10

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 SETTEMBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PARITETICO

GIUSEPPE CERUTTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE PIETRO FABRIS

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

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

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, della Federlegno, dell'ANIE, dell'ANCE e dell'ASSISTAL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche, dei rappresentanti della Confindustria, della Federlegno, dell'ANIE, dell'ANCE e dell'ASSISTAL.

In rappresentanza della Confindustria, sono presenti il presidente, dottor Luigi Abete, il direttore generale, dottor Innocenzo Cipolletta, il direttore area comunicazione e immagine, dottor Paolo Mazzanti, il direttore area economia ed impresa, dottor Lucio Scialpi e il responsabile dei rapporti con le istituzioni, dottor Sergio Gelmi. In rappresentanza della Federlegno è presente il presidente, dottor Franco Arquati. L'ANIE è rappresentata dal direttore generale, dottor Claudio Gatti. Per l'ANCE sono presenti il presidente, ingegner Riccardo Pisa, il vicepresidente, dottor Eugenio Cabib, il direttore generale, dottor Carlo Ferroni e il direttore centrale area opere pubbliche, avvocato Paolo Cosentino. L'ASSISTAL è qui rappresentata dal presidente, dottor Franco Tronca, dal direttore generale, dottor Camillo Albanese e dagli avvocati Massimo Goffredo e Aurelio Cacace.

Rivolgo un saluto a tutti i presenti e chiedo scusa per la esigua presenza di parlamentari, alcuni dei quali arriveranno in ritardo, in quanto al Senato

sono in corso votazioni sul disegno di legge delega in materia di finanza pubblica; comunque, dell'audizione verrà redatto un resoconto stenografico. La proposta che le Commissioni parlamentari VIII della Camera e 80 del Senato andranno a formulare al Governo e al Parlamento riguarda il superamento di tutta una serie di disfunzioni che si sono registrate in materia di esecuzione di opere pubbliche e che hanno portato alla situazione a tutti nota, che vorremmo poter superare una volta per sempre. Questo è l'auspicio che ci muove nei nostri lavori. Ci auguriamo, ascoltando le diverse posizioni e le varie proposte, di poter contare sulla collaborazione di tutti, utilizzando apporti, professionalità e indicazioni per giungere alla stesura di una nuova legge sugli appalti che possa impedire determinate situazioni.

Fino ad ora abbiamo incontrato una serie di protagonisti nel settore degli appaltatori (enti pubblici, ministeri, aziende speciali), solo da poco abbiamo iniziato un colloquio con l'altra parte, cioè le imprese. Credo che l'odierna audizione sia estremamente interessante, stante anche la presenza ai massimi livelli delle vostre rappresentanze, ragion per cui rinnovo i nostri ringraziamenti.

Do la parola al presidente della Confindustria, dottor Abete.

LUIGI ABETE, *Presidente della Confindustria*. Signor presidente, ringrazio a nome di tutti i colleghi e dei rappresentanti delle associazioni qui presenti per l'occasione di incontro che il Comitato ci fornisce. Come lei ha detto, l'entità fisica della nostra rappresentanza – nonostante anche noi avessimo molti impegni –

La seduta comincia alle 9,45.

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

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja.

Ringrazio, a nome del Comitato, il nostro ospite per la sua disponibilità; l'indagine che stiamo svolgendo nasce dalla volontà politica di fornire al Governo ed al Parlamento adeguate indicazioni per migliorare la normativa sugli appalti, anche per evitare quelle deviazioni che tutti conosciamo.

Il professor Saja rappresenta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per cui la sua presenza è quanto mai opportuna per ottenere indirizzi e valutazioni su un problema tanto importante e di attualità: sembra che quando si esce dall'ambito della legge si eviti anche la concorrenza. Tutto questo si è verificato con atteggiamenti e con accordi che avranno sicuramente favorito i politici, ma hanno consentito anche alle imprese di uscire dal mercato per realizzare obiettivi che con la concorrenza e con il mercato stesso non hanno nulla a che fare.

Do ora la parola al nostro ospite per una breve relazione; successivamente i colleghi che vorranno intervenire formu-

leranno delle domande alle quali egli risponderà in sede di replica.

FRANCESCO SAJA, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La ringrazio, signor presidente, per l'invito a questa audizione, che riguarda un argomento che, se ci tocca solo in parte per quanto concerne la concorrenza, ci interessa pienamente – nella nostra qualità di cittadini – in relazione a quanto è accaduto negli ultimi mesi e che ha turbato profondamente la vita italiana non solo dal lato economico ma anche da quello politico. Quindi, l'autorità per la tutela del mercato è lieta di poter fornire il suo modesto contributo per quanto concerne una materia tanto delicata ed importante.

Abbiamo stilato una prima redazione ed abbiamo risposto ai quesiti che ci sono stati posti: naturalmente siamo pronti ad integrare la documentazione scritta in sede di risposta alle domande che gli onorevoli parlamentari vorranno porre.

Naturalmente siamo molto preoccupati per la situazione attuale poiché – come ha già detto il presidente Cerutti – quando si esce dalla legge di mercato, si esce anche dalla legge della concorrenza. Quest'ultima esige che vi sia una parità di situazioni rispetto a tutti i concorrenti; quando ciò non si verifica, accadono fatti disdicevoli se non addirittura al limite del codice penale.

Il primo aspetto che vorrei toccare riguarda la necessità di individuare l'appaltante: si tratta di un profilo molto delicato.

In proposito si verificano alcune situazioni nuove: mi riferisco, per esempio, alla possibilità che alcune imprese ven-

gano private delle materie prime per il loro lavoro, in modo tale che non possano essere concorrenziali sul mercato. Siamo venuti a conoscenza di qualche caso di questo tipo in alcune regioni italiane, in particolare nel settore edilizio: il calcestrutto può essere consegnato, per esempio, soltanto a due imprese, e non a tutte le altre.

Vi sono, quindi, alcuni mezzi subdoli che è difficile scoprire, a parte i tradizionali mezzi di corruzione. Poiché si tratta di un aspetto che coinvolge il tema della concorrenza, stiamo indagando per verificare se tutte le imprese abbiano la possibilità di ricevere i materiali necessari per la costruzione delle opere pubbliche.

L'individuazione del concorrente, sotto tale particolare aspetto, richiede un'indagine, già prevista dalla legge ma che forse dovrebbe essere più approfondita rispetto alla sua posizione etica, sociale, penale. Attraverso l'istituto della società, infatti, si possono coprire molte cose: dal concetto iniziale di società, come unione di più soggetti per perseguire con maggiore forza un obiettivo, si è passati ad uno sfruttamento dell'istituto della società per camuffare fatti illeciti. L'individuazione del concorrente, pertanto, deve essere effettuata rispetto alla sua posizione sia individuale, sia collettiva, nell'ambito di società, enti od istituzioni, che possono turbare il buon andamento del mercato e degli appalti pubblici.

Un'altra causa di quanto si verifica nel settore degli appalti pubblici risiede nell'entità del corrispettivo, a nostro avviso troppo elevato. Perché vi è una sorta di corsa per farsi assegnare gli appalti pubblici? Perché esiste la possibilità di pagare altissime tangenti? Se il corrispettivo fosse davvero correlato con il tipo di opera e con i mezzi necessari per la sua realizzazione, determinati fenomeni non si potrebbero verificare. Se, per esempio, viene aggiudicato un appalto per cento lire e si devono spendere novantotto lire per la realizzazione dell'opera, non si possono pagare tangenti. Va quindi denunciato il fenomeno di

prezzi troppo elevati, o che lievitano durante l'esecuzione dell'opera grazie alle cosiddette varianti, che dovrebbero essere escluse in linea di principio ed eventualmente regolate in modo estremamente rigoroso. Se viene definito un progetto, non possono spuntare dal nulla delle varianti che non si basino effettivamente su situazioni nuove. Le varianti conducono attualmente a corrispettivi che sono davvero eccessivi.

Analogamente dobbiamo porre attenzione al fenomeno della sospensione dei lavori, anche per cause di forza maggiore: quest'ultima non può essere attribuita al committente, allo Stato. La forza maggiore, in quanto tale, viene subita da entrambe le parti di un contratto: il ritardo nei lavori verrà sofferto sia dal committente, sia dall'appaltatore. Quest'ultimo non può pretendere un pagamento aggiuntivo per un evento di forza maggiore, per esempio naturale, poiché la pubblica amministrazione non è tenuta a pagare per un fenomeno che non può esserle attribuito. Ognuno di noi risponde, in base ad un principio generale, per i fatti che gli possono essere riferiti: per esempio, in base al codice penale, in caso di forza maggiore, o di caso fortuito, il fatto non costituisce reato. Per quale ragione, allora, la pubblica amministrazione deve pagare in caso di sospensione di un lavoro che è stato appaltato?

L'ordinamento giuridico ha un proprio carattere logico ed unitario: l'istituto della forza maggiore comporta che non possono essere attribuite ad un soggetto le conseguenze di un evento naturale, indipendente dalla sua volontà.

Per quanto riguarda alcune proposte concrete, ritengo in primo luogo che dovrebbe essere approvata una legge quadro, richiesta anche da comuni, province ed altri soggetti pubblici. Attualmente, infatti, vi sono leggi speciali per ogni settore, per l'edilizia carceraria, per l'edilizia scolastica, e così via: si tratta di una trentina di leggi, che prevedono, fra l'altro, una disciplina diversa per comuni, province e regioni. Una legge-quadro ri

gorosa è pertanto necessaria: essa dovrebbe disciplinare, per esempio, la materia dei corrispettivi, prevedendo un organo che sia davvero di garanzia. Se il corrispettivo potrà divenire così quello giusto, non vi saranno margini per il pagamento delle tangenti. Analogamente, per quanto riguarda le varianti (che, ripeto, dovrebbero essere escluse grazie a progetti completi ed esaurienti fin dall'inizio), qualora esse venissero concordate dalle parti, queste ultime dovrebbero sopportarne in pari misura il peso. Infine, con riferimento alla sospensione, come accennavo, non vedo le ragioni per le quali la pubblica amministrazione dovrebbe pagare.

Se si potessero seguire tali linee, enunciate ora in modo approssimativo, ho l'impressione – o forse l'illusione – che potrebbero circoscrivere i fenomeni che si verificano da tanti anni, per i quali attualmente basta sollevare un velo qualsiasi per scoprire del marcio. L'appalto pubblico dovrebbe così finire per assicurare la stessa serenità che caratterizza l'appalto privato: l'istituto, infatti, è analogo e dobbiamo chiederci per quale ragione solo nel caso dell'appalto pubblico si verificano situazioni tanto gravi. In sostanza, in presenza dello stesso istituto, siamo di fronte a soggetti diversi, per cui dobbiamo dedurre che si approfitta della situazione della pubblica amministrazione.

Quest'ultima, quindi, si deve difendere anche ispirandosi al diritto comunitario, rispetto al quale, comunque, possiamo, se non regredire, andare avanti: in altri termini, se una direttiva comunitaria prescrive cinque, non possiamo andare sotto tale cifra ma possiamo andare sicuramente oltre. La direttiva, infatti, serve per raggiungere un determinato scopo, ma il mezzo per giungervi può essere scelto dallo Stato membro. D'altro canto le poche direttive comunitarie in materia riguardano aspetti formali e specifici e non potrebbero costituire un ostacolo per una disciplina legislativa più rigorosa. Anche le direttive, peraltro, devono essere interpretate; per esempio,

posso citare il caso di un progetto di direttiva che prevede, nel caso di irregolarità nell'assegnazione di un appalto, la possibilità per l'appaltatore di sanare i vizi dell'appalto corrispondendo una somma al concedente o al committente. Ciò significa che se un'impresa ottiene un appalto in condizioni di irregolarità o di frode, la situazione può essere sanata pagando un'ulteriore somma alla persona corrotta. Mi è stato riferito dal commissario Brittan che in Inghilterra una simile soluzione sarebbe possibile: in Italia, invece, non darebbe risultati positivi.

A mio avviso, l'Italia dovrebbe partecipare attivamente all'elaborazione delle direttive e dei regolamenti che, come la « benemerita » legge La Pergola, darebbero ottimi frutti se venissero attuati.

Qualche giorno fa un giudice francese mi ha riferito che l'Italia è stata condannata, a livello comunitario, 27 volte perché recepisce le direttive ma poi non dà loro esecuzione: è sempre inadempiente.

Un argomento così delicato come quello in oggetto dovrebbe essere seguito con molta attenzione ed in riferimento sempre alle nostre esigenze, che sono diverse da quelle del Portogallo o della Grecia.

Sono a disposizione dei Commissari che volessero ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Saja per la chiarezza dell'esposizione. Passiamo ora alle domande dei colleghi che intendono intervenire.

AUGUSTO RIZZI. Ho letto la relazione che contiene un'analisi piuttosto precisa della situazione.

Nel mio intervento prescindere dalla valutazione globale dei soliti problemi a tutti perfettamente noti (carenza di programmazione e di progettazione) e mi soffermerò sul coraggioso accenno da voi fatto a proposito di sistemi di qualificazione delle imprese.

L'attuale albo nazionale dei costruttori non è adeguato, pertanto occorre trovare un diverso sistema di qualificazione delle

imprese che sia anche compatibile con le norme comunitarie (occorre considerare che in molti paesi europei non esiste un istituto simile ma vengono utilizzati diversi sistemi). A parte la critica che avete rivolto all'attuale sistema di qualificazione, avete individuato una diversa soluzione?

Presidente Saja, lei ha parlato del problema delle subforniture di calcestruzzo (so che state svolgendo un'indagine a proposito di calcestruzzo preconfezionato). In proposito, vorrei sapere se riteniate che la qualificazione debba riguardare solo il soggetto principale ovvero debba trasferirsi anche sui subfornitori e subappaltatori principali. La domanda è volta ad ottenere suggerimenti a proposito di sistemi di qualificazione dei vari soggetti. Vi è poi il grosso problema dei progettisti: esistono albi che però includono tutti coloro che hanno titolo a svolgere una determinata funzione e quindi, in realtà, non possono considerarsi sistemi di qualificazione. La questione riguarda in primo luogo gli operatori pubblici, poi i progettisti ed infine i realizzatori nel loro complesso, nel senso che il processo della costruzione si avvale sempre più delle specializzazioni e richiede, quindi, il coinvolgimento nella qualificazione di numerosi soggetti.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Ho trovato molto interessante la sottolineatura che lei ha fatto, presidente Saja, a proposito dell'esclusione delle varianti. Concordo con questa sua impostazione e cercherò di introdurla nella legge-quadro di riforma che lei sollecita al Parlamento.

Lei ha detto che è sufficiente sollevare il lembo di una coperta per vedere il marcio; allora mi domando quali poteri abbiano le autorità garanti nei vari settori, ed in particolare quella che lei rappresenta, di quanti casi specifici vengano a conoscenza e se abbiano la possibilità di sollecitare le iniziative della magistratura. È necessaria una modifica normativa per conferire maggiore forza e più strumenti di intervento a queste autorità?

ALDO SARTORI. L'esposizione del garante è stata talmente chiara e lucida che mi sono chiesto come mai, esistendo figure come il professor Saja o come il garante dell'editoria che abbiamo ascoltato, avvengono i fatti a tutti noti, che contrastano profondamente con quanto abbiamo sentito e letto nelle relazioni. In tale ottica, vorrei sapere se, nell'ambito della riforma, dovrà essere presa in considerazione la funzione di queste personalità *extra partes*, dando loro uno specifico ruolo, magari più pregnante di quello di relatori finali che, in realtà, non servono a nulla. A mio avviso esse dovrebbero poter intervenire nella fase preventiva e nel corso dei lavori di preparazione del testo della nuova legge.

Ringrazio nuovamente il presidente per la sua chiarezza.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Concordo con le osservazioni fatte, ma devo precisare che l'Autorità garante è nata soltanto un anno fa. Per sette-otto mesi ho lavorato in un sottoscala, in mezzo alla polvere, senza potere fare nulla e senza impiegati. Ho chiesto un locale ma non mi è stato dato. Siamo veramente partiti da zero e solo ora cominciamo a respirare proprio quell'aria della quale i commissari - ciò mi fa piacere - hanno parlato. Per quanto ci riguarda, non abbiamo la possibilità di intervenire per quanto concerne la pubblicità ingannevole, ma l'articolo 10 ce lo consente per tutto il resto. Possiamo anche utilizzare la Guardia di finanza, come è già accaduto in passato. In relazione a settori particolari, come quello del calcestruzzo, le sanzioni le possiamo applicare noi direttamente.

Sul *Corriere della Sera* e su *la Repubblica* è comparso un articolo, a firma di Monti e Spaventa, i quali sostenevano che noi avevamo soltanto una funzione di denuncia. Io stesso ho risposto su entrambe le testate, con molta cortesia, che abbiamo la possibilità di applicare sanzioni e di far cessare immediatamente le irregolarità registrate. Si può trattare di

sanzioni pecuniarie, ma anche della sospensione dell'esercizio dell'impresa.

ALDO SARTORI. Mi pare che le sanzioni che voi applicate siano molto limitate.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Alla Cementir, tanto per fare un esempio, abbiamo comminato un'ammonda di 3 miliardi e 500 milioni, anche se la società multata ha presentato ricorso. Tuttavia possiamo applicare anche la sospensione dell'esercizio dell'impresa: naturalmente il provvedimento più sentito e che considero più efficace è proprio questo. Debbo osservare che è molto sentito anche l'avvio della procedura; è un fatto di immagine che è molto temuto.

In sostanza, disponiamo di una forza persuasiva che ci ha consentito di ottenere notevoli risultati positivi. Stiamo attualmente studiando come debba essere interpretata la norma contenuta nell'articolo 2 della legge istitutiva dell'Autorità: in proposito avremmo bisogno di un po' di consenso attorno a noi. La possibilità di adottare pratiche restrittive potrebbe rappresentare uno strumento importante con un rilievo non indifferente sull'economia nazionale. Si tratta di un aspetto sul quale l'Autorità pone particolare attenzione ed in base ad esso si propone di intervenire nei limiti che le sono imposti, provvedendo con sanzioni non solo economiche ma anche con quelle che incidono sull'esercizio dell'impresa.

Mi pare di aver risposto alle domande che sono state poste; se fosse necessario, potrei aggiungere qualche cosa per iscritto. Per quanto riguarda i quesiti posti dall'onorevole Rizzi, debbo osservare anch'io che la qualificazione dell'appaltatore sarebbe quanto mai necessaria.

Anche secondo me l'albo dei costruttori ha fatto il suo tempo, dal momento che oggi non offre molte garanzie. Sarebbe necessario un accertamento della capacità dei soggetti che debbono realizzare l'opera appaltata, esaminando i loro precedenti non solo di carattere tecnico

ma anche etico. L'onorevole Rizzi ha osservato che si dovrebbe considerare non solo la capogruppo, ma anche le altre società: ci mancherebbe altro! Altrimenti sarebbe facile – se i controlli si limitassero alla società principale – inserire nel gruppo ditte non perfettamente in regola o affidabili. In altre parole bisogna considerare tutto il gruppo, perché la società in esso inserita esso non perde la propria personalità, pur dovendo osservare le direttive che la capogruppo impartisce. Pertanto concordo pienamente con l'osservazione che è stata fatta; questo stesso concetto lo abbiamo indicato nella nostra relazione, dal momento che tutte le società debbono rispondere a quei principi di capacità, onestà e correttezza in modo tale che il gruppo possa, sotto l'aspetto economico ed etico, agire nel modo migliore sul mercato italiano.

ALDO SARTORI. Vorrei rivolgere al presidente Saja una rapida domanda: in base alla vostra esperienza in materia di appalti e di concorrenza, ritenete che un prezzario unico a livello nazionale sia realizzabile, considerando fra l'altro che il costo della manodopera è ormai all'incirca uguale in tutto il paese?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Occorre considerare la disciplina legislativa della materia del lavoro, in particolare con riferimento agli aspetti sindacali ed ai contratti collettivi: si pone infatti un problema non di concorrenza, ma di trattamento dell'attività lavorativa.

ALDO SARTORI. Professor Saja, forse non mi sono spiegato. Vi sono diversi prezzari a livello regionale relativi alle opere edilizie: poiché, anche a seguito delle lotte sindacali, il costo della manodopera è ormai uguale su tutto il territorio nazionale ed analogamente il costo dei materiali è simile in tutte le regioni, domandavo se, a vostro avviso, può essere definito un prezzario unico di riferimento per l'intero territorio nazionale.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Propenderei per una risposta affermativa, a meno che esistano particolari ragioni per escludere tale tipo di tariffario. Ritengo, infatti, utile uniformare quanto più possibile la disciplina sul territorio nazionale; non sono d'accordo, per esempio, sull'ipotesi, avanzata dal ministro dei lavori pubblici, di effettuare controlli differenziati al nord e al sud: ipotesi di tal genere, a mio sommo avviso, non trovano alcuna giustificazione. L'Italia è una e dobbiamo cercare di unificarne la realtà: utilizzando sistemi diversi, si creano dissapori e contrasti controproducenti.

GIORGIO BRAMBILLA. Poiché l'onorevole Sartori ha fatto una domanda relativa all'unificazione dei prezzi, vorrei personalmente rivolgere al presidente Saja un quesito sul sistema degli sconti: in certi settori vi sono prezzari unici, che stabiliscono i prezzi, ma vengono poi favorite le aziende che praticano gli sconti maggiori.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sul problema degli sconti si è pronunciata anche la Corte di giustizia europea. Se lo sconto, di per sé, non turba il buon andamento del mercato, è possibile; se lo sconto, invece, serve per orientare il soggetto che appalta l'opera in modo diverso - non desidero fare nomi in questa sede, ma è probabilmente facile capire a chi mi riferisco -, lo sconto è illegittimo, perché turba la concorrenza. In sostanza, gli sconti sono legittimi se si trovano su un piano di comune normalità, se li praticano tutti e nei confronti di qualsiasi soggetto, senza pretendere nulla in cambio; sono illegittimi, invece, se favoriscono soltanto alcuni e se si pretende che rimangano collegati soltanto ad una determinata impresa e non ad altre.

GIORGIO BRAMBILLA. In alcuni settori gli appaltanti stabiliscono i costi, a fronte dei quali ciascuna azienda concor-

rente offre, in busta chiusa o con altri sistemi, lo sconto che può praticare: l'appalto viene poi concesso a chi ha offerto lo sconto maggiore.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ritengo che l'onorevole Brambilla si riferisca al sistema del ribasso del prezzo: esso è previsto attualmente dalla legge, ma va modificato, poiché occorre considerare, oltre al fatto pecuniario, anche quello tecnico. È necessario, infatti, che l'impresa assicuri determinate garanzie. Anche a fronte di un ribasso considerevole, una buona amministrazione non deve concedere l'appalto se non vi è la garanzia che l'opera sarà eseguita nel modo migliore: in sostanza, i requisiti pecuniari devono unirsi a quelli tecnici.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per il suo contributo alla nostra indagine conoscitiva.

Audizione dei rappresentanti sindacali della CISL, CGIL, UIL, CISNAL, FILCA-UIL, FILLEA-CGIL, FENEAL-UIL.

PRESIDENTE. Proseguiamo l'audizione ascoltando i rappresentanti dei sindacati. Ringrazio per la loro presenza l'architetto Claudio Falasca, coordinatore del dipartimento territorio della CGIL, il dottor Paolo Di Giacomo, segretario nazionale FILLEA-CGIL, il dottor Renato Provenzano, segretario nazionale FILCA-CISL ed il dottor Raffaele Grappone, segretario nazionale FENEAL-UIL.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, dopo avere ascoltato i rappresentanti degli imprenditori e delle istituzioni, non poteva mancare l'audizione dei rappresentanti dei lavoratori.

Lascio a voi la parola per lo svolgimento di una sintetica introduzione. I parlamentari che vorranno ulteriori puntualizzazioni e chiarimenti vi rivolgeranno successivamente delle domande.

PAOLO DI GIACOMO, *Segretario nazionale FILLEA-CGIL*. I colleghi integreranno questa mia introduzione, che sarà molto sintetica anche perché abbiamo inviato alla Commissione un documento ampio ed articolato che risponde puntualmente al questionario che ci è stato trasmesso. D'altronde, se volessimo entrare nel merito di tutti i punti sottolineati avremmo bisogno di molto tempo.

Ringrazio il presidente per l'importanza che ha voluto attribuire all'audizione delle tre confederazioni sindacali che rappresentano la generalità dei lavoratori dipendenti e delle tre federazioni nazionali dei lavoratori dell'edilizia.

Ci siamo impegnati a fondo nella redazione del documento che vi abbiamo consegnato perché riteniamo di rappresentare interessi direttamente coinvolti nel discorso affrontato dal Comitato, non solo perché il lavoro dipendente paga prezzi elevati al sistema di realizzazione delle opere pubbliche il cui costo grava sull'intero paese ed in primo luogo sui lavoratori meno tutelati, ma anche perché il prezzo più alto viene pagato dai lavoratori dell'edilizia: il settore edilizio detiene il primato, certo non invidiabile, degli infortuni gravi e mortali sul lavoro non per una fatalità ma in conseguenza del sistema.

Il nostro documento individua nella pubblica amministrazione uno degli snodi decisivi da affrontare se si vogliono riformare a fondo le regole del gioco. Mi pare che la stessa indicazione sia contenuta nelle domande formulate nel questionario.

Su questo come su altri temi abbiamo cercato di non dare risposte generiche e di non « buttarla in politica », ma di entrare nel merito formulando proposte specifiche che possono anche essere acquisite come integrazioni o emendamenti del disegno di legge n. 5998, in materia di opere pubbliche, già approvato da un ramo del Parlamento, provvedimento che noi pensiamo possa rappresentare un punto di partenza perché contiene elementi positivi ed innovativi. Pertanto il Parlamento non parte da zero, ma da una

posizione positiva già consolidata, che dovrebbe essere integrata o rafforzata nei punti che noi abbiamo indicato rispondendo al questionario.

Ricorderò ora, in sintesi, i temi che abbiamo già affrontato nel questionario che ci avete inviato. Si tratta delle stesse questioni contenute, anche se in modo insufficiente, nel disegno di legge n. 5998.

Il primo aspetto riguarda la programmazione delle decisioni di spesa e di investimento e le certezze di carattere finanziario e temporale che debbono essere rispettate nel realizzare le opere pubbliche. A questo scopo consideriamo importante il CIPE; riteniamo che analoghe sedi vadano determinate a livello regionale. Il problema che si pone (e che è stato sottolineato anche dal vostro questionario) riguarda la frammentazione dei centri di spesa: esso non ha analogie in altri paesi europei ed è difficile da affrontare dato l'assetto istituzionale del nostro paese. Rispondendo su questo punto specifico, abbiamo osservato che il nuovo quadro legislativo dovrebbe valorizzare al massimo e rendere vincolanti alcuni strumenti di aggregazione e di associazione già contemplati nella legge n. 142 del 1990, ma che attualmente hanno scarsissima diffusione. Ci riferiamo, per esempio, alle associazioni di enti locali, al ricorso all'accordo di programma. Inoltre questo fenomeno comporta anche la polverizzazione della pubblica committenza, con piccoli comuni che si trovano a dover gestire appalti di centinaia e, a volte, di migliaia di miliardi, con una carenza generale delle strutture preposte.

In sostanza, quali indirizzi, quali vincoli e strumenti può indicare la legge? Noi abbiamo individuato tali strumenti nelle unità specializzate previste dalla legge n. 203 del 1991; tuttavia esse – tranne che in una o due regioni – non sono nemmeno state istituite. Dunque queste unità dovrebbero essere utilizzate dalla pubblica committenza qualora si verificasse il caso – che è frequentissimo – di carenze negli organici preposti a

queste procedure delicate e complesse che comportano, tra l'altro, grandi qualità professionali.

Per sintetizzare, noi proponiamo l'adeguatezza delle strutture pubbliche per superare l'attuale situazione di degrado, che ha rappresentato l'alibi per questa delega generale di funzioni e di ruoli alle strutture esterne. In qualsiasi paese del mondo, anche in quelli ad economia più liberista - quelle funzioni e quei ruoli sono geloso appannaggio del committente: in questo caso vengono delegati ai soggetti esecutori, con una strana commistione di controllori e di controllati che è una delle cause dei fenomeni degenerativi che tutti conosciamo. Per esempio, l'uso della cosiddetta concessione di committenza ha provocato i fenomeni che gli addetti ai lavori - e quindi anche i parlamentari di questo Comitato - conoscono.

In questa direzione, l'attuale quadro legislativo offre delle opportunità che non vengono valorizzate. In altre parole vi sono buone leggi che non vengono applicate: quindi, bisogna definire una strumentazione di controllo che abbia altresì possibilità sanzionatorie sia nei confronti delle imprese che eseguono i lavori sia di quei pubblici funzionari che debbono gestire tutta la procedura, dalla programmazione all'appalto, al collaudo. Se la norma, dunque, non è supportata da un adeguato sistema di controlli e di sanzioni, essa resta soltanto sulla carta.

Lo stesso vale per la figura del responsabile del procedimento che, in parte, viene presa in considerazione dal disegno di legge n. 5998 esaminato nel corso della X legislatura quando afferma che quest'ultimo esercita « l'alta vigilanza » sull'esecuzione dell'opera. Ma non basta! È necessario introdurre vincoli più cogenti, prevedendo che dal momento in cui la spesa viene programmata il responsabile del procedimento venga designato. Il suo nome deve figurare in tutti gli atti ed essere allegato al bando di gara. Bisogna realizzare altresì una separazione fra compiti di tipo politico e quelli di tipo gestionale-amministrativo, previsti dalla

legge n. 142 del 1990. Anche questi ultimi sono realizzati in maniera insufficiente.

L'altro giorno stavo leggendo il regolamento per gli appalti di un grosso comune: ebbene, in esso si prevedeva con leggerezza che la presidenza delle commissioni di gara fosse affidata ad assessori. In altri termini va riformulato e potenziato il sistema dei controlli. A proposito delle unità specializzate cui prima facevo cenno, e che sono previste dall'articolo 14 della legge n. 203, noi formuliamo una proposta contenuta nel documento che abbiamo consegnato alla presidenza e sulla quale vi preghiamo di riflettere. Proponiamo, in sintesi, di istituire una commissione centrale per i pubblici contratti quale emanazione della Corte dei conti.

Molta importanza attribuiamo anche alla scelta del contraente, alla formazione dei prezzi ed al costo delle opere. In proposito formuliamo una serie di proposte che non ho tempo di riassumere, ma che sono contenute nel documento di cui sopra. Consideriamo opportuno anche un ripensamento del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attraverso un meccanismo al quale vi preghiamo di rivolgere la vostra attenzione. Infatti, chi abbia l'intenzione di aggirare la legge, può ricorrere ai cosiddetti « bandi fotografia »: ne consegue la necessità di prevedere nella legge criteri più rigorosi e vincolanti. Per quanto riguarda la progettazione e l'esigenza di restituire alla committenza ruoli e responsabilità in tale ambito, ipotizziamo superiori strutture di supporto, come l'unità specializzata e chiediamo una disciplina degli incarichi esterni di progettazione, mediante procedure concorsuali. Con riferimento alle forme di aggiudicazione, svolgiamo un ragionamento sulla concessione di committenza, che esige una riflessione specifica: non basta, infatti, affermare che va affidata tramite procedure concorsuali. La concessione di costruzione e gestione va affidata sempre mediante procedure concorsuali: si tratta dell'unica forma di

concessione residua, perché tutte le altre fattispecie contrattuali sono equiparate all'appalto.

Occorre, comunque, una disciplina della concessione di costruzione e gestione che sia più puntuale: essa rappresenta, a nostro avviso, uno degli strumenti cui è opportuno ricorrere, per coinvolgere il capitale privato nella realizzazione di grandi investimenti pubblici e per introdurre criteri che spostino il rischio di impresa dalla pubblica amministrazione (che fino ad oggi ha pagato a piè di lista) alle imprese esecutrici.

Un'altra riflessione abbiamo svolto sui contratti a prezzo chiuso, una delle forme contrattuali che, a nostro avviso, deve essere privilegiata. Proseguendo con accenni molto rapidi, passo alla concessione di servizi, così definita nel disegno di legge n. 5998: chiediamo in primo luogo che essa venga chiamata « contratto di servizi », perché il termine concessione non è appropriato.

La stessa direttiva europea sui servizi, d'altronde, sottolinea l'esigenza di fare riferimento al contratto di servizi, che dovrebbe essere meglio regolamentato rispetto a quanto previsto dal disegno di legge n. 5998, tenendo conto delle precise indicazioni della stessa direttiva europea. La formula del contratto di servizi dovrebbe essere utilizzata, a nostro avviso, sulla base di una delibera motivata dell'ente e nelle situazioni in cui, anche con riferimento all'opera da realizzare, si ravvisa una carenza reale negli uffici e negli organici e sia stata esperita la possibilità di ricorrere alle superiori istanze di supporto, come le unità specializzate, cui precedentemente accennavo.

Passando alla normativa antimafia, alla quale bisognerebbe dedicare un'audizione specifica, svolgerò soltanto alcune brevi considerazioni: dal 1o gennaio 1993 dovrebbe entrare in vigore l'articolo 34 del decreto legislativo n. 406, di recepimento della direttiva comunitaria n. 440 del 1989. Desideriamo esprimere in proposito una forte preoccupazione perché, nonostante le modifiche introdotte all'ul-

timo momento (anche sulla scorta dei pareri pesantemente negativi delle competenti Commissioni parlamentari sul testo originario dell'articolo 34, definito dal ministro dei lavori pubblici dell'epoca), riteniamo che vi siano ancora alcune norme molto pericolose. Mi riferisco, per esempio, al meccanismo del silenzio-assenso da parte della pubblica amministrazione committente, che deve rilasciare l'autorizzazione al subappalto. Personalmente non sono contrario a tale meccanismo quando si tratta di tutelare il cittadino che, per esempio, deve costruire un tramezzo, ma per determinate materie, di grande rilevanza – ricordo i recenti fatti a tutti noti –, mi permetto di sottolineare l'esigenza di rivedere complessivamente l'articolo 34, definendo una disciplina del subappalto che sia all'altezza delle esigenze che si presentano.

In proposito, avanziamo alcune proposte, sottolineando, fra l'altro, che bisogna affrontare il problema dei noli e delle forniture: in molte realtà del nostro paese, infatti, la mafia e la camorra detengono il monopolio delle subforniture (per esempio, del calcestruzzo e degli inerti) e dei noli. È nota la vicenda delle intercettazioni telefoniche dei carabinieri di Palermo, che denunciarono come il prezzo che pagavano alcune imprese del nord, previo accordo preventivo, per sbarcare in Sicilia, era quello di affidare subappalti, forniture e noli ad imprese inquinate operanti sul territorio. Fenomeni simili si verificano anche in altre zone del meridione e posso citare al riguardo il caso di Gioia Tauro. Fra l'altro, si tratta di forniture e noli per miliardi, a volte per decine di miliardi.

In tale ambito, il riciclaggio del denaro sporco e l'estensione del dominio territoriale della malavita vengono alimentati dall'attuale legislazione. Non intendiamo, comunque, penalizzare il subappalto, la fornitura, il nolo, come fatti tecnici specialistici.

In risposta al questionario che ci è stato sottoposto dal Comitato parlamentare, svolgiamo una serie di considerazioni: per esempio, sosteniamo che le vere

specializzazioni vanno incentivate attraverso i consorzi verticali che bisogna rivedere i meccanismi di funzionamento dei consorzi orizzontali (questione non affrontata assolutamente nel disegno di legge n. 5998 e nel decreto legislativo n. 406). Le vicende di Milano, ma non soltanto quelle, ci insegnano che i consorzi orizzontali non servono ad unire forze imprenditoriali vere, che realizzeranno l'opera. Proponiamo, infatti, che anche il consorzio orizzontale sia tenuto a dichiarare, quando concorre in una gara, quali quote dell'opera realizzerà ciascuna impresa che fa parte del consorzio: altrimenti non andremo verso l'industrializzazione del settore. Assistiamo attualmente ad un processo di polverizzazione e dequalificazione nel settore edilizio, che fa pagare prezzi pesanti al paese ed in primo luogo ai lavoratori edili. In questo campo, come è avvenuto in tutti gli altri paesi, la domanda pubblica è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale di incentivazione per industrializzare il settore e per fare emergere le vere energie imprenditoriali.

Un'altra questione estremamente importante riguarda le tutele sociali per i lavoratori, che non esistono nei cantieri: se in questi luoghi vi fossero rappresentanze sindacali che consentano di esercitare i diritti sindacali, i lavoratori potrebbero dare un forte contributo nella lotta all'illegalità, che non è rappresentata soltanto dall'inquinamento della mafia e della camorra, ma anche dalla diffusa violazione dei contratti, delle norme di sicurezza, delle norme previdenziali, e così via.

L'attuale normativa non prevede, nella maggior parte dei casi, la possibilità di eleggere una rappresentanza sindacale nel cantiere, che è in genere una somma di piccole imprese, ognuna delle quali difficilmente raggiunge i quindici dipendenti. Come è noto, in base alla legge n. 300 del 1970, non è prevista una rappresentanza sindacale nelle aziende con meno di quindici dipendenti, per cui chiediamo che il cantiere venga considerato come un'unità produttiva: in tal modo, si po-

trebbe esercitare una spinta verso l'industrializzazione e la modernizzazione del settore. Una rappresentanza sindacale potrebbe altresì garantire quelle tutele, sul piano della sicurezza e sul piano previdenziale, che vengono giustamente menzionate anche nel questionario che ci è stato sottoposto. Altrimenti continuerà ad accadere ciò che sta avvenendo oggi e cioè che due lavoratori su tre nel settore edilizio non avranno alcun diritto di esercitare la loro tutela sindacale.

Un'ultima questione riguarda la legge n. 203 concernente subappalti, noli e subforniture. Ormai la subfornitura con posa in opera è diventata uno degli strumenti attraverso i quali tutte le imprese aggirano la normativa sul subappalto.

Noi rappresentiamo l'ultimo anello della catena, quello che spesso paga più degli altri. Non voglio fare della retorica, ma devo dire che ricevo quotidianamente richieste di chiarimento a proposito della legge n. 203, che ha introdotto una norma in base alla quale i contratti di fornitura con posa in opera, in cui l'incidenza della mano d'opera non supera il cinquanta per cento del valore del contratto, non rientrano nella disciplina dei subappalti (il Parlamento, a mio avviso, dovrebbe sospendere, dal primo gennaio prossimo, la vigenza dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 406, almeno in attesa della definizione di una disciplina organica dei subappalti; nel frattempo dovrebbe rimanere in vigore l'articolo 18 della legge n. 55). Però, i contratti con i requisiti richiesti dalla legge citata sono rarissimi, pertanto quasi nessun contratto di fornitura rientra nella fattispecie prevista. Ciò pone, ancora di più, l'esigenza di una revisione della normativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Di Giacomo.

Sono giunti, intanto, i rappresentanti della CISNAL nelle persone di Alberto Ranieri, Ettore Figueroa e Lucio Laurenti, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

ALBERTO RANIERI, *Coordinatore funzione pubblica della CISNAL*. Il mio compito è solo quello affidatomi dal gruppo di lavoro incaricato di rispondere ai diciotto punti contenuti nel questionario che ci avete inviato.

Devo sottolineare che, in un momento in cui il paese è attraversato da un grave disagio ed in cui si rende necessario un allineamento con le direttive comunitarie, occorre inevitabilmente rendere più attuale la disciplina delle opere pubbliche contenuta in un decreto-legge del 1895.

A questo proposito ci preoccupa molto l'aspetto occupazionale, considerato che, nell'ambito della pubblica amministrazione, chi si occupa di opere pubbliche ormai difficilmente interviene per il timore di sbagliare: i casi di tangenti emersi in quest'ultimo periodo hanno prodotto indubbiamente una stasi del settore edilizio che crea gravi rischi all'occupazione.

Come è sottolineato nel documento che vi abbiamo consegnato, a nostro avviso i funzionari della pubblica amministrazione che si occupano di opere pubbliche dovrebbero essere altamente qualificati ed aggiornati soprattutto in relazione alle direttive comunitarie. Abbiamo, invece, l'impressione che la pubblica amministrazione in questo senso sia un po' carente, nonostante esistano funzionari che si sono dibattuti negli anni in situazioni veramente incredibili.

Signor presidente, occorrerebbe una legislazione snella e chiara, in sintonia con il nostro ingresso nella Comunità europea. Questa è la raccomandazione che rivolgiamo agli onorevoli commissari.

Ci riserviamo di rispondere ad eventuali ulteriori richieste di chiarimento attraverso i nostri tecnici.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua sintesi espositiva.

GIULIO FERRARINI. Debbo sinceramente complimentarmi per il contributo che le organizzazioni sindacali hanno dato ai lavori della nostra Commissione. Ho avuto modo di leggere i documenti

che ci sono stati consegnati che contengono studi particolareggiati e proposte di grande interesse.

Fatta questa premessa, vorrei rivolgere agli intervenuti tre domande specifiche. La prima riguarda i bandi anomali. È stato posto giustamente in evidenza il fatto che molto spesso i bandi di gara non corrispondono alla legge, né al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 55 del 1991. Già nel corso di precedenti audizioni avevamo sottolineato l'esigenza di un controllo da parte della pubblica amministrazione, controllo che esiste attualmente solo nel caso in cui un partecipante alla gara faccia ricorso al TAR. Voi ritenete che sia opportuno affidare al Coreco (del quale anche voi auspicate una profonda revisione) oppure al responsabile del procedimento previsto dalla legge n. 241 del 1990 la verifica della corrispondenza del bando di gara al bando-tipo? Su questo punto vorrei conoscere la vostra opinione.

Una seconda domanda concerne le stazioni appaltanti. Anche voi affermate che sono troppe: dieci o dodici mila. Ho avuto modo di avanzare, come elemento di dibattito e di confronto, una proposta forse un po' provocatoria, che vorrei sottoporre al vostro parere: essa prevede una riduzione drastica delle stazioni appaltanti, in modo che in ogni provincia sia l'amministrazione provinciale ad appaltare le opere che la riguardano, magari escludendo il comune capoluogo, che si ritiene possa disporre di strutture adeguate. Così facendo, da 10-12 mila stazioni appaltanti, potremmo arrivare ad alcune centinaia.

La terza domanda riguarda la direzione dei lavori. In precedenti audizioni era scaturita con forza la necessità di far coincidere quest'ultima con la progettazione: in altri termini, il progettista deve essere anche direttore dei lavori per essere responsabile completamente e compiutamente. Ho letto nel documento che ci avete consegnato che sostenete l'esigenza di affidare la direzione dei lavori

agli uffici della pubblica amministrazione: anche su questo punto gradirei un chiarimento.

ENZO MARIO NINO LOMBARDI. Ho trovato esauriente e ricca di spunti positivi la relazione che ci è stata presentata dalle organizzazioni sindacali: credo che essa rappresenterà un utile strumento sia per il Comitato sia per le Commissioni competenti della Camera e del Senato.

Vorrei rivolgere ai nostri ospiti alcune domande, la prima delle quali riguarda un problema di cui si è parlato poco: mi riferisco a quello relativo ai prezzari. A monte della progettazione vi è questo elemento che, se non viene considerato abbastanza, può innescare un procedimento ricco di gravi incognite. L'argomento dei prezzari non è stato affrontato né risolto a livello nazionale; oggi qualsiasi ente pubblico o privato redige il proprio prezzario, con un'ampia discrezionalità per i progettisti di procedere alle scelte che ritengono più opportune.

Tutto questo crea notevole disagio ed incertezze profonde sul costo dei progetti e sull'attendibilità delle esigenze di finanziamento: per esempio, quando abbiamo dovuto introdurre la norma in base alla quale le gare di appalto non avrebbero più potuto essere al ribasso, ma anche al rialzo, molto è dipeso dal fatto che mancava un univoco riferimento sul piano nazionale a prezzi certi ed aggiornati. Questo stato di cose dava luogo a tutte le conseguenze che potete immaginare, sia sotto il profilo dell'efficienza della pubblica amministrazione sia sotto quello del suo operato e della trasparenza della operazioni.

Personalmente ritengo che questo problema possa essere risolto tenendo conto del fatto che una sola autorità nazionale è indispensabile, anche se non è risolutiva poiché, come è noto, occorre tenere presenti una serie di dati tecnici e di diversificazioni relative al luogo in cui l'opera viene realizzata per poter raggiungere una buona attendibilità nei prezzi.

Per quanto riguarda la progettazione e la direzione dei lavori, bisogna che le

amministrazioni pubbliche possano contare su una qualificata presenza di tecnici e di esperti in questo settore. Certamente l'appiattimento che si è registrato negli ultimi anni nel pubblico impiego, non solo nelle carriere e nel trattamento economico ma già al momento della ricerca del personale, non ha favorito l'ingresso nella pubblica amministrazione di quelle forze e di quelle capacità che sarebbero state auspicabili.

Queste considerazioni ed i pesanti tagli che si sono abbattuti nei disegni di legge finanziaria dal 1978 fino ad oggi, hanno bloccato qualsiasi possibilità di azione anche per quell'amministrazione che avesse voluto adeguare la proprie strutture, se non altro, almeno al mutare dei tempi. In questo senso, forse, il sindacato potrebbe avanzare delle proposte costruttive nell'ambito della contrattazione che riguarda il pubblico impiego, tanto più che se viene confermato il principio contenuto nel disegno di legge-delega attualmente all'esame della Camera dei deputati, si va verso un nuovo concetto del pubblico impiego e della relativa contrattazione. Da parte mia, ritengo che la fase della progettazione e della direzione dei lavori potrebbero essere separate, tentando di eliminare quelle incongruità in base alle quali, di fatto, le pubbliche amministrazioni debbono giustificare quando la direzione dei lavori viene assunta da un soggetto tecnico diverso da quello che ha proceduto alla progettazione. Si tratta anche di un problema economico dal momento che il pagamento per la progettazione, quando viene disgiunta dalla direzione dei lavori, va aumentato del 25 per cento circa.

In altre parole, esistono numerosi limiti che non rendono competitiva la presenza diretta dell'amministrazione pubblica nel momento della progettazione ed in quello della direzione dei lavori; in quest'ultima fase, normalmente, è presente una figura esterna solitamente poco impegnata nella difesa delle opere che vengono eseguite.

AUGUSTO RIZZI. Non desidero rivolgere numerose domande ai rappresentanti sindacali, perché concordo sostanzialmente sia sulla diagnosi, sia sui rimedi prospettati. Voglio piuttosto sottolineare, di fronte alle organizzazioni sindacali, le quali operano oltre che nel settore edile anche in tutto il mondo della produzione, il problema della scarsa qualità industriale. Ad esso si collega il tema dei subappalti, che vanno incentivati in quanto comportano specializzazione ed accentuazione del grado di industrializzazione. Si tratta di un aspetto di grande rilievo: purtroppo, devo osservare che il tema specifico delle forniture con posa in opera si pone per una normativa comunitaria che individua, a mio avviso in maniera erronea, in una certa quantità di manodopera il passaggio dalla fornitura all'appalto. Bisognerebbe, invece, riferirsi ad un concetto diverso, valutando se l'oggetto della fornitura sia un'opera o un singolo elemento.

Non possiamo dimenticare che il problema del costo globale per la nazione delle opere pubbliche va considerato non soltanto in termini normativi ma anche sotto l'aspetto dell'accentuazione del grado di industrializzazione del processo, andando fra l'altro incontro alle esigenze dei sindacati di tutelare meglio i diritti dei lavoratori, come accade certamente più in fabbrica che nel cantiere.

PIETRO FABRIS. Porrò ai rappresentanti sindacali soltanto due rapide domande. Per quanto riguarda il tema dei maggiori controlli, dobbiamo tenere presente che ci dovremo abituare fra non molto a fare soprattutto riferimento alle normative europee: in questo ambito, non sono previsti tutti i controlli che ipotizziamo di introdurre per ovviare ad una serie di inconvenienti nazionali, anche se non ritengo che il malcostume sia soltanto una nostra prerogativa. La mia prima domanda è pertanto la seguente: ritenete che il certificato antimafia sia servito e sia ancora utile? In realtà, tutte le imprese, comprese quelle in odore di

mafia, lo hanno: dobbiamo dunque proseguire nella finzione?

La seconda domanda invece è la seguente: qual è la vostra posizione relativamente all'albo nazionale dei costruttori? Al riguardo, abbiamo ascoltato una serie di opinioni, sia di chi lo vuole eliminare, perché lo considera inutile, sia di chi lo vuole potenziare, per renderlo più efficace.

PRESIDENTE. Invito i rappresentanti sindacali a rispondere alle domande dei colleghi, possibilmente in maniera sintetica, per consentirci di proseguire il nostro programma di audizioni.

RAFFAELE GRAPPONE, *Segretario nazionale FENEAL-UIL*. Prima di rispondere, ritengo necessaria un'integrazione: nell'ambito delle risposte che abbiamo fornito sul questionario, proponiamo un sostanziale incremento delle garanzie bancarie e fideiussorie fino al 60 per cento, poiché riteniamo che un problema fondamentale sia rappresentato dalla qualità delle imprese che partecipano alle gare.

Naturalmente avremmo preferito che i pubblici poteri fossero in grado di scegliere l'impresa in base alla qualità, ma se non è così, tanto vale avere degli operatori economicamente affidabili e quanto meno in possesso di una certificazione sulla capacità di solvibilità nel mercato.

Passando alle risposte, rivolgendomi all'onorevole Ferrarini devo osservare che, per quanto riguarda la certificazione di qualità nel bando di gara, l'unico soggetto che può intervenire sul piano amministrativo è il Coreco. Il problema, però, a nostro avviso va posto in altri termini, ricercando una semplificazione del bando. Quest'ultimo dovrebbe essere realizzato in modo tale da poter essere gestito anche dal livello più basso della pubblica amministrazione.

Ho maturato personalmente un'esperienza all'interno della commissione che

stilò il regolamento per la legge n. 80 ed in quella sede, insieme con le altre forze sociali e produttive, abbiamo potuto verificare che il vero problema da affrontare risiede nella qualità di gestione da parte della pubblica amministrazione. La legge n. 80, infatti, non presentava alcuna semplificazione, a parte alcune moltiplicazioni e percentuali da calcolare; in sostanza, però, quella legge, che consentiva comunque un livello di garanzia superiore, non è stata applicata. Occorre ora prevedere sia controlli della giustizia amministrativa, sia bandi di gara estremamente semplificati. La semplicità non è contraria alla chiarezza, alla trasparenza e alla rapidità di gestione delle gare.

Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, ne proponiamo un sostanziale abbattimento numerico: indubbiamente, infatti, la proliferazione delle stazioni appaltanti comporta lo sviluppo di una fitta giungla di interpretazioni e modalità di gestione che rendono impraticabili gli appalti.

L'onorevole Ferrarini sosteneva la possibilità di individuare un livello di semplificazione nella provincia, soprattutto rispetto alle questioni che si pongono per gli enti autarchici territoriali. Si potrebbe trattare di un'ipotesi valida, come altre: vi è, per esempio, chi sostiene che, qualora si pervenisse alla separazione della gestione politica delle opere dalla gestione realizzativa delle stesse, il problema della quantità delle stazioni appaltanti non si porrebbe più. Richiamo la questione soltanto come tema di riflessione culturale. Se i comuni, le province, le regioni si limitassero ad individuare i bisogni presenti sul territorio e a programmare il soddisfacimento di tali bisogni, demandando la gestione tecnica dell'appalto ad una *authority*, il problema potrebbe essere egregiamente affrontato tagliando il male alla radice.

Il collega Di Giacomo, del resto, osservava giustamente che in altri paesi, con economia molto più liberista della nostra, alcune funzioni di controllo sono completamente pubbliche. Vi invito a riflettere, per esempio, sul fatto che in nord America il controllo sulla qualità dei

calcestruzzi posati in opera è di competenza strettamente pubblica, mentre in Italia rimandiamo la relativa certificazione ad un libero professionista, salvo poi la possibilità per la collettività di rivalersi, civilmente e penalmente, qualora l'opera non sia stata ben realizzata.

Per quanto concerne il problema della direzione lavori e della progettazione, richiamato in alcuni interventi, occorre osservare che esso si pone in un certo modo perché vi è molta ideologia nelle norme che regolano il pubblico appalto. Certo, il dato fondamentale è il controllo: nel momento in cui la direzione lavori deve, almeno teoricamente, garantire il committente, essa deve essere indubbiamente gestita a livello pubblico. Uno dei fatti più stravaganti che si è verificato nel nostro paese, nel momento in cui si è ricorso massicciamente - in termini diffusi ed immotivati - alle concessioni, è stata l'assegnazione della verifica sulla qualità del prodotto all'esecutore dell'opera: d'altro canto, come è noto, la nostra fantasia è notevole.

Il problema diventa più delicato in relazione alle progettazioni. Anche su questo punto dobbiamo essere molto pragmatici: negli ultimi venti anni la pubblica amministrazione è stata sostanzialmente spezzettata, fortemente dequalificata e delegittimata. In ciò noi sicuramente, come sindacati, abbiamo qualche responsabilità pesante, ma non maggiore di quelle che ha chi continua a nominare i direttori generali dei ministeri o a determinare leggi e leggine per realizzare promozioni generalizzate ed immotivate di personale.

Nel documento che vi abbiamo presentato sosteniamo che la pubblica amministrazione deve essere in grado di progettare, ma affermiamo anche che ci rendiamo conto che ciò è fattibile se si procede ad un sostanziale potenziamento e ad una riqualificazione della pubblica amministrazione ed a patto che a chi progetta ed a chi dirige venga riconosciuto un trattamento economico pari alla responsabilità assunta, altrimenti sarebbe un gioco ipocrita che sarebbe meglio lasciare perdere.

Un ulteriore problema è quello della qualità del progetto. Siamo d'accordo con l'ipotesi di responsabilizzare il progettista ai massimi livelli possibili; bisogna smetterla di utilizzare progettisti che realizzano progetti abborracciati che costituiscono la base pratica-ideologica per varianti in corso d'opera, aggiustamenti, revisioni prezzi, allungamento dei tempi e quant'altro ha riempito in questi decenni il paese di opere incompiute e quindi inutili.

A proposito della scarsa qualità della struttura produttiva, credo che il Comitato paritetico abbia una grande responsabilità politica. I sindacati hanno posto questo problema con molta chiarezza a tutti i livelli possibili; io personalmente sono stato membro dell'albo nazionale costruttori, ma rispetto alla concessione illimitata della possibilità di iscrizione a tutte le categorie, mi sono dimesso. L'albo nazionale costruttori funziona poco e male adesso, ha funzionato pessimamente in passato. Vi sono state molteplici denunce da parte nostra; pensavamo che la presenza di un magistrato ordinario all'interno dell'albo garantisse la qualità delle istruttorie realizzate, ma i fatti penali avvenuti negli ultimi mesi hanno dimostrato che ciò non è stato possibile.

Esiste il problema della selezione delle imprese: o scegliamo il criterio squisitamente di mercato, in base al quale si opta per l'impresa la cui attività economica è certificata da *bonus* bancari o assicurativi, muovendo dalla considerazione ovvia che una banca o un istituto di assicurazione rischia i suoi soldi con operatori affidabili; ovvero utilizziamo una regolamentazione dell'albo nazionale costruttori o altro che non sia però basata sulle certificazioni o sulla logica che attualmente presiede alla concessione alle categorie dell'iscrizione all'albo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIETRO FABRIS

RAFFAELE GRAPPONE, *Segretario nazionale FENEAL-UIL*. Ha avuto ragione

chi ha posto il problema dell'utilità della certificazione antimafia. Il sindacato l'ha chiesta, ma a mio avviso non serve a nulla perché l'articolazione dell'impresa è arrivata ad un livello tale che la grande malavita non opera più sui subappalti, ma possiede interi settori, grandi e medie imprese perfettamente « pulite ». A questo punto qualunque certificazione non può impedire che le parti importanti del ciclo produttivo, laddove c'è « carne » (la mafia certamente non controlla la squadra di cottimisti, non le interessa) siano controllate dalla grande criminalità, aggirando le normative. I Madonia non avevano alcun problema a presentare la certificazione antimafia, ciononostante controllavano interi settori del ciclo produttivo di alcune zone del paese.

Ci aspettiamo dalla Commissione molta concretezza: bisogna snellire la normativa (basta vedere la legislazione sulla revisione prezzi: credo si tratti di un record mondiale); occorre rendere chiari molti passaggi fondamentali ed infine è necessario capire (noi stiamo tentando di farlo con qualche umiltà e molto sacrificio) che non è pensabile una gestione adeguata e moderna degli appalti pubblici con l'attuale pubblica amministrazione. Mi è stata mostrata una convenzione e per capire quale fosse l'oggetto dell'appalto del secondo stralcio abbiamo impiegato, in tre persone, quattro giorni. Ho detto questo per sottolineare che vi è bisogno di trasparenza anche nel senso dell'immediatezza della comprensione del fenomeno. Pertanto, ci attendiamo dalla Commissione uno sforzo serio in questa direzione, al di là degli interessi di parte di ciascuno, che possono essere mediati nella chiarezza.

RENATO PROVENZANO, *Segretario nazionale FILCA-CISL*. Vorrei aggiungere un'osservazione a proposito della semplificazione del quadro normativo che supporta e legittima istituzionalmente l'esistenza di questo coacervo di piccole norme attuative che oscurano la situa-

zione reale sul versante sia della domanda sia dell'offerta. In materia di appalti di opere pubbliche esistono ancora 120 leggi regionali; « disboscare » la normativa significa porre una premessa fondamentale per riaffidare ad un sistema di competenze istituzionali snellito, più trasparente e ci auguriamo anche più efficiente, le prerogative che un tempo aveva ma che si sono dissolte negli ultimi venti anni. Questo è un problema delicatissimo perché comporta anche una riletura delle competenze e delle prerogative di livelli istituzionali importanti che devono essere ricondotti ad un minimo di razionalità. Questo è il punto di fuga delle questioni dei prezzari diversificati, della polverizzazione delle stazioni appaltanti e del fatto che spesso le figure di controllore e controllato sono confuse al punto tale da non riuscire ad identificare le effettive responsabilità.

Inoltre, la certificazione antimafia rappresenta ormai soltanto un passaggio di carte sia perché, fatta la norma, si è trovato il modo di aggirarla, sia perché la verifica sul campo è praticamente impossibile. Avviene che nel corso dell'esecuzione delle opere entrano ed escono dal cantiere i soggetti più disparati, che nessuno riesce a controllare, neanche i sindacati che spesso non hanno la possibilità di agire a causa della soglia dei 15 dipendenti. Sembra un paradosso, ma vi sono cantieri con 300 o 400 dipendenti nei quali non vi è la rappresentanza sindacale costituita perché i lavoratori fanno capo ad una pluralità di piccole imprese che non raggiungono la soglia indicata. Bisognerebbe reintrodurre la filosofia sulla quale si basava un tempo la pubblica amministrazione, anche se seguiva criteri ottocenteschi, ma sicuramente efficienti. Questa filosofia andrebbe ripristinata nell'ambito delle normative che si debbono adottare: se manca questo elemento ispiratore, andremo sempre alla ricerca del perfezionamento di un processo che è talmente devastato a monte da non riuscire ad essere significativamente scalfito dalla pur lodevole attività che questo Comitato sta compiendo.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda l'albo dei costruttori. Io stesso ne sono componente ed ho partecipato alla commissione ristretta per la sua riforma; sicuramente è stato compiuto qualche passo avanti rispetto al sistema precedente, ma ritengo necessario accedere ad una visione di struttura di certificazione della qualità dell'impresa, non solo adottando tutte le tecniche che in altri paesi sono consolidate, ma ripristinando anche una concezione di quell'albo (almeno prima di sostituirlo con qualcosa di più efficace) che non sia sottoposto a quei condizionamenti di cui oggi è oggetto da parte delle cosiddette « rappresentanze di interesse ». Si tratta di un albo che ha circa 36 rappresentanti i quali hanno interessi diversi e spesso del tutto opposti. È chiaro che - tanto per fare un esempio - il rappresentante degli artigiani farà di tutto per far prevalere gli interessi della propria categoria. Anche il modo nel quale viene elaborato il processo decisionale nell'albo è talmente aleatorio che sfugge a qualsiasi possibilità di controllo effettivo su quale sia il soggetto su cui si sta deliberando. Anche se esiste una documentazione cartacea di mole notevole, essa non consente di operare una analisi esaustiva ed approfondita della contingente condizione produttiva dell'impresa. In altre parole, anche questi organismi andrebbero, fortemente ridimensionati e ricondotti al criterio della certificazione della qualità dell'impresa, per la quale la funzione delle grandi parti sociali deve essere quella di indirizzo e di affidamento del controllo e della gestione ad una autorità pubblica indiscussa, che disponga di adeguate competenze tecniche. Altrimenti continueremo con questo sistema ultrapolverizzato nell'ambito del quale tutti sono responsabili ma nel quale nessuno risponde a nessuno per la impossibilità di gestire in modo efficiente organismi che sono nati con scopi diversi.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome del Comitato, i nostri ospiti per l'apporto che

hanno dato ai nostri lavori. Il presidente Cerutti si scusa, ma ha dovuto assentarsi per alcuni minuti. Egli, tuttavia, leggerà il resoconto stenografico delle vostre relazioni.

Da parte mia, posso dire che è necessaria una svolta nel settore, anche attraverso l'eliminazione di tante bardature e la proposta di talune indicazioni. Voi sapete che il ministro dei lavori pubblici ha istituito una Commissione per discutere questi stessi argomenti: mi auguro che il nostro lavoro, quello degli esperti del Ministero ed i contributi che ci sono stati forniti possano consentirci di adottare qualche iniziativa concreta. Sicuramente non tutti ne saranno soddisfatti, ma in questo campo bisogna avere il coraggio di essere anche impopolari. Tuttavia, potete essere certi che la nostra disponibilità e il nostro impegno saranno pieni, soprattutto ora che conosciamo perfettamente quali siano le carenze e le distorsioni che si sono verificate soprattutto in quest'ultimo periodo.

Concludo esprimendo l'auspicio che le regole non vengano ancora una volta stravolte dalla « malvagità » degli uomini.

La seduta, sospesa alle 11,50, è ripresa alle 12.

Audizione dei rappresentanti della Lega per l'Ambiente e di Italia Nostra.

PRESIDENTE. Proseguiamo la nostra indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, con l'audizione dei rappresentanti della Lega per l'ambiente e di Italia nostra. Abbiamo inviato anche a queste associazioni il consueto questionario; vorrei ora sapere dai loro rappresentanti se abbiano predisposto un documento da distribuire ai parlamentari del Comitato.

GIULIANO CANNATA, Rappresentante della Lega per l'Ambiente. Non ancora, ma lo consegneremo al Comitato nei prossimi giorni, anche sulla base degli argomenti

di maggiore interesse che emergeranno nel corso dell'odierna audizione. D'altro canto, dato che il questionario è stato distribuito ad una serie di soggetti che risponderanno su molti argomenti in maniera ripetitiva, abbiamo ritenuto preferibile, come ambientalisti, concentrarci sul punto n. 6, relativo all'attività di programmazione e di indirizzo. Naturalmente, possiamo comunque fornire una serie di risposte anche rispetto ad altre domande.

GIOVANNI LOSAVIO, Consigliere di Italia Nostra. La nostra associazione ha predisposto un documento che consegnamo al Comitato.

PRESIDENTE. Do la parola all'ingegner Cannata per la relazione.

GIULIANO CANNATA, Rappresentante della Lega per l'Ambiente. La Lega per l'Ambiente, in sostanziale accordo con le altre maggiori associazioni ambientaliste, soprattutto Italia nostra e WWF, ha sempre sostenuto che l'entità del costruito in Italia, e quindi dell'appaltato, è del tutto abnorme rispetto alle esigenze economiche reali.

Desidero preliminarmente sottolineare che nel corso del mio intervento parlerò non di ambiente ma soltanto di economia reale, di economia da rendita di posizione, di economia di *lobby*, di clientela o, nel peggiore dei casi, di mafia. Siamo assolutamente convinti – anche sulla base delle valutazioni dei nostri economisti ed esperti del settore – che il contrasto che si presenta attualmente in Italia è non fra esigenze legittime dell'economia e dell'ambiente, ma fra economia reale ed economia di mafia. Riteniamo, infatti, che la struttura generale dell'investimento pubblico e degli appalti sia il massimo motore non dell'economia – come sostiene qualcuno – ma della rendita e del comitato d'affari. A nostro avviso, quindi, il meccanismo degli appalti e la convergenza perversa di interessi illegittimi, o comunque non reali per l'economia, ha

prodotto un'« inflazione » pazzesca nel volume degli appalti.

Cito in proposito soltanto qualche dato, estratto da documenti ufficiali: in Italia, da diciannove anni, la produzione industriale cresce non in volume ma in valore aggiunto, come in tutti i paesi sviluppati. Di conseguenza, la necessità di capannoni industriali nuovi dovrebbe essere sostanzialmente nulla, proprio perché, ripeto, la produzione industriale non cresce in volume fisico; per lo meno, la loro domanda reale dovrebbe essere in continua discesa. Non è così: la costruzione di capannoni industriali ha sempre continuato a crescere in Italia e siamo arrivati ad un dato per il quale si potrebbe pensare di aver sbagliato di uno zero! In Italia, si investono ogni anno 40 mila miliardi di lire in costruzioni non residenziali, dei quali almeno 30 mila miliardi riguardano capannoni industriali: quasi tutti inutili e con incentivi, tutti distruttivi. Il relativo dato territoriale è il seguente: 30 mila miliardi investiti in capannoni industriali corrispondono a 100 chilometri quadrati, cioè a 10 mila ettari, di territorio coperto da nuovi capannoni ogni anno. Se si aggiungono parcheggi e servizi, in Italia si consumano 200 chilometri quadrati di territorio ogni anno soltanto per fare capannoni industriali, tutti sovvenzionati, incentivati, inutili e devastanti. Ho citato questo dato a titolo di esempio.

Un altro importante settore « droga- to » dagli investimenti pubblici e dalla macchina dell'appalto pubblico è quello delle opere idrauliche. Sono membro *part time* del nucleo di valutazione del FIO e tra i progetti esaminati in passato ho visto quello della diga di Vetto sull'Enza, per la quale è stato chiesto al FIO un finanziamento di 100 miliardi allo scopo di produrre foraggi. Nel momento in cui il FIO finanziava questo investimento, l'Italia aveva già avuto dalla CEE una multa di 5 mila miliardi per eccesso di produzione di foraggi (per la produzione di latte). La diga, che invaserà circa 100 milioni di metri cubi di acqua, se si raffronta con dighe dello stesso tipo

costruite in questi ultimi anni, costerà 700-1.000 miliardi. Ripeto, la richiesta di finanziamento presentata dal consorzio di bonifiche regionali ferraresi al FIO era per un costo stimato di 100 miliardi, quando anche l'ultimo dei geometri sa che la diga ne costerà almeno 700.

Qual è il meccanismo di revisione del processo di appalto che consente che il nucleo di valutazione del FIO sappia che questi 100 miliardi sono falsi? Si potrebbe esaminare non la *project identification*, cioè la scheda di identificazione di un progetto, ma il progetto che per una diga delle dimensioni di quella che ho indicato costa un miliardo e mezzo: chi lo finanzia in fase prestrutturata, con il rischio che non sia approvato? Alla banca mondiale vi è un capitolo di spesa che finanzia i progetti che per una certa percentuale sono destinati al macero. Ma non è meglio sprecare un miliardo e mezzo per un progetto piuttosto che finanziarne uno inutile, delinquenziale e distruttivo?

Cito un altro dato macroeconomico relativo al settore dighe. In Italia il consorzio di bonifica della Baraggia vercellese presso Vercelli ha avuto dal Ministero dell'agricoltura il finanziamento (il famoso Piano quadrifoglio) per le due dighe dell'Ingagna e della Ravasanella; non faccio considerazioni ambientali, ma devo dire che ognuna delle due dighe ha cancellato dalla carta geografica d'Italia una valle. Quante valli c'erano in Italia? Potevamo « spenderne » due? Lo abbiamo fatto. Queste dighe erogano acqua irrigua ai privati a un costo pubblico di un milione e mezzo di lire/ettaro/anno nell'arco della loro vita finanziaria. Lo Stato, quindi, eroga ai privati membri del consorzio acqua al costo annuale di un milione e mezzo di lire; il prodotto lordo vendibile privato dei membri del consorzio è dell'ordine di un milione e trecentomila lire all'anno. In Italia oggi ci sono tre milioni e mezzo di ettari irrigui e funzionano tutti in questo modo; sono stati tutti finanziati dal Piano verde, dal Piano quadrifoglio, dal FIO, dalla Cassa per il Mezzogiorno; hanno tutti questo

spettro di analisi costi-benefici. Con tre milioni di ettari irrigui mediamente si può dare da mangiare – se si fa un *mix* tra proteine, vitamine, calorie, carne e cereali – a 200 milioni di persone; se a ciò si aggiungono gli ettari non irrigui, in Italia si produce da mangiare per 270 milioni di persone; siamo 56 milioni ed abbiamo un *deficit* annuale della bilancia alimentare di 21 mila miliardi. I dati relativi all'acqua sono stati pubblicati sulla rivista *Micromega* n. 3 e sono tutti ufficiali: la Lega per l'ambiente non usa mai dati economici che non siano ufficiali, sia per le considerazioni macroeconomiche sia per quelle costi-benefici.

Finora ho citato dati di fatto, ora farò una considerazione di tipo politico. Ho una certa età, quindi ho potuto seguire la vicenda delle opere pubbliche in questi ultimi anni e mi sono accorto che il discriminante è rappresentato dall'entrata nel mercato delle opere pubbliche della Lega delle cooperative (avvenuta alla fine degli anni settanta). Fino a quel momento, i partiti della sinistra erano nettamente schierati contro le opere pubbliche; da allora, è cessata ogni opposizione in Italia e non vi è più stato spazio per la questione nei *mass media*. Cito un esempio pratico: l'impresa che ha avuto la concessione (appalti non se ne fanno più) per la diga del Vetto è in realtà un consorzio costituito fra l'impresa Pizzarotti (che è stata legata in questi giorni al nome di Citaristi) e la CMC della Lega cooperative, vicinissima alla giunta socialista e pidiessina della regione (fatti come questo avvengono sistematicamente). Per il primo grande piano delle ferrovie (5 mila miliardi), il cosiddetto piano Signorile-Libertini, risalente agli anni 1977-1978, tutti sanno in che modo fossero costituiti i consorzi: a quel tempo lavoravo per un'impresa che faceva parte del consorzio Comavi e Lega cooperative. Le stesse quattro imprese formavano sei consorzi che hanno avuto per intero lo stanziamento destinato al piano Signorile-Libertini. L'unica differenza consiste nell'anagramma della prima sillaba del nome delle imprese, ma i consorzi sono

sempre gli stessi. L'accordo stabilito allora era che la Lega avesse il 19 per cento degli appalti, poi progressivamente la percentuale è scesa fino a quella prevista per l'appalto dell'alta velocità. Avete visto le concessioni relative all'alta velocità? Dunque, la parte che riguarda la Lega delle cooperative è scesa dal 19 al 13 per cento; non solo, ma all'interno della lega stessa, mentre il settore vicino al partito democratico della sinistra disponeva dei due terzi, oggi è sceso a meno della metà. In altre parole, lo stesso partito ha finito per fiancheggiare la lega per un piatto di lenticchie: ma questi sono problemi di carattere tipicamente politico.

Dunque, come può accadere che si arrivi ancora a questo tipo di investimento e di distorsioni? Vi fornirò un altro dato macroeconomico che vi prego di tenere a mente: l'Italia, da ventinove anni detiene il Guinness assoluto mondiale in fatto di consumo di cemento *pro capite*, con 800 chilogrammi di cemento per ogni cittadino. Questa cifra è il doppio di quello consumato negli Stati Uniti, tre volte quello della Gran Bretagna, due volte e mezzo quello della Germania. Dico questo tanto per offrirvi un indice di riferimento. Solo nel 1991, questo *record* è stato sfiorato soltanto dalla Spagna, cioè dal paese dei narcodollari, dove si concentra la gran parte degli investimenti colombiani. Potranno essere considerazioni opinabili, ma il dato numerico resta quello! Sapete che, due anni fa, il Ministero dell'ambiente ha incaricato un consorzio esperto in rilievi fotogrammetrici di esplicitare un'indagine su tutta l'Italia: da essa è emerso che il territorio italiano è consumato per una percentuale vicina al 22 per cento. In sostanza, su 300 mila chilometri quadrati di suolo italiano, 76 mila chilometri quadrati sono asfaltati, cementati, scavati e quindi consumati. Il corollario di quegli 800 chili annui di cemento per abitante è rappresentato da 1 miliardo di tonnellate di inerti (sabbia, ghiaia ed altro) consumati ogni anno. Facciamo attenzione: contro una domanda di 1 miliardo di tonnellate di inerti non c'è bisogno di

nessuna legge e di nessun piano per le cave; bisogna soltanto scavare ovunque e comunque; non è necessaria alcuna pianificazione. Con questo tipo di prelievo, il fatto di voler approvare una legge sulle cave significherebbe prendersi in giro.

Mi fermo qui, anche se, avendo alle spalle vent'anni di angosce su questo tema, avremmo ancora moltissimi dati da offrire. Resta ancora da dire che stiamo andando rapidamente verso un tipo di civiltà postindustriale che, per sua propria natura, ha grande bisogno di meno opere e di più servizi, di meno appalti e di più gestione. Farò un altro esempio: in Italia è possibile costruire opere, mentre è impossibile mantenerle, poiché gli enti affidatari delle opere sono assolutamente incapaci di esercitare la loro gestione e manutenzione. In fatto di opere costruite poi abbandonate vi sono numerosi dati significativi: un presidente della regione Puglia aprì un congresso, nel quale si proponeva di portare l'acqua alla regione dall'Albania, chiedendo a gran voce un finanziamento di 15 mila miliardi da parte dello Stato, dal momento che la Puglia moriva di sete e che l'unico modo per soddisfare quella sete era di portare l'acqua proprio dall'Albania. Quel presidente usò questa frase che io considero esemplare; egli disse: « d'altra parte è noto ormai a tutti che è più facile e costa meno sostituire una risorsa degradata anziché migliorarla ». Ricorderò che la Puglia detiene il primato del consumo d'acqua in Italia, con 1.100 litri al giorno per abitante. È acqua che viene dalla Basilicata o dall'Abruzzo. Inoltre, quella regione ha drammatici problemi di risalita del cono salino, di inquinamento, eccetera, con un disastro di dimensioni apocalittiche: ebbene, quel presidente della giunta regionale affermò quanto ho appena riferito. Nel linguaggio corrente dei *mass media* non si nomina mai la Puglia senza accompagnarla all'aggettivo « assetata »: infatti essa è la regione in Italia ed in Europa (ma forse anche nel mondo) che consuma più acqua. In Puglia si produce moltissimo mais; l'Italia, in totale, ne produce 9 milioni di tonnellate

all'anno che vanno al macero perché questo prodotto non lo vogliono più nemmeno i porci. Dunque, il mais in Puglia consuma 15 mila metri cubi d'acqua per ettaro all'anno: sarebbe come dire una colonna d'acqua alta 15 metri su tutto l'ettaro di terreno. E tutto questo per produrre mais, che nella migliore delle ipotesi, è destinato ai porci o, nella peggiore, al macero.

In questi giorni è in discussione in Parlamento la legge Galli: quest'ultima si è scontrata contro la resistenza dei consorzi di bonifica avendo proposto che il costo dell'acqua irrigua fosse aumentato dai tre centesimi al metro cubo attuali a 6 centesimi. Voi sapete che un utente paga l'acqua in città mille lire al metro cubo. Di questa cifra, duecento lire servono per la potabilizzazione e ottocento per il costo dell'acqua. Dunque, al contatore l'acqua costa quanto ho appena detto, mentre il consorzio di bonifica la paga tre centesimi di lira. Non solo, ma tutte le opere pubbliche che servono a portare l'acqua nei campi sono pagate dallo Stato.

In conclusione, vorrei ricordare una mia esperienza. Negli anni Settanta ho lavorato in Nigeria ed ero diventato molto amico di un simpatico ministro dei lavori pubblici. Egli mi diceva di essere una persona onesta perché prendeva la tangente solo dalla migliore delle imprese; egli considerava un mascalzone chi la prendeva dalle imprese peggiori. Mi raccontava anche di aver sentito dire che vi erano amministrazioni pubbliche che inventavano progetti inutili per poter incassare delle tangenti; aggiungeva però che questo succedeva in Ghana e non certo in Nigeria. In altre parole, per far correre trenta o cinquanta miliardi di tangenti all'anno, si sono dovute inventare opere per tremila miliardi. Tra l'altro, si è trattato di opere devastanti per il territorio. L'intervento dello Stato nell'economia si regge esclusivamente su un'unico pilastro: l'analisi costi-benefici. Keynes sosteneva che, se i benefici di un progetto sono inferiori ai suoi costi e lo si realizza lo stesso, si compie non soltanto uno spreco ma anche un atto di

mafia – Keynes, come sapete, scriveva mafia con due « effe » –.

Il problema fondamentale, allora, è il seguente: la costruzione di un'opera inutile, o di un'opera i cui costi, anche sociali, sono superiori ai benefici, è non soltanto uno spreco di denaro pubblico – che probabilmente non interessa più ad alcuno – ma è purtroppo anche un atto assolutamente devastante.

PRESIDENTE. Do la parola al rappresentante di Italia Nostra per la relazione.

GIOVANNI LOSAVIO, Consigliere di Italia Nostra. Leggerò in primo luogo la premessa del nostro documento, per passare poi ad un'analisi della legislazione in materia di opere pubbliche, da inquadrare nell'ambito di intenzioni politiche riconoscibili obiettivamente che hanno prodotto esiti molto preoccupanti.

L'indagine conoscitiva cade in un momento di crisi drammatica del settore, la quale è non solo economica per i tagli alla spesa e per l'incertezza dei costi già manifesta, ma è anche, come quella generale del paese, crisi di credibilità per i gravi e diffusi sospetti di illegalità che investono l'amministrazione pubblica ed il ruolo svolto dagli operatori di settore. Da questa situazione è possibile uscire solo con scelte limpide e nette, fondate sulla seria analisi delle cause dei mali cui si deve porre rimedio.

Occorre intanto dire con chiarezza che l'incertezza, la frammentarietà, la precarietà del quadro legislativo non sono fatti tecnici, ma sono invece espressione di una scelta politica – obiettivamente riconoscibile – coerente e duratura, idonea a fornire una parvenza di legittimità anche al malgoverno e ad eludere i residui ostacoli formali all'arbitrio e alla corruzione. Queste stesse norme coerentemente investono anche i residui organi della pubblica amministrazione, delegittimandone i rappresentanti.

Abbiamo svolto un'analisi del processo di grave imbarbarimento che la normativa in materia di opere pubbliche ha

subito nell'ultimo ventennio, in particolare attraverso un passaggio politico particolarmente significativo, cui ha già accennato l'ingegner Cannata. Mi riferisco al clima da regime consociativo che ha smontato, a partire dagli ultimi anni settanta, la costruzione con la quale lo Stato italiano avrebbe potuto armonizzare la propria legislazione con la direttiva comunitaria del 1971, trasgredita negli anni successivi in maniera clamorosa, comportando talune pronunce assai severe da parte della Corte di giustizia europea. In effetti, il processo di smontaggio sistematico della legge n. 584 del 1977 ha ricevuto il crisma del regime consociativo: il sistema di contrattazione privata, attraverso leggi successive, è stato nuovamente inserito in maniera più o meno surrettizia nel quadro legislativo delle opere pubbliche, con un esito francamente drammatico, e con riflessi diretti sull'attuale situazione di scandaloso disavanzo pubblico.

In sostanza, la normativa si è dimostrata assolutamente ribelle rispetto alla programmazione economica: un esempio significativo è rappresentato dal bilancio preventivo dei campionati mondiali di calcio che è stato clamorosamente disatteso, con una spesa a consuntivo decuplicata rispetto alla previsione originaria. In tal modo, si è prodotta una conseguenza disastrosa sul bilancio pubblico che si è aggiunta alla grave situazione che ha richiesto le misure di emergenza ora all'esame del Parlamento.

Lo smontaggio delle norme tendenti ad armonizzare il quadro legislativo italiano con la direttiva della CEE ha trovato espedienti quali le leggi d'emergenza, per esempio nel caso dei campionati mondiali di calcio: l'ultima occasione, risibile e grottesca, è stata quella delle celebrazioni colombiane.

Sarebbe molto interessante – anche se oggi non abbiamo a disposizione il tempo necessario – considerare attentamente il seguente sintomo del processo di deterioramento nella produzione normativa del Parlamento: molte opere pubbliche contemplate nel bilancio preventivo funzio-

nale dei campionati mondiali di calcio, essendo ovviamente ribelli rispetto all'applicazione funzionale ed anche ai tempi imposti, sebbene successivamente modificati, sono state messe al servizio delle manifestazioni colombiane con un provvedimento di comodo, senza che vi sia in realtà la minima relazione funzionale. Inoltre, i tempi per l'attuazione delle opere sono stati molto lunghi e, quindi, anche il termine del febbraio 1992 si è dimostrato ben presto troppo precoce, per cui, nel maggio 1991, quel termine venne prorogato al 31 agosto, cioè addirittura oltre la fine delle manifestazioni colombiane, stabilita per il 15 agosto dell'anno in corso.

La normativa in materia di opere pubbliche risulta, quindi, assolutamente ribelle rispetto alla programmazione finanziaria e funzionale, nonché rispetto alla pianificazione territoriale. Il processo di prevaricazione sistematica dell'opera pubblica su una disciplina di organizzazione dei servizi basata sulla pianificazione territoriale nasce, in particolare, con l'istituzione dello sportello unico e della conferenza dei servizi. Nel passaggio dal decreto-legge per i campionati mondiali alla legge di conversione si impose un nuovo modello rispetto alle competenze istituzionali tradizionali e consolidate: come è noto, infatti, venne esautorato il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che nel frattempo aveva già cominciato il suo lavoro di verifica sui progetti per i campionati mondiali di calcio e fu inventato l'organo nuovo della conferenza dei servizi, che ha prodotto risultati assolutamente deteriori dal punto di vista funzionale e dei controlli di pertinenza della spesa relativamente ai risultati. Con la conferenza dei servizi, sanzionata infine con la legge n. 241 del 1991, si è realizzata la prevalenza dell'opera pubblica sulla pianificazione territoriale: mi riferisco, in particolare, alla norma davvero scandalosa per la quale, prima nell'accordo di programma e poi nella conferenza dei servizi, l'opera pubblica si impone con il consenso del sindaco sulle diverse previsioni del piano

regolatore. Il sindaco, inoltre, non ne risponde politicamente al consiglio comunale, come avveniva nell'ambito della pur corriva conferenza dei servizi prevista dalla precedente normativa: il consiglio comunale, quindi, può assolutamente ignorare quanto deciso dalla conferenza dei servizi per smantellare la pianificazione territoriale.

Si tratta, insomma, di un quadro normativo molto preoccupante e il momento della disciplina tecnico-normativa è divenuto assolutamente subordinato. Si può perfino sostenere, comunque, che intenzioni politiche serie potrebbero realizzarsi attraverso l'attuale assetto normativo. D'altro canto, è forse il mio mestiere ad indurmi ad una considerazione scettica: ogni legge, per quanto buona, può essere elusa. Abbiamo constatato come l'attuale disciplina privilegi la spesa e sia indifferente nei confronti dei risultati e della qualità delle opere. È questo, in sintesi, il giudizio politico dal quale deve muovere qualsiasi operazione di revisione normativa, nella consapevolezza che essa è una delle cause dell'esito disastroso del bilancio economico-finanziario del nostro Stato.

GIORGIO BRAMBILLA. Sono pienamente d'accordo con l'esigenza primaria di evitare favoritismi e corruzioni, specialmente in questo momento, perché da essi inevitabilmente discendono opere inutili. Però, occorre anche considerare tutte le opere attuate solo parzialmente che occupano territorio e non servono a nulla.

Vi lamentate del fatto che in Italia vi è troppo cemento, senza considerare che esiste una miriade di vecchi stabilimenti abbandonati, i quali occupano terreni che potrebbero essere utilizzati per creare zone verdi. Sono Brianzolo e nella mia zona vi sono numerosi vecchi stabilimenti di tessitura abbandonati, che costituiscono ormai solo ricettacoli di vagabondi e delinquenti. Prima di occupare altre zone, non si potrebbero eliminare questi « monumenti storici » che non servono a niente ?

In ogni caso, quando si parla di eccesso di cemento, si cozza contro l'opinione pubblica che chiede case, strade e servizi. Le due esigenze sono inconciliabili e d'altronde il territorio nazionale è limitato e la popolazione è numerosa, per cui è inevitabile sacrificare una parte di verde per creare servizi.

Ho riscontrato in parecchi interventi delle leghe ambientaliste talune incongruenze: si guardano le piccole cose e si trascurano quelle grandi. Mi spiego meglio: si afferma che la circolazione automobilistica è eccessiva e provoca un notevole inquinamento, ma nel contempo si dice che non bisogna costruire nuove strade.

MASSIMO SERAFINI, *Rappresentante della Lega per l'Ambiente*. Riduciamo il traffico!

GIORGIO BRAMBILLA. Si potrebbero anche distribuire in modo più razionale le abitazioni e le industrie. In Italia vi sono territori in cui la densità di popolazione è alta ed altri in cui è bassa. In Trentino-Alto Adige, ad una richiesta di costruzione di un capannone è stato risposto che nella zona indicata ve ne erano già troppi e che sarebbe stato possibile costruirlo altrove. Intendo dire che è necessario prevedere un'equa distribuzione del « verde » e del « cemento », raggiungendo un giusto compromesso.

Come dicevo, ci sono anche numerose opere incomplete: esistono forni inceneritori la cui costruzione è stata bloccata a metà dall'intervento dei verdi. In via Sila, a Milano, vi è un inceneritore a doppia linea; ne sono state chieste tre, ma la richiesta è stata bloccata, quando nei paesi circostanti la gente si domanda perché Milano debba scaricare i propri rifiuti nel loro territorio.

La situazione dovrebbe essere sanata attraverso l'individuazione di un sistema che accontenti l'una e l'altra parte. Di fronte allo sviluppo economico ed all'incremento della popolazione non si può evitare di costruire. Se la popolazione ha bisogno di case e di strade, bisogna accontentarla.

VALERIO CALZOLAIO. Mi pare che dall'intervento dell'ingegner Cannata emergesse la proposta (apparsa qualche giorno fa su *il Manifesto*) di una sorta di moratoria sulle opere pubbliche. Anche se si tratta di una proposta provocatoria, mi pare che abbia qualche fondamento e vorrei che il professor Cannata entrasse nel merito. Vorrei sapere che cosa si intenda esattamente con il termine « moratoria », con particolare riferimento ai tempi ed alle priorità, considerato che il settore delle opere pubbliche è talmente mutato che quelle che un tempo erano priorità ora non lo sono più dal punto di vista della spesa e dell'impatto socio-ambientale.

Sulla base della vostra esperienza, come ritenete che possa essere riformata la struttura del Ministero dei lavori pubblici? Cito un'esperienza particolare: nelle Marche è stato arrestato il segretario regionale della Democrazia cristiana in seguito ad un'inchiesta nata per caso: a causa della fuga di tre tunisini, si è scoperto che un carcere di nuova costruzione di Ancona era stato costruito male; le indagini svolte hanno posto in evidenza un fido, che ha al suo centro il provveditorato regionale alle opere pubbliche delle Marche, una struttura decentrata del Ministero. Di questo provveditorato sono stati già arrestati due ex provveditori (responsabili negli anni ottanta), vari dirigenti e vari funzionari. È emerso quindi qualcosa che va al di là del problema morale legato ad un singolo impiegato dello Stato e cioè un sistema di corruzione impiantato in una struttura decentrata del Ministero dei lavori pubblici. Vorrei sapere se, in base alla vostra esperienza, riteniate che una situazione di potenziale illegalità possa essere riscontrata in altri provveditorati regionali ed in che modo, comunque, si ponga il problema della riforma del Ministero dei lavori pubblici anche sotto questo punto di vista.

Desidero ora formulare la terza domanda. L'altro ieri vi è stata a Genova un'alluvione terrificante; in questi giorni abbiamo letto che i due corsi d'acqua che

sono straripati lo avevano già fatto in passato, per cui lo straripamento era prevedibile. In proposito è in corso un'inchiesta per verificare se vi siano delle responsabilità.

Recentemente la Camera ha approvato la conversione di una serie di decreti-legge del Governo sulle avversità atmosferiche che, per poco più di un anno, ricomprendevano oltre 20 province ed oltre 13 regioni. Rispetto al recupero *ex post* di calamità che vengono subite dai cittadini, come è accaduto a Genova ed a Savona, qual è il tipo migliore di intervento da parte del Parlamento e del Governo? Infatti, si nutrono dei dubbi sulla efficacia del decreti-legge; e, comunque, quale sarebbe il recupero meno compromettente possibile rispetto alla mancata prevenzione?

L'ingegner Cannata ha fatto cenno alla proposta di legge di cui il collega Galli è il primo firmatario e che si trova anche all'esame della Commissione ambiente della Camera. Egli ha ricordato l'opposizione dei consorzi di bonifica: vorremmo conoscere il suo giudizio su questa proposta di legge.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare ai colleghi che ci troviamo in questa sede per svolgere un'indagine conoscitiva sugli appalti; l'opinione dei nostri ospiti è senza dubbio interessante, ma è mio obbligo ricondurre il dibattito nell'ambito della materia oggetto del nostro incontro.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Dai contributi che sono stati presentati emerge - almeno per quanto riguarda il dottor Losavio - una forte raccomandazione a riprendere in mano la questione della conferenza dei servizi. Proprio al rappresentante di Italia Nostra vorrei chiedere se può fornire al Comitato informazioni più dettagliate su questo tema. Infatti, come il dottor Losavio può comprendere, nelle nostre audizioni precedenti i rappresentanti delle varie corporazioni hanno rappresentato interessi opposti ma, nell'ambito di una certa trasparenza, hanno sostenuto la conferenza

dei servizi. Mi riferisco agli ordini degli ingegneri e degli architetti che abbiamo ascoltato in questa sede.

Personalmente concordo con le sue osservazioni, ma le sarei grato se fornisse al Comitato elementi più dettagliati dal momento che ha sostenuto che la conferenza dei servizi ha dato pessimi risultati dal punto di vista del controllo della spesa; mi riferisco, in modo particolare, alle norme della legge n. 241 del 1991. La pregherei di mandarci per iscritto una precisazione in proposito.

L'ingegner Cannata, dal canto suo, ha sollevato alcuni problemi su cui ugualmente - stante il carattere delle nostre audizioni - lo pregherei di inviarmi precisazioni scritte. Ho trovato molto interessante le osservazioni sul FIO, anche se quest'ultimo si trova ormai alla conclusione della propria attività. Comunque, se organismi analoghi fossero prevedibili, ho trovato molto interessante quella indicazione di analogia con i comportamenti della Banca mondiale. Si tratta di un elemento che potremmo inserire nelle nostre raccomandazioni.

Lei ha enfatizzato il ruolo dell'analisi costi-benefici, che ogni imprenditore fa. Le si potrebbe facilmente obiettare che, quando l'imprenditore è lo Stato, i benefici hanno una valutazione difficilmente quantificabile: tutto questo consente una discrezionalità che conduce alle nefaste conseguenze che anche lei ha denunciato. Ebbene, tenendo conto di ciò, in quale modo può essere inserito questo istituto del bilancio costi-benefici in una rigorosa e seria normativa? Può essere inserita nella normativa relativa alla valutazione di impatto ambientale, che il Parlamento dovrà emanare anche per non essere inadempiente rispetto alle direttive della CEE? Che giudizio esprimete sugli esperimenti fatti finora, come è accaduto per l'autostrada Livorno-Civitavecchia e per alcuni insediamenti termoelettrici, di informazione ai cittadini quale anticipazione di una sorta di valutazione di impatto ambientale?

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DEL COMITATO PARITETICO
GIUSEPPE CERUTTI

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Infine, qual è la vostra esperienza, se c'è stata, nel rapporto con la magistratura? Io stesso, a quasi tutti gli organismi che abbiamo ascoltato, ho chiesto se fosse stata assunta da parte loro qualche iniziativa presso la magistratura in merito ai fatti che ci avevano denunciato: analoga domanda rivolgo ai nostri ospiti di oggi. Infine, al collega Calzolaio posso dire che, in sede di formazione del nuovo Governo con il Presidente Amato, la moratoria sulle opere pubbliche fu uno dei punti cogenti avanzati dal gruppo verde.

PRESIDENTE. Prego i nostri ospiti di rispondere alle domande formulate dai colleghi che sono intervenuti, tenendo presente che stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva nella materia dell'esecuzione delle opere pubbliche, cui ci dovremmo attenere.

MASSIMO SERAFINI, *Rappresentante della Lega per l'Ambiente*. Desidero rispondere personalmente soltanto alla domanda relativa alla città di Genova, poiché essa riguarda un caso esemplare con riferimento alle osservazioni che abbiamo svolto in questa sede.

I fiumi Bisagno e Sturla sono stati coinvolti sia dal provvedimento per i campionati mondiali di calcio del 1990, sia dal provvedimento per le celebrazioni colombiane. Ero parlamentare quando vennero approvati tali provvedimenti: io personalmente, l'onorevole Donati ed altri membri della Commissione ambiente della Camera, fummo però accusati di catastrofismo perché denunciavamo l'intenzione di intubare i due fiumi. Tuttavia, come avviene sempre in Italia, dopo aver intubato i fiumi, nessuno controlla se si verificano ostruzioni o altri problemi: i genovesi sono ora giustamente arrabbiati, perché si sono ritrovati sott'acqua. Dato

che, però, mi risulta che vi sia una richiesta di dichiarazione di calamità naturale e che esista la disponibilità immediata ad una nuova legge speciale, inviterei il Parlamento a riflettere sul rapporto esistente fra la situazione di Genova e lo stato attuativo della pianificazione di bacino.

La richiesta di una moratoria è dovuta all'esigenza che nel nostro paese, prima di spendere soldi, si sappia per quale motivo vengono spesi: solo un piano di bacino può rispondere a tale esigenza. Il Parlamento ha approvato la legge n. 183 del 1989, sulla difesa del suolo, proprio per offrire un quadro organico relativo alla tutela delle risorse territorio ed acqua ed alle modalità di difesa dalle cosiddette avversità atmosferiche.

Invito, quindi, il Parlamento ad evitare nuove leggi speciali e a svolgere un'indagine conoscitiva per approfondire – prima di accusare i netturbini, che hanno scioperato nei giorni precedenti l'inondazione – quali siano stati gli effetti della cementificazione dei due fiumi per realizzare le opere collegate alle celebrazioni colombiane ed il famoso stadio plurimiliardario di Genova, che è andato sott'acqua.

PRESIDENTE. L'onorevole Serafini rischia di non porsi come un rappresentante della Lega per l'Ambiente che deve rispondere alle domande dei membri del Comitato.

MASSIMO SERAFINI, *Rappresentante della Lega per l'Ambiente*. No, signor presidente; sto rispondendo ad una domanda su Genova. Per la città, ribadiamo la nostra richiesta di modificare radicalmente il sistema delle opere pubbliche. Inoltre, chiediamo che venga data una priorità a leggi come la n. 183 del 1989 e che si riducano, quasi totalmente, i provvedimenti di rincorsa delle cosiddette calamità naturali.

GIOVANNI LOSAVIO, *Consigliere di Italia Nostra*. Per quanto riguarda la

nostra concezione delle attribuzioni istituzionali centrali, in rapporto alla distribuzione dei dicasteri tradizionali, posso riferirvi le nostre proposte relative alla riorganizzazione delle funzioni della pubblica amministrazione centrale. Riteniamo che il Ministero dei lavori pubblici debba essere soppresso: le mie precedenti considerazioni motivano tale affermazione, che potrebbe sembrare semplicistica.

L'opera pubblica ha assunto recentemente un valore in sé, come strumento di spesa, divenendo una finalità a se stante: essa non si coordina con le esigenze di programmazione della spesa, dei servizi, di pianificazione territoriale e nell'ambito di tale realtà si muove il Ministero dei lavori pubblici. Riteniamo che si debba giungere ad un accorpamento delle attribuzioni dei ministeri dell'ambiente, dei trasporti e dei lavori pubblici, per offrire un servizio di organizzazione della spesa e di controllo rispetto alla programmazione, che deve essere concepita nei ministeri di competenza (quello dell'ambiente, quello dei trasporti, e così via). La mia esposizione non è certamente esauriente, ma in sostanza ritengo che la tendenza da seguire sia la seguente: un Ministero dei lavori pubblici al servizio delle competenze di merito della pubblica amministrazione centrale, che riguardano il territorio ed i suoi servizi, in base ad esigenze di organizzazione nazionale.

Più difficile è rispondere all'altra domanda concernente una nostra valutazione su una possibile spiegazione di ordine strutturale relativa ai fenomeni di cedimento morale della corruzione, che sembrano abbastanza diffusi fra i dipendenti dell'amministrazione dei lavori pubblici. Si tratta di effettuare una complessa diagnosi di tale realtà. Posso effettuare un tentativo di interpretazione all'impronta. Ho già osservato come lo sviluppo della normativa in materia di lavori pubblici abbia mortificato le competenze tecniche interne al Ministero dei lavori pubblici: un esempio particolarmente significativo è rappresentato dalla progressiva esautorazione del Consiglio superiore dei lavori

pubblici ed anche dell'organizzazione periferica di determinate funzioni. Probabilmente, alla riduzione di attribuzioni e di responsabilità nei processi di programmazione, esecuzione e controllo della spesa per le opere pubbliche, possono corrispondere i fenomeni del cedimento personale e della corruzione.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Mattioli, trasmetterò una risposta scritta, come espressamente richiesto. Posso tuttavia anticipare alcune osservazioni. La conferenza dei servizi corrisponde ad un'esigenza astrattamente meritevole di considerazione: l'accelerazione nei procedimenti di verifica dell'idoneità di un progetto rispetto alla finalità perseguita. Il modo di organizzare l'insieme delle competenze nell'ambito dell'organo collegiale è, però, assolutamente deteriore: la responsabilità non è più dell'ufficio, che non viene in alcun modo investito ed è rappresentato dal singolo funzionario nell'occasione dell'incontro collegiale. Spesso, inoltre, la conoscenza del singolo caso viene acquisita in maniera estemporanea proprio in occasione dell'incontro collegiale. Non vi è quindi un'istruttoria dei diversi uffici, di cui si convoca un singolo rappresentante. Inoltre, vi è una norma assolutamente abnorme, per la quale, in sede di valutazione degli interessi pubblici, viene introdotto il bastardo istituto del silenzio-assenso. Se il rappresentante di un certo ramo della pubblica amministrazione - cui corrisponde un determinato interesse essenziale che deve essere tutelato nel procedimento - è assente, lo si considera consenziente. In materia di interessi pubblici, però, non si può certamente procedere in base a presunzioni di assenso, ricavate dalla mancata partecipazione ad una riunione dell'organo collegiale. La norma richiamata deve essere, a mio avviso, soppressa il prima possibile.

Attraverso la conferenza dei servizi, inoltre, a causa della preminente esigenza di accelerare il procedimento, si ottiene come risultato la mortificazione della pianificazione territoriale, cioè la sovrapposizione dell'opera pubblica, come va-

lore in sé rispetto alla sua funzione, con lo scardinamento di un sistema che non aveva dato risultati molto garantisti in direzione della tutela degli interessi della pianificazione territoriale. In quel caso, però, almeno il consiglio comunale era tenuto ad esprimere un parere sulla conformità dell'opera pubblica alla previsione di piano regolatore; vi era poi la mediazione della regione che portava all'accordo con l'amministrazione dello Stato; nel caso in cui non si fosse addivenuti all'accordo, si promuoveva una decisione da parte del Consiglio dei ministri, cioè al massimo livello della responsabilità di governo.

Oggi questo controllo viene attuato dalla conferenza di servizi, ma viene poi totalmente vanificato dal procedimento di cui ho parlato. Non mi stupisce che i rappresentanti dell'imprenditoria si sentano massimamente garantiti da questo sistema ma, a mio avviso, ciò avviene contro l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico.

PRESIDENTE. Dottor Losavio, lei ritiene che sia più importante un parere espresso dalle singole realtà del territorio e cioè da funzionari che possono decidere autonomamente, piuttosto che una conferenza alla quale obbligatoriamente tali funzionari devono partecipare ma, per motivi non sempre corretti o chiari, preferiscono non intervenire, sperando che avvenga qualcosa. Lei cioè ritiene che i funzionari dello Stato, che per legge dovrebbero partecipare alla conferenza di servizi - così come dovrebbero fare il comune e la regione - non siano perseguibili ma che debba essere condannato il sistema. Infatti, se alcuni di questi funzionari di volta in volta sono assenti, la conferenza di servizi non ha la possibilità di decidere, perciò l'interesse pubblico non si identifica nella possibilità di realizzare l'opera, ma nei soggetti singoli che devono comunque esprimere il proprio pensiero sull'opera stessa.

GIOVANNI LOSAVIO, Consigliere di Italia Nostra. Come organi preposti alla tutela dell'interesse pubblico.

Un sistema che voleva essere massimamente garantista, in realtà non è stato tale, tanto che non si è mai verificato il caso di un rifiuto, anche perché spesso sulle conferenze di servizi grava un'ipoteca politica. Per esempio, la conferenza di servizi a livello regionale è presieduta da un politico, cioè da un assessore, che ha già fatto le sue scelte. Esiste una commistione tra responsabilità politiche, che devono farsi valere a livello di programmazione, e tecniche, che devono essere mantenute per lo sviluppo successivo dei lavori e per il controllo della congruità del progetto rispetto alle finalità legislative e delle scelte di programmazione. Non si è mai verificato un caso, nell'attuazione delle leggi di emergenza (colombiane, mondiali), nel quale vi sia stato un veto, anche di fronte a scelte macroscopicamente lesive degli interessi che il singolo funzionario avrebbe dovuto tutelare: penso ad esempio alla partecipazione assolutamente marginale, in fatto, dei sovrintendenti ai beni architettonici...

GIULIANO CANNATA, Rappresentante della Lega per l'Ambiente. Quello dei sovrintendenti è un capitolo a parte.

GIOVANNI LOSAVIO, Consigliere di Italia Nostra. ...che alla fine hanno sempre ceduto di fronte agli interessi fatti valere da altri componenti della conferenza e soprattutto da chi la presiedeva: spesso un politico.

GIULIANO CANNATA, Rappresentante della Lega per l'Ambiente. Concordo con molte delle osservazioni dell'onorevole Brambilla, però vorrei pregarlo di dimenticare i problemi puntuali e di rifarsi al quadro generale che ci dà una risposta inequivocabile ed indiscutibile. Purtroppo, nel recente passato i *mass media* sono stati totalmente oscurati: da quando esiste il consociativismo ed è quindi cessata l'opposizione, tutti i *mass media* dicono le stesse cose. Il cittadino sa che esistono esigenze vere, ma è in grado di percepire i termini della questione, se non

vi è una stampa libera? In termini generali il problema è il seguente: in Italia si è costruito e si continua a costruire più del necessario (il settore casa è quello che, negli ultimi anni, ha provocato meno danni). Ho parlato prima della costruzione, ogni anno, di 200 chilometri quadrati di capannoni che restano in gran parte vuoti. L'Italia, con 190 abitanti per chilometro quadrato, ha consumato il 23 per cento del proprio territorio; la Gran Bretagna, con 220 abitanti per chilometro quadrato, ne ha consumato il 12 per cento ed il Giappone, con 300 abitanti per chilometro quadrato, il 9 per cento; il Giappone nel mondo (compresi il Brasile, il Perù e l'Ecuador) è il paese che ha più foreste: il 66 per cento del territorio nazionale è coperto da foreste, pur essendo il Giappone la massima potenza industriale del mondo ed il paese che ha la più alta concentrazione di abitanti (120 milioni in un territorio più piccolo del nostro).

Molta della domanda di mobilità della gente, come sostengono gli esperti di trasporti e di urbanistica, è indotta, provocata, costretta. In Toscana vi è il cosiddetto modello rururbano o panurbano, per cui l'area Firenze-Pistoia-Prato è tutta *urbs*. Si sono polverizzate le strutture produttive su tutto il territorio, per cui ormai l'intreccio di rapporti tra una fabbrica e l'altra, tra il pendolarismo della gente e delle merci rappresenta tutta un'*urbs* lunga 100 chilometri e larga 50. Ciò è avvenuto in una regione che non aveva grandi concentrazioni di persone e di industrie e poteva quindi portare avanti una localizzazione urbanistica chiara.

Un altro fattore di questo angoscioso pendolarismo è rappresentato dall'espansione della città: il centro storico di Roma ha perso 400 mila abitanti in 17 anni; la gente vive nelle borgate, ma i parchi, i cinema, i negozi, i teatri sono nel centro, per cui la popolazione, per recarsi in un giardino pubblico, è costretta a spostarsi con l'automobile dalla periferia al centro. Dal momento che la campagna di Roma è un immondo de-

grado di abusivismo, la gente prende la macchina e viene in centro per potersi recare in un giardino pubblico: questa può essere definita « mobilità indotta ». Il famoso economista dei trasporti Goldsmith affermava che « la domanda privata di un servizio pubblico non pagato è infinita ». Se l'Italia fosse tutta un'unica strada, la domanda sarebbe ancora inappagata.

Come dicevo prima, in Italia si consuma un miliardo di tonnellate all'anno di inerti, mentre si potrebbero tranquillamente riciclare - demolendo fabbriche inutilizzate, come ricordava l'onorevole Brambilla - 300 milioni di tonnellate di inerti ogni anno. Su questo sono assolutamente d'accordo con lui.

Alle domande poste dall'onorevole Calzolaio ha già risposto in parte l'onorevole Serafini. Da parte mia vorrei osservare che, quando si discusse la politica agricola comunitaria, un deputato danese affermò nel parlamento di Strasburgo che, se i campi coltivati in Italia fossero ridotti della metà, l'economia italiana non se ne accorgerebbe. Da parte mia posso con certezza affermare che se gli appalti pubblici dello Stato, dalla sera alla mattina, fossero ridotti della metà, l'economia italiana non se ne accorgerebbe, né ne risentirebbe l'occupazione. Si tratta di una « palla di neve » incredibile che ormai serve soltanto a chiudere un cerchio già chiuso. Pertanto, se vi fosse una moratoria e si realizzassero solo le opere pubbliche che servono, quella rappresenterebbe una seria pianificazione e l'opera pubblica diventerebbe veramente utile.

È stato chiesto quale sia lo strumento per valutare tale utilità. L'analisi costi-benefici è un mezzo importante ed efficace: naturalmente, essa va allargata ai benefici sociali. Come ha teorizzato Keynes, non è detto che un investimento pubblico non possa avere un significato anticongiunturale. Lo Stato può realizzare un investimento - che in altre circostanze non farebbe - nella speranza che esso possa raggiungere scopi anticongiunturali. Inoltre, la deformazione del meccanismo

della concessione ha fatto sì che le tecniche progettuali massimizzino la resa dell'impresa, massimizzando contemporaneamente anche il costo. Sapete tutti come funziona il meccanismo della concessione: l'impresa che ha vinto una certa concessione, deve anche provvedere al progetto esecutivo. Chi gira per l'Europa ha potuto vedere se esiste una strada realizzata tutta in viadotto? L'aveva mai vista in un altro paese d'Europa? Un'opera di questo tipo, infatti, comporta pochissimo personale dal momento che tutto è automatizzato: ne consegue che il significato anticongiunturale è ridotto a zero. Un'opera del genere è pensata per massimizzare il lucro dell'impresa e, soprattutto, il lucro del produttore di cemento. E, in proposito, si scoprono certe connessioni: la massima impresa italiana di costruzioni è la FIAT, la seconda è l'IRI e la terza è la Lega delle cooperative. Guarda un po' che strano! Il massimo fabbricante di cemento in Italia è l'IRI, mentre il secondo è la FIAT!

L'onorevole Mattioli chiedeva chiarimenti sull'analisi costi-benefici. Ebbene, il FIO era stato creato proprio per tentare di razionalizzare il nostro paese utilizzando gli stessi sistemi tecnici della Banca mondiale. Nel fare l'analisi costi-benefici bisogna comprendere anche i costi indiretti e, magari, anche il costo ambientale. Il fatto di aver cancellato dalla carta geografica la Val Ceffone per costruire la bretella Arezzo-San Sepolcro può avere un valore; potete anche non darglielo, ma in ogni caso quella bretella è insostenibile. Ma in Italia, ogni tanto, c'è anche un ministro dei lavori pubblici onesto. Il ministro Bucalossi, infatti, nominò una commissione di esperti di

economia dei trasporti per far loro analizzare la *feasibility* dell'ultimo chilometro e mezzo del traforo del Gran Sasso. Quella commissione di esperti concluse che sarebbe convenuto lasciar perdere tutto, dimenticando i nove chilometri già scavati perché, se anche il costo dell'autostrada fosse stato solo quello dell'ultimo chilometro e mezzo che restava, essa sarebbe stata ugualmente insostenibile. Quando Craxi andò ad inaugurarla disse che l'Italia era diventata più stretta. Ebbene, sapete di quanto era diventata più stretta? Di sette chilometri, dal momento che l'altro tragitto che passava per Pescara era più lungo di soli sette chilometri! Questa è la *feasibility study*: i quattro quinti delle opere pubbliche sono insostenibili dal punto di vista sia economico sia socio-economico.

PRESIDENTE. Concludiamo questa audizione, ringraziando l'ingegner Canata, l'onorevole Serafini, ed il dottor Losavio per aver fornito al nostro Comitato un contributo significativo. Essi, per così dire, si trovano « dall'altra parte della barricata », anche se gli interessi ambientali da una parte e un corretto sviluppo dall'altra dovrebbero conciliarsi tra loro. Per quanto ci riguarda, speriamo di raggiungere questo traguardo, camminando insieme e meditando sui reciproci errori commessi nel passato. Molte volte, il fatto di essere stati troppo intransigenti ha condotto ad esagerazioni che possono aver creato situazioni più gravi di quanto non si potesse ipotizzare allora.

Ringrazio ancora i nostri ospiti per la loro presenza e la loro disponibilità.

La seduta termina alle 13,30.