XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

RESOCONTO STENOGRAFICO

164.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 MARZO 1993**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE TARCISIO GITTI****INDICE**

PAG.	PAG.
Disegno di legge di conversione:	Legge-quadro in materia di lavori pubblici (672-673-832-1020-1028-1110-1202-1210-1256-1309-1340-1411-1473-1517-1761-1784-1904-1998-2145).
(Annunzio della presentazione) 12342	
(Assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'art. 96-bis del regolamento) 12342	
Missioni 12295, 12342	PRESIDENTE . . . 12295, 12296, 12297, 12302, 12305, 12307, 12311, 12316, 12319, 12321, 12324, 12328, 12329, 12332, 12336, 12340, 12341, 12343, 12344, 12348, 12350, 12352, 12357, 12360, 12361, 12365, 12366
Progetto di legge (Discussione):	AZZOLINA ANGELO (gruppo rifondazione comunista) 12328
TATARELLA ed altri; MARTINAT ed altri; PARLATO e VALENSISE; MARTINAT ed altri; IMPOSIMATO ed altri; PIERLUIGI CASTAGNETTI ed altri; BOTTA ed altri; CERUTTI ed altri; MARTINAT ed altri; DEL BUE ed altri; MAIRA; FERRARINI; BARGONE ed altri; TASSI; RIZZI ed altri; MAURIZIO BALOCCHI ed altri; PRATESI ed altri; MARCUSSI e BATTISTUZZI; DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA DEL GOVERNO —	BARGONE ANTONIO (gruppo PDS) 12352
	CAPRILI MILZIADE (gruppo rifondazione comunista) 12341
	CERUTTI GIUSEPPE (gruppo PSI), Relatore 12297, 12365
	DE PAOLI PAOLO (gruppo PSDI) 12324
	FERRARINI GIULIO (gruppo PSI) 12311

164.

N.B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

PAG.	PAG.		
FERRI ENRICO (gruppo PSDI)	12348	ZANFERRARI AMBROSO GABRIELLA (gruppo DC)	12343
FORMENTI FRANCESCO (gruppo lega nord)	12340		
GALLI GIANCARLO (gruppo DC)	12332	Sull'ordine dei lavori:	
MANTOVANI RAMON (gruppo rifondazione comunista)	12316	PRESIDENTE	12342
MARINO LUIGI (gruppo rifondazione comunista)	12321	BUONTEMPO TEODORO (gruppo MSI-destra nazionale)	12342
MARTINAT UGO (gruppo MSI-destra nazionale)	12361		
MERLONI FRANCESCO, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	12302, 12366	Trasferimento di una proposta di legge dalla sede referente alla sede legislativa	12295
PIERONI MAURIZIO (gruppo dei verdi) .	12319		
RAPAGNA PIO (gruppo federalista europeo)	12296, 12341, 12357	Ordine del giorno della seduta di domani	12367
RIZZI AUGUSTO (gruppo repubblicano)	12329		
RONCHI EDOARDO (gruppo dei verdi) . .	12305	Considerazioni integrative dell'onorevole Giuseppe Cerutti, relatore sul progetto di legge relativo alla legge-quadro in materia di lavori pubblici	12367
SCARFAGNA ROMANO (gruppo liberale) .	12350		
TRIPODI GIROLAMO (gruppo rifondazione comunista)	12307		
TURRONI SAURO (gruppo dei verdi) . . .	12336		
VITO ELIO (gruppo federalista europeo)	12344		

La seduta comincia alle 9,30.

GIULIANO SILVESTRI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 25 marzo 1993.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bonino, Caccia, Raffaele Costa, de Luca, Loiero, Maroni, Matulli, Tassi e Sacconi sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono sedici come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Trasferimento di una proposta di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. Ricordo di aver comunicato nella seduta di ieri che, a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento, la III Commissione permanente (Esteri) ha

deliberato di chiedere il trasferimento in sede legislativa della seguente proposta di legge, ad essa attualmente assegnata in sede referente:

FOSCHI ed altri: «Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo» (1542);

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione del progetto di legge: Tatarella ed altri; Martinat ed altri; Parlato e Valensise; Martinat ed altri; Imposimato ed altri; Pierluigi Castagnetti ed altri; Botta ed altri; Cerutti ed altri; Martinat ed altri; Del Bue ed altri; Maira; Ferrarini; Bargone ed altri; Tassi; Rizzi ed altri; Maurizio Balocchi ed altri; Pratesi ed altri; Marcucci e Battistuzzi; disegno di legge di iniziativa del Governo: Legge-quadro in materia di lavori pubblici (672-673-832-1020-1028-1110-1202-1210-1256-1309-1340-1411-1473-1517-1761-1784-1904-1998-2145).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge di iniziativa dei deputati Tatarella ed altri; Martinat ed altri; Parlato e Valensise; Martinat ed altri; Imposimato ed altri; Pierluigi Castagnetti ed

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

altri; Botta ed altri; Cerutti ed altri; Martinat ed altri; Del Bue ed altri; Maira; Ferrarini; Bargone ed altri; Tassi; Rizzi ed altri; Maurizio Balocchi ed altri; Pratesi ed altri; Marcucci e Battistuzzi; disegno di legge di iniziativa del Governo: Legge-quadro in materia di lavori pubblici.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo che nella seduta di ieri l'VIII Commissione (Ambiente) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Comunico che, essendo pervenuta da parte dei gruppi del MSI-destra nazionale, di rifondazione comunista, dei verdi e federalista europeo la richiesta di ampliamento della discussione sulle linee generali, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento, il tempo complessivo disponibile, pari a 9 ore e 30 minuti, dal quale va detratta un'ora per gli interventi del relatore e del rappresentante del Governo, è così ripartito fra i gruppi, ai sensi del comma 6 dell'articolo 24 del regolamento, tenendo anche conto delle iscrizioni a parlare:

gruppo DC:	30 minuti + 20 minuti =	50 minuti;
gruppo PDS:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo PSI:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo lega nord:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo rifond. comunista:	30 minuti + 30 minuti =	60 minuti
gruppo MSI-destra nazionale:	30 minuti + 15 minuti =	45 minuti;
gruppo repubblicano:	30 minuti + 15 minuti =	45 minuti;
gruppo liberale:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo dei verdi:	30 minuti + 25 minuti =	55 minuti;
gruppo PSDI:	30 minuti + 10 minuti =	40 minuti;
gruppo del movimento per la		
democrazia: la Rete:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo misto:	30 minuti =	30 minuti;
gruppo federalista europeo:	30 minuti + 5 minuti =	35 minuti;

6 ore e 30 min. + 2 ore = 8 ore e 30 min.

PIO RAPAGNÀ. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIO RAPAGNÀ. Signor Presidente, i membri della Commissione ambiente hanno chiesto che il progetto di legge si discutesse in

aula; il Governo ha sollecitato questo dibattito, così come il Presidente Napolitano; tutto il paese, infine, attende questa discussione. Ebbene, essendo questa la situazione, ritengo che la discussione su un provvedimento così importante per il nostro paese, anche in considerazione di quanto sta accadendo, non possa svolgersi in assenza dei deputati. Chiedo pertanto di sospendere la seduta fino a quando non sia presente in aula almeno un certo numero di deputati.

Chiedo inoltre al Presidente per quale motivo non sia stata prevista la trasmissione televisiva in diretta da parte della RAI, almeno degli aspetti più importanti di questo dibattito. Credo non si possa nascondere al paese quello di cui oggi discutiamo. E poiché trattiamo una materia molto importante della quale la stampa parla da almeno 6 mesi e sulla quale tutti più o meno si sono pronunciati — anche a sproposito — con riferimento ai ruoli, all'interno della Commissione, dei gruppi, dei membri, del relatore, del ministro, ritengo che il dibattito non possa aver luogo se in aula non sia presente un congruo numero di deputati, a cominciare dai presidenti di gruppo e dai membri del Comitato ristretto.

Chiedo pertanto al Presidente di sospendere la seduta e di convocare i capigruppo per chiedere per quale ragione i deputati oggi non siano presenti in aula al momento dell'esame di un argomento così importante, preannunciato da molto tempo. Invito il Presidente ad intervenire sui gruppi e sui singoli deputati per chiedere se ritengono o meno questo un problema importante. E se è importante, non vedo perchè dobbiamo discutere in tali condizioni!

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, la Conferenza dei presidenti di gruppo ha unanimemente convenuto che nella giornata odierna dovesse svolgersi la discussione sulle linee generali del progetto di legge in esame. In questo momento, tra l'altro, sono presenti in aula due presidenti di gruppo, gli onorevoli Gerardo Bianco e Battistuzzi. Quindi abbiamo anche una presenza...

PIO RAPAGNÀ. Non vi sono però i deputati di quei gruppi!

PRESIDENTE. Tutti i deputati ed i gruppi erano a conoscenza del progetto di legge iscritto all'ordine del giorno; è nella loro responsabilità garantire una adeguata presenza. Non posso dunque accedere alla richiesta di sospendere la seduta.

Per quanto riguarda la ripresa televisiva dei nostri lavori, rilevo che nel corso della Conferenza dei presidenti di gruppo nessuna richiesta in proposito è stata avanzata.

PIO RAPAGNÀ. Era il Presidente Napolitano...

PRESIDENTE. Mi riservo comunque di riferire al Presidente della Camera le osservazioni da lei formulate a questo riguardo, onorevole Rapagnà.

Il relatore, onorevole Cerutti, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIUSEPPE CERUTTI, Relatore. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il testo unificato che la Commissione ambiente ha approvato in sede referente e che sottopone ora all'esame dell'Assemblea rappresenta un provvedimento assolutamente necessario per permettere il recupero della cultura della legalità in un settore vitale per il paese.

Come ha evidenziato l'indagine conoscitiva appositamente condotta presso la stessa Commissione ambiente, che ho l'onore di presiedere, le macroscopiche disfunzioni che da più parti sono state segnalate in ordine all'esecuzione di opere pubbliche, tanto più gravi in quanto su di esse si sono innescati fenomeni di rilevanza penale, rendono quanto mai urgente una revisione della complessa normativa oggi vigente che si muova lungo linee caratterizzate fondamentalmente da maggior rigore, trasparenza e chiarezza, tenuto conto, da un lato, delle fonti normative comunitarie sovraordinate, dall'altro, delle competenze regionali in materia.

Va d'altra parte considerato che proprio la consapevolezza della necessità di dover rivedere in un'ottica trasparente l'intera normativa di settore, liberandola dalle incrostazioni stratificatesi nel corso di oltre un secolo, aveva determinato la redazione di

ben 16 proposte di legge di iniziativa parlamentare, la cui presentazione è in larga parte precedente rispetto alle stesse conclusioni dell'indagine conoscitiva dello scorso ottobre. L'esigenza di far trasparenza nel settore delle opere pubbliche è infatti emersa in tutta evidenza ben prima che le vicende giudiziarie — e non solo con riferimento al settore delle opere pubbliche — evidenziasero i fenomeni di rilevanza penale che sono quotidianamente sotto i nostri occhi. Appare infatti indispensabile garantire, con una nuova normativa, che in questo settore si applichino le nuove regole necessarie perché si abbiano realmente un'economia e una concorrenza di mercato, regole che consentano, cioè, un processo di formazione dei prezzi non inquinato e un libero accesso alle informazioni da parte di tutti i soggetti interessati in modo assolutamente paritario.

La ricordata indagine, partendo da questi principi base ed essendo stata condotta ad ampio spettro, con una notevole mole di audizioni, su un terreno che gli stessi componenti della Commissione avevano già ampiamente valutato, anche al fine di redigere le ricordate proposte di legge, ha consentito di evidenziare i nodi fondamentali sui quali deve strutturarsi una nuova normativa di settore. Ed è proprio utilizzando i capisaldi delineati nel corso dell'indagine che si è potuto affrontare con piena consapevolezza l'esame congiunto delle varie proposte di legge e del disegno di legge del Governo presentato lo scorso gennaio.

Come ha rilevato, con la consueta lungimiranza, il CENSIS, «emerge con chiarezza l'urgenza di riattivare gli interventi nel campo delle infrastrutture, articolandoli secondo una logica programmatica ben definita in modo tale da abbandonare definitivamente la strategia di frammentazione degli interventi, a favore dell'affermazione di una nuova cultura dei provvedimenti integrati a rete. Va inoltre considerato» — prosegue sempre il Censis — «che vi è questa esigenza anche al fine di contenere la trasmissione degli impulsi di crisi dal settore delle costruzioni agli altri comparti economici nazionali. Infatti, una delle manifestazioni più preoccupanti dell'attuale battuta di arresto delle opere pubbliche è determinata dalla costan-

te caduta del livello degli investimenti, soprattutto perché si verifica congiuntamente ad un periodo di crisi anche nei comparti dell'edilizia residenziale e non residenziale. Tutto ciò genera effetti negativi sulla produzione e l'occupazione del settore delle costruzioni e di tutti gli altri rami economici da esso indirettamente attivati nei processi produttivi. L'effetto finale della riduzione della spesa nel settore costruzioni e manutenzioni risulta così amplificato e va ad alimentare una perversa spirale di depressione economica».

Queste chiare parole di uno dei nostri maggiori centri di ricerca valgono a sottolineare ciò che è evidente a noi tutti, ovvero sia la necessità di dare un nuovo impulso al settore delle opere pubbliche, necessità cui non si può ottemperare senza averlo preliminarmente ricondotto entro regole nuove e trasparenti che consentano di rendere chiari gli elementi in gioco con un processo di revisione profonda, restituendo primazia all'economicità e all'efficienza dell'intervento pubblico.

È questo l'obiettivo, certo ambizioso ma assolutamente necessario, che deve porsi la nuova legge, obiettivo per il quale il Parlamento, e in particolare la Commissione ambiente, si è impegnata a fondo, raccogliendo in larga parte i nuovi principi contenuti nel testo del Governo e cercando di tradurli in chiari indirizzi suscettibili di immediata applicazione.

In tal senso vorrei porgere un mio personale ringraziamento all'onorevole Ferrarini che, per primo, si è assunto l'arduo compito di relatore su un provvedimento di così grande rilievo con l'obiettivo di dar vita ad un nuovo testo concretamente applicabile.

Proprio la consapevolezza della non conflittualità tra i principi contenuti nel testo governativo e le conclusioni dell'indagine parlamentare, oltre a gran parte delle proposte legislative, ha indotto il relatore ad adoperarsi in Commissione per giungere ad una nuova stesura del testo, in modo da coagulare intorno ad esso il più ampio consenso possibile, strutturando a tal fine il lavoro in maniera da essere quanto più aperto possibile al contributo che nel corso dell'iter apparisse necessario.

Il nostro scopo, infatti, è quello di dar vita ad una nuova normativa organica che consenta di trovare un punto di equilibrio tra gli innumerevoli interessi coinvolti, in modo da creare i presupposti per quella svolta nel settore che anche le vicende di Tangentopoli hanno dimostrato necessari ed indispensabili.

Nel passare all'esame dei contributi più innovativi del testo unificato, preme innanzitutto sottolineare le finalità precipue che la legge si prefigge di conseguire, identificate dall'articolo 1 con i principi della correttezza, della trasparenza, della speditezza, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, nonché nella garanzia della concorrenza e nella qualità dei lavori eseguiti.

L'individuazione di tali finalità, lungi dal costituire un'enunciazione meramente formale di principi, illustra la filosofia di fondo che ha ispirato le scelte della Commissione, maturate attraverso la profonda riflessione compiuta durante l'indagine conoscitiva ed il dibattito che l'ha accompagnata.

L'impostazione che ne è scaturita si compendia nella convinzione che il conseguimento degli obiettivi dell'efficienza ed economicità dell'attività degli enti pubblici è necessariamente condizionato alla realizzazione della trasparenza, nonché alla garanzia del rispetto delle regole della concorrenza.

È da sottolineare altresì l'obiettivo del riordino e della sistematizzazione della complessiva disciplina dei lavori pubblici, che ci si propone di conseguire attraverso la predisposizione di un testo legislativo che, oltre a costituire la normativa-quadro per l'attività legislativa regionale, definisca i principi fondamentali e le norme regolatrici della materia e riservi invece al Governo la compiuta regolamentazione di vasti ambiti di intervento normativo opportunamente delegificati.

La disciplina di elaborazione governativa dovrà consentire, come auspicato dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, una codificazione della normativa di settore, ora eccessivamente stratificata, attraverso la predisposizione di un *corpus* di disposizioni organiche e di facile rivedibilità.

Tra gli elementi qualificanti che caratte-

rizzano il testo in esame va ancora evidenziato il carattere assai esteso dell'ambito di applicazione sia oggettivo sia soggettivo. Si osserva infatti che la nuova disciplina, ai sensi dell'articolo 1, si applicherà a tutte le attività di costruzione, demolizione, manutenzione, recupero e ristrutturazione, svolte da una gamma assai vasta di soggetti. Tra questi ultimi rientrano sia le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo) sia gli enti pubblici, ivi compresi quelli economici, gli enti locali, le forme di associazione dei medesimi ed ogni altra struttura della pubblica amministrazione. Saranno inoltre soggetti alla legge anche gli organismi dotati di personalità giuridica istituiti per soddisfare bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività sia finanziata in misura maggioritaria dallo Stato o da altri enti pubblici o sottoposta al controllo di questi ultimi.

Infine, a conferma dell'intento di sottoporre alla nuova disciplina e di accrescere in tal modo le garanzie di trasparenza e di correttezza della maggior parte dell'attività relativa all'esecuzione di opere, anche indirettamente o parzialmente finanziata con denaro pubblico, l'articolo 2 prevede che la nuova legge trovi applicazione, limitatamente alle norme relative alla qualificazione, alla selezione delle imprese ed alle procedure di affidamento dei lavori, anche ai concessionari di lavori pubblici, nonché ai concessionari di pubblici servizi ed alle società con partecipazione anche minoritaria di capitale pubblico, qualora gli uni e le altre operino in virtù di diritti speciali ed esclusivi.

La norma prevede disposizioni di maggior vigore, se saranno riconfermate, anche rispetto alla disciplina comunitaria, che attualmente impone l'applicazione ai concessionari di lavori pubblici della sola normativa in materia di pubblicità e degli appalti pubblici; include, inoltre, tra i destinatari della legge alcune nuove strutture preposte alla gestione dei servizi pubblici, previste dalla più recente legislazione.

Tra le caratteristiche di maggior interesse del progetto di legge si sottolinea la particolare attenzione agli aspetti organizzativi ed istituzionali, tradotta in una serie di disposi-

zioni tese a creare una struttura di vigilanza, di supervisione e di supporto tecnicamente qualificata ed eventualmente articolata sul territorio: l'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Alla autorità, come evidenzia la stessa denominazione, è riservato il compito di esercitare una generale attività di vigilanza a garanzia della regolarità delle procedure di esecuzione dei lavori pubblici. Per determinati casi potrà essere effettuata una verifica più puntuale, tesa ad accertare la convenienza dei risultati conseguiti dall'ente pubblico e l'assenza di danni per l'erario. La stessa autorità, qualora accerti eventuali pregiudizi per il pubblico erario, ha l'obbligo di segnalarlo alla procura della Corte dei conti ed alle autorità giudiziarie.

Sono infine demandati all'autorità compiti consultivi da esercitare su richiesta delle amministrazioni interessate. Tali pareri sono tuttavia obbligatori, per quanto concerne il ricorso alla trattativa privata, per lavori di importo superiore a due miliardi di lire, per le grandi opere pubbliche.

Per dotare l'autorità di adeguati supporti tecnici, anche al fine di evitare che ne siano vanificati i poteri o ne siano compromesse la piena autonomia e la funzionalità, è previsto che essa si avvalga delle seguenti strutture: una segreteria tecnica, un servizio ispettivo costituito alle sue dipendenze ed articolato in un nucleo centrale e in nuclei regionali, un osservatorio istituito sempre presso l'autorità ed articolato in una sezione centrale e in sezioni regionali aventi sede presso i provveditorati alle opere pubbliche.

L'importanza dei supporti operativi all'attività dell'autorità si manifesta con grande evidenza ove si esaminano le procedure per lo svolgimento dei compiti attribuiti alla medesima. Dall'osservatorio l'autorità potrà infatti acquisire i necessari elementi conoscitivi al fine dell'esercizio dei compiti di vigilanza.

È previsto a tal fine che i responsabili dei procedimenti comunichino all'osservatorio una serie di dati concernenti i lavori da eseguire, le procedure di affidamento dei lavori, i bandi e i verbali di gara e quelli di ultimazione dei lavori, l'aggiudicatario e l'affidatario, il progettista e il prestatore dei

servizi. I dati forniti dall'osservatorio saranno sottoposti a valutazione dell'autorità che potrà chiedere direttamente ai soggetti interessati ulteriori informazioni.

L'autorità medesima potrà inoltre disporre che particolari procedure, che evidenziano gravi disfunzioni, siano seguite direttamente dal servizio ispettivo. Accertata l'esistenza di rilevanti irregolarità, l'autorità indicherà le misure cautelari opportune, informandone le autorità competenti. In caso di inerzia di queste ultime, l'autorità provvederà direttamente all'adozione delle misure medesime.

Un discorso a sé stante va svolto per quanto attiene alla problematica relativa alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Tale problema si pone in prima istanza a livello locale dove si delineano molteplici centri decisionali, i quali non sempre sono in grado, per svariati motivi — insufficienza di organico, scarse capacità tecniche e così via —, di svolgere i compiti di stazione appaltante.

Proprio per dare un'adeguata risposta a tale problematica, il testo approvato dalla Commissione rende obbligatoria la costituzione delle unità specializzate, di cui alla legge n. 203 del 1991, presso gli uffici del genio civile e prevede che essi espletino, su richiesta degli enti locali e dei relativi organismi associativi, le procedure per l'affidamento dei lavori in loro vece.

Sempre nella stessa logica, un ulteriore affinamento del testo, cui potrà pervenirsi nel successivo esame degli articoli, potrebbe essere quello di stabilire che gli enti locali ricorrono, anziché alle predette unità specializzate, che in questo caso sarebbero soppresse, ai competenti uffici delle province dotati di preziosa capacità tecnica, purtroppo oggi largamente inutilizzati.

Tale ricorso dovrebbe essere in questo caso obbligatorio per i comuni sotto i 5 mila abitanti e facoltativo per gli altri comuni.

Gli uffici delle province, in particolare, saranno chiamati a porre in essere tutte le attività relative alle procedure per l'affidamento dei lavori pubblici, quali formazione e pubblicazione di bandi di gara, svolgimento delle procedure di gara e aggiudicazione dei lavori. Detti uffici potranno inoltre, per

l'espletamento dei compiti, essere integrati con personale tecnico ed amministrativo degli uffici del genio civile, della prefettura, dei comuni capoluogo, delle province.

Non appare opportuna alla Commissione, invece, la formulazione proposta dal Governo, diretta a rendere obbligatorio per le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici il ricorso ad uffici appositamente costituiti presso i provveditorati per le opere pubbliche presso le sedi regionali.

Completa il quadro di norme relative agli aspetti organizzativi ed istituzionali l'articolo 8, recante disposizioni sull'organizzazione e le competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici, volto ad accentuare la sua natura di massimo organo di consulenza tecnica dello Stato nella materia dei lavori pubblici e ad eliminare competenze concorrenti di altri organismi nella medesima materia.

Meritano ancora di essere segnalate le norme che impongono di individuare il responsabile del procedimento e quelle dirette ad accelerare l'azione amministrativa, rendendo obbligatorio il ricorso alla conferenza dei servizi e prevedendo poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità delle amministrazioni interessate.

Con l'illustrazione delle disposizioni sul sistema di qualificazione delle imprese si giunge ad uno dei temi più controversi affrontati dalla Commissione, sul quale si è registrato, tra l'altro, un vivace confronto politico con il Governo. I componenti la Commissione, infatti, pur tenendo conto delle considerazioni governative circa l'insufficienza dell'attuale sistema, basato sull'albo nazionale dei costruttori, hanno ritenuto non opportuna la proposta del Governo di abolire immediatamente tale istituto per gli appalti superiori ai 5 milioni di ECU, sostituendolo con un sistema di autocertificazione, che di certo non avrebbe garantito un'attenta valutazione dei requisiti tecnico-economici delle imprese e, in particolare, della loro capacità imprenditoriale, che appare la più sicura garanzia di affidabilità dell'esecutore dei lavori.

Si è ritenuto pertanto opportuno optare per l'introduzione — necessariamente gra-

duale — di un nuovo sistema di qualificazione, basato sulla certificazione dei requisiti di idoneità nonché della qualità del sistema aziendale delle imprese partecipanti alle procedure di gara da parte sia di enti pubblici, sia di soggetti privati, sottoposti comunque a procedure di accreditamento e vigilanza ad opera di autorità pubbliche.

Il sistema previsto dall'articolo 9 si ispira al sistema di certificazione della qualità aziendale configurato dalle norme europee e garantito dalla contestuale rappresentanza degli interessi pubblici e di quelli privati. Soltanto a decorrere dalla sua entrata in funzione, cioè dal 1995, si procederà alla definitiva abolizione dell'albo nazionale dei costruttori. Preferendo tale sistema a quello dell'autocertificazione non si vogliono creare ulteriori pastoie burocratiche per le imprese, ma si intende rendere più certa e trasparente la garanzia dell'esistenza, oltre che dei requisiti finanziari, di una solida capacità imprenditoriale, evitando inoltre nuovi vantaggi per chi, in passato, questo beneficio ha già più volte utilizzato.

È da sottolineare anche il grande rilievo attribuito alla programmazione dei lavori pubblici collegata, ai sensi dell'articolo 12, all'esigenza almeno di una progettazione preliminare e all'individuazione dei relativi mezzi finanziari, al fine di garantire un'adeguata valutazione preliminare dei costi delle opere e della loro fattibilità, alla luce della programmazione finanziaria dell'ente.

Le norme sulla progettazione introducono innovazioni di grande rilevanza nella disciplina del settore, chiarendo definitivamente i caratteri ed i contenuti tipologici dei tre diversi livelli di progettazione (la preliminare, la definitiva e l'esecutiva), ponendo in generale come presupposto dei contratti di appalto dei lavori pubblici l'esistenza di un progetto esecutivo, sancendo il principio generale della separazione tra l'attività di progettazione e l'esecuzione dei lavori e ammettendo il conferimento congiunto dell'incarico di progettazione e di esecuzione soltanto in particolari casi indicati dalla legge e previo parere vincolante dell'autorità.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, la prego di concludere, perché il tempo a sua

disposizione è esaurito. Si tratta di un limite stabilito dal regolamento in via generale per gli interventi dei relatori.

PIO RAPAGNÀ. Signor Presidente, non è possibile procedere in questo modo!

GIUSEPPE CERUTTI, *Relatore*. Mi avvio, allora, rapidamente alla conclusione, signor Presidente, chiedendo che sia autorizzata la pubblicazione, in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di alcune considerazioni integrative della mia relazione.

Come emerge dall'illustrazione che precede, il testo unificato approvato in sede referente si caratterizza per il massimo rigore e trasparenza, secondo le linee e gli orientamenti delineati in apertura di questa relazione.

Sulle sue linee portanti, il relatore non può non auspicare che si determini la massima convergenza delle forze politiche e del Governo, nell'ambito di un serrato ed approfondito confronto che si avvierà con il dibattito sulle linee generali in Assemblea e proseguirà nella successiva discussione degli articoli.

A tale riguardo mi corre l'obbligo di rappresentare all'Assemblea l'esigenza, espressa da una larga maggioranza dei gruppi politici della Commissione ambiente, del deferimento della formulazione degli articoli alla Commissione stessa, ai sensi dell'articolo 96, comma 1, del regolamento. La complessità tecnica della materia, infatti, ad avviso della Commissione, rende difficilmente praticabile la via dell'esame degli emendamenti da parte dell'Assemblea. D'altra parte, la strada alternativa dell'esame in sede legislativa non è stata ritenuta idonea, data la rilevanza della materia oggetto del testo unificato, che rende necessaria la sanzione del provvedimento da parte del *plenum* della Camera. In tale contesto, lo strumento di cui al comma 1 dell'articolo 96 del regolamento, finora scarsamente utilizzato dalla Camera, è parso alla Commissione il più adatto ad assicurare all'iter del provvedimento il giusto temperamento di rapidità, precisione tecnica e trasparenza. All'Assemblea, infatti, oltre alla discussione sulle linee generali, sarebbe comunque riser-

vata l'approvazione senza dichiarazione di voto dei singoli articoli e l'approvazione finale del provvedimento.

In conclusione, auspico che l'Assemblea, al termine della discussione sulle linee generali, voglia accogliere la richiesta — che preannunzio sin d'ora — di dare mandato alla Commissione di redigere il testo degli articoli, sulla base delle linee-guida del testo unificato oggetto della mia relazione e degli elementi che scaturiranno dalla discussione sulle linee generali (*Applausi*).

PRESIDENTE. La Presidenza autorizza la pubblicazione, in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, di sue considerazioni integrative, onorevole relatore.

Ha facoltà di parlare il ministro dei lavori pubblici.

FRANCESCO MERLONI, Ministro dei lavori pubblici. Signor Presidente, onorevoli deputati, onorevole relatore, nel momento in cui il disegno di legge-quadro sugli appalti di opere pubbliche, dopo un proficuo ed approfondito lavoro condotto in Commissione approda all'esame dell'aula, non è necessario ribadire la centralità che la questione dei pubblici appalti riveste e le attese che ha suscitato nel paese per il risanamento e la moralizzazione della vita pubblica.

Non sfugge come tale esigenza sia di assoluto rilievo, alla luce dei clamori e dell'allarme sociale suscitati dalle recenti note vicende giudiziarie che hanno coinvolto imprenditori e pubblici amministratori e che riguardano in modo preponderante la gestione degli appalti di opere pubbliche. Orbene, ritengo in tutta coscienza di poter affermare che il testo sottoposto al vostro esame, seppure indubbiamente perfettibile, è tale da costituire una risposta valida ed efficace alla domanda di rinnovamento profondo e radicale che sale dalla pubblica opinione e di cui il Parlamento, anche attraverso la Commissione bicamerale, si è fatto portatore fermo e pressante.

Il testo, come accennavo, è inevitabilmente — direi giustamente — frutto di un compromesso tra il disegno di legge governativo ed il complesso delle proposte parlamentari che, sulla base del lavoro svolto da Governo

e Parlamento nella scorsa legislatura, sono state presentate da pressoché tutte le parti politiche. Esso tuttavia, nel complesso, si ispira alla proposta governativa; e non a caso! E tale proposta, infatti, essendo intervenuta per ultima, quando i guasti del sistema si erano rivelati in tutta la loro drammatica entità, è in particolare consonanza con le richieste e le aspettative generali.

Il Governo, inoltre, ha potuto beneficiare, oltre che degli studi e delle iniziative già all'esame del Parlamento, anche della relazione che ha concluso i lavori della Commissione d'indagine sugli appalti, il cui apporto non esito a definire determinante. Il vivace e approfondito dibattito svolto prima in Comitato ristretto e poi in Commissione, se non ha sciolto tutti i nodi politici derivanti da posizioni di partenza notevolmente distanti (su tale argomento mi soffermerò in seguito), ha tuttavia consentito di pervenire ad un risultato soddisfacente. L'idoneità di una legge va infatti misurata in relazione alla propria capacità di dare risposte adeguate ai problemi; e questo testo credo sia in grado di fornire tali risposte. Esso è in grado innanzitutto di recidere l'incredibile groviglio di norme secondarie e primarie che si sono stratificate in materia a causa di interventi frequenti e sconsiderati, ispirati ad emergenze momentanee e mutevoli nel tempo, e quindi del tutto prive di una prospettiva di lungo respiro e di una logica unitaria.

Nel nuovo sistema che dovrebbe emergere con l'approvazione della legge-quadro, la semplificazione normativa è radicale ed è realizzata attraverso una rigorosa delegificazione, che restituisce al Parlamento e al Governo i ruoli loro rispettivamente assegnati dalla Costituzione.

Nei 32 articoli della legge-quadro sono esposti in modo essenziale e puntuale i principi che dovranno governare il settore. Ad essi dovranno adeguarsi Governo e regioni nell'emanazione delle normative di rispettiva competenza, disciplinando i profili tecnici della materia, ma nell'ambito di un sistema completamente delineato nei suoi profili sia procedurali, sia strutturali.

Seguendo l'ordine logico della legge, il primo profilo che viene in rilievo è quello della struttura di controllo, cioè dell'autorità

per la vigilanza e degli apparati tecnici e consultivi che ad essa fanno capo. Non è un caso che tale punto venga inserito al primo posto. È ormai da tempo acquisita la consapevolezza che è illusorio pensare che le riforme possano far perno esclusivamente sugli aspetti procedurali. Certamente i procedimenti sono importanti, ma essi vanno gestiti e controllati, perché solo così è possibile evitare che alla lunga interessi di parte, per non dire illeciti, portino ad una complessiva elusione o addirittura alla massiccia violazione delle norme.

Vorrei a questo punto segnalare un primo elemento di dissenso rispetto al testo varato in Commissione. Non trovo giustificata la sottrazione dell'osservatorio e del servizio ispettivo al Ministero dei lavori pubblici; e per più ragioni. Anzitutto perché ciò comporta un estremo appesantimento della struttura dell'Autorità, in raffronto ad istituzioni simili, fino a farne un organismo di tipo prettamente ministeriale. In secondo luogo, perché l'amministrazione deve poter disporre di una pluralità di strumenti di intervento e in particolare — come è previsto nel testo governativo — anche dei servizi ispettivi delle altre amministrazioni dello Stato. Infine, perché non vi è ragione di disperdere quel patrimonio di professionalità e di esperienza accumulato nel Ministero dei lavori pubblici che al contrario va valorizzato, in vista di una trasformazione del ministero stesso in una struttura essenzialmente di indirizzo e di controllo piuttosto che di gestione di appalti; e ciò in una visione moderna delle amministrazioni statali.

Sempre nell'ambito dei profili organizzatori, mi preme richiamare l'attenzione dell'Assemblea sulla previsione di una struttura unificata della gestione delle procedure di gara. Una precisa richiesta in tal senso è stata avanzata in seno alla Commissione antimafia ed è assolutamente da condividere, perché la presenza di oltre 9 mila stazioni appaltanti nel nostro paese rende impossibile una corretta gestione e finisce con il costituire causa ed alibi di una sostanziale mancanza di procedure concorsuali. Sarebbe anzi opportuno includere con maggiore determinazione. In tal senso va un emendamento che il Governo intende presentare.

L'altro versante dell'organizzazione riguarda il mercato.

Non è necessario ricordare all'Assemblea che questa illegalità, diffusa al punto di diventare sistema, si caratterizza e si riassume in una sostanziale mancanza di concorrenzialità: ripristinare una reale e paritaria possibilità di partecipazione agli appalti pubblici nei confronti di tutte le imprese di costruzione è insieme un'esigenza non più rinviabile e una condizione indispensabile di trasparenza e di correttezza.

In quest'ottica, uno dei momenti centrali del testo governativo è stata la soppressione dell'albo nazionale dei costruttori, con effetto immediato per le gare sopra i 5 milioni di ECU e dal 1° gennaio 1995 per le altre gare.

Il testo che viene sottoposto al vostro esame indubbiamente si incammina su questa strada, ma più nella forma che nella sostanza. Esso infatti intende subordinare la soppressione dell'albo al varo di un sistema di controllo di qualità delle imprese che ha tempi ben più lunghi di quelli preventivati dal testo del Governo, poiché per costituire un numero di istituti adeguato a controllare le oltre sessantamila imprese di costruzione che operano sul nostro mercato sono necessari dai cinque ai dieci anni almeno. I tempi dell'economia imposti dalla logica europeistica sono infinitamente più brevi. Già oggi non vi è ragione alcuna che possa giustificare una discriminazione tra le imprese straniere, che possono liberamente partecipare alle gare, e quelle italiane, strette dal vincolo corporativo dell'iscrizione all'albo dei costruttori.

È in quest'ottica che si spiegano le proposte avanzate al riguardo dal Governo che, al contrario, fanno perno sui bandi-tipo. Con la loro introduzione si è avuta un'innovazione che, apparentemente marginale, è in realtà di straordinaria importanza perché non solo ha impedito il protrarsi dello sconcio dei bandi «su misura», ma ha anche fissato criteri obiettivi e vincolanti per la qualificazione delle imprese.

Ebbene, se si integrano i relativi parametri, è possibile mettere in piedi un sistema di selezione rigoroso e non discrezionale (del resto già in uso in altri paesi europei) che rende inutile l'albo, come ha avuto modo di

affermare — in una nota ufficiale — l'Autorità per la concorrenza. Se a questo sistema si aggiungono il complesso delle garanzie per le fidejussioni poste a carico delle imprese partecipanti alle gare ed affidatarie dei lavori, non può non concludersi, a mio avviso, per la convenienza ed anzi la necessità del superamento di un sistema che sembra talvolta trovare nella cooptazione discrezionale e corporativistica la sua unica ragion d'essere.

Quanto ai profili procedurali, ritengo di poter affermare senza tema di smentita che la disciplina dettata dal disegno di legge del Governo e sostanzialmente recepita nel testo della Commissione è ispirata a principi di assoluto rigore e di grande chiarezza e linearità. Alla sua base vi è la ferma convinzione che solo da un'esatta progettazione esecutiva possa scaturire una gara corretta e che progettazione ed esecuzione debbano essere affidate a soggetti diversi ed anzi posti in dialettica contrapposizione.

Da qui la cura con cui viene disciplinata la fase tipicamente amministrativa della programmazione e della progettazione, che va sottratta all'estemporaneità di scelte non meditate e tecnicamente approssimative. Che poi la progettazione, in particolare, possa essere affidata all'esterno è la necessaria conseguenza di un sistema che vede, da una parte, una pubblica amministrazione da tempo incapace di far fronte alle sue esigenze progettuali e, dall'altra, un mercato evoluto e maturo che è in grado di fornire, se adeguatamente controllato, tutte le esperienze e le professionalità richieste.

Quanto alle procedure di aggiudicazione, è presto detto: l'unica forma ammessa in via generale è la gara pubblica al massimo ribasso con offerta prezzi, cioè quella che si fonda sui criteri più trasparenti ed obiettivi. L'affidamento ad uno stesso soggetto della progettazione e dell'esecuzione è limitato al solo caso dell'appalto-concorso, cui si può ricorrere quando vi siano le necessarie condizioni e solo previo parere vincolante dell'autorità, garanzia unica contro rischi di elusioni e di abusi.

Rimane aperto il problema dei casi in cui ammettere la trattativa privata. La soluzione governativa — che intendiamo riproporre

con apposito emendamento — mira ad uniformare le fattispecie al di sopra ed al di sotto della soglia comunitaria, e cioè, in sostanza, ad ammettere la trattativa solo nei casi tassativi e limitati previsti dalle direttive comunitarie.

In passato non sono mancati gli abusi anche nell'ambito degli appalti ricadenti nella direttiva comunitaria, e non perché le norme fossero elastiche o lassiste, ma perché è venuto totalmente meno ogni controllo, politico prima, amministrativo e giudiziario dopo.

Tutto ciò non è più possibile, non solo perché la pubblica opinione non lo accetterebbe, ma anche e soprattutto per l'istituzione di quell'Autorità che su tali procedure finirà inevitabilmente per concentrare la propria attenzione.

Quanto alla soluzione proposta dalla Commissione, che esclude la trattativa privata al di sopra della soglia comunitaria, essa è — permettetemi di dirlo — velleitaria, poiché pone limiti incompatibili, sia pure in alcuni limitati casi, con la cura dell'interesse pubblico. Si renderà dunque inevitabile in un futuro immediato una correzione di rotta che potrebbe per altro manifestarsi, come spesso è accaduto, eccessiva in senso opposto.

Onorevoli deputati, la complessità del provvedimento, che costituisce una vera rivoluzione copernicana della materia dei lavori pubblici, richiederebbe ben maggiori approfondimenti, che saranno certo svolti nella sede e al momento opportuno.

Giunto alla chiusura del mio intervento, mi preme sottolineare che la riforma costituisce un momento determinante, sì, ma non esclusivo di un modo di amministrare (del quale del resto si intravedono già i primi concreti segnali proprio in quel Ministero dei lavori pubblici che è, a torto o a ragione, nell'occhio del ciclone) che deve essere il frutto di una cultura diversa da quella che ha condotto il nostro paese ad una situazione di vero e proprio *gap* infrastrutturale rispetto agli altri paesi industrializzati con i quali dobbiamo confrontarci.

Le vistose e gravi carenze, che rendono invivibili le nostre città, difficili i trasferimenti e le comunicazioni e che si traducono

in disagi per i cittadini e in gravi diseconomie per le imprese, non sono i risultati di una insufficienza dei finanziamenti (il 4 per cento del nostro prodotto interno lordo è stato destinato negli ultimi anni alle infrastrutture), ma piuttosto di una costante e massiccia distorsione della programmazione delle opere pubbliche, la cui scelta non è stata improntata alla cura dell'interesse pubblico, bensì asservita ad interessi particolari. È il frutto, altresì, di una gigantesca inefficienza, che ha aumentato a dismisura i costi grazie a procedure abnormi e ad un'assoluta mancanza di controlli.

Tutto ciò in futuro non dovrà più avvenire. Questa proposta di legge rappresenta il primo indispensabile passo in questa direzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Ronchi. Ne ha facoltà.

PIO RAPAGNÀ. Presidente, ha provveduto ad avvertire i gruppi?

Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, lei parla quando il Presidente le dà la parola. Ho già dato la parola all'onorevole Ronchi.

PIO RAPAGNÀ. Io ho chiesto di parlare, lei non ha visto. I capigruppo vogliono venire almeno ad ascoltare il dibattito? Altrimenti che decidono, stasera? Io non ho capito.

PRESIDENTE. Parli pure, onorevole Ronchi.

EDOARDO RONCHI. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, come è stato rilevato sia dal relatore sia dal ministro dei lavori pubblici, stiamo discutendo di una questione di importanza cruciale, che in qualche modo centra la principale emergenza che interessa oggi il nostro paese.

Mi riferisco alla questione morale che, non a caso — spesso l'abbiamo detto, noi verdi —, si intreccia con l'emergenza ambientale e con quella del dissesto della finanza pubblica.

Per ragioni di tempo avvanzerò osservazioni sintetiche (dovranno intervenire anche

altri colleghi del mio gruppo nel tempo assegnatoci), tralasciando la parte analitica, del resto evidenziata più volte in quest'aula.

Mi limito a dire che si è creato un meccanismo di sviluppo distorto che ha aggredito il territorio, ha portato alla dispersione di ingenti risorse pubbliche ed ha generato un sistema di corruzione generalizzata e di finanziamenti illeciti e illegali. Intervenendo su questa materia la Camera — ha ragione il collega Rapagnà, il dibattito meriterebbe una maggiore attenzione — dovrebbe adottare provvedimenti realmente efficaci.

Rispetto al testo di legge al nostro esame, svolgerò sostanzialmente quattro osservazioni che — ripeto — non esauriranno le riflessioni che il gruppo dei verdi intende esporre; infatti, altri colleghi prenderanno la parola nel dibattito.

La prima questione, correttamente posta dalla proposta di legge n. 1904 a prima firma Pratesi, concerne l'esistenza stessa del Ministero dei lavori pubblici. Ci chiediamo se non vi sia un errore nel concentrare il governo dei lavori pubblici in un solo ministero, se ciò, di per sé, non generi una concentrazione di poteri e di interessi che predispone alla cattiva utilizzazione delle risorse ed alle soluzioni che abbiamo sperimentato in particolare, ma non solo, nella gestione Prandini. Certo, il ministro dei lavori pubblici Prandini — come si evidenzia dalle inchieste in corso e dalla mole di documentazione raccolta — ha giocato un ruolo peculiare nell'exasperazione del sistema. Tuttavia, ormai a ragion veduta, possiamo dire che la natura stessa del Ministero dei lavori pubblici contrasta con la possibilità di una gestione efficace, efficiente, rigorosa e pulita delle opere pubbliche. Meglio sarebbe decentrare queste ultime ai vari ministeri competenti per materia e rivedere la struttura dell'ANAS, come proposto nella prima parte del progetto di legge che ho ricordato. Purtroppo, di tutto ciò vi è solo una lieve traccia nel riordino dell'attività dei lavori pubblici; in particolare, la richiesta di soppressione del Ministero dei lavori pubblici formulata dai verdi non è stata recepita.

Seconda osservazione: nella proposta di legge in discussione vi è un evidente tentativo di rendere più rigorosi i controlli e, per

certi versi, qualche passo in avanti viene compiuto. Nei fenomeni di corruzione e di spreco di denaro pubblico, ripetutamente denunciati in tutta Italia, è ravvisabile il meccanismo dell'appalto scorretto e della trattativa privata (e sono aspetti rilevanti, forse predominanti); tuttavia, spesso accade che la natura stessa del programma o dell'opera non risponda al pubblico interesse. Occorre, quindi, rafforzare i controlli sulla natura dell'opera, evitando che siano episodici e secondari: una previsione in tal senso può essere introdotta sia nell'articolo 1 sia in altri punti dell'articolato del testo. È possibile, infatti, che un'opera rappresenti di per sé un elemento di spreco di denaro pubblico a fronte di altre opportunità o tipi di progetto che si possono realizzare e che lì risieda appunto la corruzione: nell'opera eseguita *ad hoc* per dar luogo all'appalto, indipendentemente dalla sua reale utilità ed efficacia nonché da una valutazione globale dei costi e dei benefici. Tale aspetto — lo ripeto — è molto debole nel provvedimento in discussione, mentre andrebbe rafforzato.

Una terza riflessione concerne i controlli e, in particolare, un aspetto relevantissimo dei medesimi, cioè la partecipazione popolare. Tale elemento è stato introdotto, seppur parzialmente, nel nostro ordinamento con la procedura di valutazione di impatto ambientale. In ogni sistema democratico è bene che, quando non vi siano ragioni estreme di preclusione della partecipazione popolare, questa sia sempre consentita e stimolata.

Nel caso in esame vi è una ragione importantissima: vi sarà capitato di discutere con i cittadini di un'opera pubblica che essi sanno benissimo che non è servita a nulla, che è stata fonte di spreco di denaro pubblico e che avrebbe potuto essere realizzata in modo diverso. Ebbene, se parlate con i cittadini della zona in cui sono state compiute determinate opere pubbliche, solitamente essi denunciano tali situazioni molto prima di quanto non facciano i magistrati, i tecnici, i periti e via dicendo.

E allora, perché quest'informazione diffusa non viene attivata e valorizzata per rendere più efficace ed efficiente l'azione dell'amministrazione pubblica? Perché non

introdurre una forma di controllo da parte dei cittadini, con procedure simili a quelle relative alla valutazione di impatto ambientale, sia per quanto riguarda la programmazione sia per quanto riguarda i singoli progetti?

Occorrerebbe, pertanto, stabilire l'obbligo della pubblicità dei progetti e dei programmi nonché prevedere una breve fase di raccolta dei pareri da parte dei responsabili degli stessi, in modo che i cittadini ed anche le associazioni che rappresentano interessi diffusi possano essere parte attiva nella definizione di scelte più efficaci ed efficienti.

Questa previsione potrebbe costituire uno sblocco rispetto alla burocrazia ed introdurre elementi di conoscenza e di trasparenza diffusa sul territorio, tali da portare grandi benefici sul piano — appunto — dell'efficacia e dell'efficienza delle scelte pubbliche. Questo aspetto — lo sottolineo — è carente nel testo al nostro esame che, per certi versi, rivendica il principio della pubblicità; io chiedo dunque che tale principio sia applicato con maggiore coerenza e con maggiore forza.

Un altro punto dolente riguarda le sanzioni. Il comma 2 dell'articolo 9 del provvedimento stabilisce che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo regolamento, «è abrogata la legge 10 febbraio 1962, n. 57», e quindi sono abrogate le norme che regolano l'albo dei costruttori; la lettera *d*) del comma 7 dello stesso articolo 9 stabilisce le modalità di esclusione dalle procedure di affidamento di lavori pubblici quando «il titolare dell'impresa, il legale rappresentante della società o il direttore tecnico abbiano subito condanna anche non definitiva o siano stati rinviati a giudizio».

È invece un aspetto importante — sul quale è intervenuta anche la Corte costituzionale — il fatto che grosse imprese private, in seguito alle inchieste aperte dalla magistratura, abbiano subito provvedimenti di sospensione dall'albo dei costruttori e, come effetto di tale sospensione, non possano partecipare a gare d'appalto fino a che l'istruttoria non sia conclusa con l'assoluzione, o l'assoluzione non sia stabilita con sentenza definitiva.

L'articolo 20 della legge 10 febbraio 1962

n. 57, del quale si propone l'abrogazione, afferma che la sospensione dell'efficacia dell'iscrizione decorre — e si parla di sospensione, non di cancellazione dall'albo — nelle fattispecie in cui siano in corso procedimenti penali relativi ai casi contemplati all'articolo 211 cioè la violazione delle normative, in particolare sugli appalti, o nei casi in cui siano in corso accertamenti per responsabilità concernenti irregolarità nell'esecuzione dei lavori.

Ebbene, essendo pendenti tali sospensioni, il Consiglio di Stato ha già fatto ricorso alla Corte costituzionale, la quale ha inequivocabilmente deliberato con la sentenza n. 563 del 12 dicembre 1989. La contestazione avanzata dalle imprese dei costruttori era la seguente: la presunzione di innocenza del cittadino non può comportare un danno (che si determina con la sospensione dell'iscrizione all'albo) prima dell'emanazione di una sentenza. Non si possono, quindi, pregiudicare interessi prima che intervenga un pronunciamento da parte della magistratura. Veniva poi sostenuta anche un'altra tesi, secondo la quale la responsabilità del singolo amministratore di una società non può pregiudicare l'interesse della società nel suo complesso.

La Corte costituzionale ha respinto l'eccezione richiamata ribadendo che «il principio della presunzione di non colpevolezza dell'imputato pertanto non viene in causa nei provvedimenti cautelari, se non per la prudenza con cui questi devono essere adottati e per la rigorosa osservanza delle condizioni tassative previste dalla legge. L'ordinamento giuridico processuale ne offre riprova ogni qualvolta venga cautelatamente limitata o ristretta perfino la libertà personale del cittadino».

PRESIDENTE. Onorevole Ronchi, devo avvertirla che da questo momento lei sta consumando il tempo a disposizione dei colleghi del suo gruppo. Se ha raggiunto intese diverse, naturalmente può procedere.

EDOARDO RONCHI. No, le intese sono quelle che le sono state comunicate; e dunque concludo subito, Presidente.

La Corte costituzionale prosegue: «Il vero

è che alla base della cautela posta in essere dall'ente pubblico vi è un preminente interesse della generalità, fonte di comportamenti del singolo suscettibili di essere temporaneamente assunti come pericolosi per quell'interesse». Non può quindi essere accolta una formulazione che riduce le sanzioni nei confronti delle imprese; credo, anzi, che sia necessario un sistema sanzionatorio ancora più rigido. Nel caso di avvio del procedimento penale la sospensione può essere comminata come sanzione; deve esserlo nell'ipotesi di rinvio a giudizio e — evidentemente — in presenza di una condanna definitiva è necessaria la cancellazione dall'albo. Non è ammissibile un regime diverso in un momento in cui occorrono sanzioni più forti e stringenti; non possono essere attenuate le sanzioni nei confronti delle imprese che violano norme e leggi così delicate, che incidono profondamente sui meccanismi della spesa pubblica, sulle scelte relative allo sviluppo ed alla trasparenza nel nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo dei verdi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tripodi. Ne ha facoltà.

GIROLAMO TRIPODI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, questo dibattito si svolge nel momento più drammatico della storia della democrazia italiana. La drammaticità è determinata dagli effetti devastanti che il sistema di Tangentopoli e affaristico-mafioso ha provocato all'interno ed ai vertici dei partiti, nonché a livello istituzionale.

Gli appalti delle opere pubbliche sono stati la causa principale dello sconvolgimento morale, politico, culturale ed economico in cui oggi è coinvolto il nostro paese. Con gli appalti si è realizzato un sistema di corruzione e di inquinamento su tutto il territorio nazionale, da Milano a Reggio Calabria, da Venezia a Palermo e a Napoli. Attraverso la cultura capitalistica fondata sull'egoismo e sull'arricchimento ad ogni costo è stato realizzato un patto scellerato tra classe imprenditoriale e potere politico dominante, che ha consentito la spartizione di fiumi di denaro pubblico. Della realizzazione di questo ver-

gognoso sistema di violazione di ogni principio di rigore morale e del pur minimo rispetto della gente sono stati ideatori e protagonisti i più potenti gruppi economici e finanziari, tra i quali primeggia il gruppo FIAT, e i partiti che si sono accordati sono proprio quelli che hanno avuto la responsabilità della direzione politica della nazione.

Principali responsabili del sistema che ho richiamato sono stati i partiti che hanno gestito il potere in questi anni di democrazia attraverso le forme più deplorable di clientelismo, di rapporti affaristici, di voti di scambio, di collusioni con le organizzazioni mafiose e con i poteri occulti. Ciò è dimostrato dalle numerose indagini giudiziarie che coinvolgono ministri, ex Presidenti del Consiglio, segretari di partito. Per gestire, appunto, questo sistema illegale, su tutto il territorio nazionale si è realizzata una diffusa e terrificante rete di comitati d'affari, con forti saldature tra periferia e centro; comitati d'affari composti, al centro e al nord, da politici ed imprese, mentre al sud la composizione avviene a tre, in quanto è presente organicamente la malavita organizzata in un rapporto stretto di collegamento tra politica, affari e mafia. Sovente, nel Mezzogiorno, nella gestione degli appalti i comitati d'affari si sono trasformati in vere cupole politico-mafiose che controllano ogni flusso finanziario destinato agli appalti pubblici ed alle forniture. Emblematico è quello che avviene a Reggio Calabria, cioè l'indagine della procura in corso, che chiama in causa anche l'ex ministro democristiano onorevole Misa nell'attività della cupola.

È ovvio che è Roma il capolinea delle operazioni che hanno consentito di costituire questo sistema degli appalti e della gestione forsennata dei finanziamenti pubblici. A Roma sono state fatte le leggi speciali per il terremoto in Irpinia, per i campionati mondiali di calcio del 1990 e per le Colombiadi. A Roma vengono preparati i programmi e gli appalti delle grandi opere stradali, signor ministro, dell'ANAS. A Roma venivano decisi i programmi degli enti a partecipazione statale ENI, IRI, EFIM. A Roma venivano compiute le scelte per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, quelle per il settore ferroviario e per gli altri settori importanti.

A Roma si è proceduto ad appalti dell'ENEL per costruire centrali termoelettriche ed anche opere riguardanti il famoso piano energetico, nonché il cosiddetto programma di desolfurazione, le forniture delle caldaie e delle turbine per le megacentrali termoelettriche di Montalto di Castro, di Brindisi, di Gioia Tauro, per le quali le imprese fornitrici hanno versato molte decine di miliardi di tangenti a molti consiglieri di amministrazione dell'ex ente elettrico, oggi società per azioni, arrestati nel quadro dell'indagine «Mani pulite» di Milano.

A Roma, insomma, esistono i supercomitati d'affari, che hanno costituito e contribuito alla realizzazione del terrificante sistema delle tangenti e dell'intreccio tra mafia e politica. L'ha denunciato proprio recentemente un rapporto del ROS dei carabinieri, che ha confermato clamorosamente la sconcertante vicenda venuta alla luce in questi giorni a Napoli, che vede esponenti di spicco — come lo stesso onorevole Gava, ex ministro dell'interno — collusi con la camorra proprio nel campo degli appalti e subappalti delle opere pubbliche.

La diffusa cultura del malaffare, nascosta dietro la sbandierata modernità di alcuni nostri governanti, oggi indagati, e del sistema illegale politico-affaristico e politico-affaristico-mafioso ha portato, secondo alcune stime, ad oltre 150 mila miliardi di lire il denaro sottratto allo Stato e al popolo italiano negli ultimi dieci anni. È una cifra sbalorditiva, ripartita, secondo certi dati, in 100 mila miliardi alle imprese, come maggiore profitto, ed in 50 mila ai partiti di Governo attraverso la distribuzione ai tesoriери, ai segretari politici, a parlamentari, ad esponenti politici periferici, a sindaci, presidenti ed assessori regionali, ad amministratori e dirigenti di aziende, a tecnici e burocrati ad ogni livello. Si tratta di una somma colossale, pari al deficit del bilancio dello Stato dell'attuale esercizio finanziario.

Ognuno si dovrebbe oggi domandare (non basta, onorevole relatore, fare relazioni che non affrontano tali problemi) quali sarebbero stati i benefici per i lavoratori italiani, per le categorie meno abbienti, se questa imponente truffa non si fosse verificata. Probabilmente vi sarebbero state meno tasse e meno

iniqui ticket sanitari; sarebbe stato forse possibile stanziare investimenti per dare lavoro ai disoccupati e per provvedere alla costruzione di case per gli sfrattati; e forse la busta paga sarebbe stata meno leggera di quella che i lavoratori hanno ricevuto con il Governo Amato. Ma soprattutto, se questa enorme massa di pubblico danaro fosse rimasta allo Stato, forse vi sarebbe stato molto meno inquinamento mafioso nelle istituzioni, un maggiore rispetto della comunità nazionale e certamente meno pericoli per la democrazia, oggi così largamente e pesantemente minacciata.

Determinante per giungere all'imposizione generalizzata del sistema di corruzione, di ruberie, di truffa, di intreccio fra criminalità organizzata e politica nel settore degli investimenti e delle opere pubbliche è stata la legislazione in materia di appalti, che negli ultimi anni è stata impastata e rimpastata per adeguarla su misura alle logiche degenerative affaristiche e mafiose.

Diversi sono i punti salienti e determinanti della normativa sugli appalti, signor ministro. Pensiamo innanzitutto all'affidamento degli appalti attraverso le modalità della trattativa privata diretta e della procedura della concessione, o ancora alla realizzazione delle perizie suppletive di variante che, sommate alle varianti precedenti, hanno aumentato di 10, 20, 30 volte il prezzo iniziale in base d'asta. A tale proposito voglio citare come esempio un appalto del costo di 3 miliardi, oggi giunto a 70; e pare che ancora l'opera non sia stata completata! La revisione dei prezzi è divenuta una miniera inesauribile, tanto che per alcune grandi opere appena completate o ancora incomplete l'importo previsionale ha raggiunto una cifra pari a tre, quattro volte il costo base degli stati di avanzamento.

L'altra modalità che finora ha fatto sì che gli appalti fossero gestiti in questo modo, certamente non trasparente, è quella della gara d'appalto, meccanismo che purtroppo viene nuovamente riprodotto e resuscitato. Non va poi dimenticata la discrezionalità della scelta delle imprese da parte del soggetto appaltante, che naturalmente permetteva la corruzione e l'inquinamento.

Infine vi è il problema del subappalto, che

ha costituito il principale veicolo di penetrazione nei lavori pubblici e nel controllo dei grandi flussi finanziari pubblici da parte delle organizzazioni mafiose e criminali. Attraverso gli appalti e principalmente attraverso i subappalti la delinquenza organizzata è infatti riuscita a diventare molto forte e ad estendere la sua presenza nelle istituzioni non solo nelle regioni già ad alto rischio, ma anche in altre. E infatti proprio ieri un pericoloso mafioso è stato catturato in Toscana.

Un altro strumento che ha favorito il sistema degenerativo è quello delle progettazioni, che si svolgeva attraverso diverse fasi, consentendo così enormi sprechi di danaro e la diffusione del sistema delle mazzette a favore degli amministratori corrotti.

La trattativa privata in forma diretta e la concessione hanno consentito al soggetto appaltante di concordare con le imprese di comodo la saldatura perversa tra potere politico e imprenditoria e tra potere politico, imprenditoria e organizzazione criminale, direttamente o attraverso prestanomi, per la spartizione tra i tre soggetti partecipanti delle percentuali di gonfiamento del costo reale iniziale dell'opera.

Dall'indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato...

PRESIDENTE. Onorevole Tripodi, mi scusi se la interrompo. Devo far presente anche a lei che, a partire da questo momento, utilizza tempo a disposizione dei colleghi del suo gruppo.

GIROLAMO TRIPODI. Come dicevo, dall'indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato è emerso un quadro sconcertante in ordine al comportamento delle amministrazioni pubbliche e delle aziende a partecipazione statale circa le modalità di affidamento degli appalti.

È apparso con chiarezza che le amministrazioni dello Stato hanno sempre violato le leggi sugli appalti, segnatamente quella che prevedeva la gara pubblica e l'aggiudicazione mediante licitazione privata; in molti casi gli appalti pubblici sono stati truccati.

Comunque, le grandi aziende ed i grandi enti pubblici in questi anni hanno scelto prevalentemente il sistema della trattativa privata — questo aspetto non è emerso dalla relazione svolta — perciò è naturale che oggi quasi tutte le amministrazioni pubbliche ed i centri di spesa siano incriminati.

L'indagine conoscitiva ha accertato che l'ANAS ha appaltato negli ultimi anni ben il 63 per cento delle opere con il sistema della trattativa privata. Questa azienda è presieduta direttamente dal ministro dei lavori pubblici: non è dunque un caso che sia stata chiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex ministro Prandini (proprio un ministro calpesta le leggi della Repubblica!).

Le ferrovie in concessione — ad esempio quelle di Milano-nord — hanno appaltato l'81 per cento delle opere con tale sistema (ecco le tangenti)! Ed anche il 79 per cento dei lavori programmati ed appaltati direttamente dal ministro dei lavori pubblici è stato appaltato con il sistema della trattativa privata. Con lo stesso sistema è stato appaltato il 64 per cento delle opere della società autostrade e l'86 per cento di quelle dell'ente ferrovie dello Stato.

La SIP, che dispone di un proprio albo di imprese — taluna di stampo mafioso, come quella di cui recentemente sono stati arrestati i titolari in un centro vicino Roma —, ha un programma di investimenti per 40 mila miliardi: tutte queste opere vengono realizzate a trattativa privata.

L'ENEL ha avuto, con procedure regolamentari interne assurde e discutibili, programmi di investimenti per 80 mila miliardi. È emblematico l'appalto per la costruzione della megacentrale a carbone di Gioia Tauro, per l'aggiudicazione del quale sono state calpestate molte leggi e sono state compiute irregolarità che hanno permesso e favorito la penetrazione mafiosa. È stato necessario l'intervento della magistratura di Palmi e della Commissione antimafia per annullare i contratti di appalto stipulati.

Anche in queste settimane l'avvocato dell'ENEL, ministro Guarino, ha tentato la soluzione di un decreto che autorizza quella società a realizzare un impianto in deroga a tutte le leggi vigenti, sfidando in tal modo

ogni principio di legalità e tutte le norme di trasparenza.

Altre amministrazioni statali ed altri enti pubblici hanno appaltato il 61 per cento delle opere a trattativa privata per un importo totale di 43 mila miliardi.

Alle citate amministrazioni vanno aggiunte quelle che hanno divorato oltre 50 mila miliardi per ricostruire le zone dell'Irpinia colpite dal terremoto. In considerazione delle modalità di concessione degli appalti, si può dire che è stata realizzata la più grande operazione politico-affaristica-camorristica: a dodici anni dal disastro decine di migliaia di famiglie sono ancora senza tetto, costrette ad abitare in baracche, in *containers*, comunque in condizioni estremamente precarie.

Vi è dunque l'esigenza di agire per smantellare tutti i meccanismi che hanno favorito l'instaurazione del sistema di Tangentopoli e le grandi truffe allo Stato ed alle masse popolari italiane.

Purtroppo, nonostante la condanna popolare al sistema politico affaristico ed anche mafioso, sono in atto palesi tentativi da parte del Governo, dei partiti politici della maggioranza e di esponenti del mondo imprenditoriale messi sotto accusa, di conservare in modo camuffato alcune di quelle norme che stanno alla base della corruzione e dell'inquinamento delle istituzioni.

Infatti, dopo il tentativo del ministro di far passare il suo disegno di legge-quadro, la maggioranza della Commissione ha approvato il testo al nostro esame, per il quale si è chiesta la sede redigente, cioè una forma di esame per molti aspetti occulta. Tra l'altro non dobbiamo dimenticare che nella passata legislatura soltanto una legge molto meno importante è stata approvata con queste modalità regolamentari.

Il testo al nostro esame, però, pur accogliendo alcune delle modifiche proposte, non risponde alle esigenze reali avvertite dai cittadini, come quella di varare una legislazione che rompa radicalmente con il passato e che introduca norme che garantiscano trasparenza e rigore nella gestione degli appalti, nonché nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche.

Ebbene, il testo al nostro esame non solo

è estremamente farraginoso, ma assegna anche poteri rilevanti al ministro dei lavori pubblici, anche se quel ministero non dovrebbe avere lunga vita. Eppure spetta al ministro in questione emanare regolamenti su materie delicate che potrebbero venire stravolte dai regolamenti stessi.

Ma la cosa più grave è che il testo approvato dalla maggioranza della Commissione conserva norme che possono consentire la prosecuzione del sistema affaristico e mafioso condannato da più parti. Mi riferisco alle norme inerenti alla trattativa privata generalizzata fino a cento milioni o fino a cinque milioni di ECU, circa dieci miliardi, in caso di calamità. Si continua a prevedere inoltre l'appalto-concorso, mentre l'iscrizione all'albo delle imprese viene sostituita da una specie di autocertificazione da parte dell'impresa che di fatto favorirebbe soltanto i grandi gruppi finanziari ai danni della piccola e media entità imprenditoriale. Rimane la possibilità di introdurre una variante nelle spese pari almeno al venti per cento dell'incremento della spesa iniziale; il che vuol dire che nel caso di una spesa di dieci miliardi, questa può essere aumentata e portata anche a dodici.

Rimane anche la possibilità di effettuare la revisione dei prezzi, pur se sotto altra forma. La progettazione a sua volta si articola in tre fasi: preliminare, definitiva ed esecutiva. Soprattutto rimane la possibilità di ricorrere al subappalto generalizzato, consentendo alla mafia di continuare a gestire i cantieri situati nelle zone ad alta presenza mafiosa in forma diretta e con i prestanomi; e in una situazione di tal genere non è tollerabile farsi scudo della direttiva comunitaria. Infine, in questa rapida disamina, non si può tacere il fatto che dal complesso di norme al nostro esame non risulta che l'impresa che abbia commesso reati di corruzione subirebbe particolari conseguenze.

Ecco perché noi comunisti ci opponiamo con forza, signor Presidente, signor ministro, alla proposta di esaminare tale progetto di legge in sede redigente, alla quale, come ho già avuto modo di dire, si è ricorso una sola volta nella passata legislatura. Per la legge sulla riforma degli appalti occorre, invece, la massima trasparenza perché essa

merita di essere approvata dall'Assemblea, da tutti i deputati e non nel segreto della Commissione lavori pubblici. Ognuno deve avere la possibilità di pronunciarsi apertamente, alla luce del sole su questi aspetti così decisivi, dimostrando se convenga sul fatto di abolire tutte queste norme sospette che possono dare continuità al vecchio sistema illegale degli appalti. Ognuno deve dimostrare con i fatti se intende voltare pagina.

Non potete affermare di volere la trasparenza e poi negarla proprio nel momento in cui si forma una legge. Dico pertanto fin d'ora che noi non avalleremo certo il ricorso ad alcuno di questi trucchi.

È qui, in quest'aula, che dovete dimostrare agli italiani se volete un cambiamento reale dei vecchi e decrepiti sistemi d'appalto; è qui che dovete dimostrare se volete davvero contribuire a smantellare il sistema politico affaristico-mafioso o se, invece, avete soltanto la volontà di introdurre qualche ritocco alla legislazione esistente.

Noi comunisti ci batteremo affinché si arrivi ad una riforma vera, trasparente e radicale (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista e del deputato Rapagnà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ferrarini. Ne ha facoltà.

GIULIO FERRARINI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, voglio esprimere la soddisfazione del gruppo socialista e mia personale per l'avvio del dibattito in aula su un provvedimento di fondamentale importanza, intorno al quale abbiamo lavorato intensamente nei primi mesi di questa legislatura, ma anche nella legislatura precedente.

Una nuova normativa sugli appalti e sulle opere pubbliche appare necessaria e indilazionabile per almeno quattro motivi. Il primo, che forse è quello più eclatante, è la necessità di dare una risposta alla questione morale. Le terribili deviazioni che abbiamo registrato in questi mesi sono state rese possibili certamente dalle connaturate tendenze di carattere personale di singoli individui, ma anche, a mio parere, dalle norme

contraddittorie e farraginose che regolano la materia.

Al riguardo, voglio richiamare le parole di un vecchio socialista dei tempi andati, Masarelli di Bologna, riformista e fondatore di cooperative, che esortava i suoi compagni ed amici a mettere a capo delle cooperative i compagni più onesti ed a controllarli come se fossero i più disonesti. Ritengo cioè che sia indispensabile unire la probità personale con regole e controlli ferrei.

Il secondo elemento che vorrei richiamare è la necessità di dare una risposta alla crisi economica sempre più drammatica, nel settore delle costruzioni in particolare, ma anche nel paese nel suo complesso. Vi è il pericolo di un blocco dell'attività produttiva ed una disoccupazione crescente a causa della chiusura di numerose aziende; sono pertanto indispensabili norme chiare e certe per dare sicurezza sia agli amministratori sia agli imprenditori che vogliono operare correttamente.

In terzo luogo, bisogna dare corso al processo di modernizzazione di cui il nostro paese ha bisogno. Come viene riconosciuto a livello internazionale, l'Italia ha una carenza di dotazioni infrastrutturali rispetto agli altri paesi industrializzati: occorre quindi programmare e realizzare le opere pubbliche necessarie allo sviluppo del paese. La legge al nostro esame, pertanto, è importante poiché affronta anche il problema della programmazione delle opere e delle procedure.

L'ultimo elemento che voglio sottolineare, ultimo non certo per importanza, è che con questo provvedimento si tenta di dare una risposta ai processi di profondo cambiamento in atto nel settore industriale e in particolare in quello delle costruzioni. Le nostre aziende di costruzione, soprattutto le piccole e medie imprese, sono nel vivo di notevoli trasformazioni ed oltre alle difficoltà derivanti dalla questione morale hanno serie difficoltà di bilancio; si pone pertanto l'esigenza di un salto di qualità non solo da parte della pubblica amministrazione, ma anche da parte degli operatori privati.

In proposito, vorrei ricordare l'affermarsi della tendenza verso nuovi accordi e nuove forme di collaborazione tra pubblico e pri-

vato che può aprire spazi di grande interesse.

Anche da questo punto di vista abbiamo l'assoluta necessità di prevedere norme di certezza e di garanzia, avendo come obiettivi quelli della trasparenza, dell'efficienza e della funzionalità. La situazione attuale, com'è stato ricordato, è confusa e contraddittoria. La legge-base per i lavori pubblici risale al 1865 ed in questi anni si sono accumulate centinaia di leggi che regolamentano il settore. In particolare, sono state emanate una serie di direttive europee che non sempre sono state recepite per tempo e nel modo adeguato; abbiamo le leggi nazionali, nonché una miriade di leggi regionali sovrapposte o intersecate le une con le altre; abbiamo poi tempi lunghissimi di esecuzione e quindi costi incerti e crescenti; abbiamo — dobbiamo ammetterlo amaramente — ampi spazi ed opportunità per deviazioni, dovute all'eccessiva discrezionalità che le norme consentono.

Ebbene, ritengo che il Parlamento abbia lavorato molto attivamente, soprattutto in questa legislatura. Il lavoro svolto dalla Commissione bicamerale e, successivamente, dalle due Commissioni di Camera e Senato è approfondito; i documenti approvati sono importanti ed hanno segnato una pietra miliare nell'opera che stiamo compiendo. La legge che sta prendendo corpo e che il relatore ha illustrato (sono in larga misura favorevole all'impostazione da lui accennata) appare fortemente innovativa e tiene conto sia del disegno di legge governativo sia delle tante proposte di legge di iniziativa parlamentare. Una nuova normativa sulle opere pubbliche si deve ispirare soprattutto a principi estremamente semplici e chiari che, nella sostanza, si ritrovano nel documento del relatore.

Il primo di essi è quello della semplificazione. Proprio perché esistono in questo settore centinaia di leggi, dobbiamo tendere ad un testo unico, cercando di eliminare tutte le norme precedenti che non siano più compatibili con il testo che predisporremo. Troppo spesso il Parlamento legifera aggiungendo nuove leggi alle vecchie, creando così problemi interpretativi e relativi all'indivi-

duazione di quali norme mantengano la propria validità.

Il secondo principio è quello della delegificazione: dovremo cioè predisporre una sorta di legge-quadro che fornisca indirizzi di carattere generale, principi fondamentali inderogabili ai quali tutti debbano attenersi per poi proseguire per mezzo di decreti legislativi o di direttive di carattere amministrativo.

Il terzo principio, che ritengo di importanza fondamentale, è quello relativo alla omogeneizzazione tra la legislazione europea, quella nazionale e quella regionale. In che modo potremo raggiungere tale scopo? Innanzitutto, dovranno essere acquisite interamente le direttive europee. Anche da questo punto di vista, infatti, il nostro paese deve fare un salto di qualità ed allinearsi all'Europa. Per troppo tempo, soprattutto in questo settore, si è faticato ad acquisire le direttive per farle divenire norme di legge, portando come giustificazione il fatto che il settore delle costruzioni italiano è atipico rispetto al resto dell'Europa. Ciò è in parte vero, ma lo è anche il fatto che se non adeguiamo la nostra legislazione a quella europea il nostro settore delle costruzioni continuerà a rimanere atipico; e poiché dobbiamo e vogliamo entrare in Europa, è necessario iniziare con l'acquisire tutte le direttive europee, a cominciare dalle ultime, importantissime, che riguardano i cosiddetti settori esclusi ed i servizi. Per quel che riguarda invece le regioni, credo non si possa consentire ad esse di legiferare al di fuori di quelli che possono essere gli indirizzi, i binari, i confini ben precisi forniti dalla legislazione nazionale. Non possiamo infatti avere, in un settore così delicato, complesso e difficile, norme di carattere regionale diverse l'una dall'altra, le quali creerebbero ulteriore confusione.

Il quarto principio che intendo sottolineare è che una legge di questo tipo, se vuole raggiungere gli obiettivi che si pone, deve eliminare direi quasi completamente e compiutamente la discrezionalità in tutti i passaggi del procedimento e affidarsi nella misura maggiore possibile alla oggettività, perché questa è una garanzia fondamentale.

Il quinto principio — altrettanto impor-

tante e fondamentale — è che noi dobbiamo trasferire i rischi a carico dei progettisti e delle imprese. Fino ad oggi, purtroppo, nella realizzazione delle opere pubbliche i rischi sono stati quasi esclusivamente e totalmente a carico della pubblica amministrazione.

Ebbene, tali principi fondamentali li ritrovo nella relazione svolta dal collega Cerutti, anche se ritengo che in ordine ad alcune questioni sarà forse necessario qualche elemento di approfondimento.

Vorrei sottolineare che la parte centrale del ragionamento svolto con questa legge riguarda l'affidamento dei lavori. Ritengo opportuno precisare che, in ordine a tale questione, mi trovo particolarmente d'accordo sul fatto che bisognerebbe praticamente eliminare la trattativa privata.

Nella mia breve esperienza di sottosegretario di Stato per i lavori pubblici ho avuto, proprio su tale argomento della trattativa privata, scambi di opinioni, anche scritte, con il ministro di allora (*Commenti del deputato Turroni*)... Dicevo che ho avuto scambi di opinioni anche scritte. Sostenevo di non essere d'accordo a che l'istituto della trattativa privata venisse utilizzato in un modo a mio avviso nemmeno confacente con la legge di allora. Ma credo che la nuova legge in materia debba essere ancora più severa e restrittiva della precedente.

La trattativa privata dovrebbe essere eliminata, o semmai essere ammessa, eccezionalmente, solo al di sotto della soglia comunitaria. Se dunque la trattativa privata può essere ammessa in casi eccezionali, straordinari e di fronte a necessità indilazionabili, non credo che questi possano riguardare opere di grandissima dimensione; queste ultime, infatti, non sono mai opere urgentissime, per le quali vi sia la necessità di un affidamento di questo tipo.

Sono d'accordo che si debbano eliminare tutti i meccanismi complessi tipo quello delle «medie-mediate». Sono inoltre favorevole a che si cerchi di eliminare il più possibile quella che viene definita l'offerta economicamente più vantaggiosa. Mi riferisco alla lettera *b*) dell'articolo 29 della legge n. 406 (ex articolo 24, lettera *b*). Anche in questo campo ritengo che l'elemento prezzo

debba essere quello fondamentale e prioritario.

Quindi, per l'affidamento dei lavori sono d'accordo: solo il massimo ribasso, solo l'offerta a prezzi unitari! Mi si obietterà che questo potrebbe essere considerato l'uovo di Colombo e mi si chiederà perché non lo si sia fatto prima. Molto probabilmente proprio perché la legislazione era carente e quando in Italia si affidavano lavori, con la nostra legislazione, al massimo ribasso, constatavamo che vi erano cento *escamotges* e opportunità per tentare di recuperare profitti in corso d'opera. Mi riferisco, ad esempio, alla progettazione, alla revisione prezzi e alle varianti: troppe volte, attraverso le varianti in corso d'opera, le revisioni prezzi ed una progettazione malfatta, si riusciva a recuperare gli sconti eccessivi praticati al momento dell'affidamento dei lavori.

Giustamente, allora, in questa legge viene posto il problema della progettazione come questione centrale e fondamentale e si dispone che i lavori debbano essere affidati solo sulla base di una progettazione realmente esecutiva, quella che oggi viene chiamata «progetto cantierabile». D'accordo dunque sull'eliminazione del meccanismo della revisione prezzi, sulla limitazione drastica delle varianti in corso d'opera e sull'opportunità che, quando queste superino complessivamente il 20 per cento, si proceda ad un nuovo appalto. Quindi cesseranno fatti come quelli denunciati anche in quest'aula, per cui un'opera che all'inizio costava dieci nel momento del suo compimento era costata cento, senza che si sapesse perché.

Concordo con quanto stabilito a proposito delle concessioni, in armonia con le direttive europee: viene praticamente eliminata la cosiddetta concessione di committenza, che in tutti questi anni ha dato origine a molte deviazioni. L'unica concessione consentita è quella di costruzione e gestione.

Condivido anche il riferimento ai tempi brevi, che è fondamentale. Ad essi è connessa la questione della programmazione e quella della conferenza dei servizi. È chiaro che quando un'opera, come accade oggi, viene progettata in un determinato momento e i lavori cominciano tre o quattro anni dopo per concludersi dopo altri tre o quattro

anni, le previsioni iniziali vengono clamorosamente smentite. Poter progettare e realizzare un'opera in tempi brevi ritengo rappresenti quindi una garanzia da tale punto di vista.

Sono d'accordo con altre proposte che sono state avanzate, quali quella relativa all'alta vigilanza, con un responsabile di procedimento, già previsto dalla legge n. 241, nonché quella concernente le garanzie fideiussorie delle imprese. La normativa deve essere il più possibile omogenea, sia al di sopra che al di sotto della soglia comunitaria di 5 milioni di ECU, soglia ormai pari quasi ad 8 miliardi di lire.

I bandi di gara debbono poi sottostare ad un controllo di legittimità, cosa che oggi non avviene. Certo, esiste un bando-tipo (concordo con le osservazioni del ministro al riguardo: a suo tempo mi sono battuto affinché venisse approvata la normativa concernente questo bando), ma bisogna dire che ancora oggi molte amministrazioni adottano bandi diversi ed anomali, dal momento che non esiste un controllo di legittimità ed i bandi possono essere impugnati solo da parte di qualche impresa che voglia aprire una vertenza di fronte ai tribunali amministrativi. Dobbiamo invece inserire la previsione di un controllo di legittimità in base al quale si verifichi la corrispondenza del bando di gara con il bando-tipo e con la normativa generale.

Per quanto riguarda l'osservatorio delle opere pubbliche e dei servizi ispettivi, mi spiace registrare un parere diverso del Governo rispetto a quello espresso dal relatore. Ritengo che, su un piano di trasparenza, si debba cercare di eliminare il più possibile le figure del controllore e del controllato. Bisogna definire con precisione il ruolo che vogliamo assegnare al Ministero dei lavori pubblici: se quest'ultimo rinunciasse a fare gare di appalto, credo potrebbe anche gestire i servizi ispettivi. In caso contrario, i servizi ispettivi e l'osservatorio delle opere pubbliche dovrebbero ricevere l'impostazione di cui parlava il relatore.

Credo che in una legge di questo tipo non debba mancare la previsione sui piani di sicurezza nei cantieri, nei quali si registrano — nel settore dell'edilizia e delle costruzioni

— i più alti tassi di incidenti. La questione della sicurezza nei cantieri rappresenta quindi un aspetto fondamentale della materia.

Dobbiamo anche inserire incentivi per la progettazione da parte della pubblica amministrazione, un discorso centrale. Anche se si riconosce la possibilità di far progettare all'esterno della pubblica amministrazione, da parte di singoli professionisti o mediante società specializzate, dobbiamo tuttavia anche rafforzare la pubblica amministrazione affinché sia in grado di progettare autonomamente almeno una parte dei lavori ed abbia comunque la capacità di controllare i progetti esterni. Se vogliamo raggiungere tale obiettivo, dobbiamo studiare forme di incentivo per far sì che le strutture della pubblica amministrazione possano rispondere a tale necessità.

L'albo nazionale dei costruttori è un altro dei punti dolenti da affrontare, poiché su di esso vi sono valutazioni diverse nella relazione del ministro e in quella del relatore. Durante la prima fase di esame del provvedimento, quando ho svolto il ruolo di relatore, ho avanzato una proposta dettata da motivi di opportunità ho sostenuto l'esigenza e la necessità di stralciare questo punto dal provvedimento. La questione dell'albo nazionale, infatti, è molto complessa e su di essa sono stati espressi pareri diversi. Addentrando nella discussione su questo punto potremmo appesantire l'insieme della disciplina e ritardarne l'approvazione. Ho considerato dunque positiva l'ipotesi di uno stralcio, che ci avrebbe permesso di approvare la riforma dell'albo nazionale in uno specifico provvedimento, da discutere in una fase immediatamente successiva.

In proposito il relatore ha avanzato una proposta, mentre una diversa è stata suggerita dal ministro. Dal punto di vista personale ed anche a nome del mio gruppo devo dire che in linea di principio non sono favorevole alla soppressione dell'albo nazionale dei costruttori: noi siamo piuttosto per una riforma radicale e profonda di questo istituto.

Abbiamo qualche dubbio sul meccanismo dell'autocertificazione e preferiremmo piuttosto una forma di certificazione effettuata direttamente o indirettamente attraverso la

pubblica amministrazione. Il concetto del bando-tipo o quelli ad esso collegati possono costituire un punto di riferimento, ma noi dobbiamo pensare ad una struttura pubblica posta come forma di garanzia.

Sicuramente l'albo deve essere profondamente innovato. Oggi accade che imprese con un alto numero di iscrizioni siano in realtà scatole vuote, mentre imprese con buona o notevole capacità imprenditoriale e professionale non abbiamo un numero adeguato di iscrizioni. In sostanza i tempi di lavoro dell'albo sono sfasati. Ecco perché dobbiamo semplificarlo, renderlo più agevole, modificarne i criteri; si tratta in sostanza di intervenire radicalmente.

Un altro problema molto importante riguarda le stazioni appaltanti. Ricordo che nella prima relazione da me approntata sul provvedimento ho inserito la questione fra i punti fondamentali da rivedere. Non possiamo avere in Italia 12 o 13 mila stazioni appaltanti, perché in un quadro di questo genere il problema dei controlli può soltanto essere aggravato e reso di difficile attuazione. Personalmente sono per una drastica riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Non so se in questo Parlamento vi sia il consenso necessario per arrivare ad una soluzione radicale in tal senso, ma a mio parere occorrerebbe affidare alle amministrazioni provinciali la possibilità di appaltare per tutti gli enti situati nella provincia. In questo modo, con un centinaio di stazioni appaltanti disporremmo di una struttura più specializzata per seguire la progettazione, le procedure ed i lavori riguardanti le opere pubbliche e avremmo maggiori garanzie anche dal punto di vista della trasparenza. La relazione dell'onorevole Cerutti si muove in questa direzione: avanza una proposta che si colloca per così dire a metà strada, sulla quale sono d'accordo. Se però vi fossero le convergenze necessarie, penso potremmo arrivare ad una riforma più radicale.

Un'ultima osservazione sui tempi di approvazione della legge, che sono assolutamente importanti. Proprio in un momento come quello che stiamo attraversando, di grande incertezza e confusione, sarebbe un segnale importante e rassicurante, un segnale di certezza, se il Parlamento riuscisse a

dare in tempi brevi una risposta su un provvedimento tanto atteso, tanto vitale ed importante. Da questo punto di vista non posso che essere d'accordo con la proposta di esame in sede redigente.

Si sarebbero potuti avere dubbi sull'assegnazione alla Commissione in sede legislativa, che forse non avrebbe consentito di dare al dibattito la pubblicità che si sta dando in questo momento. Il punto non è il numero di deputati presenti, quanto il fatto che le sedute dell'Assemblea hanno un riflesso sulla pubblica opinione e sugli organi di informazione ben diverso da quello del lavoro della Commissione.

Sono certamente d'accordo che, al termine della discussione che si sta svolgendo in Assemblea, si ritorni in Commissione e in quella sede si affronti il provvedimento, articolo per articolo, con l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea dei singoli articoli. Il mio augurio è che in tempi brevissimi il provvedimento sia varato (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ramon Mantovani. Ne ha facoltà.

RAMON MANTOVANI. Signor Presidente, colleghe, colleghi, signor ministro, io, forse al contrario di altri, non mi meraviglio affatto che, dopo tutto quello che è successo e che va sotto il nome di Tangentopoli, oggi si concentri un particolare interesse intorno alla proposta di legge che stiamo discutendo.

Tuttavia, per affrontare in modo proficuo la discussione sul merito del provvedimento, è necessario, anzi indispensabile, secondo me, fare alcune considerazioni preliminari. Discutere, infatti, delle normative sulle opere pubbliche senza analizzare concretamente, e non solo da un punto di vista tecnico, i motivi che hanno permesso e determinato Tangentopoli, rischierebbe di essere alla fine fuorviante o, peggio ancora (forse qualcuno l'ha già detto), elusivo rispetto ai veri problemi che a mio avviso — e tenterò di dimostrarlo — non si risolvono con un agiustamento tecnico della normativa e nem-

meno con una serie di norme di maggiore trasparenza.

Il testo al nostro esame tenta — o pretende — di mettere ordine in una materia che fino ad ora è stata confusa e contraddittoria, che ha visto numerose ed ingiustificabili divisioni di competenza, sovrapposizioni di ruoli tra enti locali e Governo, commistione di interessi privati e pubblici, naturalmente sempre a scapito degli interessi pubblici.

In questo contesto si è inserito l'elemento di corruzione che promana — al contrario di quello che si tenta di far credere sulla stampa e altrove — non tanto dalle norme che hanno regolato l'aggiudicazione degli appalti, ma direttamente dagli interessi dei grandi gruppi finanziari e industriali, pubblici e privati, del nostro e di altri paesi. Quando si scopre — e si è scoperto, finalmente — che vi sono gruppi come la FIAT, che hanno attività di primissimo piano sia nel settore delle costruzioni sia in quello della produzione delle materie prime come il cemento, che pagano politici nazionali, partiti di Governo, amministratori locali, che possiedono i principali giornali del paese, a ragion di logica dovrebbe essere chiaro anche a un bambino delle elementari che il problema non risiede principalmente nelle normative, perché un potere economico così forte potrebbe trovare sempre il modo di aggirarle e di piegarle ai propri interessi.

L'Italia è un paese devastato; è stato devastato precisamente da questi interessi, consolidati in tanti anni. Il professor Cannata, rappresentante della lega ambiente, durante l'audizione presso il comitato paritetico ha fornito una serie di dati impressionanti, sui quali poco si è concentrata l'attenzione della stampa — chissà come mai? — e dello stesso Parlamento.

Cito a titolo esemplificativo alcuni dati. L'Italia, con 190 abitanti per chilometro quadrato, ha già consumato il 23 per cento del proprio territorio. La Gran Bretagna, con 220 abitanti per chilometro quadrato ne ha consumato il 12 per cento; il Giappone, con 300 abitanti per chilometro quadrato, solo il 9 per cento.

Il Giappone è nel mondo — compresi il Brasile, il Perù e l'Ecuador — il paese che ha più foreste. Il 66 per cento del territorio

giapponese è coperto da foreste, pur essendo notoriamente il Giappone la massima potenza industriale del mondo e con la più alta concentrazione di abitanti: 120 milioni in un territorio più piccolo di quello italiano, che ne ospita, come si sa, circa 60 milioni.

E ancora: l'Italia da 29 anni — dicasi 29 anni — detiene il primato assoluto mondiale — un primato da Guinness — in fatto di consumo di cemento pro capite, con 800 chilogrammi di cemento per ogni cittadino: il doppio di quello consumato dagli Stati Uniti, tre volte quello della Gran Bretagna, due volte e mezzo quello della Germania!

Si potrebbe andare avanti a lungo a parlare dell'inutilità di gigantesche opere; della coltivazione del mais in Puglia, che richiede enormi spostamenti d'acqua, acquedotti, dighe per produzioni antieconomiche, che finiscono regolarmente al macero; delle «Colombiane»; dei mondiali di calcio; del problema dell'abitazione, per cui vi sono ormai centinaia di migliaia di sfrattati e cinque milioni di appartamenti sfitti (e qualcuno vorrebbe costruire ancora!); di politiche urbanistiche che valorizzano il mattone e finiscono per espellere gli abitanti dei centri urbani, che diventano lentamente ed inesorabilmente centri di terziario, commercio ed uffici di rappresentanza, con conseguenze incalcolabili per l'aumento del traffico, del pendolarismo e dell'inquinamento.

Tutto questo è potuto accadere solo perché vi era una normativa inadeguata? Bisogna essere seri e dire con chiarezza che in Italia, oltre a quanto denunciato da altri colleghi, come ciò che giustamente ha detto il collega Tripodi, nessuno di quelli che contavano si è opposto a questo andazzo: da una parte il Governo, e segnatamente i ministri alla Prandini, insieme alle grandi imprese e alla mafia; e dall'altra spesso un'opposizione — ahimé! — addomesticata a volte da veri e propri piatti di lenticchie. Ciò ha consentito e determinato tale situazione, diventata ormai insostenibile.

I pochi che hanno levato la voce contro tutto ciò sono stati insultati in ogni modo e perseguitati dalla stampa come antimoderni, conservatori, fondamentalisti, localisti, eccetera. Molte volte sono stati comitati di

cittadini sorti spontaneamente ad opporsi; anche questi sono stati perseguitati ed isolati. Fulmini e saette venivano lanciati, da taluni che oggi si riempiono la bocca della necessità della trasparenza sugli appalti, contro coloro che si opponevano a tutto quello che abbiamo visto in questi ultimi dieci anni.

Se da una parte vi sono stati interessi economici concreti, dall'altra quelli che hanno pagato — in termini di peggioramento delle condizioni di vita, di perdita del posto di lavoro, con la stessa vita, come nel caso dei lavoratori edili impiegati in nero e senza sicurezza nei cantieri dei mondiali — non hanno avuto nessuno che abbia degnamente rappresentato i loro interessi. Per anni non vi è stato alcun conflitto; e — lo dico con estrema chiarezza — sono gli anni in cui, guarda caso, la lega delle cooperative entra nel mercato dei grandi appalti in consorzio con le grandi imprese private e pubbliche e anche con la mafia.

Con ciò intendo dire che dobbiamo e possiamo fare una legge che tenti di interrompere questo circolo vizioso, ma dobbiamo soprattutto rivitalizzare una democrazia che, senza una sinistra politica e sociale antagonista, risulta monca o fasulla.

Non bastano le nuove regole per gli appalti; certo occorrono, ma non bastano. È necessario che vi siano progetti alternativi alla terziarizzazione delle città, alla devastazione del territorio, al super sfruttamento dei lavoratori nell'edilizia, alla speculazione e all'aggrottaggio sull'abitazione e quindi sulla pelle di milioni di famiglie italiane. Non esiste e non può esistere una sinistra che si accontenti solo di nuove regole, cedendo al ricatto occupazionale, per giunta fasullo e ingannevole, per accettare, come è successo spesso, piani straordinari di lavori pubblici assolutamente inutili e dannosi.

Detto questo, va osservato che anche le regole hanno la loro importanza. Ma proprio perché sono importanti ci sentiamo di dire in piena coscienza che il testo sul quale stiamo discutendo e per il quale si chiede la sede redigente è nei fatti, al di là di tanti discorsi, il tentativo maldestro (per alcuni versi; e non parlo certo di tutto il provvedimento) di far rientrare dalla finestra quello

che Di Pietro e le inchieste di questi mesi hanno fatto uscire dalla porta.

Non mancano passi in avanti in materia di trasparenza, non mancano miglioramenti, ma in buona sostanza si elude completamente una domanda, che rappresenta una questione di fondo e che dovrebbe essere alla base di una vera riforma degli appalti. Mi riferisco all'utilità o meno dell'opera per gli interessi pubblici e collettivi. Del resto già il collega Ronchi ha affrontato molto adeguatamente il tema.

Faccio un esempio: non appena gli appetiti speculativi, per il momento sopiti, si faranno nuovamente sentire e si ricomincerà a parlare delle olimpiadi a Milano per il 2004 (guarda caso, abbiamo già dei voltafaccia, anche se veramente l'onorevole Bossi aveva sconfessato i consiglieri della lega che votarono contro le olimpiadi in consiglio comunale; e questo probabilmente nella speranza che Formentini diventi sindaco di Milano); quando ciò sarà successo, chi deciderà sull'utilità della colata di cemento per gli stadi, i villaggi olimpici gli alberghi e quant'altro? Ci sarà, infatti, una decisione privata su alcune questioni che farà seguito a decisioni pubbliche che saranno obbligatorie e che interverranno, appunto, con opere pubbliche.

Occorre, secondo noi, stabilire vincoli rigidissimi alle politiche urbanistiche degli enti locali. Ma quali saranno queste politiche urbanistiche? È necessario fare chiarezza: è stata approvata una legge con la quale tutti hanno dichiarato che si andrà verso un futuro migliore e che ogni problema sarà risolto. Io dico che nessuno, tranne pochi, nella prossima campagna elettorale a Milano parlerà e si impegnerà sulla questione delle olimpiadi, in senso contrario o favorevole che sia. Formentini, per esempio, potrebbe essere eletto, assumendo enormi poteri, naturalmente con la taumaturgica nuova legge elettorale, senza che nessun milanese sappia quale sarà il vero futuro di Milano, perché il vero futuro di Milano si potrebbe decidere — in positivo o in negativo — nel caso in cui si tenessero o meno le olimpiadi nella città.

E cosa dire del fatto che, da una parte, abbiamo un ministero che vuole l'alta velocità ferroviaria — altra enorme ferita inferta

al territorio senza vantaggi di alcun tipo, tranne che per i concessionari — e, dall'altra, un altro ministero che pensa alle strade in mancanza di una qualsivoglia seria politica per i trasporti da parte del Governo? Considero molto interessante la proposta di legge presentata dal gruppo dei verdi, che chiede l'abolizione del Ministero dei lavori pubblici e la suddivisione di quelle competenze tra Ministero dei trasporti e Ministero dell'ambiente.

Alla luce di quali elementi si può giudicare se un'opera sia utile o meno? Solo in base alla trasparenza? In Commissione ambiente è in discussione una proposta di legge sulle risorse idriche che svincola, anche privatizzando, la gestione dei servizi idrici dalla pianificazione territoriale idrica e dai piani di bacino previsti dalla legge n. 183; la svincola nei fatti, al di là di tanti proclami. Visto che i gestori devono godere — si dice nella legge — di un'equa remunerazione del capitale investito, e visto che le tariffe dovranno coprire anche le opere e non solo i servizi, alla luce di che cosa si deciderà l'utilità o meno di una diga? Torna alla mente il citato caso della Puglia, che è povera d'acqua ma ne consuma in quantità superiore a tutte le altre regioni perché ha coltivazioni fortemente idrovore e produzioni agricole che finiscono regolarmente al macero. Quando si costruisce una diga per spostare l'acqua dove non ve ne sarebbe bisogno, chi giudica della bontà e dell'utilità di quell'opera pubblica?

All'interno di un calcolo costi-benefici, bisogna poi assolutamente inserire la valutazione di impatto ambientale come elemento guida e come elemento vincolante; la valutazione di impatto ambientale va inserita nei progetti, e non fatta *a latere* o *a posteriori*, com'è successo in moltissimi casi.

Nel testo in discussione vi è poi un aspetto francamente scandaloso: con la scusa che l'albo nazionale dei costruttori è obsoleto, lo si cancella e si dà vita al sistema di certificazione di idoneità; sulla base di tale certificazione, all'articolo 9 licenziato dalla Commissione si afferma che «i lavori pubblici oggetto della presente legge possono essere eseguiti esclusivamente da soggetti in possesso dei requisiti minimi quali risultanti

dalla certificazione di idoneità». Si prevede che l'esclusione dalle procedure di affidamento dei lavori pubblici avvenga nel caso in cui «il titolare dell'impresa, il legale rappresentante della società o il direttore tecnico abbiano subito condanna anche non definitiva o siano stati rinviati a giudizio per un delitto che, per la natura dolosa e per la particolare gravità, faccia venir meno i requisiti di natura morale».

In questo modo, però, si cambia radicalmente l'impostazione della legge n. 57 del 1962, la quale, agli articoli 20 e 21, prevedeva la sospensione dell'efficacia dell'iscrizione e la cancellazione dall'albo non solo quando i soggetti di cui sopra si fossero macchiati di un delitto, ma anche quando fossero in corso accertamenti per responsabilità concernenti irregolarità nell'esecuzione dei lavori, in caso di condotta grave, tale da turbare la normalità dei rapporti con la stazione appaltante, in caso di negligenza dei lavoratori nell'esecuzione, e così via.

E, come se non bastasse, il testo in esame non mette tra le motivazioni di esclusione dagli appalti l'aver acquisito i lavori in maniera illegale: questo è pazzesco! Evidentemente, la vicenda del decreto-«spugna» del ministro Conso non è servita a niente se si ha la spudoratezza di riproporre gli stessi concetti in modo surrettizio in un testo per il quale si chiede, per giunta, la sede redigente!

Nonostante alcuni insignificanti aggiustamenti, si continua a prevedere il subappalto che, oltre ad essere fonte di malaffare — altri colleghi lo hanno già ricordato —, ha determinato, non dimentichiamolo, una stortura nel sistema delle imprese, per cui i lavoratori pagano prezzi salatissimi in termini di diritti. In alcuni cantieri, per esempio, vi sono centinaia di lavoratori, tutti appartenenti a piccolissime imprese con meno di quindici dipendenti, che non hanno rappresentanza sindacale, non hanno alcun diritto e, proprio per questo, non possono dare il proprio contributo alla vigilanza ed alla denuncia delle irregolarità. Questi lavoratori pagano in termini di condizioni di lavoro, fino a perdere la vita per l'assenza di una seria politica antinfortunistica, che non può coniugarsi con un sistema delle imprese in

cui si tenta di accreditare la microimpresa con quindici dipendenti. Quest'ultima, in realtà, è solo un pezzo di una più grande impresa, costruita in un certo modo solo per sfuggire ad una serie di vincoli e di controlli. Quando un'impresa del genere viene considerata un simbolo, un emblema e su di essa si fonda tutto il sistema, è evidente che per i lavoratori non vi può essere alcuna garanzia e che le morti sul lavoro aumenteranno, come è avvenuto vertiginosamente negli ultimi anni.

Ho richiamato solo alcuni degli aspetti più negativi del testo in discussione, che a nostro avviso sono tanto negativi da oscurare i passi avanti compiuti in termini di certezza amministrativa e di trasparenza. Nella materia in esame regna ancora molta confusione, come dimostra la polemica insorta tra il ministro Merloni e la maggioranza della Commissione, qualche eco della quale abbiamo sentito anche stamattina. Noi riteniamo assolutamente necessario che la discussione sul progetto di legge continui in modo da lasciare aperta la possibilità di apportare modifiche migliorative al testo: ma occorre che tali interventi avvengano nella più chiara ed assoluta trasparenza, il che è possibile solo in Assemblea. Per questo motivo, il gruppo dei deputati di rifondazione comunista si oppone nettamente all'assegnazione del progetto di legge alla Commissione ambiente e lavori pubblici in sede redigente (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista e del deputato Rapa-gnà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pieroni. Ne ha facoltà.

MAURIZIO PIERONI. Intervengo molto brevemente, signor Presidente e colleghi, anzitutto perché il collega Mantovani, che ha parlato poc'anzi, ha già detto in larga misura ciò che avrei voluto dire; in secondo luogo perché il tasso di attenzione e di presenza in aula è francamente eccessivo ... e da solo non posso sopportarne a lungo il peso: infine, perché l'intervento del collega Ferrarini rende vano l'approfondimento dei problemi in esame da parte di un rappresentante del gruppo dei verdi...

Il collega Ferrarini si è fatto fermo assertore delle denunce che da anni i verdi avanzano nella materia in discussione. Egli ha denunciato con fermezza lo scandaloso ricorso alla trattativa privata, che durante questi anni è stata il veicolo fondamentale per la conduzione degli appalti di lavori pubblici, e con altrettanta fermezza ha esecrato l'istituto della concessione; ho infine avvertito la sua insofferenza nei confronti dello scandaloso modo di gestire il settore dei lavori pubblici nel nostro paese.

L'onorevole Ferrarini ricorda per molti versi una persona di altro stile, forse il più grande esponente del teatro italiano oggi vivente, Dario Fo, che tutti conosciamo. Lo ricorda per il modo di porsi sulla scena: il collega Ferrarini ha senz'altro minor piglio, ma sicuramente lo stesso stile. Non so se abbiate presente, colleghi, l'impostazione che Dario Fo è solito dare alle sue *performances*, nelle quali passa con disinvoltura dal ruolo del Papa a quello del popolano che lo contesta. Stamattina l'onorevole Ferrarini ci ha dato un esempio di come si possa interpretare la filosofia di chi ha governato finora e quella di chi si oppone con assoluta fermezza ai metodi, ai contenuti ed alle scelte di coloro che fino ad ora hanno governato. A questo punto, l'opposizione diventerebbe persino inutile, visto che chi è stato sulla scena fino a ieri è prontissimo ad interpretare il canovaccio della nuova commedia dell'arte di oggi.

Cari colleghi, siamo presenti in pochi, eppure questo era il vero dibattito sulla questione morale; ma forse proprio per questo siamo in pochi, cioè manteniamo una linea di rigorosa coerenza con la prima settimana di dibattito sulla questione morale. E, come ho detto all'inizio, non è il caso di perdere tempo. Voglio soltanto dire che nell'intervento del collega Mantovani, che — ripeto — per larga parte ho apprezzato, vi è solo un elemento di ingenerosità, ma politicamente significativo: il collega Mantovani diceva che fino ad ora tutto lo scempio che si è consumato nel comparto dei lavori pubblici in Italia non ha trovato opposizione, non ha trovato una voce di denuncia in Parlamento.

Questo mi sembra ingeneroso, perché il

gruppo parlamentare dei verdi della precedente legislatura ha levato questa voce di opposizione, questa voce di denuncia. Lo dico senza alcuna fierezza; lo dico col tono di chi ha subito una sconfitta, perché se qualcuno, come il collega Mantovani, si illude che sul piano politico i fatti dimostrino la ragione di chi ha denunciato e che ciò valorizzi la politica del denunciante, si sbaglia di grosso. Chi ha subito tutto ciò che i verdi denunciavano in passato, oggi va in giro dietro le fotografie del giudice Di Pietro. Non c'è nessuno che dica «grazie» ai verdi, «grazie» a rifondazione comunista o «grazie» a qualsivoglia formazione politica; si dice «grazie» al giudice Di Pietro! Il motivo è semplice: noi abbiamo denunciato, ma non li abbiamo fermati; Di Pietro, invece, li ha fermati. Quindi, la gente ha ben ragione di scegliere come immagine quella dell'efficacia. In politica non basta denunciare; bisogna saper concretizzare le conseguenze di ciò che si denuncia.

Dalla precedente legislatura, per quanto attiene a questo settore decisivo per lo sviluppo della vita politica ed economica del nostro paese siamo usciti sconfitti tutti, maggioranza ed opposizione. Vi è una profonda differenza sul piano morale fra maggioranza ed opposizione, ma politicamente tutti ne siamo usciti sconfitti.

La domanda che i deputati del gruppo dei verdi intendono porre all'Assemblea è se vogliamo uscirne sconfitti, ancora una volta, tutti. La via per uscirne sconfitti ancora una volta è quella di dare seguito alla proposta di procedere in sede redigente in Commissione. In pratica, si tratta di andare ad una sorta di conferenza dei servizi (che è stata la madre di tutte le scempiaggini in questo paese) addirittura nella stesura del testo di legge. Il metodo con cui voi ci proponete di andare ad un esame in sede redigente in Commissione — badate bene colleghi — è lo stesso che avete usato per far passare le opere pubbliche più sciagurate, in questo paese, attraverso l'istituto della conferenza dei servizi, della concessione, cioè attraverso la mancanza di trasparenza, di dibattito e di approfondimento reale dei contenuti. L'individuazione di sedi ristrette, di iter abbreviati, tutto ciò che Ferrarini ha esecrato fin

qui con riferimento al passato, voi lo riproponete pari pari oggi per quel che è il testo metodologico con cui saranno poi condotte le operazioni nel comparto dei lavori pubblici del nostro paese.

In pratica, nel momento stesso in cui gli esponenti della maggioranza in Commissione, quegli stessi esponenti che fino a ieri non avevano trovato la voce per denunciare, denunciano anch'essi gli errori fondamentali del passato, voi ci proponete di procedere, per il progetto di legge in esame, con lo stesso metodo che avete seguito nel passato per l'appalto delle opere pubbliche.

Vi invito a riflettere, perché ne usciremo sconfitti tutti, un'altra volta. Noi denunceremo l'espropriazione del Parlamento e così via; voi plaudirete alla capacità operativa del Parlamento medesimo, o a qualche altra sciocchezza demagogica. Ma — ripeto — usciremo sconfitti tutti. Avvantaggeremo le foto del giudice Di Pietro e non mi riferisco direttamente al giudice Di Pietro, perché non posso permettermi di attribuire determinate intenzioni a persone che non conosco; ma avvantaggeremo l'uso simbolico che di quelle foto oggi si fa; daremo un'altra picconata all'intero sistema politico del paese, sia a livello centrale sia a livello di amministrazioni e di enti locali.

Vi invito dunque a riflettere seriamente su quanto stiamo per fare con l'eventuale adozione della sede redigente: sceglieremo di nuovo l'abdicazione! Invito seriamente il Governo a non perseverare su questa strada. Troppe volte ho sentito chiamare in ballo i verdi in vista di future ipotesi di maggioranza o di allargamento della maggioranza o di maggioranza alternativa. Sarà bene che da parte di tutte le forze politiche in Parlamento si abbia presente che questi sono, per i verdi, i termometri reali con cui essi misurano le disponibilità, questo è ciò che essi veramente esaminano. Difficilmente si potrebbero avere rapporti politici costruttivi, su un piano più generale, con forze politiche che oggi si pronunciasse per la sede redigente. E da questo punto di vista esprimo con sicurezza l'atteggiamento di tutto il gruppo, qualora vi fossero equivoci.

Ciò detto, prima di concludere, signor ministro, colgo la presente occasione pub-

blica ed istituzionale (perché ve ne sono state tante extraistituzionali) per denunciare il metodo con cui lei ha reagito precedentemente alla bocciatura del decreto-legge che prevedeva la riapertura dei cantieri di Tangentopoli. Andare in giro a proclamare che il Parlamento ha creato, con il suo voto, 30 mila disoccupati, fare gli elenchi di proscrizione dei deputati di maggioranza che avrebbero aiutato a creare questi 30 mila disoccupati, è indecorosamente indegno della rappresentanza del più alto istituto esecutivo che il paese dovrebbe avere al suo servizio.

Alla luce di tale esperienza, con assoluta fermezza, signor ministro, invitiamo lei personalmente ed il Governo tutto a non perseverare ulteriormente su questa linea demagogica! (*Applausi dei deputati del gruppo dei verdi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Marino. Ne ha facoltà.

LUIGI MARINO. Le chiedo scusa, Presidente: quanti minuti ho a disposizione?

PRESIDENTE. Del gruppo di rifondazione comunista si sono iscritti a parlare cinque deputati. Ipotizzando una ripartizione in parti uguali del tempo attribuito al gruppo, ciascun oratore avrebbe avuto a disposizione 12 minuti. Devo però ricordare che l'onorevole Tripodi ha consumato una consistente quota di tale tempo. In totale, quindi, a disposizione del suo gruppo, onorevole Marino, rimangono complessivamente solo venti minuti.

Può iniziare il suo intervento, onorevole Marino.

LUIGI MARINO. Grazie, Presidente. Non mi intratterò molto sull'intreccio perverso politica-affari che si è determinato nel nostro paese, perché i colleghi che mi hanno preceduto hanno già inserito la discussione su questo provvedimento nel contesto che noi stiamo pericolosamente vivendo, un contesto dalle dimensioni assolutamente inimmaginabili e che si aggravano ogni giorno che passa. Quindi, entrerò subito nel tema.

Da una parte vi è la vicenda di Tangento-

poli, dall'altra la necessità di rilanciare il settore in crisi e di salvaguardare l'occupazione. Indubbiamente, la nuova normativa diviene quindi il nodo centrale per non perpetuare il sistema delle tangenti, per ripristinare la cultura della legalità e per avviare una svolta nella ricostruzione morale e amministrativa del paese. Va però tenuto presente che il blocco delle opere è dipeso anche dalla scarsità di finanziamenti, dai problemi connessi alle concessioni edilizie, dalle procedure e così via.

Quindi, affrontiamo pure il dibattito, ma con la consapevolezza che occorre coniugare la trasparenza del sistema degli appalti con l'urgenza di affrontare un certo numero di problemi. Non voglio, certo, negare tale aspetto.

I problemi veri da fronteggiare sono tanti; innanzitutto, il costo delle opere pubbliche, che in Italia è mediamente doppio rispetto agli altri paesi europei. Potremmo dire, demagogicamente, che questo è il frutto delle tangenti; certamente, però, il costo delle opere pubbliche è stato determinato dalla lievitazione assolutamente ingiustificata dei prezzi per le cosiddette varianti in corso d'opera, per le perizie suppletive e per vari altri motivi.

Non si può neppure disconoscere che il costo è dipeso anche dall'infinità delle stazioni appaltanti e dalla grande polverizzazione delle aziende. Da qui la necessità, da una parte, di programmare la spesa in maniera non solo formalmente ineccepibile e, dall'altra, di coordinare la domanda pubblica.

Oltre a ciò, i problemi veri da affrontare sono quelli delle opere inutili: poc'anzi il collega Mantovani ha parlato di tale aspetto, sempre ignorato negli ultimi decenni.

Altra questione è quella degli appalti «puliti». Riconosco che con il provvedimento al nostro esame si compie un passo avanti, nel momento in cui si stabilisce che i progetti non siano più di massima, ma esecutivi e in cui, per la concessione, si lega l'esecuzione alla gestione.

A differenza di quanto ritiene qualche collega, penso che per combattere Tangentopoli non si debbano ridurre drasticamente le dotazioni finanziarie relative ai vari tipi di intervento (faccio l'esempio del piano per la

grande viabilità). Il problema non è chiudere i rubinetti, ma evitare assolutamente ogni sperpero di denaro pubblico, gestire con la massima correttezza, intervenire con decisione sui nodi e sulle strozzature che hanno favorito e sorretto l'intreccio politica-affari — operando controlli che invece sono sempre risultati sostanzialmente assenti ed accertando la qualificazione delle imprese che partecipano alle gare per lavori pubblici —, sopprimere le cosiddette «scatole vuote», predisporre una rigida regolamentazione della trattativa privata ed una normativa rigorosissima per i subappalti.

Personalmente ritengo che il provvedimento oggi sottoposto all'esame dell'Assemblea presenti ancora grossi limiti che meritano un'ampia, ponderata e puntuale riflessione. Non ritengo, dunque, che tutto possa esaurirsi nel deferimento alla Commissione delle funzioni redigenti, se non si fa chiarezza in merito ad alcuni punti sui quali, sia pur brevemente, mi soffermerò.

Innanzitutto, ritengo assolutamente inaccettabile la tesi esposta dal ministro in Commissione, in base alla quale si sarebbe dovuto sostituire l'albo dei costruttori con l'autocertificazione dell'impresa. Saremmo caduti dalla padella nella brace! Sia chiaro, noi non difendiamo affatto l'albo, finito per diventare solamente uno strumento di controllo del mercato da parte delle *lobbies* delle costruzioni, in quanto esso non ha garantito né la serietà né la capacità delle ditte iscritte. L'albo, però, non può essere sostituito dall'autocertificazione: in Commissione sono state avanzate alcune ipotesi (e questo testo le raccoglie) che vanno verso un più puntuale accertamento della credibilità imprenditoriale delle aziende; esse sono senz'altro degne di considerazione ed il nostro gruppo si riserva di presentare emendamenti al riguardo.

Quel che mi turba è che di fronte a regole nuove possano emergere un'altra forma di camaleontismo normativo o regole gattopardesche. Soffermandomi un po' più sul merito del provvedimento, mi chiedo come farà l'autorità di vigilanza con pochi dipendenti a vigilare sulle circa tredicimila stazioni appaltanti.

Molti dei contenuti del provvedimento

sono meramente di principio; ad esempio, all'articolo 1 si parla di correttezza, trasparenza, speditezza, economicità, efficienza e concorrenza per quanto concerne i lavori. Chi si può dichiarare contrario a simili principi? Ma io, che sono un pubblico dipendente da tanti anni, so come spesso, dietro ad ogni sostantivo, si celi un apparato che deve seguire la realizzazione pratica di determinate opere. Quindi, anche se l'autorità è formata da cinque membri, anche se è supportata da segreterie tecniche e da osservatori vari, se manca un apparato amministrativo adeguato, tale autorità è destinata a rimanere nel libro dei sogni e finirà per essere semplicemente un fatto di moda da inserire in questo provvedimento con la speranza di ottenere una maggiore trasparenza.

Mi chiedo se questi principi si traducano in una reale garanzia di correttezza, qualità e trasparenza, indispensabili per superare il baratro in cui ci troviamo.

Anche la più garantista delle concezioni giuridiche non può evitare aggiramenti. Mi rendo conto, e lo stesso ministro lo ha detto, che nessuno ha la bacchetta magica; anzi, lei ha detto proprio che nessuno ha la bacchetta magica per mettere ordine da un giorno all'altro in un settore troppo a lungo caratterizzato da una normativa confusa, contraddittoria e molto spesso carente. Ed io certamente non posso negare la difficoltà e l'incertezza derivanti da dubbi interpretativi e da norme sorpassate, ma quando questa costruzione giuridica innova rispetto alla situazione precedente, prevedendo un'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, una certificazione di qualità delle imprese, io vedo in questo testo molto illuminismo e poca praticabilità politica. Allora mi chiedo se non sia il caso di svolgere un dibattito molto ampio in aula per fare maggiore chiarezza sul ruolo delle società di ingegneria, sui servizi ispettivi, sui pesanti oneri assicurativi per i professionisti, al fine di definire meglio i compiti ed i poteri dell'autorità, nonché gli ambiti oggettivi e soggettivi, allargando la previsione alle concessioni di servizi pubblici o di pubblica utilità. Non è il caso allora di svolgere una discussione serena, ma ampia, di soffermarci sull'obbli-

go del ricorso alle unità specializzate, in relazione anche alle dimensioni dell'ente e alla complessità delle opere?

Abbiamo predisposto molti emendamenti, e non a fini ostruzionistici, perché non sarò certo io a negare l'urgenza del provvedimento; li abbiamo presentati soprattutto per migliorarlo veramente e per fare chiarezza su alcuni punti.

Al di là delle proclamazioni di principio, resto molto perplesso sul contenuto dell'articolo 3 che disciplina la delegificazione. Non credo, infatti, si possa addirittura demandare alla potestà regolamentare del Governo, mediante una norma in bianco, la materia dei lavori pubblici con particolare riferimento non solo alla programmazione, alla progettazione e alle attività di supporto tecnico-amministrativo, di cui alla lettera a), ma addirittura anche alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, degli appalti di servizi e degli incarichi di progettazione nella materia.

Credo che dobbiamo compiere tutti uno sforzo perché i contenuti della lettera b) dell'articolo 3 siano definiti sin d'ora, per non demandare tali competenze con una norma sostanzialmente in bianco al Governo; altrimenti vi è il rischio reale che il permissivismo si insinui attraverso il regolamento governativo.

Sono convinto che già in questa sede potremmo definire, senza demandarli al regolamento, i requisiti degli affidatari delle concessioni dei lavori pubblici, stabilire con chiarezza i requisiti delle società di ingegneria, nonché le procedure di esame delle proposte di varianti e forse potremmo anche ridurre il numero delle stazioni appaltanti, non includendovi i comuni al di sotto dei 2 mila abitanti. Questa, per esempio, è una nostra proposta, sulla quale chiediamo una riflessione più approfondita.

Per quanto riguarda l'articolo 4, è pur vero che si istituisce un organismo snello al centro, ma ho l'impressione che con questo provvedimento si inventino mondi burocratici perfetti: si attribuiscono infatti a questa *authority* compiti immani che richiederebbero una struttura elefantica. È prevista, è vero, la creazione di una segreteria tecnica, di un ufficio ispettivo e di un osservatorio

dei lavori pubblici costituito da poche centinaia di unità; ma io mi chiedo: anziché costituire un apposito ruolo (sarebbe necessaria poi anche una riflessione sull'organico), perché non affiancare ad esso le strutture centrali e periferiche del Ministero dei lavori pubblici, riattivandole, potenziandole e coinvolgendole nel disegno di rivitalizzazione degli organismi regionali degli enti locali?

PRESIDENTE. Onorevole Marino, l'avverto che al collega del suo gruppo che deve intervenire successivamente restano a questo punto a disposizione soltanto nove minuti.

LUIGI MARINO. Chiedo scusa, signor Presidente, e concludo per lasciare spazio al mio collega.

Insisto nel ripetere che personalmente sono contrario all'esame in sede redigente del provvedimento sugli appalti. Il gruppo di rifondazione comunista ha già predisposto degli emendamenti perché crediamo sia possibile intervenire in quest'aula, alla luce del sole, nel merito del provvedimento. Non è nostra intenzione praticare l'ostruzionismo; ciò che vogliamo è approvare alla luce del sole un provvedimento che sgombri il campo da tutto quello che fino ad oggi ha ostacolato la correttezza e la trasparenza delle opere pubbliche (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole De Paoli. Ne ha facoltà.

PAOLO DE PAOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il testo di questa legge-quadro in materia di lavori pubblici può costituire un'innovazione certamente importante in uno dei settori più delicati e discussi della nostra recente storia, politica e non, essendo divenuto oggetto di inchieste giudiziarie che si allargano a macchia d'olio nell'intero territorio nazionale.

A difesa dei legislatori del passato, vorrei sottolineare che se le normative precedenti fossero state rispettate — da quella del 20 marzo 1865 fino alle leggi speciali per i terremoti del Belice e dell'Irpinia, per i

mondiali di calcio, per la Valtellina, per le Colombiadi —, non si sarebbe creato quel fenomeno aberrante di malcostume oggi comunemente definito Tangentopoli. La mancanza di controlli e di coordinamento, ma soprattutto l'invadenza del potere politico nell'ambito delle opere pubbliche hanno portato all'attuale sconquasso.

Non posso non riferirmi al lavoro svolto dalla Commissione ambiente e lavori pubblici con l'indagine conoscitiva sulle opere pubbliche, già qui richiamata da altri colleghi, con decine e decine di audizioni che hanno visto sfilare i rappresentanti delle società autostradali, del Ministero dei lavori pubblici, delle Ferrovie dello Stato, dell'ENEL, della SIP, della lega delle cooperative, nonché dell'associazione costruttori edili, della Confindustria, delle Confcooperative; tutti gli ordini professionali, le organizzazioni sindacali, la lega ambiente, il Ministero dell'ambiente, Italia nostra, l'ordine dei geologi, praticamente tutti gli enti che avrebbero potuto essere chiamati a rispondere su materia così delicata. Tutti, posti di fronte alla domanda che uno dei commissari ha sempre rivolto alla fine della riunione, ossia se fossero stati a conoscenza del fatto che molte gare di appalto erano state viziate da procedure non corrette, hanno risposto quasi in coro in modo negativo. In sostanza, non ne sapeva nulla alcuno; con qualche eccezione come, ad esempio, quella del presidente dei costruttori edili, il quale ha affermato che, ormai da un triennio, nelle sue relazioni annuali avrebbe citato il fatto che il sistema si stava riformando con aberrazioni sostanziali e che si rendevano necessari correttivi immediati.

Da queste audizioni, tuttavia, sono sostanzialmente emersi dati che troviamo oggi puntualmente riferiti, giorno dopo giorno, negli atti della magistratura. Vorrei limitarmi ad esporne alcuni, partendo dalla lettura del dato finale: su 48.292 miliardi, circa il 60 per cento (pari a 28.500 miliardi circa) riguardano lavori affidati in modo discrezionale. Da uno studio pubblicato recentemente dal CENSIS, che si rifà ai risultati conclusivi dell'indagine conoscitiva della Commissione ambiente, si rilevano i dati relativi a tali affidamenti discrezionali. Ne

cito alcuni: l'83 per cento dei lavori da parte del Ministero dei trasporti, il 63 per cento dall'ANAS e l'86 per cento dalle Ferrovie dello Stato. Potremmo continuare con tale elenco, dal quale risulta una media, anche con riferimento agli enti locali, del 60 per cento circa delle opere affidate in modo discrezionale.

Credo che un altro dato messo in luce dalla conclusione dell'indagine conoscitiva abbia un'importanza rilevante: su 16 mila miliardi di lavori appaltati nell'ultimo quinquennio se ne sono conclusi solo 1.284, pari al 7,8 per cento del totale di quelli consegnati. Tali dati mi appaiono come sufficientemente significativi a testimoniare, per coloro che hanno esperienze di imprenditoria nel settore edile, che il paese era in effetti colpito da un tumore e che le metastasi si diffondevano ormai ampiamente in quasi tutti i 13 mila enti appaltanti del territorio nazionale.

Il lavoro della Commissione si è concluso anche con una serie di proposte operative per cercare di arginare un simile fenomeno. Si tratta di proposte che ho personalmente giudicato insoddisfacenti, perché in un momento in cui si poteva già capire che il paese stava soffrendo una febbre da cavallo, non avrebbe avuto alcun significato curarlo con le aspirine. Così, pur con tanta umiltà e modestia, mi sia consentito affermare in questa sede che sono stato l'unico ad esprimere un voto negativo sul documento della Commissione; sono l'unico ad avere proposto allora, per primo, una soluzione accolta poi nella legge-quadro del ministro Merloni e nella proposta della Commissione stessa, vale a dire la costituzione di un'Autorità centrale di vigilanza e di indirizzo in materia di appalti pubblici completamente indipendente dal potere politico. Tale proposta, tuttavia, allora non venne accolta.

L'articolo 4 del testo che stiamo ora esaminando si sofferma su questo problema. È prevista infatti la costituzione di un'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, la quale dovrà operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e che sarà composta da cinque membri, nominata con determinazione adottata d'intesa con i Presidenti delle due Camere, in una ristretta cerchia di

magistrati e docenti universitari, lasciando peraltro alla Conferenza permanente dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano il potere di designare gli altri due membri».

Alla luce di tutti i compiti che nella mia proposta iniziale assegnavo a questa autorità — la quale si sarebbe dovuta caratterizzare per tre professionalità: giuridica, tecnica ed economica —, mi chiedo ora se un comitato composto da questi sette membri possa essere esaustivo e in grado di corrispondere, come autorità di controllo generale su tutta la materia dei lavori pubblici e a tutte le esigenze presenti nel settore. Probabilmente, dovremo integrare la sua composizione, soprattutto se ad essa verranno affidati compiti di valutazione costi-benefici di qualsiasi opera pubblica; se inoltre avrà compiti inerenti la corretta progettazione e quindi il rispetto delle valutazioni di impatto ambientale, delle perizie geologiche e delle progettazioni in senso generale; se, infine, a tale autorità competerà anche l'espressione di pareri obbligatori e vincolanti sui bandi di gara, strumenti fondamentali degli appalti pubblici. Vi sarebbero poi altri compiti relativi, ad esempio, alla verifica dell'esistenza, nelle opere pubbliche sottoposte all'esame dell'autorità, dei presupposti per le trattative private e per il riconoscimento dell'idoneità delle imprese.

La fase conclusiva di elaborazione del documento finale dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione risale al 28-29 ottobre 1992. Mi pare di poter rilevare che in buona sostanza avevamo anticipato, con quei dati che sono stati pubblicati, quanto la magistratura nei successivi e ultimi 2-3 mesi ha evidenziato relativamente agli importi di questo fenomeno degradante.

Nell'elaborazione della legge-quadro, credo che occorra fare attenzione — sia se prendiamo come riferimento il testo del ministro, sia quello della Commissione — al fatto che le regioni stanno già operando per istituire propri organi consimili per l'osservazione e il controllo, che costituirebbero inutili duplicazioni. È infatti evidente che se andremo ad elaborare una legge-quadro dello Stato, anche le regioni — sia quelle a statuto ordinario, sia quelle a statuto specia-

le — dovranno adeguare la propria normativa a quella che approverà il Parlamento.

Vorrei sottolineare che il Governo ha, nello stesso tempo, varato il decreto-legge 8 marzo 1993, n. 54 che, sotto il titolo «disposizioni a tutela della legittimità dell'azione amministrativa», costituisce le sezioni regionali della Corte dei conti, che andranno ad assumere una vera e propria funzione ispettiva su tutta l'attività amministrativa degli enti locali, delle provincie, delle regioni e quindi anche su tutto il contesto degli appalti pubblici. Il comma 4 dell'articolo 3 di tale decreto-legge prevede infatti testualmente che «tutte le amministrazioni pubbliche trasmetteranno al procuratore regionale competente, entro tre giorni dal verificarsi delle condizioni di efficacia o dalla data in cui sono stati dichiarati esecutivi, copia dei provvedimenti dai quali derivi per l'erario una spesa superiore a lire un miliardo e, in ogni caso, di tutti i provvedimenti di pianificazione del territorio, di programmazione degli interventi industriali e delle opere pubbliche». Rischiamo ancora una volta di approvare una legge che si sovrappone ad altri provvedimenti, oltre che ad un'autonomia rivendicata dalle regioni; credo quindi che occorra fare chiarezza.

Ritengo che possano essere validi i regolamenti, le leggi e le varie normative adottabili per disciplinare questo settore; solo una cosa però non può essere regolata per legge, cioè la questione morale, che è alla base di una corretta gestione della pubblica amministrazione che riguarda anche la presenza politica negli appalti pubblici. Se non si consolida il principio per cui l'innovazione legislativa o regolamentare, pur buona in sé, non avrà come base la soluzione della questione morale — che certo non può avvenire per legge — si lasceranno comunque molti spazi a quella discrezionalità che è stata determinante per creare l'attuale situazione di estremo degrado.

Vorrei ribadire in questa sede alcune affermazioni e certe mie convinzioni già espresse in quest'aula il 17 marzo scorso a proposito del «decreto salvacantieri» presentato dal Governo, vale a dire il decreto-legge n. 52 del 6 marzo scorso. Ribadisco che si trattava di uno strumento valido per assicu-

rare la ripresa del settore edilizio e lo ritengo tuttora urgente e necessario per risollevarlo dalla crisi. A mio avviso, si trattava di un provvedimento giusto perché evitava che i comportamenti illeciti di singoli imprenditori fossero causa della perdita del posto di lavoro per varie migliaia di operai e di impiegati.

A tale riguardo, mi sia consentito leggere gli atti di un convegno che si è recentemente svolto a Venezia e che ha visto come relatore Carlo Nordio, pubblico ministero presso la procura della Repubblica di quella città, del quale riporto alcune esplicite dichiarazioni. Egli sostiene che quello che sta accadendo in questi giorni è preoccupante: «si sta arrivando al punto che si pensa di colpevolizzare non tanto gli imprenditori, ma addirittura le imprese che vengono inquisite fino all'esclusione dall'albo professionale, impedendo loro di fatto di lavorare». Egli sostiene ancora che c'è bisogno di un chiarimento di fondo: «perché l'imprenditore dovrebbe collaborare se immagina la paralisi della sua azienda? La colpevolizzazione delle imprese in quanto tali — non la responsabilità sempre personale dell'imprenditore — sarebbe una vergogna giuridica, una sfida alla giustizia, un vero e proprio scempio del diritto penale».

Egli conclude con alcune brevi riflessioni: «qualcuno dice che è stata la magistratura a cagionare questa *débâcle*; ma c'è una bella differenza tra il chirurgo che taglia l'arto invaso dal cancro e l'agente patogeno che ha causato la malattia».

Infine Carlo Nordio si pone una domanda, a conclusione del convegno: «se gli imprenditori sono bloccati ed in parallelo l'attività amministrativa, motore degli investimenti pubblici, è paralizzata per paura o codardia, che cosa accadrà della nostra economia senza urgentissime riforme?» Credo che forse abbiamo detto troppo affrettatamente «no» a quel decreto, mentre personalmente continuo a ritenerlo condivisibile. Viceversa, considero non condivisibile il disegno di legge presentato recentemente dal Governo, che prevede la cancellazione e l'esclusione delle imprese inquisite dall'albo nazionale dei costruttori, consentendo così che le colpe di relativamente pochi disonesti colpiscano migliaia di onesti lavoratori e le loro

famiglie, peggiorando in questo modo lo stato di crisi in cui versa uno dei settori trainanti della nostra economia, con il più alto tasso di socialità.

Oltre che sul problema dell'Autorità per la vigilanza, è necessario soffermarsi anche sulla progettazione dei lavori pubblici. Abbiamo infatti rilevato che gran parte delle opere assegnate ed effettuate durante la permanenza in carica dei precedenti ministri avevano sostanzialmente una carenza in comune: non erano stati considerati i tre parametri basilari, vale a dire l'utilità dell'opera, i tempi di esecuzione, i costi. In proposito è significativo quello che è stato riportato in questi giorni dalla stampa circa la costruzione di una galleria nel Tavoliere delle Puglie.

L'esperienza ci insegna che la mancanza di un progetto esecutivo e di preliminari indagini geologiche e di impatto ambientale ben eseguite comporta spesso la realizzazione di opere inutili o inutilizzabili ed in ogni caso la necessità di perizie di variante e suppletive, con abnorme lievitazione dei costi previsti.

Per tornare al testo predisposto dalla Commissione per la discussione in aula, credo che debba essere opportunamente prevista una specifica funzione da parte del Ministero dei lavori pubblici: la programmazione. In altre parole, il ministero dovrebbe istituire un apposito organismo interno che, operando d'intesa con le regioni, con la costituenda autorità e con gli altri dicasteri, metta a punto per tempo gli strumenti tecnici e le risorse finanziarie, ambedue necessari per realizzare interventi razionali senza doversi ridurre a rincorrere i ritardi in tempi strettissimi, come è ormai costume in Italia. Basterebbe citare i mondiali di calcio, di cui si conosceva la data ben cinque anni prima, mentre i lavori sono stati affidati negli ultimi diciotto mesi, con i risultati che tutti abbiamo sotto gli occhi. Questo vale anche per le Colombiadi e le altre emergenze dovute ad eventi e eccezionali, come la ricostruzione della Valtellina.

Mi sia consentita un'ulteriore riflessione su un argomento di fondamentale importanza per questa legge-quadro in materia di lavori pubblici. Abbiamo registrato due posizioni sostanzialmente divergenti fra il mi-

nistro e la Commissione per quanto riguarda l'albo nazionale dei costruttori. Io credo che dobbiamo pronunciarci in maniera molto chiara su questo punto. L'albo è uno strumento: credo che possa continuare a svolgere la propria funzione per i lavori di importo non superiore a cinque milioni di ECU (al di sopra di questo limite — come abbiamo ripetuto molte volte in Commissione — valgono le norme comunitarie). Questa funzione può essere utile sempre che sia data completa e puntuale applicazione alle norme del regolamento approvato con decreto del ministro dei lavori pubblici 9 marzo 1989, n. 172, con particolare riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 4.

Signor Presidente, utilizzerò un po' del tempo a disposizione del collega Ferri, ex ministro dei lavori pubblici, che interverrà successivamente.

Sono andato a verificare i dati del decreto ministeriale n. 172 del 1989, che ha indotto imprese fantasma, o comunque imprese che non avevano i requisiti, a non presentare più alla scadenza richieste ingiustificate rispetto alla reale consistenza tecnico-operativa.

Il decreto cita gli elementi fondamentali per i quali è possibile rivedere il sistema dell'albo nazionali costruttori.

PRESIDENTE. Onorevole De Paoli, le faccio presente che, per quanto riguarda la ripartizione dei tempi fra lei e l'altro iscritto a parlare del suo gruppo, ha già superato di tre minuti il tempo a sua disposizione.

PAOLO DE PAOLI. Concludo, Presidente.

Per quanto riguarda i comitati regionali, si sono registrati abbattimenti a 75 milioni di iscrizione per 1.964 imprese che avevano iscritte fino a 3 miliardi. Per quanto concerne il comitato centrale, vi sono stati arretramenti, sempre a 75 milioni, per 225 imprese che avevano iscrizione dai 3 miliardi fino a importo illimitato.

Non si può semplicisticamente affermare che si deve abolire l'albo nazionale dei costruttori, in un momento in cui la stessa Germania, pur avendo realtà imprenditoriali diverse, molto più grandi delle nostre, meno numerose e frazionate, sta pensando di realizzare uno strumento consimile.

Presidente — e concludo — il provvedimento è certamente un passo in avanti, ma occorrerà completarlo con riferimenti più puntuali relativamente alle società concessionarie del servizio pubblico, anche alla luce di una loro privatizzazione. Si dovranno semplificare alcune procedure che peccano di macchinosità, porre vincoli necessari alle imprese per una corretta partecipazione agli appalti per la realizzazione delle opere per il collaudo e, contemporaneamente, dare alle imprese la certezza dei pagamenti. Non è sostenibile una situazione come quella alla quale stiamo assistendo: per le aziende vi sono 11 mila miliardi di stati di avanzamento non liquidati da dodici mesi. Inoltre, come ho affermato in altre occasioni, 40 mila miliardi di crediti di imposta non sono stati ancora rimborsati.

Forse occorrerà prevedere un fondo di progettazione, non solo per la revisione dei progetti in atto, ma anche per dare certezza di risorse al piano decennale dell'ANAS, che oggi non ne ha a disposizione.

Si tratta di alcuni degli approfondimenti che certamente dovremo compiere per rendere più praticabile e rispondente alle necessità la proposta di legge.

Infine, la nuova legge-quadro dovrà dare precisi indirizzi su due problematiche di indubbio rilievo: la prima riguarda l'emanazione di una normativa che faciliti la politica di aggregazione delle piccole e medie imprese (il cui numero ascende ad oltre 300.000 unità), che rappresentano l'85 per cento del tessuto imprenditoriale. Tessuto sano, in quanto gli imprenditori lavorano e si impegnano direttamente con le loro maestranze.

La seconda problematica, strettamente connessa agli incarichi progettuali, riguarda la normativa relativa agli albi professionali, che le stesse associazioni di categoria considerano superata e che va quindi sollecitamente revisionata, d'intesa con i rispettivi consigli nazionali dei vari ordini.

Potrà andar bene la legge-quadro, andrà anche bene la nuova normativa, sicuramente predisporremo anche un buon regolamento. Resta il problema a monte, se non vi sarà l'onestà di chi gestisce, tutte le leggi potranno rivelarsi inutili.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Azzolina. Ne ha facoltà. Il tempo che le è rimasto a disposizione è di soli otto minuti: mi dispiace.

ANGELO AZZOLINA. Riuscirò a rispettare i tempi.

Siamo convinti da sempre della necessità di una legge che regolamenti la procedura degli appalti; una legge promessa nelle precedenti legislature e mai varata.

Oggi i cittadini hanno sotto gli occhi una indicazione in più per capire perché si sia stentato o non si sia voluta emanare una regolamentazione trasparente in una materia che è diventata campo di incursione per malaffare e intreccio perverso tra politica e criminalità.

Il nostro impegno sul provvedimento va nella direzione dell'affermazione di principi rigorosi e percorsi che possano e debbano essere individuati da tutti i cittadini come chiari e che diano il segno inconfondibile che si vuole veramente cambiare nel rapporto tra amministratori e amministrati.

È in funzione di questo che il mio gruppo si impegnerà nell'iter della legge, con altri interventi che preciseranno nello specifico proposte e suggerimenti per migliorare questo importante atto legislativo.

Ho chiesto di intervenire per esprimere brevemente il nostro sdegno dopo le dichiarazioni del ministro rese a seguito della bocciatura del ricorso al decreto-legge per la disciplina degli appalti, deliberata dalla Camera la settimana scorsa. In quelle dichiarazioni si accusava il Parlamento, in particolare le opposizioni, di essere responsabili della perdita di posti di lavoro. Secondo il ministro, rifiutando la decretazione di urgenza avremmo favorito nuova disoccupazione. Tutti sappiamo che tale problema ha motivazioni diverse e più complesse, e per questo ci permettiamo di suggerire maggiore cautela di fronte al dramma sociale della disoccupazione.

Tutti sappiamo che i lavori fermi a seguito delle vicende giudiziarie in corso sono in numero limitato e chiediamo interventi urgenti affinché vengano sbloccati, convinti come siamo che un solo disoccupato rappresenti già un atto di accusa verso la società.

Ma tutti sappiamo anche che nuovi lavori non partono perché i pagamenti alle imprese ritardano, perché tutti si è in attesa di interventi legislativi che diano garanzie agli operatori. È per questo che si è preferito il dibattito ed un coinvolgimento più ampio e sereno del Parlamento in una materia delicata, nel ciclone della questione morale.

La disoccupazione, signor ministro, rappresenta la questione principale del paese alla quale il Governo non ha saputo dare risposte convincenti. Se ho preso la parola, l'ho fatto per ricordare come purtroppo la perdita del posto di lavoro, della possibilità di offrire un sostegno minimo alla famiglia e ai propri figli possa portare un uomo a compiere atti estremi e drammatici. Saranno in pochi a ricordare nel nostro paese, tra qualche giorno, un uomo, un operaio, Antonio Ferrara, il quale, di fronte alla prospettiva di perdere il posto di lavoro, ha deciso di togliersi la vita. Per questo dicevo che occorre cautela nel rilasciare certe interviste.

Chiedo scusa, signor Presidente, se approfitto del dibattito odierno per ricordare una vita stroncata dal timore nei confronti di una società ingiusta. Tuttavia mi è sembrato doveroso portare in quest'aula l'appello disperato, estremo, di chi chiedeva solo di lavorare. Compio questo atto per difendere la dignità di uomo e di lavoratore contro l'arroganza padronale. Questo è il messaggio che ha lasciato Antonio Ferrara. Ai familiari va la nostra solidarietà.

Al Parlamento è assegnato il compito di varare leggi, come quella oggi in discussione sugli appalti, che privilegino il lavoro e chiudano in modo definitivo con l'arroganza e con i privilegi nei confronti dei più forti, affinché l'uomo in carne ed ossa diventi l'elemento centrale della società. La politica deve diventare servizio ai cittadini, e non essere strumento per l'arricchimento personale o del gruppo. Anche questo è il messaggio dell'operaio Antonio Ferrara.

Chiedo scusa, signor Presidente, se ho portato via due minuti a questa Assemblea per ricordare un lavoratore, un uomo (*Applausi dei deputati dei gruppi di rifondazione comunista, dei verdi e federalista europeo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rizzi. Ne ha facoltà.

AUGUSTO RIZZI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli «numerosi» colleghi, il nostro paese sta vivendo un momento drammatico, certamente uno dei più difficili dal 1945. Sono in crisi le istituzioni, le amministrazioni pubbliche, il sistema della rappresentanza, l'economia, il senso morale e civile.

Opere, forniture e servizi pubblici sono le attività nelle quali si sono massimamente manifestati i fenomeni di corruzione, collusione, malaffare politico ed amministrativo e di malavita organizzata, nonché fenomeni di concorrenza non leale tra le imprese.

È francamente deludente che alla discussione generale su un provvedimento che tenta di cambiare tale situazione partecipino in media una decina di deputati.

Le infrastrutture, intese in senso ampio, costituiscono lo scheletro portante di un paese, così come le reti ne rappresentano il sistema nervoso. La loro adeguatezza ed efficienza sono il presupposto necessario, anche se non sufficiente, per lo sviluppo della nazione e per la sua competitività nel contesto internazionale. L'Italia, in particolare negli ultimi quarant'anni, ha destinato enormi risorse alla realizzazione e all'ammmodernamento delle infrastrutture e delle reti. Malgrado ciò, siamo ancora lontani dai livelli raggiunti nel frattempo dagli altri Stati europei.

Ma soprattutto ci si deve chiedere in che modo siano state impiegate queste enormi risorse; e la risposta, purtroppo, è univoca: male! Male perché sono state realizzate opere non prioritarie a scapito di altre essenziali; perché si sono date risposte tardive alle esigenze presenti e inadeguate a quelle potenziali; perché si è speso di più di quanto sarebbe stato giusto, spesso oltretutto per opere di scarsa qualità dal punto di vista della prestazione; perché, infine, la realizzazione di opere pubbliche ha alimentato corruzione e criminalità, ha contribuito a danneggiare il territorio e l'ambiente e ad incidere negativamente sulla libera concorrenza e sul libero mercato.

In Italia prevalevano infatti le capacità

politico-amministrative; l'affidamento di incarichi e di opere andava sempre più basandosi su tangenti e bustarelle, anziché sulla reale qualificazione e competitività degli operatori. Il sistema, emerso recentemente agli occhi di tutti, era infatti in uso da anni. Rivendico, quando qualcuno ci chiede dove eravamo, di aver avuto l'occasione, in un convegno sul settore delle costruzioni (tenutosi a Roma nel 1987), di denunciare pubblicamente il fenomeno, indicandone anche la rilevante dimensione quantitativa; ricordo che uno studio del Censis aveva fin da allora indicato in circa 15 mila miliardi il fenomeno delle tangenti, tutte, e non solo quelle delle opere pubbliche, esistenti in Italia.

La proposta che stiamo esaminando mira a regolamentare con legge-quadro, semplificando il frammentato e contraddittorio *corpus* legislativo esistente, il complesso processo di realizzazione delle opere pubbliche nelle sue diverse fasi; processo che deve iniziare con l'individuazione delle esigenze, attuali e potenziali, di infrastrutture e servizi di interesse collettivo, al fine di pervenire ad una pianificazione di medio e lungo periodo. La disponibilità delle risorse e le priorità dovranno consentire allo Stato, alle regioni ed ai vari enti per quanto di specifica competenza, di passare alla fase di programmazione triennale e alle successive compatibili decisioni operative. Alle diverse fasi dovranno corrispondere studi di fattibilità e progettazioni sempre più accurati e dettagliati.

È ormai quasi da tutti riconosciuto che alle carenze progettuali, a loro volta causate da insufficiente o tardiva programmazione, può essere attribuita gran parte delle disfunzioni manifestatesi nel processo realizzativo. La prassi della cosiddetta progettazione in corso d'opera porta infatti a giustificare gli scostamenti sotto il profilo dei costi e dei tempi; il prezzo di aggiudicazione dell'appalto è diventato quindi elemento del tutto secondario rispetto al costo finale dell'opera, di solito ben superiore. Le varianti in corso d'opera e la revisione dei prezzi sono gli strumenti tecnico-giuridici che danno apparenza di legalità al fenomeno. Naturalmente, per tutto questo occorre ricercare la benevolenza del committente pubblico e degli organi di controllo, sia in fase di aggiudi-

cazione sia e soprattutto in quella realizzata e di collaudo.

Il fenomeno delle tangenti è sicuramente negativo sotto il profilo morale, ma non sempre viene adeguatamente sottolineato l'altrettanto grave danno arrecato all'interesse collettivo, che è quello di disporre tempestivamente e a costi corretti di opere efficienti e durature.

Non ultima è la considerazione che l'attuale sistema premia gli operatori più «abili» — lo dico tra virgolette — a scapito dei migliori, con violazione dei principi della libera concorrenza.

È in considerazione di tutto ciò che nella proposta di legge al nostro esame — frutto di un grande lavoro svolto in Commissione, con la collaborazione e la presenza quasi continua del ministro — ritengo possano essere superate, in uno spirito di vera collaborazione, quelle differenze che ancora permangono. È proprio questo spirito, che ho ritrovato in Commissione, che mi ha indotto ad essere favorevole alla richiesta di deferire il provvedimento alla sede redigente: sono infatti convinto che sia molto più limpido il lavoro svolto in una Commissione piuttosto che in un'aula, dove spesso e volentieri le *lobbies* possono influenzare emendamenti recepiti senza che l'Assemblea si renda conto di ciò che sta votando...

PIO RAPAGNÀ. Quello che dici è grave, Rizzi, gravissimo! Dobbiamo renderci conto che siamo in mezzo ad un disastro di *lobbies*: dovremmo dimetterci tutti dalla Commissione!

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, lei è iscritto a parlare: avrà modo quindi di esprimere compiutamente il suo punto di vista.

AUGUSTO RIZZI. La necessità di ridurre l'inadeguatezza e l'inefficienza delle infrastrutture e dei servizi può apparire inconciliabile con la gravità del debito e del deficit pubblico. Fermo rimanendo il ruolo primario del sistema pubblico nelle decisioni e nelle scelte riguardanti le opere di interesse collettivo, occorrerà mobilitare anche il capitale e il risparmio privato per la realizzazione e, in parte, la gestione delle opere.

Sarebbe un errore imperdonabile ritenere che l'ammodernamento del nostro paese, anche sotto il profilo infrastrutturale, possa essere rimandato a tempi migliori. Al contrario, proprio l'eventuale deprecato mancato aggancio all'Europa obbligherà l'Italia al massimo grado di efficienza competitiva. Nuove regole per la gestione del territorio (al riguardo il gruppo repubblicano ha presentato una proposta di legge, insieme a quella sugli appalti) e delle infrastrutture sono oggi più necessarie di ieri, se il nostro paese vuole garantirsi un domani.

Vengo ora agli aspetti più specifici del testo unificato al nostro esame. Nell'esprimere in sede di Commissione il mio voto favorevole, ho anticipato che avrei presentato diversi emendamenti migliorativi su una serie di punti del progetto di legge, sui quali mi soffermerò molto rapidamente.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo e soggettivo, poiché abbiamo l'occasione di predisporre una nuova legge, è a mio avviso corretto che l'ambito oggettivo sia il più esteso possibile e riguardi non solo la classica opera pubblica (o lavoro pubblico), ma anche i servizi, senza dimenticare il grande campo delle forniture pubbliche. In merito alla delegificazione, ritengo che lo strumento più utilizzabile sia il regolamento; ma per alcuni temi di particolarissima importanza il decreto legislativo consentirebbe, a mio avviso, all'Assemblea di valutare meglio proposte attuative dotate di rilevanza più specifica.

Un punto assolutamente fondamentale è la programmazione che, come ho detto poc'anzi, comporta moltissime conseguenze. Qui siamo nell'ambito di un ruolo di tipo politico; l'individuazione delle esigenze e la scelta degli interventi prioritari in relazione alle disponibilità spettano agli enti locali, ai quali tale funzione non può essere sottratta. Diverso è il discorso che concerne la fase attuativa, la quale comprende la progettazione e l'attività di controllo della realizzazione dell'opera. A questo riguardo, anch'io ritengo necessaria una riduzione del numero delle stazioni appaltanti (secondo il CNEL sono addirittura 13 mila), ferma restando la priorità del ruolo politico assegnato alle rappresentanze competenti.

Vi è poi il problema dell'autorità e del relativo servizio ispettivo e dell'osservatorio. Non avrei nulla da obiettare sull'affidamento di tale funzione al Ministero dei lavori pubblici, se esso rinunciasse alla sua funzione di stazione appaltante; diversamente, è difficile che il controllore possa essere nello stesso tempo oggetto del controllo.

Uno dei temi più discussi è quello relativo all'albo. Rispetto alla proposta del ministro, rivendico la priorità della mia proposta (contenuta in un progetto di legge) di abolire l'albo, anche se non immediatamente, ma a partire dal 1° gennaio 1995 (poiché il tempo passa, si potrebbe anche pensare dal 1° gennaio 1996). Tale abolizione mira alla introduzione di un sistema di valutazione delle imprese più qualificante.

A prescindere da altre considerazioni, mi rimetto a quanto sull'albo ha sostenuto l'autorità anti-trust. L'albo ha rappresentato un sistema anticoncorrenza. Basti pensare all'articolazione dei bandi di gara in cui si prevedevano certi tipi di categorie (la categoria 2, più la categoria 19, più la categoria 27) disegnati appositamente al fine di individuare le imprese che avrebbero poi dovuto aggiudicarsi la gara.

Non vorrei che qui la discussione fosse tra «albo sì» e «albo no». Il problema è un sistema di qualificazione nuovo e diverso: a livello europeo esso viene affrontato — lo si sta affrontando — per cercare di arrivare, anche in questo campo, ad un sistema di qualificazione che valga per tutti i paesi della Comunità. È sicuramente la soluzione più logica, ed i principi di questo sistema di qualificazione sono basati su dati quantitativi (quindi dimensione, organizzazione, numero del personale, attrezzature tecniche, attrezzature di lavoro), ma anche su un assetto di qualità.

Al riguardo, vorrei chiarire che non si comprende per quale motivo il sistema di qualità, che tra l'altro la X Commissione ha di massima varato, il sistema di certificazione italiano, debba valere per un'automobile e non per un'opera, per un lavoro o per un servizio pubblico. Il concetto di fondo è che le aziende, le imprese devono avere un proprio sistema di controllo del processo di qualità che, a sua volta — sia ben chiaro —

non va autocertificato, ma deve essere certificato da organismi imparziali ed autonomi, a loro volta accreditati da organismi pubblici.

Un punto non espressamente indicato nella proposta di legge riguarda la politica industriale del settore delle costruzioni. Tale comparto è uno dei più arretrati dal punto di vista dell'industrializzazione, per quanto attiene alla fase realizzativa, mentre è estremamente avanzato per ciò che concerne la parte, di grosso rilievo, delle industrie che producono materiali, componenti ed impianti per il settore delle costruzioni stesso. L'esigenza di cogliere la presente occasione per attuare una politica industriale è in parte accolta dalla normativa prevista in ordine alle associazioni temporanee di impresa, sicuramente orientata a privilegiare le associazioni verticali, nelle quali le diverse specializzazioni si congiungono, ovviamente, attraverso un coordinatore generale, ma, se mi consentite, anche attraverso la proposta (che personalmente ho formulato in Commissione e che è stata recepita) relativa al subappalto.

Alcuni amici dicono che il subappalto va eliminato; ma è assurdo eliminarlo, perché il subappalto è una forma di corretta crescita del settore in termini di specializzazione. Tuttavia, il subappalto deve sicuramente essere regolamentato in modo che non si presti a quei giochi e a quelle infiltrazioni che sono stati presenti in particolare in certe aree del nostro paese, ma che possono estendersi a tutto il territorio nazionale.

La mia proposta — ripeto, recepita — è di obbligare le imprese che partecipano alla gara d'appalto a dichiarare, in sede di offerta, una terna di subappaltatori, indicando le opere che si intendono subappaltare, ma con il conseguente obbligo, in fase successiva all'aggiudicazione, di depositare copia del contratto di subappalto. Tale proposta ha anche lo scopo di invogliare le imprese ad andare molto più facilmente verso l'associazione verticale che verso il subappalto.

Il problema della sicurezza è legato a quello della maggiore industrializzazione del processo realizzativo. Fino a quando andremo avanti con sistemi che risalgono addirittura, in qualche caso, a cinquemila anni fa,

quello della sicurezza rimarrà un grosso problema. Più si industrializza il processo realizzativo, più si riducono i rischi legati al lavoro.

Non mi soffermo sulle procedure di aggiudicazione perché le ritengo un aspetto più esecutivo, anche se molto importante. Mi soffermo invece sulle garanzie che precedono, accompagnano e seguono la realizzazione dell'opera. Sottolineo in particolare le garanzie *post-realizzazione*, perché uno dei modi per far sì che le imprese, i progettisti e la pubblica amministrazione siano indotti a costruire opere valide è che la responsabilità (per esempio, in ordine ai costi di manutenzione) vada al di là del momento del collaudo. Nella mia proposta di legge si suggerisce anche di riconoscere al cittadino, all'utente di un'opera pubblica, la legittimazione a promuovere azione di responsabilità civile nei confronti dei costruttori di un'opera non riuscita.

Ho concluso. Avrei quarantacinque minuti a disposizione, ma risparmierei i pochi presenti e soprattutto il ministro, che ha ascoltato i nostri interventi per tutta la mattinata.

Credo di poter terminare, in fondo, con una nota di speranza. Quello che è avvenuto in questi dodici mesi apre veramente la speranza che si sia maturi per un cambiamento, in generale e per quanto riguarda il tema che stiamo esaminando. Certo, come presupposto di tutto questo occorre trasformare la democrazia delegata in democrazia partecipata (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Galli. Ne ha facoltà.

GIANCARLO GALLI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, io non penso che occorra ripetere o ripercorrere in questa sede il dibattito che si è svolto sul tema degli appalti negli ultimi mesi o, addirittura, nell'ultimo anno. Ritengo invece che occorra esprimere con la massima chiarezza la posizione politica sul testo adottato dalla Commissione, che rappresenta la sintesi di un dibattito caratterizzato dall'importante e decisiva iniziativa del ministro Merloni e dal paziente e prezioso lavoro del relatore, presidente Cerutti.

Non bisogna però dimenticare che, oltre al testo, vi è sempre un contesto. E il contesto è costituito dalle aspettative di cambiamento di un sistema di organizzazione e gestione degli appalti che si è rivelato (e su questo penso non ci possano essere dubbi) un vero e proprio colabrodo. Andando a rileggere la sin troppo copiosa produzione di articoli e documenti sul tema, ho rintracciato nove argomentazioni che ho cercato di rappresentare con alcuni concetti sintetici e, spero, di una qualche rilevanza espressiva o plastica.

La prima argomentazione che ricorre è quella che io definisco «sostentamento vitale». Si dice: senza una nuova legge sugli appalti, non si rimette in moto il meccanismo della spesa pubblica. Per porre rimedio alla spirale recessiva, alla disoccupazione, al deficit di infrastrutture vi è urgentemente bisogno di una legge che dia certezza, trasparenza e, soprattutto, lavoro e occupazione. Questa è una motivazione che si rinviene molto spesso.

Definirei la seconda argomentazione «sistema di allarme tempestivo». Il problema — dicono alcuni — non è tanto nella norma; anche le norme attuali (mi pare lo abbia affermato qualche collega prima di me) potrebbero essere efficaci se accompagnate da un sistema di controllo continuo, costante, capace di prevenire e di reprimere. Quindi, è importante, sì, cambiare la normativa, ma lo è ancora di più costruire un sistema di controllo efficace.

La terza argomentazione è quella che io chiamo l'argomentazione «laboratorio». Si dice: occorre costruire una normativa che serva da laboratorio della nuova Italia imprenditoriale, che è stata all'ombra o al coperto di una sorta di socialismo reale, che sconta la mancanza di serie organizzazioni di consumatori, che dispone di un sistema bancario che giudica le imprese per i cespiti fondiari o immobiliari e non per la capacità imprenditoriale, che evidenzia un sistema assicurativo poco esperto nell'assicurare le imprese per i nuovi rischi. La nuova normativa sui lavori pubblici può allora costituire, da questo punto di vista, il laboratorio dove si costruisce e si sperimenta la svolta.

La quarta argomentazione è l'argomenta-

zione «silos». La nuova legge sugli appalti deve contenere tutto: i presupposti, i fondamenti dei nuovi modelli pubblici e privati dell'imprenditoria, degli amministratori, dei progettisti, dei controllori e dei controllati, aderendo intimamente alle direttive comunitarie e mostrando piena fiducia nella capacità selettiva del mercato.

La quinta argomentazione è l'argomentazione «palestra»: la nuova legge deve soprattutto rappresentare un momento ed un luogo privilegiato per la lotta contro il malcostume e le degenerazioni che si annidano nel sistema di progettazione, di appalto e di subappalto.

La sesta argomentazione — quella cara a Pieroni e a Turroni — è l'argomentazione «gallerie d'arte»: l'opera pubblica deve tornare ad essere un'opera d'arte, un qualcosa che si inserisce armoniosamente nell'ambiente, rispondendo ad esigenze vere di sviluppo.

La settima argomentazione è l'argomentazione «cattedrale»: quello che serve, si dice, in un contesto normativo confuso, contraddittorio, stratificato come il nostro, è un sistema armonico, semplice, rigoroso, capace quindi di dare certezze e linearità di comportamenti.

C'è poi l'argomentazione «monumento»: la nuova legge deve riuscire a conseguire il valore simbolico di monumento nel senso etimologico del termine di opera atta a ricordare, consigliare, insegnare.

L'ultima è l'argomentazione che chiamerei «psicogenetica»: il costruire oggi in Italia, nella grande svolta politico-istituzionale, economica ed organizzativa che stiamo vivendo, un nuovo stile nel limitato — ma non certo marginale — campo dei lavori pubblici non può prescindere dalle distorsioni del passato, ma non può nemmeno dimenticare gli imperativi posti dal futuro, che non sono né eliminabili — per il passato —, né realizzabili — per il futuro — solo a colpi di legge. Quel che veramente conta sono i comportamenti, la mentalità delle persone fisiche e — aggiungerei anche — giuridiche. È da lì e solo da lì che può nascere un recupero, un vero e proprio cambiamento, dove legge e costume si incontrano e formano una cosa sola.

A queste argomentazioni, che ho tratto dalle molte cose dette e scritte, ne aggiungo una mia, volta a non sovraccaricare di eccessive attese la nuova legge (se riuscirà a diventare tale). Ed io la chiamerei argomentazione «attaccapanni delle speranze perdute»: guai ad affidare ad una legge — soprattutto di procedure, come questa — prospettive di cambiamento radicale, una sorta di palingenesi! Significherebbe andare incontro ad inevitabili delusioni: nessuna legge, e men che meno una normativa sulle procedure per gli appalti dei lavori pubblici, potrà fondare una nuova moralità politica.

Rispetto alle argomentazioni, aspettative ed attese che ho cercato di sintetizzare, il testo adottato è sicuramente una buona base di partenza. Può e deve essere migliorato e corretto in più punti e sotto alcuni profili ma, lo ripeto, è sicuramente una buona base di partenza.

Mi permetto di esprimere alcune osservazioni molto rapide, innanzi tutto sull'ambito di applicazione. Io ritengo che su tale tema debba farsi un discorso particolare, perché qui emerge o si deve fare emergere il problema della manutenzione. Si tratta di una questione non formale: in tutto il mondo occidentale il vero e grande punto non è più costruire, ma gestire, mantenere o, meglio, mantenere in efficienza un servizio, una rete, un patrimonio edilizio.

Le recenti scelte adottate negli Stati Uniti, in Germania, in Svizzera nel referendum di quindici giorni fa, stanno a dimostrare come occorra trovare strutture e risorse per mantenere l'efficienza del sistema. È innegabile che il gestore del pubblico servizio debba affrontare continuamente problemi tecnici legati al funzionamento degli impianti, alla loro efficienza e, quindi, alla manutenzione ordinaria e straordinaria; sicché si deve attrezzare per eseguire direttamente tali operazioni, ma si potrebbe anche prevedere che l'appaltatore provveda attraverso una società collegata, secondo la previsione contenuta nella proposta di normativa sui servizi nei settori esclusi, proposta che ha già conseguito la cosiddetta «posizione comune» a livello comunitario e che non possiamo dimenticare in questa sede.

Analoga previsione potrebbe riguardare

l'esecuzione di opere realizzate esclusivamente con fondi propri o con mezzi attinti al mercato finanziario e rimborsati a valere esclusivamente sulla tariffa, senza alcun contributo o concorso a carico dell'erario.

Si tratta di una previsione diretta a facilitare la conversione dei costruttori in gestori — e questa mi pare una questione di grande importanza all'interno di tale problematica —, valorizzando l'esperienza acquisita dai costruttori stessi e facilitando l'investimento dei loro capitali nelle attività di gestione dei sistemi, nella realizzazione di infrastrutture e di impianti. Naturalmente, questo non può essere un espediente per appalti camuffati o fuori regola. A tal fine, sarebbe sufficiente confermare la condizione prevista dalla proposta di normativa sui servizi dei settori esclusi, in base alla quale le aziende collegate che agiscono come strumento indiretto del gestore fatturino, almeno per l'80 per cento, prestazioni a favore del gestore stesso o comuni a più gestori simili.

La seconda questione che intendo sollevare, ma solo per memoria, è relativa all'autorità per la vigilanza. Penso che la proposta del ministro, alla fine, sia risultata largamente convincente. Non si tratta, infatti, di assicurare solamente il rispetto della concorrenza, bensì di favorire anche la concatenazione di tutte le funzioni e di tutte le previsioni contenute nella legge, e pertanto di garantire complessivamente il risultato che la stessa si propone di conseguire. Quindi, l'autorità diventa garante dell'esito della normativa.

L'altra grande questione riguarda la qualificazione delle imprese. Sull'albo dei costruttori si è detto tutto e il contrario di tutto, quasi sempre sottolineando aspetti positivi e negativi, vantaggi o danni che sono stati in un certo senso mitizzati. Ora, che lo si voglia o no, l'entrata in vigore delle norme del mercato unico non ha sdrammatizzato il dibattito, malgrado la soppressione del vincolo di iscrizione all'albo per le gare pubbliche di importo superiore ai 5 miliardi di ECU. Si pongono certamente problemi di adeguamento graduale al modello comunitario, ma non pare che l'albo possa rappresentare uno strumento moderno proponibile. È necessario, allora, superare una

qualificazione prevalentemente formalistica e riferita al passato, con alcuni aspetti che potremmo definire da mercato delle indulgenze, per arrivare ad un nuovo sistema costituito da elementi non formali e riferiti alla realtà dinamica dell'azienda. Certo, la cosa non sarà indolore, ma bisogna ricordare che l'edilizia può e deve perdere le caratteristiche di settore residuo, dove si può entrare senza quadri, attrezzature e capacità gestionale.

Il sistema di qualificazione delle imprese è chiamato a fare in positivo quello che la legislazione antimafia ha stabilito in negativo. Non mancano certamente preoccupazioni per le piccole imprese, ma anche qui bisogna considerare che quella piccola non è un'impresa nana o un'impresa minorata: se la dimensione delle imprese non è idonea a consentire che le stesse restino sul mercato, non mancano, come non sono mancate per il passato, soluzioni capaci di superare la frammentazione o di promuovere nuove forme di aggregazione.

In conclusione, mi pare che in ordine a tale tema ci si possa muovere ritenendo questo il punto centrale per conseguire — ed al riguardo è aperto il dibattito — un simile risultato partendo, però, dal superamento dell'albo.

Il quarto elemento riguarda la progettazione e la programmazione. A me pare che su tali temi si siano raggiunte intese importanti: la programmazione delle opere pubbliche fugge finalmente o rifugge dalle lotterie — dalla lotteria FIO o quant'altro — per cui si programmava e si progettava un'opera o un impianto in attesa di ricevere la sovvenzione statale e finalizzando la progettazione alla richiesta. È stato introdotto, invece, il collegamento con la pianificazione territoriale, questione — a mio avviso — molto importante. A me pare che in questi due articoli si riscontrino un rigore ed un nitore che non possono essere sottovalutati.

Gli onorevoli Mantovani e Pieroni hanno sostanzialmente avviato una critica che non mi convince. I due colleghi hanno sostenuto che la proposta di legge eluderebbe la questione di chi debba decidere in ordine all'utilità dell'opera. Mi verrebbe spontaneo rispondere: «Elementare, Watson»: decide la

rappresentanza democratica, i governi democratici dello Stato, della regione, della provincia o del comune. Possiamo infatti immaginare che esista qualcuno al di fuori e al di sopra dei governi democratici che giudichi tutti ed abbia la pretesa di stabilire cosa sia utile ai vari livelli?

Si parla tanto di questione morale, ma in democrazia la questione morale ha una sua peculiarità: in un sistema democratico chi decide ciò che è bene e ciò che è male, non solo ciò che è utile o inutile, è la maggioranza.

PIO RAPAGNÀ. La magistratura decide, non la maggioranza!

GIANCARLO GALLI. Ti sfugge il concetto, come altre cose!

PRESIDENTE. Onorevole Galli, la prego di concludere.

GIANCARLO GALLI. Democrazia è rinunciare ad imporre il bene ed il male, come diceva Einaudi, è il criterio secondo il quale si preferisce contare le teste piuttosto che romperle.

Al problema posto dall'onorevole Mantovani, che il sistema economico aziendale è malato anche nella sua parte più aggressiva, rappresentata dalle grandi imprese, non ci sono rimedi, se non quello di stabilire un preciso collegamento con l'Europa. La soluzione non può essere l'abolizione dell'impresa privata o l'abolizione della grande impresa: siamo in Europa e con questa legge vogliamo starci ancora di più.

È necessario, allora, prendere atto che aderire all'economia di mercato significa disporre di precise regole del gioco e di autorità determinate ed inflessibili nell'applicarle. Questo è il problema che il provvedimento al nostro esame mi pare tenti di affrontare e risolvere, anche se non mancano altre preoccupazioni in ordine ai raccordi tra la fase di programmazione e quella di realizzazione, soprattutto per quanto riguarda la certezza e la disponibilità delle risorse. Per usare il linguaggio della Cassa depositi e prestiti, bisognerebbe

chiarire, per esempio, quando e a quali condizioni l'istituto mutuante conceda l'adesione di massima e quando quella definitiva. Senza tale raccordo, soprattutto a livello di enti locali, si può determinare una paralisi o andare incontro a tutti i problemi citati prima dal collega De Paoli.

A questo riguardo, mentre si comprendono e si condividono le ragioni dell'incompatibilità fra progettazione ed esecuzione dei lavori, non si capisce la ragione dell'incompatibilità dei servizi. Se l'amministrazione ricorre a supporti qualificati per le varie attività propedeutiche all'esecuzione dei lavori, non si capisce perché non possa farvi ricorso anche per ogni altra prestazione di ingegneria alla quale non sia in grado di provvedere con strutture proprie. Analogamente, il contenuto dell'articolo 14, comma 9, lettera b) mi pare un'inutile esasperazione del concetto di influenza dominante.

Per quanto riguarda le gare e il sistema di affidamento dei lavori, la presa di distanza dal sistema della concessione all'italiana è inequivocabile e mi pare condiviso. L'amministrazione pubblica deve restare protagonista, non può quindi delegare il fastidio di pensare e di decidere ad altri; può avvalersi di supporti tecnici, che non possiede, ma in un quadro di precise responsabilità. Il tema della responsabilità e delle garanzie mi pare, quindi, positivamente articolato.

Si tratta, del resto, di una ricetta antica che cito in aula dopo averla già citata in Commissione. Già Vitruvio nel *De architettura*, raccontava come nella città di Efeso il progettista costruttore fosse responsabile in solido dei preventivi di spesa: se i tempi e i costi venivano rispettati gli venivano tributati gli onori; se la spesa superava il preventivo di un quarto, la città pagava; ma nel caso si andasse oltre, rispondeva direttamente l'architetto costruttore con i suoi beni cautelativamente sequestrati dal magistrato.

Un'ultima considerazione su questo tema è che la copertura assicurativa non può essere in alcun modo disgiunta dalla certificazione di qualità, se vogliamo uno sbocco realistico ed importante.

Il subappalto rappresenta una *vaexata quaestio*; mi pare tuttavia che l'impostazione adottata — magari da perfezionare in

taluni passaggi — costituisca un punto di riferimento positivo. Dal subappalto si esce con i consorzi verticali di imprese e con la dichiarazione preventiva, all'atto dell'offerta, delle imprese candidate ad eseguire i lavori, come ha ricordato poco fa il collega Rizzi.

Un'ultima questione riguarda la sede redigente e, quindi, la prosecuzione del dibattito e del lavoro di messa a punto del testo. Il collega Pieroni ha parlato di abdicazione. Ma a che cosa? Se si deve abdicare o se dobbiamo fare qualche passo indietro, ciò deve avvenire rispetto alla cultura dell'emendamento che domina i nostri lavori. Quel che auspichiamo non è la fuga dal confronto, dal dibattito, insomma che si svolga la discussione in una sede più ristretta e magari chiusa. Interessa a tutti, mi pare, rifuggire da quella che io definisco la «ruminazione» legislativa, in base alla quale la stessa questione è esaminata, macinata tre o quattro volte negli stessi modi, con gli stessi termini e contenuti: la sede referente, l'esame in Assemblea e via dicendo. Abbiamo invece bisogno di un confronto franco ed aperto, capace di mettere a fuoco un testo degno di questo nome, in termini sia di chiarezza espositiva sia di contenuti (*Applausi dei deputati del gruppo della DC*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza degli onorevoli Pratesi e Buontempo iscritti a parlare: si intende che vi abbiano rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Turroni. Ne ha facoltà.

SAURO TURRONI. Signor ministro, colleghi, è questo un rito stanco, al quale si sarebbe tentati di sottrarsi, soprattutto per la caduta — che non condividiamo — che si vorrebbe imprimere ai nostri lavori. Non è questo il costume dei verdi, i quali intendono proporre le loro idee come modello per un cambiamento del sistema ormai ineludibile. Che cosa significhi cambiare, quali siano le basi morali, culturali ed economiche necessarie per tale cambiamento, lo ha detto Gianni Mattioli nel corso del dibattito sulla questione morale, richiamando valori etici, principi di rigore intellettuale e morale, nonché un modello di società sobrio e solidale,

che sostituisca i disvalori che hanno portato il nostro paese allo sfascio, alla rovina morale, economica ed ambientale.

Il nostro compito non è solo quello di riconoscere le cause e rimuoverle, ma anche quello di individuare i meccanismi attraverso i quali ciò è avvenuto e proporre la radicale modifica. È proprio di questo che vorrei brevemente parlare.

Negli ultimi 15 anni, con più azioni, ripetute, di un medesimo disegno criminoso sono state smantellate tutte le regole che presiedevano al governo del territorio, alla pubblica amministrazione, al sistema dei controlli, alle procedure della programmazione e della pianificazione. Ciò è avvenuto perché vi è stata una costante richiesta di eliminare le regole in questione: attraverso lo snellimento delle procedure, i richiami alla modernità, alla rapidità, al superamento di lacci e laccioli, alla *deregulation*, alla flessibilità ed alle urgenze. In questo, imprese e politici sono stati assolutamente concordi. Si è quindi posta la questione della pubblica amministrazione inefficiente, ridotta in tali condizioni perché altri soggetti dovevano sostituirsi ad essa, per esempio nelle progettazioni e, poi, anche nei controlli. Vi sono stati, quindi, gli eventi straordinari, le decine di occasioni attraverso le quali si è fatto spreco di denaro pubblico, portando il paese alla rovina economica ed ambientale. Ogni occasione è stata buona!

Oggi c'è da temere qualsiasi ricorrenza storica, qualsiasi evento, perché potrebbe diventare occasione per altre rapine dell'erario pubblico e per ulteriori manomissioni del territorio.

Se si fosse rubato o si fossero sprecate risorse, in misura tale da gettare, sì, il paese in una crisi economica rovinosa, ma per fare opere utili e necessarie, in grado di risolvere i problemi delle città e dei loro abitanti, quelli del traffico, dei servizi, del trasporto delle merci e della salute, ebbene, tutto ciò sarebbe risultato in qualche misura accettabile. Quello che invece è stato realizzato al di fuori di ogni programmazione e di ogni obiettivo diverso da quello esclusivamente tangenzioso, ha aggravato — se fosse ancora possibile — i problemi irrisolti. Il motore

delle opere devastanti, le ragioni della loro ideazione e proposta sono stati quasi esclusivamente quelle delle tangenti. Tutto ciò è stato testimoniato pochi giorni fa nella stessa Commissione antimafia, nel corso di un'audizione. Si sono inventate procedure abbreviate e straordinarie, sono diventate norma generale le conferenze dei servizi e gli accordi di programma, sono stati generalizzati sistemi di assoluta discrezionalità, quali le concessioni, gli affidamenti diretti, le trattative private.

Quando il Presidente Amato cominciò la sua avventura — che si sta concludendo così ingloriosamente — collocò, ad esempio, l'urbanistica all'interno del capitolo che riguardava la questione morale. Ebbene, contemporaneamente veniva in quei giorni riproposto più volte un decreto che consentiva ai piani regolatori di essere approvati attraverso il meccanismo del silenzio-assenso. Ci dovemmo battere a fondo perché tutto ciò venisse rimosso e perché venisse sottratto a questa nuova picconata almeno ciò che ancora restava del controllo sull'attività urbanistica nel nostro paese.

È su questo complesso di norme — così come sono state modificate e mortificate nel tempo — che si deve intervenire, ripristinando regole rigorose e certe, non negoziabili. Per tale ragione questa legge è necessaria, ma non è sufficiente.

Condividiamo alcune parti del progetto di legge al nostro esame, quali quelle relative alle progettazioni esecutive, alla necessità di assegnare appalti in base a gare con capitoli speciali ed elenchi-prezzi a prezzo chiuso e le parti nelle quali si individuano garanzie che devono essere prestate — e che sono ancora modeste —, parti che vorremmo però formulate in maniera diversa, legando l'impresa all'opera, come avviene in alcuni paesi stranieri.

Condividiamo inoltre gli obiettivi di affidare alle strutture interne della pubblica amministrazione le progettazioni, ma anche e soprattutto la direzione dei lavori. Riteniamo, infatti, che per il fatto che vi siano leggi che attribuiscono attualmente alla dirigenza pubblica la responsabilità del proprio *budget*, accade che quest'ultima abbia tutto l'interesse alla buona esecuzione dell'opera,

soprattutto per quanto riguarda le future riparazioni e manutenzioni.

Non intendo portar via molto tempo, ma limitarmi ad indicare le norme che ci vedono in totale disaccordo. Esse riguardano, ad esempio, gli eccessivi rinvii al regolamento. Noi ritenevamo e riteniamo, invece, che la legge dovrebbe già contenere — proprio per i richiami fatti in precedenza — la maggior quantità possibile di norme stringenti e non equivocabili. Riteniamo di doverci poi esprimere in maniera contraria — per il modo in cui è stata formulata la norma — sull'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Non mi soffermerò, al riguardo, su alcune parti dell'intervento scritto che avrei voluto leggere, ma mi limiterò, a sintetizzare i motivi della nostra contrarietà nei confronti dell'Autorità in questione. Essa svolge compiti di amministrazione attiva, non risponde ad alcuno, si sovrappone — al di là delle richieste di abbreviare le procedure — ad altre amministrazioni, raddoppiando le funzioni che queste ultime dovrebbero svolgere. Tale autorità ha inoltre un potere addirittura superiore a quello dello stesso Presidente del Consiglio — il quale può incorrere nella sfiducia del Parlamento —, non potendo in alcun modo le sue decisioni essere messe in discussione. Ha poteri troppo ampi e generici; potrebbe quindi rappresentare uno strumento pericoloso di lotta politica. È inoltre nominata contemporaneamente dall'esecutivo e dal legislativo; non è un organismo trasparente né coerente con il resto della pubblica amministrazione.

Ebbene, sovrapponendosi ad altri organi, tale istituzione rappresenta un'altra strozzatura che si è chiesto da più parti di eliminare, dal momento che penalizza la pubblica amministrazione. Non siamo quindi favorevoli alla disciplina che è stata elaborata al riguardo.

Vi sono altri aspetti che non ci piacciono in questa legge. Mi riferisco, ad esempio, alla conferenza dei servizi. Alcuni colleghi che mi hanno preceduto hanno individuato con chiarezza i mali di questo strumento. Invece di procedere al coordinamento delle fasi istruttorie, esso si è trasformato in un mezzo per dare le autorizzazioni, che ora si vuole rendere obbligatorie, espropriando le funzioni proprie dei sindaci delle città. Rite-

niamo che uno strumento di questo tipo possa essere mantenuto, ma che debba essere profondamente modificato, per riguardare solo la fase istruttoria, lasciando a chi ha specifiche competenze il compito della formazione dell'atto amministrativo.

Un altro elemento che non condividiamo assolutamente è rappresentato dalla materia dell'appalto dei servizi. Si tratta di una disciplina che deve scomparire poiché, nella sua attuale formulazione, assesta un colpo decisivo alla pubblica amministrazione, che si trova a delegare all'esterno funzioni che le sono proprie e che devono invece essere mantenute, in quanto è la sola garante dell'interesse generale; pertanto non può delegare all'esterno ogni suo compito, compresi quelli concernenti la fase istruttoria, l'elaborazione del bando, il controllo della progettazione. In tal modo, fra l'altro, si riapre il campo ad istituti delle partecipazioni statali che si vorrebbe fossero collocati all'esterno.

Un altro aspetto che non ci piace assolutamente in questo progetto riguarda il mantenimento dell'istituto della concessione dei lavori pubblici, anche se limitata nella sostanza. Si tratta di un meccanismo che ha provocato grandi mali al nostro paese ed il ricorso ad esso dovrebbe venire ridotto al massimo. È un istituto reintrodotta nel nostro ordinamento nel 1923 e modificato alcuni anni dopo; prevedendo il pagamento diretto e contestuale delle opere date in concessione, esso ha comportato il saccheggio dell'erario. Riteniamo quindi che tale istituto sia fonte di gran parte dei mali che sopportiamo.

Non approviamo poi il mantenimento — nell'articolo 18 — di una disposizione introdotta nel 1972 dal Governo Andreotti-Malagodi...

PRESIDENTE. Onorevole Turrone, le ricordo che vi sono altri due colleghi del suo gruppo iscritti a parlare, i quali a questo punto dispongono di meno di dieci minuti ciascuno.

SAURO TURRONI. La ringrazio per l'avvertimento, signor Presidente.

Dicevo che non approviamo il mantenimento dell'anticipazione del 10 per cento.

Nel 1972 il Governo Andreotti-Malagodi prevede in un suo decreto la possibilità di anticipazione fino al 50 per cento dell'importo delle opere pubbliche prima dell'inizio dei lavori. Tale anticipazione è stata fonte di moltissimi mali, finanziando la malavita organizzata e le imprese ad essa collegate. Chiediamo che questa norma sia eliminata, proprio perché sia assicurata una garanzia da parte delle imprese piuttosto che il contrario, cioè una garanzia dello Stato nei confronti delle imprese.

Altri punti del provvedimento sui quali non siamo d'accordo riguardano la reintroduzione dell'appalto-concorso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa: nella formulazione prevista nel testo in discussione tali strumenti non ci convincono, e vorremmo che fossero fortemente limitati a pochi casi ben definiti. Purtroppo, ciò non avviene nel provvedimento che è stato licenziato dalla Commissione.

Quello che pensavamo a proposito dell'albo nazionale dei costruttori è stato totalmente confermato dal decreto-legge respinto la scorsa settimana dalla Camera. Invece di rendere più stringente uno strumento con il quale dovrebbe essere controllata la qualificazione delle imprese, se ne prevede lo smantellamento, facendo il percorso inverso rispetto a quello che si dovrebbe attivare. Noi avizzeremo in materia proposte precise, perché sarebbe opportuno che nel nostro paese le imprese fossero qualificate in base ai requisiti già previsti in altre leggi dello Stato, che vorremmo richiamare ai fini di una loro applicazione anche a questo settore.

Manca nel testo in discussione — come ha già sottolineato il collega Ronchi — ogni strumento volto a consentire il confronto con i cittadini. Si tratta di un principio già previsto nella disciplina sulla pianificazione — varata anch'essa durante il periodo fascista — e poi smantellato per assicurare procedure abbreviate e velocizzate: anche questo elemento, infatti, poteva rappresentare uno strumento di intralcio alla rapida realizzazione dei lavori.

Oggi la partecipazione dei cittadini è ulteriormente limitata dalle nuove norme elettorali per gli enti locali, che rendono in gran

parte inapplicabili le funzioni di controllo dei consigli; il controllo di legittimità sugli atti della giunta, infatti, dovrebbe essere attivato da un numero troppo elevato di richiedenti.

Noi crediamo che dovrebbero essere affrontate con puntualità tutta una serie di questioni, in un dibattito più attento e meno disertato dai parlamentari. Ci riserveremo di discuterne nelle sedi più opportune, ma riteniamo, comunque, che il testo debba essere esaminato pubblicamente e con il dovuto risalto: esso costituisce uno dei nodi della questione morale, merita attenzione e non può in alcun modo essere «blindato».

È per questo che siamo contrari all'assegnazione del provvedimento in Commissione in sede redigente: non vi è nulla da redigere, signor Presidente, poiché i principi generali sono già stati dettati alla Commissione ed al Parlamento attraverso l'indagine condotta in materia su impulso degli stessi verdi. La Commissione ha bene operato, pur nei suoi compiti limitati, ed ha fornito le indicazioni alle quali ci saremmo dovuti attenere. Così è stato: oggi vi un testo che è stato elaborato con il contributo di tutti — maggioranza ed opposizione —, ma soprattutto con quello delle opposizioni, che in Commissione si sono fatte carico dell'effettiva esigenza del paese di avere una legge ben fatta, stringente, chiara, che non lasciasse margini di interpretazione.

Ci siamo fatti carico dei tempi abbreviati, e crediamo che a questo scopo si possa lavorare da subito. Potremmo anche essere favorevoli ad un'assegnazione del provvedimento in sede legislativa; non ci vogliamo infatti sottrarre al problema di assicurarne una tempestiva approvazione, ma riteniamo che debbano essere approntate le opportune garanzie. Quel che abbiamo verificato con l'esperienza, infatti, è che esistono *lobbies* molto potenti, che possono imporre lo stravolgimento della legge in Commissione.

La successiva approvazione degli articoli in Assemblea, semplicemente in base all'indicazione che fornirà un capogruppo o altro deputato delegato dal gruppo, non ci sembra sufficiente a che il provvedimento offra le garanzie necessarie, considerato il momento particolare che sta attraversando il nostro paese.

L'assegnazione alla Commissione in sede legislativa consentirebbe, nel caso che ho appena prospettato, l'esercizio della facoltà di rimessione in Assemblea, quindi una discussione aperta del Parlamento, che conosce benissimo la questione (non è così inesperto e impreparato come si vorrebbe farlo apparire). Nel caso in cui prevalessero in Commissione spinte che non possiamo condividere, vi sarebbe la possibilità di ostacolarle, così come è stato fatto nei confronti del decreto salva-imprese inquisite del ministro Merloni (*Applausi dei deputati dei gruppi dei verdi e federalista europeo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Formenti. Ne ha facoltà.

FRANCESCO FORMENTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il provvedimento in discussione, a causa del particolare momento storico e politico, riveste il carattere della massima importanza e richiede un'attenta considerazione.

Il crollo del sistema partitocratico centralista, che faceva capo alla banda DC-PSI, tra le tante forme di malversazione aveva trovato una fonte di alimentazione di non poco rilievo nel settore degli appalti pubblici. Il progetto di legge si propone di instaurare un meccanismo in cui la trasparenza, i sistemi di controllo, la libera concorrenza, le pari opportunità tra tutte le componenti del mondo imprenditoriale, la sicurezza dei finanziamenti e la certezza della consegna delle opere nei tempi stabiliti sono i pilastri fondamentali di un sistema che tutti noi ci auguriamo meno attaccabile da chi pensa di approfittare della cosa pubblica.

Da più parti è emersa la necessità di ridefinire la posizione di tutte le componenti che partecipano al complesso e composito universo degli appalti pubblici, così come è avvenuto a livello comunitario, dove si attribuisce pari dignità e opportunità alle suddette componenti siano esse pubbliche o private.

Tra i tanti punti qualificanti dell'articolato vorremmo sottolinearne alcuni di fondamentale importanza, anche se riteniamo che, in sede opportuna, debbano essere apportate alcune modifiche.

La riforma dell'albo nazionale dei costruttori, mediante un sistema di certificazione e qualificazione delle imprese basato su un nuovo concetto di idoneità e qualità, già ampiamente collaudato in ambito europeo, che si sta sviluppando a tutti i livelli, deve essere momento qualificante per i soggetti che svolgono la loro attività imprenditoriale, soprattutto nel settore dei lavori pubblici. La drastica riduzione delle stazioni appaltanti, l'individuazione dei soggetti preposti al controllo e alla vigilanza degli atti e delle opere quali l'autorità, l'osservatorio, responsabile dei procedimenti, ha come obiettivo l'individuazione di tutte le anomalie che potrebbero insorgere prima, durante e dopo l'assegnazione dei lavori. Penso alla programmazione come elemento qualificante sulla priorità dei lavori e soprattutto sulla loro reale necessità; alla regolamentazione dei consorzi di impresa, delle riunioni provvisorie di impresa, in cui venga esaltata la sinergia di tutti i soggetti imprenditoriali dotati di pari dignità pur nella considerazione delle rispettive componenti tecnologiche ed economiche; al diverso metodo di progettazione da seguire nelle varie fasi del procedimento, dal progetto preliminare, al progetto definitivo, per arrivare a quello esecutivo completo di tutte le indagini, geologiche, geotermiche, idrologiche e sismiche, che qualificano l'operato del progettista e nel contempo evitano tutta quella serie di varianti in corso d'opera che hanno caratterizzato finora il mondo degli appalti, con i nefasti risultati che tutti ben conosciamo; alla limitazione dell'istituto delle concessioni solo in presenza della gestione del servizio; alla drastica riduzione del ricorso alla trattativa privata solo in casi eccezionali; al controllo e alla disciplina preventiva delle opere in subappalto; all'appalto-concorso solo per l'esecuzione di particolari opere. Ebbene, certamente ciò renderà meno facili tutte le forme di abuso o di scorrettezza imprenditoriale a cui purtroppo siamo stati abituati.

L'istituzione della garanzia fideiussoria da parte delle imprese e dei progettisti, unitamente alla disciplina economica dell'esecuzione dei lavori pubblici, danno alle parti contraenti una responsabilizzazione

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

che consentirà di conseguire il migliore risultato.

Stiamo attraversando oggi una fase di incertezza molto pericolosa, in cui il mondo imprenditoriale e produttivo senza riferimenti sicuri rischia il collasso economico, con conseguenze facilmente immaginabili e ripercussioni traumatiche sull'occupazione. Il paese si aspetta una risposta puntuale, precisa ed immediata dal Parlamento.

Per tali considerazioni la lega nord è favorevole alla soluzione proposta dal relatore, che sicuramente in tempi brevi saprà dare le adeguate risposte alle giuste aspettative di quanti ancora, come noi, ripongono fiducia nelle istituzioni.

MILZIADE CAPRILI. Chiedo di parlare per una precisazione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MILZIADE CAPRILI. Signor Presidente, ieri ho evidenziato alla Presidenza la necessità che la Camera fosse chiamata a discutere sugli ultimi aspetti collegati alle vicende giudiziarie che hanno registrato direi un salto qualitativo negli avvisi di garanzia. Mi riferisco ai reati ipotizzati e alle persone inquisite.

Nel fare questo ho citato due ex ministri dell'interno, che avrebbero ricevuto avvisi di garanzia per sospette collusioni con la camorra, alludendo all'onorevole Scotti. Di ciò mi dispiaccio fortemente, poiché l'onorevole Scotti non ha ricevuto avviso di garanzia perché nei suoi confronti vi sia un procedimento relativo a collusione con la camorra, bensì per fatti collegati a Tangentopoli. Mi dispiace, poiché la questione è così delicata, dell'errore in cui sono incorso, derivato dalla lettura dei giornali. Mi scuso con il collega Scotti perché l'averlo chiamato in causa per il reato che citavo prima è assai spiacevole. Per tale motivo è stata mia intenzione rettificare subito, scusandomi con il collega.

PRESIDENTE. Onorevole Caprili, prendo atto della sua precisazione, che resterà agli atti della seduta odierna.

PIO RAPAGNÀ. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIO RAPAGNÀ. Vorrei sapere se, alla ripresa pomeridiana della seduta, vi sarà qualcuno ad ascoltare e se, per esempio, ci sarà la televisione. Il servizio pubblico deve trasmettere il dibattito sul problema degli appalti. Altrimenti è inutile pagare il canone e fare i parlamentari. Stiamo discutendo di una questione gravissima ed importantissima; non comprendo perché in occasione dei voti di fiducia al Governo o di altre vicende parlamentari sia presente la televisione, mentre sul tema all'ordine del giorno non si vede nessuno, nemmeno un giornalista.

Invito pertanto la Presidenza a far presente ai giornalisti parlamentari il loro dovere di venire in Assemblea a seguire il dibattito. Altrimenti non ha alcun senso ospitarli alla Camera dei deputati solo per raccogliere i pettegolezzi di Sgarbi sui maschi e sulle questioni erotiche del Parlamento.

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, le ho già detto che non è nei poteri della Presidenza mobilitare i deputati perché vengano ad ascoltare il dibattito...

PIO RAPAGNÀ. Ma i giornalisti, la televisione!

PRESIDENTE. Neppure i giornalisti! Non è nei poteri del Presidente! L'ordine del giorno della Camera, stabilito sulla base delle determinazioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, è reso pubblico nei modi consueti. Pertanto, chi intende partecipare ai lavori dell'Assemblea — ritenendo in tal modo di adempiere al proprio dovere e al mandato parlamentare — è tempestivamente informato dei temi in discussione.

PIO RAPAGNÀ. Il giornalista che sta qui in Parlamento, se non segue i lavori, che fa?

PRESIDENTE. Concordo con lei nell'auspicare la presenza dei giornalisti; ma più di questo non posso fare, onorevole Rapagnà. Concordo con lei e mi rammarico che non

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

ci sia attenzione adeguata da parte anche della stampa. Sono perfettamente d'accordo con lei, ma le ripeto che più di questo non posso fare!

Per quanto riguarda l'eventuale fase di esame del provvedimento in Commissione in sede redigente — aspetto sul quale la Conferenza dei presidenti di gruppo si è soffermata — è stato stabilito che in quel caso si ricorrerà alla ripresa televisiva a circuito interno.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri e il ministro dei trasporti, con lettera in data 29 marzo 1993, hanno presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, recante misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi» (2477).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, alla IX Commissione permanente (Trasporti), in sede referente, con il parere della I, della II, della V, della VI, della VIII, della X, della XI Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis..

Sospendo la seduta fino alle 16,30.

**La seduta, sospesa alle 13,55,
è ripresa alle 16,30.**

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi

dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato Nuccio è in missione a decorere dal pomeriggio di oggi.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono diciassette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Sull'ordine dei lavori.

TEODORO BUONTEMPO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TEODORO BUONTEMPO. Signor Presidente, devo esprimere il mio stupore perché da questa mattina il Capo dello Stato, il Presidente del Senato, il Presidente della Camera ed il Presidente del Consiglio sono in riunione ed hanno convocato alcuni minuti fa il segretario del maggior partito di opposizione, ma la Camera non è stata minimamente informata di tutto questo. Ritengo si tratti di un fatto molto grave.

Ho chiesto di parlare sull'ordine dei lavori per sollecitare la Presidenza della Camera ad informarsi nel più breve tempo possibile, e comunque prima che si concluda la seduta di oggi, su quanto sta avvenendo. Non vogliamo fare le pecorelle dell'intervallo... È proprio questo, invece, che la Camera dei deputati sta facendo; mentre si sta svolgendo in un'aula vuota la discussione sulle linee generali di un provvedimento importantissimo, i vertici dello Stato sono riuniti da stamattina e non si sa che cosa possa avvenire: forse anche lo scioglimento delle Camere. Tutto questo, Presidente, non può verificarsi senza che i deputati ne siano informati.

La invito quindi ad attivarsi personalmente, oppure ad investire il Presidente Napolitano della mia richiesta che l'Assemblea sia urgentemente informata su quanto sta accadendo. Altrimenti, a tutela della nostra dignità e delle nostre funzioni di deputati, dovremo ricorrere ad atteggiamenti, contemplati dal regolamento, che ci assicurino il rispetto della Presidenza della Camera.

PRESIDENTE. Onorevole Buontempo, non risulta alla Presidenza che quanto da lei affermato sulle riunioni che sarebbero in corso al Quirinale sia del tutto esatto. In ogni caso, se il suo intervento vuole suonare critica nei confronti delle iniziative del Presidente della Repubblica, non posso condiderlo; se invece mira a sollecitare il Governo ad informare la Camera su quanto sta avvenendo e sul contenuto delle iniziative assunte (in merito alle quali credo che lo stesso Quirinale fornirà informazioni), posso convenire con lei e le assicuro che riferirò tale sua richiesta al Presidente della Camera.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Zanferrari Ambroso. Ne ha facoltà.

GABRIELLA ZANFERRARI AMBROSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, è opinione ormai radicata che il settore dei lavori pubblici necessiti di un testo normativo unificato; troppe norme confuse e sovrapposte hanno favorito un'eccessiva discrezionalità, con distorsioni e talvolta illiceità. È urgente dunque la separazione dei ruoli tra amministrazione e mercato: alla prima la programmazione ed il controllo, al secondo la selezione.

Nel lavoro svolto in Commissione tale distinzione di ruoli è emersa, anche se le recenti vicende giudiziarie interferiscono sulla nostra serenità di giudizio e sulla lucidità di alcune riflessioni che paiono dettate più da una reazione che dal raziocinio. Credo sia da sottolineare un concetto di programmazione che non si ferma al semplice ruolo progettuale, ma si estende ad un vero e proprio disegno, magari dimensionato in senso spazio-temporale, dello sviluppo compatibile.

Può essere significativamente sottolineato che la Commissione lavori pubblici della Camera dei deputati è in realtà la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. Perciò penso non sia fuori luogo una nostra attenzione alla tematica ambientale in relazione alla programmazione (secondo me espressa in maniera chiara all'articolo 12 del

testo di legge in esame), alla progettazione, ma anche alla risposta urgente a certe emergenze. Vale su tutto citare il lavoro sulla proposta di legge n. 512 che entra nel dibattito sugli ambiti territoriali ottimali, sulle risorse, sulle stazioni appaltanti e sull'incidenza della loro frammentazione non solo sugli appalti in senso tecnico, ma anche sulla tutela ambientale e sull'uso delle risorse.

Ricordo inoltre che, sempre in occasione del dibattito sulla proposta di legge n. 512, si è a lungo chiarito il concetto di concessione legato ad appalti di pubblico servizio. Nel tentativo di mantenere separati i comparti, credo che tra i ruoli dell'amministrazione vi sia, con urgenza, l'impegno ad una sburocratizzazione, ad una semplificazione dei rapporti tra amministrazione e mercato. Sono convinta che è proprio in questa selva intricata di norme che spesso si è trovato il margine per introdurre pratiche illecite.

Vorrei comunque soffermarmi sul problema della qualificazione e dell'albo nazionale dei costruttori. Attorno ad esso è stato detto e scritto, in favore e contro, tutto quello che si poteva dire e scrivere, cosicché si è forse finito col mitizzare i vantaggi o i danni derivati dall'esistenza dell'albo, danni e vantaggi invece probabilmente molto più limitati di quel che si sostiene.

L'entrata in vigore delle norme del mercato unico non ha sorprendentemente smitizzato il dibattito, malgrado queste norme abbiano soppresso il vincolo dell'appartenenza all'albo per le gare pubbliche per opere di valore superiore ai 5 milioni di ECU. In ogni caso, in considerazione dei difficili problemi di adeguamento, necessariamente graduale, del mercato italiano delle opere pubbliche alle realtà dei mercati internazionali, sembra di potersi affermare nella maniera più netta il non riproporsi dello strumento albo a livelli territoriali sub-statali, essendo impensabile che le attuali migliaia di stazioni appaltanti possano dotarsi di albi di propria esclusiva creazione, magari per gli appalti locali di valore inferiore ai 5 milioni di ECU.

Nel concreto, è doveroso ricordare come l'albo abbia ormai da tempo perso i suoi caratteri ispiratori, non garantendo più una verifica del possesso effettivo ed attuale dei

requisiti che vengono richiesti alle imprese per partecipare alle gare, tant'è che attraverso i bandi si richiede *ex novo* alle imprese stesse di dimostrare il possesso dei requisiti a suo tempo attestati all'atto dell'iscrizione all'albo. Al mercato, dunque, deve tornare la selezione, e sul mercato è da aprire il dibattito.

La mancanza della cultura dell'associazionismo tra consumatori; un sistema bancario incline a giudicare l'affidabilità delle imprese non tanto per le loro capacità di interpretare profittevolmente, quanto in funzione dei cespiti mobiliari e fondiari evidenziabili; un sistema assicurativo poco esasperato nell'assicurare le imprese per rischi emergenti da forniture di beni, lavori e servizi; la diffusa tendenza a considerare il prossimo come imbroglione fino a prova contraria, anziché l'inverso: questi ed altri sono i fattori che in Italia hanno contribuito a rendere asfittici taluni aspetti peculiari del mercato. Questi aspetti, in particolare, avrebbero consentito alle imprese di ottenere dal mercato le referenze, le garanzie, gli attestati utili per un'autentica, indiscussa qualificazione.

Da qui, forse, il persistere, anche presso il sistema delle imprese, di atteggiamenti inclini ad attendere la licenza dei superiori, cioè i mitici pezzi di carta aventi valore legale, segno dei poteri salvifici anche nei confronti del mercato delle pubbliche amministrazioni.

Il problema qui affrontato della qualificazione delle imprese può essere risolto prendendo a riferimento procedure, metodi, strumenti esistenti da tempo e con provato successo su tutto il mercato comunitario e non soltanto sul talvolta asfittico mercato italiano. È a questi riferimenti che io dunque mi richiamo, ed invito il relatore e l'intera Commissione ad una precisa presa di posizione in tal senso (*Applausi dei deputati del gruppo della DC*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Elio Vito. Ne ha facoltà.

ELIO VITO. Presidente, e pochi ma molto attenti colleghi, prima di guardare alle soluzioni (se così possono essere definite) offerte dal testo sui lavori pubblici che stiamo di-

scutando questa sera, ritengo opportuno, sia pur brevemente, individuare quali siano state, fino ad oggi, le principali cause della degenerazione nel settore. Crediamo, infatti, che solo dopo aver individuato le principali cause di tale degenerazione il Parlamento possa efficacemente intervenire in sede legislativa per rimuoverle.

Allora, Presidente, mi consenta di dire in via preliminare che già da questo punto di vista noi non siamo nelle condizioni migliori per svolgere questo lavoro. Basti infatti pensare, ad esempio, che la Commissione parlamentare d'inchiesta sui lavori pubblici, per la cui istituzione la Camera ha deciso di seguire un percorso d'urgenza, non è stata ancora istituita, visto che l'apposito progetto di legge presentato dal gruppo dei verdi e dal nostro gruppo non è stato ancora licenziato dalla Commissione competente. Noi avremmo dovuto varare il nuovo testo sui lavori pubblici solo a conclusione del lavoro della Commissione d'inchiesta, perché evidentemente solo dopo che quest'ultima avrà effettuato gli opportuni accertamenti, avrà svolto le indagini ed avrà tratto le dovute considerazioni, noi potremo intervenire con qualche possibilità di successo.

Le principali cause della degenerazione nel settore dei lavori pubblici sono sostanzialmente da riscontrarsi, come credo ormai non sia più possibile negare, in una serie di procedure che erano in origine eccezionali e che poi hanno dato luogo ad una vera e propria prassi, una prassi costituita in deroga alla legislazione esistente nel nostro paese in merito ai lavori pubblici ed alla contabilità generale dello Stato, prassi che ha consentito di disattendere completamente, principi generali quali, in particolare, la tutela delle risorse economiche e dell'interesse generale per l'uso delle risorse pubbliche.

Pensiamo al ricorso alla trattativa privata e al subappalto, che la legislazione del nostro paese prevede solo in via del tutto eccezionale e in casi espressamente limitati e che, di fatto, ha costituito, al contrario, la vera e propria regola con la quale si è proceduto nei lavori pubblici, anche quando la trattativa privata, come vedremo, ha assunto attraverso l'istituto della concessione una for-

ma particolare di regolamentazione e di legislazione. Pensiamo ancora all'affidamento dei lavori indipendentemente e prima della definizione di un progetto esecutivo finale e ancora, in molti casi, all'assegnazione dei lavori contestualmente all'assegnazione del compito di definire il progetto esecutivo; in tal modo, la pubblica amministrazione appaltante non ha il controllo sull'intera opera né sui costi e sui tempi complessivi, ma demanda il controllo e la definizione di questi elementi essenziali addirittura all'impresa, alla concessionaria, alla società alla quale, invece, dovrebbe essere assegnato per legge — e secondo i principi originari del nostro diritto — semplicemente il compito di eseguire l'opera.

Vi è poi, naturalmente — soprattutto per quanto riguarda l'istituto della concessione, ma non solo per esso —, il fenomeno delle anticipazioni: è questo l'elemento che ha fatto emergere in misura più macroscopica la degenerazione anche nella legislazione del settore dei lavori pubblici.

Basti pensare alla legge n. 219 del 1981 che ha non solo reso obbligatorio il ricorso alla concessione per il programma di edilizia residenziale di Napoli, di cui al titolo VIII della legge stessa, ma ha previsto un'anticipazione sino al 50 per cento. Peraltro, tale normativa è stata la capofila di una pratica alla quale si sono ispirate tutte le opere pubbliche del nostro paese. Quindi, la principale causa della degenerazione ed anzi della mancata soluzione dell'emergenza abitativa a Napoli e nel Mezzogiorno è diventata il simbolo di una cattiva legislazione.

Noi riteniamo che il progetto di legge in esame eluda le cause della degenerazione. Esso è «coperto» dall'autorità che viene istituita: non a caso, tale autorità viene sbandierata come la principale innovazione, come quell'elemento che, di per sé, garantirà la trasparenza dei lavori pubblici. Poi, però, lo stesso progetto elude le questioni fondamentali e le cause principali della degenerazione del settore.

Noi esprimiamo dunque una profonda insoddisfazione sul testo elaborato dalla Commissione che, ancora una volta, sembra essere — ed è — la vecchia Commissione lavori pubblici più che la nuova Commissio-

ne ambiente di cui la Camera ed il nostro paese hanno profondamente bisogno.

Mi limiterò solo al riscontro delle mie affermazioni con alcuni punti particolarmente significativi del progetto di legge presentato dall'onorevole Cerutti a nome della Commissione, per dire in anticipo, rispetto al breve dibattito che si svolgerà più tardi, che l'assegnazione del provvedimento in sede redigente non garantisce al progetto di legge, nato per dare trasparenza al settore dei lavori pubblici, le condizioni minime necessarie a tal fine.

Da questo punto di vista sarebbe stata addirittura preferibile un'assegnazione in sede legislativa alla Commissione, per la quale peraltro non esistevano e non esistono le condizioni, poiché la legge-quadro riguarda interessi generali e non un settore particolare. Tuttavia, la proposta di assegnazione in sede redigente comporta che tra poche ore, di martedì pomeriggio, pochi deputati decideranno di rinunciare ad esercitare il proprio dovere di legiferare in materia e lo assegneranno interamente alla Commissione, riservandosi solo il compito di ratificare — credo anche senza dichiarazioni di voto sugli articoli — il testo predisposto dalla Commissione stessa.

Come dicevo, la scelta della sede redigente è peggiore di quella della sede legislativa in Commissione, perché, per lo meno, quest'ultima avrebbe consentito ai deputati di rimettere il testo all'Assemblea, qualora la fiducia tributata alla Commissione si fosse rivelata non ben riposta. Invece, in questo caso, tra poche ore, nella disattenzione generale e con quanto sta succedendo nel paese e nelle nostre istituzioni, l'Assemblea deciderà di espropriarsi di quello che è atteso come un grande provvedimento di riforma, assegnandolo alla Commissione. E tutto ciò perché occorre tener conto dei tempi; dunque, di tale esigenza risentirà il contenuto del progetto di legge. Il palleggiamento tra la Commissione ed il Governo, che è durato alcuni mesi ed ha ritardato la produzione del testo unificato, diviene ora la causa principale della pretesa impossibilità dell'Assemblea di occuparsi dell'importante materia.

Non capisco come possano prevalere le

esigenze temporali (si tratterebbe di una o due settimane in più) su quelle di trasparenza e di completezza del lavoro dell'Assemblea.

Queste sono le ragioni per le quali contestiamo il proposito di procedere in simili condizioni all'assegnazione alla Commissione in sede redigente del testo in esame. Contestiamo anche il fatto che l'assegnazione debba avvenire oggi con le modalità cui ho fatto riferimento e non siamo d'accordo neppure sul modo in cui la maggioranza della Commissione ha operato tale scelta. Essa infatti non ha fatto ricorso ad altre procedure né ad altre soluzioni pure previste dal regolamento per la stessa assegnazione in sede redigente, soluzioni che avrebbero potuto garantire una maggiore consapevolezza da parte dell'Assemblea su quanto si deve decidere. Mi chiedo, ad esempio, perché la Commissione non abbia chiesto l'assegnazione in sede redigente del progetto di legge prima che questo venisse sottoposto all'esame dell'Assemblea. Mi chiedo, inoltre, perché la Commissione non si sia premurata di acquisire prima i pareri delle Commissioni competenti su tale provvedimento. Perché, poi, si sia fatto un accordo limitato ad una parte dei componenti della Conferenza dei presidenti di gruppo e della presidenza della Commissione ambiente, senza tener conto della maggioranza dei parlamentari, che pertanto rimane assente nel momento in cui si va a legiferare in concreto su una materia di tale rilevanza.

Ho già annunciato che desidero soffermarmi su alcuni particolari aspetti del provvedimento al nostro esame. Come dicevo, le questioni fondamentali vengono eluse, mentre vengono inserite iniziative meramente simboliche, come l'istituzione dell'autorità cui si fa riferimento. Vi sono anche previsioni normative che prospettano taluni pericoli e dimostrano non solo che non si pone mano alle principali cause della degenerazione nel settore dei lavori pubblici, ma anche che a queste se ne aggiungono altre, tali da provocare ulteriori fenomeni degenerativi.

Il problema del nostro paese è rappresentato da una pubblica amministrazione che non solo non è in grado di occuparsi dei lavori pubblici, ma che non è neanche in

grado di progettarli, di controllare quelli già decisi né di prevedere l'entità dei finanziamenti necessari per realizzarli. Ciò ha fatto sì che, di fronte alla diminuzione di competenze e di preparazione del personale delle pubbliche amministrazioni appaltanti, si sia accresciuto il potere e il peso delle società di intermediazione, delle società di tecnici e delle imprese edili che sono diventate anche società finanziarie e che subappaltano spesso la materiale esecuzione dei lavori.

Il testo al nostro esame non si fa carico di riaffermare la competenza prioritaria della pubblica amministrazione, ma prevede addirittura l'appalto dei servizi, riconoscendo in tal modo che la pubblica amministrazione non è in grado di svolgere le sue funzioni. Si prevede, quindi, che anche questi compiti debbano essere appaltati e si crea una sorta di appalto di assistenza alla pubblica amministrazione per l'affidamento di lavori pubblici.

Da questo complesso di cose deriva che si costituiranno società collegate tra di loro. Tali società consiglieranno alla pubblica amministrazione di realizzare un'opera tenendo conto dei propri interessi, vale a dire muovendosi sulla base di interessi privati e non di interessi pubblici.

Le società appaltanti, collegate alle società di progettazione ed a quelle che eseguiranno i lavori, indicheranno le opere per le quali è possibile ottenere il finanziamento, oppure faranno presente che, per ottenere il finanziamento, dovrà essere realizzata una certa opera. Quindi, la convenienza e l'interesse pubblico nell'uso delle risorse verranno sempre meno, accentuando in tal modo le caratteristiche del mercato dei lavori pubblici, che non sono democratiche e non corrispondono a quelle del libero mercato: in poche parole, non sono corrette. Esse infatti hanno provocato i fenomeni sui quali oggi è incentrata l'attenzione dell'opinione pubblica e della magistratura.

Ebbene, noi riteniamo che simili fenomeni siano stati resi possibili grazie all'approvazione ed alla applicazione distorta di alcune leggi. La nuova normativa sugli appalti avrebbe dovuto rimuovere le cause di tali fenomeni e non rafforzarle od eluderle. La concessione dei lavori pubblici viene ufficial-

mente disciplinata come concessione di un'opera pubblica con diritto, da parte del concessionario, a gestire l'opera stessa o a gestire l'opera e a ricevere un corrispettivo.

Quindi, nella nostra legislazione fa ufficialmente ingresso una concezione distorta e aberrante della concessione di lavori pubblici. Se l'appalto è quell'opera pubblica che l'amministrazione decide di affidare a terzi per quanto riguarda l'esecuzione, ma la cui gestione rimane nelle sue mani, la concessione è quell'istituto per il quale, non potendo gestire direttamente un'autostrada, una ferrovia o un parcheggio, la pubblica amministrazione affida ad una società privata il compito di realizzare l'opera senza pagare alcun prezzo, ma dando come contropartita il diritto alla gestione dell'opera stessa.

In questa corretta concezione, la pubblica amministrazione non ci rimette una lira e assicura alla comunità il pubblico servizio di quell'opera. Naturalmente la società privata ottiene il giusto diritto a ricavare un profitto dalla gestione dell'opera.

Tale corretta concezione, come dicevo, viene stravolta dal provvedimento al nostro esame, che viene presentato come la panacea di tutti i mali. La concessione, infatti, diventa un istituto per il quale al concessionario viene riconosciuto ufficialmente sia il diritto di gestire l'opera sia quello di ricavarne un prezzo dalla pubblica amministrazione; in tal modo viene stravolta anche la natura dei concessionari, i quali, avendo diritto al pagamento di un prezzo, non devono più rischiare il proprio capitale e tutti i rischi vengono scaricati sul capitale dello Stato a discapito, naturalmente, dell'interesse pubblico e di un uso corretto del pubblico capitale.

Da questo punto di vista, giudico negativamente alcune disposizioni contenute nel testo al nostro esame, per altro ritenute postille eccezionali, che rappresentano, a mio avviso, elementi assai poco importanti e innovatori rispetto ai problemi fondamentali. Mi riferisco, per esempio, alla sostituzione dell'albo dei costruttori con l'introduzione del certificato di qualificazione dell'impresa, previsione assai poco innovatrice se si considera che, per i primi anni, uno degli elementi di attestazione nella qua-

lificazione dell'impresa può essere rappresentato dalla stessa iscrizione all'albo dei costruttori negli anni precedenti; oppure ai casi straordinari di conferimento congiunto di progettazione ed esecuzione delle opere o, soprattutto, al meccanismo perverso delle varianti, che consente di assegnare a trattativa privata lavori per migliaia di miliardi.

Il meccanismo è molto semplice, signor Presidente. Un'opera che comporta costi elevati e per la quale sono necessari tempi lunghi può essere divisa dalla pubblica amministrazione in più parti: la prima, più urgente e necessaria, diventa l'opera principale; le altre, successive, diventano varianti, lavori aggiuntivi per i quali, però, essendo collegati alla prima, non vi è bisogno di una nuova gara, ma vengono assegnati a trattativa privata alla stessa società che ha vinto la gara per l'opera principale.

Certamente questo è possibile solo nel caso in cui gli importi relativi non superino una determinata soglia, ma la soglia del 30 per cento prevista dal testo al nostro esame è già molto alta. Prevediamo quindi che verranno assegnati a trattativa privata una serie di lavori per importi cospicui, lavori a volte addirittura molto più importanti dell'opera principale, che verranno così sottratti alle regole e ai controlli stabiliti per l'affidamento secondo gara.

Sempre con riferimento alla progettazione, il fatto che alla base dell'appalto in concorso vi siano progetti intermedi e non esecutivi (la possibilità di elaborare i quali viene affidata alla stessa società che dovrà eseguire i lavori) crediamo rappresenti davvero un'ulteriore aberrazione del modo di concepire i lavori pubblici negli ultimi decenni, che questa legge non risolve.

Dichiaro, in conclusione, la nostra profonda insoddisfazione per il testo elaborato dalla Commissione, nonché la nostra opposizione alla sua assegnazione alla Commissione stessa in sede redigente; si tratterebbe infatti di una situazione non trasparente, non a causa della volontà soggettiva dei colleghi della Commissione di fare in quella sede un lavoro poco trasparente, ma perché sicuramente una legge di riforma degli appalti, che voglia in questo momento davvero avere il compito di rappresentare in qualche

misura la soluzione politica a Tangentopoli, non può che essere varata dall'Assemblea con piena consapevolezza. Cosa rappresentano due settimane in più che il Parlamento spenderebbe per varare questo provvedimento rispetto alla necessità di assicurare al paese, all'opinione pubblica ed alle forze sociali ed imprenditoriali un testo varato consapevolmente, tenendo conto di quelle che — come abbiamo ricordato in questa sede — sono state le cause della degenerazione le quali, una volta ricordate e riconosciute, necessitano di soluzioni legislative?

Con il progetto di legge in esame, tale obiettivo non viene raggiunto. Confidiamo che nelle ore che seguiranno l'Assemblea decida di mantenere a sé la competenza su questa importante materia e che la Commissione riconosca che il lavoro svolto, sia pure laborioso, non va nella direzione necessaria (*Applausi dei deputati dei gruppi federalista europeo e dei verdi*).

PRESIDENTE È iscritto a parlare l'onorevole Ferri. Ne ha facoltà.

ENRICO FERRI. Prendo la parola con molto entusiasmo ed una certa passione, anche se so di disporre di un tempo alquanto limitato, perché si tratta di un testo di legge sul quale io stesso ho lavorato per molto tempo (ho anche potuto constatare come alcune tracce di tale lavoro siano rimaste). Qualche anno fa non vi era il clima, anche se ci si sforzava disperatamente di cambiare la legge sugli appalti, né l'attenzione che si registra oggi su tale argomento. Ritengo che questa legge-quadro contenga alcuni punti importanti che condivido: il processo di delegificazione; la ridefinizione dell'importanza ed il ruolo dato alla progettazione (il progetto, possibilmente quello esecutivo, è un elemento essenziale poiché, se parte bene, fa proseguire bene tutta l'opera), che rappresenta un punto essenziale e qualificante della legge; l'assicurazione del progetto, che già costituiva una sperimentazione in sede comunitaria, perlomeno a livello dottrinale (ricordo le teorie di Boncompagni, che molti di noi hanno seguito in sede comunitaria nella fase di gestazione delle

direttive); l'obbligatorietà della conferenza dei servizi e così via.

Desidero tuttavia soffermarmi su un punto che mi lascia invece grandi perplessità, vale a dire quello che riguarda la discussione sull'albo nazionale dei costruttori. Ho letto sia il disegno di legge Merloni sia il testo unificato predisposto dalla Commissione in sede referente e non posso — non per amor di firma, ma perché mi sembra giusto riportare il dato relativo ad un certo tipo di esperienza — non ricordare quando fu modificata con notevoli difficoltà e resistenze la disciplina dell'albo, introducendo alcuni criteri — a mio avviso rilevanti — che evidenziano il ruolo e l'importanza dell'osservatorio e degli ispettori (che ponemmo allora nella cosiddetta legge antimafia-*bis*), che avevano il compito di seguire l'appalto in tutte le sue vicende, vale a dire il subappalto, la variazione in corso d'opera, la revisione dei prezzi o altro. Lo inserimmo in quel provvedimento, perché non era possibile includerlo in altre iniziative. Esso tuttavia conteneva l'idea guida: quella che l'appalto venisse seguito e possibilmente incasellato in una banca dati. Vorrei rilevare che l'idea della banca dati per gli appalti venne da me riproposta durante la discussione di uno dei decreti di emergenza, ma in quell'occasione l'Assemblea non accolse tale iniziativa. Eppure sappiamo tutti che il sistema della banca dati per gli appalti di opere pubbliche, di forniture, di servizi, a livello sia di enti locali sia di Stato centrale, rappresenta non solo l'unica strada per poter garantire un controllo, ma anche la più semplice. Ben venga quindi una banca dati che consenta, attraverso il controllo incrociato dei dati, l'identificazione dei destinatari degli appalti e la verifica della composizione delle società. Tanto più che oggi ci muoviamo in un quadro europeo e comunitario e sappiamo dunque quanto sarà importante una iniziativa di tal genere. D'altra parte, vorrei ricordare che la Comunità europea ha già attivato una propria banca dati.

Il nuovo regolamento dell'albo dei costruttori punta al raggiungimento di alcuni obiettivi, che a mio avviso restano i più importanti. Mi riferisco, ad esempio, al rapporto tra fatturato e manodopera (vale a

dire, l'impiego effettivo della stessa, ricavabile naturalmente dai libri paga e dai libri contabili, quindi reale), al fine di eliminare le cosiddette imprese fantasma o comunque le imprese inconsistenti per poter affrontare un certo tipo di lavoro.

Ritengo che la qualificazione delle imprese, con la relativa limitazione del subappalto, non possa essere affidata ad un criterio superficiale e che il primo criterio individuato, quello dell'autocertificazione, sia sicuramente inadatto. Noi sappiamo bene quante sacche non solo di tentazioni, ma anche di superficialità nei controlli — spesso inevitabili — esistano in presenza di una gran massa di appalti, che certamente caratterizza un sistema economico attivo; tuttavia — lo ripeto — non credo che l'autocertificazione dei requisiti possa risolvere il problema.

Allo stesso modo non credo che il sistema che viene prospettato — e che ricalca in parte il cosiddetto «marchio d'impresa» — possa funzionare nel nostro paese. Esso funziona in paesi con determinate tradizioni e con una realtà imprenditoriale molto diversa dalla nostra, nella quale, invece, vi è un sistema economico caratterizzato anzitutto da imprese di piccole dimensioni; a parte che anche le nostre grandi imprese sono di piccole dimensioni rispetto a quelle che operano, ad esempio, in Francia o in altri paesi. Pur avendo un certo fascino l'idea di puntare sulla qualità delle imprese, tuttavia il doverlo fare attraverso questo tipo di passaggi non può non destare qualche dubbio.

Vorrei sottolineare — anche per amor di storia — che l'esperienza dell'albo riformato non è stata negativa.

Dal riscontro effettuato sui comitati regionali, in base ad alcuni dati forniti dal Ministero dei lavori pubblici — mancano ancora all'appello alcune regioni, quali la Sicilia, la Puglia, la Calabria, la Campania, l'Umbria, la Lombardia e il Veneto — è emerso, nella scadenza del 1990, un abbattimento di 1964 imprese. Considerando che non disponiamo di dati relativi ad esperienze importanti e che non sappiamo se il lavoro sia stato puntualmente eseguito, non mi sembra che sia un numero da sottovalutare.

Dal riscontro effettuato sul comitato cen-

trale si registra invece — sempre con riferimento al 1990 — un abbattimento di 225 imprese. Poiché in Commissione si era parlato di un numero estremamente modesto di imprese, ho voluto portare questa indicazione all'attenzione dell'Assemblea per ragioni di chiarezza. Vorrei lasciare agli atti tali dati perché viene spontaneo chiedermi: se si proseguisse su quella strada, si potrebbero accentuare i controlli e soprattutto rendere funzionale l'albo nazionale dei costruttori? Mi risulta che oggi lavorino all'albo due funzionari ed un impiegato; occorre invece far funzionare l'albo nazionale costruttori, che ha bisogno di una struttura adeguata. Concordo sull'attribuzione ad esso di un ruolo ispettivo, in modo da seguire tutte le fasi dell'appalto. Pertanto, pur registrando il lavoro svolto dal comitato — peraltro con un organico tanto ridotto — dobbiamo prendere atto che esso non può operare a ritmo pieno.

Non ci dobbiamo far distrarre, nell'ambito della statistica, dal fatto che, subito dopo la riforma dell'albo, la legge n. 55 — una delle varie leggi di conversione dei decreti sull'ordine pubblico — ha imposto ai subappaltatori l'obbligo di iscriversi all'albo stesso, per cui molti di coloro che erano usciti dalla porta sono rientrati dalla finestra. Se si vuole fare un'analisi obiettiva e razionale (sottopongo alla vostra attenzione alcuni dati, lasciandovi poi la possibilità di riflettere perché si tratta di un punto molto delicato e credo sia necessario legiferare in piena coscienza di causa) bisogna tener conto anche di tale aspetto; altrimenti ci lasceremo fuorviare.

Sarebbe quindi opportuno potenziare questo istituto: la Germania — che non ha un albo nazionale dei costruttori — sta studiando il modo per introdurlo. Procedendo verso un quadro comunitario, le cose possono certo essere viste in un'ottica diversa. Tuttavia, prima di abbandonare questo strumento — che mi sembra difficilmente sostituibile dal punto di vista della qualificazione dell'impresa e proprio perché il quadro di questa legge è molto composito, operando un reale salto di qualità sulla strada della funzionalità, della trasparenza e del riscontro, che sono gli obiettivi primari

da perseguire —, sarebbe preferibile trovare qualche correttivo, mantenendo però tale istituto finché non disporremo di un quadro comunitario completo anche per quanto riguarda la raccolta dei dati.

La proposta di legge in esame introduce la separazione del momento dell'esecuzione da quello della progettazione; si tratta di un elemento importante che facilita il riscontro ed il controllo rispondendo alle esigenze che tutti avvertiamo.

Inoltre, sempre a proposito dell'albo, devo sottolineare che il comitato è molto pletorico nella sua attuale composizione. Si tratta, se non erro, di trentatré persone, alcune delle quali hanno poco a che vedere con l'albo medesimo. È un altro motivo per riflettere sulla necessità di rendere tale strumento più tecnico, dal momento che si tratta di compiere accertamenti che vadano realmente in profondità. Sappiamo bene che l'iscrizione all'albo è l'unica cartina di tornasole che possa dare legittimazione alla partecipazione ad un processo economico che speriamo possa rattivarsi al più presto, dopo aver risolto questi nodi ed aver dissipato le tante ombre e le tante verità che purtroppo sono state riscontrate in uno dei settori che è certamente risultato tra i più inquinati.

Le mie considerazioni tendono quindi ad effettuare un riscontro rapido e a non abbandonare una strada per adottare iniziative che potrebbero finire per vanificare le buone intenzioni. La legge è costruita bene, anche se forse è troppo complessa; si è addentrata in una serie di disposizioni relative alla progettazione che vanno benissimo in linea di principio, ma che possono risultare pletoriche: è comunque sempre possibile operare una semplificazione. L'importante è che sia chiara, perché se la norma non è chiara, soprattutto in questa materia, può lasciare spazio a interpretazioni maliziose. Credo che su temi così scottanti sia nostro dovere dare agli operatori ed ai soggetti preposti al controllo la possibilità di interpretare la disciplina.

Ho voluto lasciare all'Assemblea questo spunto problematico, basato tuttavia su dati concreti, affinché la riflessione su argomenti così importanti non rischi di omettere ele-

menti che potrebbero risultare decisamente utili per costruire un sistema diverso e più credibile (*Applausi dei deputati del gruppo del PSDI*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Scarfagna. Ne ha facoltà.

ROMANO SCARFAGNA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la crisi politica, economica e sociale che il paese sta attraversando impone a tutti i livelli l'assunzione di responsabilità che non esito a definire storiche.

Di fronte alla sfiducia, all'amarezza e al disgusto verso la politica proveniente dalla società civile, dal paese reale, le istituzioni — in primo luogo il Parlamento — devono dare risposte concrete, in grado di ricostruire le fondamenta di un sistema che si definisce democratico.

Non vi è dubbio, infatti, che la problematica degli appalti pubblici sia strettamente connessa a quella più ampia delle riforme inderogabili. Perché il paese esca dal tunnel nel quale si trova è necessario definire, al di là dei proclami, regole nuove, che coniugando trasparenza ed efficienza diano nuovo vigore all'azione di uno Stato altrimenti delegittimato. Come e più della riforma elettorale, la riforma della legislazione sugli appalti rappresenta una chiave di volta per la rigenerazione del sistema Italia, sia per ragioni politiche sia per motivazioni di carattere economico e sociale.

Nell'intervenire nella discussione a nome del gruppo liberale intendo sottolineare la necessità e l'urgenza di un intervento che disciplini la materia con nuovi e più credibili criteri. Non sfugge infatti ad un attento osservatore l'estrema pericolosità della situazione determinatasi. Il blocco dell'intervento pubblico soprattutto nel Mezzogiorno sta già creando profondi e laceranti squilibri economici e sociali. Non è pensabile rimanere inerti di fronte ad una richiesta di ripresa economica e produttiva congiunta ad una richiesta di moralizzazione.

In rappresentanza del gruppo liberale chiedo dunque — e con forza — che vengano seguite le due direttive della trasparenza e dell'efficienza. Ad anni di distanza torna

di estrema attualità il molto studiato ma poco applicato rapporto Giannini; mi compiacio che il Governo ne abbia tenuto conto nel suo disegno di legge. Da tempo e da più parti si insiste per una riforma della pubblica amministrazione che introduca criteri di efficienza e di economicità, eliminando sprechi, clientelismi e parassitismi alimentati da una gestione consociativa troppo a lungo tollerata. Oggi Tangentopoli, con tutte le devastanti conseguenze a livello politico ed istituzionale, impone a tutti ripensare il modello che era stato edificato, che faceva della pubblica amministrazione una proiezione del potere politico locale e nazionale invece che un soggetto istituzionale preposto a compiere scelte legate all'utilità collettiva.

Andando a rileggere i risultati della indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche, svolta dalla Commissione ambiente della Camera e conclusa nell'ottobre scorso, si ritrovano evidenziati i punti sui quali intervenire: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere incompiute e ricorso indiscriminato alle varianti ed alle perizie suppletive con conseguente lievitazione dei costi delle opere.

Tutto ciò è stato il terreno fertile su cui si è sviluppato quell'intreccio perverso di corruzione che, coinvolgendo mondo politico, amministrativo e imprenditoriale, ha creato un'oggettiva situazione di *impasse*. Non solo: l'uso discrezionale e distorto delle risorse pubbliche per fini illeciti, che andavano dal finanziamento a partiti e correnti all'organizzazione sistematica del consenso, ha provocato una vera e propria voragine nel debito pubblico.

A questo proposito è stato stimato che negli ultimi dieci anni l'ammontare delle tangenti collegate al mondo degli appalti abbia superato i 100 mila miliardi. Al di là delle cifre, comunque spaventose, rimane il fatto che si è determinato un circolo vizioso, per cui i soldi pubblici andavano ad alimentare il sottosistema politico, mentre le grandi e necessarie opere pubbliche aspettano ancora di essere portate a compimento.

Chiarita l'indispensabilità dell'intervento

in oggetto, si può passare ad esaminare da vicino la nuova normativa proposta. Preliminarmente appare però evidenziare la stretta correlazione della normativa nazionale con quella comunitaria, sovraordinata, e con quella delle regioni.

È bene evitare che si crei quella Babele normativa che in passato è stata la causa di tanti ritardi ed inefficienze. Opportuno al riguardo appare il richiamo in sede di principi al quadro di riferimento comunitario (articolo 1 del testo che stiamo esaminando).

Altro punto che si apprezza del testo unificato della Commissione è il riferimento alla legge n. 241 del 1990 che, prevedendo nuovi criteri per il procedimento amministrativo, ha costituito un notevole passo in avanti verso la trasparenza della pubblica amministrazione.

L'articolo 8 del testo unificato, laddove prevede un responsabile del procedimento per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione del lavoro, risponde all'esigenza di dare efficienza, ma anche trasparenza, al settore.

Anche la disciplina relativa alla qualificazione delle imprese (articolo 9) ha il merito di fissare criteri certi per l'individuazione di soggetti imprenditoriali competitivi, ma anche limpidi.

Non è poi da sottacere il risalto che si dà, all'interno degli indici di qualificazione dell'impresa, alla posizione del lavoratore, le cui garanzie retributive, assicurative e previdenziali sono il presupposto per l'inserimento dell'azienda tra quelle abilitate a concorrere per l'assegnazione degli appalti.

Mi si consenta una breve digressione sull'estrema positività che avrebbe, a livello occupazionale, una ripresa con nuovi criteri dell'impegno statale nel settore delle opere pubbliche. Troppi lavoratori, troppe famiglie, nel Mezzogiorno in particolare, vivono oggi la tragedia della disoccupazione, per responsabilità non certo a loro imputabili. È indispensabile anche in tale direzione un intervento di rilancio e di promozione.

Nelle tante dispute di questi ultimi anni un capitolo importante è quello dedicato all'intervento statale. Sottraendomi alla sterile

polemica, ritengo che lo Stato non possa venire meno ad alcune specifiche responsabilità istituzionali. Costruire scuole, ospedali, strade, infrastrutture civili è una sua prerogativa, che certo non confligge con la previsione di un maggior raccordo con il settore privato. Tanto più che oggi, in una situazione economica difficile, il ruolo dello Stato sarebbe, anzi dovrà essere decisivo ai fini di una ripresa dell'intero sistema produttivo. Si deve insistere — lo ribadisco — sulla specificazione di criteri e strumenti che ridiano credibilità all'intero intervento pubblico. In questa direzione mi pare che vada il testo unificato che stiamo oggi discutendo.

La prevista programmazione (articolo 12) dà priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonché al completamento dei lavori già iniziati.

L'attività di progettazione (articolo 13) è suddivisa in tre fasi: preliminare, definitiva ed esecutiva.

Tali innovazioni consentono di immaginare, se confidiamo anche in una più accorta classe politico-amministrativa, un sistema più limpido ed efficace. Lo stesso rilievo dato al fattore ambientale nella stesura dei progetti appare un segnale positivo di attenzione verso necessità sempre più sentite come indilazionabili.

Coerentemente ispirata ai principi di trasparenza e di efficienza appare la parte dedicata ai criteri di aggiudicazione (articolo 19) e della pubblicità (articolo 26). Si coglie l'esigenza di evitare l'eccessiva discrezionalità — fonte, in passato, di trattativa e di ricatti nell'affidamento dei lavori — per giungere invece ad un sistema che, una volta accertata per le imprese concorrenti la sussistenza dei requisiti minimi, crei quella *par condicio* indispensabile per determinare un clima di legalità, ma anche di sana competizione imprenditoriale, finalizzata per di più al raggiungimento di interessi collettivi.

In questo senso mi sembra apprezzabile la nuova regolamentazione (articolo 22) della materia delle varianti, subordinate al ricorrere di taluni tassativi e inequivocabili motivi.

Tornando ai due principi guida che hanno ispirato il legislatore in Commissione — trasparenza ed efficienza —, salta agli occhi

la nuova incisiva regolamentazione del subappalto (articolo 31), anch'esso strumento in passato di inefficienze, dilatazioni di spese, clientelismo.

La nuova disciplina, nel fissare criteri limpidi ed univoci, ancorati a principi di economicità, crea un quadro di riferimento che dà qualche certezza positiva.

Colleghi e signor Presidente, mi avvio alla conclusione. In questi tempi difficilissimi, impregnati di disillusione ma anche di speranza, il Parlamento è chiamato — come avevo detto all'inizio — a dare segnali concreti. Il paese lo pretende, il mondo del lavoro, dell'impresa, i giovani attendono risposte che diano credibilità alle istituzioni democratiche. La delicatissima e fondamentale legislazione sugli appalti assume oggi in quest'aula un significato simbolico che ne travalica il merito. Essa può rappresentare la prima concreta risposta parlamentare alla domanda di rigenerazione che proviene dal paese.

Colleghi, ritengo che non si possa più perdere tempo dietro dispute di schieramento. Occorre un confronto serrato, ma costruttivo, sul da fare. Mi auguro che questo non sia che l'inizio (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bargone. Ne ha facoltà.

ANTONIO BARGONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi dispiace che non sia presente il ministro dei lavori pubblici ad ascoltare il dibattito e che non vi sia alcun rappresentante del ministero. Infatti il confronto tra il Parlamento e il Governo è stato il tema conduttore in questi mesi. Giacché proprio su questo terreno si registrano le maggiori divergenze, sarebbe stato opportuno che la discussione odierna si svolgesse alla presenza del ministro.

La necessità della riforma in materia di appalti nasce da varie esigenze. Il dibattito giunge alla fine di un lavoro intenso svolto dalla Commissione di merito e a seguito di una indagine svolta insieme alla Commissione del Senato. Tale lavoro, che ha impegnato la Commissione in tempi rapidi, è derivato proprio dalla spinta del 5 aprile a dare una

risposta. Tale necessità non viene solo dalle vicende giudiziarie, anche se certo queste ultime hanno mostrato un intreccio torbido, profondo tra il sistema degli appalti e pezzi del mondo politico e del mondo imprenditoriale. Soprattutto questo aspetto ha spinto ad avviare il dibattito di oggi. Ma non è tutto.

Una simile esigenza era stata già posta in passato: nella scorsa legislatura, infatti, il Senato aveva votato un testo (che però non ha trovato ulteriore approvazione a causa dello scioglimento anticipato delle Camere), nato appunto dalla necessità di superare norme disorganiche, farraginose, non rispondenti alle nuove esigenze; norme che proprio per la loro scarsa sistematicità offrivano ed offrono spazi ampi di discrezionalità, attraverso i quali sono passate le distorsioni e le degenerazioni del nostro sistema.

Ora però questa riforma si fa più urgente, soprattutto di fronte ad episodi di corruzione e di collusione in tale settore. Ciò che è emerso non è solo un intreccio perverso tra affari e politica, ma anche una fragilità strutturale della pubblica amministrazione rispetto alla forza pervasiva dei grandi gruppi economici, finanziari ed imprenditoriali. Soprattutto però si è rivelato l'inquinamento, lo sconvolgimento delle regole del mercato; ed ora si chiedono nuove norme per ripristinare i valori della concorrenza e per fare emergere, far crescere, e fare affermare sul mercato una imprenditoria sana e professionale.

Ciò che invece appare dalle vicende giudiziarie è una scarsa professionalità: ci si preoccupa solo di lucrare una posizione di rendita in un mercato protetto dalle tangenti. Naturalmente ciò ha determinato una crisi produttiva, ha sottolineato un ritardo dell'Italia rispetto all'Europa sul terreno delle infrastrutture, a causa appunto di norme inadeguate, che non rispondono più alle attuali esigenze.

Con riferimento al disegno di legge governativo intendo ora evidenziare una questione particolare: mi riferisco al problema dei controlli. La situazione nella quale ci troviamo è il risultato della mancanza di adeguati controlli di legittimità e di merito, e soprattutto di controlli sul processo di formazione

delle decisioni per individuare l'opera da realizzare, il suo costo e le sue caratteristiche. Tale processo è stato invece affidato ai privati per la debolezza progressiva della pubblica amministrazione, per la mancanza di una progettazione che avesse caratteristiche certe e in grado di individuare il percorso preciso da seguire per la realizzazione di una specifica opera; ma soprattutto perché, nell'ambito di una scarsa o del tutto assente programmazione, i soggetti privati sono diventati più forti ed hanno avuto la capacità di premere per ottenere uno stanziamento corrispondente da parte del Governo e del Parlamento.

L'ente appaltante pertanto è stato un protagonista apparente; quello vero è stato invece il gruppo imprenditoriale, sono state le *lobbies* che hanno ottenuto il finanziamento e l'affidamento dei lavori.

La gravità della situazione — che non riguarda, lo ripeto, soltanto l'aspetto morale o istituzionale, ma anche quello economico ed imprenditoriale del nostro paese — è stata favorita anche da una *deregulation* urbanistica degli anni '80, dall'urbanistica contrattata, affidata appunto all'intermediazione, al faccendiere che offriva alla pubblica amministrazione un progetto per la realizzazione dell'opera per ottenerne poi un vantaggio. Si è trattato quindi di procacciatori di finanziamenti, di comitati di affari. Sono queste tutte condizioni favorevoli alla corruzione non solo del personale politico, ma anche dei funzionari della pubblica amministrazione.

Ma un'altra risposta dobbiamo dare. Voglio sottolineare (è un aspetto particolarmente allarmante, anche se non molto presente nel dibattito odierno) che il terreno di cui ho parlato ha favorito le infiltrazioni criminali, soprattutto nel Mezzogiorno. Il mercato, che nel nord è stato protetto dalle tangenti e quindi dalla politica, nel sud ha beneficiato anche della protezione criminale. L'impresa sana, quindi, si è trovata stretta in una morsa, che non le ha consentito di sviluppare le sue potenzialità e l'innovazione tecnologica, soprattutto nel Mezzogiorno, acuendo in tal modo una crisi che adesso è sotto gli occhi di tutti. Tutto ciò ha facilitato l'ingresso dei capitali mafiosi sul mercato,

non soltanto nel settore dei subappalti, ma attraverso interventi diretti.

Qualche settimana fa il ministro Mancino ha rilevato che una crisi così acuta può facilitare l'ulteriore ingresso di capitali mafiosi sul mercato, rendendo possibile che attraverso di essi la mafia si impossessi delle imprese. Si tratta di un dato vero, che tra l'altro non è recente, ma allarma ormai da qualche anno chi presta attenzione a questo genere di problemi. Siamo di fronte ad un fenomeno agevolato non soltanto dalla presenza di capitali mafiosi (e quindi dall'assenza di interventi legislativi e a carattere repressivo), ma anche dal fatto che le regole esistenti non reggono più e la legislazione (che andrebbe riformata) non fornisce garanzie su tale terreno. Non è intervenuta, inoltre, una riforma del catasto, che determina un'ulteriore mancanza di controllo sull'acquisizione di vaste aree di proprietà immobiliare da parte della mafia.

Tutto questo, naturalmente, ha condizionato anche lo sviluppo urbanistico. È evidente, infatti, che l'aggiudicazione di un'opera pubblica è solo la fase terminale di un processo che dovrebbe comportare una programmazione dell'intervento sul territorio da parte della pubblica amministrazione. L'intervento che si realizza, invece, è condizionato dalla situazione che ho descritto, quindi non corrisponde all'interesse generale, ma è influenzato da interessi di gruppo, di clan, di partito, che spesso contrastano con quelli della collettività.

Sono questi i limiti della normativa al nostro esame. Siamo di fronte, soprattutto, ad una discrezionalità che si realizza in particolare attraverso la concessione a trattativa privata. Questa ha reso la pubblica amministrazione un soggetto forte ed ha comportato (tornerò su questo punto, perché è una delle grandi questioni sul tappeto) una presenza soffocante sul mercato delle grandi imprese, che in poche sono riuscite ad aggiudicarsi la maggior parte degli appalti. La presenza di tali imprese è stata massiccia, asfissiante, e ha quasi introdotto nel nostro sistema sacche di socialismo reale.

Per quanto riguarda l'esigenza, già richiamata, di tutelare il mercato, ritengo che essa riguardi anche le progettazioni.

È necessaria, quindi, una profonda riforma. Di fronte alle distorsioni e alle degenerazioni esistenti, nonché ad un sistema tanto complesso, articolato e radicato, non mi illudo certamente che la riforma degli appalti sia sufficiente. Sono indubbiamente necessarie riforme più profonde e generali, da quella del sistema elettorale ad una approfondita riforma della pubblica amministrazione, che deve essere potenziata, resa più professionale e organizzata in modo migliore. La riforma degli appalti, comunque, è urgente, soprattutto per superare le distorsioni, che non consistono solo nella carenza di programmazione, ma derivano anche da interventi del Governo nel settore in esame, come le leggi straordinarie e le leggi-provvedimento, che in questi giorni sono agli onori della cronaca perché hanno prodotto il maggior numero di avvisi di garanzia e di arresti, perché sono quelle che hanno dato mano libera negli appalti, che hanno infranto ogni regola, che hanno derogato rispetto ai vincoli, per esempio rispetto all'aggiudicazione a trattativa privata.

Questo va aggiunto alla carenza di programmazione, alla carenza ed alla scarsa qualità dei progetti, alle varianti coatte, che hanno prodotto poi una lievitazione dei costi e hanno costruito quel calderone dentro il quale erano anche i costi non aziendali (se vogliamo definire così le tangenti). Sono tutte distorsioni che sono state confermate dal comitato paritetico, dalla commissione di indagine che ha lavorato nell'ottobre scorso.

In proposito abbiamo individuato responsabilità precise (lo dico sempre ai fini della proposta) intanto all'interno del Ministero dei lavori pubblici, per quanto riguarda soprattutto gli appalti ANAS, del Ministero dei trasporti, della SIP, dell'ENEL. Abbiamo dovuto constatare (e questo risulta dai verbali) che in questi ministeri ed in questi enti si sono aggiudicati gli appalti a mano libera. Prima che ci fosse la bufera di Tangentopoli rispetto a questi ministeri, sono venuti da noi a dire che era tutto in regola, che andava tutto bene. Quanto alla SIP e all'ENEL, ritengono di essere svincolati dalla norma e quindi tutto quello che è avvenuto non li espone ai

provvedimenti giudiziari che hanno colpito i ministeri.

La nostra proposta ha obiettivi precisi. Su di essa ci siamo confrontati finora in Commissione e vogliamo farlo anche nel momento in cui ci accingiamo a discutere del testo finale. Occorre avere innanzitutto una legge-quadro, cioè una legge che metta ordine in questo groviglio di norme primarie e secondarie che hanno reso difficile la loro stessa applicazione; una disciplina che vincoli tutti gli enti pubblici economici e le società a prevalente capitale pubblico — quindi anche la SIP e l'ENEL — soprattutto quando hanno in concessione servizi pubblici in esclusiva. Occorre una legge che indichi in maniera chiara che la pubblica amministrazione deve programmare e quindi finanziare l'opera, individuarla sulla base di una programmazione precisa, preventiva, ed individuare il finanziamento prima di arrivare all'aggiudicazione dell'appalto, proprio per evitare queste distorsioni. Occorrono l'abrogazione della concessione di sola costruzione; una netta distinzione tra progettazione ed esecuzione dell'opera; prezzo chiuso; varianti limitate all'indispensabile. Sul terreno delle procedure, occorre una procedura prevalentemente aperta che consenta maggiore trasparenza.

Ma vi sono alcune questioni che vorrei affrontare, quelle su cui si registra maggiore divergenza rispetto al Governo. Ho letto il testo dell'intervento del ministro di stamattina e devo dire che su questo terreno esistono ancora divergenze nette: nonostante il lavoro di queste settimane, ognuno rimane sulle proprie posizioni, se ho ben compreso. Lo dico perché nella filosofia del testo del Governo vi è un orientamento che va respinto: quello sui controlli e quello sulla qualificazione delle imprese, che mi sembrano le due questioni fondamentali.

Per quanto riguarda i controlli, l'introduzione dell'autorità può essere un provvedimento serio che può avere una sua incisività soltanto se costituisce la sintesi dei controlli diffusi nel territorio. Ma un'autorità centralizzata, burocratizzata, che toglie poteri alle regioni, che ha un servizio ispettivo di cinquanta persone, non può costituire lo strumento di controllo per migliaia e migliaia di appalti.

È chiaro che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici può essere soltanto un organo — appunto — di vigilanza, che può esercitare controlli a campione ma che, naturalmente, non può sostituirsi agli altri controlli che invece devono essere rafforzati soprattutto sul territorio. Mi parrebbe opportuna, per esempio, un'utilizzazione più puntuale e più ampia della legge n. 203, che prevede la nomina di un comitato di ispettori da parte del prefetto. Non mi sembra che tale strada possa essere preclusa dall'autorità.

Ma il difetto di fondo della proposta di legge in esame è, a mio avviso, quello di prevedere l'Autorità all'interno del ministero. Il ministro ha affermato che bisogna pensare anche a potenziare l'amministrazione e a rilanciarla sul piano della professionalità e delle funzioni. Ci sembra giusto e serio, ma non si può partire da qui. Ad un'amministrazione delegittimata perché inquisita nel suo complesso, in cui vi sono ampie sacche di corruzione, non possiamo in questo momento dare addirittura il compito di essere controllore di se stessa. Secondo quanto è stato proposto, noi dovremmo addirittura collocare l'Autorità all'interno di una stazione appaltante: ebbene, mi pare che ciò cozzasse contro un principio generale, quello per cui il controllo deve essere esterno. Stiamo infatti parlando di un controllo che deve essere penetrante nei confronti di tutte le stazioni appaltanti e quindi anche nei confronti del Ministero dei lavori pubblici, che è appunto una delle maggiori stazioni appaltanti, soprattutto per quanto riguarda l'ANAS.

Ma c'è di più. Io credo che dobbiamo rovesciare la filosofia dei controlli, ipotizzando anche controlli di risultato, che adesso non sono previsti (attualmente, infatti, esistono controlli sulla legittimità degli atti). Tra l'altro, al riguardo vi è un groviglio di strumenti di controllo che andrebbero ordinati con una riforma, che certo non spetta a noi fare. Rimane comunque sullo sfondo il problema di coordinare le sezioni di controllo con la Corte dei conti, e adesso anche con la procura presso la Corte dei conti, con gli strumenti previsti dalla legge n. 203 ed ora anche con l'Autorità. Ritengo che l'at-

tuale groviglio non consenta controlli penetranti ma origini, semmai, solo confusione e sovrapposizione di ruoli, elementi che certo impediscono che il controllo sia trasparente e incisivo. Mi pare quindi auspicabile — ripeto — rovesciare l'attuale filosofia dei controlli e ipotizzare controlli di risultato.

Nell'osservatorio dei lavori pubblici (che mi pare uno strumento giusto e opportuno) ritengo che si possa disporre dei parametri per valutare poi l'opera sotto i profili della qualità, dei costi, dei tempi e delle caratteristiche. In quella sede si può quindi effettuare un controllo basato sull'analisi costi-benefici; questo controllo a valle è, a mio avviso, molto più efficace ed incisivo e tra l'altro offre alla pubblica amministrazione l'idea precisa su come sono state spese le risorse pubbliche, sui percorsi che hanno seguito, sui destinatari che hanno avuto e, soprattutto, sul tipo di opera realizzata rispetto alle risorse utilizzate. Ciò mi sembra importante.

Per quanto mi riguarda, ritengo che le autorità siano, per così dire, fughe in avanti. Penso infatti che simili organi si istituiscano sempre quando non c'è la capacità di effettuare un controllo ordinario efficace. Un'esperienza simile è stata fatta anche con l'Alto commissario per la lotta alla mafia, ed è risultata fallimentare proprio perché mancava un'organizzazione efficiente e puntuale articolata sul territorio, cioè una rete di interventi efficace. In casi simili, dunque, si crea un'autorità. Io non mi sono opposto e non mi oppongo a tale ipotesi, purché l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici diventi uno strumento utile ed efficace e, soprattutto, non si sostituisca ai controlli, perché ciò sarebbe particolarmente grave.

Vi è poi la questione della qualificazione delle imprese. Si tratta di una questione a mio avviso fondamentale, su cui vi è una diversità non di semplice formulazione, ma proprio di cultura e di posizione politica. Come ho già detto prima, Tangentopoli ci ha posto non soltanto una questione morale e una questione istituzionale: vanno ricostruite infatti le regole dell'economia. C'è adesso bisogno di ripensare ad un mercato con regole diverse in cui finalmente si dia la possibilità di sviluppare le

proprie potenzialità alle imprese sane del paese.

Per fare questo vi è bisogno di rendere più rigorosi i controlli sulla qualificazione delle imprese stesse e di diversificarli rispetto al passato. Certo, essi non possono essere sostituiti con l'autocertificazione, soprattutto per gli appalti al di sopra dei 5 milioni di ECU, né è possibile introdurre le fidejussioni, perché ciò comporterebbe — ripeto qui quanto ho già detto in Commissione, poiché è l'aspetto di cui sono maggiormente preoccupato — la finanziarizzazione del mercato delle costruzioni, e cioè esattamente il contrario di quello che si proclama di voler fare: si farebbero vincere le «scatole vuote» e la mafia, che hanno i soldi e possono rimanere sul mercato anche a prescindere dalla capacità imprenditoriale, dalla manodopera impiegata e dai mezzi in proprietà utilizzati.

Bisogna dunque puntare ad introdurre criteri di qualificazione delle imprese. Solo in tal modo, infatti, si ricostruiscono le regole del mercato e si ricrea il tessuto di imprese, facendo sviluppare anche quella piccola e media impresa che è stata penalizzata dal mercato protetto.

È chiaro che la presenza asfissiante delle grandi «scatole vuote» (la Cogefar-Impresit, la Lodigiani, la Torno, per esempio) ha creato nel Mezzogiorno soltanto straccioni e non imprenditori. Lo dimostra il fatto che nel momento in cui l'Iritecna e la Torno non hanno potuto pagare per le ragioni che sappiamo, migliaia di imprese si sono trovate sulla soglia del fallimento. Ciò perché esse sono cresciute all'ombra dell'appalto e non hanno un'autonomia imprenditoriale, una diversificazione delle attività che consenta loro di rimanere sul mercato. Questo le ha schiacciate e la criminalità, la capacità di penetrazione e di intimidazione del capitale mafioso hanno reso difficile la presenza dell'imprenditoria.

Anche questa, dunque, è una svolta meridionalistica, perché favorisce l'imprenditoria nel Mezzogiorno, liberandola da lacci e laccioli. Per far questo, però, bisogna smettere di guardare con occhio benevolo le grandi imprese che fino ad ora ci hanno regalato soltanto Tangentopoli, non ci han-

no dato ricchezza ed hanno squalificato l'Italia agli occhi dell'Europa. In questo momento ci troviamo, addirittura, di fronte ad un mercato che non esprime concorrenzialità, né capacità imprenditoriale.

Ecco perché quel decreto-legge era sbagliato, perché non andava nella direzione giusta. Non si può predisporre un provvedimento senza indicare i lavori in corso e per quali motivi essi siano stati sospesi e non possano proseguire. Nessun'opera è stata interrotta a seguito di provvedimento giudiziario, perché, se così fosse stato, una legge non avrebbe potuto sbloccarla. Quindi, si tratta di altro!

Allora, se si tratta di altro, e cioè degli articoli 20 e 21 dell'albo nazionale dei costruttori, ciò va visto nel modo giusto e, soprattutto, vanno evitati gli interventi surrettizi per aggirare l'ostacolo. Bisogna verificare se ricorrano le condizioni per consentire ancora l'iscrizione all'albo delle imprese interessate, ma non si può — questo è il punto — introdurre una norma che cancelli la sanzione nel momento in cui essa deve essere applicata. Ciò non è possibile: è incostituzionale e contrario ai più elementari principi della democrazia. Le regole, infatti, non possono essere cambiate in corso d'opera, ma meno che mai si possono cancellare le sanzioni nel momento in cui devono essere applicate!

È chiaro, dunque, che bisogna pensare a qualcos'altro. Non sono tra coloro che ritengono che si debbano cancellare tali imprese, ma a mio giudizio si devono individuare strumenti idonei, senza dare colpi di spugna (è l'espressione che viene usata più frequentemente).

Credo, pertanto, che la qualificazione delle imprese sia l'aspetto più rilevante. Penso che si debba superare l'albo dei costruttori, ma che il provvedimento non possa essere adottato subito perché non vi sono soluzioni alternative (l'autocertificazione non garantisce nessuno). Occorre avviarci dunque verso una certificazione di qualità di tipo europeo, introducendo subito criteri più rigorosi circa la qualificazione delle imprese. Questo mi pare importante. A ciò si deve accompagnare una disciplina più rigorosa per quanto riguarda i subappalti e i consorzi di imprese,

perché queste sono state le strade attraverso le quali sono passate le distorsioni e le degenerazioni.

Non condivido affatto la tesi secondo la quale, per la trattativa privata, non deve essere previsto un divieto esplicito, come proponiamo noi, alle interferenze tecniche ed alla ripartizione in lotti successivi. Noi insistiamo su questo punto. Ci lascia perplessi la soluzione del relatore di escludere tale possibilità *a priori* per le opere superiori ai 5 milioni di ECU. Riteniamo sia più rigorosa, ma più ragionevole, la soluzione di prevedere un divieto di interferenza tecnica e di ripartizione in lotti successivi, anche se so che vi è un confronto aperto su tale questione. Credo che sulla base delle considerazioni espresse si possa arrivare ad adottare un testo rispondente alle esigenze poste.

La scelta della sede redigente è stata fatta dopo aver esperito altre strade. Io avevo proposto la sede legislativa, ma mi è stato obiettato che era necessario esaminare il provvedimento in aula. Lo abbiamo quindi esaminato in tale sede e mi pare che il confronto sia stato ampio ed articolato. Credo però che, proprio per il lavoro svolto e per gli elementi a nostra disposizione, il lavoro in Commissione possa essere più proficuo e portare alla definizione di un testo che metta l'Assemblea in condizione di votare senza preoccupazioni di sorta. È una strada che abbiamo concordato insieme — anche se adesso rilevo che alcune posizioni sono mutate — perché ci sembrava la più agevole, dal momento che è necessario procedere con rapidità anche per le ragioni che abbiamo esposto, che sono poi quelle che hanno indotto ad emanare il decreto-legge in materia commettendo un errore, perché, a mio avviso, la cosa urgente da fare è dare nuove regole al sistema degli appalti (*Appalsi*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Scalia, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Rapagnà, che dispone di quattordici minuti per svolgere il suo intervento. Ne ha facoltà.

PIO RAPAGNÀ. Signor Presidente, l'applauso di quasi tutti i membri della Commis-

sione all'intervento del rappresentante del gruppo del PDS è un fatto di grande preoccupazione. Dobbiamo anzi dire che è un disastro, perché si va verso un compromesso al ribasso non solo sulle proposte del ministro e del relatore, ma anche sulle quelle del PDS, che pare non abbia capito che cosa sta succedendo in questo ramo del Parlamento.

ANTONIO BARGONE. Parla del merito, senza *slogan!*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non disturbate l'onorevole Rapagnà. Lasciategli esporre il proprio punto di vista perché non ha molto tempo a disposizione.

Continui, onorevole Rapagnà.

PIO RAPAGNÀ. L'assenza dei deputati mentre viene esaminato in aula questo provvedimento, sollecitato a gran voce dal Presidente Napolitano, è scandalosa, così come è scandaloso che siano assenti oggi i giornalisti. Dopo mesi in cui si è sollevato un grande polverone e si è fatto un *can can* sui lavori pubblici bloccati, nonché sulla questione della moralizzazione della vita pubblica, noi assistiamo ad una discussione tra pochi deputati su un problema di grande rilevanza nazionale. Questa mattina in aula eravamo quattordici, poi siamo scesi a dieci, successivamente ad otto, per ridurci alla fine a tre deputati soltanto.

È ora di dire chiaramente al signor ministro, al relatore Cerutti, al Presidente e ai gruppi parlamentari che il progetto di legge in esame è stato partorito con una logica antecedente al 5 aprile dello scorso anno e che non tiene conto della vicenda Tangentopoli!

Non vi sono novità rispetto a quanto è accaduto prima di tale periodo e prima del grande cambiamento che noi avremmo voluto e che il provvedimento al nostro esame impedisce di realizzare, danneggiando il procedimento di affidamento dei lavori pubblici e di realizzazione delle grandi opere pubbliche nel nostro paese.

La proposta di legge di iniziativa del deputato Ferrarini, giustamente respinta dal ministro, è parte integrante del sistema in

vigore prima che scoppiasse la vicenda Tangentopoli. La proposta Ferrarini può anche rappresentare il momento di coagulo degli interessi delle parti in causa, vale a dire dei costruttori, dei progettisti, delle associazioni: è un tentativo di far rientrare dalla finestra quello che avevamo cacciato dalla porta.

La dimostrazione sta nel fatto che il provvedimento al nostro esame non tiene assolutamente conto dei risultati cui è pervenuta l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione ambiente, dopo che è stata rifiutata l'istituzione di una specifica Commissione d'inchiesta. Nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha ascoltato tutti i responsabili del disastro ambientale provocato dalla gestione dei lavori pubblici nel nostro paese: l'ANAS, l'ENEL, le società autostradali, l'IRI, l'ITALSTAT, l'ENI, le Ferrovie dello Stato, l'associazione dei costruttori, le regioni, i provveditorati alle opere pubbliche; in sostanza, tutti gli enti responsabili di Tangentopoli.

La Corte dei conti da vent'anni denuncia il sistema perverso che caratterizza soprattutto la gestione dell'ANAS e nessun ministro ha avuto il coraggio di portare in Parlamento le sue relazioni per discutere i rilievi che un organo costituzionale dello Stato muove nei confronti di un ente affidatario e appaltante della maggior parte delle opere pubbliche del nostro paese. La Corte dei conti vent'anni fa muoveva all'ANAS le stesse accuse che oggi i magistrati rivolgono a quegli enti, provocando drammi generali anche per le singole persone. Mi riferisco a direttori della COGEFAR o dell'ANAS, a presidenti, a sottosegretari: il ministro ha rischiato di rimanere senza dirigenti nello spazio di un mattino!

Sono vent'anni, lo ripeto, che la Corte dei conti segnala in un apposito paragrafo della sua relazione annuale la tipologia e l'importo dei contratti per l'esecuzione delle opere perfezionate nel periodo in esame: licitazione privata e trattativa privata rappresentano la forma quasi esclusiva utilizzata in tutti gli anni esaminati, varianti in corso d'opera e revisione dei prezzi sono una costante. I costi, signor ministro, sono stati fatti lievitare dall'ANAS, da un ente che noi consultia-

mo prima di approvare le leggi, con sistemi che la Corte descrive molto bene.

Le responsabilità sono politiche, perché il cuore di Tangentopoli parte da chi approva le leggi, soltanto dopo viene chi è chiamato ad applicarle. Per questo voglio denunciare l'assenza del Parlamento, della stampa e dell'opinione pubblica. Il cuore della crisi morale che il paese attraversa è il Parlamento, perché qui vengono approvate leggi non chiare; qui, nei comitati ristretti, vengono approvati articoli che camuffano i veri problemi. Per esempio, lo scontro tra il ministro e la Commissione è servito a dirottare l'interesse rispetto alla proposta di legge che stavamo esaminando e rispetto alla trasparenza che noi pretendiamo.

La Corte dei conti fa rilevare come in vent'anni nessun ministro abbia dotato l'ANAS, come pure sarebbe stato nei suoi poteri regolamentari, di un ufficio tecnico in grado di redigere perizie esaurienti sulle opere progettate. Migliaia di miliardi sono così stati volutamente assegnati a caso.

Nel provvedimento, signor relatore, per poter affidare progettazioni e collaudi all'esterno, si fa riferimento alla somma urgenza o alla mancanza di personale; ma la Corte dei conti da vent'anni sostiene che la causa del disastro dell'ANAS sta proprio nel fatto che, non disponendo di un ufficio tecnico interno, l'azienda faceva collaudare le opere a ben 459 soggetti — tra i quali, come ho scoperto dopo un'interrogazione al ministro Costa, magistrati, parenti e amici dei ministri — che hanno preso denaro per collaudare le opere progettate dalla stazione appaltante. Così è avvenuto, per esempio, per il traforo del Gran Sasso: l'ANAS e la COGEFAR hanno effettuato gli studi geologici dopo aver realizzato le opere e hanno fatto eseguire il collaudo ad una commissione clandestina. Altrettanto è avvenuto nel caso del fallimento dell'ex SARA — si trattava di 5.500 miliardi —, con un collaudo effettuato da una commissione costituita ad arte (chiederò l'istituzione con legge di una commissione d'inchiesta).

Signor ministro, la Commissione avrebbe dovuto consultare due strutture per predisporre il testo in esame. Come mai i giudici hanno scoperto il fenomeno Tangentopoli?

Avremmo dovuto interrogare i magistrati e la Corte dei conti per farci dire cosa avessero scoperto nell'esame dei bilanci relativi alle opere pubbliche, alle trattative private ed alle concessioni. La revisione dei prezzi, la trattativa privata — lo ripeto —, il subappalto sono fatti denunciati dalla Corte dei conti già da vent'anni. La Corte dei conti afferma addirittura che uno dei sistemi per evitare i vincoli era servirsi dei termini delle ordinanze della protezione civile utilizzando anche i prefetti ed i sindaci per caricare le popolazioni e far passare opere pubbliche inutili come urgenti ed indispensabili. Nella mia regione i politici democristiani, per realizzare opere inutili rispetto al traforo del Gran Sasso ed alle autostrade mobilitavano prefetti, sindaci e popolazioni; ripeto, al fine di ottenere contributi per opere che rappresentano un disastro: diecimila miliardi sprecati senza risolvere il problema!

Vi sono, signor ministro, gli atti della Corte dei conti. Chiedo perché il Parlamento non abbia mai discusso su tali relazioni, perché i ministri dei lavori pubblici non le abbiano portate in Parlamento prima di predisporre il testo in esame e perché la Commissione non abbia ascoltato la Corte dei conti, né abbia sentito i cosiddetti segnali territoriali per il controllo preventivo sui danni ambientali della protezione civile, vale a dire i vigili del fuoco, coloro che accorrono dopo il disastro ma che potrebbero intervenire prima dell'esecuzione del progetto, dell'appalto, per dichiarare se una tale opera sia socialmente utile oppure dannosa in una determinata zona e realizzata in quel modo. Lei ha dimostrato chiaramente, signor ministro, di non aver fiducia nella maggioranza della Commissione ambiente e lavori pubblici; lo ha dimostrato anche ora con la sua esposizione e presentando 25 emendamenti al testo unificato. Ciò significa che qualcosa non funziona, che questo scontro nasconde qualcosa di grave che intendo qui denunciare davanti ad un Parlamento che purtroppo non riesce a ribellarsi alla situazione.

Vi è poi la lega. È scandalosa...

FRANCESCO FORMENTI. Ma cosa dici? Ma quale «scandalosa»?

PIO RAPAGNÀ. La lega andrà a fare i comizi a Varese, a Milano ed a Brescia, dalla parte di Prandini, che avete accusato mentre adesso ne state condividendo le pratiche relative all'assegnazione dei lavori pubblici!

STEFANO AIMONE PRINA. Non sai cosa dici!

LUIGI NEGRI. Buffone!

PIO RAPAGNÀ. La lega, per difendere gli imprenditori corrotti, accetta un compromesso in favore della sede redigente. La lega che vuole ripulire l'Italia con il cappio! Dovete ripulire con la moralizzazione delle leggi, non con il cappio! (*Applausi*).

MAURO MICHIELON. Servo del Governo!

LUIGI NEGRI. È lui che insulta il Parlamento!

PIO RAPAGNÀ. Portate qui il cappio!

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, per cortesia!

Onorevoli colleghi, dove credete di essere? Evitate i commenti!

Onorevole Rapagnà, moderi anche lei il suo linguaggio!

PIO RAPAGNÀ. Sosteniamo che questa proposta di legge non risponde al problema centrale che caratterizza oggi il nostro paese. Il fatto di non svolgere un dibattito pubblico alla presenza della stampa e della televisione è segno di debolezza, signor ministro. Dobbiamo dire in modo chiaro che la legge scavalca i vincoli e fa rientrare procedure che intendevamo eliminare — trattativa privata, confusione contabile, varianti in corso d'opera, revisione dei prezzi, ordinanze della protezione civile —, sostenute da vent'anni dalla Commissione ambiente e lavori pubblici, la quale ragiona ancora con la vecchia logica di prima che il mondo crollasse e non riesce, nonostante i solleciti del ministro su alcuni punti, a supe-

rare il vecchio modo di predisporre le leggi sull'affidamento dei lavori pubblici.

Questa Commissione e questo Parlamento non sono in grado di fruire delle esperienze di coloro i quali ci avrebbero potuto veramente dire come non fare una legge! Invece, vogliamo andare avanti lo stesso, pur sapendo che nel testo in esame è contenuto un grave errore di fondo. Lo dimostreremo nel dibattito che avrà luogo — spero — in Assemblea perché sono contrario alla sede redigente: in prossimità della Pasqua, tra la *via crucis* del venerdì santo e il lunedì dell'angelo, vorremmo approvare una legge importante come questa, in Commissione? Addirittura? Non è possibile! Il Parlamento si deve ribellare a tale modo di procedere! Tutti i deputati devono sapere che legge stiamo esaminando ed intervenire per discutere su questo argomento, essendo la stessa il punto più qualificante di questa legislatura! Una questione di tale rilevanza non può quindi essere affidata ad un comitato ristretto!

Signor ministro, ho studiato gli atti parlamentari relativi a tutti gli affidamenti e alle leggi approvate in questa sede per opere pubbliche che poi si sono rivelate dei disastri: mi riferisco alle Colombiadi, alla Valtellina, ai mondiali di calcio ed ai grandi lavori autostradali! Ricordo le relazioni di Peggio, di Giglia e di Spaventa, di coloro che volevano bloccare lo sperpero di denaro pubblico attraverso le grandi imprese autostradali. E lì si comprende che il trucco stava nei comitati ristretti, negli ordini del giorno presentati e ritirati nelle riunioni per pochi intimi, nelle quali ognuno contratta, come è avvenuto adesso in Commissione ambiente, in cui la maggioranza e l'opposizione — PDS — si mettono d'accordo per lo svolgimento di una discussione ristretta...

ANTONIO BARGONE. Ma non dire scenezze!

PIO RAPAGNÀ. Che garanzie ti dà, Bargone, una soluzione di questo genere?

ANTONIO BARGONE. Parla del merito: non hai fatto una proposta!

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

PRESIDENTE. Onorevole Bargone, la prego di non interrompere!

PIO RAPAGNÀ. Non ti dà alcuna garanzia, perché la stessa Commissione antimafia — della quale fai parte — è stata sentita quindici giorni fa non all'inizio dell'esame di questa legge e dell'articolato (*Applausi del deputato Marengo*)! Adesso siete venuti tu e Cutrera e avete detto una certa cosa sull'importanza del controllo territoriale (e il controllo territoriale non c'è!), avete detto che l'impresa anticipa tutte le spese, comprese le tangenti...

ANTONIO BARGONE. Sei anche sordo!

PIO RAPAGNÀ. ..., che la perizia di variante addirittura consente l'infiltrazione della criminalità, che gli enti nazionali sarebbero stati di esempio...! L'ANAS è l'esempio, un esempio di scandalo generale nel settore dei lavori pubblici, perché si è comportata come la criminalità...

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, il tempo a sua disposizione è scaduto. La prego di concludere!

PIO RAPAGNÀ. Presidente, è da questa mattina, alle 9,30, che aspetto il mio turno per parlare, nonostante avessi chiesto maggiore partecipazione!

PRESIDENTE. Onorevole Rapagnà, concluda.

PIO RAPAGNÀ. Ebbene, io protesto ancora una volta, perché il mio intervento deve durare tre ore! Voglio parlare anche a nome dei colleghi della Rete che hanno rinunciato! Voglio parlare fino a domattina, se possibile, perché quella che si vuol fare è una cosa grave!

Signor ministro, lei fa ancora in tempo a tornare indietro perché, altrimenti, si metterà in un drammatico *cul de sac* rispetto a tale questione! Questa legge infatti rimette in circolo tutti quegli strumenti che la Commissione antimafia, la Corte dei conti, la magistratura, stanno denunciando proprio

in questi giorni. Mi meraviglio quindi sia della lega sia del PDS! E andremo a vedere, poi, dove stanno i motivi del loro consenso alla sede redigente e al testo Ferrarini che avrebbe dovuto essere il testo base! Andate a vedervi le variazioni apportate e rendetevi conto che state prendendo un abbaglio grave da questo punto di vista! Mi meraviglio che chi è membro della Commissione antimafia non ci venga a dire come questa legge consenta un nuovo sviluppo della criminalità mafiosa, ponendo in essere i controlli e le strutture necessari! Ho compreso tutto ciò proprio partecipando, quindici giorni fa, ad un incontro con la Commissione antimafia; altrimenti, non avrei svolto un intervento così accalorato.

Tutti dicono che questa legge dovrebbe essere cambiata, perché contiene strumenti e meccanismi che non dovrebbero essere previsti. La concessione, la trattativa privata, il subappalto, gli affidamenti esterni, le progettazioni in un certo modo, favoriscono in realtà sia Tangentopoli sia — ed è ancora più grave — la criminalità organizzata, che ormai si è diffusa su tutto il territorio nazionale! E gli esempi di tutto ciò sono davanti ai nostri occhi.

Non andiamo, pertanto, in sede redigente, rimaniamo in Assemblea e chiamiamo tutti i deputati a discutere sulla legge: quattro occhi vedono meglio di due! Insieme è possibile! Non andiamo a chiuderci in una Commissione! Tutte le leggi più disastrose sono state fatte nei Comitati ristretti e votate poi in aula senza discussione.

Posso portare documenti che confermano tale affermazione, specialmente con riferimento alle grandi opere pubbliche, alle autostrade, all'ANAS, all'ENEL ed a tutti gli enti oggi sotto inchiesta. Non andiamo in Commissione in sede redigente: potremmo pentircene! (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Martinat. Ne ha facoltà.

UGO MARTINAT. Signor Presidente, signor ministro, dopo molto tempo, un anno, finalmente si può cominciare a parlare in quest'aula di una nuova legge sugli appalti pubblici.

Il Parlamento è in ritardo ma, se mi consente, lo è soprattutto il Governo. Lei, signor ministro, è stato molto prodigo di dichiarazioni ai giornali, soprattutto nei mesi scorsi, annunciando disegni di legge che non c'erano; alla fine, la Commissione si è finalmente decisa ad operare sulla base delle molte proposte di legge — a cominciare da quelle missine — che giacevano da oltre un anno in Parlamento.

Uno dei nodi fondamentali di Tangentopoli, che è scoppiata un anno fa e che oggi sta prendendo sempre più piede, è legato a due fattori essenziali: i troppi enti appaltanti, con la relativa mancanza di controlli e con i CORECO che avrebbero dovuto essere i garanti delle delibere, ma che erano nominati da coloro che poi le approvavano (cioè le stesse forze politiche oggi inquisite), e i sistemi di appalto.

Troppe volte da destra abbiamo denunciato le trattative private dell'ANAS e di mille altri enti (si parla infatti dell'ENEL, della Società autostrade e così via); spesso poi si dimenticano le piccole USL di provincia, i piccoli comuni spersi sulle montagne o nelle vallate italiane, in cui i prezzi lievitavano e la trattativa privata era l'uso comune. Molte volte si dimenticava la licitazione, la cosiddetta asta. Ma dove quest'ultima si applicava — con la gara di appalto al massimo ribasso e l'apertura addirittura a ditte internazionali — si assisteva al fenomeno per cui la ditta «X» o «Y» — potremmo anche farne un elenco, dal momento che sono praticamente tutte inquisite — vinceva i grandi appalti con ribassi del 20, del 30 e anche del 40 per cento. Le opere venivano iniziate; molte non sono ancora concluse, mentre altre sono giunte a termine con aumenti del 30, del 50 ed anche del 400 per cento rispetto al costo iniziale.

Dov'è quindi il secondo grande nodo del problema? Esso è costituito dal sistema di appalto caratterizzato dalle varianti in corso d'opera e dalla cosiddetta revisione prezzi. Il Movimento sociale italiano presentò già un anno fa una proposta di legge per tagliare questa possibilità, che è poi quella che ha permesso per tanti anni a molti politici ed a molti portaborse di arricchirsi con i partiti ed a nome e per conto di questi ultimi, con

i mafiosi ed a nome e per conto dei mafiosi, con coloro che hanno giocato in politica ed in affari. Molti imprenditori sono diventati tali grazie a legami mafiosi o politici ed hanno inventato aziende che sono diventate splendide scatole cinesi, gonfiate sempre di più con appalti poi ceduti in concessione o subconcessione, dando così lavoro ad altri e guadagnando il non dovuto.

Qual è allora, come si suol dire, l'uovo di Colombo? Si tratta della revisione dei prezzi e della variante in corso d'opera: è qui che vi è stata la grande truffa. Basta rivoltare il guanto, signor ministro (lo abbiamo detto più volte in Commissione ed in questo senso la nostra proposta di legge è di una trasparenza lineare, basta che si vada alle gare con trasparenza, cioè con progetti esecutivi cantierabili; dopo di che il prezzo ed i tempi sono certi, non esistono più varianti né possibilità di revisione prezzi e si va a gare nazionali o internazionali a seconda dell'ammontare della cifra. È così semplice, ma nessuno l'aveva scoperto. Da un anno noi lo proponiamo e chiediamo che la Commissione esamini le nostre proposte.

La Commissione, caro ministro, ha continuato a rinviare perché il ministro Merloni aveva l'uovo di Colombo più grande, quello di Pasqua (infatti siamo a Pasqua, ma di un anno dopo), che avrebbe dovuto presentare al Parlamento per risolvere finalmente il problema degli appalti pubblici.

Molte cose non vanno, ministro. L'unica cosa che lei ha chiesto e sulla quale stranamente si sta impuntando, è l'abolizione dell'albo. Certamente l'albo dei costruttori non va ed ha molte pecche; sicuramente all'estero non esistono albi. Ma io credo che lei certamente sappia, visto che è un uomo attento, che mentre in Italia vi sono trentamila piccole e piccolissime imprese di costruzione, all'estero le imprese del settore sono poche e grandi: la *Holzmann* con 16 mila miliardi di fatturato, la *Buick* francese con 6 mila miliardi di fatturato, la *Dragados* spagnola. Non le cito a caso, ministro, perché hanno avuto dai loro governi la concessione per le ferrovie fino al 2012. Come lei ben sa — anche se non è interessato alla questione — quando si va a gare internazionali (quindi con trasparenza) per poter con-

correre è necessario realizzare l'anno precedente un fatturato pari all'importo della gara. Se, però, la gara, è magari per 3.900 miliardi (vedi la Torino-Milano), nessuna impresa italiana può concorrere e nessuna impresa straniera può partecipare a parte tre, che sicuramente si faranno una guerra terribile fra di loro per ottenere questo tipo di appalto; oppure troveranno l'intesa, perché poi da Torino bisognerà andare a Lione e da Milano a Venezia, da Venezia a Trieste e così via. Certe «trasparenze», allora, ci sembrano troppo trasparenti: si vede proprio quello che c'è al di là. Forse qualcuno, stufo di pagare tangenti a Lugano, magari ha deciso di pagarle alla *Deutsche Bank*, direttamente alla proprietaria della *Holzmann* (*Applausi del deputato Dolino*).

Questo è certamente un discorso da affrontare. Perché, allora, si vuole abolire l'albo dei costruttori? In realtà bisogna risanarlo, cacciando dall'albo le aziende inquisite. Ma se l'albo non c'è più, le aziende inquisite non possono essere né cacciate né sospese. Noi non siamo per abolirlo: siamo per la sua revisione e per la sua bonifica, per renderlo adeguato alle normative, non per gettare fuori della porta con un colpo di spugna i buoni e i cattivi, facendo in modo che da domani si riprenda o si continui tutti a correre, magari con qualche amico in alto che ti fa correre più in fretta.

Vede, signor ministro, su questo argomento ci siamo già scontrati e ci scontreremo ancora, ma ciò accadrà anche su altre posizioni. Voglio citarne alcune brevemente. Sul problema delle fideiussioni, ad esempio, noi siamo contrari alle stesse, perché riteniamo che si debbano prevedere le assicurazioni. Vorrei spiegarne le ragioni.

La richiesta di una fideiussione del 20 o del 30 per cento garantisce chi è solido o chi ha amici nelle banche che firmino le fideiussioni stesse. Ma quella firma non dà garanzie sull'opera. Chiediamo un sistema analogo a quello esistente negli Stati Uniti, dove — forse, lei, ministro, lo sa, perché frequenta quel paese — tutte le opere pubbliche sono assicurate al 100 per cento. L'assicurazione fornisce garanzie sull'opera, per i vizi sia occulti sia strutturali.

Dal momento che questa è l'attività delle

assicurazioni, italiane e straniere, riteniamo molto più corretta, economicamente più produttiva per le stesse imprese e più sicura per l'ente pubblico appaltante la garanzia di un'assicurazione globale dell'opera, piuttosto che una fideiussione bancaria. A nostro giudizio si tratta di un sistema che garantisce lo Stato, i comuni, le province o comunque gli enti pubblici appaltanti molto più di una fideiussione, che viene meno nel momento stesso del collaudo dell'opera. E cosa succede per i vizi occulti che possono apparire dopo uno, due, tre anni? Chi ha avuto ha avuto e chi ha dato ha dato, anche perché molte volte queste imprese nascono, vincono gli appalti e poi spariscono. Pantalone continua a pagare e i prezzi lievitano.

Signor ministro, la proposta di legge che abbiamo presentato, di cui è primo firmatario il nostro presidente di gruppo, Tatarella, indica la divergenza esistente tra noi e lei. In tale provvedimento si prospetta la separazione tra chi compie la scelta politica in merito alle opere e l'ente appaltante. La proposta di legge del Movimento sociale italiano, n. 672, sulla quale si incardinano tutte le altre seguenti, recita testualmente (è brevissima; gliela leggo, perché forse le era sfuggita): «I comuni, le province, le regioni procedono all'esecuzione di lavori di propria competenza mediante appalti e concessioni. La scelta del contraente e del concessionario e le relative procedure sono affidate al comitato regionale per gli appalti (CRA), che è composto da un componente designato dalla delegazione regionale della Corte dei conti, da un funzionario della prefettura del capoluogo di regione, da un giudice designato dal tribunale amministrativo regionale, da un rappresentante regionale della associazione degli industriali, da un rappresentante delle organizzazioni sindacali».

E vengo all'altro elemento di contrasto. Come ho già detto all'inizio del mio intervento, chiediamo punti certi in riferimento agli enti appaltanti. Tra i motivi di Tangentopoli non vi è solo quello che ho richiamato, relativo alle revisioni e alle varianti, ma anche la pletora di enti appaltanti, che sono migliaia.

Siamo favorevoli alla centralizzazione regionale, in subordine anche provinciale, de-

gli enti appaltanti, controllati dal tribunale e dalla Corte dei conti con propri rappresentanti. Il politico deve compiere le scelte: il sindaco e la sua giunta decidano se con i fondi a disposizione sia più giusto asfaltare una strada o costruire una scuola o un ospedale. Successivamente la competenza passa al comitato per gli appalti, che li predispone. In tal modo si fa pulizia vera.

Il Movimento sociale italiano lo proponeva anni fa; ancora oggi insistiamo su queste forme di trasparenza.

La trasparenza, quindi, è necessaria in riferimento sia al tipo di appalto da concedere (si tratta anche di bonificare, di cancellare revisioni e varianti), sia al fatto che devono esservi due enti ben chiari e precisi: l'ente politico, che compie le scelte, investe il denaro del cittadino, e l'ente che gestisce tecnicamente l'appalto.

Non siamo, come lo sono altri, contrari alle concessioni, che però sono possibili a una sola condizione: quando il denaro è privato. Altrimenti possono diventare la scappatoia, l'*escamotage* attraverso il quale si fugge per arrivare di nuovo ad eludere il problema delle gare d'appalto. È una splendida trattativa privata condotta in modo diverso.

Noi siamo contrari alle concessioni con denaro pubblico. Le concessioni si possono fare solo nell'interesse pubblico, ma con denaro privato. Se lo Stato non è in grado oggi di costruire migliaia di parcheggi in Italia (che servono), per centinaia di migliaia di miliardi, si studi un sistema, un capitolato generale e si deleghi ai comuni, comune per comune, provincia per provincia, la scelta. Si faccia un capitolato generale in cui si prevedano dei bandi per concessioni di costruzione e gestione con denaro privato. Ho fatto un esempio, ma potremmo continuare a proposito di questo tipo di iniziative.

È indispensabile, caro ministro, fare in fretta; ma è soprattutto necessario, in questo momento, fare una buona legge.

Credo che il Governo Amato, cui nelle ultime ore di agonia rivolgiamo l'augurio di una sollecita rassegnazione delle dimissioni, abbia commesso nella sua valutazione politica, ma soprattutto economica — e ce ne

dispiace — un errore clamoroso. E lei, ministro, ha assecondato ampiamente tali scelte.

Una nazione in crisi sul piano economico; una nazione strutturalmente in crisi per quanto riguarda le grandi aziende e un certo tipo di industria, che non potrà più riassumere né occupare lavoratori, deve compiere grandi scelte, così come fecero gli Stati Uniti nel 1929, come fece la stessa Italia e altre nazioni quando entrarono nelle grandi crisi strutturali. Ebbene, cosa hanno fatto queste nazioni? Hanno lanciato le grandi opere pubbliche che procurano lavoro. Voi invece avete lanciato i tagli sulla spesa pubblica. Ma anziché tagliare dove esistevano le clientele, ad esempio procedendo ad una revisione, che nessuno vi impediva di fare, su milioni di invalidi civili che sono i vostri clienti elettori (il voto di scambio, ne abbiamo discusso la scorsa settimana: milioni di persone che sono i vostri clienti e che costano alla collettività decine di migliaia di miliardi l'anno), avete tagliato sugli investimenti, sul lavoro degli italiani. Questa è una vergogna!

Facciamo sì, in fretta, questa legge perché quella in vigore continua a consentire operatività malavitose, mafiose, l'intrigo tra politica e affari, tra tangenti, politici e camorra; facciamola pure in fretta, ma bene e nella trasparenza!

Il Movimento sociale italiano offre quindi la sua disponibilità per fare in fretta discutendo in Assemblea il provvedimento, di fronte a tutti. Rapagnà diceva che non vi sono i giornalisti; ma questo palazzo ha mille orecchie, non c'è bisogno di giornalisti nella tribuna o di colleghi in aula: quello che si dice ha un peso, viene registrato e dà un messaggio preciso.

Discutiamo della materia in Assemblea, noi non abbiamo alcun problema a fare in fretta. Comunque, il Movimento sociale italiano si riserva di presentare una serie di emendamenti sulle grandi linee tracciate prima, sui punti focali che ci trovano in disaccordo rispetto al provvedimento. Ma certamente noi preferiamo procedere piuttosto che continuare a far affogare non solo voi — perché è anche giusto —, non il Parlamento, di cui ci frega molto poco, ma il popolo italiano di cui ci interessa molto

(Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Cerutti.

GIUSEPPE CERUTTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, devo innanzitutto ringraziare il ministro Merloni per il suo intervento di stamane, con il quale ha voluto evidenziare la validità e la bontà del testo al nostro esame, considerato efficace anche se perfezionabile (ed è giusto che sia così) risposta alla richiesta di rinnovamento profondo che sale dal paese.

Devo ringraziare anche i numerosi colleghi — ben diciannove — che sono intervenuti dalle diverse parti e dai diversi schieramenti e posizioni, portando un contributo assai significativo a questo dibattito.

Devo dire, signor Presidente, che si può far parte di uno schieramento di maggioranza o di minoranza, ma il buon senso non può essere comunque considerato un *optional*. Si può venire in quest'aula e fornire contributi alla discussione, ma non si può venire in un'aula, che si pretende piena ed attenta, con la presenza della televisione e dei giornalisti, senza aver letto un testo e senza aver contribuito positivamente alla stesura dello stesso.

Devo dare atto a tutti i colleghi che hanno seguito il lungo iter di questo disegno di legge, frutto — come dicevo nel mio intervento di stamane — di sedici proposte di legge, più il disegno di legge governativo, che si tratta di un iter iniziato molto prima dell'atto formale di presentazione dei progetti di legge. È iniziato con un'attenta inchiesta, che ha visto coinvolgere migliaia di operatori, espressioni di diversi ministeri. Si è sentita anche la magistratura, attraverso la formulazione di documenti ed una risposta puntuale alle diverse sollecitazioni. Si è scelta l'indagine e non l'inchiesta, volendo differenziare il ruolo parlamentare da quello dei magistrati: la magistratura compie il suo lavoro, indaga come giustamente deve indagare; spetta invece al legislatore affrontare a

fondo e capire i problemi che sono stati oggetto delle deviazioni.

Presidente, mi consenta di dire — e speravo fosse lei a ribadire questo concetto — a chi è intervenuto che non si può considerare quest'aula o le aule di Commissione come il luogo nel quale si predispongono le leggi che diverranno il cuore di Tangentopoli. No, in questa aula, come in qualsiasi Commissione, si fanno le leggi a favore dello Stato italiano, affinché i cittadini, gli operatori e gli amministratori le rispettino fino in fondo.

È questo lo spirito che ha animato e guidato ogni membro della Commissione che ha voluto seguire con presenza assidua e con contributi puntuali i nostri lavori.

Siamo arrivati alla definizione di una proposta che da più parti, dai banchi della maggioranza e della minoranza, nonché da parte del Governo, è stata comunque considerata uno strumento valido per definire un testo che risponda nel suo complesso alle diverse sollecitazioni. Alcuni colleghi hanno apprezzato il testo, altri lo hanno criticato; qualcuno addirittura ha detto «no» a tutto l'articolato, mentre qualcun altro ha preferito soffermarsi su questioni di carattere generale, senza scendere nei dettagli.

Devo dire — e su questo voglio soffermarmi un attimo — che effettivamente sono solo due i punti che potrebbero determinare non tanto uno scontro quanto una diversità di valutazione. Voglio evidenziare questi due aspetti con serenità.

Non si tratta, signor Presidente, di convenire sull'opportunità dell'esistenza dell'albo. Si tratta di consentire anche al nostro paese di disporre di un rigoroso controllo di certificazione delle imprese. Mi sembra sia interesse di tutti che il nostro apparato produttivo (a parte chi vorrebbe addirittura cancellarlo) sia all'altezza del compito ad esso assegnato, che consiste nell'attuare una concorrenza sul mercato e nel realizzare un confronto diretto con gli operatori di tutta Europa. Se, come mi auguro, sarà questo lo spirito che guiderà il nostro lavoro, penso non interessi a nessuno irrigidirsi su un fatto solo di etichetta o su un connotato meramente estetico.

Il secondo aspetto, signor Presidente,

riguarda il sistema di controllo. A nostro avviso, esso deve essere completamente sganciato dagli apparati ministeriali che oggi sono presenti ed operano nel nostro sistema. Non intendiamo attendere l'abolizione o la riforma del Ministero dei lavori pubblici, anche se auspichiamo che esso sia oggetto di revisione; abbiamo sempre sostenuto che oggi sarebbe opportuno istituire un ministero del territorio e dell'ambiente, nonché un ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In attesa che ciò avvenga (mi auguro già con il nuovo Governo, da più parti auspicato e sollecitato), dobbiamo comunque ipotizzare un sistema di controllo avulso dal vecchio sistema ministeriale, al fine di garantire la certezza e la trasparenza del controllo stesso, che non deve essere sistematico, su ogni pratica, ma deve avere un carattere generale e basarsi su una valutazione attenta dei problemi.

Siamo giunti al termine di una discussione sulle linee generali che a mio avviso si è arricchita di ulteriori proposte, almeno da parte di chi non si è limitato a fare uno *show* in quest'aula, ma ha voluto fornire un vero e proprio contributo. Gli emendamenti che sono stati annunciati da diverse parti politiche saranno sicuramente valutati con grande attenzione. Ribadisco però (mi sembra sia l'orientamento generale dell'Assemblea) che sarebbe opportuno, al termine del dibattito, il deferimento del progetto di legge in sede redigente; chi vorrà offrire un contributo (ricordo che l'aula di Commissione è aperta a tutti) potrà così valutare attentamente il processo legislativo in corso.

Ci impegniamo, signor Presidente, a sottoporre all'Assemblea un testo articolato e definitivo per il 23 aprile prossimo, così da consentire la sua approvazione (salvo crisi di Governo) da parte della Camera entro il mese di aprile. Mi auguro che il senso di responsabilità guidi l'attività di tutti i colleghi, soprattutto di quelli a cui è affidato il governo della cosa pubblica (*Applausi — Commenti del deputato Rapagnà*).

PRESIDENTE. Onorevole relatore, lei ha lamentato il fatto che la Presidenza non abbia risposto ad affermazioni pronunciate da qualche deputato contro altri colleghi,

che lei ha considerato lesive. Mi dispiace, ma non le ho udite.

Ha facoltà di replicare il ministro dei lavori pubblici.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Signor Presidente, onorevoli deputati, desidero brevemente prendere la parola a conclusione di questo dibattito, per ringraziare innanzitutto il relatore per la sua esposizione e tutti i deputati intervenuti.

La discussione svoltasi in quest'aula è stata certamente molto vasta ed approfondita, e si è incentrata soprattutto su alcuni punti ancora controversi, senza toccare tutti i punti di larga convergenza che in questi tempi, in questi ultimi mesi, abbiamo faticosamente raggiunto e che ritengo siano alla base di una legge molto produttiva e molto valida per il paese.

Il fatto che vi siano dei punti qualificanti da approfondire, ma che ritengo potranno essere discussi insieme, non deve porre in ombra la profonda intesa che si è raggiunta in Commissione su nuovi metodi di appalto dei lavori pubblici e su nuove regole di assegnazione e di controllo che potranno essere di grande efficacia e di grande spessore per l'avvenire. Voglio solo accennare ad essi, senza discuterne.

Come ha già osservato il relatore, tali punti riguardano l'Autorità per la vigilanza, con i suoi bracci operativi, fondamentale affinché nel nostro paese si possa dimenticare completamente la situazione di questi ultimi tempi; la qualificazione delle imprese, per ottenere un'imprenditoria valida nel settore delle costruzioni, che è fondamentale per la crescita e lo sviluppo del nostro paese; la riduzione degli enti appaltati, che è anch'essa un mezzo significativo affinché in Italia si vada verso una modernizzazione ed una migliore gestione degli appalti pubblici.

Ho detto che su tali punti non intendo assolutamente intervenire. Vorrei solo fare una piccola osservazione. È stato rilevato da diverse parti come si arrivi a questa discussione in Parlamento dopo molti mesi da quando il problema è stato presentato, da quando insomma le Camere hanno iniziato il loro lavoro, da quando la Commissione con la sua indagine ha completato l'approfondimento ed ha presentate le sue valuta-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

zioni. Certamente è stato necessario del tempo, lo riconosco; ma generalmente, quando si fanno cose importanti, quando si prendono indirizzi fondamentali, il tempo non è valutabile in giorni o in mesi. L'importante è che si arrivi ad un indirizzo, a conclusioni che possano essere di grande validità. D'altra parte, se si vuole parlare di tempo, dobbiamo pensare che questa legge, che deve essere una legge-quadro che deve essere il codice dei lavori pubblici, viene a sostituire fundamentalmente una legge datata 1865. Se quindi è trascorso un arco di tempo di oltre un secolo, possiamo pensare bene che un mese o due mesi di più non siano così importanti e così determinanti in questo lavoro. L'importante è fare una buona legge, l'importante è poter dare uno strumento operativo efficace alla pubblica amministrazione e anche agli imprenditori validi del nostro paese; l'importante è avviarci verso la strada della moralizzazione, che è parallela a quella della modernizzazione. Se il nostro paese deve andare avanti, questi sono infatti gli indirizzi che esso deve perseguire (*Applausi*).

PRESIDENTE. Avverto i colleghi che alla votazione della proposta, avanzata dal relatore, di deferire alla VIII Commissione, ai sensi dell'articolo 96, comma 1 del regolamento, la formulazione, entro il termine del 23 aprile 1993, degli articoli del progetto di legge in esame, si procederà in altra seduta.

Rinvio pertanto ad altra seduta il seguito del dibattito.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Mercoledì 31 marzo 1993, alle 9,30:

1. — *Dichiarazione di urgenza di progetti di legge.*

2. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

BASSOLINO ed altri; PAISSAN ed altri; MANCA

ed altri; FRACANZANI e CILIBERTI; GERARDO BIANCO ed altri; BOGI ed altri; ROMEO ed altri; BATTISTUZZI ed altri — Disposizioni in materia di nomina e di attribuzioni degli organi direttivi della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (1787-1924-2028-2094-2099-2114-2115-2118).

— *Relatori: Aniasi, per la maggioranza; Poli Bortone, di minoranza.*

(*Relazione orale*).

La seduta termina alle 18,50.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'ONOREVOLE GIUSEPPE CERUTTI, RELATORE SUL PROGETTO DI LEGGE RELATIVO ALLA LEGGE-QUADRO IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI

GIUSEPPE CERUTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, altro importante principio è quello enunciato all'articolo 14, che attribuisce agli uffici tecnici dei titolari dei lavori la responsabilità primaria della redazione dei progetti, consentendo tuttavia, in caso di accertata carenza di organico dell'amministrazione appaltante o per particolari progetti, di affidare il relativo incarico a liberi professionisti ovvero a società di ingegneria.

Ulteriori considerazioni si ritiene di dover svolgere riguardo alla concessione e alla trattativa privata.

Per quanto concerne il primo argomento, viene definitivamente mutuato dalla disciplina comunitaria il principio, recepito dal decreto legislativo n. 406/1991 per i soli lavori di importo superiore ai 5 milioni di ECU, in base al quale l'affidamento dei lavori in concessione è consentito soltanto unitamente alla gestione delle opere e viene conseguentemente abrogata la legge del 1929 che consente l'affidamento in concessione della realizzazione delle opere anche ai privati.

Infine, non si può non evidenziare con particolare enfasi uno dei punti più qualificanti del testo adottato, che testimonia l'impegno profuso dal Comitato ristretto per rinvenire soluzioni legislative in grado di

evitare qualsiasi fenomeno di degenerazione e corruzione nell'attività degli organi e degli enti pubblici.

L'articolo 21 consente infatti l'affidamento dei lavori pubblici mediante trattativa privata soltanto per i lavori di importo inferiore ai 5 milioni di ECU e ne subordina l'ammissibilità al verificarsi di particolari condizioni, tassativamente indicate. Il ricorso alla trattativa privata è infatti ammesso soltanto qualora i lavori da affidare consistano nel ripristino di opere già esistenti e funzionanti, resesi necessarie in dipendenza di eventi imprevedibili di natura calamitosa e allorquando motivi di «imperiosa urgenza» non consentano di rispettare i termini richiesti dalle altre procedure di affidamento dei lavori.

Per quanto attiene al secondo, il testo unificato si segnala particolarmente per i limiti ristrettissimi stabiliti per l'applicazione della trattativa privata che è vietata, anche in caso di urgenza, per gli appalti di rilevanza comunitaria.

Un altro profilo fondamentale riguarda, poi, il potenziamento delle norme relative alla pubblicità e ciò proprio perché, come ho evidenziato, è fondamentale assicurare parità di accesso all'informazione per garantire trasparenza ed economia di mercato.

Il testo unificato, inoltre, come ha evidenziato l'indagine conoscitiva, prevede l'estensione degli obblighi attualmente vigenti per gli appalti di rilevanza comunitaria a quelli di importo inferiore a 5 milioni di ECU, stabilendo anche l'indicazione nei bandi di gara del responsabile del procedimento, nominato ai sensi delle leggi n. 142 e 241 del 1990, la data e il luogo dell'aggiudicazione (che dovrà avvenire pubblicamente), l'esito dell'aggiudicazione con l'indicazione del direttore dei lavori designato, dei tempi di realizzazione dell'opera e dell'importo aggiudicato al netto del ribasso, prevedendo modalità ridotte di pubblicità per le sole piccole opere.

Sono, poi, regolamentati i consorzi stabili e le associazioni di imprese, stabilendo il divieto di subappalto delle opere impiantistiche di particolare entità e, quindi, l'obbligatorietà in tali ipotesi della costituzione di associazioni verticali.

Sono, infine, denominati consorzi stabili i raggruppamenti formati da un numero predeterminato di imprese che, con decisione presa dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare congiuntamente nel settore delle opere e dei lavori pubblici, istituendo, a tal fine, una comune struttura di impresa.

Un discorso a sé stante va svolto per quanto attiene alle modalità di affidamento dei lavori, che risultano essere solo l'asta pubblica e la licitazione privata, mentre l'appalto concorso è consentito solo «previo parere vincolante dell'autorità e unicamente per la realizzazione di opere complesse la cui progettazione richieda il possesso di competenze particolari o la scelta tra soluzioni tecniche differenziate».

L'aggiudicazione dei lavori poi avviene sempre con il criterio del prezzo più basso mediante offerte a prezzi unitari, con esclusione delle offerte anomale.

Solo per l'aggiudicazione dei lavori affidati con appalto concorso o tramite concessione, è ammessa una valutazione tecnica dei seguenti elementi, variabili in relazione all'opera da realizzare:

- il prezzo;
- il valore tecnico dell'opera;
- il tempo di esecuzione dei lavori;
- il rendimento;
- la durata della concessione;
- il costo di utilizzazione e di manutenzione;
- il livello delle tariffe da praticare all'utenza;

con il limite, peraltro, che comunque all'elemento attinente al prezzo va attribuita una incidenza non inferiore al sessanta per cento, e che il regolamento stabilisca precise regole per evitare che la commissione che deve valutare le offerte, possa decidere in modo arbitrario.

Un altro profilo nodale del provvedimento è dato, poi, dalla previsione all'articolo 27 di idonee garanzie atte ad assicurare la realizzazione dei lavori.

In primo luogo si prevede che la domanda di partecipazione alla gara sia corredata da una cauzione pari al 2 per cento dell'importo dei lavori, da prestare anche mediante fideiussione bancaria o assicurativa.

Si stabilisce, poi, che l'esecutore di lavori

sia tenuto a costituire una garanzia fideiussoria che copra gli oneri per il mancato od inesatto adempimento e che cessi di aver effetto solo all'approvazione del collaudo ed una polizza fideiussoria che tenga indenne il titolare dei lavori da tutti i rischi per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori sino alla data della loro ultimazione attestata dal direttore dei lavori.

La garanzia fideiussoria ha un importo pari al venti per cento per lavori inferiori a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, e pari al trenta per cento per lavori di importo superiore.

Per i lavori il cui importo superi gli ammontari stabiliti con decreto del ministro dei lavori pubblici, l'esecutore è inoltre obbligato a stipulare, con decorrenza dalla data di ultimazione dei lavori, una polizza indennitaria decennale, nonché una polizza per responsabilità civile verso terzi, della stessa durata, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi.

Anche il progettista è obbligato a stipulare una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per

tutta la durata dei lavori e sino ad ultimazione degli stessi. La polizza del progettista deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione deve sopportare per le varianti determinate da propri errori od omissioni.

Ed è proprio su questo tema delle varianti che il testo si presenta estremamente rigoroso stabilendosi che esse sono ammesse solo per motivi prefissati e cioè: esigenze derivanti da nuove norme; cause di forza maggiore; errori progettuali.

Comunque, qualora tali varianti eccedano il venti per cento del valore dell'importo originario del contratto il titolare procede alla risoluzione di tale contratto e ad una nuova aggiudicazione.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MARIO CORSO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,15.*

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 MARZO 1993

abete grafica s.p.a.
Via Prenestina, 683
00155 - Roma