

COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

III

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1992

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI, SENATORE FRANCESCO MERLONI, SULLE PROBLEMATICHE GENERALI DEL SETTORE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Audizione del ministro dei lavori pubblici, senatore Francesco Merloni,
sulle problematiche generali del settore:

Cerutti Giuseppe, <i>Presidente</i>	69, 73, 76, 77, 82, 88
Acciaro Giancarlo (gruppo misto)	81
Angelini Piero Mario (gruppo DC)	78
Balocchi Maurizio (gruppo della lega nord)	79, 80
Botta Giuseppe (gruppo DC)	75, 77, 84, 87
Calzolaio Valerio (gruppo PDS)	83
Ciliberti Franco (gruppo DC)	82
Galli Giancarlo (gruppo DC)	76
Lorenzetti Pasquale Maria Rita (gruppo PDS)	87
Mattioli Gianni (gruppo dei verdi)	72, 77
Melilla Gianni (gruppo PDS)	76
Merloni Francesco, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	69, 72, 73, 74, 77, 80, 84, 87, 88
Rapagnà Pio (gruppo federalista europeo)	74, 75, 76, 77
Rizzi Augusto (gruppo repubblicano)	73
Testa Enrico (gruppo PDS)	86, 87
<i>ALLEGATO: Documentazione presentata dal ministro dei lavori pubblici, senatore Francesco Merloni</i>	89

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

Audizione del ministro dei lavori pubblici, senatore Francesco Merloni, sulle problematiche generali del settore.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, del ministro dei lavori pubblici, senatore Francesco Merloni, sulle problematiche generali del settore.

Nel ringraziare il ministro dei lavori pubblici per aver accolto l'invito della Commissione a partecipare all'audizione odierna, personalmente e a nome dei colleghi presenti, desidero rivolgergli i migliori auguri di buon lavoro nella direzione di un dicastero che considero senz'altro tra i più impegnativi.

All'inizio della nostra attività, abbiamo voluto ascoltare le proposte dei ministri i cui dicasteri trovano riferimento in questa Commissione, al fine di comprendere come intendano improntare i rispettivi settori. A tale scopo, ricordo che abbiamo già proceduto all'audizione dei ministri dell'ambiente e delle aree urbane e che nei prossimi giorni procederemo all'audizione del ministro della protezione civile.

Voglio ripetere anche a lei, signor ministro, che la nostra intenzione non è quella di sostituirci al Governo ma di collaborare con esso. Nella passata legislatura, sono rimasti insoluti problemi importanti, quali quelli, per esempio, relativi agli espropri, alla casa, alle grandi infrastrutture ed alla revisione globale del piano dell'ANAS, e poiché spesso ci siamo trovati a dover registrare l'assenza dell'interlocutore Governo, abbiamo sopperito ad essa con la presentazione di proposte di

legge; queste ultime sono state approvate e, una volta divenute leggi dello Stato, hanno inciso su settori di particolare rilievo (cito, per tutte, la legge n. 183 del 1989 sul regime dei suoli).

È intenzione della Commissione ambiente collaborare con i ministri di questo Governo, conoscere i loro programmi, creare condizioni di dialogo e di confronto per conseguire risultati concreti a favore dei cittadini.

Nel ribadirle la mia stima personale e quella dei membri della Commissione, signor ministro, le assicuro che tutti ascolteremo le sue indicazioni con la massima attenzione e che molte saranno le richieste di chiarimenti. Nell'audizione di ieri, per esempio, il ministro dell'ambiente è stato subissato da domande tra le più disparate, e mentre a quelle di carattere generale ha risposto subito, sulle altre si è riservato di farlo tornando in Commissione tra una settimana circa. Credo che anche lei possa seguire lo stesso metodo, signor ministro, così da dare un seguito all'audizione odierna, rispondendo alle sollecitazioni ed alle richieste che le verranno rivolte. Le cedo immediatamente la parola chiedendo scusa per il ritardo dovuto al protrarsi dei lavori dell'Assemblea.

FRANCESCO MERLONI, Ministro dei lavori pubblici. Signor presidente, onorevoli colleghi, è questa la prima occasione in cui, nella veste di ministro dei lavori pubblici, mi trovo ad incontrarmi con la Commissione ambiente della Camera dei deputati. Ringrazio pertanto il presidente per le parole con cui ha voluto accogliermi e per lo spirito di collaborazione a cui intende improntare i rapporti tra il Ministero e la Commissione.

Avendo svolto per vent'anni la funzione di parlamentare, credo di conoscere i rapporti che intercorrono tra il Parlamento ed il Governo, ed aggiungo di essere stato, nel mio partito, uno dei sostenitori dell'incompatibilità delle cariche di parlamentare e di membro dell'Esecutivo; ritengo infatti che le due funzioni siano distinte ma che necessitino di uno spirito di collaborazione indubbiamente centrato nell'interesse generale. Accolgo quindi il suo invito molto volentieri, signor presidente, e mi auguro di poter instaurare con la Commissione un rapporto diretto e di collaborazione nell'ambito dei rispettivi ruoli.

Ho ritenuto opportuno predisporre un rapporto abbastanza ampio sugli intendimenti che il Ministero dei lavori pubblici intende sviluppare nel prossimo futuro. Poiché richiederebbe troppo tempo esporlo dettagliatamente, lo lascio agli atti della Commissione per una visione completa delle linee programmatiche principali che voglio sottoporre all'attenzione dei suoi componenti. Mi limiterò quindi a considerazioni su quelli che ritengo i principi di fondo dell'azione che intendo svolgere, ben disposto a continuare il dialogo rispondendo ai vostri quesiti.

Premessa delle mie considerazioni è l'esigenza, che io ritengo fondamentale, di restituire centralità alle spese per investimenti. Per lungo tempo il nostro sistema ha privilegiato la spesa corrente e quella destinata ai consumi: tutto ciò ha portato a una situazione economica del paese sulla cui gravità non mi sembra necessario insistere. E tuttavia, per quanto gravi possano essere la situazione congiunturale e i vincoli che essa ci impone in termini di limiti alla spesa pubblica, noi non possiamo ignorare che il ritardo negli investimenti, e in particolare in quelli infrastrutturali, condiziona le nostre prospettive future, tenuto conto che l'imminente confronto con l'Europa si misura non soltanto nella efficienza e nella affidabilità dell'apparato produttivo, ma anche nell'efficienza e nella affidabilità del nostro sistema infrastrutturale. Quindi, salvaguardia di alcune aree di spesa per investimenti fondamentali, pur nell'indispensabile rigore;

quindi, coinvolgimento del risparmio privato nella realizzazione delle reti infrastrutturali e delle opere di qualificazione urbana; quindi, infine, politiche tariffarie che siano compatibili con gli equilibri di gestione e con la remunerazione del capitale investito.

Tutto ciò, certamente, comporta un rinnovamento non soltanto di metodi e di strumenti, ma anche della base culturale a cui finora si è riferita la politica dei pubblici investimenti e della spesa pubblica in generale.

Per ciò che concerne il Ministero dei lavori pubblici, ritengo che questi nuovi orientamenti possano essere espressi in modo sintetico nell'applicazione concreta di tre principi fondamentali: vicinanza dell'amministrazione alle esigenze dei cittadini; trasparenza e correttezza nelle scelte e nei comportamenti gestionali; infine, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. A questi principi si intende ispirare l'azione del ministero nelle sue aree di competenza che sono le opere pubbliche, la casa, la politica urbanistica, la difesa del suolo, i trasporti e la viabilità.

Per ciò che riguarda la politica delle opere pubbliche esiste anzitutto il problema fondamentale di una seria programmazione che dia la certezza che i lavori iniziati possano essere completati almeno per stralci funzionali effettivi. È infatti non infrequente il caso che opere restino incompiute sia perché i mezzi finanziari, già scarsi in assoluto, vengono di frequente distribuiti « a pioggia », sia per l'eccessiva approssimazione del progetto, sia in seguito al ricorso spesso ingiustificato alle varianti. Grande valore innovativo avrebbe, su questo piano, la scelta di finanziare opere « chiavi in mano », tali, cioè, che fin dal momento del finanziamento prevedano le risorse necessarie al loro funzionamento o alla loro capacità di produrre servizi nel corso del tempo.

La progettazione costituisce un altro tema critico. Nonostante le capacità ingegneristiche dell'Italia, che ci collocano al terzo posto nel mondo nella cifra d'affari per grandi opere, non possiamo nasconderci che una parte troppo grande dei

progetti che stanno alla base delle opere pubbliche nel nostro paese è fatta male e richiede quasi sempre consistenti varianti. Questo dipende certamente dalla fretta con cui i progetti vengono preparati per non perdere l'ultimo finanziamento disponibile e, soprattutto, dal fatto che il progettista è responsabile dei danni provocati da carenze di progettazione solo in caso di dolo o imperizia grave, ma è anche legata — non possiamo nascerlo — all'abuso del ricorso a sistemi come la concessione, che demandano all'esecutore anche la progettazione.

È dunque essenziale, anzitutto, separare il momento progettuale da quello esecutivo, affidando in molti casi al progettista l'onere e la direzione dei lavori. La conseguente responsabilità dei progettisti dovrà essere coperta da una polizza assicurativa che garantisca l'amministrazione dal rischio di maggiori oneri e, inoltre, dovrà essere sanzionata con l'esclusione dalle commesse pubbliche. Naturalmente, l'amministrazione non potrà sottrarsi all'onere di un rigoroso controllo dei progetti attraverso procedure oggettive condotte da adeguate strutture tecniche.

A proposito di responsabilità, non vi è dubbio che essa debba essere chiaramente definita, non solo per i progettisti ma anche per le imprese esecutrici, oltre che attraverso un attento esame delle loro capacità e della loro efficienza esecutiva, con l'innalzamento della quota della fideiussione a valori meno esigui dell'attuale 5 per cento. Proporrò in un progetto di legge sugli appalti che la fideiussione non sia inferiore al 30 per cento del valore dell'opera, in modo da avere una garanzia per l'amministrazione. Speciale attenzione dovrà essere dedicata alle forme di realizzazione di opere pubbliche che possono essere in grado di garantire l'apporto di capitale privato che nell'attuale situazione finanziaria, come ho già detto, è particolarmente necessaria. Ciò, d'altra parte, è in linea con quanto avviene in molti paesi europei.

Questo complesso di esigenze, che qui ho potuto solo accennare e che sono più dettagliatamente esposte nel documento

che ho sottoposto alla vostra attenzione, dovrà al più presto tradursi in adeguate iniziative normative. Anche sulla scorta dell'esperienza della precedente legislatura, penso di poter in tempi brevi essere in grado di presentare un disegno di legge-quadro che delinei con chiarezza i principi ai quali il Ministero dei lavori pubblici e, più in generale, tutte le stazioni appaltanti (comuni, province, regioni e così via) dovranno attenersi per garantire quella trasparenza e correttezza di gestione che ormai è avvertita da tutti come un'esigenza impenscindibile.

È bene tuttavia non dimenticare che molto può essere fatto subito, senza attendere la legge, attraverso l'interpretazione e l'applicazione rigorosa delle norme esistenti. In tal senso intendo muovermi per quel che riguarda il Ministero dei lavori pubblici. È in fase di ultimazione, infatti, una direttiva che intendo diramare a tutti gli organi centrali e periferici dell'amministrazione, che espliciti i principi che vi ho fin qui accennato traducendoli in precisi criteri operativi ai quali in futuro occorrerà attenersi, primo fra tutti — lo sottolineo — la rigorosa delimitazione al ricorso alla trattativa privata e alla concessione. In entrambi i casi si tratta di istituti che non possono certo essere eliminati dal campo del diritto, che tuttavia vanno recuperati alla loro funzione originaria di strumento eccezionale, la cui applicazione deve essere sorretta da esigenze chiaramente espresse e suffragate da obiettive giustificazioni.

Sulla politica della casa — che poi viene modificata da un momento all'altro, per cui, elaborata ieri, già oggi può risultare superata — anche con riferimento al dibattito in corso, ritengo che l'orientamento, peraltro espresso nelle dichiarazioni programmatiche del Governo, verso una progressiva liberalizzazione del mercato delle locazioni debba essere la linea di tendenza di fondo, lungo la quale dobbiamo muoverci.

In questa logica condivido la proposta di escludere dall'equo canone le case di nuova costruzione; ho sostenuto anche questa mattina l'esigenza di estendere questa possibilità anche agli alloggi oggetto di

interventi di ristrutturazione, interventi certamente da definire nella loro entità e nella loro consistenza. Questo, sia detto per inciso, è anche uno strumento efficace per incoraggiare il recupero del patrimonio edilizio esistente, in particolare dei centri storici delle nostre città, non soltanto con riferimento all'abitazione in senso stretto, ma anche al più vasto tema del miglioramento della qualità urbana.

In ogni caso alla liberalizzazione delle locazioni si dovrebbe accompagnare — questo progetto presentato dal mio ministero non è stato accolto nelle proposte del Governo — la difesa delle categorie a più basso reddito, attraverso l'istituzione di un fondo sociale alimentato anche dai contributi ex Gescal. Ciò richiede naturalmente accordo e consenso dalle diverse parti sociali.

Sul piano della politica urbanistica, per quello che ne so, questa Commissione è intensamente impegnata a vario titolo nella soluzione dei diversi problemi che si presentano.

Vorrei, quindi, soltanto sottolineare la necessità di rivedere profondamente il sistema del regime dei suoli — anche questo aspetto mi pare avviato a soluzione con i procedimenti odierni —, questione aperta da lungo tempo, che ha accumulato un'enorme quantità di procedure di esproprio che non hanno finora trovato esito.

Un settore in cui molto è già stato fatto grazie alla fattiva collaborazione tra Governo e Parlamento è quello della difesa del suolo (gli amici della Commissione lo sanno bene).

La legge n. 183 del 1989 è in buona parte già avviata: si è arrivati a definire il finanziamento dei primi interventi urgenti e ad impostare gli adempimenti che dovranno portare alla redazione dei piani di bacino. Problema prioritario è quello di ripristinare un quadro di certezze circa i flussi di risorse finanziarie indispensabili per dare coerenza, efficacia e riscontro economico alla attività di pianificazione e di programmazione, e per evitare il ritorno alla tradizionale esecuzione di interventi isolati che risolvono soltanto in via temporanea alcuni problemi.

Non è necessario ricordare in questa sede, che ha avuto un ruolo così importante nel rilancio di questo settore, come le risorse destinate alla difesa del suolo debbano anche essere concepite come risparmi rispetto agli inevitabili maggiori costi che la collettività nazionale regolarmente si assume in occasione dei disastri ambientali.

In materia di politica dei trasporti, se tutti siamo ormai convinti della necessità di pervenire ad una programmazione unitaria degli interventi nei vari settori, dobbiamo anche riconoscere che la pratica gestionale è ispirata invece alla logica delle autonomie delle politiche dei trasporti ferroviario, marittimo e stradale.

In futuro ciò dovrebbe essere evitato. Per quanto riguarda l'ANAS in particolare, essa si muoverà come parte di un tutt'uno organico con le strutture di gestione in una logica di integrazione nell'ambito del CIPET, logica alla quale l'ANAS può dare un contributo importante nella realizzazione di centri di scambio intermodale e nel potenziamento della rete stradale e autostradale.

GIANNI MATTIOLI. Ancora! Con 420 mila chilometri di strade extraurbane, si parla ancora di potenziamento?

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Ma, accanto a tali nuove iniziative, va sottolineata l'importanza dell'attività ordinaria dell'azienda volta alla manutenzione dell'immenso patrimonio esistente. Essa fino ad ora è stata purtroppo gravemente trascurata ed ha fruito di finanziamenti del tutto inadeguati.

Ritengo indispensabile, al contrario, impostare una moderna politica di manutenzione programmata o preventiva — così come avviene per gli aerei — che significa attuazione di interventi che non siano successivi alla perdita di funzionalità delle strutture, ma che anticipino i danneggiamenti grazie ad adeguati sistemi di monitoraggio e a tecnologie specifiche.

L'attività di manutenzione, certo, non è fatta solo di finanziamenti, ma anche di

adeguati supporti organizzativi. Anche da questo punto di vista l'ANAS dovrà rinnovarsi, il personale di esercizio dell'azienda dovrà essenzialmente svolgere un'attività di sorveglianza e monitoraggio e garantire l'attuazione in tempi reali di interventi di manutenzione a mezzo di imprese appaltatrici reperite sul mercato, abolendo l'intervento diretto dei propri dipendenti.

Del ministero e della sua organizzazione ho già parlato implicitamente quando ho messo in rilievo il suo duplice ruolo di stazione appaltante e di centro di indirizzo e di coordinamento. Il mio dicastero non deve svolgere una funzione dirigente nel campo degli appalti, ma essere il centro coordinatore e propulsore di un'attività programmatica e propositiva a livello nazionale; deve recuperare quel ruolo perduto negli ultimi dieci-venti anni come elemento centrale di una politica imposta sulla modernizzazione del territorio e del paese.

Non c'è dubbio che il ruolo di coordinamento — anche delle funzioni appaltatrici dei comuni, delle regioni e delle province — dovrà divenire prevalente in futuro, in coerenza con la logica evolutiva dell'apparato statale in senso stretto.

La riforma organizzativa in via di attuazione si ispira a questa esigenza di fondo ed è volta a dare operatività ai compiti di servizio e di interfaccia con i poteri locali e di polo di raccolta e di distribuzione delle informazioni su tutti i vari aspetti della gestione e della trasformazione del territorio.

Queste, onorevoli deputati, sono in sintesi le direttrici lungo le quali il ministero dei lavori pubblici intende muoversi. Mi rendo conto che i problemi sono tanti e gravi, particolarmente in questo momento. Ma se noi riusciremo a imboccare la strada del rinnovamento, della trasparenza, della modernizzazione in settori delicati come quelli di competenza del mio dicastero, sono certo che verrà reso un grande servizio al paese. E questo è mio fermo proposito.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la sua relazione che sarà oggetto di un'approfondita riflessione da parte dei colleghi.

AUGUSTO RIZZI. Signor ministro, la sua esposizione mi ha riempito di gioia anche se mantengo una certa preoccupazione legata al fatto che, guarda caso, tutti gli operatori del settore delle costruzioni da qualche tempo a questa parte dicono le stesse cose che ha detto lei. Mi sembra molto strano che chi è vissuto secondo un certo sistema, improvvisamente si converta ad uno nuovo. Non mi riferisco certamente a lei ma più in generale a tutti quelli che operano nel settore.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici.* Non sono un operatore del settore.

AUGUSTO RIZZI. Non desidero entrare nel merito delle questioni da lei affrontate in quanto le condivido pienamente; farò riferimento a quello che a mio giudizio appare il vero problema, cioè come si riuscirà a modificare la situazione.

Se penso all'albo nazionale dei costruttori e più in generale al sistema di selezione delle imprese, non posso non giudicare che si tratti di uno strumento tra i più superati e i più negativi per la libertà di concorrenza. Non che non ritenga che sia necessario avere un sistema di qualificazione degli operatori del settore, semplicemente giudico l'attuale organizzazione dell'albo nazionale dei costruttori contraria alla libertà di concorrenza, che è uno dei presupposti per modificare realmente la situazione.

Lei, signor ministro, ha prospettato la necessità di vagliare le nuove iscrizioni, e su questo posso anche concordare; la mia preoccupazione maggiore è nei confronti di coloro che sono già iscritti. Quanto ai criteri di selezione, convengo con l'ipotesi di introdurre una maggior quota di fidejussione e soprattutto di copertura assicurativa. Quest'ultima assume una notevole importanza perché l'intervento di un ente terzo, come quello assicurativo, che rischia il proprio capitale, è l'unico capace di

portare ad un'effettiva qualificazione. Esistono probabilmente nuovi sistemi di qualificazione delle imprese basati soprattutto sull'autocertificazione; ma la presenza di enti come le assicurazioni, soprattutto se questi si porranno su un piano di concorrenza europea, rappresenterà la strada da seguire.

Un'altra considerazione riguarda il sistema di scelta dell'impresa in funzione della cosiddetta categoria prevalente. Quando si parla di oneri, per esempio, si deve dare rilevanza all'aspetto delle prestazioni. In tal caso la scelta deve essere orientata verso quel tipo di imprese che hanno una capacità professionale dimostrata in un determinato settore. Aggiudicare i lavori a chi ha competenza sulla prestazione richiesta rappresenta un mezzo in più per moralizzare il settore.

Ella, infine, signor ministro, ha auspicato che il controllo non si esaurisca alla fase del collaudo. Non esiste opera pubblica che non abbia una sua validità nel tempo ma attualmente, una volta superata la fase del collaudo, che può durare anche due o tre anni, il controllo si esaurisce.

La copertura assicurativa o altre forme di garanzia devono superare, sia pure gradualmente nel tempo, la fase del collaudo.

Mi fermo qui perché penso che alcuni provvedimenti possono essere assunti rapidamente nel tentativo di verificare se, al di là della volontà unanimemente dichiarata di voler superare il vecchio sistema, si intenda davvero passare a qualcosa di concreto.

PIO RAPAGNÀ. Signor ministro, dal mio punto di vista certamente avremo molte occasioni per discutere di problemi...

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Mi scusi, ma non ho compreso il suo cognome.

PIO RAPAGNÀ. Mi chiamo Rapagnà e vengo dall'Abruzzo e Molise. Per collegare le due regioni hanno costruito un ponte, spendendo decine di miliardi inutilmente e operando una revisione prezzi di 45 mi-

liardi. Il progettista ha verificato e ha dichiarato che, a suo giudizio, non era necessaria la manutenzione e che quei soldi sarebbero andati sprecati, essendo destinati a trasformarsi in tangenti.

Signor ministro, penso che prima di assumere qualunque tipo di decisione sia opportuno da parte sua attendere le conclusioni dell'indagine conoscitiva sullo stato dei lavori pubblici in Italia che la Commissione si accinge ad avviare. Probabilmente emergerà un quadro negativo e drammatico del traffico cosiddetto pesante, che condiziona anche lo sviluppo delle ferrovie, del piano nazionale dei trasporti, che favorisce la viabilità all'ANAS, che ha condizionato la qualità della vita nelle città. Esso ha influito sul mancato sviluppo del trasporto via mare, favorendo quello su gomma, agevolando lo sviluppo delle grandi opere pubbliche e, quindi, della corruzione e delle tangenti.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Le tangenti possono andare per mare e per terra.

PIO RAPAGNÀ. Certo, ma il Ministero dei lavori pubblici raggiunge vertici impressionanti. Per esempio, qualcuno è riuscito ad ottenere profitti anche sul Gran Sasso, dove è stato costruito un traforo inutile, inventato per giustificare spese enormi. L'ex SARA, la Cogefar e l'ANAS si sono associate per sperperare il denaro pubblico.

Venti anni fa numerosi parlamentari, tra i quali Giglia, Peggio, Barca e Spaventa, già chiedevano la fine degli sperperi; ebbene vi sono stati politici membri di questa Commissione che sono riusciti ad approvare lavori per 10 mila miliardi, destinandoli all'opera più faraonica che fosse possibile ipotizzare per la regione da cui provengo.

Desidero soprattutto rilevare che l'attuale realtà è drammatica e che sarà assai difficile riparare ai danni causati dai lavori pubblici stradali ed autostradali.

Signor ministro, ritiene possibile che il Ministero dei lavori pubblici si impegni a favorire una sostanziosa riduzione del trasporto su gomma nel nostro paese?

L'attuale situazione dei trasporti penalizza quelle città che secondo la sua relazione dovrebbero divenire vivibili. I quartieri popolari delle città sono infatti attraversati dai TIR e da altri mezzi pesanti che, invece di transitare sulle autostrade, scelgono le nazionali, senza che in dieci anni le autorità ministeriali abbiano saputo porre rimedio al problema, che affligge i centri abitati della fascia costiera adriatica.

È disposto ad affrontare questo problema, signor ministro? Intende varare un decreto-legge o presentare un disegno di legge per risolvere questa tragedia?

Per quanto riguarda il problema della casa, desidero rilevare, signor ministro, che quanto lei afferma nella sua relazione non coincide con le decisioni già assunte dal Governo all'atto dell'emanazione del decreto fiscale. Stando così le cose, lei dovrebbe immediatamente dimettersi. Lei afferma infatti che l'edilizia pubblica e quella privata sono collegate, ma non comprendo come lei possa pensare di garantire il diritto alla casa dei soggetti deboli prevedendo l'abolizione dell'equo canone e la conseguente liberalizzazione degli affitti, mentre vengono utilizzati male i fondi GESCAL e si ipotizza la vendita del patrimonio pubblico.

I soggetti deboli, signor ministro, sono colpiti dal dramma della casa anche per il fatto che il suo ministero ha stabilito criteri di assegnazione degli alloggi che li penalizzano. In particolare i pensionati ed i lavoratori a reddito fisso, disponendo di un reddito controllabile, risulteranno discriminati rispetto ad altre categorie.

Signor ministro, intende mantenere il pacchetto Prandini in materia di edilizia pubblica? Intende sbaraccare l'intero sistema pubblico vendendo le case popolari?

Lei sostiene che occorre ipotizzare nuovi tipi di costruzione e richiama esperienze in atto in alcune regioni: non ritiene che esistano contraddizioni nel suo ragionamento?

Come intende utilizzare i 24 mila miliardi della GESCAL, visto che il Governo ...

GIUSEPPE BOTTA. Ma quali 24 mila miliardi?

PIO RAPAGNÀ. Lei forse non è informato del fatto che a tutt'oggi 25 mila miliardi della GESCAL destinati all'edilizia pubblica residenziale non sono stati utilizzati!

GIUSEPPE BOTTA. Sarà lei a non essere informato. Dalle indagini compiute risulta infatti che presso la Cassa depositi e prestiti sono fermi circa 20 mila miliardi concernenti rientri di prestiti, stanziamenti statali e fondi GESCAL. Tali somme sono state stanziata per la realizzazione di specifiche iniziative e devono essere erogate.

PIO RAPAGNÀ. Non vorrei dover accusare lo Stato di truffa ai danni dei lavoratori qualora fondi GESCAL vengano utilizzati per iniziative che nulla hanno a che fare con l'edilizia economica e popolare.

Non insista, onorevole Botta, le assicuro che esistono circa 25 mila miliardi da spendere per dare la casa ai lavoratori e per riqualificare i quartieri delle città.

Dove siano andati a finire questi miliardi lo sapete voi. Tirateli fuori perché se no investiremo la magistratura del problema.

Si tratta di una questione che la Commissione deve affrontare alla presenza del ministro. Non è possibile che gli inquilini siano costretti a fare ricorso alla Corte costituzionale per avere indietro i soldi già versati, come è avvenuto per i fondi GESCAL! Mi accaloro sull'argomento perché avverto la sofferenza della gente che vive nei quartieri popolari. Vi sono città in cui lo Stato ha costruito quartieri-ghetto, quartieri-dormitorio, quartieri tipo *Bronx*, in cui i nostri giovani si perdono e le nostre famiglie soffrono. Lo Stato deve provvedere ad asciugare le lacrime che ha fatto versare a queste famiglie, se non vuole doverne rispondere davanti al Padreterno. I quartieri-satellite costruiti a Palermo, Napoli e Milano sono opera dello Stato, non del privato, sono opera degli Istituti autonomi case popolari, dell'INA...

GIANCARLO GALLI. No, l'urbanistica ed i piani regolatori sono in mano ai comuni! *Distingue frequenter!*

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, lei parla da 10 minuti!

PIO RAPAGNÀ. Signor Presidente, sono questi i problemi che dobbiamo affrontare.

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, vi saranno altre occasioni di incontro con il ministro.

PIO RAPAGNÀ. Signor ministro, lei è nuovo del suo incarico come io lo sono del mio: mi chiedo se è a conoscenza della legge n. 392 del 1978 che prevede la costituzione di un fondo sociale che non è stato mai realizzato.

Signor ministro, lei è più ottimista di me; ebbene, la sosterrò nel suo ottimismo, impegnandomi a contribuire affinché alcune delle cose che lei sostiene possano effettivamente essere realizzate.

GIANNI MELILLA. Signor ministro, intendo riferirmi ad un solo problema, anche in ragione della complessità delle questioni all'ordine del giorno, una cui completa trattazione richiederebbe notevole tempo.

Riferendomi all'aspetto dell'equo canone, della politica della casa e dell'edilizia pubblica, desidero rilevare che, a mio parere, il decreto di cui in questi giorni stiamo discutendo affronta in termini sbagliati il problema, perché la riforma dell'equo canone, pur necessaria, poco ha a che vedere con la manovra economica del Governo.

Sarebbe a mio giudizio più utile sopprimere l'articolo 11 del decreto, fissando fin d'ora i tempi entro cui affrontare in termini generali la questione della riforma dell'equo canone.

Nessuno mette in discussione l'esigenza di riformare l'equo canone, ma non credo sia utile una politica che abbia l'obiettivo — come è scritto nella relazione — di liberalizzare completamente il mercato degli affitti. Analogamente, è discutibile estendere alle ristrutturazioni — oltre che

alle nuove abitazioni — come lei, signor ministro, ha sostenuto, la liberalizzazione degli affitti, anche perché le ristrutturazioni sono poco controllabili nel senso che con tale termine si può intendere anche la sostituzione, in un appartamento, del pavimento del bagno.

Seguendo questa strada si arriverebbe, di fatto, ad una liberalizzazione dei canoni che, prescindendo da un'analisi complessiva dei problemi dell'edilizia residenziale pubblica, aggraverebbe ulteriormente la situazione. Il legame tra l'equo canone e l'edilizia residenziale pubblica, che condive e che è ribadito anche nella relazione consegnataci, non può, però, essere ridotto alla questione Gescal che, tra l'altro, è una tassa impropria che scadrà a fine anno. Aggiungo che gli imprenditori e le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno giustamente chiesto che l'alleggerimento necessario ed indispensabile del costo del lavoro venga avviato proprio partendo dalle tasse improprie, tra le quali la Gescal rientra senz'altro. Infatti, pur assolvendo ad una finalità di interesse generale, colpisce soltanto una parte del paese, ossia gli imprenditori ed i lavoratori dipendenti. Da questo punto di vista, la proposta di destinare una parte del gettito Gescal (tra l'altro, è stato presentato un emendamento in questa direzione) alla creazione del fondo sociale è molto discutibile, perché un obiettivo di interesse generale, che dovrebbe gravare sul bilancio dello Stato, continua invece a ricadere sulle categorie che prima ho ricordato. Del resto, a questo proposito vi è una sentenza della Corte costituzionale che non credo possa essere facilmente aggirata.

Tenendo anche conto della discussione svoltasi poc'anzi sulla cifra di cui disporrebbe la Cassa depositi e prestiti, ritengo che potrebbe essere utilmente predisposta dal presidente di questa Commissione l'audizione del presidente e del direttore generale della Cassa, affinché essi stessi possano riferirci in questa sede quale sia effettivamente la situazione.

Sarebbe inoltre auspicabile che il Governo esponesse molto più specificatamente come intenda muoversi, in modo

unitario, per formulare proposte precise sulla politica della casa, sulla riforma dell'equo canone e sul rilancio dell'edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro di nuove risorse che dovrebbero e possono venire dalla cessione degli alloggi popolari (così come prevista dall'articolo 28, il quale richiede, però, ulteriori aggiustamenti) sulla quale sarebbe opportuno conoscere gli orientamenti del ministero. Ciò anche per fare un primo bilancio su quanto stia — meglio non stia — accadendo rispetto ad una giusta intuizione che nel corso della X legislatura è stata tradotta in una legge che prevede appunto la cessione degli alloggi popolari a chi li abbia in affitto da più di dieci anni.

GIANNI MATTIOLI. Signor ministro, entrambi ci troviamo a raccogliere l'eredità di importanti predecessori. Non spendo nessuna parola nei confronti del suo — ognuno ha le sue croci — ma credo che l'onorevole Donati sia stata la spina nel cuore dell'onorevole Prandini; io modestamente cercherò...

GIUSEPPE BOTTA. Perché l'onorevole Donati non è più in questa Commissione ?

PIO RAPAGNÀ. Perché le *lobby* del cemento hanno fatto in modo che non ci fosse !

GIUSEPPE BOTTA. Potevate candidarla nel collegio giusto.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, questi sono problemi che riguardano il gruppo verde.

GIANNI MATTIOLI. Come dicevo, cercherò di portare avanti il lavoro dell'onorevole Donati e non faccio mistero di avere qui un promemoria redatto dalla mia collega, proprio per assicurare il massimo della continuità...

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Io non ho promemoria !

GIANNI MATTIOLI. Questo è un bene per il paese.

Mi limiterò a toccare solo alcuni aspetti che ci stanno particolarmente a cuore. Spero, signor ministro, che con la sua collaborazione, nel corso dell'indagine predisposta congiuntamente da questa Commissione e dalla Commissione lavori pubblici del Senato riusciremo ad individuare le linee per una solida riforma dei pubblici appalti, elemento questo che mi sembra di grande importanza.

Rimando ad un'altra occasione l'esame dei problemi della casa e dei suoli; mi interessa invece richiamare l'attenzione del ministro su due temi, il primo dei quali, purtroppo, è quello della gestione Prandini. Da parte nostra e del gruppo del PDS vi è l'esigenza di acquisire i dati (in tale senso abbiamo presentato anche delle interrogazioni) relativi allo stato di avanzamento dei lavori e dei pagamenti per quel che riguarda le Colombiadi. Poiché entro il 30 agosto tutto dovrebbe essere completato, vorremmo capire quale sia la situazione.

Sempre con riferimento alla gestione Prandini, vi è il problema del programma 1991-1992 dell'ANAS. È a tutti noto — questa espressione potrà apparire una forzatura — che vi è stato un abuso di trattativa privata ed ho sentito con molto piacere il ministro Merloni affermare che tale abuso sarà ricondotto ai suoi ambiti di emergenza. Vorrei sapere, però, perché nel programma vi sia stato quel massiccio ricorso alla trattativa privata che ricordavo; vorrei conoscere, inoltre, le deliberazioni del consiglio di amministrazione dell'ANAS e sapere quali siano le imprese che hanno beneficiato degli appalti a trattativa privata.

L'ANAS — a prescindere dai soggetti che ne fanno parte e che non sono in discussione — è al centro, a torto o a ragione, delle opere pubbliche più « chiacchierate ». Sarei molto soddisfatto se il ministro ci fornisse mensilmente il quadro delle delibere di tale ente.

Una seconda domanda che intendo porre al ministro riguarda invece il piano triennale di grande viabilità. Anche a que-

sto proposito, si è aperta una controversia che è rimasta irrisolta e che deve concludersi. Il piano ANAS per il 1991-1993 includeva interamente il piano decennale della grande viabilità ed aggiungeva ulteriori mille chilometri. Su questo il ministro Ruffolo insorse chiedendo il blocco dei mille chilometri aggiuntivi. L'onorevole Andreotti diede ragione al ministro Ruffolo, ma Prandini ha ugualmente dato il via a questi ulteriori mille chilometri (un nome per tutti, il tratto dello Stelvio-Mortirolo).

Si tratta di una controversia che tuttora consideriamo aperta, per cui mi auguro che il ministro dell'ambiente dia continuità alla richiesta di blocco del ministro Ruffolo — peraltro non necessaria dal punto di vista giuridico — e che, coerentemente con quanto noi valutiamo, a tale blocco si unifichi il ministro dei lavori pubblici.

Sono queste le due questioni sulle quali, signor ministro, gradirei un suo approfondimento, ma poiché mi rendo conto di aver avanzato una richiesta impegnativa dal punto di vista dei dati, non necessariamente la sua risposta dovrà avvenire in questa sede.

Concludo augurandomi che il rapporto tra il gruppo dei verdi ed il Ministero dei lavori pubblici possa improntarsi ad una proficua collaborazione subendo una drastica inversione rispetto a quello precedente.

PIERO MARIO ANGELINI. Signor ministro, esprimo il consenso del mio gruppo sullo scenario di trasparenza e correttezza con cui ella intende impostare la gestione del suo dicastero in un momento difficile per quanto riguarda non solo le competenze di sua pertinenza, ma l'economia del paese ed il sistema delle opere pubbliche in generale. Credo che in questa Commissione ella troverà un importante punto di sostegno alla politica che intende portare avanti.

Ciò premesso, vorrei soffermarmi su taluni punti che considero fondamentali.

Ritengo anch'io che, stante la speciale situazione che vive il paese, nel campo dei

lavori pubblici sia fondamentale seguire un criterio di massima trasparenza e correttezza senza ricorsi a procedure eccezionali. Da questo punto di vista, registro positivamente la sua intenzione di non dar vita a procedure di trattativa privata o di concessione, i cui aspetti negativi lei ha giustamente evidenziato. Credo altresì che debba essere sostenuto il punto centrale del suo impegno programmatico sulle opere pubbliche, cioè la riforma della legislazione nel settore. In tale ottica, credo che debba essere individuata una progettazione esecutiva, la cui carenza nel nostro ordinamento è sotto gli occhi di tutti, e che essa vada ripristinata come un momento centrale delle opere pubbliche; infatti, tutta la sequela negativa nel campo delle perizie e delle varianti è riconducibile al fatto che per il 99 per cento quasi sempre le opere pubbliche si basano sulla carenza dei progetti esecutivi. Si tratta di un punto centrale che, a mio avviso, va ripristinato e difeso, perché sappiamo che una delle difficoltà che incontrano gli enti locali nel redigere i progetti esecutivi è riconducibile al fatto che in tema di tariffe e di altri temi, molte normative del nostro regolamento allontanano questo elemento centrale dalle politiche praticate. Il mio partito contribuirà a dare impulso all'azione di riforma che lei ha preannunciato, signor ministro, in quanto la considera fondamentale.

Riguardo a quanto è stato detto negli interventi che mi hanno preceduto, credo che debba considerarsi conclusa la stagione delle grandi discussioni e che si debba ripercorrerla con meno passione e meno calore: a mio avviso, per esempio, sui mondiali e sulle Colombiadi vennero operate scelte positive che poi vennero gestite male, in qualche modo al di là di ciò che poteva e doveva essere l'indirizzo parlamentare; dico fin d'ora che una simile gestione rischierebbe di compromettere istituti (la conferenza dei servizi, per esempio) che, se meglio gestiti e recuperati nella legge di valutazione di impatto ambientale, dovrebbero segnare, in un contesto diverso, un punto centrale della programmazione delle opere pubbliche. Ritengo

che una delle storture del paese sia rappresentato da un sistema di autorizzazioni enorme e differenziato che ha finito col dar luogo non soltanto al sistema dei balzelli ma anche alla complessiva inefficienza dell'apparato. Pertanto, in un nuovo scenario caratterizzato dal concetto della trasparenza, questo punto che per la collega Donati è divenuto un anatema, per me dovrebbe divenire il punto centrale di una gestione comune, attuata alla luce del sole, cioè non su ipotesi ma su progetti esecutivi valutati e valutabili nell'ambito di una conferenza dei servizi in grado di ritrovare la centralità che le compete.

A prescindere da altre valutazioni, sulle quali sarebbe comunque opportuno soffermarsi, credo che in qualche modo ci si debba preoccupare delle opere pubbliche che sono state lasciate a metà, pur considerando il limite della programmazione che abbiamo alle spalle, nel senso che non potremo disporre di molti fondi a tal fine, dal momento che il ministro precedente ha avviato spese che, in materia di lavori pubblici, probabilmente comporteranno impegni finanziari fino al duemila.

Per quanto riguarda le tariffe, non vorrei che la pur necessaria politica di rigore porti a fare d'ogni erba un fascio, per cui esse vengano equiparate ad altri fattori che possono essere fermati; bloccando le tariffe, infatti, si rimette in discussione un sistema di lavori che è centrale per il paese.

Ricordo, inoltre, che quello del regime dei suoli è stato un tema sul quale si sono registrate le maggiori delusioni della X legislatura, perché nonostante abbia occupato per tre anni la Camera ed il Senato non è andato in porto per gli opposti estremismi e giudizi — a mio avviso tutti sbagliati — di alcune forze minoritarie. Il partito repubblicano, per esempio, assunse una posizione incomprensibile, la quale impedì di raggiungere un accordo su un punto centrale. Sappiamo che fino a quando non vedrà la luce una normativa approvata dal Parlamento, continuerà a permanere la situazione attuale di speculazione e di rendita parassitaria sui terreni.

Per quanto attiene la difesa del suolo, concordo sul trasferimento di fondi dalla Tabella B alla Tabella C. Premesso, comunque, che né il Governo né il Parlamento hanno dimostrato la stessa premura della precedente legislatura nell'affrontare i problemi causati dall'ultima alluvione, devo dire che la legge sulla difesa del suolo, a cui siamo tutti affezionati, deve sempre contare su scarsissime risorse. Ricordo che nel 1983, quando sono entrato in Parlamento, a favore della difesa del suolo erano previsti 4 mila miliardi triennali, nonostante la legge non esistesse ancora; quando essa è stata approvata dalla Camera, i finanziamenti sono scesi a 3 mila miliardi; quando è stata approvata dal Senato, i finanziamenti sono scesi ulteriormente a 1.800 miliardi, per giungere alle ridicole somme ad essa destinate dagli ultimi disegni di legge finanziaria. Credo, dunque, che fin d'ora dovremmo raccomandare al Governo di non apportare tagli sugli stanziamenti a favore delle politiche di prevenzione, quale quella relativa alla difesa del suolo.

Ritengo altresì necessario cambiare taluni meccanismi, per cui, sempre a proposito di tale normativa, auspico maggiori poteri a favore delle autorità di bacino, in particolare del segretario generale, perché, senza un'azione di stimolo di Governo, l'inefficienza che registriamo finirà con il consolidarsi.

Nel ringraziare il ministro a conclusione del mio intervento, giudico la sua relazione una base molto seria per l'approfondimento e la collaborazione fra la Commissione, il Parlamento in generale ed il Ministero dei lavori pubblici.

MAURIZIO BALOCCHI. Signor ministro, espongo una prima preoccupazione, ma credo di aver capito male un passaggio della sua relazione. Ad un certo momento, lei ha parlato di centralità degli investimenti: penso che volesse dire che il punto centrale devono diventare gli investimenti e non che volesse riferirsi alla centralità romana, con tutto quello che le ruota attorno... Al di là della battuta, che ho fatto per sdrammatizzare la situazione, a

volte pesante, mi soffermerò su tre soli aspetti, anche per motivi di tempo.

Il primo è il tema della casa. Vorrei in particolare occuparmi di una questione di cui si parla moltissimo, anche sui giornali, cioè quella degli estimi e degli uffici catastali. Cosa vogliamo fare degli estimi, signor ministro? Sono stati respinti dal TAR, sono stati ripresentati, sono stati respinti in Senato o ritirati dal Governo. Ci accingiamo alla discussione e forse all'approvazione, da parte della maggioranza, della legge n. 333 richiamando ancora il discorso sugli estimi. Ma essi, oltre a non esistere legalmente, costituiscono un vero disastro, perché alcune proprietà immobiliari hanno visto decuplicare il loro valore. Nel corso degli ultimi anni, dal momento in cui è stato possibile richiedere il condono, si sono avuti milioni di pratiche presso gli uffici tecnici erariali; al catasto, la categoria e la classe dell'immobile sono state automaticamente cancellate in attesa della nuova classificazione e del possibile inserimento della variante di categoria. Mi domando perciò quali cifre dovranno versare i proprietari di abitazioni regolarmente censite al catasto che si trovano in questa situazione (quando l'articolo 7 della legge n. 333 prevede che per le case non classificate al catasto si può seguire un trattamento simile ad una unità immobiliare classificata).

I volumi delle nuove rendite catastali non sono reperibili in Parlamento, ma solo presso il Ministero dei lavori pubblici. Me li sono procurati, pagando 285 mila lire per la Gazzetta Ufficiale; sono così riuscito a vedere che, soprattutto nel centro-nord, esistono case che hanno visto decuplicare il loro valore, mentre nel centro-sud il massimo a cui arriva il coefficiente di moltiplica rispetto alle condizioni precedenti (estimi del 1939 e così via) è l'2,5 per cento.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. È il nord che si è sviluppato di più.

MAURIZIO BALOCCHI. No, il problema non è il nord, bensì il modo in cui sono

stati concepiti gli estimi catastali, scritti a tavolino senza che nessuno abbia mai notato che in molti centri storici (io provengo da Genova, che ha il più grande centro storico d'Europa) vi sono categorie di appartamenti valutate A 1 o A 2 nel 1939, perché all'epoca erano case signorili, che oggi in realtà sono A 5; eppure, ai fini delle imposte, continuano a rientrare nella categoria più alta.

Gli uffici catastali sono letteralmente sommersi di pratiche. A Genova sono ricevute soltanto 150 persone al giorno; si assiste a file spaventose e spesso deve intervenire la polizia o la guardia di finanza, perché le persone che devono recarsi negli uffici catastali sono centinaia di migliaia. A settembre o a dicembre, dunque, i contribuenti dovranno pagare in base a dati che non esistono. Il ministero dovrebbe perciò intervenire per chiarire la situazione a chi, nonostante tutto, intende pagare le tasse, giuste o ingiuste che siano, consentendogli di pagare in base a dati reali e per evitare contestazioni.

Passo ad occuparmi dell'equo canone. Ricordo all'amico Rapagnà che è giusto difendere le categorie più deboli, però in Italia il 70 per cento della popolazione risiede in una casa di proprietà, mentre soltanto il 30 per cento è in affitto: certamente, fra gli inquilini, vi è senz'altro chi ha bisogno di assistenza.

Nella relazione del ministro si parla di incentivi per le categorie più basse. Le categorie professionali, per esempio, erano disponibili per progetti come quello sul deposito cauzionale sugli appartamenti affittati da convogliare in un unico fondo. Vi sono anche altre proposte, come posso testimoniare personalmente operando nel settore immobiliare da 28 anni circa.

Mi associo alle osservazioni che ho ascoltato sulla GESCAL e sulle Colombiadi. Per quanto riguarda queste ultime, ho letto sui giornali che gli autori dei progetti hanno avuto un miliardo dal comune, un miliardo e mezzo dalla provincia e quindici miliardi dall'Italimpianti. È possibile capire cosa vi sia dietro questi discorsi, se cioè si tratti solo di notizie di stampa? Occorrerebbe comprendere come

mai uno stesso progetto, o sue varianti, siano finanziati da tre enti che, guarda caso, fanno sempre capo alla mano pubblica.

GIANCARLO ACCIARO. Signor ministro, sarò brevissimo perché ho sentito che potremo ancora in futuro riascoltarla e darle le informazioni che ci giungono dal territorio.

Non voglio avere la presunzione di aver individuato il solo male che determina certi inconvenienti, ma sono convinto che trascorra troppo tempo tra la fase progettuale e quella finale di consegna dei lavori. Nel frattempo, infatti, si assiste al ricambio di tutte le amministrazioni, comunali, provinciali, regionali o anche, per esempio, quella dell'ANAS. Si parte con un progetto che deve rispondere ad esigenze sociali (case, edifici) e poi, con il cambio di gestione, si arriva ad uno completamente modificato.

Denuncio inoltre che spesso e volentieri si ipotizzano garanzie da parte delle imprese, ma non se ne ricevono da parte dei progettisti. Un qualsiasi progettista, infatti, al giorno d'oggi può progettare tutto, anche se non ha la minima esperienza. So di dire una cosa grave, ma lo faccio per portare il mio contributo. Un aspetto preoccupante è quello rappresentato dai meccanismi particolari che si innescano, in fatto di perizie e soprattutto di modifiche e di varianti, e non solo di un utilizzo dei fondi che si discosti del 30 per cento, come la legge prevede. Ciò provoca gare non reali, perché chiaramente si svolgono al massimo ribasso. Sono situazioni assai pericolose dalle quali scaturiscano prodotti che non hanno la qualità che invece dovrebbe avere. Si parte da progetti malfatti e poi, in fase di esecuzione dell'opera, si registrano perizie che fanno saltare completamente l'impostazione dei tempi e determinano una conseguente cattiva programmazione.

Sono contrario all'affermazione di qualche collega secondo cui bisognerebbe spendere di meno nei lavori pubblici. A mio avviso, due sono le componenti essenziali:

la soluzione delle problematiche inerenti allo sviluppo della società — i collegamenti, le strade e via dicendo — e la valutazione degli aspetti sociali che non vanno dimenticati.

Le rivolgo quindi una raccomandazione. Troppo spesso l'ANAS « si attacca » alle iscrizioni all'albo nazionale, che poi, non venendo controllate, sono superate; esse diventano comunque motivo di giustificazione per non inserire le imprese locali, le quali dovrebbero offrire la necessaria garanzia di occupazione.

Condivido l'accento del ministro al concetto delle « chiavi in mano », secondo cui l'opera che viene portata avanti deve essere anche gestita, in quanto ciò garantisce continuità di lavoro e una minore spesa in rapporto alle grandi strategie di investimento.

Ritengo inoltre necessario mettere in ordine le strutture esistenti, rendendole adeguate ai tempi attuali. Ho ben presente la situazione della Sardegna, dove un'unica arteria collega Cagliari a Sassari: ormai sembra assomigliare ad un cimitero, considerato il numero degli incidenti che si susseguono lungo il suo percorso. L'ANAS ha realizzato interventi straordinari, « pescando » dalle leggi speciali per il Mezzogiorno. Credo che ciò non sia corretto, perché ogni regione ha diritto di avere la sua quota di investimenti e di spendita; le leggi speciali vanno applicate per raggiungere gli obiettivi per cui sono state approvate, fino a quando non saremo uguali e non avremo raggiunto tutti la medesima dignità.

Poiché il presidente mi sollecita a concludere, mi limito ad evidenziare il problema delle concessionarie, cui il ministro accennava poco fa, chiedendogli in che modo intenda utilizzarle con riferimento alle direttive CEE. Così come esistono gli albi per le imprese, sarebbe necessario istituirne uno per le concessionarie, perché molto spesso ci troviamo di fronte a scatole vuote prive delle specificità necessarie per garantire la corretta realizzazione dell'opera.

PRESIDENTE. In considerazione delle concomitanti votazioni in Aula, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 18,05, è ripresa alle 18,45.

FRANCO CILIBERTI. Desidero rivolgere al ministro Merloni un augurio ed un incoraggiamento a perseguire gli obiettivi cui tutti tendiamo: una maggiore vicinanza dell'amministrazione al cittadino, la sua trasparenza ed efficacia. Si tratta di obiettivi difficili da raggiungere ma necessari, se vogliamo dare un minimo di credibilità alla politica dei lavori pubblici. Questo ministero è circondato da un'atmosfera pesante sul piano della credibilità, e non soltanto negli ultimi mesi; ogni qualvolta si parla di appalti nel settore dei lavori pubblici, nell'immaginario collettivo viene evocato sempre qualcosa di negativo.

Ogni intervento urgente, però, deve essere basato sulla premessa che qualunque regola deve essere seguita da comportamenti coerenti, pena il suo stravolgimento. Il ministro ha parlato della limitazione dell'istituto della trattativa privata che nacque per accelerare dal punto di vista burocratico i lavori conseguenti a fatti straordinari. Purtroppo, col tempo, di questo sistema si è abusato ampiamente.

Analogamente, alla base dell'istituto della concessione vi era l'idea di responsabilizzare completamente imprese o gruppi d'impresе, idea che poi si è rivelata un elemento negativo.

Nel settore dei lavori pubblici bisognerà inventare, e anche con una certa urgenza, nuove regole che recuperino le responsabilità dell'intero comparto amministrativo senza il quale recupero comportamenti coerenti che puntano all'efficienza verrebbero sicuramente vanificati.

Giudico buona l'idea di sperimentare il finanziamento delle opere « chiavi in mano », evitando la logica perversa dei ribassi d'asta, della rivalutazione in corso d'opera e dell'aumento progressivo dei costi; penso anche che sia giusto incoraggiare il ministro a proseguire nell'azione di separazione del momento progettuale da

quello delle costruzioni, nell'ambito dei quali occorre rivedere i ruoli di alcune figure professionali a cui sono affidate in maniera poco chiara numerose competenze.

Per quanto riguarda il settore delle strade, ricordo di essere stato uno dei pochi deputati della maggioranza che nella scorsa legislatura hanno espresso perplessità nei confronti del piano triennale e delle priorità dell'ANAS. Infatti, ritengo che in un paese come il nostro, densamente popolato e, quindi, con un grandissimo numero di costruzioni, si debba scegliere in maniera assai oculata e sulla base di priorità precise dove costruire nuove strade.

Chiedo perciò al ministro di rileggere, alla luce dell'esigenza richiamata, anche le scelte operate nel passato, tanto più che le risorse non sono sufficienti per attuare tutti gli interventi previsti nel piano. Qualche collega potrà anche affermare che in Italia vi sono troppe strade, ma altri colleghi potranno testimoniare che vi sono molte zone italiane che soffrono di mancanza di collegamenti infrastrutturali. Mi riferisco al versante est ed ovest dell'Italia, visto che la rete stradale ed autostradale è maggiormente diffusa nella direzione nord-sud.

Concordo con il progetto di affidare all'ANAS la manutenzione e la sicurezza della rete stradale ed autostradale, ma chiedo al ministro se non intenda recuperare una vecchia proposta, che questa Commissione in passato ha cercato più volte di portare avanti, circa i modi per attuare la manutenzione ordinaria delle strade provinciali e comunali. Il blocco del traffico che spesso avviene a causa di incidenti sull'autostrada Roma-Firenze, fra Roncobilaccio e Barberino di Mugello, potrebbe essere evitato incanalando il flusso delle macchine su itinerari alternativi, rappresentati appunto da strade provinciali e comunali, se queste però fossero in condizioni da poter garantire una certa sicurezza.

Alle osservazioni già espresse dal collega Angelini in merito alla legge n. 183 del 1989, vorrei aggiungere un invito al

ministro affinché nell'ambito di una revisione della legge vengano rafforzati i poteri affidati all'autorità di bacino.

In conclusione, chiediamo al ministro di attuare una politica che sia del territorio, che superi cioè la vecchia contrapposizione tra lavori pubblici ed ambiente; nello stesso tempo occorre superare taluni filtri burocratici che provocano quell'aumento continuo dei costi di cui tutti si lamentano. Invitiamo perciò il ministro ad operare affinché vengano semplificate le procedure per l'attuazione delle opere pubbliche: sarebbe un modo di lavorare « europeo » e contemporaneamente un modo di raggiungere quegli obiettivi di efficacia che egli stesso ha definito prioritari.

VALERIO CALZOLAIO. Signor ministro, evito di ripetere osservazioni già espresse dai colleghi del gruppo del PDS e mi limito a richiamare due sole questioni, l'una totalmente assente dalla sua relazione, l'altra presente ma in modo non condivisibile.

Il primo tema riguarda la triste storia dei piani di ricostruzione ed il secondo il carente avvio della ripresa del suolo. Vi sono alcuni punti della prima parte della relazione sulla politica delle opere pubbliche che in qualche modo richiamano la pessima vicenda dei piani di ricostruzione postbellica su cui lo scorso anno la Commissione ambiente ha svolto un'approfondita e lunga indagine conoscitiva. L'onorevole Mattioli ha fatto riferimento alle eredità di ciascuno di noi; io ho avuto quella della collega Angeloni che al Senato continua con passione il suo lavoro.

Ebbene, ho avuto occasione di leggere un suo intervento, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sopra richiamata, svolto nel novembre 1990 e debbo dire che lo condividerei anche oggi perché la collega parlava di una normativa incostituzionale — che potrebbe essere definita tale anche dopo quarant'anni — e della necessità di andare verso una trattativa. Sia ad Ancona sia a Macerata — è questa una vera e propria novità — il concessionario del piano di ricostruzione ha avanzato una proposta nuova sui tempi, sui modi e sui costi. È

stato giusto pertanto interrompere il rapporto. Noi riteniamo necessario andare fino in fondo ed abbiamo quindi presentato una proposta di legge di cui ieri è cominciata la discussione in Senato.

Le domando, signor ministro, quale sia la sua opinione in ordine al problema dei piani di ricostruzione. Quanto affermato a pagina 7 della relazione scritta da lei consegnataci, ad esempio, circa il fatto che il sistema della progettazione va più verso gli interessi del concessionario che verso quelli della collettività destinataria, sembra implicitamente riferito alla questione dei piani di ricostruzione postbellica. Non so se lei è in grado di far riferimento a casi concreti, ma certamente il tema dei piani di ricostruzione post bellica è uno degli aspetti assumibili per esplicitare la sua affermazione.

Ribadiamo di essere favorevoli alla revoca della concessione, ad una verifica dei costi ed all'affidamento di nuovi appalti sulla base delle regole europee ai fini del completamento delle opere.

Signor ministro, lei ha altresì sostenuto che per quanto riguarda la difesa del suolo l'applicazione della legge è in buona parte già avviata. Ora, a noi sembra che non sia pienamente così: le norme contenute nella legge sono in larga parte positive, ma la loro applicazione non è stata adempiuta, a causa di lungaggini burocratiche e di ritardi dovuti anche a responsabilità locali.

Condividiamo quanto lei dice circa il mancato finanziamento della legge ed assumiamo la sua affermazione come dichiarazione di impegno del Governo in vista della presentazione della legge finanziaria. Lei sostiene l'opportunità di modificare il sistema di finanziamento della legge, cambiando la tabella di imputazione: una tale decisione è a nostro avviso importante e ci aspettiamo che il Governo assuma un impegno in tal senso.

Riteniamo inoltre utile che tale decisione sia preceduta da una verifica sullo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989, soprattutto in relazione alla costituzione delle autorità di bacino ed alla approvazione dei piani di bacino. In tal

modo sarà possibile verificare lo stato di applicazione delle norme, ancora carente in molte regioni.

GIUSEPPE BOTTA. Signor ministro, dalla sua relazione, che nel taglio condiviso, traspaiono le difficoltà che indubbiamente contraddistinguono l'azione di un grande ministero qual è quello dei lavori pubblici. Da molti anni, a dire il vero, sostengo che siamo di fronte ad un gigante dai piedi di argilla.

Desidero richiamare a sostegno di questa mia affermazione la situazione determinatasi a seguito dell'approvazione dei decreti delegati nn. 616 e 617 del 1977, che hanno trasferito notevoli competenze alle regioni, senza dotarle del personale e delle strutture necessari a svolgere l'attività precedentemente affidata al ministero.

Ancor oggi, ad esempio, qualora interrogassimo il Ministero dei lavori pubblici sulla situazione relativa alla politica della casa condotta dalle regioni, esso non sarebbe in grado di risponderci.

Alla luce di queste considerazioni, condivido pienamente la proposta di costituire un osservatorio non soltanto per gli aspetti di competenza del ministero, ma anche per esercitare un controllo dell'attività delle regioni, che spesso sollecitano finanziamenti senza poi rispondere dell'impiego degli stessi.

Non a caso l'ultima legge sulla casa, la n. 179 del 1992, contiene un articolo che preclude alle regioni l'accesso ai finanziamenti quando esse non siano in grado di dimostrare lo stato di attuazione delle opere. Questo al fine di evitare lo stanziamento di somme destinate ad accrescere quei residui passivi di cui ha parlato il collega Rapagnà e sui quali la Commissione ha raccolto nella passata legislatura, effettuando anche numerose audizioni, un'ampia documentazione.

I finanziamenti in oggetto, peraltro, fanno parte di quei contributi *ex GESCAL* la cui utilizzazione è soggetta al termine del 31 dicembre 1992. È quindi importante far sì che la possibilità di utilizzare tali somme, stimate in circa 3 mila miliardi, non sfumi.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Si tratta di 4 mila miliardi, sempre che la cifra non venga ridotta.

GIUSEPPE BOTTA. Ebbene, signor ministro, è necessario agire tempestivamente, considerato anche il ristretto tempo che resterà a nostra disposizione di qui alla fine dell'anno, essendo prevedibile che, dopo l'interruzione estiva, gran parte dei lavori parlamentari sarà assorbita dall'esame della legge finanziaria.

Bisogna considerare che la Cassa depositi e prestiti è solo la banca presso la quale sono depositati i circa 25 mila miliardi cui oggi si è fatto riferimento. Né è ipotizzabile che la soluzione del problema si risolva — si fa per dire — in una telefonata del ministero alla Cassa per sapere a quanto ammonta il suo deposito. Il problema risiede invece nell'esigenza di controllare i soggetti che devono versare (l'INPS ed altri istituti). Non sappiamo infatti se esista un contenzioso relativo a mancati versamenti al fondo *ex GESCAL*. Potrebbe esservi una notevole quantità di fondi giacente presso i soggetti percettori dei contributi, i quali magari percepiscono su di essi un cospicuo interesse.

Il Ministero dei lavori pubblici ha sempre destinato i fondi in oggetto all'edilizia sovvenzionata, come previsto dalla legge n. 67 del 1988. I fondi ancora a disposizione per l'anno in corso non dovrebbero tuttavia essere ingenti, visto che oggi è stato possibile stanziare solo 83 miliardi per far fronte alle immani esigenze delle regioni colpite dall'alluvione.

Il ministero ha però la grande responsabilità ed ha, al tempo stesso, la grande risorsa di poter coordinare l'applicazione delle leggi concernenti il campo dei lavori pubblici. Il ministero deve altresì svolgere un'importante funzione di servizio per i settori di sua competenza che, come lei ha ricordato, signor ministro, sono numerosi.

Particolare importanza va attribuita al settore della casa, per la quale la legge n. 179 del 1992, nata come iniziativa legislativa parlamentare fatta successivamente propria dal Governo ed approvata dopo un iter travagliato, ha dettato una serie di

importanti norme tendenti ad un accelerazione degli interventi, di cui si deve ora garantire l'applicazione prevedendo nelle leggi finanziaria e di bilancio i necessari finanziamenti.

Questi interventi possono rappresentare la base da cui muovere per costituire il fondo sociale e per la riforma dell'equo canone. Proprio dell'equo canone, peraltro, si sono occupate oggi le Commissioni bilancio e finanze, prevedendo che esso non sia più applicabile alle nuove case ed alle case dei centri storici totalmente ristrutturare ed introducendo la possibilità di contratti di locazione in deroga.

Vi è poi la politica dell'Istituto case popolari. È stato ricordato in questa sede quell'articolo 28 che da avvio alla vendita di 500 mila alloggi che, ipotizzato che abbiano un costo medio di 80 milioni, potrebbe avere un ricavo di 40 mila miliardi. Credo che al momento questa operazione sia ferma. Pertanto, ho già sollecitato il presidente di questa Commissione a promuovere un'audizione su questo aspetto specifico per conoscere le difficoltà esistenti. Da una parte penso, infatti, vi sia una remora da parte degli Istituti case popolari nell'alienare gli alloggi in questione, dall'altra si può dire che il mancato funzionamento degli estimi catastali può essere una causa di ritardo.

Non è nei nostri auspici che l'Istituto case popolari sia il più grande « immobiliare » d'Italia; vogliamo però che esso sia un ente che possa procedere con continuità ad alienazioni ed a realizzazioni che rispondano alle esigenze delle fasce sociali meno abbienti.

Si è parlato in questa sede di opere pubbliche; a questo proposito, so che il Ministero sta svolgendo un'indagine per conoscere le necessità connesse al completamento di opere funzionali nei diversi settori: pensiamo ai beni demaniali ed alle grandi opere storiche e monumentali che rientrano nella competenza del Dicastero dei lavori pubblici e che richiedono cifre che si aggirano intorno agli 8-10 mila miliardi solo per il completamento delle opere già avviate.

Il ministro ha voluto ricordare i problemi del territorio, richiamando le questioni dell'urbanistica, della difesa del suolo, dei trasporti e del ruolo delle concessionarie.

Per quanto riguarda la difesa del suolo e, in particolare, le autorità di bacino, di cui all'articolo 17, l'onorevole Angelini ha proposto di utilizzare i presidenti ed i segretari generali di tali autorità; prima, però, quei soggetti debbono rispondere alle prescrizioni dell'articolo 17, il cui contenuto è di importanza basilare per la politica del territorio e, quindi, per l'urbanistica.

In questo quadro si inserisce il regime dei suoli, disciplinato da una normativa che, a causa di interpretazioni diverse da parte di alcuni gruppi politici, non è stata approvata nella scorsa legislatura. Mi auguro che un riesame della questione sia stato avviato attraverso l'esame della materia dell'indennità dei suoli e la normativa su Napoli che, recuperando risorse individuate dalla legge su Roma capitale e chiarendo quale sia l'indennità da versare, dia una risposta operativa alle diverse istituzioni e consenta di colmare l'enorme deficit esistente che, a quanto ci viene riferito, ammonta a 18 mila miliardi.

Non affronto il problema dell'ANAS, di cui hanno già parlato altri colleghi e condivido quanto è stato detto in ordine al problema delle strade provinciali. Peraltro, ho ripresentato una proposta di legge recante interventi in ordine agli aspetti oscuri della materia ed alla manutenzione ordinaria.

Concordo sull'esigenza di rinnovare le città riqualificandole e rendendole più funzionali. Il ministro ha ricordato i programmi integrati, di cui all'articolo 16 della legge n. 179 del 1992. È necessario, dunque, che le amministrazioni regionali e comunali abbiano il coraggio e la fantasia di interpretare questa norma che ha l'obiettivo di rinnovare le città, anche attraverso il ricorso a capitali privati. A questo proposito, ricordiamoci che in Francia ed in Gran Bretagna oltre il 30 per cento delle opere pubbliche sono realizzate da privati

e, quindi, teniamo presente quali possibilità si aprano in termini di posti di lavoro.

Affronteremo in un'altra occasione il ruolo delle concessionarie. Mi auguro solo che si attui una razionalizzazione della legge n. 531 del 1982 e che le politiche tariffarie vengano possano essere portate avanti per realizzare, attraverso l'autofinanziamento, quelle infrastrutture che sono necessarie se veramente vogliamo entrare a far parte dell'Europa.

ENRICO TESTA. Voglio sottolineare alcuni aspetti della relazione del ministro che condivido. In tale relazione si è prestata molta attenzione al problema dei costi e si è rilevato come in un'epoca di ristrettezze per la finanza pubblica sia necessario valutare molto selettivamente i finanziamenti da realizzare, allocando le risorse pubbliche nel modo più efficiente possibile.

La prego, signor ministro, di farsi consegnare uno studio condotto dal suo collega Guarino al quale se ne aggiunge un altro, che le farò pervenire, realizzato da un economista napoletano, Graziani, sul costo delle opere pubbliche in Italia. Se riuscissimo a riallineare il costo delle opere pubbliche italiane a quelli europei avremmo un recupero del 15-20 per cento. Infatti, dallo studio di Graziani, risulta che quello indicato è lo scostamento che si registra mediamente tra i costi unitari italiani e quelli europei.

Vi è poi un'altra questione. Il ministro ha prospettato un'esigenza che condivido pienamente anche se potremo avere opinioni diverse sulla struttura istituzionale da conferire al Ministero dei lavori pubblici (io credo infatti che sarebbe opportuno dar vita ad un unico dicastero dell'ambiente e del territorio, trasferendo alcune competenze a quello dei trasporti ed altre, come prevede il decreto n. 616, alle regioni). Se, però, rimanendo l'assetto attuale inalterato, l'intenzione del ministro Merloni è quella di guidare il suo dicastero verso il recupero di una funzione di programmazione e di indirizzo, affidando nuovamente al consiglio superiore dei lavori pubblici quella funzione e quel ruolo che

sono stati importantissimi negli anni passati ed utilizzando tutte le possibilità consentite dalla legge n. 183 del 1989 (badi bene, signor ministro, che finora le autorità di bacino sono state ulteriori centri di spesa, più che quei poli di programmazione e di coordinamento che speriamo diventino nei prossimi anni) ci troverà disponibili.

La terza questione che intendo esporre è quella della trasparenza, che, per il gruppo al quale appartengo, è prioritaria. Saprà, signor ministro, che nella scorsa legislatura vi sono state molte polemiche tra questa Commissione — non solo i gruppi di opposizione — ed il suo predecessore che avrebbero potuto essere evitate, almeno in parte, se il ministero avesse attuato una politica di trasparenza che invece è mancata. È incredibile che, non dico i cittadini (benché credo vi sia una legge sulla trasparenza dei processi amministrativi in virtù della quale la pubblica amministrazione dovrebbe rendere certi dati disponibili per tutti), ma i membri di una Commissione parlamentare non possano conoscere i risultati dei consigli di amministrazione dell'ANAS né le decisioni che tale ente assume al termine di una riunione, che credo dovrebbero essere oggetto di una pubblicazione ufficiale curata dal Ministero dei lavori pubblici.

Le posso assicurare, signor ministro, che il suo predecessore poneva il veto sulla diffusione di alcune decisioni assunte all'interno del consiglio di amministrazione dell'ANAS. Era il ministro Prandini a decidere, infatti, ciò che si potesse o meno rendere pubblico. Se lei, quindi, vuole fare di fronte al paese una bella figura — noi le riconosceremo questo merito — cominci proprio da questo aspetto. Credo che lei, a differenza di qualcun'altro in passato, non avrà nulla da nascondere.

Nel corso dell'indagine conoscitiva che prenderà avvio in questa Commissione ci occuperemo degli orrendi intrecci presenti nella pubblica amministrazione intesa in senso lato: ministeri, direzioni generali, funzionari, altri centri autorizzativi, in cui non si comprende chi controlla e chi è controllato, si acquisiscono le complicità

dei controllori, magari attraverso le commissioni di collaudo per la cui composizione l'ANAS graziosamente e generosamente chiama i magistrati della Corte dei conti (si capisce allora perché i costi risultino superiori del 15 o del 20 per cento, dal momento che nessuno verifica niente).

Segnalo, infine, al ministro un fatto che è stato già rilevato in due mie successive interrogazioni (gliel'ho scritto anche in un biglietto). Il 31 agosto scadono i termini ultimativi per la realizzazione delle opere delle Colombiadi; risulta da verbali dell'ANAS — la rivista *Costruire* ha pubblicato un lungo articolo in proposito — che almeno una quindicina di cantieri sono ancora aperti con percentuali di realizzazione bassissime. La legge — mi pare il comma 5 dell'articolo 2 — prevede che in tal caso « scattino » le penali; annuncio che sono disposto anche a ricorrere alla magistratura ordinaria e straordinaria per ottenere che il Ministero dei lavori pubblici adempia all'obbligo previsto dalla legge. Spero che non ve ne sia bisogno.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Se ci sono !

ENRICO TESTA. Nelle mie due interrogazioni è contenuto l'elenco delle opere non completate, elenco dedotto dai rapporti dell'ANAS sullo stato di attuazione dei cantieri che lavorano per le Colombiadi; sono fonti certe. Le posso citare il caso di una strada emiliana per la quale non più tardi di tre o quattro mesi fa è stata chiesta una variante in corso d'opera di 60-70 miliardi.

MARIA RITA LORENZETTI PASQUALE. Mi vorrei soffermare sul tema degli espropri, senza considerare la legge sul regime dei suoli, anche se questo problema potrebbe trovare soluzione al suo interno. Mi riferisco al passato, alla famosa leggina e alla possibilità da parte dei comuni di accedere ai mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti.

In particolare, una questione non ha trovato spazio, sebbene il SUNIA durante

la discussione della nuova legge l'abbia evidenziata più di una volta; penso alla possibilità per i comuni di accedere ai mutui per espropri non solo per le opere pubbliche, ma anche relativamente alle aree dove sono stati costruiti alloggi popolari — le famose zone PEP — o di edilizia convenzionata e sovvenzionata.

L'argomento è « rimbalzato » tra Camera e Senato: quest'ultimo l'aveva inserito, poi è stato stralciato in questo ramo del Parlamento, perché ritenevamo che forse avrebbe potuto trovare adeguata trattazione nella leggina, introducendo ulteriori modificazione nei vari decreti. Nei fatti la questione è rimasta in sospeso, non è stata considerata in nessun decreto, in nessuna leggina e nessun provvedimento sulla finanza locale, lasciando in vari comuni d'Italia gli oneri relativi a questi espropri.

In ordine al nuovo piano triennale relativo alla viabilità, condivido quanto è stato detto dai colleghi Ciliberti e Botta. Desidero in proposito sollecitare il ministro a non trascurare un aspetto che dovrebbe essere naturale considerare: ci si preoccupi di instaurare, nel momento in cui verrà discusso questo piano, un rapporto vero e critico con le regioni ! È inutile perdere tempo per chiedere delibere dei consigli e delle giunte regionali sulle priorità, per poi disattenderle, così come è accaduto per l'ultimo progetto triennale ad opera del ministro Prandini !

Concordiamo su quanto è stato detto con riferimento alla difesa del suolo; speriamo che, al momento della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 1993, il ministro dei lavori pubblici inserisca nella Tabella C il rifinanziamento della legge n. 183 del 1989, riconoscendone in tal modo il giusto rilievo.

GIUSEPPE BOTTA. Penso che il ministro sia d'accordo !

MARIA RITA LORENZETTI PASQUALE. Prendiamo atto delle giuste considerazioni del ministro, aspettiamo che durante l'esame del prossimo disegno di legge finanziaria queste osservazioni si traducano in fatti !

PRESIDENTE. Si conclude con questo ultimo intervento la serie dei quesiti posti dai colleghi. Prego il ministro anche a nome dei colleghi, alcuni dei quali non sono più presenti, di rinviare, compatibilmente con i suoi impegni, le risposte ai numerosi interrogativi posti alla prossima settimana, possibilmente nelle giornate di mercoledì o giovedì.

FRANCESCO MERLONI, Ministro dei lavori pubblici. Mi riservo di svolgere la replica nella seduta di mercoledì 29 luglio.

PRESIDENTE. In tal modo, concluderemo un'audizione che è stata, a mio avviso, ricca di indicazioni, proposte e spunti di lavoro comune con il suo ministero e con la sua persona.

Avrà colto nei vari interventi sfumature diverse: talvolta indirizzate verso il problema della casa, tal'altra verso questioni di carattere strutturale e ministeriale, con qualche voce — non guasta — riservata alla viabilità.

Qualcuno sostiene che abbiamo già troppe strade, io sono tra quanti ritengono che non ve ne siano abbastanza; siamo lontani da una struttura di carattere europeo che ci consenta di competere in ambito comunitario. Si tratta di costruire le strade necessarie, non quelle che non servono; si tratta concentrare e indirizzare le risorse verso vere priorità, così come è stato evidenziato da qualche collega.

In questa direzione, la vorrei pregare, senza sconfessare il suo predecessore, di rivedere il piano triennale, di consentire un adeguamento di quella cifra di 27 mila miliardi alle reali possibilità, di tenere in giusta considerazione le sollecitazioni

avanzate da qualche collega. Purtroppo in passato non si è voluto recepire le osservazioni espresse dalla Commissione, anche in occasione dell'approvazione del piano, in ordine all'opportunità di riservare una quota definita di risorse finanziarie certe alla manutenzione stradale.

Le affidiamo questi problemi all'inizio del suo mandato; ha ascoltato le nostre valutazioni sulla difesa del suolo, sul tema della casa e della viabilità. Troverà sicuramente da parte della Commissione e dei colleghi la piena disponibilità a lavorare al suo fianco. Spero che con il suo ministero e la mia presidenza — due vertici nuovi — si instauri quel rapporto che per la verità in passato si era un pochino incrinato — non sto a dire di chi sia stata la responsabilità — con effetti certamente negativi sull'attività dei lavori pubblici che dobbiamo garantire al paese.

Dopo aver ringraziato il ministro per la sua relazione e per la sua disponibilità, rinvio a mercoledì 29 luglio il prosieguo dell'audizione con la sua replica.

Ricordo che nella prossima settimana prenderà avvio l'indagine sul sistema degli appalti delle opere pubbliche ai fini di un suo aggiornamento, per dare certezza, trasparenza e tranquillità ai cittadini, agli enti pubblici e agli utenti.

La seduta termina alle 19,25

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 27 luglio 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

*(Documentazione presentata dal Ministro dei lavori pubblici,
senatore Francesco Merloni)*

PAGINA BIANCA



Ministero dei Lavori Pubblici

PREMESSA

La situazione attuale di crisi economica del Paese sconta gli effetti di un orientamento generale lungamente indirizzato a privilegiare i consumi privati e la spesa corrente a detrimento della spesa per investimenti produttivi.

Il problema di competitività che il sistema - Italia incontra ormai su tutti i mercati mondiali dipende largamente da quest'uso squilibrato delle risorse ed è destinato, nel breve periodo, ancor più ad aggravarsi, senza politiche di aggiustamento mirate a dare centralità alla spesa degli investimenti.

Di fatto nell'area degli investimenti pubblici, nel rapporto sul prodotto interno lordo, l'Italia, secondo dati del 1990, si trova al 5° posto in Europa dietro la Spagna, la Danimarca, la Germania, la Francia.

Il riequilibrio nell'impiego delle risorse appare dunque essere la priorità assoluta nella politica economica nei prossimi mesi, anche se non si può ignorare la difficoltà derivante dalle necessità di finanziamento del debito pubblico e dai rischi sul cambio della lira.

Di fronte a una situazione che viene ritenuta, a ragione, di estrema gravità, occorre un rigoroso controllo della spesa che, in assenza di chiare e forti scelte prioritarie, rischierebbe di tradursi principalmente in un taglio della spesa per investimenti, data la incomprimibilità delle spese correnti.

E' quindi indispensabile salvaguardare alcune aree di spesa per investimenti, che sono fondamentali per il futuro del Paese, in particolare in vista del suo pieno inserimento nell'Europa; d'altra parte occorre imboccare la strada del coinvolgimento del risparmio privato nelle iniziative che riguardano le reti infrastrutturali e nell'avvio di significativi progetti di riqualificazione urbana.

E' poi condizione non più eludibile quella di impostare la gestione in esercizio delle opere secondo logiche di tariffe che diano luogo a un accettabile equilibrio economico e a una adeguata remunerazione del capitale investito.

Tutto ciò implica l'abbattimento di vincoli, la definizione rigorosa delle aree di tutela sociale, l'abbandono di posizioni ideologiche che hanno portato a una allocazione delle risorse distorta e inefficiente.

1. Nuove sfide per il Ministero dei Lavori Pubblici

Pressanti imperativi di natura politica e amministrativa che provengono dal paese e dagli accordi di integrazione comunitaria. In questo ambito, il Ministero dei Lavori Pubblici ha di fronte a se impegni di importanza cruciale, non solo dal punto di vista delle emergenze operative ma anche sotto quello delle riforme di piu' ampio respiro; persino di quelle che piu' acquistano, per l'opinione pubblica e per le forze politiche e sociali, il valore simbolico di una chiara e immediata volontà di svolta, rispetto alla vicinanza dell'amministrazione alle esigenze dei cittadini, rispetto alla trasparenza e correttezza delle scelte e dei comportamenti gestionali della pubblica amministrazione, rispetto all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa.

Il Ministero dei Lavori Pubblici e' infatti un importante soggetto di programmazione e di gestione della spesa pubblica in settori nevralgici quali la casa, i trasporti, la difesa del suolo. Ma essa e', anche, la piu' alta sede per la definizione delle procedure e dei comportamenti amministrativi degli enti locali nel campo degli appalti pubblici e dell'urbanistica.

E si tratta di aree amministrative che per un verso o per l'altro attraversano una fase critica e che esigono iniziative urgenti e rilevanti sia del Governo che del Parlamento e nella maggior parte dei casi da parte di entrambi.

Gli impegni e le responsabilità di questo Ministero possono essere riassunti lungo quattro categorie di competenza, ognuna delle quali ha sue specificità di metodo politico e amministrativo, vecchi appuntamenti persi e nuove urgenze sociali.

Queste categorie d'impegno e di competenza riguardano:

*La politica delle opere pubbliche, intesa sia come normativa per tutte le stazioni appaltanti che come attività di programmazione e di gestione della spesa in alcuni grandi capitoli infrastrutturali quali i porti, le strade, l'edilizia pubblica;

*La politica della casa e della riqualificazione degli insediamenti abitativi;

*La politica urbanistica;

*La difesa del suolo

*La politica dei trasporti di cui l'ANAS costituisce il punto centrale.

2. La politica delle opere pubbliche: i problemi di oggi

Per ciò che concerne la politica delle opere pubbliche, sempre più evidente appare l'esigenza di una maggiore efficacia e di una maggiore efficienza.

In altri termini si chiede che le opere finanziate con denaro pubblico siano programmate, progettate, appaltate e gestite in modo da essere utili nel più alto grado

alle esigenze della collettività' e che per esse si spenda esattamente la quantità di risorse corrispondente al più basso costo, ammesso dalle migliori capacità tecniche, industriali, amministrative.

Bisogna tuttavia sottolineare che gli sforzi che si potranno, e che si dovranno fare in tale dimensione non potranno prescindere dall'istituzione di una consuetudine alla trasparenza delle attività amministrative e quindi ad una nuova cultura gestionale e amministrativa.

I problemi che derivano da questa situazione possono essere analizzati all'interno delle quattro fasi in cui si articola l'azione amministrativa di settore:

- a) la programmazione;
- b) la progettazione;
- c) la scelta del contraente;
- d) il controllo di gestione della spesa.

a) la programmazione

Come è noto, nel corso degli ultimi dieci anni si è passati da una tradizione di finanziamento in base ad una ipotesi sui fabbisogni ad un finanziamento dei progetti.

Le ragioni di tale modificazione di "filosofia" sono sicuramente fondate: si vogliono finanziare programmi che abbiano già una progettazione e un consenso acquisito da parte delle amministrazioni competenti e della collettività'.

E' questa la logica dei finanziamenti del FIO, ma e' anche lo spirito originario dei finanziamenti per OO.PP. dell'intervento straordinario per il mezzogiorno.

E' altrettanto noto, tuttavia, che le verifiche di fattibilita' e di convenienza economica sono state quasi sempre superate dalla prevalenza delle istanze locali interessate ai progetti.

Il risultato e' l'inverso di quello voluto: i progetti vengono finanziati in base a "quote" destinate alle diverse istanze locali, prescindendo dalle verifiche tecniche ed economiche sulla utilita' e sulla convenienza dei programmi per le collettivita' locali e nazionali.

L'unico settore in cui si è riusciti a mediare l'imprescindibile esigenza di un disegno programmatico di livello centrale, o eventualmente regionale, con la necessita' di dare il massimo valore alla fattibilita' e all'utilita' del singolo progetto, è, almeno sulla carta, quello della legge 183/89 che pone al centro della strategia di intervento (e di vincoli) il "piano di bacino", inteso come sistema di obiettivi generali ed analitici che permettono di valutare e di progettare i singoli interventi.

A tali indirizzi operativi è rimasta estranea gran parte dell'azione del Ministero (opere marittime, interventi sull'edilizia statale) e ciò pone il problema degli strumenti che possano dare da una parte, la garanzia di una seria programmazione, e dall'altra la certezza che le opere iniziate possano essere completate almeno per stralci veramente funzionali.

Capita, infatti, anche al di là delle istanze esplicitamente formulate dalle leggi, che le opere restino incomplete, in attesa di nuovi finanziamenti, per la scarsa attendibilita' del progetto o comunque per la decisione di varianti piu' o meno "migliorative".

Grande valore innovativo avrebbe la scelta di procedere al finanziamento di opere "chiavi in mano" o addirittura "servizio in mano".

Con ciò' si intende sostenere che al momento del finanziamento occorrerebbe prevedere le risorse per manufatti complementari e servizi che si rendano necessari per far sì che l'opera sia messa in condizione di funzionare (chiavi in mano), ovvero di produrre servizi nel tempo (servizio in mano).

In quest'ultimo caso non occorreranno solo le risorse per avviare il servizio, ma anche quelle che potranno garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti.

b) la progettazione

E' ben noto da tempo a chi si occupa della materia che condizione essenziale di efficacia e di trasparenza dell'intero processo di produzione delle OO.PP. è una progettazione corretta e completa. Ed è altrettanto noto che, specialmente a seguito del trasferimento dei Geni civili alle Regioni, l'Amministrazione non è più in grado di assolvere questo compito.

Il problema della progettazione, dunque, è attualmente il nodo centrale dell'intero sistema: esso va risolto in modo celere e radicale se si vuole veramente garantire quella trasparenza che tutti, ora, auspicano.

Oggi però, non è possibile richiedere alle strutture pubbliche il recupero di capacità progettistiche attesa l'altissima specializzazione che giustamente, si richiede.

Ne' del resto sarebbe conveniente un ritorno al passato, in presenza di una società civile che in questo settore è all'avanguardia del mondo industriale.

L'Italia può vantare brillantissime capacità di progettazione che la collocano al terzo posto nella graduatoria mondiale per paesi nella cifra d'affari per opere di ingegneria civile e impiantistica.

Il problema che occorre affrontare è quello di regolamentare la presenza di queste strutture e i loro rapporti con la pubblica amministrazione.

Nel contesto attuale, una parte troppo grande dei progetti che stanno a base delle opere pubbliche in Italia è fatta assai male, tanto da richiedere consistenti varianti.

La spiegazione sta anzitutto nel fatto che ai professionisti si richiede di preparare progetti in tempo rapidissimo, per non perdere il carro dell'ultima legge di finanziamento disponibile e che spesso ad essi viene riconosciuta una parcella piena solo nel caso in cui l'opera ottenga il finanziamento.

E d'altra parte, il nostro sistema prevede perfino scarsissime forme di difesa contro i progetti fatti male, al di là del fatto che siano stati o no pagati. Il progettista è infatti responsabile soltanto qualora ricorra il dolo o possa essere comprovata l'imperizia grave, che è ovviamente assai difficile da dimostrare.

Nè meno deleterio è stato il ricorso indiscriminato alla concessione di progettazione di costruzione che ha orientato il confezionamento di progetti verso gli interessi del solo concessionario e non certo della collettività destinataria.

c) la scelta del contraente e le gare

La scelta dei soggetti chiamati a realizzare le OO.PP. è recentemente balzata all'attenzione di tutti come il punto di incrocio degli aspetti più negativi nel rapporto tra imprese e classe politica.

Non mancano certo leggi rigorose sull'argomento: esse sono tutte chiaramente definite e sono peraltro identiche a quelle vigenti negli altri paesi della CEE.

Sono però frequenti interpretazioni estensive del dettato legislativo, primo tra tutti quello relativo alla

trattativa privata, e più in generale vi è la tendenza ad ampliare il più possibile gli spazi di discrezionalità (si pensi al ricorso alla cosiddetta "offerta economicamente più vantaggiosa").

Tutto ciò dovrà in futuro essere evitato, ma la scelta non può non inserirsi in una gestione complessivamente innovativa del settore che rimuova le cause profonde delle deviazioni.

d) il controllo

E' stato più volte segnalato come il dato veramente anomalo del sistema sociale e politico delle opere pubbliche in Italia consiste nel fatto che l'unico momento su cui l'opera pubblica viene seguita con interesse dagli operatori economici e dai politici e' quello dell'appalto, rinviando le fasi che precedono il bando di gara e soprattutto quelle successive all'aggiudicazione tra i fatti di cui occuparsi solo se qualcuno impone di farlo. La maggiore sensibilità ed articolazione politica del paese mostra però sempre più chiari segnali che, almeno in termini generali, la società chiede sempre maggior conto del risultato finale della spesa in opere pubbliche: ci si domanda quali effetti di sviluppo le opere hanno ottenuto, se esse sono state funzionalmente completate, se l'esecuzione e' adeguata o se anche successivamente al collaudo non si debbano registrare continui "lavori in corso".

E' anzi in questo clima di attenzione agli esiti della spesa che si richiede venga giudicata l'opportunità di prendere decisioni in merito alle successive allocazioni delle risorse, e la capacità delle imprese ai fini di ulteriori contratti con l'amministrazione pubblica.

Tra i grandi problemi da risolvere c'e' comunque l'estrema dispersione delle stazioni appaltanti deputate (oltre che allo svolgimento della gara) anche alla gestione degli appalti.

In Italia ne abbiamo piu' di diecimila; troppe in comparazione a paesi come la Francia o il Regno Unito dove gli appalti significativi sono di competenza di qualche centinaio di centri di spesa.

L'estrema frammentazione dei centri di spesa li rende anche deboli e spesso non del tutto attrezzati per affrontare problemi tecnici e amministrativi di grande complessita' e li rende anche piu' fragili rispetto alle pressioni dei sistemi di interessi locali.

3. La politica delle opere pubbliche: le prospettive

Il ruolo del Ministero dei Lavori Pubblici

Il Ministero dei lavori pubblici deve intervenire nella riqualificazione della spesa pubblica del settore esprimendo due funzioni.

La prima deriva dall'essere il piu' importante centro di spesa sulle trasformazioni territoriali; l'azione del Ministero in materia di programmazione, progettazione, appalto e gestione di opere pubbliche deve diventare un modello di riferimento per tutte le altre stazioni appaltanti.

D'altra parte il Ministero deve anche svolgere nel modo piu' attivo il ruolo di struttura politica e amministrativa alla quale spetta il compito di fissare i criteri generali validi per l'intera spesa pubblica del settore. A tal fine è indispensabile che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, riacquisti la sua funzione di centro di formazione, di elaborazione e di diffusione della migliore cultura del settore. E questa capacita' deve ovviamente essere posta in primo luogo a disposizione delle attivita' dirette del Ministero. Molte delle questioni aperte nel mondo delle opere pubbliche richiedono complessi mutamenti culturali, un nuovo clima di attenzione

sociale al settore e forse anche alcune riforme istituzionali, ma si possono individuare alcune linee d'azione anche facilmente percorribili, spesso unanimemente sostenute dalle forze sociali ed economiche interessate.

a) Il repertorio dei programmi di spesa, la certezza dell'esecuzione e dei suoi tempi

Il primo compito del Ministero dei LL.PP. puo' essere quello di costruire e continuamente aggiornare la "geografia" dei piani e programmi di spesa impostati dalle diverse amministrazioni pubbliche. Questo repertorio potra' dar conto oltre che degli obiettivi che vengono configurati, delle loro congruenze e sovrapposizioni, anche dello stato di elaborazione dei progetti e della compiutezza del finanziamento (auspicabilmente anche privato) finalizzato alla manutenzione e alla gestione.

Per realizzare questa attivita' il Ministero dovra' ottenere la piu' ampia collaborazione degli altri Ministeri e della Presidenza del Consiglio.

Da parte sua, peraltro, esso intende fin da ora ispirare la sua azione a tali principi: realizzare programmi ritenuti essenziali sulla base di finanziamenti certi in un arco di tempo non superiore al triennio. E' in preparazione in proposito una circolare diretta alle strutture centrali e ai Provveditorati del Ministero dei lavori pubblici in cui si fissano appunto come obbligatorie queste linee operative.

b) il finanziamento della progettazione e la responsabilita' dei progettisti

E' ovviamente assai auspicabile che la Pubblica Amministrazione acquisti la massima possibile capacita' nella gestione dei progetti, la cui corretta redazione e' la base di qualunque forma di efficienza e di efficacia della spesa pubblica del settore.

Non e' pero' pensabile, come ho già detto, che le amministrazioni pubbliche tentino di gestire in proprio anche la progettazione.

Occorre quindi migliorare l'organizzazione degli uffici in modo che si possa arrivare ad un'articolazione di compiti che assegni ad essi il ruolo di individuare gli obiettivi della progettazione e di controllarne la qualità, e che invece assegni a professionisti esterni il ruolo di confrontarsi con le soluzioni, spesso specialistiche, che l'attuale cultura del settore impone.

Ciò esige anzitutto un adeguato canale di finanziamento per l'attività di progettazione.

Per questo occorrerà concordare con il Ministero del Tesoro un criterio di formazione dei capitoli di bilancio per il finanziamento di Opere pubbliche che preveda una disponibilità finanziaria relativa a questa specifica attività.

E' necessario inoltre, che i professionisti singoli o le società di progettazione (di cui si prevede l'operato nel decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406) assumano precise responsabilità.

Per questo è necessario definire il parametro rispetto a cui la responsabilità può essere definita e accertata. L'ipotesi più plausibile è quella di commisurarla all'esigenza di varianti dovute a inesequibilità del progetto. Nel caso che questa inesequibilità possa essere provata e che si debba ricorrere a varianti per importi al di sopra di una certa percentuale sul valore dell'opera a base d'asta, la responsabilità del progettista può essere sancita in due direzioni, contemporaneamente perseguibili.

La prima prevede l'intervento di una polizza assicurativa che copra l'amministrazione pubblica dal rischio dei maggiori oneri che questa dovrà sostenere; la

seconda può essere l'esclusione della società o del professionista dalle commesse pubbliche di progetti per un certo periodo di tempo.

E' poi indispensabile che la responsabilità del progettista si traduca anche nell'affidamento della direzione dei lavori, nonché nell'azione di supporto alle operazioni di collaudo.

Quando si è seguita questa strada - l'esperienza lo dimostra - si è ridotta, quasi completamente, la necessità di varianti con un notevole vantaggio in termini di costi e di tempi di realizzazione.

c) Le modalità di affidamento dei lavori

Come si è già detto, con la predisposizione di progetti più adeguati, anche i problemi relativi alla modalità di affidamento dei lavori vengono in gran parte superati: sulla base di essi è infatti possibile individuare il contraente con procedure rigorose ed oggettive che assicurino insieme la par condicio per i privati e la soluzione più conveniente per l'amministrazione.

Anche per questo aspetto, dunque, come per il precedente, saranno necessari adeguati interventi legislativi nell'ambito di una legge quadro che abbia chiare le prospettive e gli indirizzi e sia quindi in grado di definire precise linee operative valide per tutte le stazioni appaltanti.

A tal fine sto procedendo a costituire un'apposita commissione di studio composta da esperti particolarmente qualificati nel settore e presieduta da un alto magistrato amministrativo che, facendo anche tesoro delle proposte della precedente legislatura, metta a punto in tempi brevissimi un completo progetto di riforma. Su tale progetto potrebbe essere altresì acquisito il parere del CNEL che potrebbe garantire quella adesione delle forze sociali in grado di supportare il varo della riforma in tempi rapidi.

E' stato anche avviato un confronto, con particolare riferimento alle esperienze europee e nord-americane, sulle reali modalità operative di affidamento e gestione delle opere pubbliche.

Ciò non esclude, peraltro, che alcune iniziative sono possibili sin da ora: è mio intendimento, infatti, limitare drasticamente, con la circolare cui ho già fatto riferimento il ricorso alla trattativa privata, che dovrà essere di volta in volta autorizzato sotto la stretta responsabilità ministeriale previo parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Sono altresì convinto che tale indirizzo farà sentire i suoi effetti su tutte le altre stazioni appaltanti che comunque - non si dimentichi - possono pur sempre utilizzare, a tale fine, il Consiglio Superiore quale supremo organo consultivo tecnico dello Stato.

Quanto all'affidamento in concessione, l'istituto sarà ricondotto alla sua area naturale: quella dei grandi progetti sperimentali (a parte, ovviamente, la concessione di esecuzione e gestione, di cui si dirà in seguito).

Il ricorso ad esso sarà possibile, comunque, soltanto con il metodo delle chiavi in mano: il concessionario progettista si assuma tutti gli oneri e le responsabilità derivanti dalla realizzazione dell'opera una volta determinati i costi, i contenuti e le necessità dell'obiettivo dell'Amministrazione.

Un giudizio positivo, in questa sede, non può non essere dato sul decreto-legge n. 333 sul risanamento della finanza pubblica lì dove si blocca il meccanismo della revisione prezzi.

d) La trasparenza e l'osservatorio delle OO.PP.

Ma al di là dei dati normativi e formale va sottolineato che il problema cruciale sta nell'indurre comportamenti amministrativi ed economici strettamente coerenti anche allo spirito delle leggi. Da qui l'esigenza di sottoporre ad un "controllo sociale" tutte le fasi attraverso cui si arriva alla produzione di un'opera pubblica, cominciando dalle più importanti per finire a quelle di stretto interesse locale.

E' dunque improcrastinabile la costituzione di un **osservatorio nazionale delle opere pubbliche** che raccolga e pubblichi sistematicamente i dati relativi alla formazione dei programmi di spesa, alle gare che saranno indette, alle modalita' e prezzi di affidamento dei lavori, alle imprese aggiudicatarie ed esecutrici, alle fasi di avanzamento dei lavori, le eventuali varianti, i risultati dei collaudi, l'avvio delle fasi gestionali.

L'osservatorio deve essere anche la sede attraverso cui pubblicizzare le forme e gli strumenti per l'attuazione della legge n.142/90 in merito alla trasparenza degli atti e delle procedure amministrative relative agli appalti e alla responsabilita' dei funzionari.

E' importante che questo osservatorio sia uno strumento attivo, continuamente aggiornato e costituire una sede permanente dove individuare problemi e proporre soluzioni.

L'osservatorio potrà cominciare a funzionare partendo dalle opere finanziate da capitoli di spesa del Ministero LL.PP.e per questa parte non necessita di interventi legislativi, essendo sufficienti indirizzi chiari e un adeguato impegno organizzativo. Ma esso dovrà essere esteso a tutta la spesa pubblica del settore relativa alle regioni, alle province, ai comuni e agli altri enti territoriali titolari di finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine non si mancherà di avanzare al più presto le necessarie proposte legislative nell'ambito della più volte accennata riforma del settore.

In questa sede, una particolare attenzione sarà posta alla realizzazione di un prezzario aggiornato nei contenuti e in grado di dare una base omogenea nella determinazione dei costi posti a base delle opere pubbliche da appaltare.

e) la responsabilita' delle imprese

Gia' oggi le imprese sono chiamate a corrispondere al momento della sottoscrizione del contratto una fideiussione sull'importo dei lavori pari al 5%. Un importo che non e' tale da scoraggiare quelle imprese che assumono la responsabilita' dei lavori senza averne l'effettiva capacita' tecnica e organizzativa e si trovino quindi a essere inadempienti.

Nello stesso mondo imprenditoriale viene oggi riconosciuta la necessita' di porre un argine contro le imprese incapaci o che affrontino con scarso senso di professionalita' i problemi organizzativi e i conseguenti investimenti che la realizzazione delle opere comporta, anche quando le loro iscrizioni all'Albo Nazionale dei Costruttori corrispondano alle prescrizioni previste nei bandi di gara.

Il Ministero, oltre a imporsi una attenzione crescente nella decisione di nuove iscrizioni all'Albo e soprattutto nel governare i criteri che regolano la permanenza delle imprese all'Albo nelle categorie e per gli importi ad esse riconosciute, si adopera perche' la fideiussione richiesta alle imprese possa passare dall'attuale 5% ad una dimensione non inferiore al 30%, ovvero ad una sua sostituzione con piu' moderne forme assicurative.

Anche per questo aspetto, dunque, si impone in tempi brevi una duplice iniziativa: di indirizzo, per il Ministero, e di proposta legislativa per le altre stazioni appaltanti.

4. Il finanziamento privato delle Opere Pubbliche

E' concetto ampiamente diffuso che le risorse che possono affluire al settore delle opere pubbliche da parte della pubblica finanza non potranno tenere il passo con l'evoluzione dei bisogni e con le necessita' imposte dalla concorrenza tra sistemi- paesi.

La natura dei nuovi bisogni, in generale, non è piu' di tipo primario ed essenziale, ma si orienta a una domanda di servizi ad alto contenuto economico.

Questo comporta da parte degli utenti, una disponibilità a pagare prezzi compatibili con l'equilibrio economico di gestione degli erogatori di servizi, e quindi rende maggiormente possibile sia pure in misura variabile, una compartecipazione nella realizzazione di opere di pubblica utilita' da parte del capitale privato che potrà operare anche in vista di proventi derivanti dall'investimento e dall'esercizio. Il nostro paese è assai indietro rispetto all'uso che di questa possibilità si fa in altri paesi della CEE. Il motivo sta da una parte in una debolezza finanziaria strutturale del nostro sistema economico, ma in piu' ampia misura deriva dalla difficoltà di impostare contratti con la pubblica amministrazione. Quest'ultima, infatti, in molti casi, non è in grado di negoziare con chiarezza gli obblighi per gli operatori ma anche le garanzie che questi possono attendersi circa la remunerazione dei loro investimenti.

Il problema è dunque quello di fissare le regole e le garanzie in base alle quali l'operatore possa essere certo dei rientri gestionali e possa prima ancora avere certezza rispetto alle procedure e ai tempi con cui arrivare alla stipula dei contratti di concessione.

E a sua volta l'Amministrazione abbia la garanzia della correttezza della professionalità della collaborazione imprenditoriale.

5) La politica della casa

Il Ministero, tramite il Comitato per l'Edilizia Residenziale, sovrintende alla politica della casa, anche se questo suo compito, viene condizionato dalla articolata serie di competenze di altre amministrazioni ed è quindi la risultante di politiche economiche più generali.

Il dato di fondo da cui occorre partire è quello della assoluta unitarietà di tutti i profili che concorrono alla formulazione di una politica della casa. Non è pensabile gestire il problema dell'equo canone separatamente da quello dell'edilizia residenziale pubblica, poiché l'uno e l'altro sono espressioni di un mercato che è profondamente unitario, di tal che l'intervento in un comparto si riflette inevitabilmente nell'altro.

Orbene l'indirizzo di fondo, come si desume dal discorso programmatico del Presidente del Consiglio e dal recente decreto-legge in materia economica, è il ricorso al mercato o meglio al ripristino di un vero mercato con l'abolizione di quella forma di intervento autoritario che, giustificabile e sostenibile nel breve-medio periodo, diviene insopportabile per un'economia avanzata nel lungo termine, perché causa di gravi distorsioni degli equilibri economici di fondo. La linea lungo la quale si intende muovere il Ministero dunque è quella della progressiva soppressione dell'equo canone, progressiva ma rapida, poiché è già molto tempo che la questione è all'ordine del giorno.

Soppressione dell'equo canone non significa tuttavia rinuncia dell'indispensabile tutela delle categorie più deboli. Si allude in particolare alla costituzione del così detto fondo sociale. E' questa infatti, come dimostra l'esperienza degli altri paesi europei, la condizione ineliminabile per coniugare il mercato con la giustizia sociale e quindi per garantire quel consenso generalizzato che una così radicale riforma esige.

Non va sottovalutato, ovviamente, il problema finanziario che la soluzione comporta: le risorse per una politica pubblica della casa a favore delle classi meno abbienti non può far carico, almeno nell'attuale situazione, ai fondi di bilancio statali, e dunque si impone il ricorso ai contributi Gescal che finora sono stati la principale risorsa di intervento. E' necessario che i fondi vengano stabilmente attribuiti al settore, definendo però regole che permettano di non snaturare l'origine di queste risorse che proviene dal costo del lavoro dipendente. E' perciò necessario che le decisioni di spesa relative siano effettuate in base ad un più ampio apporto delle parti sociali, sindacali e datoriali, che dovrebbero avere peso determinante negli organi deputati alla definizione di questa politica di settore.

L'altro fronte dell'intervento pubblico rimane quello dell'edilizia pubblica. Si dovrà tuttavia superare la logica fin qui seguita per concentrarsi soprattutto sulle due nuove direttrici imposte all'iniziativa pubblica in questo settore: il sostegno della domanda debole e marginale e la riqualificazione delle città.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, quello del sostegno della domanda debole e marginale, si deve rilevare come il mercato, da una parte, e l'edilizia pubblica fin qui realizzata sono riusciti a produrre una forte offerta di alloggi per le categorie meno abbienti ma non sono riusciti ad affrontare e risolvere i problemi abitativi di talune categorie sociali per le quali tradizionali strumenti di intervento non sono adatti. Si farà l'esempio per le abitazioni per gli immigrati per i quali occorre studiare forme di alloggio adatte a un primo adattamento al paese ospite, e quindi caratterizzate da una forte propensione alla mobilità ed alla gestione collettiva. La domanda degli anziani, invece, necessita di specifiche tipologie edilizie che dotino le abitazioni di particolari servizi collettivi e di un rapporto facilitato con il sistema dei servizi sociali. Le abitazioni per i tossicodipendenti devono tener

conto delle necessità di questi ultimi di vivere l'alloggio nel contesto di comunità terapeutiche in grado di sostenere le necessarie pratiche di disintossicazione.

Occorre insomma uscire dall'intervento generico e indifferenziato per proporre un'offerta nuova nelle tipologie progettuali, nei rapporti con la città e anche nelle procedure di selezione dei destinatari.

Per realizzare queste nuove politiche si può certo far tesoro dell'esperienza che alcune regioni, e in particolare alcuni **Istituti Autonomi per le case popolari**, hanno cominciato a realizzare.

Ma le nuove politiche non si collocano certamente nel quadro operativo e istituzionale degli attuali IACP per i quali bisognerà portare al compimento finale il disegno di riforma decaduto con la precedente legislatura.

Secondo quel disegno di legge gli Istituti dovranno assumere il ruolo di vere e proprie agenzie per la casa, capaci di operare sul mercato, con risorse liberamente reperite, e avviare forme di gestione del patrimonio che permettano di esigere un equilibrio gestionale da queste strutture che sicuramente hanno acquistato una professionalità che ora dovranno investire, come già in qualche caso sta avvenendo, in campi diversi da quelli della produzione e della gestione dell'edilizia sovvenzionata.

La seconda linea di intervento è quella di promuovere i più ampi interventi di riqualificazione e di rifunzionalizzazione delle città.

Gran parte dei fabbisogni abitativi derivano oggi dalla cattiva qualità delle città prima ancora che dalla insufficienza delle abitazioni. Le stesse parti della città realizzate con fondi pubblici sono spesso esse stesse di qualità urbana scadente.

E' necessario allora considerare che la domanda prevalente espressa oggi dalle famiglie e' una domanda di miglioramento della condizione abitativa e che spesso questo miglioramento si riferisce proprio alla qualita' dell'insieme in cui l'edificio e' collocato e alla disponibilita' di servizi pubblici e privati che in questo insieme e' possibile trovare.

Il progetto integrato definito dall'art. 16 della legge 179/92 dovrebbe servire in questa direzione. Il lavoro da compiere e' pero' tanto. Bisogna innovare la cultura progettuale e soprattutto occorre individuare bene le forme in cui i finanziamenti pubblici, certamente insufficienti, potranno trovare un piu' sostanzioso complemento negli investimenti privati, che hanno sempre trovato nei manufatti edilizi urbani un campo di applicazione privilegiato.

Per questi motivi e' da considerare con grande attenzione la sperimentazione di **programmi integrati ad alta partecipazione di risorse private** che il Ministero sta estendendo ai sensi dell'art. 18 della legge 203/91, dove all'interno di un quadro legislativo che si propone di facilitare il problema dell'alloggio per i dipendenti pubblici posti in mobilita' per le esigenze della lotta alla criminalita' organizzata, si e' pure individuato il metodo di pretendere alti livelli di qualita' urbana vincolati ad investimenti "di mercato" di operatori pubblici e privati.

6. La politica urbanistica

Già da molti anni i principali paesi europei hanno individuato nelle leggi che regolamentano l'attività urbanistica ed edilizia e quindi nel regime dei suoli un momento fondamentale di impegno istituzionale .

Gran parte delle nazioni europee hanno dovuto affrontare problemi di risistemazione e protezione del territorio, quali la gestione delle aree metropolitane, gli

effetti della deindustrializzazione, il controllo dei fenomeni derivanti dall'inquinamento con particolare riferimento al ciclo delle acque e, non ultimo, l'abusivismo edilizio.

Molti paesi si sono dati uno strumento per l'organizzazione dei testi di leggi, un codice dell'urbanistica e dell'edilizia di cui forse anche noi dovremmo dotarci.

Tra i problemi comuni vi è quello del coordinamento dei diversi livelli della pianificazione la cui contraddittorietà ha spesso creato problemi ed inefficienze. Tra le soluzioni più interessanti va certamente ricompresa quella adottata già da anni in Germania e che consiste in una estrema semplificazione degli strumenti risolvendosi sostanzialmente nel piano preparatorio (Flachennutzungsplan) e nel piano attuativo (Bebauungsplan); il primo "interno" all'amministrazione e il secondo con effetti sui terzi.

L'Inghilterra ha separato i piani di indirizzo da quelli attuativi prescrivendo anche rigide differenze negli elaborati che li compongono. Sono tutte sperimentazioni di metodi e di procedure poco conosciute e studiate in Italia e su cui il Ministero dovrà acquisire una maggiore conoscenza ed una sistematica informazione.

Nello stesso modo è opportuno acquisire una maggiore conoscenza degli strumenti attraverso cui i maggiori paesi europei cercano di incentivare il capitale privato ad intervenire nei processi di trasformazione del territorio ed in particolare di riqualificazione delle città. Strumenti quali le "Enterprises zones" inglesi o le francesi "Z.A.C." andrebbero studiati anche in considerazione del fatto che di essi esistono già importanti applicazioni che ne hanno messo in luce pregi e difetti alla prova dei fatti.

Il Ministero, recuperando il tempo perduto, deve intervenire e pronunciarsi su questi temi ed in questo può diventare un canale di trasmissione di esperienze e di cultura europea.

Per quanto riguarda la situazione delle aree urbane e i problemi che esse comportano nel nostro Paese, è ormai dal lontano 1977 che lo Stato in questo settore è sostanzialmente latitante: non si è saputo sostituire alla gestione operativa e diretta precedentemente svolta una reale azione di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni e degli enti locali. E' quindi urgente definire con legge nazionale l'ambito dei vari piani urbanistici fin qui prodotti al di fuori di una logica complessiva. Non è detto che ciò significhi imporre una gerarchia ai piani ma è comunque indispensabile che siano chiari gli obiettivi che i piani debbono perseguire, i rapporti con le altre tipologie dei piani, la natura dei vincoli che queste possono imporre.

Nell'ambito della politica urbanistica esistono in particolare una piu' organica soluzione tutti i problemi relativi alle competenze degli enti locali in materia di trasformazioni del territorio.

La legge 142/79 ha avviato un processo di innovazione in questo senso, prevedendo, tra l'altro, alcune forme istituzionali originali come la "provincia metropolitana".

E' ovvio tuttavia che le esigenze di coordinamento e di integrazione degli interventi nelle aree metropolitane non possano essere affrontati con la faticosa gestione di "Accordi di programma".

Bisognere' quindi trovare, d'intesa con il Ministero per i problemi delle aree urbane, strumenti piu' incisivi per avviare una riforma istituzionale dei poteri locali sul territorio. Nello stesso contesto puo' essere affrontato il problema della competenza degli enti locali nella programmazione e gestione di investimenti in opere pubbliche di grandi dimensioni e valore.

La stessa legge 142 indicava nella provincia il centro di coordinamento e di responsabilita' per gli interventi di interesse strettamente sovracomunale ma il processo di emancipazione e di sviluppo delle competenze delle province stenta ad emergere.

Ma in tale prospettiva di ampio respiro non va sottovalutata l'urgenza di un problema apparentemente secondario, e in realta' rilevantissimo anche, ma non solo, per i suoi riflessi economici: quello del regime dei suoli.

La questione, rimasta aperta fin dai tempi della legge 10 del 1978 e delle successive pronunce della Corte Costituzionale, e' ancora quella di come debba essere concepito un meccanismo di valutazione che, presupponendo il diritto dei proprietari ad edificare, preveda un equo indennizzo per i suoli espropriati per pubblica utilita'.

E' una questione - come si e' detto - di importanza nodale rispetto ai principi dell'ordinamento e che deve essere risolta dal Parlamento con il piu' elevato consenso possibile. Nella trascorsa legislatura il tema era gia' all'attenzione delle Camere ed e' bene che il provvedimento riprenda rapidamente il suo iter.

Va pero' sottolineato che il lungo periodo di tempo trascorso ha fatto si che si accumulasse una enorme quantita' di procedure d'esproprio che non hanno ancora trovato un esito, consensuale o giudiziale.

La situazione d'incertezza frena inoltre gli enti locali dalla loro ordinaria attivita' espropriativa con conseguenze negative e ne risentono tutti i settori di investimento edilizio per pubblica utilita' a cominciare dalla realizzazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare.

E' allora necessario, se l'iter di approvazione di una legge organica sul regime dei suoli tardasse a venire, predisporre un provvedimento urgente che serva a regolare l'entita' dell'indennizzo per le procedure pendenti e in

genere, per gli espropri da effettuarsi prima dell'approvazione della normativa a regime, nel provvedimento che potrebbe essere basato sui criteri della cosiddetta "legge per il risanamento della città di Napoli" del 1885 opportunamente rivisitata.

7) La difesa del suolo

Un settore in cui molto è stato già fatto, grazie alla fattiva collaborazione fra Governo e Parlamento, è quello della gestione delle acque pubbliche.

La legge 183/69 sulla difesa del suolo affida al Ministero dei Lavori Pubblici il compito di gestire una politica attiva di intervento e di tutela dei bacini idrografici. La riforma è esemplare sotto molti punti di vista ma in particolare stabilisce il principio che la programmazione degli interventi di difesa del suolo debba avvenire in termini unitari, a prescindere dalle competenze operative all'interno di una nuova definizione territoriale che è il bacino idrografico".

La legge è in buona parte già avviata: si è arrivati a definire il finanziamento dei primi interventi urgenti e ad impostare i primi adempimenti che dovranno portare alla redazione dei piani di bacino.

Il problema prioritario è ora quello di ripristinare un quadro di certezze circa i flussi di risorse finanziarie da destinare a supporto dell'azione nel settore della difesa del suolo. Infatti, l'attività di pianificazione e di programmazione, svolta a livello di bacino idrografico, ritrova le sue caratteristiche di coerenza, efficacia e riscontro economico solo se è assicurato un costante impegno finanziario. In mancanza di tali requisiti, si ritorna alla tradizionale esecuzione di interventi a se stanti che nella maggior parte dei casi risolvono problemi solo in via temporanea.

Per consentire l'avvio immediato dei nuovi programmi di spesa a partire dal prossimo anno finanziario, sarebbe opportuno che il rifinanziamento, anziché essere disposto,

come in precedenza, mediante un apposito accantonamento di fondo globale (tab. B allegata alla legge finanziaria), fosse automaticamente quantificato in un'apposita voce di stanziamento da includere nella tabella C, allegata alla stessa legge, senza necessita' di approvazione di un disegno di legge "ad hoc".

Tale soluzione eviterebbe il rischio, piu' volte registrato negli ultimi anni, di esporre l'accantonamento di fondo speciale per la difesa del suolo a continui prelievi per effetto di decreti legge, nelle more dell'approvazione del disegno di legge.

Non e' necessario che io ricordi in questa sede, che ha avuto un ruolo cosi' fondamentale nel rilancio del settore, come le risorse destinate alla difesa del suolo debbano anche essere concepite come risparmi rispetto agli inevitabili maggiori costi che la collettivita' nazionale regolarmente si assume in occasione dei disastri ambientali che assai spesso funestano il nostro Paese.

8. Il ruolo dell'ANAS nella politica dei trasporti.

Gia' la legge n. 531 del 1982 aveva individuato il nodo centrale della politica dei trasporti nella necessita' di una programmazione unitaria degli interventi in tutti i settori.

Bisogna riconoscere che cio' non e' avvenuto e che permane tuttora una ingiustificata autonomia della gestione programmatica delle politiche dei trasporti ferroviari, marittimi e stradali. In futuro cio' dovra' essere evitato e l'ANAS, in particolare, dovra' muoversi come parte di un tutt'uno organico con le altre strutture di settore in una logica di coordinamento nell'ambito del C.I.P.E.T..

In questo rigoroso quadro programmatico, all'Azienda spetta un compito fondamentale, che e' quello di favorire la realizzazione dei centri di scambio intermodale, di rafforzare e differenziare le grandi arterie riservate al trasporto su gomma e di completare la vasta e complessa rete delle strade statali che innervano il territorio.

Ne' va dimenticata l'importanza vitale di curare e valorizzare l'immenso patrimonio esistente, impostando una piu' moderna politica della manutenzione programmata. Ciò significa in particolare che gli interventi manutentivi non siano sempre e solamente successivi alla perdita di funzionalità delle strade, ma che si pongano in essere sistemi di monitoraggio e tecnologie specifiche che permettano di anticipare i danneggiamenti e i costi ben piu' elevati ad essi connessi.

In questo ambito va rivista l'attuale organizzazione manutentoria dell'ANAS, basata su squadre di cantonieri e operai che operano su un determinato tronco di strada riunite in nuclei e centri dotati di mezzi e macchine operatrici.

I risultati di tale organizzazione, per motivi che sarebbe troppo lungo elencare - tra i quali non ultimo una distribuzione non uniforme sul territorio - , non sembrano soddisfacenti.

Sembrerebbe più opportuno organizzare la manutenzione passando attraverso l'appalto generalizzato degli interventi manutentori, con l'utilizzo delle piccole e medie imprese così ampiamente presenti e diffuse sul territorio nazionale.

Il personale di esercizio dell'ANAS potrebbe essere più opportunamente utilizzato per un servizio continuo e costante di sorveglianza della rete stradale, organizzato in modo da rilevare immediatamente qualsiasi anomalia delle infrastrutture viarie, attivando in tempo reale gli interventi necessari a mezzo delle imprese appaltatrici.

Non mi soffermo, infine, sulle esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa vuoi nella fase di programmazione, vuoi in quella di esecuzione delle opere.

Difatti, sebbene il problema abbia assunto in questo settore rilevanza particolare, non fosse altro per l'entità dei finanziamenti di cui fruisce, esso tuttavia non si presenta in termini diversi rispetto a quanto in via generale ho già avuto modo di osservare.

Anche qui, dunque, ad una rigorosa programmazione, opportunamente concordata, dovrà far seguito una accurata progettazione sulla cui base poter procedere alla effettuazione di gare ispirate ai principi della correttezza e della trasparenza.

Di specifico, per quel che riguarda le opere stradali, vi è essenzialmente il problema della numerosità della partecipazione alle gare, problema che è il riflesso di una straordinaria capacità imprenditoriale che caratterizza il settore e che ha reso possibile all'Italia di operare sui mercati di tutto il mondo.

Assume, dunque, un rilievo particolare l'emanazione di una adeguata disciplina della cosiddetta "forcella" prevista dalla direttiva CEE e cioè la delimitazione della partecipazione ad un numero di imprese che vada da un minimo di cinque ad un massimo di **ventuno**.

La materia è già stata oggetto di uno schema di regolamento inviato all'esame del Consiglio di Stato, in ordine al quale sono preannunziate osservazioni di notevole rilievo: non si mancherà di prendere la più opportuna iniziativa per dare al problema una rapida e soddisfacente soluzione.

9. Le necessità di riorganizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici.

L'organizzazione del Ministero dei lavori pubblici è oggi più il residuo di competenze sottratte che non di un disegno di intervento rispetto ai problemi, che sono tanti e importanti su cui si chiede a questa amministrazione di intervenire.

Cio' su cui sara' necessario intervenire e' innanzitutto la settorializzazione di competenze che non permette di intervenire in modo attivo presso i soggetti piu' operativamente interessati o competenti. E' questo il motivo per cui l'art. 24 della legge 183 prevede che venga impostata una riorganizzazione funzionale dell'intera struttura del Ministero. Gli obiettivi di questa riforma non possono che andare nel senso di renderlo piu' incisivo rispetto al gran numero di compiti aperti che si e' cercato fin qui di delineare.

Bisognerà così in primo luogo accrescere la sua capacità di dialogo, di presenza e di proposta rispetto alle autonomie locali. Si ricorderà che in Francia e' frequentissimo il cofinanziamento dell'amministrazione centrale con le autonomie locali, regioni e dipartimenti.

La cooperazione finanziaria deve ovviamente essere l'ultimo passaggio di un meccanismo di coprogettazione tecnica ed economica che diventa il vero garante di un meccanismo di allocazione delle risorse equo e pianificato, ma e' anche un passaggio importante per dare al coordinamento centrale una funzione che vada al di la' della semplice supervisione.

L'organizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici deve inoltre essere orientata verso la costituzione di un centro di coordinamento informativo, attuando l'osservatorio delle opere pubbliche, ma anche andando al di la' fino a costituire un vero "sistema informativo delle trasformazioni territoriali".

Occorre dare al Ministero una maggiore capacità e modernità nell'esprimere consulenza e comunicazione sulle questioni di interesse vitale per l'attività degli enti locali e dell'intera collettività nazionale.

In estrema sintesi occorre fare del Ministero piu' di quanto non lo sia adesso una struttura, piu' che operativa, in grado di raccogliere le istanze che vengono dalle autonomie locali, di fornire contributi sostanziali nella programmazione delle opere piu' importanti, di essere

un centro di diffusione della cultura tecnica del settore e infine di assumere responsabilita' diretta di gestione di importanti programmi di infrastrutturazione del territorio, sviluppando le metodologie meno consolidate, prime tra tutte quelle che possano rompere l'attuale, anacronistica distinzione tra finanziamenti pubblici e finanziamenti privati per le opere di pubblica utilita'.