

## il problema

4

### Chiti: «Il Corpo forestale alle Regioni»

Le Regioni non rinunciano al decentramento del Corpo forestale. Il presidente della Conferenza delle Regioni, Vannino Chiti, richiama il Parlamento al rispetto delle intese raggiunte dalla Conferenza Stato-Regioni-Città: «La maggioranza rischia di perdere la bussola delle leggi Bassanini». Chiti aggiunge che il Parlamento sembra apprestarsi a sferrare un colpo mortale al decentramento amministrativo.



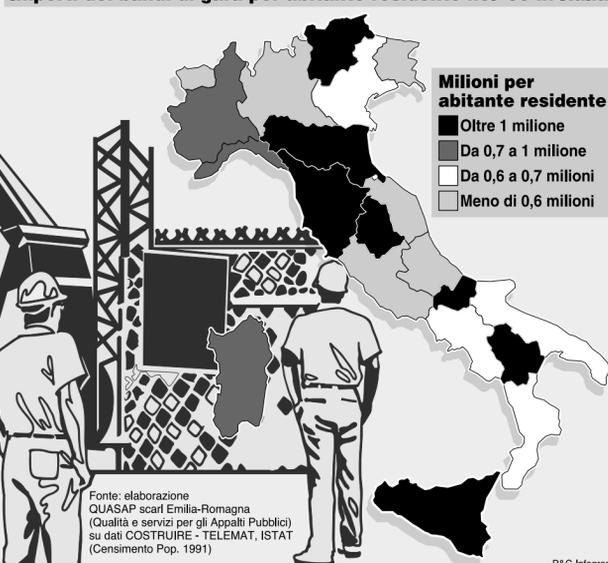
### Bordon: «Rottamare gli edifici abusivi»

Il Governo sta pensando ad un piano straordinario di riqualificazione del territorio utilizzando anche incentivi per la «rottamazione» degli edifici abusivi. La proposta è del ministro dei Lavori pubblici, Willer Bordon. Il ministro ha anche spiegato che entro due mesi presenterà le linee guida e le azioni positive per questo piano straordinario. In ogni caso, ha aggiunto, «la leva dell'abbattimento fiscale dovrà essere prevista».

#### Importi dei bandi di gara per opere pubbliche in Italia (miliardi di lire)

Regione	1997	1998	1999	Variazione % 1999/1998	Variazione % 1999/1997	Importo medio 1999 per abitante (milioni di lire)
Piemonte	2.711	2.721	3.507	28,9%	29,4%	0,815
Valle d'Aosta	280	758	392	-48,3%	40,0%	0,089
Liguria	1.151	1.433	1.274	-11,1%	10,7%	0,760
Lombardia	5.785	5.871	4.945	-15,8%	-14,5%	0,558
Trentino Alto Adige	1.212	1.563	1.147	-26,6%	-5,4%	1,413
Veneto	2.960	3.013	3.440	14,2%	16,2%	0,693
Friuli Venezia Giulia	625	631	660	4,6%	5,6%	0,551
Emilia - Romagna	2.490	3.978	4.541	14,2%	82,4%	1,162
NORD	17.214	19.968	19.906	-0,3%	15,6%	0,661
Toscana	1.882	2.722	1.991	-26,9%	5,8%	2,236
Umbria	300	672	768	14,3%	156,0%	6,624
Marche	828	745	772	3,6%	-6,8%	0,540
Lazio	4.054	4.244	3.006	-29,2%	-25,9%	0,585
CENTRO	7.064	8.383	6.537	-22,0%	-7,5%	0,863
Abruzzo	858	843	671	-20,4%	-21,8%	0,537
Molise	173	351	369	5,1%	113,3%	1,115
Campania	3.819	3.915	3.714	-5,1%	-2,7%	0,660
Puglia	2.450	2.250	2.745	22,0%	12,0%	0,681
Basilicata	404	902	666	-26,2%	64,9%	1,091
Calabria	1.857	2.476	1.373	-44,5%	-26,1%	0,663
Sicilia	3.839	3.814	3.807	-0,2%	-0,8%	1,078
Sardegna	1.837	1.724	1.532	-11,1%	-16,6%	0,929
SUD E ISOLE	15.237	16.275	14.877	-8,6%	-2,4%	0,779
ITALIA	39.515	44.626	41.320	-7,4%	4,6%	0,728

#### Importi dei bandi di gara per abitante residente nel '99 in Italia



#### ABUSIVISMO

### Senza soldi guerra persa

Lotta all'abusivismo. Il Disegno di legge in materia c'è. Ma i problemi nascono quando si cerca di applicare concretamente il dispositivo. Scrive infatti il sindaco di Sesto Calende (VA) Roberto Calelli a ministero, Regione ed altre istituzioni competenti, segnalando «l'impossibilità per un Comune medio - piccolo (80 dipendenti, 6 vigili urbani) ad affrontare un compito di vigilanza permanente tale da consentire al funzionario responsabile di certificare settimanalmente l'insussistenza di nuove opere abusive... così come di emanare ordinanze nel termine di 24 - 48 ore». I piccoli Comuni non ce la fanno. Troppo oneroso rispettare i termini della legge, troppo poco il personale. A meno che, scrive il sindaco, «il legislatore preveda il trasferimento di risorse finanziarie ad hoc in favore degli Enti locali». Senza risorse la legge rimane lettera morta.

I DOVERI DI CONTROLLO DEL COMMITTENTE PUBBLICO. I REGOLAMENTI IN ARRIVO. LA LEGGE 415/98 SULLA TRASPARENZA NEI SUB-CONTRATTI: TOTALMENTE DISATTESA

Trasparenza e legalità sono obiettivi essenziali e inscindibili nella ricerca di una risposta adeguata al sistema di Tangentopoli che abbiamo conosciuto grazie al lavoro dei magistrati. Ad oltre otto anni dalla esplosione di quel sistema ci pare che ancora stenti ad emergere questa consapevolezza e ancor meno azioni puntuali e concrete rivolte a perseguire tali obiettivi.

In questi anni non sono certo mancati il confronto e la definizione di regole nuove, in particolare nel settore dei lavori pubblici. Da questo punto di vista, possiamo dare atto al Parlamento ed al Governo di avere fatto la sua parte. Nelle prossime settimane dovrebbe essere pubblicato il Regolamento delegificante e di attuazione (art. 3) della legge quadro sui lavori pubblici (L.109/94). Il Regolamento entrerà in vigore dopo tre mesi dalla sua pubblicazione; nel frattempo entrerà anche in vigore il nuovo sistema di qualificazione delle imprese con la pubblicazione del relativo regolamento (art. 8) prevista per il 28 febbraio. Nelle prossime settimane è pure prevista l'emanazione del decreto per la definizione del piano triennale (art. 14) dei lavori pubblici e quello relativo ai piani dei sicurezza (art.31) per i cantieri di opere pubbliche.

Il quadro delle nuove regole, in risposta agli anni di Tangentopoli, è dunque ormai sufficientemente definito; le innovazioni non sono poche e tutte di importanza fondamentale; la valutazione che si può dare complessivamente è certamente positiva e comunque in grado di offrire importanti opportunità per gestire nel modo migliore e più efficace il lungo e complesso ciclo dell'appalto.

Il quadro delle nuove regole era una condizione necessaria per sollecitare scelte e comportamenti di tutti gli operatori del settore ispirati alla trasparenza e legalità. Non sono però una condizione sufficiente per garantire che gli obiettivi sottesi dalle nuove regole siano realizzati o anche semplicemente perseguiti. Anzi, nonostante la forte e continua attenzione, per oltre un lustro, alle travagliate vicende della legge 109 del febbraio 1994, la legalità e la trasparenza nel settore sono obiettivi ancora lontani e tutt'altro che scontati. Di più, le organizzazioni dei lavoratori del settore hanno più volte in questi anni denunciato una situazione grave nella gestione dei cantieri, non esclusi quelli per opere pubbliche.

Le denunce dei sindacati hanno spinto anche il ministero del Lavoro ad attivare una specifica indagine in cantieri di diverse aree del paese con una task-force integrata con personale addetto alla sorveglianza e controllo delle Aus, Inps e Inail oltre all'Ispettorato del lavoro. Le indagini campionarie realizzate nel secondo semestre dello scorso anno in un numero significativo di cantieri hanno, in effetti, evidenziato una situazione davvero preoccupante. I dati forniti dal ministero sulla illegalità nella gestione del fattore lavoro sono davvero impressionanti, con medie di circa il 50% di lavoratori irregolari, mentre l'irregolarità nella gestione dei cantieri registra una media che sfiora il 100% degli stessi.

La realtà grave che si registra nel settore delle costruzioni, compreso il comparto dei lavori pubblici, impone dunque una attenzione ed una riflessione seria anche in relazione ai bassi livelli di consapevolezza e di attenzio-

#### INFO

### Matera 100 mld per i Pru

Progetti per 100 miliardi di lire potranno essere attivati a Matera nell'ambito del «Programma di interventi di riqualificazione urbana». Si tratta -ha precisato il sindaco Angelo Minieri- di iniziative che hanno l'obiettivo di favorire la riqualificazione dei quartieri e l'intervento dell'imprenditoria privata. Tra i progetti di «prossima cantierizzazione», interventi per il Borgo Venusio, dei rioni Cappuccini e Lanera. Altri interventi riguardano la realizzazione di parcheggi e arredo urbano.

## La denuncia

«Governo e Parlamento hanno fatto la loro parte, ma nonostante le nuove norme la situazione di illegalità e non trasparenza nei cantieri resta preoccupante»

# Appalti, lavori pubblici con gli occhi bendati

FRANCO CAZZOLA e IVAN CICCIONI - Presidente e Direttore di Itaca

rispetto alla gravità dei fenomeni in atto. Nel vasto e complesso panorama degli operatori pubblici e privati coinvolti in questo settore emerge infatti una attenzione che si manifesta solo da parte del sindacato di categoria che, se si escludono voci isolate di qualche esperto, appare anche unica se non isolata. Nonostante la continua richiesta di nuove regole e nonostante la loro concreta emanazione, non possiamo non evidenziare la presenza scarsa e la bassa consapevolezza su questi temi degli Enti pubblici in generale e soprattutto di quelli che hanno il compito di affidare gli appalti e dunque il dovere di controllare e gestire il sistema di relazione con le imprese. Nonostante le nuove norme, ad esempio, sia sulla sicurezza e sulle responsabilità del committente nel controllo e coordinamento della prevenzione, la situazione nei cantieri stenta a migliorare. Anzi pare proprio che si affermi una ulteriore tendenza degenerativa, come le citate indagini promosse dal

Lavoro stanno chiaramente a testimoniare. Nel denunciare lo stato di illegalità generalizzata nei cantieri, non si può non chiamare in causa il ruolo e la responsabilità di chi «può e deve imporre» la legalità nella gestione delle relazioni economiche e del lavoro. Nella fabbrica-cantiere c'è sempre un padrone e questo è il committente, pubblico o privato che sia, e il padrone-committente ha i poteri e gli strumenti per controllare, intervenire e imporre la legalità e la conformità a tutte le norme che l'appaltatore è tenuto a rispettare. C'è purtroppo, dunque, anche e soprattutto un problema grave di illegalità nel comportamento del committente che tende ad evadere dalla responsabilità di esercitare il ruolo che potrebbe e dovrebbe esprimere. L'atteggiamento di chi, e cioè gran parte delle committenti, sfuggendo ai propri doveri, scarica sui cosiddetti organi preposti la situazione di illegalità nei cantieri deve essere bollata per quello che è: la decisione consapevole di non assu-

mersi responsabilità e di non esercitare ruoli e compiti che invece gli sono attribuiti dalle norme, vecchie e nuove, in vigore. Nel caso dei Lavori Pubblici poi i compiti ed il ruolo del committente non è solo chiaro e definito, ma è espresso da figure ed organi altrettanto precisi che hanno possibilità e dovere di controllare e garantire la legalità nella gestione dei cantieri. Con le nuove regole i «censis» espressione del committente pubblico con poteri di controllo nei cantieri di lavori pubblici sono ben tre: il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e il responsabile unico del procedimento. Sono questi che hanno il dovere di esercitare un controllo interno e diretto, al di là dei controlli esterni dei cosiddetti organi preposti. Nella pratica quotidiana questi ruoli tendono ad essere esercitati (quando lo sono) con attenzione quasi esclusiva alla forma e spesso come alibi per non intervenire sulla sostanza.

#### INFO

### Macerata 1750 mln alle scuole

Sono stati approvati con atto del commissario straordinario del Comune di Macerata i progetti di alcuni interventi sugli edifici scolastici. L'importo dei lavori, su sette edifici è di 1750 milioni di lire.

È anche da questi motivi dunque che si motiva la nascita e le iniziative di una associazione nazionale fra le Regioni e operatori del settore, come Itaca. La trasparenza assunta come ragione fondativa e guida delle attività fin qui realizzate è infatti il complemento essenziale per imporre l'attenzione alla sostanza nella gestione degli appalti pubblici: è proprio su questo fronte della trasparenza, della legalità e della responsabilità del committente, soprattutto pubblico, che la sfida della illegalità nei cantieri può essere combattuta e vinta. Così come è da questo fronte che si possono combattere gli altri fenomeni gravi che investono pesantemente questo settore, come la presenza di imprese e capitali mafiosi, e che vedono altrettanto motivata ad utile la nascita e le iniziative della Associazione nazionale fra Enti pubblici come Avviso Pubblico.

Gli obiettivi che le due associazioni hanno deciso di perseguire insieme attingono proprio alla esigenza di promuovere una vera e propria cultura della responsabilità e della trasparenza, combattendo soprattutto gli atteggiamenti di attesa (dei regolamenti e di nuove leggi) quasi sempre motivati dalla volontà di non assumere responsabilità. Gli appalti si fanno ed i cantieri si aprono anche senza il regolamento ex art. 3 o i regolamenti ex art. 8, ex art. 14 ed ex art. 31: si aprono e si gestiscono e vi sono norme più che sufficienti per controllare sia i lavoratori che i subappaltatori. Anzi, con la legge 415/98 è stato addirittura introdotto l'obbligo per l'appaltatore di rendere trasparente tutto il sistema dei subcontratti di lavori, servizi e forniture. Una norma che è stata voluta e proposta proprio dalle organizzazioni sindacali e che integra le deboli norme della certificazione antimafia dell'art. 18 della legge 55/90.

Questa norma elementare, in vigore dal febbraio dello scorso anno, è ancora totalmente disattesa e nessun committente pubblico ne richiede la piena e puntuale applicazione. In attesa dei regolamenti si cominciano ad applicare le norme in vigore; questa, ad esempio,

#### LEGGI 265, DIRITTI E BILANCI

## Più strumenti e risorse a disposizione dell'eletto...



La legge n. 265/99 estende la tutela legislativa del ruolo degli amministratori locali, una norma questa che sembra discendere direttamente dai principi della nostra carta costituzionale. La legge n. 816/95 prevedeva infatti il diritto degli amministratori ad usufruire di indennità e rimborsi spese, nonché a disporre del tempo necessario. Diritto alla indennità che, è opportuno ricordarlo, ha una natura di titolo onorario, al fine di colmare le perdite che subiscono i soggetti istituzionali, in ambito lavorativo, a causa dell'esercizio della carica (C.d.S. sez. I, sentenza 9.01.87 n. 1965/86, Circolare ministero dell'Interno n. 4/1987 del 4.06.87).

La legge n. 265/99 prevede, in aggiunta, che «il cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali» abbia il diritto di espletare il mandato disponendo «dei servizi e delle risorse necessari» (articolo 18, comma 1). Si deve sottolineare come la stessa collocazione della prescrizione in apertura del capo dedicato allo status ed alle indennità degli amministratori non sottolinea la valenza di carattere generale. Ed ancora, l'astensione, introducendo il comma 1 bis all'arti-

colo 31 della legge n. 142/90, prevede che «Con norme regolamentari i Comuni e le Province fissano le modalità attraverso le quali fornire ai consiglieri servizi, attrezzature e risorse finanziarie, potendo altresì prevedere, per i Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti e per le Province, strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento... i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti».

Tali principi sono accompagnati dalle regole che impongono al presidente del consiglio il dovere di assicurare «una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio» (articolo 31, comma 7 ter della legge n. 142/90). E dai principi generali posti dalla legge n. 816/85, n. 241/90 e n. 142/90 che tutelano l'accesso dei consiglieri agli atti, alle informazioni ed ai documenti al fine di esercizio del proprio mandato. Principi che non sono «diminuiti» dalle nuove regole sulla privacy, regole che impongono modalità più «precise» di esercizio del diritto di accesso.

Siamo quindi dinanzi ad un considerevole rafforzamento delle prerogative spettanti ai consiglieri comunali e provinciali. Essi si vedono infatti riconosciuto uno «status» che è assimilabile a quello dei consiglieri regionali e dei parlamentari nazionali, così come i consigli si vedono attribuiti una autonomia organizzativa, regolamentare, funzionale e contabile del tutto nuova.

Ovviamente l'applicazione concreta delle nuove regole è pienamente rimessa alla autonomia dei singoli enti, con il che ne deriva la conseguenza che essa sarà estremamente differenziata nelle specifiche realtà. Basta pensare alle potenzialità di servizi da mettere a disposizione degli eletti esistenti nei grandi Comuni e nelle Province e, dall'altro lato, alla dimensione ristretta dei bilanci e delle strutture dei Comuni più piccoli.

L'autonomia regolamentare e la disponibilità di bilancio dettano le concrete modalità di esercizio del diritto, ma non possono in alcun modo conculcarlo o, addirittura, negarlo. Esso discende infatti direttamente ed immediatamente dalle disposizioni legislative. Il consigliere comunale e provinciale ha tale diritto,

riassumibile nella formula dello svolgimento ad occhi aperti del procedimento, e l'ente deve consentirne l'esercizio. Una prima conseguenza è data, quindi, dalla necessità di considerare un obbligo il fornire al consigliere le informazioni, l'assistenza, le risorse ed i servizi necessari. Egli, a maggior ragione oggi, diventa una parte attiva dell'ente locale, anche nella sua concreta attività quotidiana. Da qui la opportunità di inserire nei bilanci che già non lo prevedono una specifica «voce» nell'ambito delle risorse per il funzionamento degli organi collegiali. Una voce dedicata alle «risorse ed ai servizi» messi a disposizione dei consiglieri, dei gruppi consiliari e dei consigli. E del tutto evidente che le poste finanziarie allocate in bilancio e la quantità di servizi messi a disposizione costituiscono una variabile che incide in modo dirimente sulla «qualità» del diritto. L'esercizio concreto di tali attribuzioni è rimesso, soprattutto, alle specifiche previsioni regolamentari. Esso assumono ovviamente rilievo per il merito delle scelte, ma si deve prestare una specifica attenzione alla determinazione dei «criteri» che presidiano alle

segue a pagina 5

