

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SITUAZIONE INFRASTRUTTURALE DEL
PAESE E SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA
SULLE GRANDI OPERE

19° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 APRILE 2003

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GRILLO

I N D I C E

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 14	* GARRI	Pag. 3, 7, 8
BATTAGLIA Antonio (AN)	7		
* CHIRILLI (FI)	11		
CICOLANI (FI)	12		
DONATI (Verdi-U)	11		
MENARDI (AN)	10		
PEDRAZZINI (LP)	14		
PELLEGRINO (UDC)	8		
* VERALDI (Mar-DL-U)	13		

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Interviene il professor Francesco Garri, presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione infrastrutturale del Paese e sull'attuazione della normativa sulle grandi opere.

È in programma oggi l'audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, professor Francesco Garri, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. La nostra Commissione è impegnata, oltre che nella riforma delle norme per il rilancio delle opere pubbliche, anche a conoscere la ricaduta che la nuova normativa sta avendo sul territorio. Tale audizione inoltre è mirata a capire quali e quante sono le risorse per supportare lo sforzo progettuale che il Governo ha deliberato.

Ci interessa conoscere l'opinione e le valutazioni del professor Garri su quanto sta accadendo sul territorio in ordine al funzionamento delle procedure fissate dalle nuove norme. Non nego poi l'interesse rilevante che molti commissari hanno in ordine all'attività di un'*Authority* che noi abbiamo voluto indipendente e che, costituita da pochi anni, sta esercitando un ruolo assai importante.

Vorremmo quindi sapere come si può immaginare e soprattutto realizzare una sinergia tra il lavoro del Parlamento, l'attività del Governo e la presenza dell'Autorità non solo come organo di controllo, ma anche di stimolo in particolare riguardo a ciò che non va nell'esperienza concreta di ogni giorno. Rinnovo i miei ringraziamenti al professor Garri e lo invito a svolgere il suo intervento.

GARRI. Signor Presidente, la ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto. Ritengo che da parte del Parlamento avere precise nozioni sulla effettività dell'applicazione delle norme rappresenti certamente un dato importante. Tenuto conto dell'indicazione degli argomenti da lei testé fatta, dividerò in tre parti le brevi considerazioni che intendo svolgere.

La prima parte sarà dedicata alla disponibilità di dati sulla tematica che è oggetto dell'attenzione del Parlamento; la seconda sarà dedicata alla indicazione delle iniziative che si correlano sotto il profilo della vigilanza a questo nuovo impulso, cioè all'applicazione della nuova normativa in materia di opere pubbliche; la terza parte infine sarà dedicata a qualche

cenno più specifico sulle modalità e gli effetti degli interventi dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Per quanto concerne la prima parte, inizierò con l'indicazione di dati di fatto. Come Autorità abbiamo il compito di monitorare i lavori pubblici che si svolgono sull'intero territorio nazionale, evidentemente anche a livello regionale e nell'ambito degli enti locali. A questo fine vi è un Osservatorio articolato in una sezione centrale ed in tante sedi quante sono le Regioni, con l'eccezione di due di esse che non avendo ancora costituito la propria struttura vengono sostituite dalla struttura centrale dell'Autorità. La raccolta dei dati, per quanto concerne il contenuto e l'entità, è prevista da una legge approvata dal Parlamento. Essa è funzionale ad avere consapevolezza dei vari momenti di svolgimento di tutto il complesso procedimento in materia di opere pubbliche, dalla programmazione alla ultimazione dell'opera, alla messa in operatività della stessa. È pacifico infatti che non basta completare le opere, ma occorre anche destinarle a quel servizio di interesse pubblico, per la collettività, per il quale sono state progettate. Le opere, infatti, non si progettano per le stazioni appaltanti o per le imprese ma per l'utilità che ne deriva alla collettività.

Sulla base di questi dati, dall'anno 2000 abbiamo iniziato un monitoraggio specifico su quello che può essere definito il *gap* infrastrutturale esistente nel territorio della Repubblica. Era infatti consapevolezza preliminare, che non abbisognava di dimostrazione, come il sistema infrastrutturale non fosse uniforme sul territorio del Paese, ma diversamente localizzato ed attuato.

Sono state quindi effettuate una serie di analisi relative all'anno 2000 che formano oggetto di una parte di uno dei Quaderni che l'Autorità, oltre alla relazione al Parlamento, produce circa l'esame specifico di questioni rilevanti, sotto il profilo di quelle problematiche che possono trovare una soluzione o comunque essere esaminate sulla base dei dati acquisiti.

Il Quaderno per l'anno 2000 è stato ovviamente compilato nel 2001, quello per il 2001 nel 2002 e quello relativo a quest'ultimo anno è in corso di redazione, con l'elaborazione dei dati che ora vi indicherò. Lascierò comunque a disposizione della Commissione le prime due relazioni preannunciando entro 15 giorni la presentazione del Quaderno con i dati relativi all'anno 2002.

Vorrei fare anche presente che in questo terzo Quaderno si fa un raffronto tra le situazioni delle infrastrutture nelle singole parti del territorio e gli investimenti già deliberati dal CIPE che si installeranno nell'ambito territoriale. L'analisi dei dati richiede una lettura finalizzata. Premetto che l'Autorità per legge riferisce annualmente al Parlamento, ma può segnalare in ogni momento al Parlamento tutto ciò che ritenga sia oggetto di possibile attenzione come è ovviamente a disposizione del Parlamento per quelle richieste specifiche che lo stesso voglia fare.

I dati sostanzialmente rilevanti sono quelli che si delineeranno relativamente all'anno 2002: nel 2000 partivamo da una situazione di minor interesse per il *gap* infrastrutturale esistente sul territorio della Repubblica. Si parte dal 2000 perché la nostra istituzione è stata costituita nel 1999;

disponiamo comunque anche di un'analisi del quinquennio precedente, punto di riferimento nelle analisi successive. Però, essa si allontana nel tempo per cui il tasso di interesse può essere forse minore rispetto ai dati più recenti.

Cosa si può evincere dalle analisi? Anzitutto la concentrazione nel territorio della Repubblica degli investimenti che indica non soltanto una dislocazione di risorse ma anche un concentrarsi delle iniziative che partono dallo stesso territorio. Per i lavori pubblici, non vi è una situazione nazionale ma una serie di situazioni differenziate localizzate. Altri dati importanti sono quelli relativi al numero degli interventi e degli importi medi utilizzati per la realizzazione di opere. Sono dati disomogenei che però messi assieme rendono effettivamente la realtà. Ciò è contenuto nei documenti da noi preposti. Vi sono delle tabelle su cui non vorrei soffermarmi che richiedono una lettura specifica; ma è interessante l'analisi della posizione di ciascuna Regione rispetto alla media nazionale, di ciascuna Regione rispetto alla popolazione. Sono specificati le infrastrutture stradali e ferroviarie, gli aeroporti ed i porti, tutto ciò che costituisce il complesso sistema di comunicazione nell'ambito del territorio nazionale. Ci siamo soffermati inoltre sulla dislocazione delle strutture sanitarie che si collega strettamente alla riforma sanitaria ma anche ad un problema di carattere generale quale è certamente la tutela della salute.

Sulle iniziative vorrei accennare a due momenti organizzativi che hanno costituito una scelta specifica dell'Autorità quando essa si è istituita. L'Autorità, in presenza di generiche indicazioni normative e relativamente all'esperienza di altri Paesi, ha articolato la sua organizzazione in questo modo: anzitutto ha tenuto presente l'esistenza di realtà strutturali organizzative nel territorio nazionale, in particolari realtà regionali. Sulla base di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ha stipulato protocolli organizzativi comuni con tutte le Regioni, ad eccezione della Sardegna per questioni particolari e della Puglia per ritardi nell'attuazione di certe strutture organizzative.

Laddove esiste un osservatorio regionale non credo si debba crearne uno dell'Autorità bensì permettere a questa di avvalersi della struttura regionale per lo svolgimento, con riferimento agli interessi nazionali, delle funzioni che la legge le assegna.

L'Autorità ha ritenuto che la sua possibilità di regolazione del mercato e di vigilanza non possa essere fatta senza la perfetta consapevolezza della consistenza concreta degli interessi e del momento di mediazione politica che spetta al Governo della Repubblica e per esso ai singoli Ministri. Sulla base dei criteri di valutazione istituzionali della Repubblica italiana, essa ha operato in un duplice modo: anzitutto ha messo attorno ad un tavolo – adopero un'espressione figurata perché adottiamo dei sistemi di comunicazione *on line* – tutte le associazioni esponenziali, da quelle delle autonomie a quelle delle imprese, dei produttori e delle professioni. Questi sono tutti i soggetti interessati al mercato per cui se si vuole regolare il mercato degli appalti è necessario sapere che effetti può avere la soluzione A e B rispetto ai singoli interessi.

In secondo luogo, ha ritenuto che nella struttura della Repubblica, a parte il rapporto con le Regioni, articolato nel modo già detto, fosse necessario salvaguardare quel momento di mediazione, proprio della politica governativa, tra volontà del Parlamento, concretatasi nella legge, e attuazione concreta della legge, con l'assenso di tutti i Ministeri (da quello delle infrastrutture a quello della difesa e della sanità). Si è pertanto creato un tavolo apposito di confronto tra Autorità e queste amministrazioni per raggiungere anzitutto la finalità di regolazione del mercato.

Vorrei fare specifico riferimento ad una iniziativa che riguarda specificatamente la realizzazione delle grandi opere. Se si vuole raggiungere lo scopo di vigilanza sull'azione delle strutture private e di quelle pubbliche non sono possibili interventi isolati ma sono necessari interventi coordinati.

Abbiamo assunto al riguardo un'iniziativa con le amministrazioni interessate, ovvero il Ministero delle infrastrutture e trasporti e il Ministero della giustizia, per realizzare un centro di speciale monitoraggio sulle grandi opere, la cui attività è coordinata da un comitato paritetico, formato da componenti delle due Amministrazioni e dell'Autorità. Quest'ultima, oltre all'ausilio di carattere tecnico, dà quell'apporto che può essere fornito sulla base dei dati di cui essa dispone; tali dati, è opportuno tenerlo presente, sono forniti dalle stazioni appaltanti obbligatoriamente (il mancato invio dei dati comporta l'avvio di un procedimento sanzionatorio, con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, nel termine di quindici giorni dal verificarsi del fatto). Ciò significa poter offrire in tempo reale questa complessa attività di vigilanza.

Essa concerne oggetti specifici, che sono stati suggeriti dall'Autorità sulla base dell'esperienza e dell'attività che essa aveva già svolto sulle opere pubbliche in generale. Mi riferisco, ad esempio, all'analisi che si comincia a compiere sull'influenza sul mercato, con riferimento alle scelte fatte in sede di singole opere, per quanto riguarda la provenienza dei materiali, ovvero di tutto ciò che concorre al processo produttivo. Si monitorizzano i cosiddetti prezzi elementari in materia di opere pubbliche; si opera un censimento dell'imprenditoria locale e di quanto essa viene implicata nella realizzazione delle grandi opere. Vengono monitorate le tecniche di finanziamento dell'opera. Voi tutti sapete come la nuova legge, con il *general contractor*, ponga dei problemi per quanto concerne la tematica del finanziamento. Viene condotto un monitoraggio dell'impatto territoriale, così come del settore commerciale che pure è implicato in questa attività. In questo tavolo all'Autorità è stato demandato il compito dell'acquisizione dei dati necessari a questo fine.

Ritengo che ciò sia il presupposto per passare al terzo ed ultimo argomento: che cosa fa l'Autorità; quali effetti ha la sua azione. Ritengo che si tratti di un tema di grande interesse. Ovviamente l'Autorità fa ciò che la legge prescrive, è pacifico, ma il punto essenziale riguarda le modalità. L'attività di vigilanza viene esplicata dall'Autorità con la seguente tecnica. In primo luogo vi è l'individuazione di quelle problematiche che emergono come fenomeni nelle realtà sia locali che nazionali in materia

di gestione dei lavori pubblici e che, presentando aspetti problematici, possono incidere sull'efficienza dell'azione dei poteri pubblici; quindi è un intervento chiarificatore, volto a dare certezza alle amministrazioni.

In secondo luogo vi sono quegli interventi specifici che si collegano alla funzione di garanzia che la legge assegna all'Autorità. La legge stabilisce che l'Autorità garantisce l'osservanza della normativa comunitaria e di quella nazionale, nel rispetto dei principi di concorrenza, di efficacia e così via. L'Autorità sotto questo profilo effettua verifiche concrete sullo svolgimento dell'azione delle imprese e dei poteri amministrativi, ponendosi come referente idoneo a valutare la soluzione del caso concreto ove si abbiano disarmonie rispetto alle norme comunitarie, alle norme nazionali e ai principi dell'ordinamento. L'Autorità interviene con una sorta di avviso: fa presente che il sistema coerente con le norme è quello che essa indica. Ciò, come ha detto la giurisprudenza amministrativa, comporta da parte delle singole amministrazioni il cosiddetto dovere di riesame. In altre parole, se esse si sono comportate in maniera difforme hanno il dovere di riesaminare il comportamento tenuto, ovviamente nei limiti in cui una eventuale modifica è possibile giacché, come tutti sappiamo, esiste il principio del *quod factum infectum fieri nequit* (ovvero ciò che è stato fatto non si può disfare); inoltre ogni provvedimento di autotutela deve essere sorretto da due elementi: la legittimità e l'interesse pubblico.

Queste sono nelle grandi linee le funzioni dell'Autorità. Lasciando da parte le funzioni accessorie, farò riferimento soltanto ad un'altra funzione che mi sembra importante: la vigilanza sul sistema delle imprese. L'Autorità ha il compito di autorizzare le SOA, le società organismi di attestazione...

BATTAGLIA (AN). La più grande truffa che si è potuta attuare in Italia!

GARRI. ... ad effettuare la propria attività. Essa effettua il controllo sulle attestazioni rilasciate, sia pure ovviamente a campione; verifica il persistere dei requisiti di idoneità, dispone di un casellario in cui iscrive tutti i fatti che riguardano le imprese accertate, fatti che vengono a conoscenza dell'Autorità su indicazione delle SOA o delle stazioni appaltanti. Si va dalla comunicazione dei fatti costituenti reato alla falsità di dichiarazioni, a tutta una serie di elementi che servono ad offrire alle stazioni appaltanti un quadro conoscitivo per l'esercizio dei propri poteri per quanto riguarda l'esclusione dalle gare. Si tratta di una sorta di circuito che si sta tentando di realizzare la cui finalità ultima, che motiva gli interventi dell'Autorità, è di escludere imprese non idonee. Può capitare che tali imprese siano attestate; abbiamo ad esempio un contatto continuo con le procure della Repubblica circa l'esibizione di falsi certificati.

BATTAGLIA (AN). Dovrebbe intervenire il Parlamento su questo problema, altro che le procure della Repubblica!

GARRI. Mi sembra che l'indicazione da me fatta dei compiti assegnati all'Autorità abbia destato un certo interesse. Se si rapportano tali compiti con il sistema di monitoraggio si vede bene come un circuito, che nelle aspirazioni intellettualistiche dei componenti dell'Autorità viene qualificato virtuoso, possa essere attuato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Garri per la sua esposizione. Dichiaro aperto il dibattito.

PELLEGRINO (UDC). Ringrazio il presidente Garri per questa edotta e chiara relazione sull'attività dell'Autorità. Sono però un po' confuso. Credo di sapere che l'attività dell'Autorità è ben scritta, in particolare all'articolo 4 della legge n. 109. Anche stamattina ho riletto con attenzione i dati. Uso un'espressione che ha citato egli stesso poc'anzi: l'attività dell'Autorità è quella scritta dalla legge; forse quella di cui all'articolo 4 della legge n. 109; altrimenti qualcosa mi sfugge.

Sulle organizzazioni capillari sparse sul territorio, gli strumenti dell'Autorità (la segreteria tecnica, l'osservatorio) vige un regolamento interno dell'Autorità; ovviamente è un problema di autogestione e di autotutela nei riguardi delle migliaia di stazioni appaltanti oggi disseminate sul territorio, partendo dal comune di Roma alla comunità montana dei monti Lattari, piccolo territorio della Campania.

Ma da circa due anni a questa parte l'Autorità ha inondato le amministrazioni di una serie di determinazioni che presumibilmente chi amministrava non aveva capito avessero valore di dottrina, quindi in grado di dirimere una situazione che si era creata, ma non forza di regolamento o di legge, come d'altronde stabilito da sentenze di tribunali amministrativi regionali; quindi non in grado di rinnovare delle leggi, sulla base di una forza di interpretazione autentica della legge n. 109, poi rettificata dal Parlamento italiano.

Ricordava la collega Donati che in materia l'anno scorso nel Collegato n. 166 il Parlamento ha deciso di fare alcune modifiche ma tutto questo oggi ha creato un certo disagio. L'attività deve rispondere alla finalità iniziale dell'Autorità, tesa a verificare la trasparenza dell'attività concorsuale e quindi della sua efficacia.

Ben ha fatto a mandare al Parlamento i dati. Sono parlamentare da due anni e questo è il primo documento tangibile dell'indagine sull'ANAS. Cito un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento dell'Autorità, relativo a taluni accertamenti sull'attività dell'ANAS sulla gestione di un tratto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria: «Il servizio ispettivo sulla base della suddetta considerazione ha valutato il progetto esecutivo carente dei seguenti elaborati: valutazioni geotecniche, calcoli statici, calcoli impiantistici, verifiche della stabilità dei pendii, cronoprogramma, progetto della sicurezza dei lavori, piano di manutenzione, progettazione dei Vigili del fuoco».

Senza fare polemica, mi domando quale atteggiamento avrebbe dovuto perseguire l'Autorità di vigilanza? A mia memoria due sono le

strade: se l'Autorità di vigilanza accerta fatti aventi rilevanza penale trasmette gli atti al giudice penale naturale; se ritiene che invece ci siano, per colpa o per dolo, fatti imputabili alla cattiva dirigenza da parte dell'Amministrazione trasmette gli atti alle procure giurisdizionali della Corte dei conti.

Aldilà dei due ingegneri, la cui valenza non è in discussione, cui va il mio particolare riconoscimento perché è necessario un grandissimo atto di coraggio a firmare questo documento, mi sembra di capire che abbiamo giocato al buio.

Poiché vi è un'autorevole esponente dell'Autorità che ha fatto convegni in cui si è reclamata la bontà dei progetti, richiamando i vertici delle amministrazioni, i pareri consultivi, lo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici, i comitati tecnici regionali o amministrativi in seno allo Stato, invito i miei colleghi senatori, il Presidente, maggioranza e opposizione, a percorrere la 18 Tirrenica perché in base a quanto scritto nel documento su questo tratto autostradale si può morire. Non fate questo tratto autostradale perché la deficienza di progetto era tale che non doveva essere messo proprio in atto.

Caro Presidente, inorridisco quando sento parlare di verifica dei costi elementari su questo progetto: non vorrei che si stabilisse anche il grado di granulometria che dobbiamo usare nel rivestimento di fondo di questo tratto autostradale. Se queste sono diventate le funzioni, stiamo parlando di un'altra legge, di un altro articolo che non conosco.

Destà in me forte preoccupazione anche il casellario. L'unico casellario che finora conoscevo, e che credo esista ancora, è quello giudiziario. Non possiamo dare ascolto alle voci, alle lettere (per l'80 per cento anonime), o andare dietro alle bande di paese che per interessi particolari, locali, scrivono l'una contro l'altra. Davvero non so come definire tutto ciò.

Posso anche capire lo spirito polemico del collega Battaglia sulle SOA. Voglio però ricordare molto serenamente che avevamo detto che era necessario smontare quel mostro – così era stato definito – dell'Ispettorato dell'albo costruttori (che stranamente oggi negli altri Paesi europei viene preso a modello) perché tutto era marcio e corrotto (certificazioni false e così via). Non vorrei che la mia mente mi tradisse ma mi sembra di ricordare che le SOA nascevano invocando il liberalismo di mercato e denunciando l'inutilità di *lobby* e cordate. Mi sembra invece che sin dall'inizio le SOA partirono male perché tra le società che avevano presentato la domanda alcune ebbero subito la certificazione, altre furono sospese, altre ancora dovettero presentare certificati aggiuntivi chiarificatori. Ma questo è un problema che riguarda in piccola misura il Parlamento. Ci riguarda però un altro aspetto: nonostante l'anno scorso si sia registrata un'ampia convergenza parlamentare sui soldi che le SOA dovevano prendere, si deve constatare che ad oggi questo mercato cristallino, per una strana coincidenza, rischia di diventare più drogato di quanto non fosse il vecchio Ispettorato dell'albo costruttori.

Vorrei allora chiederle, professor Garri, al di là dei dati che pure sono necessari per sviluppare e capire ciò che sta accadendo in questo Paese

(chi più di voi può darci una mano in questo) di fermarci brevemente: mi sembra che tale struttura si autocoinvolga in faccende che non la riguardano. Lei ha detto che voi monitorate dalla fase della programmazione alla fase successiva al collaudo dei lavori per capire se l'opera che è stata fatta sia utile o funzionale.

Mi consenta, allora, una contestazione. Ritengo che la programmazione prevista dall'articolo 14 della legge Merloni non riguarda e non può riguardare l'Autorità di vigilanza poiché si tratta di un compito decisamente politico. Se ben ricordo, inoltre, al Ministro spetta l'indirizzo politico-programmatico (e ciò riguarda l'intero Governo, perché le infrastrutture sono realizzate oltre che dal Ministero delle infrastrutture anche da altri Ministeri). Su questo punto vi è stata una rivoluzione nell'ambito dell'amministrazione, anche per quanto riguarda gli assessori, cui abbiamo dovuto spaccare la testa per far capire che loro facevano una cosa ed il direttore generale ne faceva un'altra. Questa è la dicotomia voluta dalla legge. Sentire che viene monitorata addirittura la programmazione mi fa dire che probabilmente stiamo uscendo dal compito assegnato per legge all'Autorità. Se l'*Authority* (con la quale mi auguro si realizzi un più stretto collegamento) dà un'indicazione precisa ai Ministri per modificare e migliorare un certo testo di legge il Parlamento può agire di conseguenza. Su questo punto, specialmente in questa Commissione, al di là della sottile polemica politica che ovviamente a volte ci trascina, sulle questioni che riguardano il sistema Paese ritengo che vi sia sempre stata, ed il Presidente ce ne deve dare atto, un'amplissima convergenza.

Termino qui il mio intervento teso a stigmatizzare una serie di aspetti su cui sinceramente non sono d'accordo.

MENARDI (AN). La legge n. 109 del 1994, come sempre purtroppo accade nel nostro Paese, ha dato un mandato molto ampio all'*Authority*. Ritengo che questa sia la ragione per cui si crea poi una certa confusione a livello interpretativo. Peraltro siamo in un Paese - l'ho verificato come amministratore prima e come parlamentare poi - che ha sempre fatto dell'interpretazione legislativa a seconda di dove era collocato il dogma da seguire. Ricordo come nelle amministrazioni fosse difficile spiegare ai funzionari che la circolare è cosa diversa dalla legge.

Ho fatto tale premessa per dire che mi sembra che in tutto questo lavoro che lei, professor Garri, ci ha illustrato sia stata messa da parte vostra molta carne al fuoco. Non ho ragioni per contestare o non condividere le scelte che avete fatto, tuttavia temo che l'opera di monitoraggio di tipo quasi statistico fatta con gli osservatori periferici sia una duplicazione di quanto fatto da altri, un compito che a mio avviso non dovrebbe spettare all'*Authority*.

Sono d'accordo con l'intervento diretto peraltro giustificato, su singole opere o su problematiche particolari delle norme. Lascerei il compito di monitoraggio delle opere a chi già svolge questa attività istituzionale. So di fare un'affermazione che forse non piacerà ad alcuni colleghi, tuttavia condivido l'assunzione di responsabilità nell'intervenire su una sin-

gola opera per verificarne la bontà sia nella fase della progettazione che nella fase dell'esecuzione giacché ritengo che questo sia il compito dell'Autorità. È evidente però che se tale attività diventa solo burocratica non mi trova più consenziente. Comunque ricordo che, vent'anni fa, mentre nella fase di progettazione di un'opera stradale si decise di utilizzare determinati materiali per realizzare un ponte, quando si passò alla fase del progetto esecutivo mi venne spiegato che era necessario usare dell'altro materiale già venduto a causa dell'impresa vincitrice dell'appalto.

CHIRILLI (*FI*). Ringrazio il Presidente per la sua relazione. Non condivido il giudizio del senatore Pellegrino quando egli interpreta i sentimenti dei presenti e degli amministratori tutti in certe considerazioni. Da amministratore, da sindaco di una città da più di dieci anni, assicuro che l'attività dell'Autorità ci è stata sempre abbastanza di conforto; anche in occasione di difficoltà interpretative abbiamo avuto una consulenza davvero qualificata. Credo si debba invocare anche la maturità degli amministratori nel momento stesso in cui è giusto che la cenere si sparga sul capo di chi continua ad approvare elaborati non esaustivi e non sufficienti per assicurare un adempimento esatto nell'esecuzione dell'opera. Lo dico da amministratore ma anche da ingegnere, progettista. Probabilmente è stato equivocato il significato di monitoraggio della programmazione. Programmazione significa anche adempiere nei termini temporali all'esecuzione delle opere pubbliche.

Se è vero come è vero che su «Il Sole 24 Ore» di ieri la Cassa depositi e prestiti iniziava un percorso nuovo affidando un codice ad ogni opera pubblica al fine di assicurarne momento per momento il controllo, mi sembra che il centro abbia cognizione di ciò che avviene in periferia. Questa non è una scarsa considerazione delle attività che si svolgono in periferia; ciò non significa essere contro il federalismo ma permettere anche al Parlamento di avere elementi utili perché, laddove si legifera, si sia in grado di correggere le difficoltà che si possono verificare in periferia con le leggi in vigore. L'attività della Autorità di vigilanza deve anche servire a coprire quella fase del giudizio che è momento di difficoltà dal punto di vista della procedura civile. Se cioè anche nella nostra legislazione si riesce ad incardinare l'attività dell'Autorità in seno alle varie fasi del procedimento civile perché si possa richiamare l'autorevolezza dell'Autorità per dirimere anche le cause civili che le amministrazioni purtroppo nel quotidiano sono costrette ad affrontare a me sembrerebbe cosa estremamente utile.

DONATI (*Ve-U*). Signor Presidente, ritengo che il mandato dell'Autorità, come scritto dalla legge Merloni, sia così ampio da poter suscitare discussioni sulla sua effettiva evoluzione anche rispetto all'andamento dei mercati, degli appalti e concorrenza. Possiamo concordare su alcuni aspetti. Resta inteso che la responsabilità politica è del Ministro e del Governo così come è evidente che se l'Autorità trova irregolarità trasmetterà

a chi di dovere gli atti per le opportune conseguenti azioni. Questo non snatura il suo ruolo e non lo rende inutile.

Rispetto al caso specifico segnalato dal senatore Pellegrino per cui non è compito dell'Autorità vedere i progetti, mi sembra che questa considerazione possa esser ribaltata: l'Autorità avrà fatto una prima valutazione decidendo di proseguire questa attività ispettiva. Se sull'andamento e regolarità di un appalto si è riscontrato incremento di costi, varianti continue, sospensioni, contenziosi è evidente che tra gli altri si verificherà l'aspetto progettuale. Purtroppo la qualità dei progetti in Italia non è di tale livello da consentire una rapida ed assolutamente corretta applicazione. La situazione sta migliorando ma non c'è dubbio che spesso le carenze progettuali sono uno degli elementi problematici in ordine all'attuazione di appalti pubblici e privati. Mi sembra corretto che in un'attività di garanzia e di vigilanza vi sia anche uno sguardo che parte dal riscontro di altri fenomeni. Non credo che al dottor Garri interessi l'inserimento ambientale quanto se il progetto più o meno carente interferisce con l'andamento della regolarità dell'appalto. Ho inteso in questo senso la verifica del progetto.

Poiché questa audizione si inserisce nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle grandi opere, sull'applicazione della legge obiettivo, vorrei conoscere, professor Garri, la sua valutazione, la sua previsione circa gli effetti del *general contractor* sul mercato italiano e degli appalti, così come è stato immaginato nel regolamento che presto giungerà all'esame delle nostre Commissioni e che sicuramente rispetto al dimensionamento e alle strutture delle imprese italiane rappresenta un passo enorme, molto differente rispetto all'attuale realtà.

Tra poco dovremo giudicare questo regolamento esprimendo un parere e comprenderne l'applicabilità, la congruità rispetto al mercato, di cui dobbiamo tenere conto. Premesso che la legge obiettivo – si dice – funziona meravigliosamente, in breve saremo sommersi di progetti e di appalti in esecuzione. L'Autorità, in generale la struttura di vigilanza e di controllo anche territoriale della quale vi avvalete, è pronta a svolgere il suo ruolo nell'ambito del mandato assegnatole rispetto a questa quantità straordinaria di progetti?

CICOLANI (FI). Ritengo che tutti coloro che sono intervenuti abbiano detto delle verità. Vorrei tuttavia compiere una riflessione di carattere più generale: l'Autorità viene a volte mal sopportata perché noi tutti abbiamo la percezione di trovarci di fronte ad un sistema che, rispetto ad altri sistemi economici, ha oneri cosiddetti indiretti estremamente elevati (si parla del 40 per cento contro, ad esempio, il 25 per cento del sistema americano). Tutte le *Authority* vengono viste come sovrastrutture, quindi come fattori di appesantimento.

Il secondo elemento di scarsa chiarezza nel ruolo dell'*Authority* sui lavori pubblici è che essa interviene in procedimenti ove sistematicamente si pronuncia l'autorità amministrativa. Quindi ci si trova spesso in una situazione di difficile comprensione del confine tra il ruolo dell'autorità am-

ministrativa ed il ruolo dell'*Authority*, in termini di effetti che conseguono dall'azione. L'azione dell'*Authority* rischia a volte di essere speciosa, pleonastica perché non ha effetti produttivi pratici. E questo è un nostro problema, su cui siamo chiamati ad intervenire anche in termini legislativi e regolamentari.

Fatta questa premessa arrivo alle domande, che si muovono nel solco di quelle poste dalla senatrice Donati. A mio avviso un ruolo fondamentale dell'*Authority* è proprio nell'attività delegata dal Governo in termini di poteri, quindi non nell'attività amministrativa, dove giustamente l'*Authority* agisce per impulso esterno sulla base di segnalazioni esercitando in quell'ambito il proprio ruolo di interdizione. Quella delle SOA in particolare è un'attività delegata. Secondo me in questo caso l'azione dell'*Authority* è percepita come inadeguata, non tale da garantire un'azione delle SOA indenne da faziosità e da esiti impropri. Riceviamo lamentele di aziende certificate che non dovrebbero esserlo, di altre che dovrebbero essere certificate e che incontrano invece difficoltà. Spesso la stessa Autorità, ritengo in modo assolutamente involontario, produce ritardi nella certificazione di aziende che invece lo meritano. Probabilmente sarebbe necessaria un'azione più incisiva, più diretta nei confronti delle SOA.

Ovviamente è una provocazione dire di voler dare all'*Authority* la vicenda dei progetti perché non può farlo. Esiste, però, una linea di pensiero, che vede un ritardo di decenni del nostro Paese rispetto alla Unione europea, che è quella di certificare la qualità come filosofia che presidia la produzione di un bene, di un servizio. Credo che l'*Authority* debba avere in questo un ruolo poiché tutto ciò che è afferente alla legge-obiettivo (il *general contractor*, i grandi appalti) sarà soggetto all'applicazione delle normative ISO.

Sotto questo profilo, in che modo l'*Authority* si sta attrezzando per verificare e monitorare la volontà del Parlamento e l'applicazione delle leggi che sono state attivate anche da questa Commissione in ordine alla corretta applicazione della qualità nelle grandi opere?

VERALDI (*Mar-DL-U*). Cito la parte iniziale dell'atto di segnalazione al Parlamento: « L'attività dell'ANAS è stata oggetto di verifica, sia a seguito di segnalazioni pervenute, sia in base alle risultanze dell'attività...Questi accertamenti, queste verifiche e queste ispezioni hanno portato a constatare la ricorrenza di tipiche irregolarità...».

Le chiedo se esiste un osservatorio nazionale, in possesso dell'autorità, per la vigilanza sui lavori pubblici di tutte le opere finanziate dall'ANAS e di tutti gli appalti che l'ANAS fa nel Paese (per la Regione Calabria me ne occupai personalmente utilizzando televideo mentre oggi lo si può fare più facilmente ancora tramite *Internet*) che segua l'opera dalla nascita alla sua conclusione attraverso il progettista, il direttore dei lavori, il collaudatore, lo stato di avanzamento, le varianti in corso d'opera, i tempi di realizzazione e così via.

Sulla base di quali criteri sono fatte queste verifiche, ispezioni o accertamenti? Aspettando forse che si muova la magistratura, sulla base di

una lettera anonima, a caso? Da quanto ho letto sembra che l'unica – giustamente a mio parere – monitorata sia l'autostrada A3.

È possibile che all'autorità di controllo professionale, ministeriale, possa sfuggire una carenza progettuale, una indeterminatezza contrattuale, l'assenza di attività del responsabile del progetto senza che le stesse carenze non siano preventivamente osservate dall'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici?

In Calabria finiamo sempre per essere penalizzati tre volte: poiché le progettazioni sono fatte nei termini da lei indicati interviene la magistratura che sospende l'opera in attesa delle decisioni, assunte attraverso diversi gradi di giudizio. Veda, ad esempio, lo scandalo scoppiato a novembre che ha causato la sospensione degli ultimi cantieri aperti sull'Autosole.

PEDRAZZINI (LP). Non sono d'accordo sull'effettuazione del controllo preventivo perché può degenerare in forme collusive. Penso inoltre che i supporti informatici velocizzeranno la fase di controllo e di ispezione che permetterà l'intervento prima della fine dell'opera.

Quali sono, secondo l'*Authority*, le proposte concrete correttive della legislazione o di forma di gestione degli appalti che ridurrebbero tali irregolarità? Questo è un ruolo che l'*Authority* deve tenere presente, altrimenti finisce per svolgere il solito ruolo di ragioniere che attesta la inadeguatezza di una situazione quando il cittadino ha già pagato. Bisogna pertanto trovare un'altra forma perché ciò non succeda.

Chiedo infine informazioni sulla delibera n. 15 del 2002 relativa alla costruzione del primo e secondo lotto presso Menaggio.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e quindi della indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

