

11

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MARZO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SEVERINO CITARISTI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

Audizione dell'ingegner Carlo Odorisio, membro della presidenza dell'ANCE, e dell'avvocato Vittorio Gambarota, Direttore generale dell'ANCE.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato Vittorio Gambarota, direttore generale dell'ANCE, che è accompagnato dall'ingegnere Carlo Odorisio, responsabile del settore casa dell'ANCE.

Li ringrazio per aver accettato il nostro invito e prego l'avvocato Gambarota di svolgere una relazione preliminare sui problemi oggetto della nostra indagine, relativamente al settore di cui si interessa.

VITTORIO GAMBAROTA, Direttore generale dell'ANCE. La domanda pubblica è una componente importante della attività dell'edilizia: in particolare, per il settore delle opere pubbliche, rappresenta l'unica occasione di lavoro, per un ammontare di investimento che nel 1983, secondo le nostre stime, ha raggiunto i 15 mila miliardi. Anche negli altri settori delle costruzioni - cioè abitazioni e fabbricati non residenziali - vi è una importante presenza della domanda pubblica. Nel settore delle abitazioni, in cui sono stati realizzati investimenti nel 1983 per 27 mila e 700 miliardi, consideriamo che almeno duemila miliardi sono rappresentati da investimenti pubblici nelle forme dell'edilizia sovvenzionata o agevolata; per quanto riguarda i fabbricati non residenziali, gli investimenti per l'edilizia di interesse pubblico - ospedaliera, scolastica, demaniale - si avvicinano ai cinquemila miliardi. Possiamo, quindi, dire che gli investimenti realizzati

dalla domanda pubblica nel settore delle costruzioni nel 1983 ammontano ad oltre 22 mila miliardi, su un totale di investimenti di 58 mila e 700 miliardi, secondo le nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Questa Commissione si occupa della politica della domanda pubblica quale strumento di attivazione e diffusione dei processi innovativi nel sistema delle imprese. Per l'industria edilizia i problemi da risolvere sono due: quello della sufficienza degli stanziamenti da parte dello Stato e della pubblica amministrazione in generale e quello della regolarità di questi stanziamenti. Debbo purtroppo dire che queste condizioni non sempre si realizzano. Per quanto riguarda la sufficienza degli investimenti, essendo difficile stimarli in relazione ai numerosi fabbisogni invariati di strutture e infrastrutture pubbliche del Paese, possiamo solamente effettuare dei raffronti con gli investimenti degli anni precedenti: emerge la tendenza al decremento degli investimenti, soprattutto negli ultimi due anni e marcatamente nel 1983 rispetto all'anno precedente. Le opere pubbliche, in termini reali, registrano un decremento del 2 per cento rispetto al 1982 ed ugualmente il 1982 segna un arretramento di investimenti rispetto all'anno precedente.

PRESIDENTE. Nella domanda pubblica sono comprese anche opere fatte da comuni, province e regioni?

VITTORIO GAMBAROTA, Direttore generale dell'ANCE. Certamente. Vorrei, tuttavia, premettere che disponiamo di dati ed elaborazioni attendibili soltanto per la domanda proveniente dallo Stato e dalle Amministrazioni centrali. Su questi dati si basano le nostre elaborazioni e a questi ci riferiamo in questo momento, pur se altre rilevazioni sulla domanda delle Am-

ministrazioni locali ci inducono a ritenere ancora più valide le osservazioni sino ad ora avanzate.

Per quanto riguarda la discontinuità degli stanziamenti occorre rilevare che il fenomeno tocca l'intero settore. Vi sono subsettori che ricevono importanti stanziamenti, a seguito dell'approvazione di un piano o di un programma, ma contestualmente altri subsettori registrano forti decrementi degli stanziamenti. Nel complesso, invece, la domanda pubblica registra lievi fluttuazioni. Ad esempio, negli anni 1981 e 1982 gli investimenti previsti nel piano straordinario di costruzioni ferroviarie e quelli per le zone colpite da calamità naturali hanno contribuito al riequilibrio degli investimenti complessivi, ma certamente ne hanno patito altri settori dell'industria delle costruzioni che hanno dovuto privarsi di risorse corrispondenti nell'importo. Ciò non vuol dire che non si concordi su una politica di investimenti che premi specifici settori, al contrario, ma di questo specifico tema farò cenno in seguito. Ciò che si vuole mettere in rilievo è che la politica di investimento dello Stato — ma ciò vale anche per le altre amministrazioni pubbliche — non è tanto ispirata alla necessità produttiva del settore, e nemmeno ad un equilibrato soddisfacimento dei fabbisogni del Paese, ma a considerazioni più generali indotte dalle grandezze contabili di bilancio per cui si taglia o si aggiunge secondo certe spinte derivanti da politiche congiunturali. Il momento produttivo non è considerato, come non si considerano le reazioni generalmente negative che le imprese hanno dalle accelerazioni o frenate del ciclo e dei relativi problemi connessi, quali il venir meno a delle occasioni di lavoro, delle possibilità di ammortizzare le spese fisse o viceversa o, addirittura, anche se più raramente, i contraccolpi derivanti dai cambiamenti di strategie che impongono all'impresa di attrezzarsi per importanti programmi al di là dei quali non ci sono sbocchi. Questa discontinuità, questo andamento curvilineo, impedisce molto spesso al nostro

settore di attrezzarsi come sarebbe doveroso.

Su questo tema è molto importante verificare quali sono stati gli effetti della riforma della contabilità generale dello Stato introdotta nel 1978 con la legge n. 468. Con la legge finanziaria si è superata la prassi di varare spese con leggi specifiche o, quanto meno, queste leggi intanto recano stanziamenti validi in quanto siano riassunti, ricompresi e riconfermati dalla legge finanziaria. In questi ultimi anni, la legge finanziaria si è, soprattutto, limitata a riepilogare gli stanziamenti previsti per l'anno e ha agito in funzione di esigenze generali di compressione degli investimenti pure previsti da leggi speciali di finanziamento dei programmi.

In base a questa prassi, che è diventata sempre più frequente, la legge finanziaria opera le cosiddette rimodulazioni o slittamenti degli stanziamenti agli esercizi successivi, sicché questo provvedimento finisce con l'essere inevitabilmente di compressione di quegli stanziamenti e, quindi, di quelle poche certezze che gli operatori potevano trarre dalla legislazione nel frattempo maturata e dalle prospettive di stanziamenti negli esercizi futuri.

In verità, la politica del Ministero del tesoro giustifica molte volte rimodulamenti e slittamenti con una non coincidenza delle previsioni di spesa con la spesa effettiva, il che giustificherebbe lo slittamento ad esercizi successivi di quanto è presumibile diventi soltanto residuo passivo. Ciò, però, non è sempre vero e, comunque, il problema dei residui passivi, inevitabile in un settore come quello delle opere pubbliche, finisce per essere il « cavallo di Troia » verso la riduzione degli stanziamenti. Nello stesso tempo, si è creato un nuovo importante strumento di politica di bilancio, quello degli accantonamenti per settori di spesa da individuarsi in una fase successiva; poi, il fondo globale che aveva destinazioni specifiche, per i provvedimenti in corso di formazione, adesso più genericamente è un fondo globale le cui risorse

sono destinate con maggiore discrezionalità e incertezze riguardo alle destinazioni finali.

Più di recente, negli ultimi due esercizi, il Fondo investimenti e occupazione, il FIO, è sembrato che potesse creare una occasione in più per accrescere la domanda pubblica. In verità, la soddisfazione per questo nuovo istituto da parte del nostro settore è soltanto parziale. Certamente è meritevole il metodo previsto dall'istituto di destinare risorse soltanto a quei progetti che abbiano una redditività accertata sulla base di una analisi costi-benefici degli interventi da finanziare, esaminata con precisione da un nucleo di valutazione, interventi che siano seguiti da un inizio rapido dei lavori. A parte il fatto che queste valutazioni tecniche spesso hanno dovuto anche essere rettificate da valutazioni di tipo politico (quindi il discorso non è rimasto in fondo rigorosamente tecnico), permane, tuttavia, l'incertezza perché, nella ripartizione delle risorse fra i vari settori produttivi non si sono seguiti i criteri generali legati ai fabbisogni di infrastrutture del Paese, e quindi la ripartizione dei fondi FIO nel nostro settore è carente di indicazioni sulle destinazioni territoriali e subsettoriali.

Questo per quanto riguarda i profili di politica economica generale e di competenza.

Tenendo conto delle caratteristiche del nostro settore di attività, che ha un ciclo produttivo particolarmente lungo, è evidente che, da un punto di vista contabile, gli stanziamenti per gli investimenti in costruzioni sono frazionati in un arco di esercizi finanziari piuttosto vasto e, quindi, sono particolarmente soggetti alla pratica delle leggi finanziarie di fare slittare le previsioni di spesa ad esercizi successivi con maggior frequenza e incisività rispetto ad altri settori cui affluisce la domanda pubblica.

Da un punto di vista amministrativo la lunghezza delle procedure, che è del tutto naturale, nel settore delle costruzioni e in particolare nelle opere pubbliche, fa rischiare addirittura la perdita degli stanziamenti per decorrenza dei termini

dall'iscrizione del bilancio. I termini, infatti, sono stati portati recentemente da cinque a tre anni, ed è frequente che questa scadenza sopraggiunga prima che sia stato possibile utilizzare gli stanziamenti.

Da un punto di vista più generale si è notata negli ultimi anni una preferenza più marcata, quanto meno un'attenzione maggiore della domanda pubblica per l'investimento pubblico in altri settori di investimento: le partecipazioni statali, l'agricoltura, l'energia rispetto al settore delle costruzioni. Tra l'altro, dobbiamo considerare che una buona parte degli investimenti in costruzioni, attivati dalla domanda pubblica, viene riservata fin dall'inizio ad operatori particolari. Questo è il caso delle partecipazioni statali e delle riserve di legge che spesso sono previste. Ricordo la legge n. 39 del 1982, il programma quinquennale per la costruzione di alloggi per il personale delle poste e per il potenziamento dei servizi postali (2.750 miliardi), la legge n. 794 del 1980 per la realizzazione di immobili per la guardia di finanza, la legge n. 531 del 1982 sulla realizzazione dei tronchi stradali e autostradali, la legge n. 526 del 1982, che rifinanzia i programmi SIP, la legge n. 83 che ricapitalizza l'ITALSTAT, e tutta una serie di leggi di conferimento di risorse ai fondi di dotazione, agli enti di gestione delle partecipazioni statali. A parte le riserve legislative, una gran parte di questi investimenti, attraverso la pratica delle concessioni, viene smistata direttamente verso il settore dell'impresa pubblica, e quindi è sottratta alla competizione delle imprese private. Da ultimo, anche la legge finanziaria per il 1983 ha previsto che i programmi di investimento possano essere realizzati dall'amministrazione competente con alcune convenzioni *ad hoc*, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, il che, anche se non vi sono ancora esempi di attuazione di questa norma, lascia prevedere una sottrazione al gioco della concorrenza di importanti quote di investimento. Questa parte della domanda pubblica è quindi inutilizzabile per l'impresa

privata ai fini di una programmazione di breve o di medio periodo.

Passando ai profili di cassa, sempre nella riforma delle leggi di contabilità, con il doppio binario della competenza e della cassa, si verifica già un primo contrasto fra le amministrazioni preposte alla spesa e il Ministero del tesoro in sede di redazione del bilancio di cassa. Generalmente questo Ministero lima le previsioni dei ministeri competenti secondo criteri che non possono essere sempre contrattati anche per ragioni di urgenza, quindi secondo criteri che non sempre possono tener conto delle valutazioni o delle esigenze prioritarie delle amministrazioni che hanno presentato i programmi di spesa e se li vedono restituiti ridotti dal Ministero del tesoro. Il fatto che sia necessario ricorrere all'esercizio provvisorio e, quindi, si possa procedere alla spesa soltanto per dodicesimi, rappresenta un ulteriore limite; molte volte si arriva al 30 di aprile con l'approvazione del bilancio e, quindi, un quadrimestre si perde con queste procedure particolari. L'assestamento del bilancio che viene presentato a fine giugno non termina mai ad agosto come dovrebbe essere, ma generalmente si protrae fino a novembre, al momento cioè in cui chiudono i conti le tesorerie. È una specie di semestre nero per coloro che attendono i pagamenti dallo Stato e, di fronte all'esaurimento delle possibilità di cassa, non vi è possibilità di intervenire con correzioni di rotta, giungendo così alla fine dell'anno con i crediti ancora in piedi e bisogna aspettare il rinvio all'esercizio successivo. Tra l'altro almeno negli ultimi due esercizi la legge di assestamento non è stata neppure un correttivo delle previsioni troppo timide e caute inizialmente fatte, ma è stata addirittura un nuovo strumento di politica economica per la riduzione della spesa: ha apportato, invece che delle correzioni in più rispetto alle possibilità di spesa delle singole amministrazioni, delle correzioni in meno, cioè ulteriori contrazioni delle loro possibilità.

Tanto per complicare questo quadro, con la « finanziaria bis » del 1982 è stata

prevista la redazione dei preventivi trimestrali di cassa che comportano un ulteriore vincolo per le amministrazioni senza possibilità di modifiche fino a quando il trimestre non sarà superato e con il nuovo intervento del Ministero del tesoro che deve valutare l'adeguatezza dei successivi preventivi, valutazione che, per quanto rapida, incide sulla concretezza ed operatività della spesa. Di qui la difficoltà delle imprese di ricevere pagamenti correnti per un lungo arco di mesi, e quindi una ulteriore difficoltà di impostare i propri programmi, anche di fronte a commesse già decise e acquisite, sulla base di ritmi di pagamento valutabili a priori e quindi determinabili anche negli oneri finanziari.

Questo è il quadro generale delle difficoltà del nostro settore, ma accanto a questa serie di valutazioni generali che consideriamo negative si possono evidenziare scelte che hanno perseguito la valutazione globale delle esigenze di un determinato settore e sono, quindi, confluite nella redazione di un piano settoriale. In questi casi i risultati sono stati senz'altro migliori. Mi riferisco proprio al programma straordinario delle ferrovie che è stato approvato nel 1981 con particolari caratteristiche di consistenza, e con la previsione della integrabilità degli stanziamenti in modo da rispettare le entità fisiche del programma sulla base di disposizioni annualmente rinnovabili con la legge finanziaria, il che rende lo stanziamento uno stanziamento aperto. Noi riteniamo questo un esperimento positivo, perché consente alle imprese che hanno una particolare attitudine e sono particolarmente attrezzate per queste opere di avere di fronte un programma di attività quinquennale nel quale possono certamente organizzare la propria attività, distribuire i propri ammortamenti, attrezzarsi per opere di elevata specializzazione, da cui attendersi successivamente una ricaduta positiva. Altrettanto non è stato fatto per altri settori per i quali, tuttavia, vi sono fabbisogni pregressi assai consistenti: mi riferisco al settore delle opere marittime, al settore della difesa

del suolo, ma soprattutto a quei settori che hanno una particolare specializzazione tecnica e per i quali la irregolarità e frammentazione delle commesse impediscono uno sviluppo continuativo e l'impostazione di un programma di tecnologie valide.

Faccio ora l'esempio di un programma che potrebbe avere queste caratteristiche positive e che, invece, non ha. Mi riferisco al programma degli interventi straordinari per il Mezzogiorno per il quale dal 1980 assistiamo ad una serie di proroghe della legislazione vigente, con stanziamenti centellinati che non danno né alla struttura né tantomeno alle imprese la possibilità di orientarsi sul futuro di questi stanziamenti, su chi saranno i committenti, su quali opere saranno programmate. Siamo in marzo, si prevede che per il 30 giugno verrà predisposto il programma triennale della nuova legge, ma finora non è stata riformata la struttura della Cassa per il Mezzogiorno, le regioni non hanno nemmeno impostato le loro proposte di programmi regionali che dovranno poi passare al vaglio di numerose istituzioni; e quindi questo obiettivo si allontana, mentre continua lo stillicidio di piccoli stanziamenti tanto per coprire il già fatto. Questo va avanti da tre anni. Ecco per l'appunto un settore di grande importanza, dove c'è l'unicità della committenza, dove ci potrebbe essere consistenza di stanziamenti, dove c'è sufficiente convinzione politica che l'intervento non possa finire e dove, tuttavia, non esistono ancora i parametri di riferimento né per la struttura amministrativa né per gli operatori sul futuro di queste realizzazioni.

Anche se l'argomento non è strettamente attinente alla domanda pubblica, almeno quella diretta, non posso però non notare che una particolare penalizzazione del settore edilizio è stata recata da alcuni provvedimenti. Quello sulla mancata fiscalizzazione degli oneri sociali per l'edilizia, unico settore escluso, e quello — grave anche perché si perpetua da moltissimi anni — della preclusione dell'accesso ai canali creditizi nel medio termine per

l'edilizia, che viene così differenziata dagli altri settori industriali in ragione di non so quale motivazione.

In verità l'edilizia, come gli altri settori, ha necessità di finanziamenti particolari a medio termine che le consentano di affinare le proprie tecnologie, di attrezzarsi maggiormente, tanto più in quanto, per quanto detto in premessa, è pressoché impossibile alle imprese avere dall'autoinvestimento la forza per spingere in avanti la propria attrezzatura e la propria tecnologia.

Un caso di incoerenza particolare della legislazione è dato dalla normativa antimafia. Questa legislazione, che ormai vige da un anno, praticamente ha falciato tutto, la gramigna, l'erba e il grano, impedendo la pratica dei subappalti. Su questo istituto esiste una letteratura, purtroppo soltanto rivolta ad alcuni casi che sono estranei alla pratica industriale del settore; in verità il subappalto è un modo di organizzazione diffuso nelle industrie delle costruzioni, tanto più avanzato quanto più l'industria delle costruzioni partecipa al generale processo di divisione del lavoro nelle singole specializzazioni. È impossibile per l'industria edilizia pensare che qualunque tipo di lavoro, piccolo, grande, dovunque localizzato, con diverse tecnologie sia affidato per l'esecuzione e, quindi, sviluppato interamente da una cosiddetta impresa generale. Anche all'interno del processo edilizio la divisione delle specializzazioni è essenziale per il progresso economico e tecnologico. Data anche la particolare specializzazione raggiunta in certi settori, esiste un gran numero di aziende che sono versate e preparate per particolari fasi del processo produttivo, e quindi devono essere poste in grado di passare da un cantiere ad un altro offrendo, attraverso il subappalto, i propri servizi e assicurando così anche la continuità di occupazione alle proprie maestranze che, altrimenti, sarebbero soggette al ciclo proprio dell'edilizia di licenziamento e riassunzione ad ogni chiusura e riapertura di cantiere.

Ciò è stato visto, per ragioni che naturalmente tutti quanti rispettiamo e condividiamo, ma certamente in una accezione troppo vasta perché potesse avere soltanto questo indirizzo, come un fenomeno eccezionale, così come nella legge fondamentale dei lavori pubblici del 1865, e quindi il subappalto è ora soggetto non tanto alla verifica dei requisiti del subappaltatore, perché questa è cosa sacrosanta ed è bene che lo si faccia, quanto ad una autorizzazione specifica della stazione appaltante, e cioè dell'amministrazione committente, la quale, proprio in relazione alle gravi responsabilità che essa si può assumere per la circostanza che il subappaltatore previsto non abbia tutti i requisiti di legge, finisce col negare queste autorizzazioni e quindi coll'impedire il subappalto. Lo segnalo perché si tratta di una grave limitazione alle possibilità di sviluppo delle imprese.

CARLO ODORISIO, *Membro della presidenza dell'ANCE*. L'intervento dell'avvocato Gambarota ha riguardato in particolare le opere pubbliche e i problemi macroeconomici dell'industria delle costruzioni ed è stato molto efficace nell'illustrare la complessità dei problemi che tale industria deve affrontare per risolvere i suoi problemi strutturali.

Il tema di questa audizione riguarda proprio la possibilità di promuovere, attraverso la politica della domanda pubblica, un processo di sviluppo e di innovazione nell'industria e, in particolare, in quella edilizia, tema che a noi interessa in maniera particolare perché la finalità della innovazione propria di ogni industria, ed anche di quella edile. Nel nostro settore che ha caratteristiche di lavorazione di cantiere particolare, tutto questo significa portare i livelli di produzione a livelli industriali: ciò significa avere la possibilità di essere organizzati e programmati con una certa continuità. Se questo è il parametro di riferimento che dobbiamo avere anche per l'innovazione, non c'è dubbio che il settore edile nel suo complesso (penso in particolare al settore dell'edilizia abitativa e non residenziale, ma questo vale anche per le opere pubbli-

che) è il settore industriale che forse subisce di più l'influsso del mondo esterno. Cioè, l'innovazione nel nostro settore non può essere vista solamente come uno sforzo interno all'industria, ma deve essere inserita nel quadro complessivo del settore. Il ciclo produttivo è molto lungo, ma il processo produttivo va al di là del ciclo produttivo propriamente inteso e se pensiamo, per esempio, al settore dell'edilizia abitativa, inizia già dalla fase di programmazione degli interventi, e quindi mette in gioco tutta una serie di operatori esterni all'impresa che ne condizionano in maniera sostanziale anche la ricerca di innovazione interna.

Da questo punto di vista penso che bisognerebbe allargare il panorama e vedere, nei confronti dell'obiettivo dello sviluppo e dell'innovazione dell'industria edile, qual è l'influenza dell'operatore pubblico in generale. Allora credo che bisogna fare riferimento per lo meno a tre elementi: il primo è l'influenza che ha l'operatore pubblico, come istituzione, a livello centrale, regionale e comunale. Il settore dell'edilizia e delle opere pubbliche è retto da un sistema complicatissimo e, per altri versi, rigidissimo di norme e di procedure. Tutto questo condiziona non solo l'impresa edile, ma anche lo stesso sistema istituzionale che poi interviene anche come committente per l'impresa edile. Questo sistema procedurale e normativo, che si è andato coagulando nel tempo, ha una serie di carenze che sarebbe troppo lungo esaminare in questa sede, ma che sono a tutti note e che riguardano non solo l'aspetto tipicamente tecnologico della normativa, ma forse in maniera fondamentale quegli aspetti procedurali ed amministrativi che, poi, finiscono col condizionare in modo notevole proprio gli aspetti tecnologici, per i motivi che dicevo prima.

Un secondo elemento di interrelazione dell'operatore pubblico sull'industria edile è quello più proprio di questa audizione e vede l'operatore pubblico come committente di un'opera pubblica. Se vogliamo riferirci in particolare al settore dell'edilizia abitativa, dobbiamo rilevare

che i tentativi, che si sono compiuti negli ultimi venti anni, di razionalizzare l'intervento delle istituzioni pubbliche nel settore non hanno avuto risultati soddisfacenti, in particolare non si è riusciti ad ottenere quella che era in fondo la finalità di tutti i tentativi di riforma, e cioè l'istituzione a regime di canali di finanziamento e di programmazione continui.

È a tutti noto il fallimento attuativo del piano decennale, instaurato dalla legge n. 457, che sembrava il punto di approdo di questo processo di trasformazione legislativa del settore e che prevedeva una attuazione attraverso bienni, con un sistema di programmazione abbastanza complesso che coinvolge sia il potere centrale attraverso il CER sia le regioni sia le amministrazioni comunali. In realtà, l'attuazione dei vari bienni ha avuto vicende molto diverse a seconda delle regioni e, pur non volendo generalizzare un fenomeno che deve essere visto separatamente per i diversi modi in cui in Italia è stato affrontato, non si può convenire sul giudizio assolutamente negativo circa l'attuazione del piano decennale. La finalità della legge era di avere un flusso continuo di finanziamenti in base al quale lo Stato, regioni e comuni potessero provvedere ad espletare i loro compiti e la struttura imprenditoriale potesse contare su interventi continui, programmabili, tali da consentire una razionalizzazione del processo costruttivo. Tutto ciò non è avvenuto. Tra i tanti faccio solo un esempio per dare un'idea dello svisamento delle finalità del programma. La regione Lazio ha concentrato i fondi del secondo, del terzo e del quarto biennio e li ha programmati insieme negando clamorosamente quella che doveva essere la finalità del piano. Praticamente invece di aver avuto dei flussi distribuiti con continuità nel tempo abbiamo avuto una concentrazione di questi fondi; invece di avere un piano a regime abbiamo avuto una specie di piano di emergenza concentrato nel tempo. I motivi di questi ritardi e di questi elementi negativi sono probabilmente più che di natura amministrativa nel senso tradizionale della parola di na-

tura politica. Ciò perché nelle procedure previste nel piano decennale spesso le scelte di tipo politico si sovrappongono a quelle di tipo amministrativo. La scelta della localizzazione degli interventi è una scelta di tipo politico; la scelta degli operatori di fatto diventa una scelta politica. Di fronte a queste scelte i nostri organismi rappresentativi comunali e regionali spesso si paralizzano e prima di trovare un compromesso su alcune soluzioni fanno scorrere anni di tempo, producendo quindi questi effetti. Tanto è vero questo che una sorte migliore del piano decennale hanno paradossalmente finito per avere alcune leggi di emergenza, come la legge n. 25 che prevede fondi straordinari per i comuni delle grandi aree metropolitane per interventi diretti nell'edilizia abitativa. Questa legge ha prodotto risultati migliori non tanto perché i comuni sono più efficienti delle regioni, quanto perché si sono unificate le responsabilità di scelta di programmazione operativa in un organismo, senza produrre così una sovrapposizione di scelte operative di diverse istituzioni come avvenuto invece per il piano decennale.

L'ultimo e terzo elemento di interrelazione tra le istituzioni pubbliche e l'impresa edile è quello che indirettamente deriva al nostro settore dalla funzione di committente dell'operatore pubblico. Mi spiego meglio: tutta l'edilizia abitativa privata è condizionata, per esempio nelle aree urbane, dal fatto che l'operatore pubblico committente — in particolare gli enti locali e i comuni — facciano alcune opere. Tutto il discorso delle infrastrutture urbane e delle opere di urbanizzazione interne ai piani di zona o alle lottizzazioni convenzionate è oggi diventato un elemento condizionante per la messa in moto dei programmi di edilizia privata; è condizionante non solo per il fatto produttivo e per la messa in moto, ma per le modalità con cui poi queste operazioni di edilizia privata si realizzano, quindi proprio per i motivi che hanno mosso questa Commissione a promuovere questa indagine. Non c'è dubbio che l'operatore privato che interviene senza poter program-

mare i suoi tempi, senza sapere quando le amministrazioni comunali metteranno in condizione i comprensori di essere urbanizzati, ha degli elementi di riferimento molto vaghi che non gli consentono di programmare la propria attività aziendale e quindi le innovazioni tecnologiche che non hanno una autonoma specificità; le innovazioni tecnologiche possono essere raggiunte in una industria quando a monte della produzione aziendale vi sono certe condizioni che consentono appunto continuità, organizzazione e programmabilità del lavoro.

Un particolare accenno nel settore dell'edilizia abitativa, dato il tema, necessariamente deve essere fatto ai programmi di sperimentazione e di ricerca. Questi programmi che erano previsti già nel piano decennale sono stati ulteriormente rafforzati con la legge n. 94 con uno stanziamento di 600 miliardi. Non c'è dubbio che il ruolo dell'operatore pubblico nei programmi di ricerca e di sperimentazione potrebbe essere fondamentale ai fini dell'innovazione tecnologica e strutturale dell'impresa edile. Purtroppo sia i programmi normali, chiamiamoli così, del piano decennale, sia il programma straordinario di 600 miliardi non hanno avuto finora l'esito che si sperava per una serie di motivi, tutti riconducibili a ritardi, incertezze e indecisioni sui modi con cui gestire i programmi stessi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Gambarota e l'ingegnere Odorisio per la loro relazione. Passiamo ora alle domande da parte dei commissari.

GIANCARLO ABETE. Sono stati citati dei dati che sono senza dubbio utili, anche se non esaustivi, se ho capito bene la precisazione che l'avvocato Gambarota ha fatto successivamente, sui rapporti fra la domanda pubblica e domanda privata, cioè investimenti portati dalla domanda pubblica e dalla domanda privata in relazione ovviamente all'attività del settore delle costruzioni. Vorrei un chiarimento su questi dati. Per esempio lei ha detto che nel 1983 in valore reale si è verificata

una diminuzione della domanda pubblica rispetto al 1982. In termini percentuali, qual è stato il rapporto tra l'attività del settore edile mosso dalla domanda pubblica e dalla domanda privata negli ultimi due anni? Fatto pari a 100 il complesso della domanda del settore, la domanda pubblica è cresciuta o diminuita rispetto alla domanda privata? Mi sembra che, al di là del rapporto parametrato negli anni sulla domanda pubblica, sia importante anche capire se la domanda pubblica rispetto a quella privata è in crescita oppure in decremento.

Altra domanda: avete, come ANCE, dati comparati anche rispetto agli altri paesi europei? Cioè, qual è il ruolo che svolge la domanda pubblica in tali paesi rispetto al nostro? Chiedo questo, perché vorrei capire, dal momento che la nostra ricerca tende anche ad acquisire dati comparati per consentirci di operare e di vedere le differenze esistenti rispetto agli altri paesi, se da questo punto di vista l'Italia è in una posizione ottimale o negativa.

Una considerazione: è chiaro che la possibilità di piani settoriali è fondamentale per la gestione dell'attività imprenditoriale (giustamente l'ingegnere Odorisio ha ricordato che la prima innovazione tecnologica avviene nel momento in cui si è in grado di programmare il proprio tipo di lavoro, perché ciò consente indirettamente anche di dar luogo a quelle ricerche e sperimentazioni che permettono di avere una produttività e, nello stesso tempo, anche un costo unitario inferiore) e facilita in qualche modo il discorso del subappalto, perché, quando si può avere un lavoro programmato, si è anche in grado di gestire con più tranquillità il rapporto con le aziende minori, e quindi dare una maggiore trasparenza. È uno sforzo che tutte le realtà associative dovrebbero fare, perché il problema del subappalto è strutturalmente esistente, e la capacità di dare una risposta, che sia in linea con la morale complessiva che tutti dobbiamo cercare di salvaguardare, passa anche attraverso la capacità delle realtà associative di essere portatrici degli

interessi delle aziende rappresentative, che rispettano certe regole del gioco. Quindi, un maggiore rapporto fra lo Stato e l'impresa privata passa senza dubbio attraverso una forma di garanzia che la realtà associativa può portare avanti, perché è in grado di capire maggiormente quali sono gli interlocutori, non per escludere quelli che non aderiscono, ma per cercare di dare una maggiore trasparenza a tutto quanto il settore.

L'ultima riflessione riguarda i programmi di ricerca e di sperimentazione. Mi sembra che questo sia un argomento da riprendere, perché le leggi da questo punto di vista erano andate abbastanza bene, nel senso che vi erano gli strumenti normativi per operare, ma bisogna cercare di renderle operative, in quanto questo può essere, in relazione anche alla specificità della nostra ricerca, un fatto fondamentale, e l'ANCE può dare un contributo in questa sede.

GIOVANNI BIANCHINI. Riprendo solo quest'ultimo punto della ricerca e sperimentazione ponendo tre domande. Primo: vi è stato almeno un chiarimento di linee d'intervento in questa direzione? Ne cito due: la diminuzione dei costi di costruzione attraverso nuove tecniche e tecnologie e il risparmio energetico. Mi risulta che da anni in Francia l'ente di Stato, l'ENEL francese, l'EDEF, dovendo risolvere i suoi problemi per quanto riguarda la struttura produttiva avviandosi verso l'energia nucleare, lanciò il famoso *tout électrique* nelle abitazioni. Questo d'accordo con società di progettisti, e quindi con associazioni tipo la vostra, per cui si fecero carico assieme, per interessi comuni, di premiare tutto il programma di nuove costruzioni che potesse dare al consumatore il vantaggio di avere un'unica fonte energetica da utilizzare, ottenendo quindi un risparmio energetico e dando nuove abitazioni.

Secondo: si sta già facendo qualcosa su questo fronte?

Terzo: è il soggetto o i soggetti che possono utilizzare queste risorse per avviare la ricerca e sperimentazione da mettere poi al servizio di tutte le costruzioni, sia pubbliche sia private? Cioè, secondo voi, vi sono ritardi della pubblica amministrazione o per la scelta dei soggetti con cui convenzionarsi, anche se privati, al limite, ma ovviamente in grado di avviare programmi di ricerca e sperimentazione con più tempestività? È questo il problema?

VITTORIO GAMBAROTA, Direttore generale dell'ANCE. Alla richiesta di chiarimenti avanzata dall'onorevole Abete posso rispondere brevemente così: analizzo soltanto quella quota di investimenti pubblici che riguarda per il momento le opere pubbliche, essendo gli altri investimenti in abitazioni e fabbricati non residenziali intanto un'aliquota minoritaria di questi settori e poi non disaggregabili rispetto agli altri. Per quanto riguarda le opere pubbliche, il 1983 segna in termini reali sul 1982 un decremento dell'1,2 per cento; il 1981 sul 1980 era invece in leggero incremento soprattutto in relazione a quei fenomeni particolari che ho denunciato prima. Per quanto riguarda il 1984, la previsione è di un ulteriore decremento, perché, a quanto è dato di vedere, le autorizzazioni di cassa previste, in valore assoluto, sono pari a 21.201 miliardi rispetto a 21.861 miliardi del 1983. Quindi, c'è addirittura un decremento a prezzi correnti che, a prezzi costanti, tocca il meno 12 per cento. Perciò anche il 1984 si preannuncia sotto questo aspetto fortemente deficitario.

Per quanto riguarda un dato comparato con gli altri paesi europei, una tabella redatta da organismi internazionali, relativa alla spesa per abitante nei paesi CEE, l'Italia è all'ultimo posto. Come si può vedere dalle tabelle le divergenze sono notevolissime, addirittura scandalose.

P A E S I	Investimenti del settore dei servizi non destinabili alla vendita (1)		Spesa complessiva (corrente e in conto capitale) dell'Amministrazione pubblica		Spesa corrente dell'Amministrazione pubblica		Spesa in conto capitale dell'Amministrazione pubblica	
	Spesa media annua per abitante nel periodo 1970-1980 (valori in ECU)	Numeri indici	Spesa media annua per abitante nel periodo 1971-1980 (valori in ECU)	Numeri indici	Spesa media annua per abitante nel periodo 1971-1980 (valori in ECU)	Numeri indici	Spesa media annua per abitante nel periodo 1971-1980 (valori in ECU)	Numeri indici
Germania	259,6	420,7	2.869,5	215,6	2.307,7	194,2	381,7	275,0
Francia	168,3	272,7	2.242,0	168,5	1.973,0	166,0	218,2	157,2
Paesi Bassi	216,7	351,2	2.831,1	212,8	2.539,8	213,8	291,3	209,9
Belgio	230,3	373,3	2.890,9	217,2	2.515,3	211,7	305,6	220,2
Lussemburgo	332,1 (2)	538,2	2.265,5 (3)	170,2	1.871,3 (3)	157,4	394,2 (3)	284,0
Gran Bretagna	99,8	161,8	1.533,2	115,2	1.283,2	108,0	187,9	135,4
Danimarca	n. d.	—	3.190,6	239,8	2.852,3	240,1	328,4	236,6
Italia	61,7	100,0	1.330,7	100,0	1.188,2	100,0	138,8	100,0

(1) Gli investimenti del settore dei servizi non destinabili alla vendita, rappresentano essenzialmente opere e infrastrutture finanziate, in tutto o in parte, dalle Amministrazioni pubbliche, e del cui uso beneficia la intera collettività.

(2) Periodo 1970-1979.

(3) Periodo 1971-1978.

Elaborazione ANCE su dati EUROSTAT e Banca d'Italia.

INVESTIMENTI DEL SETTORE DEI SERVIZI NON DESTINABILI ALLA VENDITA PER ABITANTE (1)

(valori in ECU)

P A E S I	A N N I										
	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Germania	143,6	215,7	217,0	236,6	250,3	288,1	340,2	385,6	—	—	—
Francia	89,4	125,4	166,7	181,7	174,2	183,5	198,4	226,8	246,2	—	—
Paesi Bassi	113,3	166,2	198,9	229,5	239,2	251,1	254,0	281,6	285,3	—	—
Belgio	99,0	156,2	189,3	230,7	258,6	266,1	290,7	351,6	325,7	—	—
Lussemburgo	103,2	263,3	318,4	364,8	388,5	410,2	476,1	—	—	—	—
Gran Bretagna	61,2	88,5	95,6	97,0	82,3	97,9	128,7	147,0	—	—	—
Italia	41,3	48,0	56,1	60,6	59,6	63,4	75,1	89,7	109,7	126,5	138,7

(1) Gli investimenti del settore dei servizi non destinabili alla vendita, rappresentano essenzialmente opere e infrastrutture finanziate, in tutto o in parte, dalle Amministrazioni pubbliche, e del cui uso beneficia l'intera collettività.

Elaborazione ANCE su dati EUROSTAT e Banca d'Italia.

SPESA COMPLESSIVA (CORRENTE E IN CONTO CAPITALE) DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PER ABITANTE

(valori in ECU)

P A E S I	A N N I												
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Germania	1.249,1	1.418,6	1.737,9	2.124,3	2.460,3	2.866,0	3.250,7	3.605,4	3.967,5	4.214,8	—	—	—
Francia	1.063,2	1.198,5	1.408,9	1.576,2	2.146,4	2.465,1	2.615,8	2.944,4	3.286,3	3.715,3	—	—	—
Paesi Bassi	1.200,6	1.379,0	1.647,9	2.076,8	2.550,7	3.060,1	3.522,5	3.943,8	4.280,5	4.649,1	—	—	—
Belgio	1.170,5	1.376,9	1.624,8	1.950,8	2.458,3	2.993,7	3.540,1	3.991,7	4.339,7	4.762,5	—	—	—
Lussemburgo	1.089,9	1.268,8	1.519,5	1.860,9	2.367,2	2.896,9	3.398,4	3.722,2	—	—	—	—	—
Gran Bretagna	930,6	932,2	983,5	1.264,5	1.518,0	1.540,1	1.518,5	1.763,5	2.103,3	2.777,8	—	—	—
Danimarca	1.492,9	1.661,2	1.999,7	2.454,3	2.835,0	3.364,2	3.757,4	4.250,0	4.862,2	5.228,8	—	—	—
Italia	703,4	822,4	869,3	994,8	1.213,4	1.287,9	1.456,4	1.696,1	1.923,6	2.339,2	2.959,2	3.468,9	4.024,3

Elaborazione ANCE su dati EUROSTAT e Banca d'Italia.

SPESA CORRENTE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PER ABITANTE

(valori in ECU)

P A E S I	A N N I												
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Germania	1.030,1	1.186,3	1.471,4	1.795,4	2.122,1	2.469,9	2.818,8	3.135,0	3.430,8	3.617,4	—	—	—
Francia	903,3	1.023,7	1.221,2	1.364,0	1.837,2	2.118,3	2.317,3	2.645,6	2.944,4	3.355,1	—	—	—
Paesi Bassi	1.034,4	1.205,9	1.452,6	1.857,3	2.264,8	2.738,8	3.205,0	3.604,5	3.884,0	4.151,1	—	—	—
Belgio	999,6	1.180,8	1.422,2	1.720,0	2.189,5	2.668,3	3.172,2	3.604,3	3.914,0	4.281,7	—	—	—
Lussemburgo	906,9	1.050,2	1.226,9	1.507,1	1.952,1	2.426,1	2.835,6	3.065,8	—	—	—	—	—
Gran Bretagna	676,7	757,1	776,6	992,2	1.199,3	1.271,6	1.347,9	1.532,2	1.824,1	2.454,5	—	—	—
Danimarca	1.289,5	1.453,2	1.681,8	2.165,1	2.524,3	2.994,0	3.371,8	3.834,9	4.408,3	4.800,6	—	—	—
Italia	590,9	738,8	786,6	890,6	1.070,1	1.149,8	1.301,3	1.529,5	1.729,8	2.094,1	2.658,3	3.102,1	3.597,1

Elaborazione ANCE su dati EUROSTAT e Banca d'Italia.

SPESA IN CONTO CAPITALE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PER ABITANTE

(valore in ECU)

P A E S I	A N N I												
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Germania	219,0	232,2	266,5	328,8	338,2	396,1	431,9	470,4	536,7	597,3	—	—	—
Francia	128,7	146,2	157,3	176,8	241,4	272,1	238,5	242,3	273,6	304,6	—	—	—
Paesi Bassi	106,2	173,0	195,3	219,5	285,9	321,3	317,5	339,4	396,5	498,0	—	—	—
Belgio	170,9	196,0	202,5	230,9	268,7	325,4	367,9	387,5	425,7	480,8	—	—	—
Lussemburgo	183,0	218,6	292,7	353,8	415,2	470,8	562,8	656,5	—	—	—	—	—
Gran Bretagna	147,6	157,0	185,6	192,6	205,0	198,1	183,3	182,8	191,6	235,7	—	—	—
Danimarca	204,5	208,1	218,0	289,3	310,8	370,2	385,6	415,0	454,5	428,3	—	—	—
Italia	75,5	83,7	82,7	104,3	143,3	138,0	155,1	166,5	193,8	245,1	300,9	366,8	427,2

Elaborazione ANCE su dati EUROSTAT e Banca d'Italia.

Per quanto concerne i piani settoriali, certamente la nostra preferenza è per questi piani. Voglio fare soltanto una notazione in margine a quanto ho detto prima: nel 1960 si è sviluppato in Italia un forte programma di costruzioni autostradali che nel 1970 è stato variamente criticato prima che il Governo e il Parlamento decidessero, all'alba degli anni Ottanta, di riprendere gli investimenti in questo settore. Quindi, c'è stato un nuovo cambiamento di rotta. In ogni caso, le tecnologie acquisite dalle imprese italiane in quel settore, sono, a giudizio degli economisti, quelle che hanno consentito alle stesse imprese italiane di conquistare il mercato internazionale nel decennio successivo, cioè nel 1970, portando l'Italia ai primissimi posti della graduatoria dei paesi operanti sui mercati delle costruzioni all'estero. Negli ultimi anni anche su questo c'è un forte decremento di commesse per le imprese italiane, certamente dovuto alla presenza di più agguerriti concorrenti internazionali, che giocano soprattutto su una abbondanza di manodopera, e anche all'impossibilità di fruire di rinnovate tecnologie, di importanti attrezzature e di grossi capitali fissi acquisiti nel corso degli anni Settanta, che è stato un decennio di vera crisi per questo settore.

Per quanto riguarda i programmi di ricerca e di sperimentazione, mi pare che la domanda posta dall'onorevole Bianchini riassume un po' i vari possibili dubbi sull'argomento. Il programma dei 600 miliardi, a cui ha fatto cenno prima l'ingegnere Odorisio, previsto dall'articolo 4 della legge n. 94, approvato due anni fa con tale legge, non si è messo assolutamente in moto. Ciò dipende anche dal fatto che non esistono ancora delibere del CER e del CIPE che decidano come debba essere fatta questa sperimentazione, nonostante che la legge abbia già delle indicazioni di carattere generale. Inoltre, la ricerca, i cui fondi sono minoritari rispetto a quelli della sperimentazione, affluirà ad operatori e ad istituti specializzati, ma la sperimentazione è un complesso di fondi che deve affluire agli operatori pubblici, privati, alle cooperative, trattandosi dell'applicazione sul campo di nuovi metodi di costruzione.

PRESIDENTE. Quindi anche qui abbiamo un ritardo nell'attuazione di provvedimenti di legge.

VITTORIO GAMBAROTA, Direttore generale dell'ANCE. Ancora oggi se si dovesse porre in essere, con tutta la rapidità del caso, gli adempimenti necessari, si deve prevedere almeno un altro anno di attesa, se da oggi tutto andasse bene.

PRESIDENTE. Per la complessità delle procedure?

VITTORIO GAMBAROTA, Direttore generale dell'ANCE. Probabilmente ancora una volta ha peso la difficoltà di risolvere questi problemi politici di fondo sulla costruzione ed attuazione concreta di questo programma, sulla sua localizzazione, sulla scelta tra le varie categorie di soggetti operatori, ma è un fatto che questi fondi sono ancora oggi inutilizzati. Naturalmente trovano qui posto particolari destinazioni, cui accennava l'onorevole Bianchini, sulla diminuzione dei costi di costruzione, sul risparmio energetico che è uno dei temi di sperimentazione e di ricerca più interessanti. Sino ad ora si è operato con gli scarsissimi fondi anticipati sul primo e sul secondo biennio del programma decennale, in attesa di poter impiegare l'attribuzione di 600 miliardi disposta due anni fa e non ancora utilizzata. Tra l'altro il mancato avvio, per la complessità delle procedure del programma di ricerca e di sperimentazione, fa venir meno quelle che erano le speranze degli operatori: un programma ripetitivo e continuo. La ricerca e la sperimentazione non può essere, infatti, episodica, altrimenti perde di incisività ed efficacia.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Gambarota e l'ingegnere Odorisio per la loro collaborazione e per il contributo che hanno recato alla nostra indagine.

La seduta termina alle 18.