scoppiati in varie parti d'Italia.

Il documento, a nostro parere, prefigura un cambiamento radicale, non di facciata, e costituisce una buona base di partenza per il lavoro futuro. Le indicazioni sulla programmazione e progettazione, sulla qualificazione delle imprese, sull'affidamento dei lavori, sull'abolizione della revisione prezzi e delle varianti in corso d'opera, sui collaudi, sui sistemi di assicurazioni e fidejussioni rappresentano un'importante novità. D'altra parte, penso che non avremmo dovuto, né dobbiamo, inventare nulla, ma abbiamo la necessità di adeguare la nostra legislazione all'Europa.

FRANCESCO FORMENTI. Questo documento conclusivo è a nostro avviso il risultato delle audizioni di diversi enti. Francamente, mi aspettavo un documento molto più concreto. In effetti, le ipotesi in esso contenute non si discostano molto dal procedimento che si è sempre seguito per gli appalti pubblici. Ieri nel mio

intervento ho segnalato alcuni argomenti sui quali ci troviamo diametralmente contrari rispetto alle conclusioni cui si è addivenuti nella stesura del documento conclusivo.

Oggi un'ulteriore conferma che il documento non è così significativo come avrebbe dovuto essere è giunta dall'audizione informale in ufficio di presidenza dei sindaci della Toscana sui problemi relativi alle recenti e gravi alluvioni, che ha introdotto un elemento da noi individuato in modo molto chiaro e che purtroppo il presidente non ha ritenuto di approfondire (probabilmente perché ancora vincolato a questo sistema di gestione della cosa pubblica). Nell'intervento svolto da uno dei tanti sindaci presenti è stato sottolineato l'elemento del decentramento di alcune opere (soprattutto le opere pubbliche) direttamente agli enti locali. Nel documento, invece, ci si mantiene nella prospettiva dell'accentramento nel Ministero dei lavori pubblici di tutto ciò che riguarda la normativa e l'esecuzione di tali lavori. Sarebbe stato opportuno avere più tempo a disposizione e discutere su questi aspetti, che a nostro giudizio sono di grandissima importanza. Tempo non c'è stato e soprattutto è mancato il confronto necessario. Ci troviamo a dover votare un documento che pare non soddisfi tutte le esigenze.

La nostra preoccupazione è stata di preparare un documento che contenesse direttive che vincolassero la successiva normativa inerente i lavori pubblici. Ebbene, se dovessimo seguire le ipotesi prospettate, nulla verrebbe cambiato. Il documento non è innovativo, non indica agli enti locali quale sarà la loro autonomia di gestione del settore dei lavori pubblici e comunque disattende la richiesta di decentramento formulata da vari enti ascoltati nelle audizioni. Siamo perciò nettamente contrari ad esso e non parteciperemo al voto.

Vorrei infine sollecitare il presidente a richiamare i componenti la Commissione ad un comportamento molto più severo. Non è possibile che quando si discutono determinati argomenti si debba aspettare

per delle ore prima che i commissari si presentino, tanto che si è talvolta costretti a rimpiazzarli con deputati di altre Commissioni al fine di raggiungere il numero legale. È una sollecitazione che penso il presidente farà propria e terrà in debito conto.

GIUSEPPE BOTTA. Innanzitutto, presidente, desidero rivolgere il più vivo ringraziamento a lei, ai componenti il Comitato e ai funzionari per aver lavorato con molto impegno in questi mesi su una serie di proposte innovative contenute in un documento che, al contrario di quel che hanno detto alcuni oratori, è molto aperto e responsabile e quindi tale da costituire una utilissima base quando esamineremo le numerose proposte di legge già presentate, nonché l'annunciato disegno di legge del ministro dei lavori pubblici, sul delicato tema degli appalti o meglio della riforma del settore delle opere pubbliche. Forse il collega Formenti non ha osato votare contro proprio perché questo documento è così aperto ed è stato redatto alla ricerca della massima convergenza possibile, perché questa materia non può essere affidata ad una gestione di maggioranza ma chiama in causa la responsabilità di tutti. Avremo comunque modo di riparlarne quando esamineremo il disegno e le proposte di legge.

Voglio ricordare all'onorevole Formenti e ad altri colleghi che negli ultimi anni il Parlamento ha approvato, con ampie maggioranze, alcune importanti leggi che comunque si riflettono su questa materia: la n. 203 del 1990 sulla trasparenza e il buon andamento dell'attività amministrativa, la n. 142 del 1990 sulla riforma degli enti locali, la n. 241 del 1990 sulla riforma del procedimento amministrativo (per non dimenticare poi le direttive comunitarie cui ci dobbiamo adeguare).

Il collega De Paoli ha fatto riferimento alla mancanza di terapie. In realtà, in questo documento non c'è solo la diagnosi ma sono indicate anche alcune terapie di notevolissimo rilievo.

Mi auguro non solo che arriveremo a redigere un ottimo provvedimento ma che ci sia anche quella ripresa economica che consentirà di poterlo attuare. Se restassimo in una situazione di crisi, in cui gli investimenti sono fermi, rischieremo di trovarci di fronte magari ad una bella legge che però non potrebbe operare per mancanza di fondi.

La legge n. 203 del 1991 prevede già l'utilizzazione di sedi provinciali del genio civile: eventualmente, il problema riguarda la sua applicazione.

A proposito dell'affidamento a terzi della fase della progettazione, è stata chiarita meglio la disciplina. Il fatto di ricorrere ad un regolamento non significa certo delegificare. In relazione a questo aspetto particolare, ringrazio il presidente Cerutti di avere accolto le osservazioni che avevo svolto nella mattinata di oggi. Inoltre è stata proposta la costituzione di un comitato permanente composto di deputati e senatori con il compito di raccogliere dati e suggerimenti per aggiornare continuamente la normativa.

Nel rinnovare i miei ringraziamenti al presidente ed alla Commissione, annuncio con convinzione il voto favorevole del gruppo della democrazia cristiana.

GIROLAMO TRIPODI. Prima che si proceda alla votazione, vorrei osservare che non so quale validità giuridica, legale e morale possa avere un documento approvato con la presenza di dieci parlamentari sui cinquanta che compongono la nostra Commissione.

PRESIDENTE. Con la presenza di coloro che, con senso di responsabilità, hanno compiuto il loro dovere fino in fondo, onorevole Tripodi.

Prima di porre in votazione il documento conclusivo, consentite al presidente di ringraziare – e non solo formalmente, dal momento che desidero che resti agli atti – i funzionari della Commissione, dottoressa Burchi e dottor Stacchini, e quelli del Servizio studi, dottoressa Bonacci e dottor Murgia. Grazie alla loro assistenza continua e alla loro prepara-

zione è stato possibile raccogliere migliaia di elementi conoscitivi che sono serviti per la stesura del documento finale. Quest'ultimo non ha la presunzione di essere il toccasana dei mali italiani, ma rappresenta, comunque, un contributo estremamente importante per la predisposizione di un testo normativo.

Il fatto che, in modo particolare il gruppo del PDS, nelle dichiarazioni rilasciate questa mattina abbia apprezzato tale documento (e si sia astenuto dal voto solo per non essere « compromesso » nelle indicazioni contenute nella legge) mi pare sia un elemento significativo per la maggioranza.

Concludo con una considerazione: possiamo fare la migliore legge del paese, ma se gli uomini – cioè coloro che sono

chiamati ad applicarla – studieranno il modo per poterla « bypassare » o non applicare allora in quel caso sarà evidente l'impossibilità di risanare questo paese, che ha bisogno di acquisire quei valori morali che lo hanno sempre contraddistinto nella sua storia passata.

Pongo in votazione lo schema di documento conclusivo, di cui ho dato lettura nel corso della seduta odierna.

(È approvato).

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di pubblicare gli atti relativi alle audizioni svolte dal Comitato paritetico, nonché le risposte fornite ai questionari.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 18,15.