

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

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

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 17<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 28 MAGGIO 2002**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

## INDICE

**Seguito della 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. 3, 4, 10 e passim	
BOBBIO LUIGI (AN), senatore . . . . .	3, 15
LUMIA (DS-U), deputato . . . . .	4
VERALDI (Mar.DL-U), senatore . . . . .	9
NOVI (FI), senatore . . . . .	11
CEREMIGNA (MISTO-SDI), senatore . . . . .	12
VIZZINI (FI), senatore . . . . .	13
NAPOLI (AN), deputato . . . . .	14

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

**Seguito della 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 il seguito della 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, sospeso nella seduta del 13 maggio scorso.

Il relatore, senatore Bobbio farà oggi una rapida esposizione di un documento che ha recepito le osservazioni dei componenti della Commissione antimafia e che è una sorta di compendio della discussione che si è svolta nell'ambito limitato all'atto Senato n. 1246, in modo da raccogliere l'eventuale adesione e eventuali osservazioni e proposte modificative dei commissari. Se possibile, questo documento sarà trasmesso ai Presidenti della Camera e del Senato nella giornata odierna perché la Commissione di merito comincerà nel pomeriggio l'esame degli emendamenti riferiti all'atto Senato n. 1246. Sarebbe utile che il Presidente del Senato avesse questo documento che, lo ripeto, non è una relazione ma il compendio della discussione che si è svolta in Commissione.

BOBBIO (AN). La bozza di documento che ho redatto tiene conto di tutti i contributi che sono venuti alla materia durante le sedute che si sono svolte. In particolare, ho cercato di dare risalto, oltre a quella parte che già formava oggetto del parere redatto per la Commissione giustizia del Senato, anche ad alcuni argomenti che, pur essendo già presenti all'attenzione di noi tutti, sono stati particolarmente evidenziati e giustamente sottolineati nel corso della discussione che ha accompagnato la presentazione del parere alla 2ª Commissione del Senato.

In particolare, ho sottolineato con forza gli aspetti relativi al controllo dei cantieri e alla riduzione delle stazioni appaltanti, oltre a recepire alcune indicazioni emerse dalla discussione come, ad esempio, la modifica del testo del disegno di legge nella parte in cui eleva dal 30 al 50 per cento l'importo complessivo dell'appalto da concedere in subappalto. Con riferimento al controllo dei cantieri, ho evidenziato come sia indispensabile varare una normativa che consenta un monitoraggio continuo e visibile. La visibilità, in questi casi, fa anche da prevenzione, scoraggiando all'origine, oltre che consentendo, se necessario, di reprimere, eventuali casi di infiltrazione sul campo che dovessero verificarsi concre-

tamente. Sarebbe opportuno prevedere la creazione di una struttura per mantenere finalmente i cantieri in una situazione di controllo effettivo, al fine di evitare quelle conseguenze dannose che sono emerse anche durante la nostra discussione. In particolare, si vuole evitare che, una volta chiusa o tentato di chiudere la porta in faccia all'infiltrazione camorristica in sede di affidamento del subappalto durante la gara, la criminalità organizzata possa entrare nell'appalto attraverso la concreta gestione dei cantieri. Peraltro, doglianze in questo senso sono venute dalle stesse associazioni dei costruttori ed emergono nella pratica quotidiana di chi vive o ha vissuto realtà lavorative variamente collegate al fenomeno degli appalti e dei subappalti.

Ho cercato di evidenziare la necessità della riduzione delle stazioni appaltanti che per tutti noi rappresenta un passaggio indispensabile per ricondurre o mantenere sotto controllo, almeno dal punto di vista delle linee tendenziali migliori, il fenomeno dell'appalto e del subappalto. In conclusione, suggerisco la possibilità di affidare alle regioni o a organismi regionali questa facoltà di intervento, per non interferire sulla libertà degli enti pubblici di gestire o di affidare i lavori in appalto e in subappalto, dando agli stessi enti pubblici quelle garanzie indispensabili per svolgere serenamente anche compiti di tipo amministrativo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Bobbio e dichiaro aperta la discussione.

LUMIA (*DS-U*). Signor Presidente, è stata una buona scelta della Commissione affrontare il tema degli appalti perché è molto scottante e vede una particolare sovranità regnare sugli appalti, quella delle mafie. Tra l'altro, noto una preoccupante estensione della presenza mafiosa, non territorialmente riconosciuta ad alto rischio come tale: mi riferisco in particolare alle aree del centro-nord. Noto anche prime preoccupanti segnalazioni di intromissione di altre mafie, come quella albanese, per l'intermediazione di manodopera; questo fenomeno si registra, anche se non ancora in modo diffuso, ma i primi segnali stanno arrivando, in alcuni cantieri di aree non tradizionalmente interessate da fenomeni mafiosi. D'altra parte, questo non ci deve stupire, perché queste mafie - in primo luogo quella albanese - con la prostituzione e la droga accumulano risorse tali da potersi allargare ad altri settori della vita economica del nostro Paese.

Per questi motivi, il tema degli appalti è importante e la critica che abbiamo avanzato alla Camera dei deputati non era peregrina. È stato un errore alla Camera non recepire le osservazioni che provenivano sia dall'opposizione sia anche da alcuni settori della maggioranza. La Commissione parlamentare antimafia fa bene a sollevare alcuni punti critici per correggere il meccanismo normativo che si è messo in moto e che già nella proposta del ministro Lunardi era abbastanza deficitario, limitativo e drammaticamente preoccupante. Alla Camera sono stati poi approvati ulteriori emendamenti negativi, dal nostro punto di vista. Abbiamo

oggi la possibilità di intervenire per tempo nel processo legislativo del Senato e poi, di converso, della Camera. In questo modo, esercitiamo il nostro ruolo, arriviamo là dove gli altri non arrivano, abbiamo il coraggio di arrivarci, di scombinare i classici meccanismi politici di maggioranza e di opposizione, abbiamo la forza e l'autorevolezza di poter cambiare precedenti indirizzi.

I nostri presupposti sono quelli di una realtà di fatto. In Sicilia, per citare la mia regione, c'è una presenza quasi esclusiva di collusioni mafiose a tutti i livelli. La gara si organizza con il classico meccanismo delle buste di appoggio, che di recente ci è stato spiegato con ulteriori particolari dal procuratore Grasso, il quale appunto ci ha raccontato in un'audizione del casuale ritrovamento del «kit del manipolatore» delle gare. In un incidente stradale è stata infatti rinvenuta una piccola borsa contenente tutti gli «arnesi» per aprire una busta, manipolarla e richiuderla senza la necessità di predisporre chissà quale meccanismo corruttivo. Ma c'è anche il meccanismo corruttivo, sempre all'interno della prima fase.

Vi è poi un altro meccanismo su cui la mafia interviene, quello dei tempi di apertura delle buste, visto che soprattutto in Sicilia le gare durano mesi e mesi; abbiamo anche casi in cui si è superato addirittura un anno, perché si debbono fare conteggi sulla lista e sui vari prezzi. È un meccanismo arcaico, è appunto una «gara di fondo» dove il traguardo viene tagliato spesso dalle imprese mafiose, con ribassi che addirittura oscillano sull'ordine dello zero virgola zero. Ci troviamo di fronte ad una quantità di guadagni ulteriori - si stima intorno ai vecchi 400-500 miliardi di lire - che in Sicilia si realizzano con percentuali che oscillano dal 40 al 48 per cento. Occorre certamente superare anche la difficoltà di prezzari ormai vecchi, non in sintonia con quelli nazionali. Ma scontando anche un certo adeguamento dei prezzari si arriva ad una cifra che non premia l'intelligenza, la professionalità e la capacità di rischio legittimo del sistema delle imprese ma la potenza accumulatrice di denaro, la quale poi mette in moto meccanismi di corruzione, collusione e manipolazione del sistema degli appalti delle opere pubbliche.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti, basti pensare al sistema idrico: ci dobbiamo rallegrare che dopo 25 anni ripartono gli appalti sulle dighe ancora non complete; si è cioè creata una situazione disastrosa che ha messo a rischio la fruizione di un diritto primo e naturale, quello all'acqua, sia per i cittadini, che per l'agricoltura, il turismo e tutto il sistema produttivo.

Ecco perché questo è il dato di fatto da cui partire, la realtà con cui ci dobbiamo confrontare.

Nella filiera della manipolazione mafiosa non bisogna guardare solo il momento della presentazione delle buste della gara ma anche quello della gestione concreta dell'appalto. Dove non si riesce a controllare le buste, dove non si riesce a intervenire sulla gara, si interviene concretamente sul cantiere e lì magari quelle poche imprese che riescono a scamparla, le poche imprese oneste, arrivano nel tratto finale di questo sentiero di guerra e in quel momento sono espropriate della gara. Alle imprese

viene infatti imposto chi deve fare il subappalto, chi deve fornire i materiali, quale deve essere il prezzo; al di là del tema della sicurezza, scompare letteralmente il dato della libertà, della cultura d'impresa: non c'è cultura, libertà e responsabilità di impresa quando è appunto la mafia che deve stabilire i fornitori e il prezzo. Quindi, in questo campo non c'è di fatto neanche quel minimo di capacità produttiva che ci mette in condizioni di poter parlare di imprese che hanno voglia di rischiare, di valutare, secondo le caratteristiche tipiche dell'imprenditore. In questa filiera del controllo del cantiere sono presenti tutti i livelli, dalle forniture, al prezzo, alla gestione dei lavoratori, che spesso sono selezionati dai mafiosi. Il controllo del cantiere è messo in moto dal mafioso e chi dovrebbe avere la responsabilità, dal direttore del lavoro all'impresa, di verificare cosa avviene o viene esautorato suo malgrado o di fatto diviene esso stesso espressione collusiva di una presenza mafiosa in quella realtà. Questo è il primo dato da cui partire.

Il secondo dato è quello relativo al lavoro svolto dalle procure, che è stato prezioso e ricco; abbiamo avuto negli anni la possibilità di poterlo constatare. Potrei segnalare tante procure. Abbiamo visto cosa c'è stato raccontato nell'audizione che abbiamo svolto in Calabria, di cui non riferisco i particolari raccapriccianti e sconcertanti perché, se non ricordo male, erano anche segretati.

Segnalo anche il lavoro di tutte procure siciliane, in particolare quello svolto in questi anni dalla procura di Palermo. Nella passata legislatura ricordo che abbiamo ascoltato relazioni dettagliate su questo piano e ci è stato spiegato bene tutto il meccanismo. Anche di recente il procuratore Grasso ci ha ripresentato la sua valutazione sugli appalti, che appunto è estremamente preoccupante.

Lo stesso dottor Vigna ha saputo riassumere il lavoro di tante procure in questo campo e ci ha presentato, tra l'altro, un aspetto che per noi è molto importante – penso lo debba essere per tutta la Commissione e ringrazio anche il senatore Bobbio per averlo recepito nella sua relazione – relativo alla riduzione delle stazioni appaltanti.

Questo tema deve essere affrontato nel modo più corretto possibile, non come una soluzione messianica risolutiva, ma come uno strumento in più di cui non solo le imprese ma le istituzioni si dotano – come rilevato dal senatore Bobbio – per provare a combattere la mafia, alzare la soglia della legalità e favorire le imprese oneste e legali, che dobbiamo in tutti i modi incoraggiare, dandogli fiducia e pieno sostegno. Occorre una delega per fare in modo che le regioni possano costruire, adeguandolo in capo alle prefetture, un meccanismo che ci metta in condizione di avere i numeri giusti per giocare la partita contro la mafia. Quando in Italia si hanno più di 24.000 stazioni appaltanti la partita è persa in partenza, non vale la pena nemmeno di giocarla perché non esistono sistemi al mondo per poter monitorare 24.000 stazioni appaltanti, non esistono le condizioni per il personale amministrativo e neanche per le Forze di polizia. Per quanto ci volessimo specializzare, come progressivamente si sta tentando di fare, dando ad esempio un ruolo maggiore alla DIA – un risultato estre-

mamente positivo su cui potremmo trovare sinergie interessanti e sul quale dobbiamo lavorare – con 24.000 stazioni appaltanti facciamo accademia, perdiamo tempo: non vale la pena di provarci. Quando invece in Sicilia si parla di oltre 530 stazioni appaltanti – una stazione per ogni provincia e magari una stazione regionale per i grandi appalti – allora, pur con i limiti e le difficoltà che l'Italia ha ancora in questo campo, potremmo essere in grado di attrezzarci, perché questi sono numeri che mettono il personale amministrativo in condizioni di operare e le Forze dell'ordine nella condizione di aiutarci con un controllo preventivo.

Sottolineo un punto che mi è caro e che andrebbe chiarito meglio: il ruolo dell'Osservatorio nazionale. Di fatto anche nella legge approvata dalla Camera c'è un indebolimento; lo stesso senatore Bobbio lo ha riconosciuto proponendo un rafforzamento. Direi che questo rafforzamento deve essere massimo e lo dico con riferimento all'ultimo decreto del Ministro Lunardi, che ha portato anche a delle discussioni con il Presidente. È vero che una pubblica amministrazione può dotarsi di un suo meccanismo autonomo di controllo, però è chiaro che in questo caso si tratta di un meccanismo che, in un sistema che si va progressivamente privatizzando, assume direttamente il Ministero. In presenza di una struttura che riconosce come priorità la gara d'appalto nel campo delle opere pubbliche può anche essere previsto un forte sistema di autocontrollo da parte del Ministero. Di fronte invece ad una scelta privatistica diretta (cito, ad esempio, la legge obiettivo che attribuisce una responsabilità diretta al Ministero nei confronti delle imprese), l'esistenza di un unico strumento chiave di controllo direttamente gestito dal Ministero fa scattare il principio – giustamente messo in discussione in qualunque democrazia – per cui il controllo non può diventare controllore e viceversa; non vi può essere confusione di ruoli.

Per questi motivi è importante rafforzare l'Osservatorio che è costituito da un'autorità autonoma terza, in grado di avere la dovuta legittimazione, grazie anche agli strumenti che sarà opportuno fornire, per mettere tutti al riparo dalle collusioni tra parti delle istituzioni e sistema degli appalti, che si sono registrate nella storia del nostro Paese, con vicende e meccanismi alterni, ma con le conseguenze abbastanza negative che tutti abbiamo constatato in questi anni.

Per tali ragioni non sostengo una sorta di presa di posizione settaria o poco ponderata rispetto all'annuncio fatto dal Ministro, ma invito a non indebolire l'Osservatorio, contrariamente a quanto previsto nel testo varato dalla Camera, e a dotarsi di un sistema autonomo di controllo in presenza di una forte privatizzazione degli appalti. In tal senso, l'Osservatorio dovrebbe svolgere una funzione diretta e potenziata dal punto di vista del personale e della collaborazione con le forze dell'ordine e con le prefetture; dovrebbe diventare il punto strategico cui le istituzioni affidano un controllo di legalità, ancor più preventivo e incisivo di quello che si potrebbe realizzare attraverso un intervento diretto dell'Esecutivo e del Ministro, come invece prevede il provvedimento in esame. In base ad esso, infatti, il Ministro nomina il commissario, emana le direttive in sintonia

delle quali agiscono le forze dell'ordine. Un meccanismo siffatto mi vede nettamente contrario. In questo caso individuiamo un punto di convergenza importante nel fatto che il problema istituzionale pubblico debba essere centrato nella funzione dell'Osservatorio.

Per quanto riguarda il merito, riassumo i punti principali per verificare la posizione del relatore Bobbio in termini di assenso e di chiarimento.

Premetto che il comma 1 dell'articolo 7 è il punto di riferimento del nostro lavoro. In particolare la lettera *a*), al n. 3 modifica la percentuale di appalti da affidare a terzi, i cosiddetti subappalti. La legge Merloni prevedeva il 30 per cento, la proposta attuale prevede una percentuale non inferiore al 40 per cento. Ritenendo opportuno ritornare alla soglia del 30 per cento, consideriamo qualificante quanto prospettato nella proposta esplicitata dal relatore, alla luce del proficuo dibattito svoltosi nelle precedenti sedute della Commissione dedicate all'esame di tale provvedimento.

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 7 fa riferimento all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. Si era discusso sull'opportunità di segnalare all'Autorità gli appalti d'importo superiore a 150.000 ecu, come emerso nel testo nato dal combinato disposto Governo e maggioranza alla Camera dei deputati. Giustamente nel documento si propone la soglia inferiore di 500.000 euro onde evitare la possibilità per molte imprese di «sguazzare» in un sistema di collusione abbastanza preoccupante. Quanto sopra eviterebbe di vanificare la funzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici.

La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 7 fa riferimento, tra l'altro, al livello dei lavori per i quali non è richiesta la qualificazione delle imprese esecutrici delle opere pubbliche. Questo portato normativo è molto innovativo: prevedere che imprese qualificate s'inseriscano nel sistema dei lavori pubblici taglia fuori molte imprese mafiose create *ad hoc*, costituite sul momento. Si sono verificati casi incredibili: persone che, da un giorno all'altro, si sono trasformate in imprenditori edili senza avere la vocazione tipica dell'imprenditore; imprese cui è stato immediatamente assegnato un appalto per scelta di Cosa nostra. Oggi un articolo di giornale riporta di un'altra brillante operazione della DDA di Palermo e descrive l'operare mafioso che porta all'individuazione di persone che, da un giorno all'altro, s'improvvisano imprenditori edili titolari di subappalti nel settore delle opere pubbliche non solo a livello locale, provinciale e regionale ma addirittura nazionale. Per questo motivo è importante rafforzare la qualificazione delle imprese. Il relatore Bobbio propone l'abrogazione della delega alle regioni per lasciare un sistema di qualificazione nazionale mantenendo le soglie già previste.

Il comma 3 dell'articolo 7 è stato già discusso.

Il comma 4 riguarda l'equiparazione a contratto dei subappalti relativi ad attività, comunque espletate, che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera, a caldo, il noleggio, le attrezzature e il personale abilitato al loro impiego. Anche in questo caso l'argomento è molto delicato. In base a quanto proposto, si ritorna al vecchio



testo e si evitano le incursioni non più corsare ed episodiche da parte della mafia ma ormai sistematiche e quotidiane.

Il testo poi richiama il controllo concreto del cantiere, che diventa anch'esso un punto qualificante che dovremmo offrire alla valutazione del Senato e, mi auguro, anche della Camera. Mi riferisco all'agenzia che potrebbe anche essere uno strumento di altro tipo, non essendo nelle nostre intenzioni imporre rigide segnalazioni. Conveniamo però sull'opportunità di prevedere un forte meccanismo di controllo dei cantieri onde evitare di lasciare gli stessi in balia degli eventi episodici descritti nell'introduzione dal senatore Bobbio che portano, di fatto, all'esproprio del cantiere e alla sua sottoposizione alla mafia. È necessaria un'agenzia che valorizzi soprattutto i comitati per l'ordine e la sicurezza che devono monitorare, acquisire e ridistribuire i dati: un'agenzia non separata ma fortemente territorializzata e collegata con i comitati delle prefetture per l'ordine e la sicurezza. In tal senso cito l'esperienza positiva d'informazione fatta dalla prefettura di Catania anche su nostra sollecitazione in occasione di un sopralluogo della Commissione nella città a seguito delle tristi e note vicende degli appalti controllati in quel territorio.

Significo poi l'importanza della riduzione del numero delle stazioni appaltanti che costituirebbe un valido strumento per assicurare non solo alle imprese ma anche alle istituzioni il controllo della legalità che deve esercitarsi nel suo complesso.

In conclusione, dopo questi ulteriori accenni di consenso e di dialogo con il relatore che ha accolto le nostre proposte e ha fatto propri i contributi emersi nel corso del dibattito, convergiamo sul documento in esame, facendolo nostro, onde inviarlo in tempo utile al Senato ed incidere concretamente sulla discussione generale, sulla presentazione degli emendamenti, quindi sul lavoro complessivo dell'Assemblea.

VERALDI (*Mar-DL-U*). Apprezzo molto il lavoro svolto dalla Commissione e ritengo di dover fare mio il documento in esame, anche se ho avuto solo questa mattina l'opportunità di leggerlo. Ascoltando le riflessioni dell'onorevole Lumia, credo che esso riprenda in gran parte un altrettanto egregio lavoro fatto nelle Commissioni del Senato. Io stesso ho seguito ed apprezzato il lavoro della Commissione giustizia e sono protagonista del lavoro svolto in Commissione lavori pubblici essendo uno dei componenti. Vorrei sottolineare la volontà del Presidente di convocare in 8<sup>a</sup> Commissione tutte le parti sociali, l'ANCE, i sindacati e il procuratore Vigna (intervenuto anche in questa sede).

In un certo senso, ci siamo ritrovati tutti sui quattro punti su cui è stata puntata la nostra attenzione: la norma che ammette la facoltà per i candidati di aumentare la percentuale, quella sull'obbligo di comunicazione delle opere all'Osservatorio aumentando il tetto a 500.000 euro, la norma che incide sul sistema di qualificazione e certificazione delle imprese, affidando ad ogni Regione la possibilità di elevare a 500.000 euro, e la norma che modifica l'articolo 18 della legge n. 55 del 19 marzo 1990. Tutti gli intervenuti hanno sottoposto alla nostra attenzione queste

norme e per la verità (ma non è il caso di fare polemica essendo così eclatante ed essendo sotto gli occhi di tutti) mi chiedo come può aver fatto la maggioranza alla Camera dei deputati ad approvarle, perché incidono pesantemente sulle misure antimafia.

Non so se vi è la possibilità di inserire nel documento un'altra mia considerazione, in quanto mi pare inaccettabile che si affronti la materia come se tutte le zone d'Italia fossero uguali. Norme che possono rivelarsi utili in una parte del Paese certamente non lo sono per un'altra, per cui bisognerebbe avere questo tipo di attenzione.

Non mi dilungo in quanto tutte le questioni che avevo annotato sono state ben sottolineate dall'onorevole Lumia e dall'annuire del relatore Bobbio penso che siano state inserite nel documento. A mio avviso, però, occorre estendere l'esame e l'attenzione della Commissione alle norme contenute nello schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Governo il 3 maggio, che ancora non conosciamo; abbiamo solo stralci, annunci che leggiamo sul «Sole 24 Ore». Considerato che il Parlamento non potrà modificarlo trattandosi di decreto legislativo (la Commissione può solo esprimere un parere che poi può essere disatteso dal Governo), credo che dobbiamo avere la possibilità di prestare attenzione a questo decreto legislativo affinché non si vanifichi tutto l'operato rispetto alla legge obiettivo.

Inoltre dovremmo valutare l'opportunità di istituire una Commissione o un Comitato che operi con continuità nel monitoraggio e nell'osservazione della produzione normativa al fine della valutazione della sua ricaduta sull'azione di controllo e di contrasto, sugli strumenti di prevenzione e repressione delle infiltrazioni mafiose, della contaminazione criminale del mondo delle imprese e della pubblica amministrazione.

Questo è il contributo che posso dare in maniera molto schematica, ma convinto come sono di aver partecipato assieme a voi ad un lavoro molto importante che può determinare l'equilibrio di una legge che per la verità era arrivata in maniera disorganica all'esame di un ramo del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Vorrei fare una precisazione, senatore Veraldi: il Comitato cui lei accennava verrà costituito dalla Commissione antimafia sia per quanto riguarda il monitoraggio sulla normativa in generale, sia per il collegamento con gli enti pubblici; quindi entrambi i profili vengono affrontati.

Circa il decreto delegato, la completezza del suo esame, che ovviamente è rimesso alle Commissioni di merito, muove anche dall'esame del decreto delegato del Ministro dell'interno. Infatti nel decreto delegato del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti si rinvia a quello del Ministro dell'interno, che mi raffiguro preveda anche la vicenda dei controlli, delle verifiche. Quindi, dovrebbero essere esaminati assieme per poter verificare se vi è un problema di controlli.

NOVI (FI). Signor Presidente, come gli altri colleghi, condivido pienamente il documento del senatore Bobbio.

Voglio richiamare la Commissione ad un'analisi e ad una riflessione su una questione di grande rilievo: negli anni '80 abbiamo avuto una contaminazione di grandissimi gruppi imprenditoriali (come il gruppo Ferruzzi, la Cogefar-Impresit, cioè un sistema di imprese di grande rilievo) con il sistema di imprese mafioso. Ora si tratta di evitare che questa contaminazione, questo inquinamento si ripeta. Comunque negli anni '80, fino alla metà degli anni '90, furono tentati dei rimedi estremi per questo tipo di contaminazione e sostanzialmente fu centralizzata la stazione appaltante per quanto riguarda i lavori pubblici in Sicilia; però grandi risultati non si ottennero. Devo sottolineare anche che i vincolismi che sostanzialmente sono stati posti in essere ed i controlli non hanno funzionato.

Ora dobbiamo augurarci che questa legge, integrata anche con quanto abbiamo previsto qui in Commissione antimafia, funzioni, però vorrei richiamare la vostra attenzione su un dato: l'innalzamento dal 30 al 50 per cento della soglia dei subappalti non influisce molto; ricadiamo nell'errore delle vecchie normative (la legge Merloni) stratificatesi negli anni; tutte normative di grande rigore formale che poi sostanzialmente venivano aggirate. Possiamo stabilire la riduzione delle stazioni appaltanti, la presenza di un'autorità di vigilanza dei lavori pubblici quanto mai efficiente, norme quanto mai penetranti per la qualificazione delle imprese, un'agenzia di controllo formalmente inflessibile, ma alla fine che cosa succede? Se questi contenitori non saranno riempiti di contenuti, cioè di interventi e di efficienza degli strumenti di prevenzione e di repressione, tutte le norme non serviranno a nulla.

Per quanto riguarda le grandi opere in questa fase che si sta aprendo di modernizzazione e di ristrutturazione del Paese, se le norme non sono supportate da un'adeguata politica di prevenzione serviranno a ben poco. Quali possono essere gli strumenti e le politiche di prevenzione? È inutile che parliamo di comitati di ordine pubblico. Come abbiamo visto, fanno ammazzare Biagi, servono a ben poco quando si riuniscono e decidono che un consulente del Ministro, impegnato su un fronte delicato, importante e sensibile, sia privato della scorta. Sarebbe meglio che non intervenissero. Noi dobbiamo prevedere un'agenzia di controllo centrale che possa contare sui migliori investigatori non solo del servizio interno ma della Guardia di finanza, dei Carabinieri e della Polizia. Bisogna concentrare in uno strumento essenziale queste persone che devono essere qualificate professionalmente. Se parcellizziamo il controllo e l'analisi dei rischi di contaminazione e di inquinamento, non arriveremo da nessuna parte. Possiamo avere tutte le buone intenzioni, possiamo stabilire di subappaltare il 10 anziché il 30 per cento, ma i vincolismi non funzionano, funziona la presenza seria e rigorosa dello Stato. Se non blindiamo, nel vero senso della parola, i cantieri, arriverà il camorrista di turno a fare le sue proposte. Noi immaginiamo il camorrista come lo vediamo nei film di mafia, ma spesso l'emissario delle organizzazioni criminali è un insospettabile commercialista, una persona per bene, magari con lo studio

a Roma, che colloquia con il concessionario in maniera molto civile, arrivando a prospettargli anche delle convenienze per le subforniture. Il sistema delle imprese criminali, infatti, essendo dotato di una capacità di rifornimento delle risorse finanziarie non indifferente, è anche competitivo per le subforniture. Questo sistema si disarticola soltanto andando in profondità, trivellando i suoi segreti e le sue compromissioni, altrimenti o ci limiteremo soltanto a bloccare i cantieri (e non se ne farà nulla, perché resteranno le dighe senza le canalizzazioni) oppure vareremo una legge formalmente inattaccabile ma che sostanzialmente sarà attaccata e vanificata.

CEREMIGNA (*Misto-SDI*). Signor Presidente, durante la precedente discussione sul documento avevo espresso una valutazione complessivamente positiva per il modo in cui erano state affrontate le questioni principali al nostro esame, ritenendo utile e necessario procedere ad alcuni aggiustamenti, accentuazioni e integrazioni che, per la verità, trovo comprese nella sua nuova formulazione. Il documento che ci accingiamo ad approvare questa mattina rappresenta un concreto ausilio al lavoro delle Commissioni e delle Assemblee parlamentari.

Ritengo convincente la nostra scelta di definizione di priorità. La tematica degli appalti è molto vasta ma abbiamo cercato di concentrare la nostra attenzione su alcuni punti ben definiti. L'obiettivo centrale delle nostre osservazioni è quello di consentire che attraverso la legge ci sia un innalzamento della soglia di controllo sia sugli appalti sia – questo è un elemento innovativo – sui cantieri. Con questa impostazione, riusciamo a cogliere le preoccupazioni fondamentali che ci hanno rappresentato i procuratori con cui abbiamo parlato e i vari addetti ai lavori. Nei quattro punti principali del documento si risponde alle quattro maggiori lacune che sono state lamentate, a cominciare dal procuratore Vigna e poi dagli altri auditi che abbiamo sentito e che stiamo sentendo.

Uno dei punti principali riguarda il numero delle stazioni appaltanti. Non chiediamo solo la loro diminuzione ma indichiamo anche sia come si potrebbe arrivare alla unificazione delle stazioni sia a chi affidare i controlli (ad esempio, al prefetto).

Un altro punto concerne l'abbassamento della soglia di subappalto dei lavori; abbiamo indicato quella del 30 per cento come non valicabile. Questo non è solo un elemento vincolistico, come affermava il senatore Novi, ma serve anche ad innalzare la soglia di controllo. Un altro elemento che dovrebbe essere tenuto in rilievo nella nostra discussione è quello di mettere in sintonia la legislazione dello Stato con quella delle regioni, tenendo presente la preoccupazione che man mano che si scende per i rami costituzionali e amministrativi diventa più forte e cogente il problema del controllo. Se insieme ad una legislazione nazionale che può delimitare meglio tutte queste problematiche, dovessimo avere legislazioni regionali in distonia, rientrerebbe dalla finestra quello che è uscito dalla porta. Questo elemento è importante e qualora venga recepita la modifica che noi proponiamo alla legge, ci sarebbe un elemento di garanzia e

di sicurezza in più. L'ultimo punto riguarda la sicurezza e il controllo sui cantieri, la fornitura di manodopera e dei materiali, l'imposizione dei prezzi: sono elementi che, se tenuti in considerazione nella riformulazione dell'articolo 7 complessivamente inteso, possono consentire un miglioramento, perché nessuno di noi pensa che così si risolveranno i problemi.

Avendo concentrato il nostro ragionamento su questi punti essenziali, non abbiamo fatto un lavoro di basso profilo, nel senso che ci siamo accontentati di affrontare solo alcune questioni. Considero questo progetto estremamente ambizioso. Mi augurerei fortemente che queste cose vengano innanzi tutto recepite nel nuovo testo della legge e soprattutto che abbiano poi una capacità di funzionamento, perché secondo me si tratta di un'impostazione di grande rilievo e livello.

Concludo ringraziando il relatore e auspicando che dalla Commissione antimafia possa venire un'approvazione, possibilmente unanime, del documento del senatore Bobbio, per dare ancora maggior forza a questa impostazione che consegniamo alle Camere.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, intervengo brevemente perché non voglio ripetere cose già dette dai colleghi.

Vorrei innanzi tutto associarmi al ringraziamento al relatore per averci messo in condizioni di ragionare su un testo che mi pare assolutamente buono e degno di attenzione e che, come già è stato ampiamente detto, riassume alcuni punti fondamentali che meritano un giudizio positivo, superando probabilmente in questa sede anche le divisioni di merito che quando un provvedimento viene esaminato dai due rami del Parlamento è logico veder nascere tra le diverse formazioni politiche.

Vorrei fare rapidamente due osservazioni in merito alla relazione del senatore Bobbio.

Sulla parte che riguarda la riduzione delle stazioni appaltanti mi pare che si dicano delle cose assolutamente corrette. Personalmente, pur non essendo convinto che di per sé la riduzione delle stazioni risolva il problema, penso che controllare un numero più limitato di soggetti sia certamente un fatto assolutamente più agevole e positivo che non controllare migliaia di soggetti. Quindi, inserita in questo contesto, la proposta è certamente utile e positiva.

Ciò premesso, vorrei suggerire alcune piccole modifiche. Al penultimo paragrafo di pagina 6 si legge «la Commissione ritiene su questa linea che una soluzione valida potrebbe consistere...»; mi permetto di dire al relatore che io sarei più coraggioso e toglierei questo condizionale.

Posto poi che salviamo l'ambito della competenza delle regioni, dove si dice che «la Commissione suggerisce alle regioni...» proporrei di prevedere anche le regioni a statuto speciale, perché questo ragionamento lo facciamo rivolto a tutte le regioni.

PRESIDENTE. Andrebbero previste anche le provincie autonome.

VIZZINI (FI). Certamente.

Dove poi si parla di «affidare la creazione e la strutturazione...», poiché poi le regioni le cose le creano, le strutturano ma non le mettono in funzione, proporrei di aggiungere «con la conseguente, immediata, operatività». È inutile cioè prevedere nelle norme una serie di cose che poi non diventano operative.

Un'ultima considerazione, che non riguarda questo documento ma che parte dal buon lavoro che è stato fatto. Presidente, perché non valutare se sia possibile mantenere, con quei settori del Governo preposti a emanare provvedimenti di merito nel settore degli appalti, un ruolo di consultazione e di collaborazione in fase preventiva, che consenta a chi deve presentare al Parlamento progetti e disegni di legge di avere un rapporto con la Commissione antimafia in senso tecnico, così come avviene in altri settori? Ad esempio, le Commissioni bilancio di Camera e Senato quando forniscono pareri ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione spesso si pongono come organismi assolutamente tecnici: quando la copertura non c'è non c'è; non vi è maggioranza o opposizione che tenga. Ci sono alcuni principi di fondo che questa Commissione, per la specificità del proprio lavoro, del patrimonio di conoscenze e di documentazione e di rapporti che la caratterizza, è in grado di valutare meglio di altri.

Quindi, credo che mettere il potere legislativo, inteso in senso lato, nella condizione di fare le migliori leggi possibili, scovre da possibilità di infiltrazione mafiosa, sia uno dei compiti che questa Commissione può assolvere con grande dignità e questo documento ne è testimonianza. Una collaborazione del genere, realizzata quando l'*iter* di un provvedimento è ancora nella fase iniziale o è stato appena esitato dal Consiglio dei Ministri, probabilmente mette il Parlamento in condizioni di lavorare meglio nel merito.

PRESIDENTE. Accolgo volentieri il suggerimento del senatore Vizini; vedremo di agire di conseguenza.

NAPOLI (AN). Signor Presidente, a nome del Gruppo di Alleanza Nazionale vorrei esprimere il parere decisamente favorevole sul documento, estremamente completo, predisposto dal relatore, senatore Bobbio.

Anche dopo aver sentito tutti gli interventi in fase di discussione, ritengo che il documento contenga tutte le questioni emerse e le soluzioni più importanti, affrontate anche in questa proposta di legge che si sta discutendo al Senato e che purtroppo è stata già approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati.

Crede che questo primo documento, che rientra nelle prerogative di questa Commissione, sia anche la dimostrazione di un lavoro estremamente importante che dovrebbe proseguire. Spero quindi che lo stesso sia approvato dai rappresentanti di tutte le parti politiche che siedono in questa Commissione e che lo stesso possa essere recepito dalle Assemblee parlamentari, dando la dimostrazione di come questa Commissione abbia davvero voglia di lavorare, integrandosi a livello propositivo in tutte le

normative o proposte di legge che possono andare nella direzione di intaccare l'operato della criminalità organizzata.

Anche in tutte le audizioni che fin qui abbiamo prodotto è stato detto che il fenomeno degli appalti è purtroppo una priorità rispetto alla crescita del potere economico della criminalità organizzata; quindi, noi oggi stiamo proprio dando dimostrazione di voler infrangere uno dei punti essenziali di queste risorse economiche operando a livello preventivo. Il mio augurio è che il documento possa essere preso in considerazione a livello parlamentare. Alla luce dell'unanime consenso sulla bontà del documento, tutti i partiti politici, presenti nei due rami del Parlamento, non potranno che prendere in considerazione quanto espresso dai rispettivi rappresentanti in seno a questa Commissione.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, ha facoltà di parlare il relatore.

BOBBIO (AN). Prendo con piacere atto di essere riuscito ad interpretare le aspirazioni di tutti i membri della Commissione antimafia, nella convinzione della centralità di un tema di estrema rilevanza e delicatezza qual è quello dell'appalto e del subappalto.

Accogliendo talune giuste indicazioni suggerite dai colleghi intervenuti, in particolare dall'onorevole Lumia, il testo del documento potrebbe essere modificato a pagina 6 aggiungendo dopo le parole: «di controllo della legalità» le altre: «anche quale condizione per la loro migliore crescita.».

Faccio con piacere mie le utili proposte avanzate dal senatore Vizzini e propongo di aggiungere dopo le parole: «alle Regioni, » le altre: «anche a quelle a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano,» nonché sostituire le parole: «la creazione e strutturazione» con le altre: «l'istituzione e costituzione immediatamente operativa».

Infine, a pagina 1, dopo le parole «Procuratore nazionale Dott. Vigna» propongo di aggiungere le altre: «e al lavoro della Commissione antimafia nella precedente legislatura».

PRESIDENTE. Metto ai voti il documento riassuntivo, redatto dal senatore Luigi Bobbio a conclusione della discussione svolta 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 con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa (atto Senato 1246), nel testo emendato, con l'intesa che la Presidenza si farà carico di apportare le eventuali modifiche di coordinamento che si rendessero necessarie.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 11,15.*

