

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 12<sup>a</sup> SEDUTA**

**MERCOLEDÌ 24 APRILE 2002**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

**INDICE****Comunicazioni del Presidente**

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| PRESIDENTE:                      |        |
| CENTARO (FI), senatore . . . . . | Pag. 3 |

**Sull'ordine dei lavori**

|   |                       |
|---|-----------------------|
| PRESIDENTE:                                   |                       |
| CENTARO (FI), senatore . . . . .              | Pag. 4, 7, 8 e passim |
| NAPOLI Angela (AN), deputato . . . . .        | 4                     |
| BATTAGLIA Giovanni (DS-U), senatore . . . . . | 5                     |
| LUMIA (DS-U), deputato . . . . .              | 5                     |
| VIZZINI (FI), senatore . . . . .              | 7                     |
| PALMA (FI), deputato . . . . .                | 9                     |

**Discussione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa**

|   |                          |
|---|--------------------------|
| PRESIDENTE:                                   |                          |
| CENTARO (FI), senatore . . . . .              | Pag. 10, 16, 21 e passim |
| BOBBIO Luigi (AN), senatore . . . . .         | 10, 12                   |
| ZANCAN (Verdi-U), senatore . . . . .          | 12, 14                   |
| LUMIA (DS-U), deputato . . . . .              | 16                       |
| SODANO Tommaso (Misto-RC), senatore . . . . . | 20                       |
| CEREMIGNA (Misto), deputato . . . . .         | 22                       |

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza ha deliberato, su mia proposta, di nominare quali magistrati consulenti a tempo pieno i dottori Carmelo Carrara, Antonio Maruccia e Giovanni Russo, e di designare quale funzionario preposto al coordinamento con le strutture della Polizia di Stato, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 386 del 2001, il vice questore dottor Luigi Carnevale, attualmente in servizio presso la Questura di Roma.

Il dottor Carrara, con lettera del 22 aprile scorso, ha comunicato di essersi dimesso dalla carica di sindaco di Terrasini e di essere cessato dalle relative funzioni.

L'Ufficio di Presidenza ha altresì nominato quali collaboratori a tempo pieno, con funzione di ausilio della struttura operativa della Commissione, i dottori Laura Costantini, Riccardo Guido, Michele Palma, Sebastiano Ramaci e Isabella Sajeva.

Il Ministro delle comunicazioni Gasparri, aderendo alla mia richiesta avanzata il 5 marzo scorso, ha annunciato che il 23 maggio sarà emesso un francobollo commemorativo dei magistrati Falcone e Borsellino.

L'Ufficio di Presidenza ha convenuto altresì di trasmettere al Ministro della giustizia alcuni esposti trasmessi alla Commissione dai signori Lucifero e Scammacca e ha deciso, infine, di integrare il programma di lavoro a suo tempo definito, prevedendo che la missione a Reggio Calabria, già annunciata, abbia luogo nei giorni 22, 23 e 24 luglio.

Ricordo che, nella seduta del 15 gennaio 2002, la Commissione ha deliberato di acquisire il patrimonio documentale delle analoghe Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite nelle precedenti legislature, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge istitutiva. Resta inteso che non sono compresi in detto patrimonio documentale, di cui è prevista l'informatizzazione, gli atti di segreteria, con i quali si intendono - per esempio - le missive ed i fogli di firma, che attengono all'attività di organizzazione interna.

**Sull'ordine dei lavori**

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Angela Napoli. Ne ha facoltà.

NAPOLI Angela (AN). Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori perché sento la necessità di richiamare l'attenzione di tutta la Commissione nazionale antimafia sulla situazione relativa alla criminalità organizzata in Calabria.

Siamo stati costretti a rinviare le visite che erano state programmate a Reggio Calabria, a Catanzaro e a Lamezia Terme non per l'indisponibilità dei componenti della Commissione, così come è stato dichiarato su qualche quotidiano locale, ma per vicende legate alla nostra attività parlamentare, attività peraltro richiamata anche dal Presidente della Repubblica.

Nel frattempo, in tutta la Calabria la situazione è diventata purtroppo allarmante. Nella giornata di ieri si sono verificati altri due omicidi nella provincia di Vibo Valentia ed alcune vicissitudini stanno creando vivo allarmismo, quale la ... (*Brusio in Aula*). Sto parlando della Calabria. Scusatemi, ma dovete prestare attenzione, perché poi la stampa accusa tutti i membri della Commissione nazionale antimafia di non avere la visione della grave situazione in atto.

Come dicevo, bisogna aggiungere anche un episodio che ha creato sconcerto ed allarmismo. Mi riferisco alla scarcerazione del capo della cosca Commiso, che è avvenuta per decorrenza dei termini. Ricordo che la cosca Commiso opera a Siderno, in provincia di Reggio Calabria, e quindi nella zona ionica. Non appare forse, se non attraverso fatti eclatanti come questo, la gravità della situazione.

In aggiunta a tutto ciò la stampa locale sta additando rilevanti responsabilità alla Commissione tutta, anche perché il grido d'allarme è stato lanciato in questa sede e nella stessa Calabria attraverso una visita del procuratore nazionale antimafia Vigna. Si addebita alla Commissione antimafia una incuria nei confronti della situazione che - ripeto - è grave e non è solo quella che traspare da fatti eclatanti.

Credo che la Commissione, pur prendendo atto della necessità di dover rinviare le visite anche per motivi legati alle imminenti elezioni amministrative che si svolgeranno a Reggio Calabria, deve comunque lanciare almeno da questa sede un segnale di presenza, che non può essere solo legato ad una testimonianza di solidarietà. Di questa la gente, i cittadini onesti non ne ricavano alcunché e meno che meno la mafia e la 'ndrangheta. Quindi, occorre trovare tutti insieme una forma per far capire che la Commissione nazionale antimafia ha effettivamente intenzione di studiare la situazione, di procedere con verifiche e di intervenire per risolvere i problemi presenti in Calabria.

Il mio è un grido d'allarme che sento doverosamente di dover lanciare all'intera Commissione non solo nella veste di cittadina calabrese ma anche per la carica che in questa sede rivesto.

PRESIDENTE. La situazione presente in Calabria è tra le più gravi ed è stata già calendarizzata, per la fine del mese di luglio, la visita a Reggio Calabria. In ogni caso, l'annullamento delle visite che erano state già programmate è dipeso esclusivamente dalle sedute congiunte di Camera e

Senato per l'elezione dei giudici costituzionali e non certamente dall'indisponibilità dei componenti della Commissione o da altre motivazioni.

Se si dovessero liberare alcune date, è chiaro che anticiperemo la visita in Calabria.

Ha chiesto di parlare il senatore Battaglia. Ne ha facoltà.

BATTAGLIA (*DS-U*). Signor Presidente, come ricorderanno lei ed i membri della Commissione, in una delle precedenti sedute plenarie è stato deciso di audire l'assessore regionale Pellegrino ed il presidente della regione siciliana Cuffaro per le note vicende di cui si è occupata la stampa e la stessa Commissione antimafia.

Si convenne in quella seduta di accettare la sua indicazione di svolgere tale audizione nel corso della visita che la Commissione avrebbe svolto a Palermo, all'epoca prevista per il mese di marzo. Il tempo sembrò congruo, perché la visita a Palermo era appunto calendarizzata da lì a qualche settimana. Essa venne quindi spostata ad aprile, poi a maggio e adesso a fine giugno. Mi permetto di dire che a questo punto il tempo non è più congruo e che le questioni che abbiamo sollevato nel corso di quella seduta meritano l'attenzione che in quella sede emersero rispetto a quelle vicende. Dovrebbero quindi essere disgiunti i due momenti: un conto è la visita a Palermo, che sarà in futuro calendarizzata, un altro che la Commissione possa occuparsi della vicenda, di cui in parte si è già occupata. Mi permetto quindi di chiederle se è possibile anticipare, indipendentemente dalla visita a Palermo, l'audizione del presidente della Regione e dell'assessore Pellegrino in una seduta della Commissione che si potrà svolgere prima della visita a Palermo.

LUMIA (*DS-U*). Signor Presidente, penso che anche altri Gruppi sottoscriveranno tale proposta del Gruppo dei Democratici di Sinistra; si tratta quindi di una richiesta formale che le facciamo, tenuto conto che tra l'altro questo argomento deve essere affrontato, a maggior ragione visto che a nostro avviso è stato affrontato, e male, dall'Assemblea regionale siciliana.

Considerate le prerogative tipiche dell'autonomia della regione siciliana, non entro naturalmente nel merito, però penso che le istituzioni tutte, al di là delle funzioni e delle differenze esistenti, si debbano occupare di un tema così delicato ed importante. Ecco perché questa richiesta del senatore Battaglia ha carattere formale e ufficiale. Riteniamo che questo argomento vada affrontato per tempo, visto che tra l'altro in Sicilia si stanno nel frattempo compiendo tutta una serie di atti e di scelte. Più volte abbiamo discusso dei temi dell'acqua, della qualità dei rifiuti, dell'assetto del territorio e di Agenda 2000; si potrebbe arrivare «sfasati» rispetto a queste scelte e al problema sollevato da un assessore importante quale appunto l'onorevole Pellegrino. Mi sembra appunto che ci siano tutti gli argomenti per poter accelerare l'esame di tale questione.

Approfitto anche per sollevare un ulteriore tema che a nostro avviso sta diventando importante, quello delle trattative. Si tratta di un altro ar-

gomento che richiede un pronunciamento formale ed ufficiale della Commissione, soprattutto in ordine a tre importanti questioni.

La prima riguarda il parere del Governo. Fino adesso abbiamo tutti atteso senza che vi sia stato un atto importante del Governo, in grado, anche sul versante del Ministero della giustizia, per le competenze proprie del Ministero dell'interno, di dire chiaramente al Paese che questi tentativi sono destituiti di qualunque fondamento. La questione è scoppiata, poteva anche gestirsi diversamente; si poteva anche valutare di non dare voce, di non fare da cassa di risonanza a questo tema, ma, visto che esso è venuto fuori, visto che è «esploso» anche nell'opinione pubblica, penso che un messaggio di questo tipo vada dato con tutta la sua forza e la sua chiarezza. Le chiedo quindi formalmente di convocare i Ministri competenti, perché vorremmo sentire in questa sede importante la loro opinione.

La seconda questione riguarda l'articolo 41-*bis*. A questo punto diventa importante che la Commissione calendarizzi una discussione. Annuncio che noi come Gruppo presenteremo un disegno di legge sulla stabilizzazione dell'articolo 41-*bis*, questione molto importante che chiude realmente qualunque spiraglio che non sia quello della collaborazione nel rapporto con i *boss* delle varie mafie, a partire da quelli di Cosa nostra.

L'altro tema che dovremo affrontare è quello della rivisitazione dei processi. Ho apprezzato come lei, Presidente, abbia tolto qualunque forma di legittimazione e appoggio a questo argomento; c'è però un disegno di legge all'esame della Camera che, pur affrontando temi molto importanti, rischia per altro verso di diventare un «cavallo di Troia», cioè un vettore con cui si tenta di arrivare all'obiettivo degli obbiettivi, cioè quello di scansare l'ergastolo, non attraverso una legge che ne statuisca l'abolizione – su cui noi esprimiamo un parere assolutamente negativo nell'ambito della lotta alla mafia – ma attraverso la rivisitazione dei processi, accampando l'idea che tutti quelli che sono già stati celebrati, non essendo in coerenza con il principio del contraddittorio, andrebbero rivisti. In questo modo salterebbero, ad esempio, anche i processi già celebrati che hanno coinvolto i principali *boss* responsabili delle stragi; lo dico visto che stiamo, ahimè, celebrando il decimo anniversario della strage di Capaci.

Sono tutti temi molto importanti.

Non da ultimo ritengo, che da questo punto di vista dobbiamo rifare una calendarizzazione in sede di Ufficio di Presidenza che tenga conto della vicenda Calabria. Sono d'accordo con l'onorevole Napoli: potremmo recarci almeno a Lamezia Terme, dove non esistono i motivi oggettivi che, ad esempio, vi sono a Reggio Calabria, vista la campagna elettorale in corso. Anche per Caserta abbiamo difficoltà, stamattina ne parlavamo informalmente: la città è in piena campagna elettorale. Potremmo magari rivedere il nostro calendario per affrontare queste tre questioni ed altre che i Capigruppo potranno mettere in rilievo: la vicenda di Palermo, in particolare l'audizione dell'assessore Pellegrino e del presidente della regione; la vicenda della «trattativa» con quelle richieste e, infine, la missione a Lamezia Terme e a Catanzaro.

PRESIDENTE. A questo proposito prego i Capigruppo e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di trattenersi al termine della seduta per svolgere un rapidissimo Ufficio di Presidenza sul tema.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, vorrei riallacciarmi alla vicenda che riguarda le ormai famose intercettazioni inerenti l'assessore Pellegrino, giusto per ricordare che quando ne parlammo la prima volta avevo personalmente chiesto l'acquisizione di questi atti perché potessimo avere una visione compiuta della portata del fatto e perché qualche giornale, nel vero o nel falso, aveva fatto anche altri nomi, diversi da quelli dell'assessore Pellegrino. Credo quindi che da lì dovremmo ripartire senza negare l'utilità delle audizioni che pur avevamo stabilito, ma cercando di avere concretezza dei fatti non soltanto dagli organi di informazione ma dagli atti ufficiali.

Concordo poi con l'allarme che la collega Napoli ha voluto evidenziare alla Commissione circa la situazione della Calabria, che in questo periodo presenta particolari aspetti di pericolosità, probabilmente in questo momento non riscontrabili neanche in Sicilia. Di recente, una nostra collega ha subito atti di intimidazione inauditi; vorrei ricordare che già quasi un anno fa un magistrato aveva ricevuto gli stessi attacchi intimidatori. Vorrei quindi suggerire che nel momento in cui decidessimo di svolgere delle audizioni su queste vicende fosse ascoltato anche il dottor Murone, che in passato è già stato oggetto di attacchi intimidatori da parte della 'ndrangheta in Calabria.

Da ultimo, vorrei esprimere un'osservazione che si collega all'ordine dei lavori. Già da qualche tempo e anche in questo periodo, nel corso degli arresti importanti avvenuti in Sicilia sono stati rinvenuti appunti e biglietti che evidenziano l'influenza di Cosa nostra sulla gestione degli appalti. Tali documenti svelano i metodi attraverso i quali i capi, ancorché latitanti, riescono comunque ad influire sul riparto dei lavori pubblici nella regione siciliana.

Senza avanzare alcuna proposta formale, ma nell'intento di sottoporre il tema all'attenzione della Commissione, mi domando se non sia il caso di ascoltare, magari in seduta segretata, gli inquirenti siciliani per capire se possono fornirci lumi su quanto accade. Tali audizioni possono essere una forma di conoscenza utile al fine di orientare una riforma legislativa degli appalti che tenga conto dei meccanismi - ovviamente nei limiti di conoscenza della magistratura - adottati per intromettersi, inquinare ed influenzare la ripartizione degli appalti.

Su questo punto richiamo l'attenzione della Commissione, pur non essendo in grado di proporre iniziative concrete da adottare nei confronti della regione siciliana, alla quale appartengo e che sta utilizzando la propria autonomia speciale per restare in dietro e non per andare avanti rispetto al resto del Paese. Le leggi sugli appalti sono recepite in tempi biblici, se non sbaglio, l'Assemblea siciliana deve ancora iniziare ad esaminare la materia. La legge Ronchey sui beni culturali, ad esempio, è stata recepita dopo dieci anni. Oggi che il Governo modifica il collocamento

attraverso un altro meccanismo destinato ad eliminare l'inquinamento dalla vita pubblica, la regione siciliana ha affidato uno studio all'Università di Catania per verificare le iniziative intraprendere anziché recepire i nuovi criteri di modernità.

È necessario richiamare la regione siciliana facendole presente che in materie importanti quale quella degli appalti è necessario procedere ad un immediato adeguamento della propria legislazione a tutti i processi legislativi portati avanti dal Parlamento nazionale. Ciò serve a combattere la nuova mafia che è una mafia di appalti e di tutto quanto abbiamo evidenziato nelle precedenti sedute. Ho posto questi temi di riflessione per capire se è possibile intervenire in tal senso.

PRESIDENTE. Vorrei rispondere in modo molto rapido alle domande poste. Il Gruppo DS si assuma con chiarezza la responsabilità politica di affermare che un'indagine su una serie di frasi o di contatti - che non esito a definire negativi - di un assessore regionale è più importante della discussione e delle indagini sulle stragi o delle trasferte in Calabria, tenuto conto della situazione che si è venuta a determinare o analogamente in Campania. Il Gruppo DS, infatti, conosce perfettamente la calendarizzazione dei nostri lavori e sa anche che, proprio aderendo ad una loro richiesta, sono state inserite all'ordine del giorno alcune audizioni sulle stragi del 1992, onde verificare, a distanza di dieci anni, quanto allora si è verificato. Ripeto, se il Gruppo DS ritiene che l'indagine richiamata sia importante lo dichiari apertamente, conoscendo perfettamente i tempi che la Commissione ha definito nel proprio calendario dei lavori. Ovviamente, ciascuno può cambiare idea e ne prenderemo atto anche in sede di Ufficio di Presidenza in occasione della prossima definizione del calendario dei lavori. A mio giudizio è più importante un altro tipo di indagine e non certamente questa che, nel panorama estremamente pericoloso e grave che caratterizza tante regioni italiane, rappresenta un'indagine residuale, senza con ciò sottovalutare la gravità del fatto.

Circa la calendarizzazione del dibattito sull'articolo 41-bis, conoscete la mia opinione. Penso sia utile recuperare, ove mai si decidesse di rinviare la visita a Caserta di cui discuteremo tra breve nell'Ufficio di Presidenza, la discussione di tale norma in una riunione da convocare prossimamente.

Per quanto concerne invece l'esame dei disegni di legge presentati nelle varie Commissioni parlamentari, si dovrebbe aprire uno scenario vastissimo. La discussione odierna dà conto di come la Commissione antimafia si sia preoccupata di affrontare, se pure parzialmente (aspetto che sottolineerò nell'introduzione al tema) una tematica che è all'ordine del giorno sia in virtù dell'arresto di Giuffrè e della relativa documentazione sulla vicenda degli appalti sia perché in questo momento vi è una rivisitazione parziale della legislazione sugli appalti che crea delle preoccupazioni. Proprio per questi motivi, abbiamo incardinato questa discussione sul parere emessa dalla 2ª Commissione del Senato al riguardo, propedeutico ad una serie di emendamenti che saranno presentati.

Esaurita questa breve premessa, si potrà eventualmente discutere anche altri disegni di legge all'esame del Parlamento, pur essendo la sede propria quella delle Commissioni permanenti competenti. Ciò nonostante, attribuisco alla Commissione antimafia anche il compito di vigilare e verificare – essendo una Commissione bicamerale e riunendo quindi nel suo seno entrambe le Camere – un'indicazione legislativa che possa scaturire almeno dalla approvazione in sede di Commissione. Discutere infatti delle amenità che possono essere sollevate da spiriti allegri svierebbe, alla lunga, la Commissione antimafia dai suoi compiti istituzionali più importanti.

PALMA (*FI*). Presidente, rappresento un'opportunità più che un'esigenza. Sono le ore 10,20, a mezzogiorno si vota per l'elezione dei giudici costituzionali. Lei ha giustamente richiamato la necessità di una riunione dell'Ufficio di Presidenza; a mio giudizio, a fronte delle varie prospettazioni avanzate, l'Ufficio di Presidenza da lei anticipato non si profila breve. Tenuto conto anche dell'eventuale spostamento della missione di Caserta al quale dovremo procedere, mi domando se non si debba ragionare anche sul persistere della missione di Napoli in ragione anche delle prossime elezioni che vedono molti parlamentari impegnati nella campagna elettorale. Pertanto, Presidente, rappresento questa opportunità: invece di iniziare la discussione sugli appalti, con l'illustrazione della relazione predisposta dal senatore Bobbio e poi rinviare l'esame della materia in discussione, non sarebbe utile approfondire definitivamente la definizione della calendarizzazione in sede di Ufficio di Presidenza e poi affrontare, in termini unitari, la tematica oggi all'attenzione della Commissione? E' una domanda che, nel rivolgere a lei, pongo in definitiva anche a me stesso.

PRESIDENTE. Onorevole Palma, è utile però che si dia conto alla Commissione del parere espresso dalla 2<sup>a</sup> Commissione. Valuteremo poi come si evolverà il proseguo del dibattito. Se lo stesso non sarà particolarmente lungo considerata l'utilità che la Commissione si esprima al riguardo inviando un documento ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati vedremo di fare in modo che l'Ufficio di Presidenza abbia il giusto tempo a disposizione per svolgere i propri lavori. In proposito ricordo che per l'elezione dei giudici della Corte Costituzionale inizieranno a votare per primi i senatori; inoltre è prevista anche la seconda chiamata e quindi il tempo a nostra disposizione non manca.

Dichiaro pertanto esaurita questa premessa introduttiva.

**Discussione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n.386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa.

Sottolineo che in questo momento affrontiamo la tematica sugli appalti sotto un profilo parziale. Sarà poi il Comitato che verrà costituito ad occuparsi della materia in maniera più congrua attraverso una riflessione complessiva sull'intera vicenda degli appalti e sulla necessità di far sì che le opere siano portate a termine rapidamente nel rispetto dei controlli e delle verifiche indispensabili per far sì che il denaro non vada a finire nelle mani sbagliate.

Sotto questo profilo il senatore Bobbio svolgerà una relazione che da conto del parere espresso dalla Commissione giustizia del Senato in relazione ad una serie di modifiche apportate al disegno di legge n.1246 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti», già approvato dalla Camera e oggi all'esame del Senato. Il provvedimento introduce una serie di controlli e verifiche indispensabili a garantire che, in particolare nella materia dei subappalti, vi siano sempre e comunque gli indispensabili controlli relativi al concessionario delle opere.

Do quindi la parola al senatore Bobbio per riferire sul parere espresso dalla Commissione giustizia.

BOBBIO Luigi (AN). Signor Presidente, cercherò di essere il più breve possibile in considerazione e dei tempi che non sono particolarmente ampi e del fatto che è già stato distribuito alla Commissione, anche se in un testo modificato, il parere della Commissione giustizia sul disegno di legge n. 1246.

La materia degli appalti ci interessa in maniera primaria. Qualcuno ha sostenuto che il modo migliore per evitare continui e costanti pericoli di inquinamento da parte della criminalità organizzata nella materia dei subappalti fosse di eliminare radicalmente il subappalto stesso. Si tratta ovviamente di una battuta, almeno nelle possibili prospettive attuative legate all'attuale fase storica e politica. La battuta va intesa solo nel senso di evidenziare come e quanto grave sia il tema trattato.

La Commissione giustizia, nel redigere il parere in sede di sottocommissione, ha tenuto ovviamente presente situazioni di pericolo, più o meno concrete, di inquinamento da parte della criminalità organizzata in materia di concessioni, in appalto e subappalto, nei lavori pubblici.

L'intervento della Commissione giustizia, come i colleghi possono anche verificare dalla lettura del parere stesso, si è concentrato su talune indicazioni relative alla presa d'atto che parte delle modifiche che si vor-

rebbero introdurre nella legislazione vigente in materia potrebbero dare luogo a conseguenze non del tutto congrue con la finalità di fondo, cioè di tenere il più possibile la realtà degli appalti – una formula tanto ampia quanto generica – isolata o, quanto meno, a tenuta stagna rispetto alle pressioni continue, costanti e lontane nel tempo di una criminalità organizzata che certamente sulla materia pone grande attenzione.

Certo condivido le importanti indicazioni fornite pochi minuti fa dal collega Vizzini in tema di appalti e subappalti nell'ambito della realtà legislativa e operativa siciliana, anche se non credo che possa farsene carico nella fase immediata il provvedimento in questione. Sono comunque considerazioni che, unite a quelle relative alla situazione normativa vigente e *in fieri*, dovranno indurre – e in questo sottoscrivo l'indicazione del senatore Vizzini – la Commissione ad esternare le proprie convinzioni in ordine alla necessità di indurre la regione siciliana ad invertire rapidamente una tendenza legislativa che per troppo tempo si è protratta in ordine al recepimento di leggi nazionali volte invece, tendenzialmente, ad adeguare il più possibile la legislazione alla necessità di contrastare la criminalità organizzata.

In estrema sintesi i punti sui quali il parere richiama l'attenzione, ad avviso della Commissione, dovrebbero subire in sede emendativa alcuni aggiustamenti, soprattutto in chiave soppressiva, del testo all'esame della Commissione. All'articolo 7, comma 1, si prevede ad esempio la modifica del testo vigente dell'articolo 2 della legge n. 109 del 1994. Attualmente si prevede l'obbligo per il concessionario di appaltare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori oggetto della concessione mentre il nuovo disegno di legge prevede invece che le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre al concessionario di lavori pubblici, con espressa previsione del contratto di concessione, di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto della concessione, pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale, oppure invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi.

La Commissione giustizia – detto preliminarmente – in sede di parere ha ritenuto da un lato di condividere l'esigenza di modificare in questo senso il testo vigente della legge n.109 del 1994, dall'altro di sottolineare alcune necessità, come nel caso di un emendamento soppressivo relativo ad una limitata parte della norma in questione. Vi è l'assoluta necessità di assicurare un regime normativo il più impermeabile possibile a determinate problematiche di inquinamento.

In particolare, non sfuggirà – come si evince ampiamente dal parere – che il disegno di legge n. 1246 tende a modificare il regime vigente che prevede un doppio dovere, da un lato per l'amministrazione aggiudicatrice di prevedere l'obbligo nel bando, dall'altro per il concessionario l'obbligo di appaltare a terzi una percentuale di lavori non inferiore al 40 per cento. Si tratta di un regime eccessivamente ed eccezionalmente rigido che non

favorisce certe forme di isolamento del sistema dei lavori pubblici dalle pressioni ambientali da parte della criminalità organizzata. Quale che sia la forma di concessione di appalti di lavori pubblici a terzi, si rischia di lasciare ad un determinato sottobosco criminale la sensazione di poter contare su una percentuale di quei lavori e nessun tipo di facoltà di apprezzamento all'amministrazione concedente.

Il disegno di legge in questione, ad avviso della Commissione, opera giustamente una sorta di rivoluzione dando alle amministrazioni concedenti la facoltà di imporre al concessionario di affidare a terzi appalti in una percentuale minima ridotta al 30 per cento. Credo che sia di tutta evidenza l'utilità e la coerenza della norma nel consentire all'amministrazione concedente di apprezzare in maniera discrezionale le reali situazioni ambientali di infiltrazione criminale, la tipologia del lavoro in questione o altre situazioni analoghe. L'amministrazione concedente in pratica ha la possibilità di valutare se sia o meno il caso, in relazione ad una serie di fattori, di affidare in appalto a terzi una percentuale minima del 30 per cento dei lavori, inferiore a quella prevista come base di riferimento dalla vigente normativa.

Inoltre, la Commissione giustizia ha ritenuto di condividere la parte relativa alla possibilità...

ZANCAN (*Verdi-U*). La Commissione si è espressa a maggioranza?

BOBBIO Luigi (*AN*). Certamente. La Commissione si è espressa a maggioranza, come si può evincere dal testo del parere. Mi sembrava un dato scontato, ma è giusto ricordarlo.

Come dicevo la Commissione, sempre a maggioranza, ha ritenuto di condividere anche la possibilità per l'amministrazione concedente di invitare, in alternativa all'imposizione discrezionale di un appalto a terzi di una percentuale minima del 30 per cento dei lavori, i candidati a dichiarare prima dell'aggiudicazione quale sia diversamente la percentuale che essi intendono affidare a terzi, proprio al fine di consentire alla stessa amministrazione concedente di farne un parametro ulteriore di valutazione nell'aggiudicazione della gara. Tale facoltà si colloca sempre nella prospettiva di consentire un apprezzamento penetrante in ordine alla decisione di procedere o no all'affidamento in appalto di una parte dei lavori.

Nel suo parere la Commissione ha ritenuto invece di sottolineare e raccomandare la necessità di prevedere un emendamento soppressivo relativamente al seguente inciso: «pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale». È sembrato infatti evidente che una simile previsione, seppur lasciata come inciso nel testo, avrebbe potuto condurre ad una indebita possibilità di stravolgimento del sistema, consentendo al concessionario che si fosse aggiudicato la gara di stravolgere qualsiasi valutazione precedente con un suo semplice apprezzamento aumentando *ad libitum* la percentuale dei lavori precedentemente imposta o dichiarata e accettata dall'amministrazione concedente. Alla Commissione è sembrato

che una simile previsione permettesse di fare entrare dalla finestra ciò che si era fatto uscire dalla porta.

In relazione all'articolo 4, comma 17, lettera *b*), si propone una riduzione della somma da 500.000 a 200.000 euro, ritenuta più congrua rispetto alle esigenze che sono state tenute presenti. La Commissione consiglia di procedere ad un ulteriore emendamento soppressivo relativamente alle parole: »Per i lavori pubblici per importo compreso tra 200.000 e 500.000 euro, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici esclusivamente note informative sintetiche con cadenza annuale». Sembra che una simile previsione non sia del tutto in linea con l'orientamento generale che prima ho cercato di tratteggiare, nella misura in cui si finirebbe con il lasciare fuori dall'ambito dell'Osservatorio dei lavori pubblici una miriade di appalti di medio-grande livello che invece costituiscono quel tessuto di conoscenza necessario e indispensabile per l'Osservatorio stesso, affinché la sua funzione possa realmente esplicarsi nell'ambito di un sistema che si vuole calibrato e strutturato in una funzione più preventiva che non repressiva delle forme di inquinamento dell'attività di appalto e subappalto in tema di lavori pubblici.

Altro aspetto sul quale si è soffermata la Commissione in sede di parere riguarda la previsione di cui al numero 3) della lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 7. Anche in questo caso la Commissione ha ritenuto di sottolineare come il testo dovrebbe essere oggetto di emendamento soppressivo in relazione all'effetto che si avrebbe sul sistema delle società di qualificazione, le quali, nella struttura normativa vigente, rivestono un ruolo importante nel quadro di una architettura generale di controllo e monitoraggio continuo del sistema, sia attraverso la aggiudicazione degli appalti sia attraverso il riconoscimento delle qualità che si ritengono proprie per le imprese concorrenti per poter essere tali e, eventualmente, aggiudicatrici. Il sistema, così come viene proposto, con lo spostamento della durata di efficacia della qualificazione giuridica a cinque anni e con la verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale e dei requisiti di capacità da indicare nel regolamento, sembra portare ad un doppio ordine di problemi: da un lato un indebolimento sostanziale ed operativo delle società di qualificazione, con lo sfasamento (non dimentichiamoci che la legge è sostanzialmente del 2000, quindi vede il compimento di questo triennio alla fine dell'anno in corso) della struttura del piano di lavoro, con conseguenze sul piano dell'efficacia del lavoro delle società; dall'altro una grande confusione normativa sul concetto stesso di qualificazione, perché nel momento in cui si porta la durata dell'efficacia della qualificazione da tre a cinque anni e, noi stessi, come legislatori, tentiamo di introdurre una verifica triennale (che non a caso è la certificazione alla fine di quel termine che nel testo vigente è quello di durata della qualificazione operata dalla società) giungiamo ad un problema legato al *quid iuris*, a che cosa succederebbe nel caso in cui, a fronte di una durata della qualificazione ormai prevista in cinque anni, la verifica triennale fosse negativa. Un vuoto che appare rimediabile, an-

che in considerazione di quanto precedentemente detto, con un emendamento soppressivo e quindi con un sostanziale e giuridico ritorno alla durata triennale dell'efficacia della qualificazione.

Un'ultima notazione, sempre rinviando al parere adottato a maggioranza dalla Commissione giustizia, vorrei farla in relazione al testo del comma 4 dell'articolo 7, punto sul quale la Commissione suggerisce di voler adottare un emendamento soppressivo. Fondamentalmente le considerazioni si riportano all'esigenza generale, cui ho fatto riferimento all'inizio della relazione, di cautelare la struttura e il mondo degli appalti e dei subappalti da inquinamenti di tipo delinquenziale. Questa esigenza appare coerentemente ed esaurientemente soddisfatta dal testo della legge n. 55 del 1990, ma nella modifica che viene proposta appare una sorta di confusione normativa. Non va infatti dimenticato che la sostituzione normativa del primo periodo del comma 12, così come viene prospettata dal testo della legge Lunardi, comunque andrebbe letta e coordinata con il testo residuale della legge n. 55 sopra citata. Proprio nel momento di tale coordinamento secondo la Commissione emergerebbe un momento di vuoto definitorio e classificatorio, perché la disposizione coordinata del testo della norma finirebbe con il dare conto dell'esistenza di un'area di lavori non riconducibile ad alcuna parte della normativa, né sotto la specie dell'appalto né sotto quella del subappalto, con conseguenze gravissime dal punto di vista del regime normativo da applicare.

Inoltre, il testo così come è proposto, nel momento in cui introduce l'ipotesi della distinzione o del riferimento del valore dell'appalto non più al valore globale complessivo dei lavori ma al valore del cantiere, finisce con l'aprire la possibilità estremamente pericolosa, ma estremamente attraente per chi abbia questa intenzione, di ingresso nel settore dello specifico appalto da parte di soggetti che, viceversa, ne sono tenuti fuori da una considerazione globale del valore dei lavori. In questo modo, invece, si può consentire a chi ne abbia l'intenzione - e, purtroppo, non mancano - di parcellizzare, sulla base del valore dei cantieri, quello che invece chiaramente si vuole sia il valore dei lavori. La Commissione suggerisce l'emendamento soppressivo, proprio per evitare di introdurre una possibilità di *escamotage* alla normativa vigente.

Ci sono altre notazioni che riguardano la soppressione di una norma relativa alla previsione pleonastica nel testo della legge e la prospettazione di possibile, anzi altamente probabile, illegittimità costituzionale, che si raccomanda di tenere in conto nella stesura definitiva del testo in ragione degli emendamenti da apportare al testo stesso.

ZANCAN (*Verdi-U*). La prima questione che vorrei sottoporvi potrebbe essere ricondotta all'ordine dei lavori, piuttosto che al merito del problema in esame. Mi sembra anomalo il tempo in cui discutiamo di questa importante legge perché sin da subito nella proposta di legge - che è stata già approvata da un ramo del Parlamento - era chiaro che si sarebbe inciso, modificandola, sulla legge n. 55 del 19 marzo 1990. Questo significa che l'incisione sulle disposizioni per la prevenzione della delinquenza

di tipo mafioso era già chiara all'origine. Stiamo oggi discutendo in una Commissione bicamerale di questo testo, avendolo un ramo del Parlamento già approvato e incidendo, quindi, sull'altro ramo del Parlamento che deve ancora decidere: lo sottolineo perché questa inopportunità non si deve più ripetere. Sarebbe stato molto più opportuno e saggio che la Commissione antimafia fosse stata investita prima di una decisione di un ramo del Parlamento, e su questo siamo tutti d'accordo. Mi auguro, signor Presidente, che su tale argomento vorrà rendere edotto chi di dovere.

La precisazione «a maggioranza» non significa che non si riconosca la bontà di molte osservazioni del parere esposto dal senatore Bobbio, ma vuole soltanto sottolineare che a quella bontà di osservazioni vi è una critica di fondo di eccessiva prudenza o timidezza. Non è che non si riconosca che con quel parere qualcosa si ottenga, ma che si dovrebbe fare di più. Desidero limitare le mie osservazioni agli elementi principali. La normativa in questione incide pesantemente sulle misure antimafia e quindi deve essere contrastata su alcuni punti. Mi limiterò ad esporre quelli principali e meno atecnici per poi eventualmente ritornare, in sede di Comitato, sui punti più tecnici. Mi sembra assolutamente inaccettabile estendere la percentuale della possibilità di subappalto. Nel comma 3, se non ho annotato male, si passa dalla previsione del 30 a quella del 50 per cento. In ogni caso, poiché il subappalto rappresenta – consentitemi l'espressione – il ventre molle del sistema di prevenzione, ci si chiede in via di principio perché l'articolo 7 espressamente preveda l'ampliamento dell'area del subappalto. Quali sono le ragioni tecnico-operative di questa operazione di ampliamento del campo del subappalto? Non è spiegato. Credo che sia opportuno ritornare al limite del 30 per cento senza l'elevazione al 50 per cento.

Prima di passare al successivo comma 4, vorrei sottolineare l'assoluta imprecisione della legge di cui stiamo discutendo. Ho passato, infatti, l'intera serata di ieri a raccapazzarmi tra i commi e gli articoli. Si raccomanda una maggiore precisione legislativa perché in questo testo non si capisce niente. Quando si passa al comma 4, salta la dizione di subappalto. In tal modo, si dà ingresso anche al subappalto di mera prestazione dei servizi non accompagnato da prestazione di manodopera. Sempre nel tentativo di concretizzare, immagino che si potrebbe creare un subappalto per la fornitura di una centralina telefonica piuttosto che elettrica, tipicamente svincolato da una prestazione d'opera, che quindi perde quei caratteri di subappalto che invece sono presenti nella nozione tradizionale.

C'è poi la problematica sottesa all'incidenza del costo della manodopera del personale relativamente al cantiere cui si riferisce l'appalto. Limitando il costo al cantiere cui si riferisce l'appalto, c'è la possibilità di creare cantieri vuoti, con gli inconvenienti connessi. Si dovrebbe, in conclusione, prevedere più coraggiosamente la soppressione della norma in questione ovvero una norma che sopprima questo tipo di apertura al subappalto.

C'è poi la previsione in materia di qualificazione. Abbiamo visto che c'è un passaggio dequalificante, per usare un termine contrario alla quali-

ficazione che, anziché fissare il limite dei 150.000 ecu, sostituito dai 150.000 euro, con una strana pudibonderia, dà alle regioni un potere che lo Stato non ha. Non si capisce perché si lascia la discrezionalità alle regioni nel caso in cui il livello dei lavori per i quali non è richiesta la qualificazione è di 258.228 euro. Siamo in presenza di un'assoluta dequalificazione e quindi di un inaccettabile innalzamento del limite sotto il quale non è necessario l'attestato SOA e questo mi sembra molto grave. Se poi consideriamo gli effetti rispetto al subappalto, questa dequalificazione ha un duplice effetto negativo, perché sono esentate dalla procedura SOA anche tutte le previsioni in materia di subappalto.

Infine, si indebolisce in modo assolutamente inaccettabile l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, perché si finisce per darle connotazioni molto più frammentarie, ridotte e limitate, con una maledetta norma, dove non si capisce niente. Alla lettera *b*) dell'articolo 7 del testo in esame, si modifica l'articolo 4, comma 17, della legge sui lavori pubblici, introducendo le seguenti correzioni: si considerano lavori di importo superiore a 500.000 euro (e non più 150.000 Ecu); il termine di 15 giorni viene portato a 30 giorni e successivamente ulteriormente aumentato; si afferma che per i lavori di importo inferiore a 500.000 euro le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a trasmettere all'Osservatorio esclusivamente note informative sintetiche; infine, si introduce l'ulteriore paracadute che in caso di errore o errata interpretazione dei dati richiesti non è più prevista alcuna sanzione.

In questo modo, l'Autorità di vigilanza è molto poco vigilante, non per colpa sua, ma perché le informazioni sono molto più ridotte e soprattutto, in caso di errate informazioni, non è prevista sanzione. È chiaro che se ad una persona domandate se l'ha fatto apposta oppure no, dirà che non lo ha fatto apposta. In questo caso, perciò, si tratterebbe di errore, che tra l'altro in materia di cifre è sempre possibile. Quindi, prevedere che non è sanzionabile ciò che è dovuto ad errore o ad errata interpretazione dei dati richiesti è come dare licenza di fornire dati falsi.

Per tali motivi, la mia valutazione è assolutamente negativa, perché apportando queste modifiche si incide sugli assi portanti della vigilanza Antimafia, introdotti con la legge del '90.

**PRESIDENTE.** Senatore Zancan, ho notato dal suo intervento che lei condivide tutti i punti che sono stati elencati nel parere della Commissione giustizia (e quindi non si comprende perché non abbia votato a favore anche lei) e ne aggiunge altri, che peraltro sono assolutamente condivisibili e all'ordine del giorno della discussione.

**LUMIA (DS-U).** Signor Presidente, ritengo che a questo argomento potremmo dedicare un'altra seduta, perché penso che con l'intervento del senatore Bobbio si siano create le condizioni per giungere ad una conclusione della Commissione parlamentare antimafia molto qualificata e - mi auguro - unitaria.

Dobbiamo comunque acquisire molti documenti, quindi, senza polemizzare tra di noi sul calendario dei lavori (mi limito a segnalare un'esigenza, poi in fase attuativa valuteremo insieme le modalità), potremmo convocare a Roma i procuratori delle principali città (Palermo, Reggio Calabria, Napoli e Bari) per conoscere la loro esperienza sul campo e i tentativi di infiltrazione mafiosa negli appalti che si verificano giorno per giorno. Sappiamo che ci sono differenze per la regione Sicilia, che ha una sua competenza specifica in questo campo, dove peraltro registriamo quello scenario drammatico che ogni cattura di latitante ci rassegna.

Prima di entrare nel merito, vorrei soffermarmi su alcuni aspetti importanti. Innanzitutto, ricordo l'allarme preoccupante che il procuratore Vigna ha lanciato prima in questa sede e poi nelle Commissioni di merito di Camera e Senato.

Inoltre, segnalo in modo negativo la dichiarazione del presidente della regione Sicilia, che mi ha estremamente preoccupato, per cui la prego di valutare tale questione attentamente, al di là dell'appartenenza politica. Egli ha dichiarato che dimostrerà la sua attenzione al tema dell'infiltrazione mafiosa nel campo degli appalti recependo immediatamente le proposte di modifica della normativa nazionale che stiamo esaminando.

Ritengo che ciò sia estremamente preoccupante, perché se la legge venisse approvata nell'attuale testo, ci troveremmo di fronte ad un abbassamento della soglia della legalità nel campo degli appalti e consegneremmo, senza almeno provare a lottare, il sistema degli appalti alle organizzazioni mafiose, che già oggi penetrano con grande abilità negli appalti, provocando devastazioni. In questo modo, faciliteremmo i loro tentativi.

Ringrazio il senatore Bobbio per avere esaminato con attenzione questo tema. Come ho già detto, con l'attuale testo si dà la possibilità di ridurre la soglia della legalità e della lotta alla mafia, aumentando e spezzettando i subappalti, indebolendo il ruolo dell'Osservatorio, liberando le imprese dal vincolo virtuoso della qualificazione, che si trasformava in risorsa, e consentendo nei cantieri il controllo totale delle organizzazioni mafiose anche sulla manodopera. Ho descritto in modo molto semplice il circuito che si verrebbe a creare qualora venisse approvata la legge nel testo predisposto dal ministro Lunardi e approvato dalla maggioranza alla Camera, seppure con alcune modifiche che in qualche caso introducono degli aggravii.

Noi invece desideriamo sottolineare un altro problema, su cui invito il senatore Bobbio a riflettere. Dobbiamo affrontare a monte la questione del numero delle stazioni appaltanti, che tutte le volte si presenta nei lavori della Commissione e che abbiamo già rilevato nelle relazioni presentate nella scorsa legislatura, nei passaggi in cui non vi sono state «differenze e contestazioni». Abbiamo affrontato nuovamente questo argomento negli interventi che esponenti della maggioranza e dell'opposizione hanno fatto nel corso della discussione generale sulle linee programmatiche dei lavori della Commissione.

Abbiamo concordato tutti che 24.000 stazioni appaltanti non consentono alle imprese e alle istituzioni di esercitare quel controllo di legalità che per noi è decisivo. Non esistono al mondo numeri di questo tipo sia in rapporto alla popolazione, sia in rapporto ai controlli di legalità. Se dovessimo moltiplicare il numero delle stazioni appaltanti per gli interventi di monitoraggio necessari, otterremmo un risultato che farebbe «sballare» anche la calcolatrice.

Pertanto, dobbiamo affrontare il tema complesso della riduzione del numero delle stazioni appaltanti. È chiaro che questo non è facile, anche perché tale argomento non deve prestarsi alla facile demagogia o al gioco del conflitto fra centro-destra e centro-sinistra. È una questione molto delicata che però deve essere assolutamente affrontata. Visto che lo abbiamo riconosciuto in modo concorde in tanti documenti, ritengo sia necessario che il Parlamento sappia che la riduzione del numero delle stazioni appaltanti è proprio la via maestra non per abolire (sarebbe sciocco pensarlo) l'infiltrazione mafiosa, ma per dotare le imprese sane e le istituzioni di uno strumento di controllo della legalità. Ad esempio, se ne potrebbe prevedere una per provincia e una per regione per i grandi appalti. In tal modo, potremmo avere bravi amministratori ed esercitare quel lavoro che volevo fare con la DIA, cioè un controllo, un monitoraggio serio per ogni stazione appaltante.

Ecco perché suggerisco questo tipo di meccanismo da presentare, con il quale si affronta in termini positivi la modifica della legge Merloni-ter e non in termini regressivi come avverrebbe con la proposta che abbiamo sotto mano. Dobbiamo invece apportare un miglioramento positivo e su questo – ripeto – c'è uno spazio molto importante.

L'altro tema che dobbiamo affrontare sta a valle – il tema della stazione appaltante sta invece a monte – e mi riferisco alla gestione dei cantieri, che è estremamente preoccupante. Di fatto, i cantieri espropriano le imprese sane della gestione concreta dell'appalto, e non solo attraverso i subappalti che – come tutti sappiamo – sono mascherati dai meccanismi con i quali si organizzano i cosiddetti noli, obbligando quindi le imprese a fare riferimento a particolari ditte e a particolari aziende. Voi pensate che il mercato è libero e che gli imprenditori hanno una certa responsabilità nel decidere il prezzo ed il luogo dove comprare. Al contrario, oggi il prezzo del ferro e del cemento è il più delle volte stabilito non dal mercato, i fornitori non sono selezionati dal mercato ma sono imposti dalle mafie. Si può vincere l'appalto regolarmente e sempre in modo regolare si possono organizzare i subappalti, ma quando si avviano i lavori del cantiere si è costretti a comprare il ferro da un particolare fornitore, monopolista in quel territorio e controllato dalla mafia, e al prezzo stabilito dalla stessa mafia. Questo fatto riguarda anche altre forniture ed avviene per particolari lavori come, ad esempio, il movimento terra.

Dobbiamo, quindi, intervenire a valle per organizzare una buona legislazione – in questo caso non ci siamo in alcun modo, anzi stiamo organizzando una cattiva legislazione – che mi auguro possa venire anche grazie alle indicazioni della Commissione. Dobbiamo evitare alla fine di

svuotare tutto e di essere beffati quando poi concretamente si gestisce il cantiere. È necessario, quindi, prevedere una responsabilizzazione delle prefetture e dei Comitati per l'ordine e la sicurezza attraverso particolari comitati tecnici che si dovrebbero organizzare presso le prefetture, al fine di attuare un monitoraggio continuo dei cantieri. Bisogna verificare quali persone entrano, quali escono e chi è presente; se si rispettano tutte le normative come quella sul lavoro, sugli infortuni, sui contributi, e controllare tutte le forniture man mano che si organizzano. Naturalmente si tratta di un controllo da realizzare con intelligenza, a campione e con particolari tecniche.

Tuttavia, prevedere il controllo anche nella legislazione, dare un indirizzo ed un'indicazione al Ministero dell'interno di organizzare presso le prefetture, insieme al Ministero dei lavori pubblici, comitati che abbiano tale compito non ci fa risolvere il problema della penetrazione della mafia a valle nei cantieri; ci offre, però, qualche ulteriore strumento per poter combattere e non regalare la sovranità assoluta che in molti casi la mafia ha nei cantieri.

Nel mezzo vi sono le osservazioni tecniche che sono state fatte e che condivido, con l'avvertenza esplicitata prima dal senatore Zancan. Faccio un esempio. Condivido il meccanismo di evitare di liberalizzare la possibilità di ricorrere a terzi per quanto riguarda le concessioni, ma bisogna però non lasciare la facoltà di poter di nuovo - uso la felice espressione del senatore Bobbio - far entrare dalla finestra quel che si è tentato di tenere fuori dalla porta. Mi sembra che questa previsione possa dare una buona risposta ed un ulteriore strumento per evitare tutto ciò. Infatti, è anche vero che obbligare, come previsto dalla legge Merloni-ter, ad una certa cifra si rischia alla fine di abbassare la soglia della legalità. Ciò rispondeva all'esigenza di dare più trasparenza e chiarezza, ma quel tipo di rigidità rischiava di creare un meccanismo sbagliato. La soluzione che si prevede con la legge Lunardi peggiora e non migliora il problema individuato con la Merloni-ter. Quindi, senatore Bobbio, le sue proposte, sulle quali successivamente svolgerò qualche osservazione più tecnica e stringente, ci mettono nelle condizioni di trasformare in meglio la legge Merloni-ter e non in peggio.

Esiste poi il problema della quantificazione dei 150.000 ecu con i 500.000 euro e la proposta del senatore Bobbio di prevedere 200.000 euro. Ritengo che dobbiamo lasciare le cose come stanno, come previsto nella Merloni-ter, perché ripeto che ci troviamo di fronte a meccanismi che rischiano di creare vanificazioni.

Quell'idea che la maggioranza ha avuto alla Camera dei deputati di elevare la possibilità di subappalti e poi di spezzettare, paradossalmente crea un «effetto mitraglia» di imprese mafiose sul territorio. In questo modo, infatti, esse possono addirittura governare in modo migliore i conflitti che hanno al loro interno attraverso uno strumento di interferenza che le mette nelle condizioni di regolare e di mettere tutti d'accordo. Per questo motivo - a mio avviso - dobbiamo stare molto attenti.

Non mi dilungo sul tema dell'osservatorio. Non sono d'accordo sul tema della qualificazione, che è stato uno strumento di crescita e soprattutto nel Mezzogiorno, dove libera l'azienda da quel giogo spesso mafioso attraverso il quale si inventano aziende solo per poter – da un lato – partecipare con le buste d'appoggio alla gara e – dall'altro – per potersi inserire rompendo il meccanismo della libera impresa e dell'esercizio libero d'impresa, che gioca sui fattori della capacità e della responsabilità, per cui chi è bravo va avanti e chi non lo è messo da parte. Tutto viene invece distorto. Per questo motivo il sistema della qualificazione, con l'avvertenza prima data e con il gioco dei 5 e dei 3 anni, è deleteria e va quindi ricondotto all'origine.

Allo stesso modo, senatore Zancan, in merito al subappalto dal 30 al 50 per cento e su altri punti, come quello della frammentazione, ripeto l'avvertenza che ho fatto prima. Proveremo successivamente a svolgere osservazioni più tecniche in modo tale da verificare insieme se esistono le condizioni per arrivare ad un unitario pronunciamento.

SODANO Tommaso (*Misto-RC*). Condivido gran parte delle osservazioni svolte dal senatore Zancan e dall'onorevole Lumia e, in realtà, anche alcune preoccupazioni come quelle portate alla nostra attenzione dal senatore Bobbio. Non siamo presenti in Commissione giustizia, ma credo che il lavoro svolto in quella Commissione risponda ad alcune preoccupazioni espresse confronti della modifica in questione dal senatore Vigna, dai diversi esponenti del mondo delle autonomie locali, oltre che dalle associazioni ambientalisti e dai diversi parlamentari.

Credo sia opportuna una valutazione di merito per cercare di arrivare ad un parere della Commissione antimafia che possa essere utile per la discussione che si svolgerà al Senato.

Vorrei inoltre aggiungere alcune valutazioni nei confronti del problema dei cantieri e lo faccio in relazione ad un altro provvedimento in discussione al Senato. Mi riferisco alla famosa delega sul mercato del lavoro che, tra le altre modificazioni, ne prevede una sul sistema degli appalti. Si tratta in particolare della modifica degli indici delle tabelle sul sistema della sicurezza nelle gare d'appalto. Cioè, quei parametri nascevano da un'esigenza molto diffusa. Chi ha avuto esperienza di governo locale sa benissimo che spesso, anche con tutta l'attenzione delle giunte comunali, provinciali o regionali nei confronti delle gare, i ribassi sono in pratica offerte anomale, perché nei fatti si giunge anche all'approvazione di gare con ribassi del 40-45 per cento, soprattutto per quanto riguarda le opere stradali, dove si verificano i fenomeni prima evidenziati. Per tale ragione è stata prevista una normativa che indicava il costo del lavoro e della sicurezza come parametri indispensabili ai fini della valutazione corretta dell'aggiudicazione di una gara. Questi parametri si possono modificare, perché è previsto anche nella delega, si tratta cioè di una delega molto generica che quindi non stabilisce le tabelle e gli indici da utilizzare; occorre però considerare che ancora oggi tale norma non è applicata completamente, trattandosi di una legge del novembre del 2000. Ciò po-

sto, il combinato tra la proposta Lunardi e la modifica della delega inerente il sistema delle gare, per quanto riguarda la sicurezza nei luoghi di lavoro, porterebbe probabilmente ad una situazione di incontrollabilità – passatemi il termine – rispetto al discorso a valle che veniva fatto sui cantieri.

Le preoccupazioni qui sollevate rispetto alla frammentazione dei subappalti incidono profondamente proprio su questi aspetti. Non avremo la possibilità di esercitare il controllo sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema degli appalti; vi sarà inoltre un'assoluta precarietà di questi rapporti, che già sono di difficile controllo e di scarsa affidabilità, soprattutto in relazione agli incidenti che accadono sui luoghi di lavoro.

In realtà, nei termini proposti, se dovesse passare la norma senza alcune modifiche proposte dal senatore Bobbio, ed altre che potremo insieme studiare, vi è la possibilità di favorire minuscoli subappalti; si verificherà probabilmente una situazione di scarso controllo, che limiterà le possibilità di intervento, così come si era cercato di fare, anche se in modo imperfetto, con la legge n. 109 del 1994.

Il problema non è quello di difendere una legge che indubbiamente aveva dei limiti oggettivi; con questa proposta noi però peggioriamo tale normativa invece che qualificarla e migliorarla.

Credo poi che le audizioni che sono state svolte siano utili (ho avuto modo di leggere i resoconti di alcune), credo però sia necessario ascoltare i rappresentanti dell'ANCI e delle autonomie, soprattutto quelle del Mezzogiorno, che, tra le stazioni appaltanti nell'ambito degli enti locali, sono quelle più significative.

Anche se questo è un fenomeno che non va circoscritto al Mezzogiorno ma è nazionale, in quell'area c'è una particolare frammentazione e precarizzazione, in considerazione della qualità e della tipologia delle aziende che in essa operano. Lì si registrano i fenomeni più forti legati al costo di alcune movimentazioni, soprattutto per quanto riguarda la terra e il nolo delle macchine, che sicuramente, rispetto al resto del Paese, costituiscono una specificità più meridionale.

Voglio dire che la norma si presta in questo caso ad una degenerazione e ad una frammentazione degli appalti che può favorire un'infiltrazione diffusa della criminalità organizzata.

Anche se non so quali siano le indicazioni sul nostro cammino futuro, credo Presidente sia necessario compiere delle osservazioni di natura più tecnica rispetto ai provvedimenti, cercando di raggiungere un parere unitario della Commissione. Infatti, pur con la timidezza di cui parlava il senatore Zancan, ho registrato come lo stesso senatore Bobbio abbia colto gli stessi tre punti che preoccupano anche noi, in ordine ai quali occorre assolutamente adottare un correttivo per evitare una difficile applicazione di questa normativa.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Sodano. Vorrei precisarle che disporremo l'acquisizione dei verbali delle audizioni svolte davanti alla Commissione competente del Senato.

CEREMIGNA (*DS-U*). Signor Presidente, vorrei prima fare un'osservazione di carattere generale sul contenuto concreto della legge di cui stiamo discutendo. Siamo infatti ancora abbastanza freschi del confronto, anche piuttosto aspro, che si è avuto alla Camera dei deputati su questa vicenda.

Siamo in presenza di una legge che propone una accelerazione dei lavori pubblici in vari settori e articolazioni. Dal mio punto di vista, quella di rendere più facile la politica dei grandi investimenti per le infrastrutture è intenzione assolutamente condivisibile, anche perché in tal modo si generano posti di lavoro, sviluppo e così via.

È quindi un'intenzione giusta, che però pone un problema, che all'interno di questa Commissione è percepito come di prima grandezza; si tratta cioè di vedere come non rendere incompatibile la giusta preoccupazione di snellire le procedure con l'altrettanto sacrosanta volontà di garantire i controlli. Questo è il punto di passaggio: riuscire a non inficiare la necessità di snellimento delle procedure avendo al tempo stesso la capacità di garantire, al limite, maggiori e non minori controlli.

Questo aspetto dovrebbe vederci orientati nel modo più unitario possibile; si tratta di fare un discorso che è al di sopra dello stesso testo della legge per vedere se siamo in grado di non rendere incompatibili questi due aspetti.

Da questo punto di vista penso che il parere e le questioni che tecnicamente ci ha sottoposto il senatore Bobbio possano costituire un indirizzo largamente positivo e propositivo per inoltrarci lungo tale itinerario. Il senatore Bobbio parte proprio dalla giusta valutazione dell'abbattimento al 30 per cento della soglia; inoltre, per renderla non aggirabile egli giustamente propone di eliminare la possibilità di aumentarla. È un orientamento giusto che però deve essere coerente con l'osservazione che faceva prima il senatore Zancan, quando sosteneva che l'area del subappalto può passare dal 30 al 50 per cento.

Penso che anche nella sfera dei controlli questo punto già rappresenti una limitazione delle possibilità di infiltrazione. Credo anche che in tale ambito rientri anche il problema delle funzioni dell'Osservatorio dei lavori pubblici. Secondo me, poiché questo non inficia lo snellimento delle procedure ed ha una funzione di controllo, non ci conviene aumentare le soglie ma rimanere all'interno di quelle già previste.

Penso pertanto che si potrebbe positivamente lavorare su questo tracciato, magari esplicitando questo concetto. In termini di principio, nessuno dell'attuale opposizione pensa di opporsi allo snellimento delle procedure; questa è una questione che interessa anche noi, bisogna però avere la possibilità e la capacità di non abbassare la soglia dei controlli e delle verifiche.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi, onde esplicitare il percorso di questo dibattito, a mio giudizio, è quanto mai opportuno partire dalla premessa. Si sta oggi esaminando una proposta legislativa che prevede un intervento parziale in materia di appalti. L'intervento di carattere

più generale – che coinvolge quindi l'istituzione delle stazioni appaltanti in sede regionale e provinciale ed ulteriori sistemi di controllo e di verifica – va esaminato con maggiore approfondimento attraverso quella riflessione di più ampio respiro che, al momento, non è possibile svolgere. Il motivo della discussione odierna, infatti, nasce dall'utilità di giungere alla definizione di un documento, ancor più se unitario, che, muovendo dal parere della 2ª Commissione del Senato e recependo le ulteriori valutazioni espresse, possa essere rimesso ai Presidenti di Camera e Senato, onde esplicitare la volontà della Commissione antimafia e le valutazioni espresse al suo interno. Ciò, ferme restando le procedure parlamentari di presentazione degli emendamenti che, già sulla base del semplice parere espresso dalla Commissione giustizia, i senatori – che immagino appartengano sia alla maggioranza che all'opposizione – intenderanno presentare in ossequio del parere stesso.

Ferma restando la visione parziale del fenomeno che non esclude, anzi farà in modo che successivamente, con il necessario approfondimento e riflessione, si potrà affrontare la tematica di carattere generale, ricordo che al fine di pervenire a tale parere i tempi a nostra disposizione sono abbastanza ristretti, tenuto anche delle cadenze previste nella calendarizzazione dei lavori già definita. Ad ogni modo, svolgeremo a breve un Ufficio di Presidenza che affronterà il problema della trasferta a Caserta. In tal senso, va anche considerato il termine del 9 maggio per la presentazione degli emendamenti previsto dalla Commissione competente del Senato per il disegno di legge in titolo. Nonostante la previsione di una seduta di Assemblea e la possibilità di presentare emendamenti in quella sede, auspicherei la definizione di un parere in tempi molto rapidi.

Se la Commissione concorda sul percorso testé indicato, in sede di Ufficio di Presidenza si procederà alla calendarizzazione in tempi ristretti di un ulteriore dibattito in materia. Nel corso di tale dibattito il senatore Bobbio potrebbe proporre una relazione che, sulla base delle audizioni svolte e delle valutazioni formulate dai componenti la Commissione, faccia da canovaccio per la definizione di un documento possibilmente unitario da presentare ai Presidenti del Senato e della Camera in tempi quanto più rapidi possibile.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Dichiaro pertanto conclusa la seduta odierna.

*I lavori terminano alle ore 11,25.*

