

14

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 LUGLIO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SEVERINO CITARISTI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

Esame e approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Do lettura dello schema di documento finale dell'indagine conoscitiva:

« L'indagine ha accertato la validità dell'uso della domanda pubblica ai fini di innovazione tecnologica.

In primo luogo, l'entità della spesa, che la Corte dei conti ha valutato per il settore pubblico allargato in oltre 30 mila miliardi per acquisti nel 1983, dimostra come una politica di orientamento a fini di strategia di politica industriale con preminente opzione verso beni ad alto contenuto tecnologico sia non solo possibile, ma necessaria e – per l'entità delle risorse impegnate – certamente suscettibile di risultati positivi.

Le caratteristiche del mercato pubblico italiano, poi, che vede presenti, sotto il duplice profilo della domanda e della offerta, imprese pubbliche operanti nei settori più strategicamente importanti, presenta rilevanti possibilità di orientamento da parte dei poteri pubblici. Per valutare tutte le implicazioni possibili, ci si deve quindi riferire, operando una forzatura concettuale, non solo al settore pubblico allargato, ma a tutta l'area pubblica ed in particolare al settore delle partecipazioni statali. Le quantificazioni della Corte dei conti vanno quindi addirittura raddoppiate.

Ci si può rendere conto in tal modo della portata che indirizzi coerenti negli acquisti pubblici possono conseguire sull'apparato industriale del nostro paese.

I paesi industrialmente avanzati, come si è potuto accertare, realizzano in questo campo grandi risultati.

In particolare gli Stati Uniti, che pure non riconoscono validità alla politica industriale, posseggono in questo campo un'esperienza altamente positiva, che ha assicurato prodotti di elevatissimo livello tecnologico, ha garantito sbocchi adeguati per tipi di prodotti altrimenti privi di un mercato sufficientemente ampio, ha prodotto un sistema di informazione rivolto a tutto l'apparato industriale con una diffusione dell'innovazione tecnologica, ha garantito infine quote certe di pubbliche commesse alle piccole e medie imprese.

In Italia invece mancano i presupposti e le condizioni stesse che rendono possibile in altri paesi l'utilizzo degli acquisti pubblici quale leva potente per promuovere gli sforzi di innovazione delle imprese. Tale mancanza affiora a momenti diversi dell'organizzazione del potere politico e delle competenze amministrative.

In primo luogo, l'amministrazione pubblica non possiede gli strumenti di conoscenza unitari dell'ampia gamma di offerta di beni tecnologicamente avanzati, né è in grado di valutare il complesso della propria attività nel campo dei pubblici acquisti.

La frantumazione delle funzioni e delle competenze ministeriali hanno fin qui impedito l'assunzione della importanza del fenomeno e delle sue potenzialità.

Tale situazione si ripercuote anche al livello delle competenze parlamentari e quindi della stessa Commissione industria che nel corso dell'indagine ha potuto valutare come la soluzione di questi problemi spetti a poteri ed amministrazioni diversi secondo la pluralità di centri di governo dell'economia industriale, che sfuggono ai suoi indirizzi e al suo controllo.

Un esempio di particolare importanza è quello relativo al settore della ricerca

incentivata dallo Stato, questione fondamentale per la soluzione dei problemi esaminati.

In questo campo, ad un elevato decentramento di funzioni agli organismi erogatori di fondi, si accompagna una marcata assenza dei pubblici poteri nella valutazione della redditività degli investimenti commisurata ai risultati ottenuti.

Del resto, ritornando al tema centrale delle commesse pubbliche, la pluralità e l'autonomia dei centri di imputazione politica ed amministrativa genera l'impossibilità di realizzare una programmazione a monte degli acquisti. È questo il primo importante problema a cui porre rimedio. Infatti l'inesistenza di una programmazione poliennale produce incertezza in relazione alla tempestiva disponibilità delle risorse, che a sua volta influisce negativamente sulla pianificazione degli investimenti e sulle decisioni delle imprese fornitrici.

Un'altra grave lacuna su cui l'indagine ha fatto chiarezza è quella relativa agli *standards* tecnologici. Si tratta di uno strumento di politica industriale capace di innalzare il complesso delle tecnologie contenute nei beni acquisiti dallo Stato. Anche in questo settore appare fortemente lacunosa l'organizzazione amministrativa, la normativa tecnica, i controlli pubblici, i quali per altro sono resi difficili dalla "polverizzazione" delle imprese fornitrici.

Sotto il profilo delle procedure, queste sono state giudicate negativamente per la loro lentezza, ma soprattutto perché non tengono conto delle diverse esigenze presentate da produzioni ad alto contenuto di ricerca e di tecnologia, come dimostra il persistente ancoraggio al criterio del migliore prezzo nella scelta del contraente.

Fin qui l'illustrazione delle insufficienze e delle carenze del sistema, le quali hanno fino ad oggi impedito un efficace utilizzo della domanda pubblica ai fini di una avanzata politica industriale.

Sul piano delle proposte si espongono in sintesi le ipotesi che la Commissione avanza ai gruppi politici ed alle forze di Governo.

Questa scelta ha comportato che non si intraprendesse la strada della istituzione di un nuovo fondo destinato ad alimentare l'acquisto da parte della pubblica amministrazione di beni ad alto contenuto tecnologico.

Una opzione in questa direzione avrebbe realizzato poi altri due svantaggi. Il primo avrebbe riguardato una scelta politica per cui, ad avviso della Commissione, va elevata la soglia tecnologica, e non solo dei settori ad alta tecnologia.

Il secondo svantaggio sarebbe consistito nel rischio che un'erogazione integrativa di fondi pubblici in questo campo promuovesse una valutazione da parte della pubblica amministrazione e delle pubbliche imprese della innovazione come un onere "improprio", piuttosto che come una inderogabile necessità.

Si è invece ritenuto di privilegiare tutti i momenti di intervento istituzionale, amministrativo, procedurale da apportare al sistema al fine di renderlo più adeguato alle esigenze imposte dalla nuova situazione.

Per questa ragione, la prima proposta concerne l'istituzione di un nuovo organismo di carattere fundamentalmente tecnico, a valenza plurisettoriale, il quale dovrebbe essere collocato presso il CIPI. Esso dovrebbe avere la funzione di valutare, sulla base di periodiche, flessibili direttive di massima del CIPI, la coerenza dell'attività complessiva della pubblica amministrazione nel campo delle commesse pubbliche. Il nuovo organismo dovrebbe periodicamente esprimere le proprie valutazioni sui risultati ottenuti al CIPI in modo da consentire ad esso una rielaborazione dei propri indirizzi.

Si otterrebbe in tal modo il duplice effetto di offrire ai responsabili politici uno strumento efficace di vigilanza e valutazione dell'azione amministrativa in tal campo e di consentire al massimo organismo interministeriale di programmazione industriale una visione unitaria dell'attività di tutte le amministrazioni. Un altro intervento indispensabile è costituito da una riforma radicale del Provveditorato generale dello Stato.

Infatti, così come attualmente organizzato, esso appare sempre più privo di reale incidenza, controllando quote assai esigue dell'ammontare degli acquisti.

Esso, prima di tutto, dovrebbe essere collocato presso la Presidenza del Consiglio, sottraendolo al riduttivo incardimento del Ministero del tesoro, con compiti di consulenza e di ideazione di grandi progetti relativi alla pubblica amministrazione come attualmente già avviene nel campo dell'informatizzazione.

Esso poi dovrebbe assolvere ad una funzione consultiva nei riguardi della pubblica amministrazione per la formulazione di testi regolamentari nel campo degli acquisti pubblici e nell'adozione da parte di questa di specifiche politiche di acquisto.

Per ciò che concerne la questione degli *standards*, al CNR dovrebbero essere affidati compiti di consulenza relativi alla fissazione di normative tecniche e di "testaggio" dei risultati di innovazioni tecnologiche ottenute con il concorso del finanziamento pubblico.

Occorre che il CNR agisca in collaborazione con la committenza e con i fornitori, tenendo conto delle caratteristiche di flessibilità che gli *standards* tecnologici debbono possedere per adeguarsi agli incessanti progressi tecnologici ed agli obiettivi di politica industriale.

Sul lato delle informazioni, della cui carenza si è detto, il CNR potrebbe costituire un centro capace di diffondere presso gli operatori le nuove acquisizioni tecnologiche e di valutare l'impatto che queste hanno sul sistema industriale. D'altra parte esso dovrebbe fornire alla pubblica amministrazione informazioni circa le caratteristiche del mercato dell'offerta di beni tecnologici.

Sul piano delle procedure, poi, è necessario rendere operativo un confronto concorrenziale tra le offerte rendendo la trattativa privata lo strumento preminente nell'aggiudicazione dei beni ad alta tecnologia, sottraendo la scelta all'obbligante criterio del prezzo minimo, facendo prevalere l'analisi di valore e la collaborazione con il contraente nella fissazione

delle specifiche tecniche ed enfatizzando il momento della valutazione dei risultati.

In tal modo potrebbero essere ridotti i tempi di aggiudicazione delle commesse, mentre si accentuerebbe il momento fondamentale della rispondenza dei beni acquisiti alle esigenze amministrative ».

È questa la sintesi del documento conclusivo, fatto pervenire alcuni mesi fa a tutti i capigruppo, alcuni dei quali avevano avanzato delle osservazioni, giuste ed approfondite, di cui si è tenuto conto.

Se la Commissione accetta questa sintesi, possiamo indire fin da ora uno specifico convegno per il prossimo autunno, nel corso del quale discutere con tutte le forze sociali interessate al problema.

GIOVANNI BATTISTA ALASIA. Intervengo a nome del gruppo comunista per sottolineare un problema particolare che riteniamo molto importante, cioè quello delle tecniche informatiche, che ha anche formato oggetto di una visita recente della Commissione. Pensiamo che questo problema – del resto richiamato nel documento generale – della diffusione delle tecniche informatiche nella pubblica amministrazione e del coordinamento di questa diffusione (insisto sul coordinamento, che andrebbe fatto, a nostro giudizio, secondo criteri omogenei, per evitare poi una proliferazione di strutture che, collegate fra di loro, sarebbero rapidamente obsolete, come già sta capitando in molti servizi) rivesta grande importanza ed attualità non solo e non tanto per la quantità di domanda pubblica che può rappresentare, ma per la riforma che può costituire in tutta la pubblica amministrazione, sia nell'erogazione sia nella qualità dei servizi.

A pagina 23 del documento base si dice che l'informatizzazione della pubblica amministrazione richiede la combinazione di competenze di diversi ministeri. Ebbene, questa è una osservazione generale che, a nostro giudizio, è certamente condivisibile, ma che tuttavia merita alcune specificazioni e precisazioni.

Devo ricordare la visita che la nostra Commissione ha effettuato alcuni mesi fa

alla Olivetti ed in particolare voglio ricordare la risposta che l'ingegner De Benedetti ha dato quando abbiamo posto – e quando io stesso avevo posto – il problema dell'impegno dello Stato nel coordinamento.

Il 21 dicembre 1979 – lo ricordo per averlo vissuto direttamente, in quanto allora ero assessore all'industria della regione Piemonte – il Governo firmò con le organizzazioni sindacali e con l'Olivetti un accordo con cui ci si impegnava all'istituzione di un centro di coordinamento della domanda delle regioni, allo scopo di confrontare le iniziative in corso e di indirizzarle verso obiettivi comuni e realistici, precisando di aver istituito a questo proposito, o di aver deciso di istituire, un istituto superiore di informatica, che avrebbe avuto compiti di organizzazione della domanda pubblica, secondo quanto previsto dal programma finalizzato di settore.

Non voglio annoiare i colleghi ripercorrendo tutte le tappe successive alla mancata gestione di quell'accordo. Ricordo solo che il convegno di tutte le regioni italiane del febbraio 1980 e l'impegno assunto dalle regioni in quella circostanza (da tutte le regioni), nonché i successivi quattro o cinque memoriali inviati al Governo rappresentavano un impegno molto più significativo e pregnante di quello del Governo. Ciò mi pare anche riconosciuto e spiegato in numerosi documenti ufficiali, a cominciare dal materiale che la nostra Commissione aveva raccolto dal Provveditorato e posto a disposizione.

Se parlo di questo è perché ora si è costituita, presso la Presidenza del Consiglio, la Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nelle aziende statali ed altri enti pubblici che, tra l'altro, ha preso contatto con strutture periferiche. Nel caso della mia regione, con il centro informatico.

Poiché in questi anni è proprio il coordinamento ad essere venuto meno, aggiungo delle rapidissime considerazioni per poi formulare una proposta. È parere dei tecnici che operano in questi centri

che il problema principale sia costituito dalla impreparazione tecnica e culturale dell'apparato pubblico. In questa situazione qualsiasi decisione di usare la spesa pubblica per sostenere l'offerta nazionale ed europea rischia di dare risultati negativi. A nostro giudizio, infatti, non si tratta, soltanto di scegliere se comprare Olivetti, IBM o Digital: questo è stato fatto molte volte in passato e si è tradotto in uno spreco di macchine, acquistate e mai usate – potremmo fornire un elenco – in danno della stessa Olivetti, la quale, per il fatto di sentirsi area protetta, è spinta ad essere meno concorrenziale sul mercato.

L'organizzazione della domanda pubblica presuppone, a nostro giudizio, che vi siano organismi tecnico-politici in grado di valutare sia il mercato, sia l'effettiva esigenza della pubblica amministrazione; presuppone inoltre che questi organismi predispongano dei progetti, individuando gli obiettivi a medio e lungo termine, come ad esempio un progetto per l'automazione delle biblioteche, uno sulla rete di controllo dell'inquinamento atmosferico, uno sulla cartografia numerica e così via. Occorre, altresì, che tali progetti non siano solo ottime intenzioni, ma che si applichi uno studio organizzativo e di fattibilità, individuando i soggetti responsabili. È indispensabile a tale proposito un collegamento Stato-autonomie locali, per disporre di tutte le risorse umane ed organizzative che progetti del genere richiedono.

È necessario che su questi ultimi si avviino trattative con i produttori – sollecitando le loro proposte – e che i progetti non vengano totalmente delegati ai fornitori, ma che tali fornitori lavorino su strutture pubbliche costituite *ad hoc*, soprattutto laboratori. Per quanto riguarda la situazione di mercato, crediamo sia illusorio pensare a soluzioni autarchiche: l'Olivetti sta reggendo meglio da quando ha deciso di adattarsi agli *standards* dell'IBM.

Il mercato mondiale e la stessa Europa è un mercato insufficiente; inoltre riteniamo che, per aiutare la maggiore produzione italiana, sarebbero opportuni

accordi fra l'Olivetti e l'Honeywell. Crediamo che esista in Italia tutto un indotto di piccole imprese elettroniche specializzate che potrebbero essere avvantaggiate da una politica di laboratori pubblici nei quali realizzare prodotti per la pubblica amministrazione, dove il campo di maggiore interesse potrebbe essere quello sanitario.

La nostra osservazione può essere riassunta in questo modo: il coordinamento generale della domanda può far capo al Provveditorato, alla Presidenza del Consiglio o alla Commissione, purché ciò avvenga secondo alcune condizioni. È necessario che si avvii un piano per la creazione di strutture pubbliche specializzate e che lo Stato non consideri i propri problemi separati da quelli delle autonomie locali, altrimenti si istituirà la solita commissione più dannosa che utile.

Per questo motivo il gruppo comunista ha predisposto un emendamento al testo del documento finale che è del seguente tenore:

« All'interno del Provveditorato generale andrebbe ricompresa la Commissione per il coordinamento normativo e funzionale, costituita presso la Presidenza del Consiglio, che può costituire uno strumento vitale a condizione che si avvii un piano per la creazione di strutture pubbliche specializzate e che lo Stato non consideri i propri problemi separati da quelli delle autonomie locali ».

ELIO GIOVANNINI. Mi dichiaro d'accordo con lo schema del documento predisposto e con la proposta di emendamento presentata dal collega Alasia. Tuttavia, mi sembra che manchino ancora gli strumenti per la soluzione dei problemi, mentre mi sembra importante che almeno in questa fase siano eliminati gli elementi di disarticolazione rispetto alle esigenze manifestate.

Per quanto concerne i grandi progetti di organizzazione della domanda pubblica, vi sono responsabilità precise del Parlamento e del Governo. Poiché non si tratta di ordinaria amministrazione, si

dovrebbe decidere dove, come e quando introdurre l'*office automation*.

È questa una decisione politica di enorme rilievo perché comporta modifiche dei livelli occupazionali, cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, profondi mutamenti del complesso della macchina pubblica ed una committenza, dal punto di vista della quantità delle risorse e del livello tecnologico, elevatissima.

Poiché tutto ciò non riguarda l'esistente, ma l'organizzazione futura dell'amministrazione pubblica, ritengo che il momento della presentazione delle conclusioni dell'indagine conoscitiva sulla domanda pubblica sia quello in cui rendere esplicita la volontà del Parlamento.

LELIO GRASSUCCI. Concordo anch'io con lo schema del documento predisposto e con la proposta di emendamento avanzata dal collega Alasia; tuttavia ritengo che fin d'ora si possa prevedere la possibilità che delle questioni riguardanti la domanda pubblica si occupi direttamente l'Assemblea.

Infine, propongo che la nostra Commissione esprima il proprio parere sul provvedimento n. 1768, attualmente in discussione presso la VI Commissione finanze e tesoro, relativo alla contrattualistica delle imprese, poiché è strettamente connesso con l'oggetto del documento conclusivo.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda quest'ultima sua proposta, sarà mia cura avanzare una richiesta specifica alla Presidenza della Camera.

Pongo in votazione l'emendamento proposto dall'onorevole Alasia.

(È approvato).

Pongo in votazione lo schema conclusivo del documento finale, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

La seduta termina alle 10,10.