

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 1992

---

**Presidenza del Presidente FRANZA**

## INDICE

## INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

(Discussione del documento conclusivo e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 7, 9 e passim	MERLONI, ministro dei lavori pubblici ....	Pag. 20
CAPPELLI (Lega Nord) .....	9, 12		
COCCIU (PSI) .....	16, 19		
CONTI (DC) .....	12		
FABRIS (DC) .....	10, 11, 12		
FRASCA (PSI), relatore alla Commissione .....	3, 7		
	8 e passim		
LIBERATORI (PSI) .....	11, 20		
NERLI (PDS) .....	14, 15		
SARTORI (Rifond. Com.) .....	19		
SENESI (PDS) .....	19, 20		
VISIBELLI (MSI-DN) .....	7, 8, 13		

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro dei lavori pubblici Merloni.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,40.*

#### DOCUMENTO CONCLUSIVO

**(Discussione e rinvio)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

Avverto che da parte della senatrice Maisano Grassi è pervenuta la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per la presente seduta e che il Presidente del Senato ha già manifestato il suo assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, la richiesta si intende accolta.

Ricordo ai colleghi che la nostra indagine si è prolungata nel corso di due mesi ed è stata condotta congiuntamente dalla nostra Commissione e da quella corrispondente della Camera dei deputati, mediante la costituzione di un Comitato paritetico.

Rivolgo un benvenuto al Ministro dei lavori pubblici, onorevole Merloni, che oggi partecipa ai nostri lavori e do senz'altro la parola al relatore, senatore Frasca, per un'illustrazione dello schema di documento conclusivo che abbiamo elaborato in sede informale e che ora dovrà essere approvato separatamente da ciascuna Camera.

**FRASCA, relatore alla Commissione.** I colleghi già conoscono la bozza del documento conclusivo elaborato dal Comitato composto dai membri delle due commissioni citate, le quali hanno lavorato per circa due mesi per approfondire la materia e pervenire a queste conclusioni. Per quanto mi riguarda, esporrò in sintesi tali conclusioni. Voglio però sollecitare l'apporto di tutti affinché questo documento diventi - se necessario - ancora più completo.

Si conoscono le ragioni che hanno portato a questa indagine conoscitiva: il motivo fondamentale è rappresentato dalla constatazione delle gravi disfunzioni che da più parti sono state segnalate per l'esecuzione delle opere pubbliche; esecuzione in ordine alla quale si è denunciato un eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, una carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, un ampio volume di opere incomplete, un ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive che provocano una lievitazione dei costi delle opere medesime.

Preso atto di tutto ciò, il Comitato paritetico ha elaborato un questionario composto da un insieme di quesiti che sono stati poi rivolti a soggetti vari: dagli appaltanti agli esecutori delle opere e agli amministratori della cosa pubblica. Le audizioni che si sono svolte e il

relativo materiale, ora a disposizione di tutti i colleghi, hanno messo in evidenza gravi disfunzioni della normativa vigente, che è risultata vecchia per molti aspetti e contraddittoria per altri.

Dalle audizioni è emerso anche che l'approvazione di leggi speciali, come quelle relative ai campionati mondiali di calcio, alle manifestazioni colombiane, alla ricostruzione postbellica o a quella susseguente a terremoti, ha favorito il ricorso indiscriminato alla trattativa privata, che è stato ed è la piaga cancerosa del sistema che vogliamo necessariamente combattere. La trattativa privata infatti doveva essere una eccezione ed invece è finita per diventare una regola.

È stato poi rilevato un altro male, quello delle concessioni attraverso le quali si è consentito di scegliere i progetti e le imprese, addivenendo praticamente a una trattativa privata per opere di grande ampiezza. L'indagine conoscitiva inoltre ha messo in luce come alcune società concessionarie di servizi pubblici, quali la Sip, l'Ente ferrovie dello Stato e anche l'Enel, si siano completamente sottratte alle norme che disciplinano gli appalti pubblici, sia pure con quella contraddittorietà di cui parlavo prima, al punto tale che hanno attuato quasi un regime di stampo privatistico.

Dobbiamo tuttavia sottolineare ancora una volta che da un secolo a questa parte la materia degli appalti è stata dominata e governata da un insieme di disposizioni di legge che spesso hanno dimostrato di essere di difficile interpretazione, quasi una vera e propria giungla di norme, e comunque in contraddizione tra di loro, per cui è risultata un'impresa quasi improba per un amministratore pubblico la gestione degli appalti con la necessaria trasparenza.

Da queste considerazioni, che rappresentano comunque le conclusioni alle quali siamo pervenuti emerge la necessità di rinnovare l'intero *corpus* delle leggi che regolano gli appalti. Quale deve essere il profilo della nuova normativa? Innanzi tutto dobbiamo tenere conto che non ci può essere alcuna nuova legislazione che non sia in diretto rapporto con il diritto comunitario. Inoltre, poichè siamo uno Stato regionale, non c'è dubbio che tale legislazione dovrà poi essere rapportata ai diversi sistemi regionali mediante l'approvazione da parte del Parlamento di leggi quadro da applicare specificamente con provvedimenti regionali. Vi è quindi la necessità, riguardo a questi principi, di muoversi in direzione di un codice delle opere pubbliche.

Bisogna, d'altro canto, verificare quale sia il modo migliore per far sì che la nuova normativa sia sottratta a una serie di ambiguità che in passato si sono evidenziate nell'applicazione delle leggi esistenti, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio. La nuova normativa dovrà infatti applicarsi all'esecuzione delle opere pubbliche in tutti gli specifici ambiti e dovrà essere valida per tutta la pubblica amministrazione. Eccezioni legate a ragioni di segretezza dovranno riguardare soltanto alcune tipologie di opere, come l'edilizia carceraria o le infrastrutture per le forze dell'ordine, per le quali comunque dovrebbe esserci un controllo *a posteriori* da parte della Corte dei conti. La nuova normativa dovrà essere applicata da tutti i soggetti che realizzino opere finanziate con il concorso pubblico, nonchè nei casi in cui ciò sia previsto in convenzioni stipulate tra il soggetto pubblico e il soggetto realizzatore dell'opera.

Supponiamo comunque che il cancro degli appalti spesse volte ha avuto la sua origine nel momento stesso in cui si è provveduto alla programmazione finanziaria delle opere pubbliche. Le esperienze che alcuni di noi hanno vissuto portano alla considerazione che non sempre - soprattutto a livello regionale, ma anche in ambito statale - vi è stata una programmazione ubbidiente a necessità ordinate e scaglionate nel tempo. Ad esempio, in sede di indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle leggi concernenti la viabilità, allorquando ci siamo occupati di ANAS, abbiamo potuto constatare come anche piani validamente approvati da parte delle autorità statali abbiano poi subito dei cambiamenti i quali probabilmente obbedivano ad esigenze immediate non riscontrate al momento in cui si era proceduto alla stesura dei piani stessi e che altrettanto probabilmente obbedivano invece ad esigenze che per comodità di discussione definirò di non trasparenza. Ma di questo avremo modo di parlare quando affonderemo il bisturi della nostra analisi in quel cataclisma che è avvenuto in regime di attuazione del piano ANAS.

La programmazione è sfuggita soprattutto alle autonomie locali, alle regioni, ai comuni ma anche allo Stato; spesso ci si è mossi sulla spinta di alcuni progettisti che, disponendo di collegamenti, riuscivano ad ottenere i relativi finanziamenti, a metterli a disposizione degli enti e quindi ad avere l'incarico della progettazione. Come potete immaginare, quando si cammina per questa strada, i bisogni, le necessità non possono essere mai soddisfatti in maniera equilibrata.

La nuova normativa dovrà tenere conto di questa dolorosa esperienza che si è realizzata nel corso di questi anni ed imporre una programmazione rigorosa delle opere pubbliche. In questo modo è possibile correggere anche tutta una serie di vizi che si sono riscontrati in questi anni, ai quali facevo poc'anzi riferimento.

Nasce così il problema di individuare i responsabili del procedimento, in altre parole chi dovrà seguire la programmazione e l'attuazione che discendono da questa nuova impostazione.

Sul piano normativo un utile riferimento è costituito dalla legge n. 142 del 1990, che ha riordinato le autonomie locali. Tale legge ha apportato una innovazione sostanziale nella vita delle autonomie locali: essa ha creato una *summa divisio* tra le competenze degli amministratori e quelle dei funzionari, assegnando ai primi il governo ed ai secondi la gestione della cosa pubblica. Ai funzionari va quindi assegnato il compito di portare avanti e regolare tutta la materia degli appalti; gli amministratori non dovrebbero così entrare nel merito se non nella fase di programmazione e nella fase conclusiva.

Ho fatto riferimento poco fa alla progettazione dicendo che è una delle cause da cui è scaturita una serie di vizi riscontrati nel corso di questi anni; c'è da domandarsi come vengono scelti i progetti allo stato delle cose.

Gaetano Salvemini - al quale faremo bene a richiamarci per il rigore che suggeriva alla classe politica - quando doveva svolgere una indagine, lo faceva a partire da Molfetta, sua città natale.

Le considerazioni sulle risultanze le estendeva poi anche agli altri paesi vicini. Ho fatto lo stesso; con metodo salveminiano ho condotto una indagine nell'ambito dei comuni dove opero, che può tranquillamente

mente essere riferita alla mia regione (che a sua volta può essere tranquillamente accomunata ad una qualsiasi altra regione): a redigere i progetti sono sempre gli stessi progettisti e a realizzare le opere sono sempre le stesse ditte. Ovviamente si tratta di progettisti e di ditte di fiducia, ma questo non consente la necessaria trasparenza.

Pertanto, in qualità di sindaco, ho imposto al comune che amministro di darsi un albo dei progettisti di fiducia e di richiedere delle garanzie in ordine alla scelta delle imprese. Con voto del Consiglio comunale è stato così approvato un albo dei progettisti, divisi per categorie (edilizia scolastica, viabilità, urbanistica), ai quali di volta in volta viene conferito un incarico, usando il metodo della rotazione. In questo modo abbiamo consentito a tutti i progettisti di operare, senza alcun riguardo alla tessera del partito e senza che alcuno potesse rimproverare la benchè minima mancanza di trasparenza nelle scelte dell'amministrazione comunale da me presieduta. Questo sistema dell'albo dei progettisti di fiducia ritengo che dovrebbe essere previsto anche dalla nuova legislazione di carattere nazionale che il Parlamento dovrà approvare, collegato chiaramente al criterio della rotazione.

Nella elaborazione degli albi credo che sarà anche opportuno coinvolgere gli ordini professionali. Infine, sarebbe utile prevedere anche delle penalità per quei progettisti che dovessero redigere dei progetti risultanti manchevoli alla prima occasione: mi riferisco a quei progetti che comportano la sospensione dei lavori subito dopo l'apertura del cantiere poichè c'è bisogno di una perizia di variante (a causa della mancanza ad esempio della perizia geognostica o della effettuazione degli espropri, per i quali talvolta non si prevedono le relative somme in progetto). Tali sospensioni spesso si ripetono, al punto di modificare completamente il progetto iniziale.

Ancora con metodo salveminiano vorrei dire che in provincia di Cosenza ho avuto un'esperienza che mi ha portato ad una conclusione, analizzando ciò che è accaduto durante la costruzione della diga dell'Esaro che doveva servire per alimentare la piana di Sibari, la più ubertosa della Calabria.

I lavori per costruire la diga sono iniziati 20 anni fa e ancora non si sono conclusi; anzi per essere più esatti è stata costruita solo la vasca di raccolta delle acque che è stata anche inaugurata ma, signor Ministro, la cosa strana è che quelle acque bisogna farle defluire ancora una volta verso il mare, perchè vi è la vasca ma non i canali adduttori delle acque. Nel contempo sono stati appaltati i lavori del secondo salto di questa diga. Essi hanno avuto inizio, ma poi sono stati sospesi, perchè non era stata prevista la costruzione dei cosiddetti canali di gronda. Il senatore Covello mi suggerisce poi che si è verificata una frana, ma chi ha progettato l'opera avrebbe dovuto prevederla. Fatto sta che da una spesa preventivata di 10-12 miliardi si è arrivati ad oltre 200, in disprezzo della legge.

La cosa più strana è che nel nostro paese non vi è stato un solo Ministro - mi auguro che il modo di procedere cambi con l'onorevole Merloni - in grado di portare avanti un'accurata indagine, per cui non vi sarà da lamentarsi se poi a causa della carenza di controllo da parte del Governo e del Parlamento dovesse intervenire la magistratura.

**PRESIDENTE.** Senatore Frasca, come si chiama il fiume di cui sta parlando?

**FRASCA, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, è l'Esaro, un fiume storico attraverso il quale i sibariti raggiunsero il Tirreno dove costruirono una colonia che prese il nome di Lao, e da lì si avvicinarono a Roma per conquistarne i mercati.

Ho parlato della progettazione, di ciò che avviene intorno ad essa e di tutto quello che nasconde questo tipo di progettazione e di esecuzione dei lavori.

Parlerò ora della direzione dei lavori. A mio avviso, per quanto bravo possa essere, un progettista tralascia sempre qualcosa, che poi dovrebbe essere colmato nel corso della esecuzione dei lavori. Ciò nonostante, un progetto ben fatto deve essere come quel famoso regolo aristotelico che si deve adattare anche agli angoli più sinuosi.

Qualche volta si nota una qualche lacuna nel progetto e quindi sorge la necessità che chi lo ha redatto faccia anche il direttore dei lavori. Ciò avviene normalmente, però in molti casi si accontenta un soggetto come progettista ed un altro come direttore dei lavori.

Dalla direzione dei lavori, alla quale spesso volte vengono ricondotte anche responsabilità per perizie di variante o cose di questo genere, bisogna passare al collaudo. Il collaudatore deve essere una figura interna od esterna alla pubblica amministrazione? A mio avviso, deve essere un soggetto esterno, perchè deve trovarsi in una condizione di imparzialità rispetto all'impresa e all'amministrazione committente.

Bisogna anche stabilire delle norme precise sulla professionalità ed in materia di incompatibilità del collaudatore. Anche per la scelta dei collaudatori dovrebbero valere quei criteri di professionalità e di rotazione, cui mi riferivo a proposito della scelta dei progettisti.

**VISIBELLI.** Esiste l'albo regionale dei collaudatori.

**FRASCA, relatore alla Commissione.** E vengo alla questione delle gare d'appalto.

Non c'è dubbio che il sistema della pubblicità è il più garantista tra quelli oggi esistenti, perchè consente a tutte le imprese che vogliono concorrere alla gara di parteciparvi. Però sappiamo anche che i pubblici amministratori hanno la facoltà di invitare o no talune imprese.

**VISIBELLI.** Debbono però motivare queste loro scelte!

**FRASCA, relatore alla Commissione.** Certo. L'amministratore pubblico può motivatamente affermare che una certa impresa non deve concorrere alla gara. Ciò deve essere detto all'interno di una regolare delibera, non importa se adottata dalla giunta comunale, provinciale o regionale.

Non nutro personalmente alcuna fiducia nei riguardi dei certificati antimafia, perchè essi possono essere paragonati al titolo di cavaliere: un titolo di cavaliere non si nega a chicchessia! Purtroppo si verifica che le Prefetture - anche perchè a volte non sono sempre bene informate - rilasciano certificati antimafia a ditte che poi risultano essere mafiose o camorriste.

L'amministratore pubblico non può sapere tutto questo. Quale esperienza ho fatto come sindaco in questo campo? Quando mi accorgevo che, al di là del certificato antimafia, la ditta intratteneva dei rapporti poco «chiari» - e questo lo venivo a sapere o dai giornali, o dalla televisione o da altri mezzi di informazione - convocavo la giunta comunale che, mentre approvava l'elenco delle imprese invitate a partecipare alla gara d'appalto, affermava altresì che alcune imprese venivano escluse per questo o quel motivo.

In tal modo la giunta si assumeva ogni tipo di responsabilità. D'altra parte, le imprese che si sono via via trovate dinanzi a tale tipo di delibera non hanno mai obiettato nulla; il che significa che si sentivano colpite giustamente. Quindi, l'esclusione di alcune imprese deve essere sempre motivata e deve trattarsi non di un atto monocratico ma collegiale.

Per concludere il mio intervento, vorrei fare un breve cenno al sistema di realizzazione delle opere.

Non c'è dubbio che l'appalto sia il sistema migliore, ma devo dire che da sempre, e non soltanto nel nostro paese, anche quando si è cercato di individuare un metodo perfetto di assegnazione degli appalti, vi sono stati degli esiti poco chiari. Si può dire che dove c'è l'uomo c'è la perdizione, e quindi anche illegalità. Non dobbiamo pertanto illuderci di poter arrivare ad un sistema perfetto. Si tratterà sempre di un sistema perfettibile, ma comunque si deve creare un costume diverso rispetto all'attuale: *le leggi sono avvicinabili alla perfezione, ma prevedono sempre degli obblighi che comportano metodi di valutazione che attingono anche al tribunale della propria coscienza, quindi al sistema morale.*

Il sistema dell'appalto deve essere quindi quello che va imposto. Nel documento si dice però che vi può essere ricorso anche alla trattativa privata nei casi di somma urgenza. Ovviamente, in caso di alluvione, di terremoto o di altre calamità, è necessario intervenire prontamente. Però, signor Ministro, pensando a quello che è accaduto in Irpinia, viene da domandarsi cosa si può fare per impedire che quanto è successo si verifichi nuovamente.

VISIBELLI. E in Calabria?

FRASCA, *relatore alla Commissione.* In Calabria non abbiamo avuto alluvioni o terremoti negli ultimi tempi. Come diceva Giustino Fortunato, la Calabria è «uno sfasciume pendulo sul mare» e quindi un'alluvione non farebbe altro che spingere verso il mare lo sfasciume stesso.

Secondo me, comunque, quel che il Parlamento deve fare nell'elaborare una nuova legge è individuare i casi - che si devono contare sulle dita di una mano - in cui si possa ricorrere alla trattativa privata.

Vi è poi un'altra figura ibrida sulla quale, signor Ministro e onorevoli senatori, bisogna riflettere, cioè quella del concessionario. È una brutta figura, perché il concessionario finisce per essere oltretutto un intermediario che appalta i lavori e poi a sua volta fa un appalto per proprio conto. Credo che questa figura ibrida debba essere superata per

cui, chi vuole fare il concessionario, ovviamente per opere di grande ampiezza, deve essere colui che poi esegue i lavori, cioè avere compiti di gestione senza che vi sia l'interposizione di un'altra figura. Comunque, anche il sistema delle concessioni dovrebbe essere ridotto ai minimi termini. Per i grandi lavori, secondo me, si dovrebbe far riferimento ad un sistema molto più serio e che consenta maggiori controlli, cioè quello dell'appalto-concorso.

Un ultimo capitolo che vorrei trattare riguarda la scelta del contraente. Ho fatto riferimento alla pubblicità delle gare e quindi alla selezione delle imprese. Poco fa però ho detto anche di aver riscontrato che in alcuni comuni risulta esservi sempre lo stesso progettista e la stessa impresa così come accreditati dall'ANAS, dall'Enel o dalla Sip. Si dice che si tratta di imprese specializzate, ma allora anche su questo aspetto occorrerebbe una riflessione. Bisognerebbe probabilmente ricorrere ad una rotazione delle imprese, perchè altrimenti si finisce per privilegiare sempre le stesse.

Una volta avute garanzie sulla pubblicità della gara, sulla direzione dei lavori eccetera, occorre valutare cosa deve avvenire all'inizio dell'organizzazione dei cantieri e a conclusione dei lavori. Nel documento predisposto in bozza con la collaborazione dei funzionari della Camera e del Senato (che credo facciamo bene a ringraziare per l'intelligenza e funzionalità con cui lo hanno elaborato) si propone di assegnare alle imprese un'anticipazione del 25 per cento. Questa anticipazione si può anche concedere, ma a condizione che vi sia stata l'organizzazione del cantiere e che si sia avuto l'inizio dei lavori. Comunque, il 25 per cento a me sembra eccessivo.

**PRESIDENTE.** Vi sono comprese anche le spese di esproprio, che sono poste a carico dell'impresa.

**FRASCA, relatore alla Commissione.** Si dice così, però non è riferito alla prima anticipazione. Comunque, secondo me, un incentivo si può anche dare ma con il rispetto delle condizioni che ho detto prima.

Ritengo con ciò di non dover aggiungere altro alla mia relazione. Possiamo quindi immaginare di predisporre la legge sugli appalti, però è necessario tener presente che, se non innoviamo il sistema, se non rendiamo più efficiente e meglio operativo il nostro sistema politico-istituzionale e se non ci ispiriamo a criteri di correttezza e trasparenza, anche questa legge potrà essere sottoposta al proverbio pronunciato dal volgo: «fatta la legge, trovato l'inganno».

**PRESIDENTE.** Ringrazio il relatore, senatore Frasca, per l'ampia e profonda relazione.

Dichiaro aperta la discussione sulla bozza di documento conclusivo illustrata dal senatore Frasca.

**CAPPELLI.** Signor Presidente, in apertura del mio intervento vorrei ringraziare il senatore Frasca per la sua relazione che mi sembra molto puntuale ed anche perchè è sicuramente apprezzabile il tentativo di andare verso una maggiore trasparenza di questa normativa. Ho avuto

solo ieri sera questo documento e quindi ho solo potuto scorgerlo velocemente; può darsi quindi che quanto qui rileverò sia già stato discusso e rilevato in altra sede.

Intendo fare due osservazioni. La prima, signor Ministro, è che qui non si parla di quella che è la turbativa d'asta, che peraltro è uno strumento abbastanza pesante e che oggi secondo me è ampiamente utilizzato. Gli amici del PDS mi perdoneranno se faccio specifico riferimento alle cooperative le quali hanno la possibilità di intervenire nelle gare di appalto non solo come singole consociate ma addirittura attraverso il consorzio centrale. Ne consegue che la turbativa d'asta produce una grossa sofferenza, con tutti i rischi che ciò comporta, per le aziende non consorziate, mentre tale sofferenza è evitata alle cooperative. E questo anche se a pagina 14 della bozza di documento conclusivo si dice che i criteri per l'aggiudicazione degli appalti dovranno essere quelli dell'offerta prezzi unitari e del massimo ribasso; con questa dizione si cerca di dare una risposta che però, a mio parere, è ancora troppo parziale e limitata.

Il secondo aspetto che volevo sottolineare si riallaccia a quanto rilevato dal senatore Frasca quando parlava degli albi dei professionisti qualificati per accedere alle licitazioni. Questo suggerimento lo estenderei anche agli albi delle imprese. In questo senso il documento fissa una soglia per un certo tipo di appalti, quelli di una certa rilevanza economica; credo che andrebbe individuata anche una soglia inferiore per aiutare gli enti locali e far lavorare prevalentemente le imprese del posto. E questo perchè quando si scende al di sotto di certe cifre il far accedere agli appalti imprese che arrivano soprattutto da fuori regione lascia ampio spazio a mancate trasparenze, anche perchè non è possibile che, ad esempio, un'impresa che viene da Udine possa fare in Liguria gli stessi prezzi, o addirittura inferiori, che fa nella sua regione un'impresa di Genova. Oltretutto, oltre che verso una maggiore trasparenza, si dovrebbe andare anche verso una maggiore considerazione per quelle imprese che vivono, lavorano e pagano le tasse in quel territorio. Pertanto, suggerisco che nel documento sia fissato un certo limite di appalto, ad esempio 500 milioni, al di sotto del quale sia previsto un meccanismo di preferenza per le imprese locali, per fare in modo che attraverso le amministrazioni comunali si arrivi alla determinazione di albi di imprese di fiducia, ovviamente altrettanto qualificate, alle quali ricorrere per questo genere di appalti a costo ridotto. La soglia si potrà ovviamente discutere in termini di quantificazione.

FABRIS. Signor Presidente, egregi colleghi, martedì scorso quando ci siamo riuniti per l'ultima volta in sede informale per discutere la bozza di documento conclusivo, ho creduto opportuno rivolgere un sentito ringraziamento al presidente Cerutti, al collega Bargone, ai funzionari e a tutti i membri del Comitato paritetico per un lavoro svolto in poco tempo e, direi, fra le perplessità di tutti perchè la materia era così ampia, vasta e piena di implicazioni che difficilmente si pensava di riuscire ad arrivare ad un momento di sintesi. Lo schema di documento che abbiamo discusso martedì contiene, in forma abbastanza sintetica, delle indicazioni estremamente puntuali, ma tali da lasciare

alla Commissione, in vista della predisposizione di un disegno di legge governativo sulla materia, degli spazi di operatività non indifferenti.

Credo sia giusto esprimere tale giudizio in questa sede, perchè coincide con quello espresso in tutti gli interventi effettuati nel Comitato paritetico. Apprezziamo il lavoro svolto, anche se dobbiamo rilevare con molta franchezza che tutta una serie di osservazioni poste martedì dai diversi componenti dei vari partiti in ordine al testo originario non sono state recepite in diverse parti del testo che noi oggi stiamo esaminando e valutando.

Signor Presidente, sono d'accordo sul fatto di concludere martedì prossimo in modo da integrare questo testo con eventuali suggerimenti che potremo dare. Con il nostro voto, mi auguro unanime, il documento potrà così essere inviato al Presidente del Senato e quindi al Governo.

Detto questo, debbo fa presente che stamane, leggendo rapidamente il testo al nostro esame, ho rilevato alcuni aspetti sui quali mi voglio soffermare con delle osservazioni che mi auguro troveranno concordi anche gli altri colleghi e che a mio giudizio servono a rendere più incisivo e puntuale il nostro discorso, che mira a creare un nuovo clima per cui determinate tentazioni, che hanno purtroppo avuto successo in questi ultimi tempi, non abbiano più possibilità di ripetersi. Io ricordo sempre che nel corso dell'audizione del presidente della Confindustria, dottor Luigi Abete, era stata consegnata una memoria contenente una frase che mi è rimasta particolarmente impressa: «Qualsiasi legge noi faremo potrà essere vanificata se non ci sarà la moralità che vi deve essere nei comportamenti».

PRESIDENTE. Lo ha detto anche il senatore Frasca.

FABRIS. Sono d'accordo su ciò che ha detto il collega Frasca e lo ringrazio.

Detto questo, nel dare un giudizio complessivo favorevole, desidererei fare alcune osservazioni sul discorso delle progettazioni. Non vedo perchè si debba chiamare progettazione definitiva la progettazione di massima; manteniamo i termini abituali altrimenti creeremo solo equivoci. Sono stati previsti tre livelli di progettazione: la progettazione preliminare, la progettazione di massima o definitiva e la progettazione esecutiva. A mio parere è opportuno mantenere la dizione «progettazione di massima», che è abituale nel gergo comune senza introdurre il termine «definitiva» che può creare confusione con il termine «esecutiva».

LIBERATORI. Secondo me, la dizione migliore è «progettazione cantierabile».

FABRIS. Noi siamo dell'opinione che ci debbano essere tre livelli di progettazione, così come scritto nel documento; siamo contrari all'utilizzo di terminologie che possano significare più cose e che quindi creino confusione. Mantenendo i tre livelli, siamo del parere che il secondo anzichè definirlo di «progettazione definitiva» andrebbe definito come «progettazione di massima», come è sempre stato.

Riguardo al discorso sulla pubblicità, mi riallaccio alla situazione

che ha descritto il senatore Cappelli: è giusto che vi sia pubblicità relativa agli appalti, ma non capisco perchè per un lavoro di 300-400 milioni si debba ricorrere alla *Gazzetta Ufficiale*. Vi sono altri strumenti, come il Bollettino della regione oppure il quotidiano locale, che possono pubblicizzare queste notizie con una spesa inferiore. D'altro canto non vedo la ragione di fare intervenire imprese di tutta Italia quando è giusto dare uno spazio a quelle locali.

CAPPELLI. Le imprese che vengono da fuori hanno un costo molto più alto.

FABRIS. Bisogna tenere nella dovuta considerazione il problema della manodopera locale che in molti casi è sottoutilizzata. A mio giudizio perciò la pubblicità per determinati importi deve avvenire a livello locale in modo tale che tutta una serie di appalti di minore impegno finanziario siano riservati alle imprese locali.

Circa la programmazione finanziaria si dice che gli appalti vengono concessi quando sono disponibili tutti i fondi necessari. In proposito è stato portato al sindaco del mio comune, ad esempio, un progetto definitivo per la rete fognaria che costava 5 miliardi. Quella somma non si era in grado di averla per intero e quindi non si poteva procedere nel progetto se non si utilizzavano i lotti funzionali. Certo è possibile che, portando avanti un appalto di 10 milioni, si arrivi con le estensioni a 5 miliardi, però mi sembra giusto ammettere anche il discorso dei lotti funzionali, perchè se è necessario avere la disponibilità della somma complessiva per la messa in opera di strutture complesse, queste non si faranno mai. L'importante è che tali opere vengano finite e siano fruibili.

Riguardo ai crediti alle imprese francamente bisogna dire che diventano una croce per le imprese che effettuano i lavori pubblici. È giusto chiedere delle garanzie alle imprese, ma l'amministrazione pubblica per suo conto si deve comportare correttamente. Bisogna allora prevedere qualche penalizzazione per l'amministrazione pubblica che non rispetta i suoi compiti e delle forme di smobilizzo dei crediti. Oggi un'impresa che avanza delle somme dalla pubblica amministrazione e non riesce ad incassarle, rischia l'amministrazione controllata e ciò solo per un discorso di liquidità. Bisogna prevedere lo smobilizzo di questi crediti, non solo la cessione del credito che, per il costo elevato, non viene perseguito. Vi sono altri sistemi, vediamo di favorirli in modo da garantire all'impresa la correttezza nei pagamenti.

CONTI. Cosa succede quando i fondi non ci sono?

FABRIS. In questo caso non si dovrebbe dar luogo all'appalto.

Nel campo delle garanzie a mio parere il testo può essere migliorato. Martedì scorso ho presentato un testo alternativo, molto simile nella sostanza, ma che formalmente risulta migliore. Nel testo al nostro esame si parla di garanzie da parte del progettista e della ditta appaltatrice. Credo che le due cose debbano essere distinte. Bisogna specificare che anche la progettazione deve essere garantita tramite fideiussione, precisando se è bancaria o assicurativa perchè altrimenti si

potrebbe trovare il funzionario rigoroso che nella indecisione richiede la garanzia in contanti.

Riguardo agli oneri a carico delle amministrazioni, credo sia un elemento di serietà prevedere delle garanzie ed è giusto che le spese di progettazione, a differenza di quanto avviene per alcuni settori della pubblica amministrazione, debbano essere inserite nel progetto. Di solito infatti la spesa per il progetto veniva inserita nel costo globale dell'opera. Poi, però, l'ANAS, ad esempio, chiedeva ad altra ditta la progettazione e quindi in molti casi si serviva di un progetto il cui costo ricadeva su terzi. Mi sembra allora molto più serio inserire questi costi in una apposita voce.

Con queste precisazioni, che si muovono nell'ottica del testo elaborato in sede informale, credo potremmo consegnare al Presidente del Senato il risultato di un lavoro molto serio che ci ha fornito una notevole documentazione e che ci tornerà utile nel momento in cui il Ministro dei lavori pubblici presenterà il nuovo disegno di legge sugli appalti. Prego in proposito il ministro Merloni di specificare nel testo che con la sua entrata in vigore sono abrogate le precedenti leggi in materia, in modo da evitare l'introduzione di nuove norme senza aver precedentemente eliminato la disciplina anteriore.

VISIBELLI. Sottoscrivo appieno le evidenziazioni prospettate dal collega Frasca. Ho l'impressione di essere nuovamente innanzi a «grida manzoniane», perchè le disposizioni in materia sono molte e - come evidenziava nel suo intervento il relatore Frasca - è un fatto di sistema che naturalmente fa acqua, è una questione che riguarda gli amministratori. Voglio ricordare, a proposito delle «grida manzoniane» e del «Promessi Sposi» il famoso motto «*omnia munda mundia*», tutto è puro per i puri. Dico questo perchè come ha scritto il più grande esperto mondiale di appalti, nell'opera omnia rilasciata presso il tribunale di Palermo, il «professor» Vito Ciancimino, non esiste sistema d'appalto che, con accordo tra le parti, non possa essere violato. Tutto ciò è facilmente rilevabile. Basti pensare che tutti i sistemi ipotizzabili sono stati utilizzati, come dimostrano le varie Tangentopoli per spartirsi tra «gentiluomini» gli appalti. In questo mondo di buste e bustarelle è sufficiente che le imprese si scambino informazioni tra di loro per risolvere i problemi delle gare che utilizzano, ad esempio, il criterio della media mediata, per cui a questa possono partecipare 60, 70 o 100 ditte dopo di che una di queste dispone di un pacchetto di 30 o più buste di offerte e... *Deo gratias*. Sarebbe così anche quando si volesse ricorrere a sistemi «d'assalto», come il massimo ribasso: basta, ad esempio, agire con le pubblicazioni fatte in maniera «intelligente», con gli accordi che intervengono a livello di sedi provinciali per le zone di influenza. Vi sono tanti altri sistemi: ad esempio, l'interferenza, i lotti successivi, eccetera.

Circa i lotti successivi, condivido la proposta del collega Fabris, perchè è chiaro che difficilmente si può aspettare di avere la disponibilità dell'intera somma (spesso tante opere pubbliche non si sarebbero fatte). Le leggi in proposito stabiliscono che vi debba essere, nella gara di appalto, la previsione dei lotti successivi, con l'impegno da parte della ditta vincitrice di porre un ribasso del 5 per cento, per cui,

con il sistema dei lotti successivi, si innestano anche una serie di meccanismi che portano a ribassi enormi. Ecco perchè tante volte non viene praticato questo sistema.

L'interferenza è invece spesso la chiave, il grimaldello per fare giochini e giochetti, per cui basta anche partire con una modesta posizionatura di *new jersey* su di una strada, tanto per fare un esempio, e di lì, poi, come si suol dire, da cosa nasce cosa.

Ecco perchè abbiamo acquisito il convincimento che purtroppo non è solo con questi correttivi, con queste segnalazioni, con queste evidenziazioni che sono contenute come risultanze nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche che si debba procedere, ma riteniamo che vi debbano essere principalmente delle innovazioni, più che nel settore delle opere pubbliche, in campo penale, giudiziario e politico.

In tal senso e con attenzione (perchè è tutto un discorso di interconnessioni logiche e funzionali), abbiamo letto la proposta avanzata in materia dall'Assolombarda, perchè è chiaro che occorrono questi correttivi e queste integrazioni giudiziarie; pur con le loro limitazioni, con tutte le critiche che noi possiamo voler rivolgere nei confronti di queste proposte, devono essere cambiate le regole del gioco, sia da un punto di vista giudiziario sia, principalmente, da un punto di vista politico. Fino a quando il sistema avrà anche bisogno di rifocillarsi di miliardi per sostenere le proprie segretarie particolari e le proprie correnti, è chiaro che il settore degli appalti pubblici, prescindendo dai vari Di Pietro, dalle operazioni «mani pulite», da operazioni del genere che possano scattare qua e là, alla fine farà rilevare quello che si sta verificando in questi giorni, cioè che si tratta di un fatto patologico di questo sistema. Ecco perchè, se non cambiano le strutture, le infrastrutture da un punto di vista politico e le regole da un punto di vista giudiziario, noi riteniamo che la fatica sarà improba e non darà i risultati che tutti quanti ci auguriamo.

NERLI. Signor Presidente, dobbiamo dare atto al Comitato paritetico di aver svolto un buon lavoro, grazie anche ai collaboratori, ai tecnici e ai funzionari delle due Commissioni. Proprio per questo riteniamo che sia necessario approdare a un documento, possibilmente unitario, che di questo lavoro tragga la sintesi. Noi riteniamo questo importante ai fini di una successiva rapida e costruttiva (nel senso del merito) procedura di riforma del settore del sistema degli appalti.

Proprio per fare questo, però, io appunto chiederei l'attenzione dei colleghi nonché del relatore, perchè a nostro avviso c'è bisogno di mettere ulteriormente mano alle due parti del documento.

Noi abbiamo svolto una serie di audizioni propedeutiche ad una nuova legge, nell'ambito di una indagine conoscitiva dalla quale abbiamo tratto la fotografia della situazione, in virtù dei quesiti che avevamo sottoposto, e le indicazioni per lavorare. Queste due parti del lavoro io credo debbano essere rese esplicite e chiare nelle loro risultanze.

Insomma, noi abbiamo verificato che è possibile mettere nero su bianco la situazione che abbiamo riscontrato attraverso il lavoro di indagine, cosa che a me pare non emerga nella premessa di questo documento. Mi spiego in maniera più concreta.

I dati che, per esempio, vengono allegati al documento, a nostro avviso dovrebbero essere in sostanza, invece, gli elementi che ne costituiscono la premessa. Nella premessa si dice che l'indagine ha messo in evidenza «l'elevata quota di lavori affidati con modalità discrezionali sia in cifra assoluta che in percentuale»; ebbene, noi dovremmo aggiungere che abbiamo riscontrato che le amministrazioni locali hanno dato un certo risultato, le amministrazioni dello Stato un altro e che, fra le amministrazioni dello Stato, l'ANAS si è comportata in un certo modo, l'Enel in un altro, la Sip in un altro ancora e ricordare chi non ci ha risposto, come l'amministrazione postale; dovremmo cioè esporre le conclusioni dell'indagine, quindi dire che essa ha evidenziato certi fatti concreti, specifici.

Siamo partiti dalle indagini giudiziarie, dagli arresti, cioè avevamo «Tangentopoli» e l'inchiesta «mani pulite» in corso, altrimenti avremmo fatto un altro lavoro. Ora, noi nella relazione, nel «cappello» politico-programmatico dobbiamo rendere chiaro cosa abbiamo incontrato attraverso l'indagine; poi, le conseguenze le tirerà sul piano legislativo il Parlamento, sul piano giudiziario altri, se vorranno utilizzare il lavoro che abbiamo fatto, o noi stessi, in quanto singoli parlamentari, che possiamo prendere le iniziative che riteniamo più opportune. Ma noi dobbiamo dire al Parlamento e al paese che nella nostra indagine abbiamo incontrato questi numeri e dare loro un volto, nel senso di indicare le amministrazioni, gli enti e via dicendo.

**PRESIDENTE.** L'ha vista la seconda parte del documento, senatore Nerli? È esauriente, da questo punto di vista.

**NERLI.** Infatti ho detto prima che l'allegato deve diventare premessa. Faccio un altro esempio. Nella premessa del documento si dice che «l'approvazione di leggi speciali quali quelle sui campionati mondiali di calcio, sulle colombiane, sulla ricostruzione postbellica e sulla ricostruzione post-terremoti, ha favorito un ricorso indiscriminato alla trattativa privata e a procedure accelerate...»: no, andiamoci piano, non era detto che il ministro Prandini, siccome era una legge speciale quella sulle colombiane, dovesse utilizzare la trattativa privata per il 90 per cento degli appalti. Dov'era scritto? Certo che la legislazione speciale, sottraendosi a pezzi di programmazione più controllabili, la favorisce, ma il fatto che si tratti di una legge speciale e non di programmazione ordinaria non comporta che si possa rubare: siamo attenti. Allora bisogna riequilibrare questo giudizio, non affidare a questo giudizio le conseguenze che noi abbiamo incontrato strada facendo.

Ecco perchè chiediamo qualche giorno di rinvio: lo scopo non è quello di perdere del tempo, ma di lavorare meglio sulla questione al nostro esame. Dobbiamo dare un senso maggiore alla premessa del documento, affinché il Parlamento e il paese conoscano il nostro lavoro.

Non voglio entrare maggiormente nel merito delle questioni che già martedì scorso abbiamo esaminato. Suggesto anzi di muoversi secondo una logica «a maglie larghe», perchè non dobbiamo certo approvare una legge in questa sede.

È necessario però rilevare che da questo schema di documento torna ad emergere in maniera un po' strana la problematica dell'appalto

concorso. Sembrava chiaro che questa metodologia di appalto dovesse essere definitivamente messa in un cassetto e chiusa a doppia mandata, salvo quei casi di concessione connessi anche alla gestione del lavoro. Al contrario, l'appalto concorso viene riesumato in vari modi. La direzione giusta da seguire sarebbe invece quella delle progettazioni esecutive, salvo una quota di lavori che dovrà essere la minima possibile, per la quale potranno scegliersi anche gli altri metodi. Mi sembrava che queste indicazioni emergessero chiaramente dalle conclusioni cui si è giunti in sede informale.

In questo schema di documento l'appalto concorso viene invece reinserito con una dignità quasi pari a quella delle altre tipologie; ma se riportiamo l'appalto concorso su un piano di parità, allora tutto il nostro lavoro di questi tre mesi diventa inutile. Dobbiamo piuttosto intervenire sulle norme attuali e vorrei ricordare con molta serenità che la questione morale, pur essendo ovviamente un'importante componente nell'etica dei comportamenti, e tuttavia legata anche alle norme che disciplinano l'attività di chi appalta, di chi progetta, di chi controlla e di chi collauda. Naturalmente, anche in presenza di norme più adeguate, vi sarà qualcuno che commetterà degli illeciti, ma è del tutto evidente che le disposizioni concernenti gli appalti, i progetti, i controlli e i collaudi hanno bisogno di una revisione, così come pure le norme connesse all'attività produttiva nel campo dell'edilizia. Non mi illudo che la riorganizzazione di questi due corpi normativi risolverà definitivamente il problema, ma dobbiamo comunque avviare questi cambiamenti.

Sarebbe inoltre importante pervenire a un contesto unitario, perché le imprese e le amministrazioni devono lottare con una quantità enorme di fogli di carta al momento della predisposizione di un bando di gara. È necessaria una semplificazione, la più possibile concreta e leggibile, delle norme di legge. L'etica dei comportamenti è importante, ma se non procediamo a questa revisione legislativa non si comprende la ragione del nostro lavoro.

Una nuova legge indurrebbe anche a nuovi comportamenti etici e morali nell'amministratore e nell'imprenditore, insomma nei vari livelli che concorrono per le rispettive competenze alla progettazione e all'esecuzione di opere pubbliche.

Invito pertanto i colleghi a lavorare nuovamente sulla prima parte del documento e a rivedere il modo in cui la metodologia dell'appalto concorso è stata reinserita in queste pagine.

COCCIU. Signor Presidente, signor Ministro, l'indagine conoscitiva che stiamo concludendo è nata in un momento particolare della nostra nazione, un momento in cui si chiede più trasparenza nella spesa pubblica, in particolare per quanto attiene al settore della realizzazione delle opere pubbliche. Sono d'accordo con il senatore Nerli quando afferma che la nostra indagine deve rispondere a due requisiti fondamentali: evidenziare gli errori del passato che hanno determinato la cattiva spesa nel settore delle opere pubbliche e indicare i metodi per correggere quegli stessi errori.

Per quanto attiene al primo punto, vale a dire gli errori relativi alla cattiva spesa commessi nel passato, mi pare sia stato già detto che il regime della concessione non dovrà più essere oggetto di abuso. Non ho però sentito evidenziare alcune questioni che ho avuto modo di

conoscere a seguito delle mie esperienze. Ad esempio, come voi sapete, il regime di concessione viene affidato dal comune o dallo Stato o da un ente pubblico e viene suddiviso per il 51 per cento a imprese statali o parastatali e per il restante 49 per cento a una associazione di imprese costituita da soggetti privati. Ma dove sta l'aspetto distorto di questa procedura? Nel fatto che mai le imprese pubbliche costruiscono o vanno a realizzare di persona i lavori appaltati. Normalmente sono le stesse imprese private che portano avanti gli appalti e che corrispondono però alle imprese che hanno questo pseudonominativo di «impresa pubblica» una percentuale che di regola si aggira intorno al 5-6 per cento.

Non ho sentito da nessuno in questa sede riconoscere che ciò avviene puntualmente; tale prassi deve invece essere eliminata. Se è vero che le opere vengono realizzate dalle altre imprese, l'affidamento deve avvenire in altra direzione e non più con la copertura di imprese statali. Questo è un aspetto che, a mio avviso, deve essere ripreso.

Un'altra verifica fondamentale - alla quale finora nessuno ha fatto riferimento - va fatta nella direzione di quelle mega imprese abitate a realizzare opere pubbliche non avendo i requisiti per farlo. Mi spiego meglio. Vi sono imprese di capitali che non hanno né attrezzature, né personale per realizzare opere, e solo per il fatto di essere riuscite ad iscriversi all'albo delle imprese, riescono ad ottenere affidamenti di lavori che non potrebbero realizzare per proprio conto. Anche in questo caso procedono a subappalti, strozzando le imprese che se li aggiudicano, perché vengono chieste «percentuali» che si aggirano - lo ripeto - intorno al 5-6 per cento.

A mio avviso, anche questo modo di fare non è corretto, perché se andassimo nell'altra direzione lo Stato risparmierebbe centinaia di miliardi di lire.

E veniamo a quanto accade in Italia. Il senatore Frasca ha ben individuato come vengono dati gli incarichi ai progettisti all'interno delle varie amministrazioni. Normalmente sono incarichi di parte che vengono affidati da amministrazioni che governano la cosa pubblica in quel particolare momento. Mi sembra che l'introduzione di un albo di professionisti, di cui non si conosca l'appartenenza politica, debba essere tenuto in futuro nel dovuto conto.

E vengo alla responsabilità dei progettisti. È evidente che tale responsabilità esiste, soprattutto per la superficialità con cui a volte essi redigono le progettazioni. Mi sono personalmente trovato di fronte a situazioni paradossali di progettisti che hanno redatto conti estimativi del tutto errati, per cui le amministrazioni sono ricorse a perizie di varianti suppletive, il che comporta grandi problemi perché qualche volta i finanziamenti per tali varianti non si trovano. È evidente che in questo caso un'impresa si trova in difficoltà in quanto potrebbe andare incontro anche al fallimento. È questo l'aspetto di fondo dell'intera questione.

Poi, si evidenziano anche responsabilità per le amministrazioni comunali. Tale questione è stata ripresa dal senatore Fabris. Qualche volta le amministrazioni hanno ragione, ma altre volte hanno torto; e mi spiego. Se l'ente appaltante e il comune e i finanziamenti provengono,

ad esempio, dalla Cassa depositi e prestiti, normalmente il pagamento degli stati di avanzamento lavori non viene corrisposto dall'ente nell'arco di due anni. Va da sé quindi che le imprese chiedono la corresponsione degli interessi sul mancato pagamento. Chi li paga questi interessi: lo Stato, la Cassa depositi e prestiti o le amministrazioni locali? Anche a tal proposito bisogna introdurre delle norme ferree e fisse che affermino che al di là di un certo lasso di tempo non si può andare. In caso contrario, signor Ministro, assisteremo alle rivendicazioni delle imprese che chiedono il pagamento degli interessi quando si supera un certo periodo di tempo.

Non concordo con quanto ha detto il senatore Frasca a proposito dell'appalto concorso. Si tratta di una norma che a mio avviso deve essere eliminata, perchè le commissioni che procedono all'aggiudicazione dell'appalto sono pilotate normalmente dalle amministrazioni in carica in quel momento. Onorevoli colleghi, sapete perfettamente che l'appalto non è affidato sull'importo del lavoro, bensì a discrezione della commissione che può scegliere la spesa più alta rispetto a quelle che vengono rappresentate. Vi è quindi una scelta discrezionale da parte della commissione aggiudicatrice per cui l'appalto concorso finisce normalmente e puntualmente con l'essere pilotato.

Riprendiamo quindi la licitazione privata che, a mio avviso, è ancora il miglior sistema di gara, imponendo il massimo ribasso. Signor Ministro, ciò è fondamentale, perchè con il massimo ribasso anche una singola impresa può avere l'opportunità di vincere quella gara d'appalto. Qualora noi ricorressimo alle altre forme di aggiudicazione, compresa la media mediata, si verificherà puntualmente lo scempio costituito da 50 o 60 imprese che si mettono d'accordo, preconstituendo una media. Va da sé che una di esse vincerà l'appalto. Dobbiamo quindi evitare di ricorrere a questo tipo di gara, scegliendo il sistema del massimo ribasso.

Vorrei aggiungere qualche considerazione a proposito delle strade. Forse si tratta di un suggerimento tecnico che non andrebbe esternato in questa sede al signor Ministro, bensì all'ingegnere capo dell'ANAS. Quando si verificano le usure sulle strade, in un periodo limitato di tempo - supponiamo nell'arco temporale di due anni - ciò non avviene mai per caso, bensì perchè probabilmente non è stata impiegata la miscela giusta per quantificare i conglomerati bituminosi. Probabilmente i nostri tecnici non fanno il proprio dovere fino in fondo, e cioè non effettuano i carotaggi. Questi ultimi non sono altro che la verifica dello spessore delle pavimentazioni stradali. Ebbene, anche in questa direzione credo che dovremmo stare attenti, perchè un conto è avere uno spessore di dieci centimetri di conglomerati bituminosi, e un conto è averne cinque. In quest'ultimo caso dovremmo ripristinare le strade dopo solo due anni.

SARTORI. Soprattutto dovremmo evitare di avere cinque centimetri di conglomerati bituminosi e pagarne dieci!

COCCIU. Signor Ministro, ho voluto svolgere tutte queste osservazioni perchè derivano dalla mia professionalità; credo di aver fatto cosa gradita anche ai colleghi.

SENESI. Signor Presidente, ho chiesto di intervenire perchè purtroppo la prossima settimana sarò ancora assente per motivi di salute.

Vorrei riprendere l'intervento svolto dal nostro capogruppo, senatore Nerli. Se avessimo voluto essere davvero coerenti nel corso di questa indagine non avremmo dovuto discutere soltanto dell'esecuzione delle opere pubbliche, bensì avremmo dovuto arricchire l'indagine discutendo della congruità della scelta di determinate opere pubbliche. Se dovessimo procedere ad un esame in termini economici tra il malcostume delle tangenti e il malcostume delle opere inutili, non so da che parte penderebbe la bilancia in termini esclusivamente economici.

Voglio affermare ciò perchè ho intenzione di avanzare una proposta tenendo conto anche dell'intervento del collega Cocciu a proposito della manutenzione delle strade.

Se questa Commissione ha un senso, è proprio quello di fornire suggerimenti e indirizzi a Commissioni con altre competenze. A tal proposito, faccio un esempio pratico. Quando si parla della responsabilità dei collaudatori, dobbiamo acquisire ulteriori elementi nei riguardi di questi professionisti e suggerire nuove norme di comportamento, legate ovviamente a disposizioni legislative che il Parlamento deve varare. Non è sufficiente indicare la responsabilità diretta del collaudatore senza prevedere per questo professionista una sorta di codice di autoregolamentazione, che può essere realizzato anche in forma vincolante attraverso una legge. Credo dunque che la Commissione debba addivenire ad una procedura di questo tipo individuandone le premesse e i motivi, esaminando gli elementi emersi anche attraverso l'attività delle società. Sappiamo infatti che, contemporaneamente al lavoro della Commissione, varie organizzazioni, tra cui l'ANCE, hanno avanzato proposte di modifica delle leggi vigenti, e tutto questo lavoro deve essere acquisito come patrimonio anche in termini semplicemente documentali. A quel punto occorrerà procedere alla predisposizione di un elenco degli interventi legislativi necessari, non limitati obbligatoriamente al settore dei lavori pubblici; bisognerà infatti riesaminare anche la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, in quanto, pur essendo stata approvata recentemente, ha comportato grossi problemi di attuazione. Mi riferisco in particolare ai suggerimenti della Commissione affari costituzionali a proposito della materia appena accennata delle gare internazionali che saranno in realtà il nostro futuro. Noi stiamo discutendo di un sistema ormai superato, perchè tra due mesi non ci troveremo più di fronte ad un mercato soltanto italiano, tutte le grandi opere dovranno essere sottoposte al sistema della gara internazionale e dunque non possiamo concludere la nostra attività senza indicare proposte su questa materia. Lo dico soprattutto a lei, signor Ministro, perchè, oltre a dare esecuzione alle direttive CEE, è necessario attrezzare il mercato italiano delle imprese in quella direzione.

Voglio riferirmi ora al sistema della qualificazione delle imprese, caratterizzato dal tradizionale meccanismo dell'elenco dei costruttori (e sono d'accordo con chi ha sottolineato la questione delle società finte). Bisogna porre mano anche a questo aspetto perchè non si possono elaborare nuove regole rigidissime senza considerare tutti i settori

indotti coinvolti. È necessaria quindi una riflessione sull'eventuale revisione dell'albo nazionale dei costruttori.

*MERLONI, ministro dei lavori pubblici.* Credo sia necessario abolire il ricorso all'albo per le opere con un importo minimo di 5 milioni di ECU. Non è necessario abolire l'anagrafe, ma bisogna rimuovere la limitazione alla concorrenza che l'albo nazionale comporta.

*SENESI.* Abbiamo il dovere di porre mano a questo problema, altrimenti il senso di queste nostre conversazioni viene meno.

Infine, voglio ricordare la disputa fortissima in materia di appalto e concessione. Si afferma che la concessione è legata esclusivamente alla gestione. Ebbene, come si risponde al quesito che ha posto il senatore Coccia sui vari modi di realizzare le opere stradali? Il vigente sistema degli appalti non prevede la necessità di tener conto nella scelta delle imprese della quantificazione dei costi di gestione. La logica in cui ci si muove è sempre quella della riduzione della spesa. Non sono contraria in linea di principio, ma, di fronte all'affidamento dei lavori per la costruzione di un ospedale ad una impresa che solo apparentemente fa spendere di meno poiché in realtà (non essendo stati richiesti al momento della gara determinati requisiti) presenta costi superiori in termini di gestione dell'ospedale, credo, signor Ministro, che vi sia da discutere.

*MERLONI, ministro dei lavori pubblici.* La concessione può essere mantenuta solo quando è legata alla gestione: in pratica l'impresa che ha realizzato la costruzione provvede anche alla gestione.

*SENESI.* Io voglio introdurre un altro principio: tra i requisiti fondamentali della gara di appalto si devono indicare i costi di gestione. Se ci muoviamo soltanto nella logica dell'economia della proposta, facciamo un errore e su questo punto dobbiamo ragionare.

*LIBERATORI.* Deve essere fatta la valutazione del progetto.

*SENESI.* E a questi requisiti dovranno rispondere le imprese iscritte all'albo, qualunque esso sia. Il punto su cui dobbiamo ragionare non riguarda l'offerta minore di una impresa perché - come ha giustamente sottolineato il senatore Coccia - una strada può essere realizzata con materiali scadenti, comportando dopo pochi anni l'intervento dell'ANAS.

Il problema vero, però, riguarda la struttura che deve valutare questi progetti. Io credo che non necessariamente debba trattarsi della stazione appaltante e che tale valutazione possa essere compiuta da una struttura *ad hoc*, preposta a questa funzione, posta al di sopra di ogni coinvolgimento ed in grado di dare un parere sul progetto presentato. Su questo terreno possiamo affrontare con grande serenità il problema delle nuove leggi in materia di appalti, altrimenti non faremo che piccole e modeste modifiche, senza incidere né sul problema della corruzione né tanto meno su quello degli sprechi, su cui in particolare

vorrei fosse fatta una indagine per capire quanto nel nostro paese è stato gettato al vento.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,20.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**

