

## COMMISSIONI RIUNITE

**VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati  
e 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato della Repubblica**

**Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.**

*Martedì 29 settembre 1992, ore 9,45. — Presidenza del Presidente del Comitato paritetico Giuseppe CERUTTI indi del Vicepresidente Pietro FABRIS.*

**Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.**

**Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.**

Il Presidente Giuseppe CERUTTI illustra le finalità dell'indagine conoscitiva.

Svolge una relazione il professor Francesco SAJA, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Rivolgono domande i deputati Augusto RIZZI (gruppo repubblicano) e Gianni Francesco MATTIOLI (gruppo dei verdi) e il senatore Aldo SARTORI (gruppo di ri-

fondazione comunista), ai quali replica il professor Francesco SAJA.

**Audizione di rappresentanti della CISL, CGIL, UIL, CISNAL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL e FENEAL-UIL.**

Il Presidente Giuseppe CERUTTI ringrazia i rappresentanti sindacali per aver accolto l'invito del Comitato.

Svolgono delle relazioni il segretario nazionale della FILLEA-CGIL, dottor Paolo DI GIACOMO, e il coordinatore per la funzione pubblica della CISNAL, Alberto RANIERI.

Rivolgono domande i deputati Giulio FERRARINI (gruppo del PSI) e Augusto RIZZI (gruppo repubblicano), e il senatore Enzo Mario Nino LOMBARDI (gruppo della DC), ai quali replicano il segretario nazionale della FENEAL-UIL, dottor Raffaele GRAPPONE, e il segretario nazionale della FILCA-CISL, dottor Renato PROVENZANO.

**La seduta comincia alle 9,45.**

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

**Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja.

Ringrazio, a nome del Comitato, il nostro ospite per la sua disponibilità; l'indagine che stiamo svolgendo nasce dalla volontà politica di fornire al Governo ed al Parlamento adeguate indicazioni per migliorare la normativa sugli appalti, anche per evitare quelle deviazioni che tutti conosciamo.

Il professor Saja rappresenta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per cui la sua presenza è quanto mai opportuna per ottenere indirizzi e valutazioni su un problema tanto importante e di attualità: sembra che quando si esce dall'ambito della legge si eviti anche la concorrenza. Tutto questo si è verificato con atteggiamenti e con accordi che avranno sicuramente favorito i politici, ma hanno consentito anche alle imprese di uscire dal mercato per realizzare obiettivi che con la concorrenza e con il mercato stesso non hanno nulla a che fare.

Do ora la parola al nostro ospite per una breve relazione; successivamente i colleghi che vorranno intervenire formu-

leranno delle domande alle quali egli risponderà in sede di replica.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La ringrazio, signor presidente, per l'invito a questa audizione, che riguarda un argomento che, se ci tocca solo in parte per quanto concerne la concorrenza, ci interessa pienamente – nella nostra qualità di cittadini – in relazione a quanto è accaduto negli ultimi mesi e che ha turbato profondamente la vita italiana non solo dal lato economico ma anche da quello politico. Quindi, l'autorità per la tutela del mercato è lieta di poter fornire il suo modesto contributo per quanto concerne una materia tanto delicata ed importante.

Abbiamo stilato una prima redazione ed abbiamo risposto ai quesiti che ci sono stati posti: naturalmente siamo pronti ad integrare la documentazione scritta in sede di risposta alle domande che gli onorevoli parlamentari vorranno porre.

Naturalmente siamo molto preoccupati per la situazione attuale poiché – come ha già detto il presidente Cerutti – quando si esce dalla legge di mercato, si esce anche dalla legge della concorrenza. Quest'ultima esige che vi sia una parità di situazioni rispetto a tutti i concorrenti; quando ciò non si verifica, accadono fatti disdicevoli se non addirittura al limite del codice penale.

Il primo aspetto che vorrei toccare riguarda la necessità di individuare l'appaltante: si tratta di un profilo molto delicato.

In proposito si verificano alcune situazioni nuove: mi riferisco, per esempio, alla possibilità che alcune imprese ven-

gano private delle materie prime per il loro lavoro, in modo tale che non possano essere concorrenziali sul mercato. Siamo venuti a conoscenza di qualche caso di questo tipo in alcune regioni italiane, in particolare nel settore edilizio: il calcestruzzo può essere consegnato, per esempio, soltanto a due imprese, e non a tutte le altre.

Vi sono, quindi, alcuni mezzi subdoli che è difficile scoprire, a parte i tradizionali mezzi di corruzione. Poiché si tratta di un aspetto che coinvolge il tema della concorrenza, stiamo indagando per verificare se tutte le imprese abbiano la possibilità di ricevere i materiali necessari per la costruzione delle opere pubbliche.

L'individuazione del concorrente, sotto tale particolare aspetto, richiede un'indagine, già prevista dalla legge ma che forse dovrebbe essere più approfondita rispetto alla sua posizione etica, sociale, penale. Attraverso l'istituto della società, infatti, si possono coprire molte cose: dal concetto iniziale di società, come unione di più soggetti per perseguire con maggiore forza un obiettivo, si è passati ad uno sfruttamento dell'istituto della società per camuffare fatti illeciti. L'individuazione del concorrente, pertanto, deve essere effettuata rispetto alla sua posizione sia individuale, sia collettiva, nell'ambito di società, enti od istituzioni, che possono turbare il buon andamento del mercato e degli appalti pubblici.

Un'altra causa di quanto si verifica nel settore degli appalti pubblici risiede nell'entità del corrispettivo, a nostro avviso troppo elevato. Perché vi è una sorta di corsa per farsi assegnare gli appalti pubblici? Perché esiste la possibilità di pagare altissime tangenti? Se il corrispettivo fosse davvero correlato con il tipo di opera e con i mezzi necessari per la sua realizzazione, determinati fenomeni non si potrebbero verificare. Se, per esempio, viene aggiudicato un appalto per cento lire e si devono spendere novantotto lire per la realizzazione dell'opera, non si possono pagare tangenti. Va quindi denunciato il fenomeno di

prezzi troppo elevati, o che lievitano durante l'esecuzione dell'opera grazie alle cosiddette varianti, che dovrebbero essere escluse in linea di principio ed eventualmente regolate in modo estremamente rigoroso. Se viene definito un progetto, non possono spuntare dal nulla delle varianti che non si basino effettivamente su situazioni nuove. Le varianti conducono attualmente a corrispettivi che sono davvero eccessivi.

Analogamente dobbiamo porre attenzione al fenomeno della sospensione dei lavori, anche per cause di forza maggiore: quest'ultima non può essere attribuita al committente, allo Stato. La forza maggiore, in quanto tale, viene subito da entrambe le parti di un contratto: il ritardo nei lavori verrà sofferto sia dal committente, sia dall'appaltatore. Quest'ultimo non può pretendere un pagamento aggiuntivo per un evento di forza maggiore, per esempio naturale, poiché la pubblica amministrazione non è tenuta a pagare per un fenomeno che non può esserle attribuito. Ognuno di noi risponde, in base ad un principio generale, per i fatti che gli possono essere riferiti: per esempio, in base al codice penale, in caso di forza maggiore, o di caso fortuito, il fatto non costituisce reato. Per quale ragione, allora, la pubblica amministrazione deve pagare in caso di sospensione di un lavoro che è stato appaltato?

L'ordinamento giuridico ha un proprio carattere logico ed unitario: l'istituto della forza maggiore comporta che non possono essere attribuite ad un soggetto le conseguenze di un evento naturale, indipendente dalla sua volontà.

Per quanto riguarda alcune proposte concrete, ritengo in primo luogo che dovrebbe essere approvata una legge quadro, richiesta anche da comuni, province ed altri soggetti pubblici. Attualmente, infatti, vi sono leggi speciali per ogni settore, per l'edilizia carceraria, per l'edilizia scolastica, e così via: si tratta di una trentina di leggi, che prevedono, fra l'altro, una disciplina diversa per comuni, province e regioni. Una legge-quadro ri

gorosa è pertanto necessaria: essa dovrebbe disciplinare, per esempio, la materia dei corrispettivi, prevedendo un organo che sia davvero di garanzia. Se il corrispettivo potrà divenire così quello giusto, non vi saranno margini per il pagamento delle tangenti. Analogamente, per quanto riguarda le varianti (che, ripeto, dovrebbero essere escluse grazie a progetti completi ed esaurienti fin dall'inizio), qualora esse venissero concordate dalle parti, queste ultime dovrebbero sopportarne in pari misura il peso. Infine, con riferimento alla sospensione, come accennavo, non vedo le ragioni per le quali la pubblica amministrazione dovrebbe pagare.

Se si potessero seguire tali linee, enunciate ora in modo approssimativo, ho l'impressione – o forse l'illusione – che potrebbero circoscriversi i fenomeni che si verificano da tanti anni, per i quali attualmente basta sollevare un velo qualsiasi per scoprire del marcio. L'appalto pubblico dovrebbe così finire per assicurare la stessa serenità che caratterizza l'appalto privato: l'istituto, infatti, è analogo e dobbiamo chiederci per quale ragione solo nel caso dell'appalto pubblico si verifichino situazioni tanto gravi. In sostanza, in presenza dello stesso istituto, siamo di fronte a soggetti diversi, per cui dobbiamo dedurre che si approfitta della situazione della pubblica amministrazione.

Quest'ultima, quindi, si deve difendere anche ispirandosi al diritto comunitario, rispetto al quale, comunque, possiamo, se non regredire, andare avanti: in altri termini, se una direttiva comunitaria prescrive cinque, non possiamo andare sotto tale cifra ma possiamo andare sicuramente oltre. La direttiva, infatti, serve per raggiungere un determinato scopo, ma il mezzo per giungervi può essere scelto dallo Stato membro. D'altro canto le poche direttive comunitarie in materia riguardano aspetti formali e specifici e non potrebbero costituire un ostacolo per una disciplina legislativa più rigorosa. Anche le direttive, peraltro, devono essere interpretate; per esempio,

posso citare il caso di un progetto di direttiva che prevede, nel caso di irregolarità nell'assegnazione di un appalto, la possibilità per l'appaltatore di sanare i vizi dell'appalto corrispondendo una somma al concedente o al committente. Ciò significa che se un'impresa ottiene un appalto in condizioni di irregolarità o di frode, la situazione può essere sanata pagando un'ulteriore somma alla persona corrotta. Mi è stato riferito dal commissario Brittan che in Inghilterra una simile soluzione sarebbe possibile: in Italia, invece, non darebbe risultati positivi.

A mio avviso, l'Italia dovrebbe partecipare attivamente all'elaborazione delle direttive e dei regolamenti che, come la « benemerita » legge La Pergola, darebbero ottimi frutti se venissero attuati.

Qualche giorno fa un giudice francese mi ha riferito che l'Italia è stata condannata, a livello comunitario, 27 volte perché recepisce le direttive ma poi non dà loro esecuzione: è sempre inadempiente.

Un argomento così delicato come quello in oggetto dovrebbe essere seguito con molta attenzione ed in riferimento sempre alle nostre esigenze, che sono diverse da quelle del Portogallo o della Grecia.

Sono a disposizione dei Commissari che volessero ulteriori chiarimenti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Saja per la chiarezza dell'esposizione. Passiamo ora alle domande dei colleghi che intendono intervenire.

**AUGUSTO RIZZI.** Ho letto la relazione che contiene un'analisi piuttosto precisa della situazione.

Nel mio intervento prescinderei dalla valutazione globale dei soliti problemi a tutti perfettamente noti (carenza di programmazione e di progettazione) e mi soffermerei sul coraggioso accenno da voi fatto a proposito di sistemi di qualificazione delle imprese.

L'attuale albo nazionale dei costruttori non è adeguato, pertanto occorre trovare un diverso sistema di qualificazione delle

imprese che sia anche compatibile con le norme comunitarie (occorre considerare che in molti paesi europei non esiste un istituto simile ma vengono utilizzati diversi sistemi). A parte la critica che avete rivolto all'attuale sistema di qualificazione, avete individuato una diversa soluzione?

Presidente Saja, lei ha parlato del problema delle subforniture di calcestruzzo (so che state svolgendo un'indagine a proposito di calcestruzzo preconfzionato). In proposito, vorrei sapere se riteniate che la qualificazione debba riguardare solo il soggetto principale ovvero debba trasferirsi anche sui subfornitori e subappaltatori principali. La domanda è volta ad ottenere suggerimenti a proposito di sistemi di qualificazione dei vari soggetti. Vi è poi il grosso problema dei progettisti: esistono albi che però includono tutti coloro che hanno titolo a svolgere una determinata funzione e quindi, in realtà, non possono considerarsi sistemi di qualificazione. La questione riguarda in primo luogo gli operatori pubblici, poi i progettisti ed infine i realizzatori nel loro complesso, nel senso che il processo della costruzione si avvale sempre più delle specializzazioni e richiede, quindi, il coinvolgimento nella qualificazione di numerosi soggetti.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Ho trovato molto interessante la sottolineatura che lei ha fatto, presidente Saja, a proposito dell'esclusione delle varianti. Concordo con questa sua impostazione e cercherò di introdurla nella legge-quadro di riforma che lei sollecita al Parlamento.

Lei ha detto che è sufficiente sollevare il lembo di una coperta per vedere il marcio; allora mi domando quali poteri abbiano le autorità garanti nei vari settori, ed in particolare quella che lei rappresenta, di quanti casi specifici vengano a conoscenza e se abbiano la possibilità di sollecitare le iniziative della magistratura. È necessaria una modifica normativa per conferire maggiore forza e più strumenti di intervento a queste autorità?

ALDO SARTORI. L'esposizione del garante è stata talmente chiara e lucida che mi sono chiesto come mai, esistendo figure come il professor Saja o come il garante dell'editoria che abbiamo ascoltato, avvengono i fatti a tutti noti, che contrastano profondamente con quanto abbiamo sentito e letto nelle relazioni. In tale ottica, vorrei sapere se, nell'ambito della riforma, dovrà essere presa in considerazione la funzione di queste personalità *extra partes*, dando loro uno specifico ruolo, magari più pregnante di quello di relatori finali che, in realtà, non servono a nulla. A mio avviso esse dovrebbero poter intervenire nella fase preventiva e nel corso dei lavori di preparazione del testo della nuova legge.

Ringrazio nuovamente il presidente per la sua chiarezza.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Concordo con le osservazioni fatte, ma devo precisare che l'Autorità garante è nata soltanto un anno fa. Per sette-otto mesi ho lavorato in un sottoscala, in mezzo alla polvere, senza potere fare nulla e senza impiegati. Ho chiesto un locale ma non mi è stato dato. Siamo veramente partiti da zero e solo ora cominciamo a respirare proprio quell'aria della quale i commissari - ciò mi fa piacere - hanno parlato. Per quanto ci riguarda, non abbiamo la possibilità di intervenire per quanto concerne la pubblicità ingannevole, ma l'articolo 10 ce lo consente per tutto il resto. Possiamo anche utilizzare la Guardia di finanza, come è già accaduto in passato. In relazione a settori particolari, come quello del calcestruzzo, le sanzioni le possiamo applicare noi direttamente.

Sul *Corriere della Sera* e su *la Repubblica* è comparso un articolo, a firma di Monti e Spaventa, i quali sostenevano che noi avevamo soltanto una funzione di denuncia. Io stesso ho risposto su entrambe le testate, con molta cortesia, che abbiamo la possibilità di applicare sanzioni e di far cessare immediatamente le irregolarità registrate. Si può trattare di

sanzioni pecuniarie, ma anche della sospensione dell'esercizio dell'impresa.

ALDO SARTORI. Mi pare che le sanzioni che voi applicate siano molto limitate.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Alla Cementir, tanto per fare un esempio, abbiamo comminato un'amenda di 3 miliardi e 500 milioni, anche se la società multata ha presentato ricorso. Tuttavia possiamo applicare anche la sospensione dell'esercizio dell'impresa: naturalmente il provvedimento più sentito e che considero più efficace è proprio questo. Debbo osservare che è molto sentito anche l'avvio della procedura; è un fatto di immagine che è molto temuto.

In sostanza, disponiamo di una forza persuasiva che ci ha consentito di ottenere notevoli risultati positivi. Stiamo attualmente studiando come debba essere interpretata la norma contenuta nell'articolo 2 della legge istitutiva dell'Autorità: in proposito avremmo bisogno di un po' di consenso attorno a noi. La possibilità di adottare pratiche restrittive potrebbe rappresentare uno strumento importante con un rilievo non indifferente sull'economia nazionale. Si tratta di un aspetto sul quale l'Autorità pone particolare attenzione ed in base ad esso si propone di intervenire nei limiti che le sono imposti, provvedendo con sanzioni non solo economiche ma anche con quelle che incidono sull'esercizio dell'impresa.

Mi pare di aver risposto alle domande che sono state poste; se fosse necessario, potrei aggiungere qualche cosa per iscritto. Per quanto riguarda i quesiti posti dall'onorevole Rizzi, debbo osservare anch'io che la qualificazione dell'appaltatore sarebbe quanto mai necessaria.

Anche secondo me l'albo dei costruttori ha fatto il suo tempo, dal momento che oggi non offre molte garanzie. Sarebbe necessario un accertamento della capacità dei soggetti che debbono realizzare l'opera appaltata, esaminando i loro precedenti non solo di carattere tecnico

ma anche etico. L'onorevole Rizzi ha osservato che si dovrebbe considerare non solo la capogruppo, ma anche le altre società: ci mancherebbe altro! Altrimenti sarebbe facile – se i controlli si limitassero alla società principale – inserire nel gruppo ditte non perfettamente in regola o affidabili. In altre parole bisogna considerare tutto il gruppo, perché la società in esso inserita esso non perde la propria personalità, pur dovendo osservare le direttive che la capogruppo impartisce. Pertanto concordo pienamente con l'osservazione che è stata fatta; questo stesso concetto lo abbiamo indicato nella nostra relazione, dal momento che tutte le società debbono rispondere a quei principi di capacità, onestà e correttezza in modo tale che il gruppo possa, sotto l'aspetto economico ed etico, agire nel modo migliore sul mercato italiano.

ALDO SARTORI. Vorrei rivolgere al presidente Saja una rapida domanda: in base alla vostra esperienza in materia di appalti e di concorrenza, ritenete che un prezzario unico a livello nazionale sia realizzabile, considerando fra l'altro che il costo della manodopera è ormai all'incirca uguale in tutto il paese?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Occorre considerare la disciplina legislativa della materia del lavoro, in particolare con riferimento agli aspetti sindacali ed ai contratti collettivi: si pone infatti un problema non di concorrenza, ma di trattamento dell'attività lavorativa.

ALDO SARTORI. Professor Saja, forse non mi sono spiegato. Vi sono diversi prezzari a livello regionale relativi alle opere edilizie: poiché, anche a seguito delle lotte sindacali, il costo della manodopera è ormai uguale su tutto il territorio nazionale ed analogamente il costo dei materiali è simile in tutte le regioni, domandavo se, a vostro avviso, può essere definito un prezzario unico di riferimento per l'intero territorio nazionale.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Propenderei per una risposta affermativa, a meno che esistano particolari ragioni per escludere tale tipo di tariffario. Ritengo, infatti, utile uniformare quanto più possibile la disciplina sul territorio nazionale; non sono d'accordo, per esempio, sull'ipotesi, avanzata dal ministro dei lavori pubblici, di effettuare controlli differenziati al nord e al sud: ipotesi di tal genere, a mio sommo avviso, non trovano alcuna giustificazione. L'Italia è una e dobbiamo cercare di unificarne la realtà: utilizzando sistemi diversi, si creano dissapori e contrasti controproducenti.

GIORGIO BRAMBILLA. Poiché l'onorevole Sartori ha fatto una domanda relativa all'unificazione dei prezzi, vorrei personalmente rivolgere al presidente Saja un quesito sul sistema degli sconti: in certi settori vi sono prezzari unici, che stabiliscono i prezzi, ma vengono poi favorite le aziende che praticano gli sconti maggiori.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sul problema degli sconti si è pronunciata anche la Corte di giustizia europea. Se lo sconto, di per sé, non turba il buon andamento del mercato, è possibile; se lo sconto, invece, serve per orientare il soggetto che appalta l'opera in modo diverso - non desidero fare nomi in questa sede, ma è probabilmente facile capire a chi mi riferisco -, lo sconto è illegittimo, perché turba la concorrenza. In sostanza, gli sconti sono legittimi se si trovano su un piano di comune normalità, se li praticano tutti e nei confronti di qualsiasi soggetto, senza pretendere nulla in cambio; sono illegittimi, invece, se favoriscono soltanto alcuni e se si pretende che rimangano collegati soltanto ad una determinata impresa e non ad altre.

GIORGIO BRAMBILLA. In alcuni settori gli appaltanti stabiliscono i costi, a fronte dei quali ciascuna azienda concor-

rente offre, in busta chiusa o con altri sistemi, lo sconto che può praticare: l'appalto viene poi concesso a chi ha offerto lo sconto maggiore.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ritengo che l'onorevole Brambilla si riferisca al sistema del ribasso del prezzo: esso è previsto attualmente dalla legge, ma va modificato, poiché occorre considerare, oltre al fatto pecuniario, anche quello tecnico. È necessario, infatti, che l'impresa assicuri determinate garanzie. Anche a fronte di un ribasso considerevole, una buona amministrazione non deve concedere l'appalto se non vi è la garanzia che l'opera sarà eseguita nel modo migliore: in sostanza, i requisiti pecuniari devono unirsi a quelli tecnici.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per il suo contributo alla nostra indagine conoscitiva.

#### **Audizione dei rappresentanti sindacali della CISL, CGIL, UIL, CISNAL, FILCA-UIL, FILLEA-CGIL, FENEAL-UIL.**

PRESIDENTE. Proseguiamo l'audizione ascoltando i rappresentanti dei sindacati. Ringrazio per la loro presenza l'architetto Claudio Falasca, coordinatore del dipartimento territorio della CGIL, il dottor Paolo Di Giacomo, segretario nazionale FILLEA-CGIL, il dottor Renato Provenzano, segretario nazionale FILCA-CISL ed il dottor Raffaele Grappone, segretario nazionale FENEAL-UIL.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, dopo avere ascoltato i rappresentanti degli imprenditori e delle istituzioni, non poteva mancare l'audizione dei rappresentanti dei lavoratori.

Lascio a voi la parola per lo svolgimento di una sintetica introduzione. I parlamentari che vorranno ulteriori puntualizzazioni e chiarimenti vi rivolgeranno successivamente delle domande.