

8

**SEDUTA DI MARTEDÌ 22 SETTEMBRE 1992**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO**

**PIETRO FABRIS**

**INDI**

**DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,25.**

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

**Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e di rappresentanti delle regioni Lombardia e Calabria.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e di rappresentanti delle regioni Lombardia e Calabria.

Sono presenti a questa audizione il dottor Antonio Boccia, coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata, nonché l'ingegner Carmelo Di Mauro, funzionario dell'assessorato ai lavori pubblici della regione Lombardia.

Informo i colleghi che il presidente della regione Calabria, dottor Rhodio, arriverà con un lieve ritardo, mentre i rappresentanti della regione Sicilia hanno comunicato di non poter intervenire a questa seduta. Sono assenti, invece, i rappresentanti delle regioni Abruzzo e Puglia.

Prego il presidente Boccia di svolgere la sua relazione, alla quale faranno seguito le domande dei colleghi che interverranno.

**ANTONIO BOCCIA, Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della re-**

*gione Basilicata.* Ringrazio il presidente, nonché il Comitato, per aver invitato le regioni a questa audizione. Lo scorso 28 luglio abbiamo ricevuto tale invito assieme ad un questionario molto articolato e dettagliato a proposito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche. Da parte nostra, abbiamo attivato un gruppo di lavoro per redigere le risposte. Io stesso rappresento la Conferenza dei presidenti delle regioni, dal momento che ho la responsabilità della guida di questo settore. Consegnamo, pertanto, alla Commissione un documento che rappresenta un primo contributo ai lavori del Comitato. Voglio sottolineare che il questionario è alquanto complesso: pertanto, le regioni, avendolo ricevuto nei primi giorni di agosto, hanno incontrato qualche difficoltà nella sua compilazione.

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

**ANTONIO BOCCIA, Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata.** La regione Basilicata, dal canto suo, ha risposto puntualmente alle domande contenute nel questionario, per cui tali risposte rappresentano una sorta di *test* generale del punto di vista delle regioni.

A questo punto intendo svolgere alcune considerazioni poiché, per quanto riguarda il merito, il documento può essere considerato abbastanza completo. In primo luogo si è determinata una situazione alquanto difficile per le regioni, in rispondenza del fatto che la

competenza bipartita, indicata dall'articolo 117, finisce per registrare una legislazione caotica da parte del Parlamento nazionale (anche a seguito della emanazione di alcune leggi comunitarie) con la conseguente difficoltà di adeguamento pedissequo da parte delle regioni. Questa difficoltà è inevitabile perché la Corte costituzionale ha ormai sancito l'esistenza di tale contemporanea competenza. I problemi più rilevanti si sono però registrati nei rapporti con il Governo centrale in relazione alle leggi regionali, sulle quali si attiva una sorta di contrattazione con i funzionari dei diversi ministeri. Tra l'altro, in mancanza di una norma cornice che lasci un minimo di autonomia alle regioni sia pure in un quadro ben definito, è avvenuto che spesso siano passate leggi che presentano caratteri di particolarità e di peculiarità tali che indubbiamente non aiutano ad avere un quadro certo del problema sull'intero territorio regionale.

Tutto ciò porta la Conferenza dei presidenti a ritenere positiva la volontà del Parlamento di arrivare ad una legge di principi che metta ordine nella materia. A tale iniziativa concorreremo quindi con grande disponibilità, oltre che con il documento che consegneremo questa mattina, anche con successivi contributi che faremo pervenire al Comitato quando avremo raccolto tutti gli elaborati delle regioni in relazione al questionario che ci è stato inviato.

Nel merito delle questioni sottolineiamo la carenza della parte che riguarda le commissioni di gara, che rivestono particolare importanza anzitutto per assicurare la trasparenza della gestione della gara, quindi per garantire la certezza del rapporto costi-benefici e della validità progettuale ed infine per dirimere il contenzioso amministrativo, che è più fastidioso di quello penale perché talvolta blocca le opere per anni e costringe i tribunali amministrativi regionali a fare da sponda per interessi privati delle imprese.

L'elemento delle commissioni di gara andrebbe quindi maggiormente approfondito

soprattutto per i profili che ineriscono alla trasparenza. Le regioni hanno anche legiferato in materia: lascerò al Comitato una legge della regione Basilicata del luglio 1990 che disciplinava la materia della composizione delle commissioni di gara per assecondare le esigenze della rotazione fra i membri politici degli enti gestori delle opere programmate o finanziate dalla regione e il sorteggio delle presenze tecniche nell'ambito degli albi professionali, con riferimento perfino agli avvocati, per quanto riguarda la parte giuridico-amministrativa e di segreteria. Anche la regione Calabria ha presentato una proposta per l'istituzione di un magistrato per le gare ed altre regioni stanno assumendo provvedimenti di questo tipo.

Siccome dobbiamo adeguarci con leggi regionali alla normativa nazionale, questa è una materia che è tutta nel campo, per cui ci aspettiamo un interscambio di contributi, nel senso che, se il Comitato pervenisse ad un qualche orientamento, a noi farebbe piacere averne tempestivamente gli atti perché le leggi regionali sono quasi tutte in dirittura di arrivo.

Al di là del problema delle commissioni di gara, il questionario può essere considerato una fotografia reale delle problematiche esistenti e ad esso, sia pure in questo primo contributo, abbiamo risposto punto per punto non limitandoci ad esprimere opinioni ma formulando anche precise proposte. Lascio quindi al Comitato un documento che costituisce il nostro primo contributo, la puntuale risposta elaborata dalla regione Basilicata all'indagine conoscitiva e un paio di provvedimenti di legge che disciplinano la materia delle commissioni di gara, riservandomi di fornire ulteriori contributi appena possibile.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai colleghi che intendono chiedere chiarimenti sulle questioni affrontate dal presidente Boccia.

GIULIO FERRARINI. Leggerò con attenzione il documento che ci è stato consegnato perché credo che il contributo delle regioni alla nostra indagine conoscitiva sia estremamente importante.

Desidero porre due domande al presidente della regione Basilicata svolgendo preliminarmente una considerazione. Indubbiamente il problema di armonizzare la legislazione nei tre livelli, europeo, nazionale e regionale, è centrale nell'ambito del provvedimento legislativo che ci auguriamo di approvare rapidamente. Personalmente concordo assolutamente con quanto affermato dal presidente Boccia circa la necessità di riordinare la legislazione nazionale rispetto alle direttive europee; aggiungo, anzi, che si pone anche un problema di riordino della legislazione regionale rispetto a quella nazionale. D'altro canto la legislazione nazionale deve fornire indirizzi chiari e precisi.

Ribadisco quindi la necessità di una legge di principi che fissi le linee fondamentali a cui tutti debbono attenersi. Se, per esempio, si istituisce l'albo dei costruttori, è chiaro che esso debba essere nazionale, non regionale. È altrettanto vero, però, che vi sono specificità e particolarità, secondo il territorio, che devono essere diversamente disciplinate. È necessaria — ripeto — una legge di principi a cui tutti debbono conformarsi perché oggi si ha l'impressione che, in assenza di un indirizzo chiaro a livello nazionale, si determinino, a causa di interferenze a vario livello, situazioni difficili.

La prima questione che vorrei porre concerne l'eccessivo numero di stazioni appaltanti (circa 10-12 mila) esistenti in Italia, dal quale derivano problemi di controllo e di coordinamento. Le regioni hanno qualche idea precisa in merito? Ritengono ci possano essere strumenti in grado di ridurre il numero delle stazioni appaltanti, senza intaccare l'autonomia degli enti locali? A volte, infatti, ci troviamo di fronte a casi di piccole comunità montane o di piccoli comuni che appaltano per decine di miliardi, con

una serie di complicazioni facilmente immaginabili. È possibile, allora, pensare ad una sorta di accorpamento se non a livello regionale, almeno provinciale? Le regioni hanno riflettuto su questo aspetto?

La seconda questione che vorrei porre riguarda specificamente i bandi di gara e richiama le considerazioni del presidente Boccia in ordine al contenzioso con i tribunali amministrativi che, a mio parere, ha anche un'altra causa. Molti bandi di gara, purtroppo, non sono rispondenti alla normativa vigente, per cui sono illegittimi. La pubblica amministrazione non dispone di forme di autocontrollo per poter verificare se i bandi di gara siano o meno rispondenti alla legge; essa interviene, infatti, soltanto su denuncia al TAR da parte dell'impresa interessata che si ritenga lesa.

Sarebbe estremamente interessante ed utile ipotizzare forme di autocontrollo da parte della stessa pubblica amministrazione, nel senso di consentire verifiche del bando di gara da parte di qualche organo, come il Coreco, o una sorta di alta vigilanza che dovremmo pure prevedere all'interno della legge. In tal modo si potrà avere l'assoluta garanzia del controllo. È inutile, infatti, stabilire per legge modalità relative ai bandi se poi le amministrazioni non le rispettano, se le gare vanno avanti in questo modo e non si riesce, a causa dell'eccessivo numero di stazioni appaltanti, ad operare un controllo.

In questa situazione di grande disordine, vorrei sapere dalle regioni se ritengono possibile prevedere una sorta di controllo di legittimità nei confronti dei bandi di gara espletati.

FRANCESCO NERLI. Vorrei rivolgere al presidente Boccia una domanda in relazione ad alcune sue considerazioni introduttive. Premetto che ritengo fuori discussione una riforma dello Stato in senso federale al fine di consentire mag-

giore autonomia alle regioni; concordo, pertanto, sulla necessità di approvare una legge di principi che attivi l'iniziativa delle stesse regioni. Ma con quali margini e su quali materie? Ritengo senz'altro necessaria una legge che detti norme in maniera precisa ed incisiva per tutto il territorio nazionale, ma mio avviso non è pensabile che l'autonomia delle regioni in questa materia possa modificare gli elementi principali delle regole che si vanno a stabilire.

Per quali comparti del settore, presidente Boccia, nell'insieme delle norme necessarie, ritiene utile l'autonomia legislativa a livello regionale? Credo che una legge di principi abbia poi bisogno di un regolamento chiaro, dettagliato e al tempo stesso elastico. È ipotizzabile che un regolamento attuativo di una legge preveda la partecipazione non solo del ministero e del Parlamento ma anche delle regioni? È possibile che una delle sedi nelle quali si gioca il ruolo delle regioni possa essere anche quella della definizione di un regolamento, della sua attuazione e revisione in base a quanto disporrà la legge? Su quali aspetti può essere prevista l'autonomia regionale, stante la necessità di una normativa nazionale forte e sempre verificabile?

PIETRO FABRIS. Mi rammarico di non avere potuto leggere in anticipo le risposte delle regioni al questionario, in modo da formulare i quesiti tenendo conto della posizione che le regioni intendono assumere in ordine al problema oggetto dell'indagine. Mi riservo, comunque, di esaminare con attenzione quelle risposte.

L'onorevole Ferrarini ha già posto una delle domande che volevo rivolgere al presidente Boccia circa l'incredibile numero di enti appaltanti. Mi limiterò, pertanto, a porre sinteticamente un'altra questione. Abbiamo ascoltato una serie di enti, associazioni, rappresentanze che hanno espresso la loro opinione rispetto ai momenti in cui dovremmo intervenire legislativamente, che vanno dalla progettazione, alla gara di appalto, alla rego-

lamentazione, all'albo dei costruttori. Uno dei temi emersi è stato quello relativo allo sportello unico, al fine di evitare quegli innumerevoli passaggi (qualcuno dice 23, altri 37, altri ancora 14) che producono effetti deleteri sul piano dei rapporti tra istituzioni e tra enti appaltanti ed appaltatori, danneggiando soprattutto chi chiede la licenza edilizia.

Proprio in relazione ai tanti enti appaltanti ed alle numerose leggi vigenti, e considerato che le regioni hanno competenza primaria sul territorio, vorrei conoscere la posizione delle regioni in ordine alla regolamentazione di questo aspetto. In particolare, vorrei sapere se vi è una posizione favorevole, e come le regioni intendono possa essere in qualche modo attuata la regolamentazione, tenendo conto delle ampie e variegate competenze esistenti, al fine di garantire un momento unificante che, tutto sommato, si traduce in un risparmio di tempo.

ALDO SARTORI. Desidero innanzitutto sottolineare che queste audizioni dovrebbero servire al Comitato per ottenere i dati necessari per l'elaborazione di un progetto di legge in materia di appalti: per questi motivi sarebbe stato meglio che le regioni ci avessero aiutato a capire dove stanno i mali dal loro punto di vista, dal momento che anch'esse hanno avuto grosse responsabilità nell'ambito di « tangentopoli » o di vicende analoghe.

Il rappresentante delle regioni ha accennato al fatto che vengono indirizzati molti ricorsi al TAR: ebbene, vorrei sapere, in modo particolare, quali sono stati gli elementi che hanno causato questi ricorsi, proprio allo scopo di dare vita ad una normativa capace di superare questi problemi. Alcuni dubbi mi sono sorti quando il presidente Boccia ha fatto riferimento ad una legge di principio che rispetti le peculiarità di ciascuna regione: vorrei capire il senso di questa affermazione.

ENRICO TESTA. Sarei interessato a conoscere quali sono le strutture organiz-

zative di cui dispongono le regioni in questo settore; in altre parole, dai nostri ospiti gradirei sapere a chi fanno capo le responsabilità e quante persone lavorano in questo campo. In secondo luogo, uno dei punti su cui è stato posto l'accento riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche non solo di essere stazioni appaltanti, ma anche di svolgere una serie di funzioni, dalla progettazione ai controlli in corso d'opera: proprio a questo proposito, in base alla vostra esperienza, vorrei conoscere quale quota di lavori viene direttamente seguita dalle strutture pubbliche e quale quota viene affidata ad imprese esterne.

**PIO RAPAGNÀ.** Vorrei dire prima di ogni altra cosa che sono molto seccato per l'assenza dell'assessore della mia regione, l' Abruzzo. Signor presidente, la prego di voler far pervenire a tale assessore la mia personale protesta, dal momento che io stesso ho suggerito di inserire in questa audizione anche i rappresentanti di una regione del centro. Ora, mancando il rappresentante abruzzese ritengo che venga meno un osservatorio fondamentale assai utile per i nostri lavori. Tra l'altro in Abruzzo sono state compiute opere pubbliche di notevole importanza, con scarso controllo da parte della stessa regione. È per questi motivi che chiedo che l'assessore competente ed il presidente della regione Abruzzo vengano convocati per la prossima seduta, per poter essere ascoltati dal Comitato paritetico. Infatti, non considero sufficiente una relazione di carattere generale.

Signor presidente e signori rappresentanti delle regioni, io sono molto interessato a conoscere di quali strumenti dispongano l'assessore o il presidente della giunta per verificare o controllare i lavori pubblici realizzati nell'ambito della regione. Tanto per fare un esempio, chi decide se si debbano cementificare i fiumi? Chi sborsa il denaro? Chi esegue i controlli?

Se si realizzano dei megaparcheggi, come quello di Collemaggio a L'Aquila o come quello di Chieti, di quale strumento

dispone l'assessore regionale alle opere pubbliche per impedirli o espletare dei controlli? Sarei curioso di sapere proprio dall'assessore della mia regione come egli possa impedire che il territorio di cui egli dovrebbe essere il garante non subisca interventi esterni, per i quali la stessa regione non ha alcuna autonomia decisionale.

Nella mia regione, tanto per attenermi ad un esempio che conosco bene, vengono realizzate opere che restano incompiute, strade e superstrade inutili, parcheggi collocati in luoghi artistici: come non bastasse, alle interpellanze che chiedono spiegazioni su queste opere viene data risposta addirittura dopo cinque anni, cioè quando l'opera è già stata completata in maniera illegale.

Ripeto la mia domanda: di quali strumenti dispone un assessore regionale ai lavori pubblici? Inoltre, sarebbe interessante che lo stesso assessore – soprattutto se ha maturato una lunga esperienza nel settore – ci venisse a spiegare come sono andate le cose nella sua regione.

Il nostro scopo, come tutti sappiamo, è quello di redigere una normativa sugli appalti capace di evitare fenomeni di corruzione e di regolamentare i vari aspetti di questo campo: in proposito, non dobbiamo dimenticare che possono essere stazioni appaltanti anche i consorzi di bonifica, di sviluppo e perfino consorzi di sviluppo e comunità montane. Si tratta degli enti che dispongono delle cifre maggiori; solo in Abruzzo, vengono realizzate opere idrauliche per centinaia di miliardi che vengono gestiti da comunità montane o consorzi di bonifica, di sviluppo e perfino consorzi di sviluppo e comunità montane. Si tratta degli enti che dispongono delle cifre maggiori; solo in Abruzzo, vengono realizzate opere idrauliche per centinaia di miliardi che vengono gestiti da comunità montane o consorzi di bonifica. Dunque, un assessore od un presidente di giunta che redigono piani paesaggistici, che poi vengono posti nel nulla alla prima occasione, che pos-

sibilità hanno per evitare fenomeni negativi come quelli accaduti negli ultimi mesi ?

**PRESIDENTE.** Collega Rapagnà, penso che per i presenti sia difficile rispondere a domande concernenti una regione i cui rappresentanti non sono intervenuti.

**PIO RAPAGNÀ.** Penso che mi possa rispondere in generale sui criteri con i quali vengono esercitati questi controlli. In ogni caso, noi dobbiamo sapere dai responsabili delle amministrazioni locali come è possibile che non siano stati in grado di impedire scandali e scempi, quali ad esempio superstrade e viadotti mai ultimati. Se non comprendiamo questo, il Comitato non può svolgere con coscienza il proprio lavoro. Come abbiamo chiesto ai rappresentanti dell'ANAS e della SIP così chiediamo ai responsabili delle amministrazioni regionali come mai sotto i loro occhi ognuno abbia fatto quello che voleva, altrimenti non si sarebbero verificati gli scandali per i quali noi intendiamo intervenire. Porto anche degli esempi: ho parlato dei parcheggi, dei trasporti, delle discariche, oltre che delle università che fanno studi e ricerche con spese di centinaia di miliardi, ma posso citare anche le aree urbane, le opere della grande viabilità, delle transcollinari, le opere idrauliche, la cementificazione dei fiumi. È necessario, in sostanza, capire quali strumenti abbia una regione per impedire il dissesto del territorio sul quale esercita il controllo.

**GIROLAMO TRIPODI.** Vorrei premettere che il contributo dei rappresentanti delle regioni è determinante per la definizione del testo della legge che in materia di appalti dovrà essere elaborata, perché finora sono stati sovvertiti i principi della trasparenza e del rigore della spesa.

Sono peraltro sorpreso dell'assenza del presidente della regione Lombardia...

**ENRICO TESTA.** Non esiste più la giunta !

**GIROLAMO TRIPODI.** Sappiamo che una parte del consiglio regionale lombardo è incriminata...

**ENRICO TESTA.** Ben undici consiglieri sono in galera !

**GIROLAMO TRIPODI.** E undici sono tanti ! Ciò è avvenuto certamente perché si è abusato del denaro pubblico, ma anche perché con l'utilizzo di vecchie normative si è potuto instaurare un sistema di scambio tra offerte di lavoro e tangenti. Va dunque sottolineata l'insensibilità per l'argomento in discussione dimostrata dai responsabili della regione Lombardia, che pure è sconvolta dallo scandalo delle tangenti.

Quale contributo effettivo pensano di poter fornire le regioni per impedire che ciò che si è verificato finora (al nord per certi aspetti, al sud per altri aspetti connessi in qualche modo con il fenomeno della mafia) non si ripeta ?

Le regioni meridionali operano in una situazione alquanto speciale poiché, oltre a gestire l'ingente massa di risorse finanziarie proveniente dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno (essenzialmente la legge n. 64 del 1975, che sarà prorogata), hanno anche a disposizione gli imponenti finanziamenti costituiti dai fondi FIO e FERS, con i quali affidano appalti a società di ingegneria o a studi specializzati per realizzare opere per centinaia di miliardi. Vorrei intanto sapere come vengono scelte tali società.

Vorrei inoltre qualche chiarimento sul modo in cui viene esercitato il controllo sulle opere realizzate in base ad una parte delle normative previste dalla legge n. 64, in particolare quella relativa agli accordi di programma. Un accordo di programma, infatti, se dà la possibilità di sviluppo ad una determinata zona ha un senso, ma se viene fatto soltanto per la realizzazione di una grande opera ne ha molto meno. Presidente Boccia, lei pensa che questo sistema garantisca la trasparenza e il rigore nella gestione della spesa o invece contribuisca a realizzare forme di degenerazione ?

Quanto alla competenza regionale sulla distribuzione della spesa proveniente dalle tre fonti di finanziamento cui prima facevo riferimento, cioè la legge n. 64 e i fondi FIO e FERS, ci sono pressioni esercitate da società di ingegneria a livello nazionale per inserire progetti preconfezionati?

**PIO RAPAGNÀ.** Chiavi in mano?

**GIROLAMO TRIPODI.** Mi riferisco al caso di un progetto che in Calabria non è neanche passato per la regione: è arrivato il progetto da Roma, è stato recepito a Reggio Calabria, è stata stabilita una certa tangente, è tornato a Roma ed è stato finanziato.

Infine, ritengo che il documento presentato sia alquanto generico, e mi auguro venga in seguito completato. Non comprendo, per esempio, cosa si intenda con l'espressione «è indispensabile una legge di principi che lasci alle regioni un margine di autonomia». L'autonomia delle regioni è prevista dalla nostra Costituzione, bisogna poi stabilire cosa le regioni devono gestire.

In merito ad alcune domande poste nel questionario, vorrei sapere qual è il giudizio delle regioni sulle perizie di variante, e se le regioni ritengono valide le concessioni, l'appalto a trattativa privata o l'appalto concorso. Vorrei sapere se si ritiene che questi strumenti garantiscono trasparenza o se abbiano essi stessi determinato le conseguenze denunciate, quelle per le quali mentre alcuni pagano la stangata altri si sono arricchiti.

Non ho poi compreso, e vorrei mi venisse spiegato, la questione della reallizzazione attraverso l'offerta prezzi.

**PRESIDENTE.** Rivolgo un saluto al presidente della regione Calabria che, essendo giunto in ritardo, ascolterà nel corso della replica del presidente Boccia la serie di domande formulate, potendo comunque intervenire alla fine con note integrative.

**GIOVANNI DI BENEDETTO.** Ringrazio il presidente della regione Basilicata

per la sua introduzione che ritengo esaustiva dei temi oggetto della nostra indagine. Il collega che mi ha preceduto ha affermato che il documento che ci è stato consegnato appare generico; a me pare, al di là di una lettura rapida che ho potuto fare, che esso colga i punti essenziali, anche se per capitoli, delle scottanti questioni che ci troviamo ad affrontare. A tale proposito credo che proprio questa audizione costituisca un elemento fondamentale della nostra indagine, alla luce della dichiarata volontà di una maggiore autonomia delle regioni nella gestione del territorio, quindi delle opere pubbliche.

Desidero porre due domande fondamentali al presidente della regione Basilicata e ai rappresentanti delle regioni. Innanzitutto, riallacciandomi all'intervento dell'onorevole Ferrarini, ho la convinzione, al di là del momento difficile che il paese attraversa in tema di corruzione pubblica e di moralizzazione, che qualsiasi modifica possa essere apportata, di carattere reale o strumentale, nella regolamentazione degli appalti, qualora l'opera sia appaltata da un ente pubblico, ci sarà sempre qualcuno che, artificiosamente o realmente, esprimerà dubbi e sospetti sulla regolarità dell'esecuzione dell'appalto.

In genere rientra tra i compiti delle regioni e degli enti locali la programmazione dell'uso del territorio ed il controllo delle attività. Se arrivassimo a disgregare la parte programmatica da quella di gestione dell'appalto, affidando la stazione appaltante ad un ente strumentale esterno alla pubblica amministrazione, a qualsiasi livello, attraverso una regolamentazione ineccepibile, non ritengono le regioni si possa in definitiva fugare qualsiasi dubbio, o sospetto che dir si voglia, sulla gestione reale dell'appalto? È una domanda precisa che pongo alle regioni.

La seconda questione concerne le procedure di controllo. La mia esperienza mi induce ad affermare che spesso il costo finale di un'opera deriva dalla carenza di progettazione esecutiva, da varianti in corso d'opera, o dalla revisione prezzi, ma una parte fondamentale dell'aumento

dei costi è dovuto anche al defatigante iter dei nulla osta relativi all'opera. Spesso, infatti, si progetta un'opera da attuarsi nel corrente anno per la quale è previsto un certo costo, ma prima di ottenere il parere del magistrato alle acque, dell'autorità militare e, nel campo della grande viabilità, dell'ANAS, l'opera in termini di costi è abbondantemente superata. Allora, considerato che il rapporto dell'ANAS con le regioni è ormai integrato (la legge n. 531 del 1982 è strettamente collegata ad una programmazione integrata delle previsioni regionali con i piani triennali dell'ANAS), non mi pare sia fondamentale con il consiglio dell'ANAS possa essere rappresentativo dei vari enti chiamati ad esprimere un parere, e che un parere unico dell'ANAS debba essere assorbente di quelli dei singoli enti che bene o male sono chiamati ad esprimersi in merito. Non ritengono, le regioni, si possa definire un elemento fortemente riduttivo del defatigante iter temporale dei nulla osta per l'avvio dell'opera?

**PRESIDENTE.** Non essendoci altra richiesta di intervento pregherei il presidente Boccia di rispondere alle domande che gli sono state poste.

**PIO RAPAGNÀ.** Signor presidente, desidero sottolineare che se avessimo potuto leggere prima la relazione, probabilmente vi sarebbe stata qualche critica in meno.

**ANTONIO BOCCIA,** *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata.* È evidente che alla situazione di confusione, cui ho fatto cenno in premessa, bisogna aggiungere la considerazione che ogni regione ha una sua peculiarità. Pertanto, proprio in relazione alla conoscenza che ciascuno dei componenti la commissione ha della propria regione, credo non si debbano fornire risposte particolari rispetto ad un problema che, come mi pare di aver capito, è invece generale e concerne la necessità di riordinare la materia con una legge di

principi. A tale proposito, abbiamo valutato che forse sarebbe utile una legge delega, considerato che la materia è abbastanza complessa anche per le numerose circolari emanate in questo settore e per le procedure poste in essere dalle diverse amministrazioni centrali. È necessario, quindi, un momento di coordinamento non soltanto legislativo, ma anche delle prassi instaurate nelle diverse amministrazioni. Pur tenendo conto della diversità esistente tra le regioni, è evidente che intendiamo concorrere allo sforzo elaborativo al fine di offrire un contributo generale, non certo rispondente alle singole situazioni.

Ad alcune domande, anche per colmare le lacune presenti in questa prima stesura del documento, risponderemo in maniera puntuale con un documento aggiuntivo.

Mi preme, a questo punto, svolgere alcune osservazioni. Personalmente considero un grandissimo errore che il Parlamento nazionale e questo Comitato, sotto l'onda e la spinta delle deviazioni morali e penali che si possono registrare in questo settore, immaginino di dar vita ad una legislazione capace di curare esclusivamente questo aspetto del problema. È senz'altro importante, ma vi sono molte altre necessità, quale quella di dare efficienza ed efficacia all'azione della pubblica amministrazione.

Credo che in questa sede, in considerazione della materia di cui si occupa il Comitato, noi pubblici amministratori dovremmo preoccuparci, più che di fare i procuratori della Repubblica, di studiare una legge capace di fissare principi chiari che consentano ad una pubblica amministrazione (poi valuteremo forme, modi e procedure) di raggiungere il suo obiettivo (cioè quello di consegnare l'opera) in tempo congruo e di evitare quei guai di cui parlava anche il senatore Di Benedetto. Mi riferisco alla revisione dei prezzi, alla sospensione dei lavori, cioè a tutti quei momenti che non consentono di raggiungere gli scopi prefissati. Per un amministratore locale, lo ripeto, la fatica

più improba è proprio quella che riguarda la consegna dell'opera.

Ad una delle domande che in proposito mi sono state rivolte, posso rispondere che le regioni, nella quasi totalità, si servono dell'ex genio civile che svolge un lavoro sicuramente positivo. Per questi motivi, lo scopo principale di una legge di principio deve essere quello di fare in modo che venga conseguito l'obiettivo dell'opera: oggi, infatti, non riusciamo a realizzarle nei tempi previsti dai contratti. Non è solo una questione di controlli o di deviazioni, ma anche di una legislazione farragginosa, cosparsa di lacci e laccioli. Quando si fa riferimento alla legge n. 64 del 1974, ai fondi FIO, ai FERS, ai PIM ed ai plurifondo, è così evidente che il legislatore europeo o nazionale si è preoccupato soltanto delle deviazioni, introducendo numerosi passaggi e controlli, tanto che una amministrazione « sana » non riesce a cogliere né l'obiettivo della trasparenza né quello di consegnare l'opera.

In sostanza, questa legge di principi deve mirare a consentire all'ente attuatore di realizzare l'opera. Quando si legge che non vengono spese le risorse messe a disposizione per le aree non sviluppate, è necessario considerare questo aspetto da tutti e due i versanti: da quello che riguarda l'ente attuatore è necessario andare a verificare quali sono i reali motivi che hanno impedito di realizzare l'opera e di spendere il denaro.

Io credo che gli interventi che sono stati svolti dai parlamentari abbiano posto l'accento su tutti i problemi ed i guai che si incontrano nella realizzazione di un'opera pubblica. A questo punto si tratta di mettere ordine e di fornire una risposta a questi problemi: credo che questo sia l'interesse del paese. Sicuramente esistono degli accavallamenti: quando l'ANAS deve realizzare una strada, chiederà i pareri necessari, ma il momento della programmazione è completamente separato da quello della gestione. Nel documento che abbiamo presentato abbiamo sottolineato che questa rappresenta una delle deviazioni cui an-

che prima facevo riferimento. Se si mettono a disposizione delle risorse e poi vengono chiesti fondi al FIO, sovente l'opera che viene realizzata non è la stessa che il pubblico amministratore ha immaginato, ma è quella che l'imprenditore intelligente ha donato alla pubblica amministrazione per metterla in condizione di consegnarla. Si registra, in questo caso, una deviazione nella programmazione. Questi problemi vanno risolti – lo dico provocatoriamente – prendendo il capitolo di bilancio delle opere pubbliche ed intervenendo sia in senso orizzontale che in quello verticale: in senso orizzontale per la posta di stanziamento del bilancio ed in verticale per la regione di destinazione, attribuendo le somme dovute alle regioni con rapidità e consentendo la redazione di un adeguato programma.

Sapendo che quello che dico nella mia qualità di presidente di regione ha un certo valore, voglio ricordare che mi è accaduto di trovarmi di fronte ad imprenditori che mi hanno invitato a candidare un certo progetto, dandomi la sicurezza del finanziamento. Dunque, chiedo a voi – dovendo fare gli interessi anche economici della mia regione – come si possa trovare il coraggio e la forza d'animo di rinunciare a quel finanziamento perché l'opera non è del tutto positiva. In altre parole si finisce per assecondare questo tipo di atteggiamento. In questo consiste la confusione che vi è tra gestione delle risorse nazionali da parte dei ministri e quella delle risorse regionali che, in fondo, dipendono anch'esse dalle prime. L'ultima di queste « invenzioni » l'abbiamo subita anche noi. Certo, bisogna stare attenti a come si parla, perché – quando mi è accaduto di criticare qualche ministro – la mia regione è stata penalizzata per due o tre mesi. Ora che parlo a nome di tutte le regioni, non vorrei bloccare quel residuo di risorse che il Ministero del tesoro ci riserva.

L'intesa di programma che abbiamo sperimentato con il Ministero dell'ambiente funzionava perfettamente: le re-

gioni erano chiamate dal ministro, previa istruttoria tecnica e presentazione di progetti, poi interveniva un accordo di intesa sul progetto da realizzare, accompagnato dal finanziamento.

Lasciamo stare il fatto che dopo due anni non è arrivata una lira, però di fatto questa intesa di programma sostituiva una gara. Sono procedure che sono state introdotte nella legislazione nazionale e sulle quali occorre fare una riflessione.

**PRESIDENTE.** Perché sostituiva una gara ?

**ANTONIO BOCCIA,** *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata.* Perché di fatto nell'intesa intercorsa fra il ministro e me si è deciso quale progetto si doveva realizzare; quindi, il presentatore di quel progetto era colui che lo realizzava.

In sintesi, tengo a precisare che l'intesa di programma è uno strumento che è stato sperimentato e che occorre approfondire perché può essere un modo per uscire dalla grave situazione in cui ci troviamo. Ho detto però all'inizio che ormai tra Parlamento europeo, Parlamento nazionale e regioni si è creata una situazione a scala nella quale occorre mettere ordine.

Sul problema della stazione appaltante, segnalo che nella mia regione nei due anni nei quali sono stato presidente la giunta regionale non ha effettuato neanche una gara d'appalto perché è stata scelta la delega agli enti locali con l'affidamento della realizzazione delle opere agli enti strumentali.

Si dice che questa polverizzazione sul territorio e per enti determina pericoli. Per darvi una testimonianza e consentirvi di lavorare su dati di fatto, faccio presente che la mia è la regione del sud che ha speso di più proprio perché ha deciso di moltiplicare le stazioni appaltanti. È vero che sono aumentati i pericoli di deviazioni, ma è anche vero che con tale sistema è stato possibile mettere in cantiere le opere.

Il punto è questo: dobbiamo fare una legislazione che tenga conto delle deviazioni, perché siccome tutti dicono che siamo ladri lo siamo veramente e allora dobbiamo fare una legge tra ladri, oppure il nostro problema è di realizzare opere e di condurre avanti una buona e sana amministrazione, e dunque dobbiamo fare una legislazione per operare presto e bene tra persone perbene ?

A questo proposito pregherei il Comitato di evitare di mettere altri lacci e laccioli istituendo eccessive verifiche sull'operato dell'assessore; al contrario, occorre che l'amministrazione controlli bene la programmazione e si tolga di mezzo per consentire al privato di realizzare al più presto l'opera senza inviare continuamente funzionari a controllare quanti chiodi ha messo. Quando infatti, fra cinque anni, avremo delegato tutto all'alta burocrazia, cosa che anche noi sosteniamo, avremo soltanto trasferito le attenzioni dei giornalisti e dei magistrati dai politici ai burocrati ma non avremo risolto il problema, che per noi resta quello di consegnare l'opera. Lo sforzo andrebbe quindi compiuto non accrescendo il numero dei controlli ma effettuando controlli a monte e a valle su una gestione affidata a strutture tecniche.

Un altro nodo è costituito dal rapporto tra stazione appaltante e strutture tecniche. Per le regioni meridionali potremmo rapidamente sottolineare - come ho in più occasioni rilevato insieme con il presidente Rhodio - che l'Agenzia per il Mezzogiorno deve diventare l'ufficio tecnico delle regioni, perché c'è il problema di assicurare un supporto tecnico ed operativo a comuni di poche migliaia di abitanti che sono stati incaricati di appalti di decine di miliardi. Certo che poi si ricorre al TAR, ma il più delle volte per difetti di forma, per incompetenza o per mancanza di uffici tecnici; e anche questi sono problemi che dobbiamo mettere in cantiere.

Si deve fare in modo che il pubblico amministratore (in particolare gli enti strumentali o gli enti delegati) abbia un supporto tecnico, una stazione appaltante

unica alla quale rivolgersi come ad un organismo strumentale a disposizione di tutti per avere un bando puntuale? Qualche presidente di regione sosteneva che questa può essere la soluzione per fare presto e bene; tuttavia, se l'obiettivo è quello della trasparenza, occorre tener conto che in tal modo si verrebbe a concentrare nelle mani di pochi tecnici tutto il « pacchetto » di un'intera regione o di un intero Stato.

Una delle ragioni per le quali la Conferenza delle regioni ha salutato con favore l'istituzione di questo Comitato paritetico e la decisione di svolgere questa audizione sta nel fatto che ad esso è stato affidato un compito importantissimo, in una materia nella quale nessuno può immaginare di avere la verità. Se poi mettiamo da parte gli strumentalismi e le deviazioni, possiamo affermare che quello che vi è stato affidato è uno dei compiti principali di questa legislatura, di questo momento storico nella vita del nostro paese in cui ci si chiede di essere onesti ma anche estremamente efficienti.

FRANCESCO NERLI. Scusi se la interrompo, ma noi vorremmo capire qual è l'atteggiamento delle regioni e delle province (escluderei l'Agenzia per il Mezzogiorno per molte ragioni, tra le quali quella che tale strumento nel resto d'Italia non esiste) sul problema delle stazioni appaltanti pubbliche.

ANTONIO BOCCIA, *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata*. Mi pone una domanda alla quale dovrebbe rispondere lei.

FRANCESCO NERLI. Le chiedo cosa pensa al riguardo.

ANTONIO BOCCIA, *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata*. Io posso soltanto fornire un contributo.

Le regioni, attraverso le deleghe, possono sicuramente investire gli enti di

determinate funzioni. In particolare, la legge n. 142 ha delegato la programmazione alle province. I problemi inerenti alla programmazione, tuttavia, sono scissi da quelli di gestione: una provincia può programmare di realizzare determinate opere, ma bisogna verificare se la legge gli consente di utilizzare il genio civile della regione per il bando di gara. In questo momento la legge non lo consente.

FRANCESCO NERLI. Tralasciamo le leggi che devono ancora essere approvate.

ANTONIO BOCCIA, *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata*. Si tratta di una questione che abbiamo esaminato e di cui si è fatto cenno anche nel documento che vi abbiamo consegnato. Il punto è se la stazione appaltante, a dimensione regionale o provinciale, possa in positivo rappresentare un punto di riferimento certo e di qualità, correndo però determinati rischi.

Ho richiamato la legge n. 27 della regione Basilicata, e il disegno di legge che il presidente Rhodio e la giunta regionale della Calabria stanno predisponendo, perché abbiamo ipotizzato di risolvere la questione delle commissioni di gara togliendoci dalla cappa delle lottizzazioni. Credo che ormai non vi siano più dubbi sul fatto che la trasparenza nella gestione degli appalti e delle opere pubbliche si realizzi attraverso il momento fondamentale della commissione di gara. Ecco perché insistevo sulla necessità di una puntualizzazione ulteriore a tale proposito. Abbiamo ipotizzato il sorteggio tra tutti gli iscritti, nell'ambito degli albi degli ingegneri, degli architetti e, per la parte giuridico-amministrativa, degli avvocati. Ma come si fa per una struttura tecnica? Per le regioni meridionali, come ho sottolineato poc'anzi, potremmo utilizzare l'agenzia per il Mezzogiorno; ma se apriamo un dibattito su questo argomento, molti esprimeranno perplessità o riserve proprio su tale organismo.

Credo, allora, che il punto fondamentale sia quello di conciliare gli aspetti

della trasparenza con quelli dell'efficienza. Una struttura specializzata, una tecnostuttura al servizio del sindaco, del presidente di provincia o del presidente di regione, che prepari il bando di gara, può essere certamente utile, però bisogna porre molta attenzione sul versante della trasparenza.

In merito alle altre questioni sollevate, farò pervenire una nota scritta. Ringrazio il presidente ed i componenti la commissione per averci convocato e per l'utile scambio di informazioni che da questa audizione è derivato. Poiché ci troviamo in un certo qual modo al centro dell'attenzione, faremo senz'altro tesoro delle critiche che ci sono state rivolte.

**RHODIO GUIDO**, *Presidente della regione Calabria*. Mi scuso per essere arrivato in ritardo a causa di un contrattempo. Proprio il fatto di non essere stato presente dall'inizio mi impedisce di riprendere la tematica sinora sviluppata; mi riallacerò, pertanto, alle ultime considerazioni che ho ascoltato, che offrono anche a me elementi sufficienti per fornire un minimo di contributo a questo dibattito. In particolare, desidero richiamare le questioni sollevate dall'onorevole Tripodi, tralasciando e superando le esigenze di analisi della realtà calabrese. Oltre tutto l'onorevole Tripodi è stato per molto tempo un ottimo sindaco di un comune calabrese e potrà offrire elementi di giudizio diretti e personali.

Prendendo spunto dall'ultima domanda che è stata posta al presidente Boccia in ordine al tipo di contributo che può derivare dalle regioni, mi pare che nel documento presentato sia già contenuta una proposta. È ovvio che non possiamo in questa sede esaurire il ventaglio delle ipotesi di soluzione, ma credo dobbiamo recepire tutti, in uno spirito di reciproca collaborazione, gli elementi portanti attraverso i quali individuare gli strumenti necessari per pervenire a determinati obiettivi.

Per quanto riguarda la nostra collaborazione, nell'ambito del rapporto Stato-regioni, mi pare che necessariamente essa

debba prendere corpo attraverso due passaggi. Innanzitutto occorre sottolineare che la legislazione non è unilaterale, ma comporta una competenza bipartita nel senso che le leggi regionali devono inquadarsi nel rispetto assoluto di norme generali dello Stato e della Comunità europea. Accade spesso che anche gli spazi di iniziativa autonoma delle regioni devono ridursi per evitare contrapposizioni normative.

In secondo luogo, nell'affrontare il problema degli appalti occorre tener presente una considerazione numerica ben precisa. Abbiamo tutti sotto gli occhi i dati che ci ha offerto una settimana fa *Il Sole 24 ORE* dai quali emerge che gli appalti delle regioni e degli enti locali raggiungono appena il 40 per cento, a fronte del 60 per cento di quelli dello Stato e degli enti pubblici. Non vi è dubbio, quindi, che l'obiettivo non può essere unicamente puntato su quanto accade nelle provincie, nei comuni e nelle regioni. Affermo con piena cognizione di causa e piena responsabilità che, nel momento in cui si cerca di fare piazza pulita, le deviazioni emergono soprattutto a livello locale perché sono proprio queste realtà - e mi ricollego ad una riflessione del presidente Boccia - ad essere controllate direttamente dalle popolazioni. Una deviazione in una determinata città, provincia o comune emerge perché vi sono momenti dialettici *in loco* che anziché nasconderla la tirano fuori. Credo che nessuno possa pensare che le deviazioni siano soltanto in quel 40 per cento di appalti che appartengono agli enti locali, dal momento che per il restante 60 per cento esse non emergono mai. È questo uno dei primi problemi che dobbiamo risolvere.

La legislazione, allora, non può che riguardare i due momenti del rapporto Stato-regioni, perché lo Stato non è soltanto l'ANAS o l'ENEL, ma anche gli enti locali, e viceversa. Solo partendo da una legislazione combinata e bipartita - ripeto - si potrà trovare la soluzione.

Credo dobbiamo intenderci su alcuni concetti fondamentali al fine di sbloccare

alcuni nodi di fondo. Innanzitutto si pone il problema di predisporre progetti di buon livello, realmente finalizzati all'opera che si deve realizzare, quindi adeguatamente strutturati, affinché non vengano sottoposti, dopo un mese, alle varianti tecniche. Oltre che progetti di buon livello, sono necessari finanziamenti reali e non parziali; spesso, infatti, se vi è una variante in corso d'opera manca il finanziamento.

Si pone, inoltre, il problema del rapporto tra progetti e finanziamenti. Quanto ha affermato al riguardo il presidente Boccia si inserisce in una realtà che non è soltanto quella conosciuta dai presidenti delle regioni. Tutto ciò evidenzia che per il momento programmatico si deve compiere una scelta definitiva.

Comunque, poiché io e il collega Boccia siamo presidenti di due regioni meridionali, facciamo riferimento alla nostra esperienza, ma ciò non significa che in altre realtà non si verificano situazioni analoghe.

In generale, se la decisione di inserire una strada, un ponte, un viadotto, un tratto di ferrovia viene presa a Roma, i progetti arrivano sostanzialmente da Roma.

GIROLAMO TRIPODI. Il capolinea è qui!

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Onorevole Tripodi, credo di dire cose sulle quali lei certamente conviene, ma non possiamo essere ipocriti tra noi! Si tratta quindi di valutare il modo in cui si procede alla programmazione, chi la effettua realmente e come essa debba essere controllata.

Vorrei ricordare, a questo punto, un'esperienza personale risalente a circa 22 anni fa, quando ero sindaco di un piccolo comune. In quell'epoca scoppiò un'epidemia di colera a Napoli. Anche se il colera di Napoli non aveva nulla a che vedere con la Calabria, ricevetti una telefonata da un amico, parlamentare della mia regione, il quale mi disse che alla Camera si stava affermando, in rapporto alla

legge sul colera, l'orientamento per cui i finanziamenti dello Stato sarebbero stati a favore di tutti i progetti pronti ad una certa data e ad una determinata ora. Ciò significa che il Parlamento aveva recepito che in tutta Italia vi erano grandi progetti da finanziare attraverso il provvedimento sul colera. Si tratta di un fatto emblematico di una situazione ben precisa.

È noto, tra l'altro, ciò che spesso accade negli organismi di controllo dei comuni, anche se oggi, con l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, questo avviene molto meno. Ma quante volte i progetti, predisposti dai comuni nei tempi giusti per attuare una determinata strategia di intervento sul territorio, sono stati bocciati per mancanza dei finanziamenti? Nel frattempo i finanziamenti stessi non si potevano ottenere perché mancavano i progetti.

GIROLAMO TRIPODI. Con la legge n. 142 del 1990 il controllo su tali questioni relative agli appalti è finito?

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Mi riferivo solo al problema del progetto e del finanziamento.

Per quanto riguarda i ritardi con cui si realizzano le opere, ritengo che alcuni elementi siano imputabili alle regioni, ma lo Stato non incontrerebbe eccessive difficoltà nel valutare i motivi per cui si verificano tanti ritardi. Sarebbe sufficiente recarsi presso il Ministero dell'ambiente o quello dei beni culturali e verificare i motivi per cui si interrompe la realizzazione di opere di vario genere. Ricordo, per esempio, che in Calabria deve ancora essere completato il tratto centrale della strada statale n. 106. Al riguardo, ricordo che nel 1986, in qualità di assessore regionale ai lavori pubblici, diedi il parere prescritto per la realizzazione di quell'opera, che comportava un costo di 50 miliardi. Ancora oggi, tuttavia, quel tratto di strada non è stato realizzato dall'ANAS perché, secondo quanto mi è stato riferito, fino all'anno scorso il Ministero dei beni culturali e ambientali non aveva dato o aveva ritardato il suo parere.

Ricordo, al riguardo, che la sovrintendenza competente deve rilasciare il proprio parere entro un certo termine valutando se effettivamente nel luogo in cui si prevede di realizzare un'opera vi siano monumenti di interesse archeologico. A volte, invece, i monumenti vengono « inventati » per fini diversi, anche distorti.

GIROLAMO TRIPODI. Magari perché c'è qualche impresa specializzata alla quale deve essere dato l'incarico per la prospezione !

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Parlando delle sovrintendenze, ho fatto riferimento soltanto ad un aspetto della questione. Certamente, comunque, la commistione, l'interferenza e l'intromissione di diversi livelli determinano ritardi.

Normalmente le regioni (almeno per quanto riguarda la nostra esperienza) non appaltano direttamente, ma danno concessione agli enti locali. Basti pensare che in Calabria vi sono 408 comuni, di cui circa 20 con una popolazione superiore ai 20 mila abitanti. Conseguentemente, nel momento in cui scelgo la delega, devo tenere presente che 380 dei 408 comuni sono molto piccoli, con circa mille abitanti, e sicuramente non sono dotati di un ufficio tecnico né di un ingegnere capo. Dobbiamo, quindi, effettuare determinate scelte in direzione delle province o di altri enti provvisti di un'organizzazione adeguata a tali esigenze.

Occorre, inoltre, considerare il problema degli espropri: non si può dimenticare, infatti, che molte opere non vengono realizzate a causa della legislazione sugli espropri, che ha creato nei comuni una vera e propria catastrofe.

GIROLAMO TRIPODI. Il problema è la mancanza di legislazione !

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Quello degli espropri è comunque un problema da prendere in considerazione, anche perché in molte

realità territoriali i relativi costi sono aumentati in modo iperbolico.

In questo momento, comunque, il problema centrale è quello del rapporto tra politica e appalti, e quindi tra politica e affari. Vi sono molti possibili strumenti per risolvere tale problema, alcuni dei quali sono stati citati dal presidente Boccia.

Da parte mia ne ho proposto un altro, non più tardi di dieci giorni fa, dopo aver rivolto un discorso chiaro, preciso e pertinente al ministro dell'interno il 7 maggio di quest'anno quando, parlando dei problemi dell'ordine pubblico in Calabria, chiesi che venisse affermato il principio della separazione netta tra politica e appalti. Tutto ciò anche in considerazione della situazione che si è determinata a causa dei fatti recentemente avvenuti, dei sospetti ingenerati e del clima creatosi. Tra l'altro, siccome non siamo santi (vi sono i santi ma anche i non santi), le occasioni sono quelle che sono.

In tale contesto, ritengo opportuno riportare la politica ad un ruolo grande e nobile, demandandole l'individuazione dei bisogni della comunità e la programmazione degli interventi, affidando invece il momento dell'appalto (il più delicato) ad un organismo esterno alla politica. Noi, per esempio, nell'ambito di una proposta di legge, abbiamo formulato l'ipotesi di istituire il magistrato regionale degli appalti. Tale ipotesi potrebbe apparire risibile, ma è comunque finalizzata all'introduzione di un organismo a livello regionale dotato di una funzione specifica (analogamente al magistrato alle acque), presieduto da un magistrato nominato dal Presidente del Consiglio e composto, tra l'altro, da due esperti della regione designati dal Consiglio regionale e uno nominato dall'ordine degli avvocati. Si realizzerebbe così una commissione di competenze ed un conseguente controllo reciproco.

Questa è soltanto una proposta strumentale che può essere presa in considerazione. Il dato sul quale dobbiamo convergere è quello relativo alla necessità di

svincolare la politica dagli appalti. Possiamo anche discutere su quale strumento adottare, ma questo concetto va immediatamente definito. Su questa linea le regioni sono pienamente disponibili a colloquiare, a lavorare e ad approfondire, operando in spirito di collaborazione reciproca, con proposte tecniche concrete per offrire i frutti dell'esperienza che possano contribuire a superare quei nodi che si riflettono negativamente sull'immagine della classe politica.

LUANA ANGELONI. Il presidente Rhodio lamentava, nel corso del suo intervento, il centralismo romano a livello di programmazione e di uso delle risorse in materia di opere pubbliche: esso avrebbe contribuito a produrre le distorsioni che sono oggetto della nostra indagine. Sottoscrivo questa analisi ed osservo che la legislazione approvata nel corso degli ultimi anni ha accentuato questa centralità, soprattutto con riferimento a determinati ministeri.

La domanda che desidero porre è la seguente: alla luce delle esperienze maturate, cosa hanno fatto le regioni per contrastare quel centralismo? Le singole regioni, infatti, avranno cercato di ottenere il massimo vantaggio da una pratica distorta che procurava risorse per vie traverse: ebbene, come organismo collegiale, cosa avete fatto in questa direzione? Infatti, se è vero che vi è stato un centralismo romano, è altrettanto vero che si è manifestata una subalternità regionale, molto spesso complice del primo.

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Certamente le regioni si sono trovate in una situazione come quella che lei ha descritto; le potrei mostrare una miriade di documenti che testimoniano le prese di posizione non solo della Conferenza dei presidenti delle regioni, ma anche della Conferenza Stato-regioni dove questi problemi sono stati

dibattuti, anche in modo durissimo, con i rappresentanti del governo centrale. Gli stessi referendum per la soppressione dei ministeri scaturivano proprio dalla incomunicabilità che si è creata con alcuni organi dello Stato. Il problema è quello di dare una voce abbastanza forte alle regioni, dal momento che crea un grande sospetto il fatto che organi dello Stato, mentre fanno uscire dalla porta quelle norme che demandano alle regioni il momento programmatico, successivamente se le riprendono dalla finestra attraverso i decreti-legge. Le cose stanno così, ma assicuro che vi sono state sicuramente delle prese di posizione risolte e determinate da parte delle regioni.

FRANCESCO NERLI. Non è stata fornita una risposta ad un punto che avevo sottolineato nel corso del mio intervento. Avevo chiesto che cosa si intendeva quando si faceva riferimento ad una « autonomia delle regioni » rispetto ad una legge di principi sugli appalti. Se non è possibile ottenere una risposta ora, i nostri ospiti potrebbero farci pervenire una nota scritta. Nello specifico, inoltre, che cosa deve riguardare tale autonomia? Infatti, noi desideriamo dare vita ad una legge che definisca vincoli senza espropriare nessuno dei propri diritti.

GUIDO RHODIO, *Presidente della regione Calabria*. Non so se lei era presente poco fa, quando ho parlato dell'entità degli appalti di livello locale e regionale e di quelli di livello statale.

ANTONIO BOCCIA, *Coordinatore per la tutela ambientale della Conferenza dei presidenti delle regioni e presidente della regione Basilicata*. Senatore Nerli, in un altro documento abbiamo chiesto che ci venga riservata una certa autonomia. Lei aveva domandato quali dovessero essere i limiti di tale autonomia: ebbene, in pro-

posito non posso darle una risposta estemporanea, ma gliela faremo avere per iscritto.

**PRESIDENTE.** Rivolgo il mio ringraziamento ai nostri ospiti per essere intervenuti, pregandoli di rispondere per iscritto alle ultime domande che sono state poste. Da parte nostra, faremo in modo di rendere disponibile il resoconto stenografico - sia pure in bozza - per il fine settimana per poterlo consegnare al presidente Boccia, affinché lo trasmetta ai rappresentanti delle regioni che questa mattina hanno disertato il nostro incontro.

**PIO RAPAGNÀ.** Accompagnato da una nota di protesta!

**PRESIDENTE.** La protesta è contenuta nel resoconto stenografico.

Abbiamo voluto questo dialogo con le regioni, perché è nostra volontà di arrivare ad un effettivo decentramento di compiti e di funzioni, nell'auspicio che gli errori compiuti dallo Stato nei confronti delle regioni, non vengano commessi anche da parte di queste ultime. Infatti, sarebbe soltanto un riferimento di problemi e di difficoltà. Lo Stato ha la tendenza ad appropriarsi di certi compiti, giustificando il proprio comportamento con l'incapacità delle regioni di sviluppare adeguate azioni di programma e di spesa: io sostengo che in questo caso sarebbero sufficienti i poteri sostitutivi, senza rimettere in discussione deleghe e funzioni.

Su questo problema in modo particolare, noi abbiamo voluto questo incontro con voi proprio per raccogliere elementi

che consideriamo di notevole importanza; infatti, desideriamo pervenire ad una legge di principi che tenga conto dell'autonomia regionale, nella consapevolezza che vanno coniugati tre elementi: la trasparenza, la snellezza nella realizzazione delle opere, nonché il contesto europeo. Sono dell'avviso che si debba tenere conto di quanto accadrà dal 1° gennaio 1993, con il coinvolgimento di realtà assai diverse tra loro.

Con la nostra indagine - che non è un'inchiesta - non abbiamo inteso criminalizzare gli enti locali. Molti colleghi sono convinti che i tentativi di corruzione siano più frequenti a livello nazionale che a livello locale, solo che negli enti locali, dove pure è minore il numero degli appalti, la polverizzazione delle responsabilità rende difficile colpire il fenomeno alla radice. Il nostro obiettivo - lo ripeto - rimane in ogni caso il raggiungimento della maggiore trasparenza e della maggiore efficacia possibili. Da più parti è stata peraltro sottolineata la necessità di una conferenza di servizi che possa superare una serie di problemi.

Ci faremo carico di inviare a ciascuna regione, prima della sua stesura definitiva, il testo che il Comitato elaborerà, in modo da ottenere un ulteriore contributo in termini di verifica, di proposta o di suggerimento, nella speranza che questo apporto consenta di arrivare ad una legge che sia effettivamente valida. Sono personalmente convinto, comunque, che la connessione politica-affari si risolve soltanto se ciascuno di noi riesce a svolgere onestamente l'incarico affidatogli.

**La seduta termina alle 12,15.**