

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

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

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

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

2<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 NOVEMBRE 1992

(Pomeridiana)

---

**Presidenza del Presidente FRANZA**

## INDICE

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE  
(Seguito della discussione del documento conclusivo e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 4, 8 e <i>passim</i>	MERLONI, ministro dei lavori pubblici Pag. 8, 19, 21
COVELLO (DC) .....	16	
FABRIS (DC) .....	11, 12	
GIOVANNIELLO (DC) .....	8, 12, 15	
LIBERATORI (PSI) .....	6, 8	
NERLI (PDS) .....	8, 9, 13 e <i>passim</i>	
PINNA (PDS) .....	3, 4	
SARTORI (Rifond. Com.) .....	9	

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

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### DOCUMENTO CONCLUSIVO

*(Seguito della discussione e rinvio)*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'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.

*Poichè non si fanno osservazioni, la richiesta si intende accolta.*

Riprendiamo la discussione sullo schema di documento conclusivo, sospesa nella seduta del 29 ottobre scorso.

**PINNA.** Signor Presidente, credo che a conclusione di questa indagine conoscitiva sia giusto, nei confronti delle amministrazioni alle quali ci siamo rivolti e che hanno puntualmente inviato loro memorie e loro dirigenti ad illustrarle, che vengano citate nel documento anche importanti amministrazioni che non hanno fornito alcuna risposta. Non si tratta di una questione di principio, ma si deve rilevare che il Parlamento ha rivolto quesiti ad importanti amministrazioni dello Stato e che queste non hanno avuto cura di fornire riscontri. Non credo di sbagliare richiamando, a questo riguardo, l'amministrazione delle poste; gli uffici, in seguito, potranno dirci se altre amministrazioni, a sua tempo interpellate, abbiano agito alla stessa maniera.

Per quanto riguarda l'amministrazione delle poste, ad esempio, sarebbe importante ricevere alcune notizie; come i colleghi sanno, esistono due convenzioni fra l'amministrazione postale e l'Italposte da una parte e l'Elsag dall'altra per la realizzazione di una serie di strutture (uffici locali, uffici principali, centri per la meccanizzazione postale sia dei pacchi che di altre corrispondenze) che sono state finanziate attraverso alcune leggi speciali, la più rilevante delle quali è la legge n. 39 del 1982.

Posso anche comprendere che l'Elsag, per la fornitura di attrezzature, macchine ed apparecchiature particolarmente sofisticate, abbia un rapporto speciale di concessione, che si può in qualche misura giustificare. Ciò che è assolutamente ingiustificato è il rapporto con l'Italposte relativo alle strutture edilizie che - vorrei ricordarlo - concernono investimenti per migliaia di miliardi. Credo che dovremo riesaminare questo aspetto anche in sede di rielaborazione della normativa sugli appalti, poichè si tratta di risorse sottratte al mercato

(con tutto quello che poi ne deriva per altri aspetti). Vorrei ricordare gli uffici locali della mia regione, realizzati con materiale prefabbricato, bruttissimo, e inseriti in realtà edilizie caratterizzate dal granito. Questi «monumenti» in materiale prefabbricato sono tutti uguali in ogni comune, perchè i progetti sono sempre gli stessi, e presentano costi - come si calcolava nella passata legislatura, quando si discusse con il Ministro delle poste questo problema - di almeno il 30 per cento superiori a quelli correnti. È un settore che va restituito al mercato poichè qualsiasi impresa locale, quando si tratta di strutture edilizie ordinarie, come nel caso citato, è in grado di realizzarle a costi minori.

Esiste poi un altro problema che vorrei richiamare anche se ritengo che forse solo indirettamente potremo affrontarlo in questo dibattito. Mi riferisco ai consorzi industriali e di bonifica, strutture non investite di un mandato popolare che, in alcune realtà del paese, gestiscono molte centinaia di miliardi, senza alcun controllo democratico. Gli organismi di questi enti vedono, talvolta, la partecipazione degli enti locali, ma il ruolo prevalente è delle camere di commercio o delle prefetture, che esprimono un numero piuttosto elevato dei componenti degli organismi di gestione.

**PRESIDENTE.** Infatti sono tutti commissariati perchè vanno avanti, di proroga in proroga, da 15-20 anni.

**PINNA.** Questa sua affermazione, signor Presidente, rafforza il mio ragionamento. Anche tale materia va rivista poichè è evidente che non possiamo sorprenderci del fatto che scattano certi meccanismi e si verificano determinati fenomeni quando vengono impegnate risorse così ingenti fuori da un reale controllo. Nella mia provincia è in costruzione una strada di oltre 100 chilometri, sulla quale si stanno investendo oltre 200 miliardi. Probabilmente l'amministrazione provinciale, che è la più importante istituzione, non dispone di risorse di quelle dimensioni, a differenza invece di un consorzio industriale non investito di mandato popolare.

Passando ad altro argomento, ritengo che vada approntato e mantenuto il programma triennale ma senza una rigidità assoluta. Secondo me, un programma pluriennale dovrebbe quantificare con certezza le risorse necessarie per realizzare una certa opera, ma mi sembra troppo rigido prevedere, prima di avviare un'opera, di avere tutte le risorse disponibili o conoscerne con assoluta precisione il soggetto finanziatore. Bisogna spezzare il meccanismo dei lotti che si aggiungono l'uno all'altro: lotti che chiamerei - con riferimento alla viabilità, anche se con linguaggio mutuato da altra materia - interclusi. Spesso infatti si inizia una strada da una parte, la si riprende poi dall'altra estremità, lasciando incompleti alcuni lotti al centro per spingere la direzione a fornire ulteriori finanziamenti.

Questa materia va affrontata con una certa flessibilità perchè è abbastanza difficile prevedere se si dispone in partenza di tutte le risorse. Ma, allo stesso tempo, occorre anche spezzare il meccanismo inverso per cui l'opera diventa una sorta di *telenovela*, realizzata a puntate, di cui non si conosce il numero.

Sulla progettazione, le espressioni che usiamo nella bozza di documento non mi sembrano idonee, anche se erano usate in precedenza. Che cosa vuol dire progettazione «preliminare», «definitiva o di massima» e «esecutiva»? Si crea una confusione nel linguaggio, in quanto «definitiva» o «di massima» sono espressioni contraddittorie tra di loro; semmai «di massima» potrebbe stare insieme alla parola «preliminare». Dovremmo trovare le espressioni giuste per i concetti che intendiamo affermare. Si tratta di capire cosa significano le espressioni «definitiva» e «di massima». Al riguardo vorrei richiamare qualche esperienza pratica.

Mi riferisco ad alcune opere che dovrebbero essere realizzate dal Ministero dei trasporti e precisamente dalla direzione generale MCTC. Conosco un caso nel quale si è iniziato con uno schema progettuale; le imprese si sono aggiudicate la concessione, dopo di che, nel realizzare il progetto esecutivo, il costo è raddoppiato e ovviamente la realizzazione delle opere si è bloccata, non essendo più disponibili le risorse necessarie. Ecco perché considero importante utilizzare termini non equivocabili.

Per quanto riguarda gli incarichi di progettazione esterni, come è noto, esiste una materia estremamente controversa circa la possibilità di incentivare la progettazione interna, nel senso di prevedere degli incentivi per i progettisti dipendenti della pubblica amministrazione. Si tratta di un problema delicato. Mi rendo conto che escludere questa possibilità significa anche scoraggiare un maggior ruolo della pubblica amministrazione nella progettazione; tale previsione perciò richiede l'adozione di meccanismi molto rigorosi, precisi e selettivi.

Intendo poi soffermarmi soprattutto su un altro aspetto, oltre quello relativo ai corrispettivi da rivedere anche per i progettisti esterni. Mi riferisco alle procedure di affidamento degli incarichi. Si è sempre affermato che le amministrazioni affidano gli incarichi a professionisti sulla base di un rapporto fiduciario; sappiamo tuttavia che dietro questo elemento di discrezionalità si annidano tante altre problematiche. Mi chiedo allora se la discrezionalità (se vogliamo continuare a chiamarla così) non debba fondarsi su criteri oggettivi. Ad esempio la specializzazione dei professionisti, le precedenti esperienze professionali. In presenza di opere che non richiedono una particolare professionalità, invece, dovrebbe intervenire il criterio di rotazione. Non sono un esperto di questa materia, ma per esperienza diretta so che l'affidamento degli incarichi rappresenta un terreno che si presta all'instaurazione di determinati fenomeni rispetto ai quali dovremmo compiere uno sforzo al fine di arrivare ad una maggiore trasparenza. Non so se si possa fare riferimento all'albo dei professionisti, come non so quali altri soggetti possano supportare l'amministrazione nella scelta dei liberi professionisti; so però che la discrezionalità, senza alcun ancoraggio a criteri oggettivi, comporta le distorsioni che tutti ben conosciamo.

Un analogo discorso si può sviluppare (anche se in parte è già contenuto nel documento) relativamente ai criteri di individuazione dei collaudatori. Anche in questo caso, a mio avviso, non andrebbe prevista soltanto l'incompatibilità. La stampa ha spesso riportato notizie circa il ruolo dei collaudatori che esercitano anche un'attività di controllo sulle amministrazioni appaltanti contemporaneamente al proprio compito di

collaudo. È evidente che chi è investito del compito di collaudo ma è coinvolto anche dal punto di vista economico non può essere anche controllore. Al di là delle incompatibilità che dobbiamo individuare in modo rigoroso, pongo anche la questione di un criterio di competenza, magari unito alla possibilità di una rotazione. Tuttavia sono convinto che pure su questo punto non vi debba essere una discrezionalità di carattere meramente soggettivo.

Per quanto riguarda poi il limite più generale del documento, anche come riflesso dell'esito delle indagini condotte, abbiamo già discusso ieri sera in una sorta di incontro informale.

In linea generale, credo che il documento debba essere decisamente rafforzato in diversi punti, soprattutto nel senso di dare conto di quanto emerso dalle indagini. Siamo inoltre perfettamente d'accordo circa la necessità che in esso sia contenuta tutta la parte propositiva, in quanto il nostro obiettivo è di approvare delle leggi che, per quanto possibile, correggano e impediscano le distorsioni che abbiamo verificato e registrato. Va infatti dato conto in modo molto preciso delle distorsioni che si sono verificate.

In conclusione, sottolineo che nel documento non possiamo semplicemente affermare che le leggi sono imperfette ed imprecise, ma dobbiamo anche chiarire che le distorsioni si sono verificate perchè le leggi sono state forzate oltre la lettera, anzichè applicarle in modo rigoroso e interpretarle in modo corretto.

**LIBERATORI.** Signor Presidente, colleghi, ho partecipato ai lavori di questa Commissione e ho avuto modo di rendermi conto che è stato svolto un buon lavoro, attraverso gli interventi che sono stati sempre molto interessanti. Anche i risultati raggiunti mi sembrano sostanzialmente soddisfacenti.

Ho avuto inoltre il piacere di ascoltare venerdì scorso a Firenze il presidente della Camera Napolitano, che ha partecipato ad una riunione del Consiglio regionale. In quell'occasione si è complimentato per il buon lavoro svolto da questa Commissione, con riferimento allo schema di documento conclusivo. Io non credo però che tale documento o la nuova legge possano porre fine agli scandali perchè è necessaria la volontà degli uomini. Non esistono leggi - come diceva il relatore - in grado di evitare che si commettano tali reati. Tuttavia noi dobbiamo predisporre e definire un documento (e credo che questo sia stato fatto) che elimini tutte quelle norme che hanno dato luogo agli scandali di questi ultimi tempi.

Convegno con alcune parti dello schema di documento, mentre per altre intendo proporre leggere modifiche. Ieri sera nella riunione informale non vi è stato nè tempo nè occasione di sviluppare tali aspetti. Ritengo comunque che la premessa possa essere lasciata così come è, mentre la parte allegata andrebbe meglio precisata e resa più leggibile. Concordo con il senatore Frasca quando dichiara che le affermazioni contenute nella premessa sono di una chiarezza estrema. Che cosa si può dire oltre quello che vi è scritto? L'indagine ha illustrato perfettamente il modo con cui si gestivano gli appalti da parte delle società concessionarie di servizi pubblici. Non bisogna aver la pretesa di risolvere tutto con un documento, che si limita a riferire sullo

svolgimento di una indagine conoscitiva. Comunque a livello di proposte vorrei osservare che la cosa più importante è fare un testo unico per togliere ogni alibi ed ogni possibilità di deviazione.

Altro punto importante è l'eliminazione di tutte le leggi speciali che si sono susseguite in questi anni. Bisogna evitare di emanarne di nuove e per quanto riguarda i provvedimenti straordinari, quando ce ne sarà bisogno, dovranno essere limitati soltanto ed esclusivamente a superare il periodo dell'emergenza, successivamente tutto dovrà rientrare nella programmazione, come ricordava il Ministro.

Ulteriore argomento che mi interessa è la sfera di applicazione delle nuove norme. Queste, a mio avviso, devono essere estese, oltre che agli enti pubblici e alle convenzioni con il settore pubblico, anche alle società che contraggono contratti di programma con lo Stato e con gli enti pubblici. In caso contrario ci potremmo sentire rispondere qualcosa di simile a quello che ricordava poco fa il senatore Pinna.

Concordo con l'istituzione della conferenza dei servizi ma occorre stabilire l'obbligo di partecipazione, altrimenti si rivelerà una ulteriore perdita di tempo. Per quanto riguarda la progettazione convergo sulle specificazioni «preliminare» e «di massima»: non ci può essere altra terminologia, altrimenti si può creare confusione.

Per quanto riguarda i progettisti abbiamo parlato di assicurazione: nessuno però ha ricordato che oltre l'assicurazione deve essere contemplata una conseguenza ovvia, vale a dire la cancellazione dagli albi nel caso in cui un progetto si sia rivelato insufficiente o sbagliato. La pubblica amministrazione in questo caso non si può permettere di incaricare nuovamente lo stesso progettista.

A differenza di quanto hanno detto alcuni senatori intervenuti prima di me, sono dell'avviso di dare incentivi ai dipendenti pubblici perchè tornino a fare i progetti. Infatti, se non ci sono incentivi i progetti non si fanno (ed è un fatto dimostrato dal 1972 in poi), mentre è indispensabile avere uffici tecnici capaci ed efficienti. Non capisco come si possano fare i controlli, i collaudi e come si possano prendere in consegna i lavori se non ci sono all'interno della pubblica amministrazione uffici tecnici all'altezza di questi compiti. Ritengo che all'interno dei contratti di lavoro vi sia ampio spazio per dare incentivi a coloro che effettuano i progetti e ritengo che tale ipotesi vada presa seriamente in considerazione.

Un altro aspetto a mio avviso importante è la pubblicità che si dà alla gara d'appalto anche nel momento in cui si esaminano le buste. In questo senso lo spoglio delle buste deve avvenire in luogo pubblico: devono essere indicati l'ora, il luogo e il giorno in cui si aprono le buste.

Mi rendo conto, a differenza di quanto diceva il collega Nerli, che è difficile eliminare l'appalto-concorso. Gli scandali che si sono verificati in questi ultimi anni sono dovuti al fatto che anche un progetto contenente il 5 per cento delle opere da dare in appalto-concorso è rientrato interamente nell'appalto stesso. A mio avviso la nuova legge deve contenere innanzitutto prescrizioni severe e rigide, in base alle quali vengono stabiliti i casi in cui si può ricorrere all'appalto-concorso. In secondo luogo è necessario avvisare l'amministratore pubblico che con questo metodo di gara resterà sempre un filo di sospetto sulla

regolarità dell'affidamento; lo stesso discorso vale per la concessione. In altri termini è opportuno dare una formulazione tale da scoraggiare, anche sul piano del principio, sia l'appalto-concorso che l'appalto in concessione.

Sono d'accordo per l'appalto sul massimo ribasso, ma più ancora con l'offerta dei prezzi unitari. In questi anni, laddove si è usata la formula dei prezzi unitari difficilmente si è verificato uno scandalo: in questo caso infatti la truffa verrebbe facilmente messa in evidenza. Quando si è cercato di frodare si sono scelte formule diverse da quella dell'appalto con prezzi unitari.

Un'altra cosa sulla quale concordo pienamente è il divieto assoluto di associazioni orizzontali tra imprese. Se andiamo a verificare la casistica degli scandali si trovano sistematicamente associazioni di imprese in, orizzontale, tali da far apparire una ripartizione dei vari lavori appaltati.

Nello schema di documento in esame manca un aspetto: l'accento alle sanzioni. Non si parla infatti di sanzioni per il committente che non porta a realizzazione il contratto.

PRESIDENTE. Ci sono le assicurazioni.

LIBERATORI. Sì, ma non è sufficiente. Il mio riferimento è ad un'altra cosa: se si vanno a esaminare le vertenze fra imprese ed enti dello Stato, non ce ne è una vinta dal committente e questo significa che c'è qualcosa di sbagliato.

MERLONI, ministro dei lavori pubblici. Questo avviene perché il committente è debole.

LIBERATORI. Infatti il committente è sistematicamente perdente e pertanto dovrebbe essere maggiormente tutelato attraverso la legge.

Inoltre, non condivido l'anticipazione del 25 per cento: a mio avviso è profondamente sbagliata e l'ANAS lo potrebbe testimoniare. Vi sono infatti tante imprese sull'orlo del fallimento che partecipano a 20 o 30 gare, ne vincono qualcuna, prendono le anticipazioni e non portano a compimento i lavori. Questo è accaduto in passato e accadrebbe a maggior ragione se l'anticipazione fosse del 25 per cento. A mio avviso quindi non bisogna dare neanche un centesimo di anticipazione.

NERLI. Ma bisognerebbe considerare questo discorso insieme a quello delle fidejussioni.

GIOVANNIELLO. L'anticipazione era data soltanto per evitare la lievitazione dei prezzi, tant'è che la revisione prezzi non decorre se non da quella quota di anticipazione avuta.

LIBERATORI. Senatore Giovanniello, questo strumento serve soltanto ad aumentare il numero dei lavori incompiuti; le imprese marginali e meglio che escano dal mercato, perchè sono motivo di disordine.



NERLI. In tal modo però si rischia di favorire le società finanziarie invece delle imprese.

LIBERATORI. Non credo che sia così.

Ho terminato il mio intervento, ma insisto sul problema del 25 per cento perchè lo ritengo uno degli errori gravi e non veniali presenti nello schema di documento.

SARTORI. Credo opportuno riprendere il discorso iniziato ieri in sede ristretta sulla redazione di questo documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche. Già ieri sera il relatore si è dichiarato disposto ad esaminare la possibilità di rivedere quella parte chiamata premessa e che invece a mio parere è più sostanza che premessa perchè rappresenta il senso vero, il risultato del lavoro che abbiamo svolto.

Credo che dovremmo mettere in risalto alcuni momenti del percorso, cioè i motivi che ci hanno spinto a chiedere chiarezza sulla materia, nonché le risultanze del nostro lavoro che sono state sintetizzate negli elaborati preparati dagli uffici e le linee guida che la Commissione intende rimettere al Presidente del Senato e al Governo affinché venga approvata una nuova legge in materia di appalti. Le cause che ci hanno spinto ad approfondire il tema in oggetto non derivano da una scelta meditata o dall'analisi delle distorsioni di un normale sistema di vita democratica, il che forse ci avrebbe permesso di esaminare il problema in modo differente; abbiamo affrontato questo problema dopo che l'amministrazione giudiziaria ha iniziato un'indagine sulle opere pubbliche partita da Milano con il famoso caso Chiesa. Ciò ha reso evidente e dimostrato che tutto il sistema degli appalti era sospeso su un baratro, nel quale non esistevano nè le solette di supporto né pilastri che reggessero le solette. Credo che questo approccio debba essere evidenziato in modo chiaro e certo nelle premesse.

Affinchè la nostra sia un'analisi oggettiva vorrei che meditassimo su quali implicazioni il problema degli appalti abbia avuto nel sistema italiano degli ultimi dieci o quindici anni; mi spiego meglio. Una serie di risorse che sono state utilizzate male, con spese decisamente superiori a quelle preventivate, hanno impedito la possibilità di realizzare altri interventi e altre opere che avrebbero potuto essere eseguite, così favorendo il mantenimento di uno squilibrio. Risulta così che il sistema degli appalti non ha causato soltanto un danno economico, ma anche un danno sociale che non è quantificabile ma che è molto più grave dei supercosti pagati nella realizzazione delle opere pubbliche. Immagino che, se certe somme fossero state spese seguendo programmi definiti, alcune zone avrebbero avuto la possibilità di una maggiore crescita e di dare quell'apporto al resto della nazione che invece non c'è stato, la cui mancanza è una delle cause per le quali l'Italia si trova in una situazione così difficile. Non si tratta quindi soltanto dei soldi spesi in più, ma del mancato indotto che a mio avviso è un elemento molto grave.

Faccio queste osservazioni perchè tale sistema degli appalti determina anche il giudizio complessivo che in questo momento il paese dà dei politici e della politica, che è un altro elemento molto grave e serio sul quale invito a meditare. In questo momento i politici

ed i partiti, così come oggi sono organizzati, stanno rispondendo singolarmente ai giudici secondo le proprie responsabilità, ma dall'altra parte si sta aprendo il sipario su una scena molto più preoccupante; da tempo la politica è considerata sporca dall'opinione pubblica e oggi - oltre che sporca - è diventata anche nemica per il cittadino. In questa situazione è molto facile equiparare i politici alla politica e quindi, poichè i politici sono ladri, la politica è sbagliata, la dialettica non serve, la Costituzione va abbattuta perchè ha permesso queste cose e quindi bisogna cambiarla, ma non adottando dei processi trasversali che potrebbero farci correre il rischio di soluzioni meno democratiche.

Pertanto in questa occasione sento la necessità di ribadire che noi dovremmo difendere la politica vera, quella con la «p» maiuscola, quella che siamo stati demandati a realizzare dai cittadini che ci hanno eletto. Proprio in un'occasione come questa sono fondamentali la trasparenza e la chiarezza, anche perchè la nostra Commissione, in quanto delegata dal Senato, è l'unica autorità che può esprimere con chiarezza le risultanze di questa indagine. Stamattina su «Il Manifesto» c'è un articolo che riporta i dati della nostra indagine: anche per questo penso sia opportuno che la nostra Commissione dica chiaramente come stanno le cose.

Ritengo che la proposta del senatore Pinna, che è stata sostenuta anche da altri (mi pare che già ieri il relatore abbia dichiarato la sua disponibilità per verificare nuovamente la premessa della bozza di documento) costituisce un presupposto per approvare un documento comune, chiaro e definitivo.

Entrando nel dettaglio delle questioni parlerei più di linee guida che di proposte, perchè altrimenti rischiamo di discutere di questioni di dettaglio che invece dovranno essere esaminate in modo più cogente quando discuteremo il vero e proprio disegno di legge. Tuttavia, vorrei portare l'esempio di una realtà a me molto vicina (cioè la gestione dei fondi del terremoto nella mia città) che ho vissuto dal punto di vista professionale come geometra, rilevandone i difetti. Ritengo che questa gestione sia stata un esempio da esaminare più approfonditamente per la correttezza e la snellezza che ha caratterizzato (almeno in presenza dei finanziamenti) il rapporto tra ente pubblico e privato. Questo ha permesso interventi rapidi e tempestivi e soprattutto rispettosi dei termini economici prefissati. Infatti il rapporto si basava su una serie di presupposti semplicissimi che bisognerebbe sforzarsi di riportare nell'ottica degli appalti pubblici: mi riferisco in particolare ai prezzi stabiliti uguali per tutti. Vi era una tabella dei prezzi appositamente studiata in occasione del terremoto da parte della regione e approvata dai comuni. Non era possibile aumentare o diminuire i prezzi per una determinata opera; così come i tempi erano rigidamente fissati e non erano ammesse deroghe. I controlli nel corso dei lavori erano esercitati dall'amministrazione comunale, che svolgeva così una funzione di collaudo in corso di opera; in questo modo anche i pagamenti erano rapidi, in quanto i fondi erano già stanziati e le parcelle professionali avevano una tariffa fissa. A questo proposito ricordo che in Commissione era sorto il problema dell'importo totale dei lavori rispetto alle attività specifiche, per la mancata chiarezza sul prezzo delle singole parcelle. Al contrario, nell'esempio da me riportato, veniva stabilito un

costo fisso di 100 milioni - ad esempio - per quella determinata opera: costo che rimaneva tale indipendentemente dalle singole voci in cui poteva essere scorporato.

Per quanto concerne la parte normativa, fino ad ora i punti qualificanti mi sembrano legati alla progettazione, ai controlli dei lavori, ai tempi di esecuzione degli stessi e alla garanzia del pagamento degli stati di avanzamento, i quali dovrebbero diventare oggetto di un collaudo in corso d'opera; in questo modo si rischiano meno sorprese dal momento che il controllo viene effettuato anche dall'ente appaltante.

Come altri colleghi, sono contrario all'istituto dell'appalto-concorso, del quale conosciamo le conseguenze. Chiedo quindi che l'appalto-concorso venga esplicitamente escluso dalla tipologia delle concessioni dei lavori in appalto.

Valuto positivamente anche l'impegno dei tecnici comunali. Non intendo sollevare polemiche, ma tutti sappiamo che i tecnici degli enti pubblici nel corso del pomeriggio svolgono lavori per conto terzi e credo che questa sia una grave distorsione del sistema del lavoro in Italia.

Anche secondo il mio punto di vista, la direzione dei lavori va affidata al progettista per realizzare continuità appunto tra progettazione e direzione.

Infine vi sottopongo l'idea degli assegni non trasferibili e chiedo al Ministro se la possiamo considerare realizzabile. Si tratta di un sistema già adottato in Francia, secondo cui nessuna impresa può effettuare pagamenti in denaro contante, bensì solo mediante assegni non trasferibili, anche se si tratta di pagamenti nei confronti del personale dipendente. È una garanzia che consente di avere rapporti chiari, evitando quel giro di denaro di cui è difficile individuare la partenza e la fine.

*FABRIS.* Nel corso della precedente seduta ho richiamato alcuni punti particolari che richiamo di nuovo alla memoria dei colleghi in massima schematicità. In primo luogo, ho parlato delle progettazioni, a proposito delle quali è necessario non introdurre nuove dizioni: se si è di fronte a un progetto di massima, non possiamo chiamarlo progetto definitivo o esecutivo. Non dobbiamo aumentare la confusione.

Vi è poi il problema della pubblicità. È inutile pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* gli appalti relativi a importi minimi; bisognerebbe piuttosto individuare dei sistemi più semplici, magari a livello locale, che siano utili per le imprese locali.

Come ho già esplicitato in precedenza, sono altresì contrario all'indicazione secondo cui un progetto deve essere finanziato per intero: è necessario specificare che va finanziato anche per lotti funzionali. Ad esempio, non si può certo affermare che un progetto di fognature deve essere finanziato per l'intero importo. Dobbiamo garantirci nei confronti delle imprese, ma al tempo stesso anche la pubblica amministrazione deve fornire le sue garanzie. Se un comportamento non corretto viene innanzi tutto dall'amministratore pubblico, si creano gravi problemi: dobbiamo ricordarci che davanti alla legge siamo tutti uguali.

Inoltre, nella misura in cui alcuni pagamenti non vengono liquidati tempestivamente, occorre individuare dei sistemi efficaci che vadano anche al di là della cessione di credito: le banche offrono determinate possibilità al riguardo.

Ora, leggendo il testo al nostro esame, credo di dover attirare l'attenzione dei colleghi, del signor Ministro e dell'onorevole Presidente su due aspetti particolari. Innanzi tutto credo sia necessario distinguere gli appalti secondo la soglia di 500.000 ECU, nel senso che le imprese che si assicurano appalti per una somma superiore devono essere considerate in modo differente dalle altre che restano al di sotto di quel limite. Dobbiamo infatti ritagliare uno spazio per le imprese locali, perchè vi è una manodopera da salvaguardare, vi è un problema di economia locale da tenere presente. Sia sul piano della pubblicità come su quello della scelta del contraente, le esigenze delle imprese locali vanno tenute in debito conto. Secondo questa logica, per le opere al di sotto di 500.000 ECU possiamo pensare a una pubblicità limitata all'albo pretorio, senza arrivare alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*; invece in questa proposta non vi è alcun accenno di distinzione.

GIOVANNIELLO. Vi è una distinzione tra le opere per importi pari almeno a 5 milioni di ECU e le opere di valore inferiore, che potrebbe essere indicato in lire.

FABRIS. Propongo che gli appalti per importi inferiori ai 2-3 miliardi di lire siano riservati alle imprese locali. Come possiamo applicare questo ragionamento alla scelta del contraente? Potremmo predeterminare un numero massimo di componenti, da venti a cinquanta, fare una selezione fra imprese che siano in possesso dei requisiti minimi, tenere conto di una localizzazione operativa, procedere ad un sorteggio. È necessario cioè trovare un sistema in modo che sia garantita la presenza delle imprese locali.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle opere, è scritto nello schema di documento che la nuova normativa dovrà vietare forme fittizie di cooperazione orizzontale fra imprese, favorendo invece associazioni verticali. Vorrei ricordare che la normativa vigente impegna le stazioni committenti a predisporre i bandi di gara con indicazione delle parti di opere scorporabili. Da ciò risulta evidente che per eseguire un'opera debbono collaborare imprese specializzate in diversi settori. A mio avviso la richiesta contenuta nella bozza di documento è irrealistica e, fra l'altro, mi sembra piuttosto difficile stabilire se una forma di collaborazione sia fittizia o reale. Interventi non corretti si potrebbero verificare del resto sia nell'una sia nell'altra forma di collaborazione fra imprese. Inoltre, se si ammettono i consorzi stabili, che sono associazioni di imprese, non vi è motivo per escludere nei grandi lavori la collaborazione orizzontale fra imprese.

Si parla poi di contenimento del ribasso; vorrei richiamare in proposito la normativa comunitaria, recepita dal nostro paese con la legge n. 687 del 1984, che vieta questa misura. Si può prevedere il massimo ribasso o il ribasso sui prezzi unitari o ricorrere ad altri strumenti, ma stabilire il massimo ribasso determinando una soglia

contravviene alla norma comunitaria che - ripeto - è stata recepita dallo Stato italiano.

Quanto al problema delle garanzie, è necessario precisare che deve essere data garanzia fideiussoria, bancaria o assicurativa, a puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti del contratto di appalto. Per gli appalti di opere di lavori di importo superiore ad un determinato ammontare, che potrebbe essere fissato in una cifra superiore a 5 miliardi, si dovrebbe prevedere l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa, di importo non superiore al 20 per cento, che renda indenne l'ente committente dai rischi connessi all'esecuzione dell'opera. Mi sembra che anche i rappresentanti dell'ANCI fossero d'accordo sull'introduzione di questa misura.

Sugli aspetti che ho voluto richiamare all'attenzione dei colleghi e dell'onorevole Ministro, come pure sulle considerazioni svolte dagli altri colleghi, sarà opportuna un'attenta riflessione per valutare, nella seduta conclusiva, se inserire o meno alcune modifiche. Resta fermo comunque il mio apprezzamento sull'impianto generale della bozza di documento.

NERLI. Sulla prima parte della bozza di documento richiamo le considerazioni che avevo fatto nella precedente seduta, riprese oggi dal senatore Pinna. Nell'incontro informale che si è svolto ieri pomeriggio, abbiamo deciso di lavorare anche sulla prima parte, introducendo eventualmente alcune modifiche, per rendere più esplicito il significato della indagine conoscitiva che la nostra Commissione sta portando avanti e le conclusioni a cui perverremo. Non entro perciò nel merito dei singoli problemi.

Un Gruppo della maggioranza ci ha chiesto tempo e noi non abbiamo nulla in contrario a concludere la settimana prossima i nostri lavori. È stato svolto un buon lavoro e lo schema di documento che è stato redatto rappresenta a nostro avviso una buona base di discussione, anche nella parte propositiva, con indicazioni utili per il Governo, che sta preparando una propria proposta di riforma, oltre che per il Parlamento. Le considerazioni che svolgerò quindi non incidono su questo giudizio positivo di insieme sul lavoro svolto dal Comitato bicamerale al quale abbiamo dato vita nell'estate scorsa.

Detto questo, vorrei ribadire la necessità di approfondire alcuni aspetti per raccordare l'analisi che si è fatta, i giudizi che si sono dati, i problemi che si sono incontrati, al fine di avanzare con maggior forza le proposte relative al nuovo provvedimento sul regime degli appalti e sull'esecuzione delle opere.

Non ripeterò, come ho già detto, le obiezioni che avevamo avanzato sulla prima parte; anche a questo proposito non posso far altro che ribadire la necessità di opportuni approfondimenti prima di concludere la prossima settimana i nostri lavori. Per quanto riguarda la parte propositiva dovremmo, su una serie di questioni fondamentali, fornire delle indicazioni di massima, in quanto non stiamo elaborando un provvedimento ma dobbiamo per ora limitarci a dare una traccia sui problemi principali, per approdare poi ad una legge in materia.

Innanzitutto, abbiamo bisogno di riordinare le modalità attraverso le quali operano le stazioni appaltanti pubbliche. Il problema della

programmazione non è un appello politico, un orpello, una indicazione pleonastica. La programmazione, a parte le stazioni appaltanti pubbliche, diventa una delle condizioni per evitare interventi non corretti e mettere gli enti locali in condizione di programmare significa fare il primo passo in questa direzione. Dobbiamo per questo ridurre o accorpate le stazioni appaltanti pubbliche, in particolar modo per quanto concerne gli enti appaltanti minori.

Questo è uno dei punti che è stato già posto sia dal Ministro ma anche a livello regionale; non si tratta di togliere l'autonomia agli enti locali, ma di capire, ad esempio, se in un comune di 3.000 abitanti nel quale si decide la costruzione di una diga di grandi dimensioni l'*input* lo dà comunque un consorzio di comuni oppure se è previsto dalla legge, al di sopra di esso, un intervento da parte della provincia o della regione. Su questo punto mi fermo, anche se non è l'unica ipotesi; certo, il problema esiste. Se non vogliamo poi che si verifichi un ricorso puro e semplice a società esterne di progettazione è necessario che l'eventuale ricorso sia mediato, filtrato, attraverso l'assunzione di responsabilità da parte di organi territoriali dello Stato. In seguito si potrà cercare di dare a questa materia dei connotati più specifici.

Tra l'altro, nelle audizioni che hanno già avuto luogo, come ad esempio con i rappresentanti della conferenza delle regioni, in cui si doveva stabilire in che cosa consistesse il grado di autonomia regionale rispetto ad una legge quadro che non potrà avere varianti sulle questioni fondamentali, non mi pare che siano state date risposte precise o specifiche, a meno che non siano stati inviati successivamente dei documenti. Si tratta di un tema che dovremo trattare con molta delicatezza in quanto una legge di questo tipo non può lasciare margini di interpretazione variabili, a seconda delle diverse realtà regionali e territoriali. Mi sembra, comunque, che ci siano indicazioni sufficienti per lavorare adeguatamente su questo primo punto.

Il secondo punto invece è relativo all'impresa. Se vogliamo fare in modo che le imprese riemergano dalla situazione in cui si trovano oggi, dobbiamo tener conto - e lo dico molto apertamente - che le imprese auspicano una normativa aggressiva e penalizzante per le società finanziarie e le false imprese. Dobbiamo allora premiare tutto ciò che è impresa nel settore dell'edilizia, riducendo lo spazio di azione delle società finanziarie che tendono a sostituirsi alle imprese.

Possiamo raggiungere questo obiettivo ragionando con accortezza sui soggetti. Infatti, prima di parlare di ECU credo che dovremmo cercare - in parte è scritto, sia pure in linguaggio un po' confuso - di evitare forme fittizie di collaborazione tra le imprese. Per quanto mi riguarda, sono dell'avviso che le associazioni temporanee di imprese a livello orizzontale possono essere tranquillamente eliminate sopra una certa soglia, anche se non alta: oltre un certo limite chi vuole avere associazioni di impresa orizzontali deve costituire dei consorzi stabili alla condizione, però, che per un certo numero di anni si presentino soltanto in quella veste. Non è più possibile avere delle strutture come la Cogefar o la Cogeco che girano per l'Italia e in ogni provincia costituiscono delle associazioni diverse. In questo modo non si riuscirà mai a mettere in piedi alcun meccanismo di garanzia e di controllo.

Facciamo un esempio: esistono cinque imprese che vogliono dare vita ad un consorzio orizzontale; per far ciò devono diventare un consorzio stabile e in quanto tale iscriversi all'albo, se questo rimarrà nell'ambito di quello dei costruttori; per un periodo di tempo il consorzio non potrà presentarsi che in quella forma. Soltanto in tal modo è possibile effettuare all'anagrafe quei controlli di qualità di cui parlava anche il Ministro la volta scorsa; la stessa classificazione nell'albo dei costruttori non può essere più soltanto riferita alle fasce quantitative ma anche ad altri requisiti, come quelli relativi alla trasparenza di bilancio e così via. Se noi decidiamo che i soggetti possono operare in un determinato modo, relativamente alle gare, e possibile anche conoscere meglio in quali fasce quantitative collocare le imprese. In sostanza la questione dei soggetti che operano e il secondo punto che sarebbe bene affrontare con molta precisione.

GIOVANNIELLO. Lei non pensa che si potrebbero creare dei monopoli?

NERLI. Non credo, almeno se si stabiliscono delle regole precise. Infatti, nella nostra proposta si parla di un tetto di cinque miliardi, mentre al di sotto di questa cifra possono esistere altri tipi di consorzi. Comunque, si tratta di creare tipologie associative tra le imprese tali da garantire trasparenza, visibilità e anche codificabilità di fronte all'anagrafe delle imprese. Questi sono gli elementi importanti che voglio sottolineare, senza addentrarmi in un discorso sulle associazioni verticali che in questo senso costituiscono una sorta di specializzazione.

L'altro aspetto che vorrei affrontare si riferisce alle gare: in fondo costituisce in qualche modo un passaggio più semplice rispetto ai primi due punti che ho trattato. Se lo schema a cui si farà riferimento in materia di gare e di progetti sarà quello da me delineato, ci sarà meno interesse all'appalto-concorso. Questo tipo di procedura, a mio avviso, dovrebbe essere relegato in un angolo; altrimenti si dovrebbe stabilire per principio una separazione tra progettazione ed esecuzione. Questo è il principio base che abbiamo riscontrato anche in precedenti audizioni ed indagini: una separazione che ci richiama alla mente concetti, quali quelli del progetto esecutivo o di un certo tipo di gare, che prevedono prezzi unitari con un massimo ribasso nell'interno di essi.

Se poi non è possibile per un determinato lavoro fare quel tipo di gara, allora si potrebbe ricorrere alla concessione, a patto che vi sia la gestione, o anche all'appalto-concorso, a patto che vengano poste norme precise e codificate. In questo caso si tratterebbe di una scelta residua rispetto a gare che altrimenti non si potrebbero svolgere, in relazione a decisioni prese dalla conferenza dei servizi per opere di cui non è possibile prevedere fin dall'inizio l'intero finanziamento. Nella legge o in un apposito regolamento, che può essere emanato dal Governo con i meccanismi e le procedure già previste, si potrebbero identificare i criteri attraverso i quali classificare le opere per le quali non è obbligatorio un finanziamento totale fin dall'inizio. La realizzazione di una scuola o di un ospedale non presenta gli stessi problemi di quella di una lognatura, in quanto o esistono i soldi per completare l'opera oppure non si fa neppure l'appalto.

È necessario chiarire il punto. A mio avviso, quando si fa riferimento alla programmazione, il finanziamento può anche essere triennale e legato alle leggi, ma che l'opera sia interamente finanziabile o meno dipende non solo dai soldi necessari, ma anche dalle caratteristiche dell'opera stessa. Si può avere il caso di un'opera di piccole dimensioni che presenta altri costi per le tecnologie che vengono impiegate. In questo caso bisogna stabilire qual è la sede che può autorizzare la modifica, che non può essere certamente solo ed esclusivamente la società appaltante che ha realizzato il primo progetto (questo potrebbe essere un altro elemento di salvaguardia e di controllo).

Se questa è la consequenzialità dei punti principali anche le questioni che alcuni colleghi hanno sollevato sulle garanzie, sulle anticipazioni e sui progettisti sono sì elementi importanti, ma hanno la funzione di completare il ragionamento.

Mi spiego meglio: se determinati passaggi sono affidati da un comune al progettista interno all'amministrazione, la responsabilità a mio avviso non costituisce un grande problema. Naturalmente si devono prevedere le forme di garanzia e si deve stabilire come paga il responsabile, se porta nocumento all'amministrazione. Spesso oggi sembra che i tecnici pubblici non abbiano un ruolo nel progetto, ma ci sono: sono semplicemente il tramite (sovente più degli assessori) con le imprese. Bisogna responsabilizzare i vari tecnici dell'amministrazione tramite incentivi, ma stabilire anche che chi sbaglia paga (naturalmente valutando in che modo) ed eventualmente graduare la normativa.

Per quanto riguarda la questione dell'anticipazione all'impresa, il relatore ha già ricordato che spesso in passato l'impresa ha preso l'anticipo, senza poi portare a compimento l'opera appaltata dall'amministrazione. Ma non credo che sia sempre accaduto questo, anzi credo ci siano più vantaggi che aspetti negativi. Ad esempio vengono scoraggiate le società finanziarie, a favore delle imprese. Non ritengo che l'anticipazione rappresenti un grosso problema nella predisposizione della normativa; questa va ritoccata, ampliata, ma a mio parere occorre lasciare l'impianto che è emerso.

Per quanto riguarda la seconda parte della bozza di documento, continuo a ritenere una buona base di partenza il testo licenziato che, a mio avviso, non ha bisogno di ulteriori specificazioni: salvo per quanto attiene ad alcuni punti quali l'appalto concorso, che mi sembra sia disciplinato in maniera un po' impropria.

COVELLO. Signor Presidente, l'argomento in questione è di grande importanza pure per quello che si sta verificando nel nostro paese negli ultimi tempi, per cui condivido l'iniziativa che è stata portata avanti dalla Commissione, anche se devo evidenziare che la bozza di documento in materia di esecuzione di opere pubbliche non mi pare poi originalissima, perchè molte delle norme citate sono già vigenti e le proposte di modifica sono abbastanza contenute rispetto a quelle in vigore.

Ho scritto alcuni appunti anche in riferimento a mie esperienze personali (sono stato amministratore regionale e comunale, ho esperienza di vita parlamentare; inoltre, ho parlato con alcuni colleghi



autorevolissimi in materia di opere pubbliche e con alcuni esperti, con i rappresentanti di categorie che la Commissione ha incontrato a Roma e io ho incontrato in sede periferica).

Faccio subito alcune riflessioni sulle procedure autorizzative. Ministro Merloni, l'Istituto della conferenza dei servizi è già operante in molti casi, ma ha dato risultati incerti perché è necessario inserire delle norme «vincolanti»; altrimenti essa non raggiunge gli obiettivi che si prefigge. Porto un esempio pratico su alcune di queste procedure autorizzative, in riferimento ad un'opera pubblica, magari di non elevata complessità, la quale vede interessati organi di controllo su quattro diversi livelli: quello comunale, quello provinciale, quello regionale e quello nazionale. Per avere l'autorizzazione dal quarto livello sono necessari i pareri dei livelli inferiori e tale *iter* deve essere ripetuto per ogni tipo di approvazione (ambientale, dei beni culturali, della protezione civile, eccetera). Ad esempio, per la realizzazione di un centro sportivo - comunque finanziato - è necessario: primo, l'approvazione del progetto in sede di consiglio comunale, sia per la parte economica che per la parte tecnico-urbanistica; secondo, il parere provinciale del genio civile, che è condizione necessaria per l'approvazione del comitato regionale tecnico-amministrativo; terzo, l'approvazione dell'ufficio tecnico erariale per il compenso dell'eventuale esproprio; quarto, il parere della sezione provinciale del CONI, per l'inoltro a quella regionale e nazionale; quinto, il parere della FIDAL nazionale nel caso siano presenti attività di atletica leggera; sesto, il parere ambientale (valutazione di impatto ambientale) dell'assessorato regionale per la successiva approvazione del Ministero; settimo, il parere della soprintendenza ai beni culturali, ambientali, architettonici, artistici e storici per la successiva approvazione del relativo Ministero; ottavo, il parere della locale stazione dei vigili del fuoco per quanto di competenza e per istruire la pratica all'approvazione della commissione provinciale pubblici spettacoli. In virtù di tutti questi pareri le varie approvazioni contengono ormai per prassi acquisita una serie di prescrizioni che il più delle volte sono in contrasto tra di loro e che in ogni caso comportano la revisione progettuale e quindi, di nuovo, l'inoltro per il parere a tutti gli enti.

Tale procedura vale anche per modeste variazioni planimetriche o per proroghe dei tempi di esecuzione dei lavori. In quest'ultimo caso, ad esempio, se è previsto un tempo di 12 mesi e sopraggiungono delle difficoltà oggettive per cui l'ente appaltante, in accordo con la direzione dei lavori e l'ingegnere capo, decide di dare una proroga di tre mesi, questa, essendo superiore al 20 per cento del tempo contrattuale, determina la necessità di approvazione da parte del comitato regionale tecnico amministrativo su preventivo parere del genio civile provinciale. Nella prassi usuale il rilascio di tale parere varia dai sei ai dodici mesi, quindi il riconoscimento di tre mesi di proroga comporta un ritardo nell'esecuzione dell'opera dai nove ai quindici mesi, con i conseguenti maggiori oneri economici a carico dell'amministrazione.

Pertanto si ritiene che, proprio in questa fase delle procedure autorizzative, signor Ministro, si debba introdurre il principio che dopo un congruo tempo per l'evasione della pratica ed il rilascio del parere

(trenta-quaranta giorni) questo si debba ritenere acquisito, come si verifica per il CORECO.

La progettazione è il problema principale e può essere determinante per la risoluzione delle problematiche attinenti alle perizie di varianti e quindi alla lievitazione dei costi delle opere pubbliche. Le perizie di variante e suppletive derivano, in genere, da errori od insufficienze progettuali. Pertanto, il momento tecnico della progettazione deve avere una sua autonomia e per le grandi opere pubbliche deve avere una gestione centralizzata e affidata alla pubblica amministrazione (tipo *authority* centrale). Infatti molto spesso gli enti locali vengono chiamati a gestire lavori pubblici di rilevanti dimensioni per i quali sono privi di apparati tecnici qualificati, come ha già rilevato qualche collega.

In conclusione, non sembrano esserci strumenti equivalenti alla responsabilità diretta della pubblica amministrazione nella predisposizione e approvazione di un progetto.

Per quanto riguarda le garanzie, non può considerarsi soddisfacente, rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione, la polizza assicurativa che dovrebbe riversare sul progettista o sulla società di assicurazione il danno per errori o incongruenze del progetto. È da rilevare che i costi della polizza graverebbero sulla pubblica amministrazione, aumentandone gli oneri. Infine l'amministrazione, in caso di contestata ineseguibilità del progetto, avrebbe l'amara e magra consolazione di vantare un risarcimento dei danni che non potrà mai compensare la mancata soddisfazione delle esigenze di carattere pubblico che erano alla base delle decisioni di realizzare l'opera.

In materia di direzione dei lavori e collaudo, è buona norma affidare la direzione dei lavori al progettista dell'opera per ragioni relative alla responsabilità oggettiva sull'opera ed anche per ragioni di migliore conoscenza dei lavori da realizzare. Per quanto riguarda il collaudo, quando è possibile, è preferibile che sia in corso d'opera, in quanto stimola l'esecuzione dell'opera stessa nelle varie fasi realizzative.

Sulla pubblicità e sistemi di realizzazione delle opere, lo strumento della concessione di committenza per l'attuazione delle opere pubbliche di più rilevanti dimensioni non può essere ancora proposto, nemmeno quando sarebbe l'urgenza a consigliarlo in quanto nei settori in cui si sono applicate le procedure di questo tipo (mondiali di calcio, Colombiadi, eccetera), esse non sono sfuggite all'attenzione critica dell'opinione pubblica e all'iniziativa della magistratura. Bisogna mantenere in vita l'asta pubblica in quanto permette di invitare alla gara tutte le imprese che ne fanno domanda senza selezionarle, con criteri discutibili.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle opere, deve essere meglio definito e regolamentato l'istituto del subappalto che ha portato tante discrepanze nei lavori in corso e bisogna limitare le varianti in corso d'opera.

Il ricorso al prezzo chiuso è stato sperimentato con insuccesso per le opere pubbliche che si dovevano realizzare con la legge n. 64 del 1986. In mancanza di un controllo dello Stato sui progetti, è avvenuto che su circa 16.000 miliardi di opere finanziate, dopo circa sei anni ne sono state realizzate solo 1.800.000.000. Gli organi centrali dello Stato sono ora chiamati a fronteggiare una mole enorme di richieste tendenti

a ridimensionare le opere finanziate a seguito degli insufficienti finanziamenti.

Vorrei poter parlar infine della pubblicità. Dovrebbe essere costituito presso il Consiglio superiore per i lavori pubblici un Osservatorio nazionale delle opere pubbliche, laddove dalle unità specializzate regionali e dalle altre amministrazioni ed enti pubblici affluiscono tutti i programmi di spesa, le gare che saranno indette, con i relativi esiti, lo stato di attuazione dei lavori con le loro variazioni eccetera. Detto osservatorio oltre a garantire un sostanziale controllo democratico della politica delle opere pubbliche, costituirebbe il necessario strumento di una effettiva e razionale programmazione e gestione del settore, funzionale altresì alla politica economica generale del paese.

Ho altre riflessioni da sviluppare che magari depositerò agli atti della Commissione, perchè possano essere momento di collaborazione e di sollecitazione, anche in virtù delle richieste che ci vengono dal paese.

*MERLONI, ministro dei lavori Pubblici.* Ho seguito attentamente tutte le discussioni che si sono sviluppate anche in sede informale dalla settimana scorsa fino ad oggi e ritengo vi siano molti spunti importanti ed interessanti, dei quali ho tra l'altro preso nota. Non potrò comunque rispondere a tutte le domande formulate in quanto occuperebbe molto tempo.

Intendo brevemente dire che considero il lavoro svolto dalla Commissione molto importante anche come sostegno e supporto a quella attività che il Ministero ha intrapreso in direzione della definizione di una nuova normativa per gli appalti pubblici. Ricevere delle indicazioni da parte del Parlamento rappresenta indubbiamente un importante sostegno per l'attività e l'impegno del Ministero. Posso inoltre affermare che esiste una larga coincidenza e concordanza tra quanto è stato affermato in questa sede e il pensiero del Ministero dei lavori pubblici.

Voglio comunque svolgere alcune brevi osservazioni, la prima delle quali è a mio avviso molto importante e andrebbe recepita anche in questa sede. Tale osservazione riguarda il fatto che tutta la legge sugli appalti pubblici, secondo il mio parere e quindi quello del Ministero, dovrebbe essere valida nel nostro paese per tutti gli enti appaltanti. Come ho già affermato più volte, in Italia esistono ben 10.000 enti appaltanti, contro i 200 che esistono in Francia. È questa una grande differenza rispetto ad altri paesi che comporta anche delle difficoltà nell'operare. Tuttavia è ora impossibile pensare di poter affermare che non intendiamo concedere alcuni appalti, in quanto dovremmo cambiare certe regole che ormai il nostro paese si è dato e che non è certo il caso di modificare in questo momento. Ciò che è importante è che queste regole siano valide per tutti.

Si assiste infatti al caso, per esempio, delle Ferrovie dello Stato o della Società autostrade o ancora di altre concessionarie che non si attengono o non si avvalgono delle regole generali. Si ha oggi un'enorme difficoltà a fare accettare queste regole, nonostante esse siano contenute in pareri vincolanti per l'approvazione dei piani. Per

esempio nel piano di approvazione dell'ANAS relativamente alla Firenze-Bologna ho posto il vincolo che tutti gli appalti debbano essere dati nel rispetto delle norme CEE. La Società autostrade però non ne vuole sapere, dando così luogo a contestazioni di questo genere: generalmente affidano il 60 per cento degli appalti a soggetti di loro fiducia oppure a trattativa privata. Tale tipo di conduzione deve invece assolutamente cessare se intendiamo operare regolarmente. Pertanto, se nell'ambito di queste norme verrà inserita un'indicazione in tal senso, essa si trasformerà in un vantaggio per il Ministero e per le direttive che intendiamo intraprendere. Questo principio dovrebbe essere valido per tutti gli enti appaltanti.

Per citare qualche esempio sottolineo che i principi fondamentali che sottendono alla legge sugli appalti sono quelli della concorrenza e della responsabilizzazione. È necessario aprirsi alla concorrenza - si tratta infatti di un settore che in Italia non è stato mai aperto a forme concorrenziali - comprendendo sia le imprese italiane che le imprese straniere. La partecipazione di imprese straniere alle gare non deve essere vista come un danno per le imprese italiane, ma come mezzo per modernizzare la nostra attività industriale e produttiva in questo settore. Tutti i settori nazionali soggetti a concorrenza sono progrediti, mentre i settori che si sono chiusi alla concorrenza straniera sono stati protetti e non hanno registrato la modernizzazione di cui oggi il paese ha bisogno, se intende continuare ad essere un paese europeo avanzato.

Pur non volendo entrare nei vari problemi della concorrenza, voglio comunque sottolineare l'importanza di indirizzarsi verso una massima apertura alla pubblicità e alla partecipazione delle aziende. È infatti importante eliminare quei vincoli limitativi della concorrenza rappresentati per esempio dall'albo nazionale dei costruttori, che ha impedito molte volte lo sviluppo di un regime di concorrenza, in particolare straniera. Voglio poi ribadire uno speciale diniego alla concessione che per le imprese viene fatta dal Ministero e che costituisce effettivamente il mezzo più deleterio e dannoso per l'erario pubblico. Infatti quando si attribuisce contemporaneamente la progettazione e la realizzazione ad uno stesso ente, molto spesso esso fa in modo che la progettazione sia più eccessiva dal punto di vista della spesa, magari relativamente ai servizi o ai modi di costruzione, nella convinzione che più il progetto è grande, più il lavoro è vasto e superiori potranno essere gli utili aziendali. È veramente assurdo: ho visto lavori in concessione partire con un determinato importo che si è poi quintuplicato nel corso dell'esecuzione. Ritengo che il problema della concessione rappresenti - ripeto - uno degli elementi più deleteri di questo settore. Anche se tale aspetto è stato già rilevato in questa sede, ho inteso comunque ribadirlo.

Ho parlato di concorrenza e di responsabilizzazione: ciò significa innanzi tutto suddivisione tra progettazione ed esecuzione, apertura della progettazione a società di ingegneria ricorrendo a mezzi moderni ma in particolare garanzia, sia da parte del progettista che da parte dell'esecutore. Il senatore Covello osservava che l'assicurazione non porta vantaggi e comporta dei costi. Certamente l'assicurazione costerà qualcosa, però costituisce anche un mezzo per selezionare i progettisti. Se un progettista, ad esempio, non ha credibilità, non riceve neanche la

garanzia da parte di una società di assicurazioni. Questo è uno dei modi per selezionare, anche se non è detto certamente che sia l'unico. Inoltre, il costo non è eccessivo: sto discutendo con le società di assicurazioni e non trovo ascolto in Italia bensì all'estero. Vi sono società assicuratrici estere disponibili a stipulare perchè all'estero si usa questo sistema: certamente ritengo che questo mezzo, sperimentato positivamente in altri paesi, dovrà funzionare anche in Italia. Sicuramente occorrerà del tempo, non si può ottenere tutto in un momento.

Il secondo elemento da considerare è quello della garanzia dell'esecutore, che significa garanzia fideiussoria o assicurativa. Si tratta di una garanzia effettiva; quando si dice che un'azienda riceve l'anticipazione e poi «scappa», è chiaro che si intende affermare che è necessaria la garanzia. Io non sono d'accordo sull'anticipazione del 25 per cento ma, ammesso che la società riceva un'anticipazione di questa entità, prima o contemporaneamente all'anticipazione stessa deve dare una garanzia, nell'esempio in specie, del 60 per cento: ed in questo caso non si tira indietro sicuramente o, se questo avviene, subentra la banca.

NERLI. Questo può essere un elemento da inserire nel bando.

MERLONI, ministro dei lavori pubblici. Nella mia proposta infatti insisto perchè la garanzia fideiussoria sia non inferiore al 30 per cento dell'importo complessivo. Negli Stati Uniti d'America per le grandi opere esiste addirittura una garanzia del 100 per cento. Se dovessimo fare il ponte sullo stretto di Messina o un tunnel, ad esempio, dovremmo avere una fideiussione del 100 per cento. Su un prezzo chiuso deve trattarsi di una garanzia assoluta, altrimenti queste opere non si possono attuare; più è grande l'opera e necessariamente più alta deve essere la garanzia assicurativa. Certamente per piccoli lavori fatti in ambito regionale da piccole aziende concordo su una riserva di tipo locale, perchè sarebbe inutile fare bandi in tutta Italia quando il lavoro è limitato; in questo caso la garanzia può essere inferiore perchè un piccolo lavoro non implica alte tecnologie.

Quando si afferma che un lavoro non può essere dato in appalto se non interamente, vorrei osservare che questo dovrebbe avvenire per lotti funzionali. Ad esempio, se si parla di una strada, ovviamente dovrà essere fatto un tratto ma questo dovrà avere un inizio e uno sbocco, dovrà quindi trattarsi di un lotto funzionale. Per quanto riguarda la durata dei lavori, esclusi casi eccezionali di opere particolarmente impegnative, come il ponte di Messina o le dighe mobili di Venezia, che richiederanno un minimo di cinque anni, normalmente dovrà trattarsi di non più di tre anni.

Concordo pienamente con la previsione della conferenza dei servizi, che è un punto fondamentale per accelerare i tempi. Uno dei problemi gravissimi relativi all'appalto di lavori nel nostro paese è il prolungamento dei tempi; questo finora è stato favorito (ed anzi vorrei dire condizionato) dall'aumento dei prezzi dovuto alla revisione dei medesimi. Le aziende infatti cercavano di prolungare i lavori per avere la possibilità di effettuare la revisione dei prezzi e ricavarne un guadagno. L'attuale Governo ha invece abolito la revisione prezzi e

pertanto l'azienda non ha più interesse a dilazionare i tempi ed i termini possono essere ristretti. Ho constatato, ad esempio, che in Francia sono state effettuate in 21 mesi opere grandiose come la biblioteca nazionale di Parigi lavorando giorno e notte. Non capisco perchè in Italia si debbono fare solo turni di 8 ore, fermandosi il sabato e la domenica. Bisogna pensare in modo più moderno e lavorare di conseguenza, non dico che sia necessario lavorare la domenica ma si possono effettuare anche due o tre turni lavorativi.

Per quanto riguarda l'osservatorio o il monitoraggio per le opere pubbliche, vorrei notare che oggi con il *computer* è possibile avere tutto. Vi sono *computers* all'INPS che sono di una grandiosità eccezionale: con un servizio molto meno sofisticato potremmo tenere sotto controllo tutte le opere pubbliche, i prezzi, le aziende che fanno i lavori, i consigli di amministrazione e le proprietà. Ritengo che questo sarebbe un sistema migliore dei certificati antimafia che oggi vengono richiesti alle imprese e che servono solo per perdere tempo e creare «cartaccia». È opportuno quindi un osservatorio globale delle opere pubbliche e, in secondo luogo, una *authority* tecnica e amministrativa di sorveglianza. Non occorre sorvegliare tutti i lavori; tuttavia questa *authority* può insindacabilmente controllare qualche lavoro se vi è il sospetto di qualcosa di non corretto, avendo il modo e l'autorità per intervenire. Si tratta di qualcosa di analogo ai superispettori del fisco o della Guardia di finanza che vanno a visitare le aziende per controllare determinati problemi sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista amministrativo.

Questi sono i principi sui quali volevo spiegare il mio punto di vista. Desidero comunque vedere il vostro lavoro completo per cogliere altri spunti, altre sollecitazioni e proposte.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Merloni e i senatori intervenuti nel dibattito.

Secondo quanto concordato nella seduta antimeridiana, il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo e la sua approvazione sono rinviati - sempre che il Presidente del Senato conceda un'ulteriore proroga - alla prossima settimana.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*I lavori terminano alle ore 17.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**