

11

SEDUTA DI VENERDÌ 2 OTTOBRE 1992

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

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,40.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il gruppo federalista europeo ha chiesto che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Ricordo che attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso i giornalisti presenti nella sala stampa sono collegati con noi e non è escluso che *Radio radicale* trasmetta in diretta l'audizione.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione dell'architetto Costanza Pera, direttore generale *ad interim* del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente e recentemente nominata capo di gabinetto, che ringrazio per la disponibilità dimostrata conciliando i suoi impegni ministeriali con le esigenze del nostro Comitato.

Prima di dare la parola all'architetto Pera, ricordo che generalmente i nostri lavori sono organizzati in modo tale che il personaggio oggetto dell'indagine conoscitiva svolge una breve relazione; successivamente i colleghi presenti pongono domande alle quali si chiede di rispondere subito o, se le domande sono molto complesse, inviando un testo scritto.

COSTANZA PERA, Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente. Signor presidente, la ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di illustrare al Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche alcuni punti che riteniamo possano essere interessanti per lo stesso Comitato.

Il Ministero dell'ambiente ha visto negli ultimi anni accrescere notevolmente le proprie competenze intervenendo anche in modo rilevante e significativo nella logica del mondo delle opere pubbliche. Tutto ciò è avvenuto sotto vari profili: da un lato, con la procedura di valutazione dell'impatto ambientale, dall'altro con la programmazione nel settore delle opere di interesse ambientale (gli impianti di depurazione e per lo smaltimento dei rifiuti) e dell'insieme delle infrastrutture connesse con il risanamento ambientale.

Se il presidente è d'accordo, mi soffermerei in modo particolare sulla valutazione dell'impatto ambientale, anche perché il Ministero dell'ambiente sta predisponendo un nuovo schema di disegno di legge in materia di recepimento della direttiva comunitaria (nel corso della precedente legislatura era già stato presentato un disegno di legge) che, ad

avviso del ministero, ha una forte interferenza con le procedure di approvazione e di realizzazione delle opere pubbliche.

Come è noto al Comitato, attualmente viene seguita una procedura cosiddetta transitoria, che è in vigore dal 6 gennaio 1989; da quella data, la commissione per la valutazione di impatto ambientale, istituita dalla legge n. 67 del 1988, ha esaminato 103 progetti di opere. Le istruttorie concluse sono state 63, di cui 43 con parere positivo sulla compatibilità ambientale e con importanti prescrizioni vincolanti sulla realizzazione dell'opera, 15 con parere negativo e 5 con parere interlocutorio negativo.

Le opere esaminate dalla commissione per la valutazione di impatto ambientale sono 15 dighe, 4 infrastrutture stradali, la linea ad alta velocità (TAV), 2 porti, 7 centrali termoelettriche o turbogas, 34 impianti per lo smaltimento di rifiuti tossici e nocivi.

Come è altrettanto noto al Parlamento, la commissione per la valutazione di impatto ambientale ha espresso parere vincolante, ai sensi della legge n. 102 del 1990, sul piano di ricostruzione e sviluppo della Valtellina e sul piano di riassetto idrogeologico della stessa Valtellina.

Secondo la previsione dell'articolo 7 dell'allegato 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 1988, attuativo della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e istitutivo della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, la Commissione per la valutazione di impatto ambientale e il Ministero dell'ambiente curano, per le centrali termoelettriche e turbogas, lo svolgimento di un'inchiesta pubblica. Nel nostro ordinamento essa rappresenta un istituto totalmente nuovo; ad avviso del ministero, dovrebbe essere approfondito perché può avere riflessi molto importanti nel processo autorizzativo delle opere pubbliche.

È opinione del Ministero dell'ambiente che, al contrario di quanto temuto in molte sedi durante la predisposizione della normativa attualmente in vigore in materia di impatto ambientale, l'applica-

zione della procedura non abbia prodotto aggravii nei tempi che intercorrono tra la progettazione dell'opera e la sua esecuzione. Infatti, il coinvolgimento preventivo nel concerto per l'espressione del parere, sia del Ministero per i beni culturali sia delle regioni, che devono essere sentite, sia dei cittadini, che possono formulare osservazioni nel corso del procedimento (possibilità oggi utilizzata in modo significativo anche dagli enti locali per manifestare le proprie considerazioni sui progetti), consente di avere un tavolo di riferimento per tutti coloro che hanno interesse all'opera. Intorno ad esso ci si può confrontare con trasparenza ed in modo diretto, cercando le migliori soluzioni sotto il profilo progettuale.

A questo tavolo istituzionale e all'analisi delle osservazioni del pubblico si deve sommare il fatto che una speciale commissione - nel caso dell'attuale normativa presieduta da un magistrato, e più precisamente da un presidente di sezione del Consiglio di Stato - si reca nei luoghi e indice una pubblica audizione, nel corso della quale vengono illustrate memorie scritte da parte di chiunque ne abbia interesse, memorie alle quali l'ENEL (trattandosi di centrali termoelettriche e turbogas) può pubblicamente controbatte. Questa procedura molto spesso è servita a sfatare tabù, ad infrangere superstizioni e a risolvere problemi: dovendo gli interlocutori del procedimento « giocare » in termini di assoluta trasparenza, i problemi veri che riguardano il territorio o un'opera emergono e quindi emerge integralmente la necessità di risolverli seriamente.

Come dicevo, per opere di particolare interesse il ministero avvia l'inchiesta pubblica: cito ad esempio il caso della diga di Vetto in riferimento alla quale sono giunte al Ministero oltre duecento osservazioni da parte di cittadini, associazioni ambientaliste e comuni.

Vorrei soffermarmi sull'esperienza di valutazione dell'impatto ambientale dei piani e dei programmi in quanto abbiamo visto che l'aspetto pianificatorio rientra nel questionario predisposto dal Comitato

(naturalmente tutti gli atti del ministero sono a disposizione).

La legge n. 102 del 1990 sulla Valtellina è molto importante perché di fatto è stata il primo tentativo di inserire le problematiche ambientali nel momento della formulazione di un piano di sviluppo e riassetto idrogeologico: essa infatti conteneva una specifica norma che rendeva obbligatoria la valutazione dell'impatto ambientale.

Purtroppo la formulazione del piano da parte degli organi competenti si presentava ad un livello di genericità tale da rendere estremamente difficile l'individuazione precisa degli impatti ambientali prodotti dalla realizzazione del piano stesso. Il ministero ha risolto la contraddizione tra la necessità di definire l'impatto ambientale dei piani di ricostruzione e sviluppo e di riassetto idrogeologico e l'impossibilità di quantificarli, proprio per il carattere generale della pianificazione, con una serie di meccanismi procedurali sulle misure di attuazione del piano e di garanzie tecniche sulla realizzazione delle opere.

È emerso con chiarezza che vi era una obiettiva difficoltà della regione Lombardia a gestire il processo pianificatorio e la progettazione delle opere con adeguata competenza tecnica. Mi consenta, signor presidente, di affermare che l'aspetto della competenza tecnica della pubblica amministrazione, ed in particolare delle regioni, è cruciale nel processo di pianificazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche. Se nelle pubbliche amministrazioni non vi è la competenza specifica per progettare, controllare e realizzare le opere, queste diventano qualcosa di diverso rispetto a ciò che dall'ottocento in poi è stato considerato opera pubblica. È probabile che la mancanza di « tecnicità » all'interno delle pubbliche amministrazioni (colgo l'occasione del piano della Valtellina per parlarne) derivi da fatti diversi (non voglio entrare in valutazioni che esulano dalla mia competenza): ad esempio, la logica della pianificazione per progetti, che risale al fondo investimenti occupazione, quindi

all'inizio degli anni ottanta, ha svuotato le amministrazioni delle capacità pianificatorie concentrandole sul singolo progetto; inoltre, i tempi imposti dalle procedure hanno portato la fase della progettazione al di fuori delle pubbliche amministrazioni, o comunque in un ambito di generalità che non consentiva alcun approfondimento.

Quello della progettazione delle opere è un elemento cruciale perché il progetto scelto sia il migliore sotto il profilo tecnico, ambientale e della ottimizzazione dei costi, dei tempi e dei metodi. La procedura di valutazione dell'impatto ambientale si effettua sul progetto di massima. Al tempo della formulazione dei provvedimenti attuativi della direttiva comunitaria, il Ministero dell'ambiente scelse il momento della progettazione perché era quello nel quale si poteva intervenire con più facilità attraverso modifiche e prescrizioni. Il progetto esecutivo invece, essendo finito, avrebbe dovuto essere approvato o respinto; si sarebbe dovuto avviare quindi un nuovo faticosissimo iter progettuale con tutto quello che ciò avrebbe comportato in termini di dispendio di risorse finanziarie e di relazioni istituzionali (un progetto, per essere definito, deve avere uno stretto rapporto con il territorio e con le sue istituzioni).

A consuntivo di questo esame di 103 progetti di opere si può confermare che il livello della definizione dei progetti è molto basso. Nella relazione, che consegna alla Commissione, è scritto che la progettazione si attesta, in genere, su livelli approssimativi.

Ad una qualità tecnica scadente si somma la perdurante mancanza di cultura specifica riferita all'integrazione del punto di vista ambientale nella progettazione delle opere. Risulta ancora ostico il processo interattivo fra studi sull'ambiente e definizione delle caratteristiche progettuali, che caratterizza ormai l'approccio internazionale più evoluto. In Europa esiste, infatti, una progettazione che si confronta con l'ambiente in modo molto penetrante anche dal punto di vista

tecnico. In conseguenza di questa mancanza di cultura progettuale da parte dell'amministrazione ed anche dei tecnici, arrivano al Ministero dell'ambiente progetti nei quali le « mitigazioni » ambientali sono defintite in termini veramente elementari.

Da parte di tutto quel mondo attento ai fenomeni interni alle opere pubbliche si guarda con evidente interesse agli appalti integrati di progettazione e di esecuzione che hanno specificità proprie. Si può notare che, nei casi in cui ci si è trovati di fronte a soluzioni di questo tipo (in termini di procedure realizzative delle opere), spesso l'affidamento della costruzione e gestione è avvenuta sulla base di progetti generici al punto che, da parte della pubblica amministrazione concedente o procedente, veniva delegato *in toto* il ruolo pensante al soggetto incaricato.

Questo è un fatto di particolare rilievo anche perché le opere pubbliche – e penso alle strade, alle dighe, a tutte le opere che hanno uno sviluppo sul territorio – sono, in quanto tali, parte del territorio e della pianificazione. C'è quindi da chiedersi se sia opportuno e giusto che l'amministrazione pubblica procedente non sia in grado di gestire essa stessa, senza delegarli, i rapporti con gli enti territoriali.

Dell'esame dei molti progetti per lo smaltimento dei rifiuti che la commissione per la valutazione di impatto ambientale ha esaminato – che non sono opere pubbliche, ma di interesse pubblico – è emerso che il livello della progettazione, salvo poche eccezioni, è abbastanza generico. Però, l'aspetto che più mi preme, segnalare alla Commissione è che l'iter autorizzativo di progetti – che è separato e fatto da tanti momenti diversi – non trova mai occasione di sintesi. Nel campo dei rifiuti sono state così elaborate autorizzazioni regionali sostanzialmente illegibili e nelle quali era praticamente impossibile raccapezzarsi. Infatti, esse spesso erano formate esclusivamente dal richiamo ad una serie di prescrizioni operate da altri soggetti, per cui era

praticamente impossibile ricostruire il quadro del progetto che ci si accingeva a realizzare.

Si tratta di un fenomeno che, se eclatante nel campo dei rifiuti, è molto evidente anche in altri settori. Credo bisognerebbe prevedere che, alla fine del processo autorizzatorio, tutte le prescrizioni, che sono state man mano raccolte nell'ambito del processo stesso, vengano comunque esplicitate in un progetto definitivo e in un atto autorizzativo.

Mi spiace intrattenere il Comitato su questioni che possono apparire ovvie e banali, ma purtroppo la pratica insegna che così non è. Desidero ora soffermarmi, sempre con riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche, sulle esperienze effettuate dal Ministero dell'ambiente nell'ambito delle procedure straordinarie relative agli interventi per i Mondiali di calcio 1990 e per le Colombiadi 1992. Come è noto, il ministero dell'ambiente è stato rappresentato nelle conferenze dei servizi dell'ANAS: l'istituzione delle conferenze dei servizi, con i poteri previsti dalle leggi, ha comportato per il Ministero la necessità di esprimere in tempi molto ristretti pareri su progetti esecutivi di opere, anche complesse, nella maggior parte dei casi privi di studi ambientali. I progetti, comunque, sono stati acquisiti preliminarmente alle conferenze dei servizi, in modo da ovviare alla previsione della legge, completamente inadeguata rispetto ai tempi: infatti, richiedere che una pubblica amministrazione si esprima in quindici giorni su un'opera che costa centinaia di miliardi può comportare che il progetto non venga affatto esaminato oppure che non venga esaminato seriamente.

Il Ministero dell'ambiente non ha approvato tutte le opere sottoposte dall'ANAS alla conferenza dei servizi: essendo il parere del ministero vincolante, alcuni progetti non sono stati neanche sottoposti alla conferenza dei servizi, dato che si era già manifestata in via preliminare l'indisponibilità ministeriale, oppure sono state stralciate parti importanti dei progetti che incontravano la nostra opposizione. Il

Ministero dell'ambiente, comunque, ha approvato la maggior parte dei programmi per i Mondiali di calcio 1990 e per le Colombiadi 1992, sui quali vi era stato anche un accordo fra i ministri competenti.

In sede di approvazione dei progetti, il ministero ha dettato prescrizioni sulle modalità di esecuzione dei lavori, ha richiesto varianti progettuali migliorative, ha infine imposto interventi di minimizzazione dell'impatto ambientale, studi di inserimento ambientale, clausole aggiuntive ai capitolati d'appalto.

Proprio in occasione delle conferenze dei servizi per i campionati mondiali di calcio e per le colombiadi, abbiamo potuto verificare che i capitolati d'appalto dell'ANAS necessitano di un aggiornamento e di una revisione di tipo ambientale: essi, infatti, prevedono al massimo alcune opere a verde. Tornerò poi su tale aspetto: tuttavia, va innanzitutto notato che non vi è alcun controllo da parte delle commissioni di collaudo sulla realizzazione delle pur limitate alberature e piantumazioni previste nei modesti progetti dell'ANAS. Vi sono numerosi esempi in proposito.

Un caso emblematico è quello della strada statale n. 308, Ghiare di Berceto-Bertorelle: si tratta del completamento di due lotti, già realizzati in precedenza dall'ANAS ad intermittenza, per cui i due lotti risultavano separati fra loro e non funzionali. Con i progetti delle colombiadi, si prevedeva il collegamento dei due lotti per giungere fino alle Ghiare di Berceto.

È un progetto che ha tormentato molto la coscienza del direttore generale per la valutazione dell'impatto ambientale, perché interessava la Val di Taro, una valle bellissima. Si è ritenuto che fosse meglio realizzare quella strada — che non sarebbe stata sottoposta ad impatto ambientale se fosse stata realizzata con le procedure ordinarie — sotto il controllo del Ministero piuttosto che senza alcun intervento da parte di questo. Dal momento che bisognava unire due lotti tra loro divisi e proseguire fino a

Borgo Val di Taro si è deciso di chiedere un progetto di inserimento ambientale dell'opera, il progetto esecutivo di cantierizzazione, perché si tratta di un'area fluviale molto delicata, di clausole aggiuntive nel capitolato d'appalto e via di seguito.

Bisogna riconoscere che l'esperienza fatta su quel progetto dimostra che le prassi d'appalto e l'insieme delle procedure di aggiudicazione e controllo messe in piedi dall'amministrazione precedente costruiscono un quadro che non è al momento sufficiente a raggiungere l'obiettivo di realizzare opere pubbliche in zone di particolare delicatezza ambientale con le tecnologie e le cautele necessarie.

Abbiamo avuto molti scambi di lettere e di telefonate con l'alta sorveglianza dell'ANAS riguardo alle modalità di svolgimento dei lavori, perché il cantiere deve essere messo con « i piedi » nel fiume e, proprio in termini di tecnica di cantiere, le cose cambiano molto (anche rispetto ai danni che si possono provocare) a seconda che si entri in un fiume o si entri in un'area golenale. È evidente che le accelerazioni forzate delle opere — è una considerazione generale in materia di opere pubbliche — non vanno solo a detrimento della qualità, ma causano poi un ampio contenzioso in sede giurisdizionale, con i conseguenti ritardi. L'esperienza che abbiamo fatto ci ha dimostrato che è preferibile dedicare prima intensamente il tempo ad esaminare i problemi veri, per procedere alla realizzazione dopo che questi siano stati risolti con trasparenza e chiarezza.

Nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale, di fatto il Ministero dell'ambiente è intervenuto in modo del tutto marginale sulle strade e questo per due ragioni. La prima è che le procedure per le Colombiadi ed i Mondiali di calcio hanno assorbito le competenze ministeriali; la seconda è che vi è stata da parte dell'ANAS un'interpretazione molto restrittiva dell'attuale definizione di « strade da sottoporre a VIA ». In materia vi è un contenzioso tuttora aperto con l'ANAS; il Ministero dell'ambiente

aveva predisposto una circolare interpretativa di cui è stata sospesa la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*; stiamo ora predisponendo un nuovo testo di circolare e ci auguriamo che non intervengano novità. La Commissione della Comunità europea ci ha infatti già comunicato che l'interpretazione che viene data in Italia del termine « strade di grande comunicazione » ai sensi dell'accordo europeo è troppo restrittiva, cioè viene applicata a troppe poche strade. Si tratta dell'interpretazione che dà l'ANAS, che si rifiuta di inviare i progetti e gli studi di impatto ambientale per le opere che a suo avviso non rientrano in quella categoria.

Credo che, se ve ne fosse il tempo, potrebbe essere interessante esaminare l'esperienza del ministero riguardo all'emanazione delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale sul potenziamento del valico appenninico autostradale tra Firenze e Bologna. Credo che meriterebbe esaminarla proprio nel dettaglio, nell'interazione progettuale tra concessionarie e ministero, tra ministero e regioni, tra ministero ed enti locali. Si tratta di un progetto di enorme difficoltà tecnica, che aveva avuto, inizialmente, un'impostazione fortemente contestata dalle comunità locali e che con questa interazione ha subito alcune modificazioni radicali, alle quali si è pervenuti in tempi relativamente brevi. Se non vi fosse stato un interlocutore rigoroso nel Ministero dell'ambiente, probabilmente i tempi per questa correzione progettuale sarebbero stati molto più lunghi, infatti il progettista deve poter trovare un interlocutore fermo, che gli rappresenti le esigenze in termini progettuali e di tutela ambientale. A quel punto egli capisce ed adegua la propria progettazione, altrimenti tende continuamente a perseguire la propria idea progettuale, che può essere sbagliata o inopportuna sotto il profilo ambientale.

Avrei altri punti da affrontare. Mi permetto solo di aggiungere che l'attuale disciplina dei collaudi è del tutto inadeguata a garantire che vengano accertate le prescrizioni di natura ambientale (pos-

siamo eventualmente sviluppare questo tema). Che è necessario che nell'analisi del costo delle opere vengano incorporati i costi necessari alla tutela dell'ambiente per quanto riguarda la fase di realizzazione e la fase di esercizio. Che nell'ambito della procedura di VIA per il treno ad alta velocità abbiamo individuato sulla tratta Roma-Napoli, la cui istruttoria è conclusa, una serie di prescrizioni che devono essere trasformate nel progetto esecutivo e delle quali abbiamo chiesto di avere il dettaglio economico all'interno della specifica dei prezzi. Ma siccome ci troviamo in presenza di un'opera il cui impatto in sede di esercizio è di fatto non quantificabile in questo momento, perché il vettore è in fase di progettazione e le specifiche tecniche sono in via di miglioramento e l'elemento di impatto costituito dal rumore non può essere quantificato *a priori*, abbiamo richiesto alla TAV ed all'Ente ferrovie dello Stato un fondo riservato alla mitigazione degli impatti che si potranno quantificare in fase di esercizio, ad evitare quello che succede con le autostrade, cioè che siano i pretori ad ordinare, ad esempio, un intervento per il rumore. È nostra intenzione che questo fondo sia costituito preventivamente e sia destinato esclusivamente alle mitigazioni che si potranno verificare in questo esercizio, perché è evidente che un progetto di tale portata non può essere perfetto sin dalla partenza: per una linea di 220 chilometri si pone una serie di problemi che abbiamo cercato di risolvere con la TAV e le concessionarie, alcuni però, come quelli relativi al rumore, hanno di fatto un margine di incognita. Questo margine non deve essere lasciato al caso ma deve poter essere affrontato compiutamente con soddisfazione delle popolazioni e l'unico modo per farlo è di disporre di un *budget* riservato a questo tipo di interventi. Ciò comporta, ovviamente, alcune difficoltà per la TAV e le concessionarie, ma noi garantiamo il rischio ambientale della linea ad alta velocità e quindi dobbiamo poter intervenire in qualche modo.

La ringrazio, signor presidente. Ho con me uno schema di relazione che vorrei consegnare alla Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio, lo allegheremo sicuramente agli atti e ne distribuiremo copia a tutti i componenti la Commissione.

Do subito la parola ai colleghi che intendono intervenire pregandoli, nel caso desiderino farne, di formulare domande sintetiche e tali da consentire una risposta altrettanto sintetica. Siamo infatti leggermente in ritardo rispetto ai tempi che avevamo previsto per le odierne audizioni.

Comunico che il sindaco di Milano ci ha fatto sapere di non essere riuscito a partire a causa dello sciopero che interessa l'aeroporto di Roma e ci ha inviato via fax la relazione che avrebbe voluto svolgere dinanzi alla Commissione. Egli si dichiara altresì disponibile, nel caso lo riteniamo opportuno, ad un ulteriore incontro e chiede scusa per questo contrattempo non dovuto ad una sua indisponibilità ma a cause di forza maggiore.

GIORGIO BRAMBILLA. Architetto Pera, lei ha esordito dicendo i vari progetti redatti dalle amministrazioni erano incompleti e mancanti di professionalità...

COSTANZA PERA, *Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente.* Non ho usato esattamente queste parole.

GIORGIO BRAMBILLA. Però voleva dire che i progetti mancavano di alcuni elementi tecnici. Dal mio punto di vista ciò può dipendere dal fatto che non sono distintamente stabilite le competenze tra i vari organi amministrativi, i quali giocano, per così dire, a scaricabarili; come ho già avuto modo di dire, non sono ben definiti i compiti che spettano alle regioni, alle province ed ai comuni. Vorrei pertanto sapere da lei se sia possibile sancire, una volta per tutte, tali

competenze perché non è possibile continuare a suddividere la realizzazione di un'opera tra varie amministrazioni. Quando vi è una frammentazione di competenze ben difficilmente si può arrivare ad un progetto organico.

ALDO SARTORI. È stato accennato che la valutazione di impatto ambientale avviene sul progetto di massima; poiché questa Commissione dovrà valutare la possibilità di redigere un progetto di legge in materia di appalti, ci interessa un consiglio dell'architetto Pera circa gli elementi da inserire nel lavoro che ci accingiamo a produrre. L'architetto ha affermato che i tempi non incidono perché l'appalto viene affidato dopo la presentazione del progetto esecutivo; una progettazione esecutiva potrebbe di fatto modificare pareri già espressi o creare problemi mettendo in moto assurdi meccanismi di rallentamento dei lavori (che poi sono il punto dolente degli appalti)? Inoltre, quando si parla di impatto ambientale, che ruolo hanno i cittadini, cioè le popolazioni ed i paesi interessati da qualsiasi tipo di lavoro? Dico questo perché, facendo parte dell'80 Commissione permanente del Senato, che si occupa anche dei trasporti ferroviari, ho assistito ad una serie di lamentele da parte dei comuni del nord nei quali dovrà passare l'alta velocità. Queste valutazioni vengono fatte a monte da parte vostra, in modo da rientrare nel bagaglio di dati che peserà sulla decisione finale? Se una serie di comuni si dichiarano contrari, l'impatto ambientale può comunque scavalcare questi pareri oppure si rivela vincolante ai fini della vostra valutazione? Una domanda per soddisfare una mia curiosità personale: per quanto riguarda il raddoppio della linea Bologna-Firenze, avete espresso la valutazione d'impatto ambientale?

Vorrei infine capire meglio la questione del rumore; ho partecipato ad alcuni convegni in cui si è detto che se i treni viaggiassero ad una velocità di 300 chilometri orari vi sarebbe un impatto ambientale dal punto di vista acustico

tale da richiedere una distanza di 500 metri da ogni lato per consentire l'abbattimento della rumorosità. Certamente si possono mettere da parte risorse economiche da destinare alla costruzione delle barriere, ma vi è il rischio che tale soluzione si riveli peggiore di altre; è possibile, per esempio, chiedere invece una limitazione della velocità? Poter delimitare quest'ultima sarebbe infatti cosa ben diversa dall'accettare limiti elevati di velocità, con la conseguente necessità di realizzare opere che potrebbero rivelarsi peggiori del problema stesso.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Architetto Pera, spero che nel materiale che ci fornirà vi sia il quadro completo dei progetti esaminati, con i pareri positivi e negativi espressi in riferimento ad ogni tipo di opera. Vorrei infatti sapere quanta viabilità, quante dighe e quant'altro hanno ricevuto parere positivo o negativo. Ritengo che dovremo compiere uno sforzo particolare per inserire nella nuova normativa sulle opere pubbliche procedure efficaci e trasparenti di valutazione dell'impatto ambientale. In questo senso giudico molto importante e stimolante l'audizione di questa mattina.

Sono rimasto abbastanza colpito dalla sottolineatura che lei ha fatto dell'insufficiente capacità della pubblica amministrazione di progettare le opere; vorrei che lei chiarisse il suo pensiero, perché ritengo che la linea fin qui adottata, in particolar modo dalle grandi amministrazioni pubbliche, sia stata piuttosto quella di rinunciare al ruolo della progettazione, perché troppo impegnativo, soprattutto se si pensa ai grandi comuni, rafforzando semmai le funzioni di controllo. Vorrei che lei chiarisse questo punto, che rivoluziona la tendenza a liberarsi sempre di più, da parte della pubblica amministrazione, del ruolo della progettazione. Può essere efficace un rafforzamento del controllo, che richiede indubbie capacità tecniche, senza che ci si assuma anche la responsabilità della progettazione?

In secondo luogo, anch'io, come il collega senatore, sono rimasto colpito dal

punto in cui s'inserisce la valutazione di impatto ambientale, cioè nella fase del progetto di massima, perché poi, soprattutto nella pratica, la maggior parte dei problemi (soprattutto di carattere geologico) emergono quando si passa realmente alla progettazione. Non comporta ciò il rischio di un ulteriore contenzioso e di spreco di risorse? Non sarebbe più utile e trasparente predisporre *a priori* una duplice sede di valutazione di impatto ambientale, a valle sia del progetto di massima sia di quello esecutivo?

In conclusione, non sapevo che fosse stato già emanato un parere da parte del Ministero dell'ambiente sulla TAV per il tratto Roma-Napoli; mi rendo conto che non è questa la sede per discutere della questione, ma in un territorio superutilizzato e parco di spazio riteniamo l'intero progetto un'impresa folle e distruttiva ed uno sperpero di risorse. Vorrei sapere quale sia l'ambito di discrezionalità e di possibilità reali di intervento in questa materia proprio del Ministero dell'ambiente; è chiamato soltanto ad apporre timbri, con qualche aspirazione migliorativa, come in modo garbato ha ricordato il collega senatore o, a fronte degli evidenti scempi distruttivi che questo « bisturi » apporta, nel territorio del paese esiste la possibilità che il Ministero dell'ambiente attui una più risoluta contestazione?

MAURIZIO PALADINI. L'architetto Pera nella prima parte della sua esposizione si è soffermata in modo particolare sulla necessità di creare una cultura ambientale, che mi sembra completamente assente sia nelle amministrazioni pubbliche sia nei progettisti. Cosa può suggerire al nostro comitato, in virtù della sua esperienza, affinché si possa sostanzialmente contribuire a maturare una cultura ambientale al di là dei vincoli e delle procedure che tutti possiamo inventare?

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Paladini, soprattutto per la praticità della

domanda; per la prima volta intendo formularne anch'io una rivolta all'architetto Pera.

Si è parlato e si sta ancora parlando molto della realizzazione dell'alta velocità nel nostro paese; come ha già detto l'onorevole Mattioli, si tratta sicuramente di un taglio apportato con un « bisturi », i problemi non saranno pochi e saranno soprattutto legati alla realtà delle grandi città italiane, in cui l'alta velocità è costretta a realizzare quanto meno una specie di intermodalità.

Io sostengo che, per realizzare un effettivo passaggio del trasporto merci dalla strada alla rotaia, l'alta velocità potrebbe rappresentare una grande occasione; avendo valutato il progetto e avendo visto i lavori relativi al tunnel sotto La Manica (in cui avviene il carico diretto dell'automezzo pesante con le merci da esso trasportate su treni navetta e in cui esiste la possibilità di una percorrenza su rotaia per un certo numero di chilometri con un interscambio diretto fra autostrada e ferrovia), vorrei chiederle la praticabilità di un'ipotesi per far viaggiare i treni non alla velocità di 400 ma di 200 chilometri orari, e se non si possa risolvere così il notevole problema rappresentato dal trasporto su gomma nelle nostre autostrade, da un lato creando un impatto relativo all'alta velocità ma, dall'altro, superando gran parte dei problemi di viabilità, di sicurezza e di risparmio creati dal trasporto su rotaia. Le domando quindi se, nella valutazione dell'impatto ambientale, possa essere sollevata anche questa componente, convinto come sono che, se aspettiamo l'ammodernamento delle attuali ferrovie per trasportare le merci, questo sistema nel nostro paese non decollerà mai.

Non essendovi altri colleghi che intendono formulare domande, lascio ora la parola all'architetto Pera, ringraziandola per essere così gentile e coincisa.

COSTANZA PERA, *Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'am-*

biente. Signor presidente, la ringrazio molto per quest'occasione e per le domande che mi sono state poste, che rivestono grandissima complessità; cercherò quindi di essere esauriente e coincisa, ma ben altri tempi dovrebbero essermi concessi.

Un progetto è un elaborato tecnico che di fatto contiene in sé, quando si parla di opere pubbliche (pensiamo ad un depuratore o ad una strada), lo sviluppo di scelte politiche, nel senso che occupa il territorio, sceglie quali centri collegare – se si tratta di una strada –, come collegarli, come intervenire rispetto ai piani urbanistici e via dicendo. Il fatto che le amministrazioni pubbliche abbiano perso la capacità di progettare vuol dire che contemporaneamente hanno perso la capacità di controllare il proprio territorio e le scelte su di esso.

Vi è quindi la necessità, ad avviso di chi parla, di recuperare comunque capacità tecnica e progettuale alle amministrazioni...

ALDO SARTORI. Soprattutto programmatica.

COSTANZA PERA, *Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente*. Indubbiamente.

PRESIDENTE. Anche d'indirizzo.

COSTANZA PERA, *Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente*. Sia consentito ad un tecnico, a chi ha una laurea in architettura e non riesce a disgiungere la propria formazione dall'esperienza ministeriale (che costituisce sempre un'esperienza tecnica), di affermare che, se l'indirizzo non viene controllato, resta una semplice aspirazione; inoltre, il controllo dell'indirizzo deve essere puntuale e per esplicitarsi deve intervenire in tutti i momenti della ideazione e della realizzazione di un'opera. Se ci si arrocca solo sull'aspetto programmatico, il rischio è che le scelte concrete

siano poi effettuate da altri. Questa è la mia opinione, ma probabilmente dovremmo avere molto più tempo per ragionare in concreto.

Alcune opere pubbliche importanti – pensiamo al depuratore di Milano, che è stato recentemente oggetto di molte polemiche – sono ferme perché sono stati sbagliati la scelta localizzativa ed il progetto tecnico, non si è tenuto conto del fatto che a Milano esiste un forte tessuto industriale che recapita in fognatura e via dicendo. Il problema relativo al depuratore era di natura tecnica e nello stesso tempo politica, di alta politica urbana, eppure ciò che è accaduto in ordine a quell'impianto (lo cito soltanto perché è uno tra i mille casi) dimostra che la pubblica amministrazione non ha saputo controllare le scelte che venivano effettuate dai progettisti.

Tant'è vero che l'opera ha avuto una serie infinita di problemi e versa nello stato in cui si trova.

Nel corso della passata legislatura il Parlamento approvò la legge n. 241 concernente la riforma del procedimento amministrativo. Mi sia consentito soffermarmi sui risultati ottenuti con questa legge la quale ha stabilito che le varie amministrazioni dello Stato non solo possono scriversi, ossia inviarsi lettere, ma possono anche parlarsi attraverso la conferenza dei servizi. Un funzionario dello Stato come chi vi parla, ritiene che questa innovazione sia rivoluzionaria per il sistema amministrativo italiano. Questa rivoluzione, stabilita a livello legislativo, non è stata purtroppo recepita dalla pubblica amministrazione; ancora oggi le varie amministrazioni si scrivono. Quando però si tratta di dialogare su un progetto tecnico il confronto per lettera è praticamente impossibile, esso deve avvenire direttamente. La conferenza dei servizi, introdotta appunto con la legge n. 241, rappresenta un evento estremamente importante, in quanto permette a tutte le amministrazioni interessate di sedersi attorno ad un tavolo per discutere di un determinato progetto.

Tra la conferenza dei servizi e quella sui mondiali di calcio, nella quale si sono assunte decisioni in quindici giorni, c'è una enorme differenza e parliamo di due cose diverse. La conferenza dei servizi rappresenta quindi il luogo di dialogo e di confronto tra le varie amministrazioni che devono assumere decisioni riguardanti il territorio, tanto per rispondere alla domanda postami dall'onorevole Brambilla. Le amministrazioni devono quindi dialogare tra loro; ogni amministrazione cura il proprio interesse, ma necessariamente deve confrontarsi con le altre che curano a loro volta i loro interessi. Questo tuttavia è un problema distinto e diverso da quello in base al quale il progetto deve essere redatto, come si suol dire, a regola d'arte, ossia stilato sulla base di accurate indagini tecniche, per non rischiare di farlo smontare al primo confronto con la realtà.

Il consiglio che posso dare è quello di costringere le amministrazioni a confrontarsi ed a parlare tra loro; se ciò comporterà nell'immediato qualche dilatazione nei tempi, sono convinta che alla lunga tutto si risolverà in un guadagno di tempo.

Il senatore Sartori mi ha chiesto quale sia il ruolo dei cittadini nella procedura di valutazione di impatto ambientale. Qualsiasi cittadino può presentare osservazioni sul progetto; è previsto infatti che una volta depositato il progetto presso il Ministero dell'ambiente, il proponente debba pubblicare a proprie spese su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale un annuncio con il quale informa i cittadini di aver presentato il progetto. A quel punto vi sono trenta giorni di tempo per presentare eventuali osservazioni. Ricordo che il progetto in questione deve essere depositato in un apposito ufficio regionale ed al riguardo devo dire che siamo riusciti a far istituire tali uffici in ogni regione (sarebbe stato infatti impossibile per i cittadini consultare tali progetti solo a Roma). Le osservazioni sono quindi fatte prima che il ministero esprima il proprio parere.

Alla domanda in quale conto sono tenute le osservazioni dei cittadini, devo dire che esse devono innanzitutto essere di carattere tecnico, ossia riferite al merito tecnico del progetto. Il Ministero dell'ambiente si è autovincolato, con una norma che non ha eguali nell'ordinamento statale, a rispondere alle osservazioni dei cittadini nell'ambito del provvedimento di valutazione di impatto ambientale. Quindi tutte le osservazioni sono esaminate. Nell'ambito di varie procedure siamo venuti a conoscenza di fatti, che non erano stati dichiarati dai progettisti, proprio grazie ai cittadini. Ricordo il caso di una discarica di rifiuti tossici e nocivi che, grazie alla segnalazione di alcuni cittadini, i quali precisarono che a valle di tale impianto vi fosse una falda utilizzata per uso potabile, ottenne dalla commissione parere negativo. Si trattava in pratica di un progetto inadeguato e gli accertamenti da noi effettuati confermarono la validità della segnalazione.

La commissione, allorché esamina i progetti per la costruzione di impianti di smaltimento dei rifiuti, deve tener conto del fatto che nel nostro paese nessuno gradisce un impianto del genere vicino a casa sua, per cui ragionando in questo modo non si dovrebbero mai costruire opere del genere. Pertanto la commissione dà parere favorevole alla costruzione di impianti che sono correttamente pianificati, ovvero localizzati sulla base di un procedimento pianificatorio corretto, trasparente ed efficace e che offrono garanzie sulla gestione: problema questo cruciale nel caso di impianti di smaltimento dei rifiuti. Ritengo a questo proposito che sarebbe opportuno dedicare qualche seduta *ad hoc* allo studio del problema della pianificazione regionale dello smaltimento dei rifiuti.

L'onorevole Mattioli ha chiesto quale sia l'ambito di discrezionalità della commissione. Si tratta di una discrezionalità tecnica vincolata dalle norme e non certo di mettere timbri: il Ministero dell'ambiente non è disponibile a mettere timbri. Noi esaminiamo i progetti con grande attenzione e tutti i nostri pareri sono

corredati da una serie di prescrizioni che hanno provocato sovente reazioni talora indispettite da parte dei progettisti. Il caso più eclatante (e ciò dimostra che noi i timbri non li mettiamo alla leggera) è stato il parere negativo dato alla costruzione dell'autostrada Grosseto-Civitavecchia. Si è trattata di una decisione di grande rilievo tecnico e strategico e mi rammarico del fatto di non aver tempo per spiegare il perché di tale parere espresso su un progetto malfatto che non teneva alcun conto di quella realtà ambientale.

L'onorevole Paladini ha domandato come si possa creare una nuova cultura ambientale. Lo ringrazio per avermi posto una domanda che riveste grande complessità. Personalmente sono convinta che la cultura ambientale sia civile e tecnica, così come accade negli altri paesi.

È necessario diffondere le procedure di valutazione d'impatto ambientale, ma il ministero ha operato perché questo avvenisse molto gradualmente. La nostra preoccupazione primaria è stata quella di non svilire uno strumento di questo genere, diffondendolo senza che vi fossero nelle amministrazioni le strutture tecniche in grado di gestire queste procedure: in tal modo, infatti, si rischiava di farlo diventare un « abracadabra », una formula vuota.

Abbiamo quindi avviato un rapporto molto intenso con le regioni, in alcune di esse sono state creati dei nuclei di riferimento su questi aspetti. Si tratta di un lavoro che durerà anni. Chiaramente l'intervento del Parlamento in termini di potenziamento delle strutture del Ministero dell'ambiente, di precisazione delle funzioni e competenze nonché di potenziamento delle strutture delle regioni, è primario.

Mi soffermo infine sulla questione dell'alta velocità, rispondendo così sia al presidente Cerutti, sia al senatore Sartori. Siamo consapevoli che il progetto dell'alta velocità può costituire l'occasione per l'ammodernamento del sistema ferroviario italiano, purché non sia avulso

dalla rete ferroviaria attuale. Recentemente si è svolto un incontro del ministro dell'ambiente, Carlo Ripa di Meana, con quello dei trasporti, onorevole Tesini, in cui è stato affrontato esattamente questo argomento, nel senso che occorre legare il progetto TAV all'effettiva possibilità di trasferire dalla strada alla rotaia il traffico merci, che rappresenta una grande preoccupazione sotto il profilo ambientale. Per far ciò il progetto TAV deve andare avanti parallelamente ad uno scadenziario di impegni della ormai società delle ferrovie dello Stato in ordine all'adeguamento della rete al traffico merci. Si è svolto un intensissimo scambio tecnico con l'Ente ferrovie dello Stato, perché ci è sorto il dubbio che avremmo avuto una magnifica linea passeggeri di alta velocità, ma avremmo continuato ad usufruire di una sgangheratissima linea merci sulla rete ordinaria.

Abbiamo esaminato i programmi di potenziamento e di ammodernamento delle ferrovie nel settore del trasporto merci. Questi programmi esistono, il problema è rappresentato dai tempi e dai finanziamenti, come suggerisce opportunamente il senatore Sartori.

Il ministro Carlo Ripa di Meana ha proposto al ministro Tesini un accordo di programma fra il ministero dell'ambiente, l'ente ferrovie e il ministero dei trasporti, che definisca il quadro degli interventi e i tempi di realizzazione per legare l'intervento del Ministero dell'ambiente sull'alta velocità al complesso degli interventi da attuare nel settore ferroviario.

Con questo, onorevole presidente, ho cercato di rispondere alla sua domanda. Non ci sono riuscita?

PRESIDENTE. Vorrei sapere se l'alta velocità così realizzata possa essere compatibile anche con il trasporto veloce delle merci, senza ricorrere e aspettare l'ammodernamento dell'attuale infrastruttura.

COSTANZA PERA, *Direttore generale ad interim del servizio per la valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'am-*

biente. Questa domanda ovviamente va rivolta al commissario straordinario delle ferrovie dello Stato. Le darò la risposta di cui sono convinta, perché ho esaminato il progetto dell'alta velocità con enorme attenzione.

Le attuali caratteristiche tecniche dell'alta velocità consentono il trasporto merci. Questo determina e aumenta gli impatti ambientali dell'opera, perché il trasporto merci richiede pendenze e raggi di curvatura molto più duri rispetto alla morfologia del territorio, che non ad esempio l'alta velocità francese, esclusivamente passeggeri.

L'alta velocità consente il trasporto merci, ma se consideriamo i livelli di esercizio passeggeri che la TAV si propone, cioè il numero dei treni che si ritiene di far passare sulla linea, di tempo per far passare treni merci ne resta poco. Restano gli orari notturni, che debbono essere dedicati anche alla manutenzione della linea. È quindi possibile trasportare poche merci pregiate, cioè fiori, giornali, primizie, fragole e via dicendo. In conclusione sull'alta velocità, a quanto noi abbiamo potuto accertare, potrà viaggiare una quota di traffico merci privilegiate e anche veloci.

Questo non vuole dire che, trasferendo parte del traffico passeggeri dall'attuale linea a quella ad alta velocità, non si favorisca la liberazione dell'attuale linea da una serie di treni passeggeri e quindi l'aumento di treni merci.

Il problema è però rappresentato dal fatto che le merci debbono poter scendere dalla ferrovia e non possono arrivare fino alla stazione centrale di Milano. Quindi, sia che si tratti di alta velocità, sia di trasporto sulla linea, occorre che il sistema ferroviario sia attrezzato per il trasporto merci. Per questo ho accennato alla proposta formulata dal ministro Carlo Ripa di Meana al ministro Tesini di un accordo di programma: il Ministero dell'ambiente vuole garanzie circa i tempi di ammodernamento delle reti, delle sezioni delle gallerie, i tempi di attrezzatura degli interporti e quant'altro è necessario.

Ritengo a questo punto di aver soddisfatto la sua domanda, quindi concludo, rispondendo in ordine alla questione del rumore. Nell'ambito delle prescrizioni e dell'iter procedimentale, che applichiamo sulla Roma-Napoli, abbiamo cercato di individuare e di verificare che il tracciato proposto fosse quello migliore sotto il profilo ambientale. Abbiamo anche prescritto varianti di tracciato, che tra l'altro consentiranno risparmi nell'esecuzione dei lavori. Si è trattato quindi di varianti migliorative sotto il profilo sia dell'ambiente, sia dei costi. Abbiamo prescritto una serie di mitigazioni ed abbiamo operato con grande dettaglio all'interno dei progetti. Ci siamo anche riservati la possibilità di prescrivere condizioni di esercizio in termini di velocità o anche di passaggi notturni. Il rumore rappresenta sicuramente un aspetto molto delicato.

Signor presidente, stiamo operando in un ambito normativo, che può essere definito come un piccolissimo giardino, in cui abbiamo costruito un gigantesco grattacielo. L'attività del Ministero dell'ambiente in materia di valutazione dell'impatto ambientale si muove sulla base dell'articolo 6 della legge istitutiva. Si tratta di poche righe, che instaurano la procedura di valutazione dell'impatto ambientale, poi sviluppata da una serie di decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei ministri. Mi si consenta di approfittare di questa occasione, per affermare che vi è bisogno della legge di recepimento della direttiva comunitaria, per avere un quadro di riferimento più ampio al fine di sviluppare l'azione a cui siamo preposti.

PRESIDENTE. A nome di tutti i membri del Comitato, ringrazio l'architetto Pera per la sua esposizione, per il materiale che ci ha fornito e per una serie di valutazioni che ha esposto.

Come presidente posso assicurare che siamo in attesa che il ministero ci faccia pervenire in tempi brevi il testo del disegno di legge relativo al recepimento della valutazione d'impatto ambientale, poiché ieri nella Conferenza dei capi-

gruppo abbiamo preso in considerazione la possibilità di iniziarne la discussione in Commissione nel periodo ottobre-dicembre, al fine di pervenirne all'approvazione. Finora stiamo operando su proposte di legge d'iniziativa parlamentare.

Non abbiamo ancora ricevuto alcun disegno di legge da parte né del Ministero dell'ambiente, né del Ministero dei lavori pubblici. Il Governo è assente in questo periodo e del resto è comprensibile, essendo da poco insediato e trovandosi alle prese con il discorso della finanza pubblica oltre che con una serie di altri problemi.

Desideriamo tuttavia assicurare all'architetto Pera – la preghiamo di essere relatrice di questo messaggio al ministro Carlo Ripa di Meana – che la Commissione è disponibile ad affrontare tutti questi temi, convinta com'è dell'importanza che certe leggi possono avere per il paese, per la realizzazione di alcune infrastrutture strategiche e – perché no, visto che se ne sta parlando – anche per la trasparenza e la correttezza nella gestione degli appalti.

Audizione di rappresentanti dell'ordine dei geologi e del comune di Firenze.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'ordine dei geologi, dottor Pietro De Paola, accompagnato dall'avvocato Francesco Giorgianni, l'assessore ai lavori pubblici di Firenze, dottor Paolo Cappelletti e il dirigente dell'ufficio contratti, ragioniere Giovanni Tommasone per aver accolto il nostro invito.

Desidero anzitutto scusarmi per il ritardo con cui procediamo a questa audizione. Lo sciopero ha purtroppo creato difficoltà a numerosi colleghi, ed ha perfino impedito al sindaco di Milano di essere oggi presente.

In considerazione di questo ritardo abbiamo deciso di svolgere congiuntamente le audizioni dei rappresentanti dell'ordine dei geologi e del comune di Firenze.

Dopo lo svolgimento di una breve relazione e dopo aver risposto agli eventuali quesiti dei colleghi, i nostri ospiti potranno ovviamente trasmettere alla Commissione l'ulteriore materiale richiesto.

Stiamo ultimando questa indagine conoscitiva che ha l'obiettivo di fornire una serie di indicazioni estremamente utili per l'elaborazione di un testo normativo in materia di appalti, volto a garantire chiarezza di comportamenti per le amministrazioni e trasparenza negli atti; ci auguriamo in questo modo di ridare fiducia al cittadino circa i comportamenti che diversi amministratori, rappresentanti di enti locali - e non solo - tengono in una materia tanto delicata.

PIETRO DE PAOLA, *Presidente dell'ordine dei geologi*. Ringrazio i componenti il Comitato per la loro attenzione che sicuramente conseguirà effetti positivi. Abbiamo già prodotto una brevissima relazione, nella quale abbiamo colto alcuni punti da noi ritenuti essenziali ai fini di una corretta esplicitazione di tutti i procedimenti che concorrono a rendere esecutiva una progettazione.

Sintetizzo brevemente gli aspetti essenziali, aggiungendo qualche ulteriore osservazione.

Nel documento prodotto abbiamo individuato un aspetto essenziale, che ci sembra doveroso risottolineare in questo momento: il coordinamento tra il Ministero dei lavori pubblici e quello dell'ambiente. Le opere pubbliche in genere non sono altro che una modificazione dell'ambiente; se questa equazione risulta vera, come effettivamente è per definizione tecnico-scientifica, indubbiamente non si può non tener presente che un coordinamento o addirittura un'unione delle funzioni risulta indispensabile. Si tenga conto, per esempio, che il ministro dei lavori pubblici in questo momento riveste la duplice funzione, a nostro avviso antitetica, di presidente del comitato tec-

nico dell'ANAS e di vicepresidente del comitato tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente.

Riteniamo peraltro che una soluzione a questo problema potrebbe essere individuata nel definitivo ingresso della valutazione d'impatto ambientale nel nostro ordinamento. Ciò potrebbe dar luogo a forme di coordinamento più vive tra i due aspetti.

Dovremmo poter coordinare la disciplina delle opere pubbliche e quella delle competenze delle autorità di bacino e dei relativi piani; ciò perché questi ultimi contengono prescrizioni di carattere urbanistico, per cui si potrebbe recuperare la conformità delle opere pubbliche ai vincoli di piano e quindi invertire la tendenza impressa dalla legge di accelerazione che vede la supremazia delle stesse sulle esigenze della programmazione e dell'assetto del territorio.

Anche la concertazione del rapporto tra piani in senso lato, valutazione di impatto ambientale ed opere pubbliche potrebbe avvenire, all'interno delle amministrazioni, attraverso accordi. È evidente però che, per garantire la stabilità di queste stanze di compensazione, occorrerebbe prevedere meccanismi di tipo largamente sanzionatorio, in modo tale da incentivare la partecipazione delle amministrazioni interessate e quindi la continuità di questi lavori.

Per quanto riguarda la progettazione esecutiva, si tratta di un argomento di cui si è parlato moltissimo; recentemente la direttiva Merloni ha evidenziato alcuni aspetti che riteniamo essenziali: in particolare, i progetti esecutivi - ribadisce la recentissima direttiva del Ministero dei lavori pubblici - devono essere finalmente corroborati da indagini geognostiche, dai rilievi della rete dei servizi del sottosuolo, nonché dall'eventuale studio di impatto ambientale. In questa circostanza, quindi, si afferma il valore prioritario, addirittura determinante, di tutti gli studi che prendono come riferimento l'ambiente,

il territorio e il sottosuolo, i quali diventano prodromici rispetto agli effetti di una corretta e completa progettazione di tipo esecutivo.

In questo campo, mi sia consentito sottolineare la specifica competenza del geologo, dal momento che molto spesso la mancanza di riferimenti precisi nel settore geologico dà luogo all'invocazione della cosiddetta sorpresa geologica. Su tale argomento mi soffermerò più avanti.

Auspichiamo, inoltre, che la normazione tecnica (come recentemente è stato affermato da un parere del Consiglio di Stato) prenda in considerazione una intensa partecipazione di questa disciplina, volta a conferire concreta esecutività e conformità ambientale alla progettazione.

Il suddetto parere del Consiglio di Stato dà, in definitiva, un maggiore impulso agli strumenti di carattere conoscitivo della relazione cosiddetta geologica, di quella cosiddetta geotecnica e delle indagini.

Desidero ora soffermarmi sul modo in cui il Parlamento si appresta a disciplinare i soggetti della progettazione. Al riguardo, qualcuno ha affermato che la garanzia di una progettazione responsabile di tipo esecutivo può essere costituita dalla prestazione di garanzie assicurative. Riteniamo, tuttavia, che in questo modo si vada in tutt'altra direzione rispetto alla libera concorrenza nel mercato della progettazione, dal momento che, se si dovesse attuare questo tipo di disposto, risulterebbero comunque favorite le società di ingegneria, senza che il legislatore si sia preoccupato di disciplinarne preventivamente il coordinamento con la legge del 1939.

Esiste, a nostro avviso, una strada in base alla quale può essere considerato più razionale il dibattito sul problema se tale progettazione debba essere svolta all'interno o all'esterno della pubblica amministrazione. Riteniamo che il problema possa essere convenien-

temente risolto recuperando le strutture tecniche all'interno delle pubbliche amministrazioni, definendone ruoli e responsabilità e conferendo ai ruoli tecnici delle stesse amministrazioni pubbliche la funzione di sommo controllo e di alta vigilanza. In tal modo sarebbe possibile evitare le confusioni di ruoli che attualmente si verificano, per cui vi sono controllori controllati e progettisti che di volta in volta diventano direttori dei lavori, collaudatori, liquidatori, e così via.

D'altro canto, è stato affermato da più parti e risulta inconfutabile che la progettazione in ambiente pubblico burocratico non è fattibile, in quanto si configura come un processo assolutamente antieconomico oltre che privo, a nostro avviso, di concorrenza culturale. Si verificherebbe quindi un appiattimento del tipo di progettazione effettuata all'interno delle pubbliche amministrazioni. È necessario, pertanto, riscoprire e rivalutare il ruolo della libera professione riallacciandosi alle tradizioni culturali le cui radici si possono rinvenire in tanti ambiti che oggi costituiscono la spina dorsale del paese (mi riferisco a figure come l'ingegnere, l'architetto, il geologo, il geometra).

Dovremmo, quindi, riscoprire questo ruolo di sommo controllore pubblico. Al riguardo, è d'uopo fare riferimento, con un esempio concreto, al passato ruolo degli uffici del genio civile, quando nelle zone sismiche essi avevano il compito di rivedere criticamente la progettazione. Vi era, quindi, da un lato la funzione di controllo tecnico ad alto livello e, dall'altro, la professione che cercava di adeguarsi alla normativa imposta dallo Stato. Oggi purtroppo gli uffici del genio civile compiono atti di semplice notariato, in quanto acquisiscono gli atti progettuali, li protocolmano e li mettono in un cassetto.

Ritornando ad alcuni aspetti che mi appaiono meritevoli di ulteriori considerazioni, ritengo inutile sottolineare

nuovamente l'antieconomicità del potenziamento delle strutture pubbliche per quanto concerne la capacità di esprimere progettazioni di tipo esecutivo, innanzitutto a seguito dell'enorme numero di soggetti attualmente abilitati a progettare (province, regioni, Stato, comunità montane, consorzi di bonifica). Occorrerebbe allora percorrere la via del potenziamento graduale della capacità di controllo e programmazione dell'ente pubblico.

Per quanto riguarda le società di ingegneria, in questo momento occorre evitare il loro riconoscimento giuridico prima che si introduca una disciplina dell'intero settore, come stava per accadere con il decreto-legge Prandini. È necessario, inoltre, prevedere società di capitale anche per i professionisti, al fine di disciplinare in modo paritario sotto il profilo non solo tecnico, ma anche fiscale, professionisti e società di ingegneria. Non siamo, quindi, contrari in via di principio all'introduzione di queste ultime nel nostro sistema legislativo ma preferiamo che si proceda per gradi e soprattutto sulla base di un quadro normativo estremamente chiaro, che ponga anche i professionisti nella condizione di rispondere paritariamente a determinati obblighi.

Per quanto concerne le procedure per la pubblicità e la trasparenza, ci sembrano ben delineati i principi enunciati nella legge sui procedimenti amministrativi, concernenti soprattutto l'esecuzione delle opere pubbliche per quanto riguarda l'individuazione di un funzionario responsabile all'interno della pubblica amministrazione.

Esistono poi carenze nella progettazione esecutiva, almeno nella sua attuale configurazione. Vi è una progettazione che parte molto spesso priva di finanziamenti, il che obbliga a disattendere sostanzialmente le leggi. Quindi si verificano approssimazioni nella progettazione e il ricorso a varianti in corso d'opera è frequente per cui l'incompletezza del progetto rappresenta

non un rischio per l'impresa ma un fattore di convenienza.

La disattenzione nei confronti delle leggi deriva dalla mancanza di finanziamenti preventivi. Farò qualche esempio: il regio decreto n. 350 del 1895, all'articolo 5, evidenziava la necessità che — cito testualmente — « per sconfiggere gli inconvenienti delle varianti, delle sospensioni dei lavori e delle variazioni prezzi occorre una verifica del progetto in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo, alle cave affinché sia accertato che non si riscontreranno all'atto della consegna dei lavori variazioni nelle condizioni di fatto sulle quali il progetto è basato ». Oggi affrontiamo gli stessi argomenti pensando di scoprire l'acqua calda. Un altro esempio è rappresentato dall'eclatante e costante disapplicazione del decreto del Ministero dei lavori pubblici dell'11 marzo 1988 che discende dall'applicazione dell'articolo 1 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (costruzioni in zona sismica). Tale decreto sancisce l'inderogabilità delle indagini sul quadro di riferimento fisico-geologico-ambientale, per cui, se venisse applicato, sarebbe ben difficile invocare la cosiddetta sorpresa geologica, una nozione giuridica che oggi fa la parte del leone per quanto concerne le varianti in corso d'opera.

In definitiva, proponiamo di potenziare la capacità di controllo della pubblica amministrazione, conferendole l'alta vigilanza o il sommo controllo e di valorizzare la libera professione, che ha subito un processo evolutivo a seguito dell'incapacità della pubblica amministrazione di seguire con altrettanta velocità i processi evolutivi di ordine legislativo, tecnologico e professionale.

Anche il concetto di responsabilità del progettista deve essere rivisto perché attualmente la progettazione è un fenomeno complesso al quale concorrono molti fattori di tipo interdisciplinare. La vecchia figura del progettista che faceva convergere su di sé l'intero

scibile tecnico è superata perché ora alla progettazione partecipano specialisti di ogni ordine e grado: in essa dovrebbero essere coinvolti anche coloro che attualmente assumono il ruolo di consulenti. Intendo dire che il progettista ha bisogno, di volta in volta, di ingegneri idraulici e sismici, di geotecnici, geologi e ambientalisti. Pertanto si potrebbe parlare di responsabilità non del progettista nel senso fisico ma dell'unità di progettazione, ridefinendo, nel contempo, le competenze delle professionalità che vi concorrono e attribuendo a ciascuna una specifica responsabilità.

PAOLO CAPPELLETTI, *Assessore ai lavori pubblici del comune di Firenze*. Cercherò di riassumere velocemente alcuni passaggi della relazione che abbiamo presentato in risposta al questionario che ci è stato inviato.

Per quanto riguarda l'attuazione della normativa in vigore e gli aspetti relativi alla trasparenza, ci troviamo, in parte, in sintonia con le leggi, anche se partiamo dal presupposto che, pur essendo applicabili, esse intervengono in modo scaglionato e producono un appesantimento concreto dell'attività amministrativa quotidiana.

A proposito di rapporti con il cittadino, siamo riusciti solo parzialmente a seguire criteri basati sulla trasparenza. L'amministrazione, infatti, ha approvato lo statuto ed il regolamento dei contratti, mentre sta per approvare il regolamento per la trattativa privata. Ciò con riferimento non soltanto alla direttiva CEE, relativa a contratti il cui importo non superi i 5 milioni di ECU, ma anche alle trattative che l'amministrazione deve avviare per manutenzioni o ristrutturazioni parziali di edifici.

È stato anche approvato e adottato un regolamento per la disciplina degli incarichi professionali, riferito soprattutto alla direzione dei lavori, a progettazioni particolari e ai collaudi.

D'altronde la regione Toscana non ha ancora attuato la legge n. 203 del 1991, per cui non disponiamo dell'albo delle unità ispettive, né di progettazione. Noi riteniamo che questo, soprattutto per alcune opere, potrebbe rappresentare un elemento importante.

Abbiamo qualche perplessità in tema di progettazione dal momento che la definizione delle competenze da parte delle regioni, ed in particolare della regione Toscana, riguarda soltanto le infrastrutture che interessano più province o più comuni, altrimenti i conflitti di competenza sull'utilizzazione del territorio risulterebbero più evidenti.

Non possiamo dire di aver attuato fino in fondo la legge n. 241 del 1990, perché per noi è abbastanza difficoltoso far fronte alle richieste dei cittadini a causa della carenza di organico. Possiamo però affermare che le leggi che riguardano la materia degli appalti e l'attività dei lavori pubblici deve essere riordinata in un testo unico. Molto spesso, infatti, le varie discipline sono ripetitive o addirittura in contrasto tra di loro: un testo unico che comprendesse l'intera normativa sulla materia rappresenterebbe un punto di riferimento importante.

Riteniamo anche che, le normative speciali (cito fra tutte quella relativa ai mondiali) che coinvolgono competenze di vari rami dell'amministrazione pubblica, al fine di accelerare le procedure, spesso producono discrasie: sovente vengono avviati progetti senza la preventiva espressione dei pareri, perché in genere passa molto tempo prima che chi di competenza (ad esempio le sovrintendenze) si pronunci. Di fatto, siamo condizionati dal rapporto diretto perché, in una città come Firenze, dobbiamo trovare un *modus vivendi*.

Diamo un giudizio complessivamente positivo della normativa antimafia, anche se non abbiano in passato mai dovuto interrompere rapporti con imprese in qualche modo colluse con la

mafia. Tuttavia, devo ricordare che la richiesta delle certificazioni comporta tempi lunghi e che difficilmente si riesce a compiere quella verifica che ci consentirebbe di acquisire la necessaria tranquillità di esercizio.

Il comune di Firenze ha chiesto alla prefettura l'attivazione di una procedura che consenta, anche semplicemente con il telefono, una verifica quasi immediata delle dichiarazioni prodotte dall'azienda. Sta di fatto che ancora non è stata data risposta alla nostra richiesta: e dubito che possa essere accolta se non verrà elaborato a monte quel testo unico che dovrebbe fornire direttive precise. Non bisogna dimenticare, inoltre, che esiste un aspetto estremamente particolare: per vari « spaccati » di affidamento di lavori vige la trattativa privata, mentre per tutta un'altra serie di appalti, non regolati da analoga normativa, viene utilizzato il metodo della media mediata. Potete ben rendervi conto che, se non si riesce ad avere una preventiva certificazione antimafia sulla ditta che si fosse eventualmente aggiudicata l'appalto, ci si viene a trovare nella condizione di annullare la gara, perché risulta falsato il sistema delle medie per l'aggiudicazione medesima dell'appalto. Ciò comporta ovviamente un ritardo negli investimenti ed un appesantimento delle procedure burocratiche.

L'attività di programmazione deve essere dettata dall'amministrazione comunale e non da strutture sovracomunali, a meno che non si tratti di interventi mirati con leggi speciali. Incontriamo, tuttavia, notevoli difficoltà perché, sulla base di nuovi decreti-legge, si finisce spesso per ridurre, durante l'arco dell'annata stessa, i trasferimenti nell'ambito del bilancio ordinario, o ancora per sospendere — come è avvenuto proprio con gli ultimi decreti — l'erogazione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti. In questo modo, nonostante le progettazioni siano iniziate e le fasi ammini-

strative siano già in avanzato stato di elaborazione, si blocca sia il lavoro dell'amministrazione comunale, sia il suo rapporto con le altre. Non siamo, comunque, assolutamente d'accordo sull'ipotesi di una unità amministrativa indipendente dall'amministrazione ai fini della programmazione. Infatti, se togliamo al comune questa facoltà, si esaurirebbe il rapporto tra le volontà e gli indirizzi dell'ente locale ed i cittadini.

A proposito delle progettazioni, concordo con chi mi ha preceduto e perciò mi limiterò ad esporre qualche esempio. Anche noi crediamo che la progettazione debba essere esecutiva e che quindi debba prevedere davvero tutto: dalle indagini sul territorio a quelle sulle strutture o sulla possibilità di edificazione. Se ci si riferisce ad opere interamente nuove, può anche darsi che un tale tipo di progetto sia possibile e quindi, con un po' di razionalità da parte di tutti, anche applicabile. In questo caso, la formula « chiavi in mano » ci consentirebbe di avere certezze sui costi e di non ricorrere alle varianti in corso d'opera.

Ritengo che un simile modo di procedere sia assolutamente impraticabile quando si interviene, magari in maniera cospicua, su strutture già esistenti. È infatti difficile ipotizzare tutto in fase di studio e di indagine conoscitiva, soprattutto se i patrimoni in questione non hanno subito nel tempo interventi di consolidamento o comunque di riattivazione, come ad esempio certe ville pubbliche, che hanno alle spalle 400 o 500 anni di vita e non vengo utilizzate magari da 80 anni. Se a ciò si aggiunge che per questo tipo di strutture, sulla base dei vecchi sistemi, è già stato fatto il progetto, è stato richiesto il mutuo (che comporta i noti tempi lunghi), ed è stata indetta la gara d'appalto, diventa inevitabile il quasi quotidiano utilizzo del sistema delle varianti in corso d'opera.

Non so quale possa essere il modo per conseguire la certezza di condurre in porto un progetto davvero completo. Mi riesce comunque difficile immaginare che il progetto esecutivo di opere di tal genere possa essere la famosa « scatola chiusa » che permette di avere una struttura « chiavi in mano » direttamente utilizzabile.

Sempre a proposito della progettazione e, quindi, degli appalti, anche i professionisti dovrebbero fornire le garanzie che si richiedono alle imprese. Molto spesso, infatti, pur esistendo naturalmente professionisti valenti, si rimette – e penso sempre a progetti di ristrutturazione – a carico della ditta l'esecuzione di alcune indagini. Anche in questo caso il ricorso della variante in corso d'opera diventa obbligatorio.

La giunta di Firenze ha già approvato un regolamento – che perciò andrà in consiglio nei prossimi giorni – per le trattative private. Abbiamo individuato una soglia – molto importante sul piano della trasparenza – di 250 milioni al di sotto della quale vengono espletate gare ufficiose fra ditte contenute in un apposito elenco e suddivise in varie specializzazioni. Gli elenchi vengono formati – previa pubblicità – su domanda delle ditte interessate e con criteri di rotazione. Il riferimento non è fatto alle solite ditte perché l'obiettivo è proprio quello di mettere in moto un meccanismo rotatorio, anche se ristretto, fra più ditte. In tale realtà, fra l'altro, per una necessità non di protezionismo ma di rapporto diretto, si cerca di limitare la scelta delle ditte all'interno della regione in cui si opera.

Siamo contrari ad affidare a soggetti esterni l'espletamento delle procedure d'appalto, anche perché in comuni di una certa dimensione, come Firenze, perderemmo professionalità ed esperienze, escludendo inoltre un'altro « spaccato » del rapporto tra il sociale – cioè la popolazione amministrata – e

le attività produttive, che deve essere invece mantenuto dall'amministrazione locale.

Per quanto riguarda i prezzi unitari, devo sollevare qualche dubbio. Con riferimento ai progetti esecutivi, nel vero senso del termine, i prezzi unitari potrebbero rappresentare un dato oggettivo; in presenza, però, di progetti di fatto non esecutivi, i prezzi unitari determinano qualche perplessità.

Passando al problema delle garanzie, ritengo che si possano considerare i punti 13 e 14 del questionario unitamente al problema dell'esecuzione delle opere. Il comune di Firenze, ripeto, ha un proprio regolamento per l'affidamento degli incarichi professionali: collaudo, direzione dei lavori, e così via. Vi è già, pertanto, un modo diverso di porsi. Tuttavia, nel caso dei grandi appalti, le ditte che se li aggiudicano, pur avendo l'iscrizione, possono in prospettiva subappaltare la quasi totalità dell'opera. Quindi, mantenendo la verifica sul subappaltatore dei requisiti antimafia e dell'iscrizione all'albo, per la categoria e per l'importo, ci sembra opportuno introdurre anche una garanzia bancaria per la ditta che ha vinto l'appalto. In tal modo, infatti, si accrescerebbero le certezze sui tempi di esecuzione, anche perché si eviterebbe il rischio, nel caso del subappalto, di incappare in quella pericolosissima realtà rappresentata dal termine della vita di un'azienda, che determina anche l'inevitabile blocco di un intervento della pubblica amministrazione in sede giudiziaria.

Visto che a partire dal 1993 ci serviremo del meccanismo del massimo ribasso per le grandi opere, occorrono maggiori garanzie per le pubbliche amministrazioni. Non è possibile, inoltre, giungere al frazionamento del subappalto per la stessa categoria di lavoro.

Il costo delle opere è collegato con la programmazione: in base all'esperienza dell'ultimo anno (con le varia-

zioni al bilancio straordinario e così via), riteniamo che la programmazione possa consentire, insieme con un appesantimento del momento amministrativo, l'adeguamento delle previsioni. Tuttavia, spesso, l'amministrazione ha necessità non di variare il programma, ma di operare una scelta all'interno di quelle già compiute, in relazione alla possibilità di attingere ai finanziamenti. Un decreto che blocca i mutui, per esempio, in presenza di permanenti necessità per la pubblica amministrazione di effettuare determinati investimenti, conduce inevitabilmente a ribaltare le previsioni programmatiche. Il costo variabile delle opere, comunque, conduce inevitabilmente ad alcune incertezze.

Mentre i prezzi di alcuni materiali possono essere uniformati a livello nazionale, ciò diviene più difficile in alcuni casi specifici, relativi a particolari realtà operative: per esempio, il costo della rena può essere molto diverso a Firenze e a Milano. Un'altra influenza può essere determinata dalla scelta della ditta di utilizzare proprie scorte o di rifornirsi nella zona dei lavori. Il sistema della determinazione dei costi, evidentemente, ha bisogno di qualche affinamento.

Per quanto riguarda l'affidabilità e la qualificazione delle imprese in materia di subappalto, richiamo nuovamente l'esigenza di una verifica veloce sull'attendibilità della ditta, attraverso l'iscrizione all'albo ed il certificato antimafia. Con riferimento al sistema delle responsabilità e dei controlli, non consideriamo un dato oggettivo il controllo sull'opportunità dei lavori, perché torniamo ad incidere sull'aspetto programmatico, proprio dell'amministrazione locale. Il supporto, quindi, può essere offerto dalla sua struttura tecnica, o dal progettista incaricato, certamente non da un soggetto esterno.

A mio avviso, con riferimento alla progettazione, abbiamo perso molto tempo negli ultimi anni, depauperando

le capacità del settore pubblico, anche perché molti tecnici, per una serie di circostanze, fra le quali quella delle cosiddette minipensioni, dopo aver acquisito un'esperienza professionale hanno abbandonato le pubbliche amministrazioni per svolgere un'attività privata.

D'altro canto, le limitate risorse finanziarie non hanno consentito di rimpinguare gli organici, quindi spesso abbiamo dovuto affidare all'esterno i progetti, non solo per nuove opere ma anche per ristrutturazioni. Nell'ambito della programmazione degli investimenti, della progettazione, si sommano quindi numerose realtà. Ricordando l'esperienza del passato, leggi dello Stato hanno imposto di presentare entro tre mesi una progettazione esecutiva, ma il termine si è rivelato eccessivamente breve. Per affidare un incarico esterno, infatti, occorrono almeno due mesi e mezzo, se tutto fila liscio, se vi è l'accordo sul progettista, se la notula è vistata, se la spesa è coperta, se interviene la delibera ed il relativo controllo. Dopo l'affidamento dell'incarico rimangono quindici giorni per elaborare il progetto esecutivo. È quindi impossibile farlo.

Analoghe considerazioni valgono per le pubbliche amministrazioni: poiché almeno un mese viene perso per le pratiche burocratiche, per il vaglio della regione e del ministero, ne rimangono due per redigere un progetto che nel migliore dei casi richiederà poi varianti in corso d'opera. Oppure, può accadere ciò che si è verificato nel caso della legge per l'edilizia scolastica, ora modificata dal relativo decreto governativo: abbiamo compiuto uno sforzo di programmazione per accedere ai finanziamenti, ma questi ultimi non sono più disponibili per una quindicina di prestiti. In questi casi, il progetto esecutivo è redatto nei tempi obbligati previsti dalla legge, ma mancano i finanziamenti.

Quindi il problema della progettazione esecutiva è reale, ma occorre una legge di interpretazione che ci consenta da un lato di disporre dei tempi tecnici necessari per rendere veramente esecutivo il progetto e dall'altro di accedere comunque ai finanziamenti indipendentemente, in alcuni casi, dal progetto esecutivo, sia pure rinviando l'erogazione del mutuo a dopo che sia stata compiuta una verifica tecnica del progetto. Occorre comunque evitare che, dopo essersi adoperati in ogni modo per raggiungere l'obiettivo, lo sforzo compiuto risulti inutile.

Credo di avere *grosso modo* illustrato i punti qualificanti delle risposte da noi fornite al questionario che ci è stato inviato. Se poi vi sono ancora tematiche da affrontare, ciò potrà avvenire nell'ambito di una più vasta relazione.

PRESIDENTE. Ringrazio sia il dottor Cappelletti sia il dottor De Paola per le ampie relazioni che hanno svolto, che contengono già risposte largamente esaurienti.

GIANNI CARLO ACCIARO. Intervengo brevemente, poiché concordo con le considerazioni svolte dai nostri ospiti e soprattutto con le osservazioni del dottor Cappelletti rispetto alle reali difficoltà che i comuni si trovano a dover affrontare.

Desidero tuttavia chiedere un chiarimento al dottor De Paola. Mi è parso, infatti, che egli abbia manifestato dapprima una certa contrarietà alle società di progettazione e, successivamente, una certa disponibilità nei loro confronti.

Sono perfettamente d'accordo nel ritenere che oggi il progettista debba sopportare maggiori oneri ed assumere maggiori responsabilità, perché sia possibile arrivare alla conclusione dell'esecuzione dei progetti senza trovarsi di fronte a sorprese. Lamento pertanto anch'io il fatto che spesso non venga

applicata la legge che prevede sempre lo svolgimento di un'indagine geologica prima dell'approvazione del progetto che invece, purtroppo (proprio per i motivi ai quali prima accennava l'assessore Cappelletti), non viene compiuta ed è sostituita da semplici dichiarazioni degli ingegneri capo delle amministrazioni o dei tecnici responsabili. Tali dichiarazioni talvolta non corrispondono alla realtà e ciò porta a quelle sorprese geologiche alle quali si è fatto cenno.

Dunque, poiché il Comitato si sta orientando a favore delle società di progettazione, che possono assumere maggiori oneri – nel corso dell'audizione del ministro si è anche parlato di fideiussione da richiedere ai progettisti – e quindi offrire maggiori garanzie di quante possa offrirne il singolo (anche se, ovviamente, la figura del progettista singolo non deve essere eliminata), vorrei che il dottor De Paola ci fornisse maggiori chiarimenti.

Condivido, come ho già detto, la relazione dell'assessore Cappelletti, anche se non concordo, ad esempio, sull'utilizzo della normativa antimafia: mi pare che si tratti di un sistema antiquato e che non dà le necessarie garanzie. Come ho già avuto occasione di dire in altre sedi, preferirei che venisse fornito alle amministrazioni l'elenco di chi è in odore di mafia, poiché ciò eviterebbe alle imprese ed alle amministrazioni tempi di ricerca e di attesa di certificati che poi, in realtà, in molte occasioni non forniscono informazioni tali da impedire la partecipazione di imprese che, pure, dovrebbero essere escluse. L'attuale, in definitiva, mi sembra un sistema eccessivamente farraginoso.

Esaminando rapidamente la documentazione predisposta, ho rilevato che il comune di Firenze ha affidato attraverso la trattativa privata o la concessione l'esecuzione di opere importanti e dall'importo molto elevato. Credo che il Comitato tutto sia interessato a com-

prendere quali difficoltà abbiate incontrato e perché abbiate scelto la strada della trattativa privata o della concessione. Forse questa favoriva una maggiore trasparenza, una maggiore certezza di completare le opere o i motivi sono altri? Lo chiedo perché noi ci stiamo invece orientando verso l'eliminazione della trattativa privata.

Concordo anche sulla necessità che non vada perduta la capacità di progettazione che ogni amministrazione ha, soprattutto le vecchie amministrazioni. Il comune di Firenze è certamente dotato di tali strutture; le province storicamente sono dotate di uffici tecnici che invece, purtroppo, stanno perdendo il loro valore perché le progettazioni vengono affidate sempre più all'esterno. Si stanno invece inventando nuove strutture che poi diventano non solo di progettazione ma addirittura di appalto, come avviene ad esempio per le comunità montane, che certamente non hanno alle spalle quella organizzazione storica che è caratteristica delle province. Sarebbe dunque interessante sapere quale sia, per il comune di Firenze, la proporzione tra la progettazione effettuata all'interno e quella affidata all'esterno, anche in relazione all'organico di cui l'amministrazione dispone.

Un'ultima considerazione desidero fare riguardo all'elenco delle ditte con le quali è possibile condurre trattative entro i 250 milioni. Mi rendo conto che una certa autonomia va concessa, ma vorrei sapere in base a quali criteri abbiate compilato tale elenco. Uno dei grossi problemi che la Commissione si sta ponendo è quello della validità dell'albo nazionale, anche in relazione a quanto avviene all'estero; pertanto, se pure si vogliono determinare degli spazi a livello locale, ai quali io sono favorevolissimo, è necessaria l'individuazione di uno strumento che dia certezza di una chiara ed onesta partecipazione a quell'elenco.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altri colleghi che intendono porre domande, invito i nostri ospiti a dare una sintetica risposta alle richieste avanzate dall'onorevole Acciaro, ricordando che di questa audizione, come di tutte le altre, viene redatto un resoconto stenografico che verrà raccolto in una pubblicazione, certamente voluminosa, su tutto il lavoro che il Comitato sta svolgendo.

PIETRO DE PAOLA, *Presidente dell'ordine dei geologi*. Per quanto concerne il problema delle società di ingegneria, noi non siamo contrari all'introduzione nel nostro ordinamento giuridico di queste figure che, di fatto, già operano in Italia e soprattutto nei paesi della CEE. Riteniamo, in sostanza, che si debba evitarne il riconoscimento se prima non si pone mano all'intero quadro legislativo, atteso che comunque oggi in Italia la legge del 1939 vieta alle società di ingegneria di esplicare attività.

Vorremmo che, attesa questa nostra disponibilità di principio ad accettare società di ingegneria, si mettano anche i professionisti nella condizione di espletare un ruolo uguale, sancito per legge. Non a caso ho fatto riferimento al disegno di legge presentato nella passata legislatura dal senatore Coco e che prevedeva la possibilità di costituire società di capitale (mi pare si prevedesse un capitale di 400 milioni) e quindi di consentire ai professionisti di adoperarsi alla stessa maniera, sotto il profilo giuridico, delle società di ingegneria. Questo naturalmente esplicherebbe un'azione positiva anche per quanto concerne l'affidabilità, cui lei faceva cenno, sotto il profilo delle responsabilità di carattere tecnico-economico. Si determinerebbe una sorta di scrematura e quindi la possibilità di mettere alla stessa stregua società di ingegneria già operanti e società di professionisti su base di capitale.

PAOLO CAPPELLETTI, *Assessore ai lavori pubblici del comune di Firenze*. Siamo ricorsi alle trattative private quasi esclusivamente per alcuni elementi particolari, che si riferiscono soprattutto ai tempi dell'esecuzione e dell'affidamento. In altre parole ciò è avvenuto per l'edilizia residenziale pubblica, che aveva dei termini di scadenza per finanziamenti, pressioni, leggi regionali e così via e per la costruzione dello stadio. Non vi sono stati altri casi e comunque abbiamo sempre indetto gare, con il sistema europeo o altri.

Per quanto riguarda la trattativa privata ed il regolamento che abbiamo emanato, il dato essenziale rimane comunque l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori; su questo non vi è dubbio.

Le progettazioni esterne sono quelle cui si ricorre per funzioni specialistiche, come per esempio è avvenuto in una larga parte del settore delle belle arti e nella progettazione di grosse infrastrutture. Abbiamo un ufficio tecnico, per così dire, un po' frastagliato: il settore dello sport ha un proprio ufficio tecnico e lo stesso avviene per quelli dell'ambiente, acquedotti e fognature, nonché per l'assessorato ai lavori pubblici. Tuttavia, grazie alla collaborazione con i

dirigenti e con i tecnici dell'amministrazione, che molto spesso sono oberati di lavoro, riusciamo a svolgere un'attività pressoché costante in questo ambito. Faccio presente che presso il comune di Firenze in qualità di dipendenti dell'amministrazione lavorano un solo geologo, soltanto cinque o sei ingegneri rispetto ai venti previsti ed una quindicina di architetti rispetto ai cinquanta previsti nella pianta organica. Se poi si esamina la situazione per quanto concerne i geometri, cioè soggetti che in determinati casi, soprattutto in ordine alla manutenzione, possono intervenire firmando progetti interni, il divario è ancora maggiore, poiché abbiamo qualche decina di unità in meno rispetto alle necessità di una città come Firenze, che ha un vastissimo patrimonio immobiliare.

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore Cappelletti, il dottor De Paola ed il suo collaboratore ragionier Tommasoni; il materiale che ci avete consegnato e le vostre precisazioni di stamane costituiscono elementi quanto mai importanti per la conclusione della nostra indagine.

La seduta termina alle 12,15.