

41ª SEDUTA

MARTEDÌ 20 MARZO 1990

Presidenza del Presidente CHIAROMONTE*La seduta inizia alle ore 15,10.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

PRESIDENTE. Prima di passare all'ordine del giorno della seduta debbo comunicarvi che poco fa ho avuto un incontro con il presidente del consiglio Andreotti con il quale abbiamo stabilito la data in cui il Presidente del Consiglio, secondo l'impegno preso, verrà in Commissione a discutere sulle questioni connesse all'Alto commissariato antimafia. Questa data, anche se un po' scomoda per i parlamentari, è stata fissata per venerdì 23 marzo alle ore 15. Il Presidente del Consiglio ha moltissimi impegni e mi ha comunque pregato di chiedere scusa alla Commissione per questa data insolita, che tuttavia non può evitare, perchè altrimenti i suoi impegni lo costringerebbero a ritardare l'incontro di altri dieci giorni.

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE AREE URBANE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro per le aree urbane, onorevole Conte, che fa seguito ad un impegno preso molto tempo fa quando iniziammo una indagine sugli appalti a Reggio Calabria in relazione alla legge speciale per quella città. Il ministro Conte si impegnò a tornare in Commissione per informarci sullo stato delle cose: lo ringrazio per essere venuto.

Successivamente dovremo affrontare altre questioni che riguardano sempre Reggio Calabria e tra queste il problema degli appalti nella Piana di Gioia Tauro, in particolare per l'ENEL. Ho parlato anche con il ministro dell'industria Battaglia, perchè la questione rientra nell'indagine che stiamo conducendo sugli appalti in quella provincia.

Sempre per la Calabria, dovremo poi affrontare i problemi della forestazione e del servizio sanitario.

Il secondo punto dell'ordine del giorno reca la discussione della relazione del gruppo di lavoro su Catania, che si è recato in quella città qualche settimana fa. Vedremo se riusciremo a concludere anche

questo punto, ma ciò dipende anche dagli orari dell'Aula del Senato, dove sono in corso importanti discussioni alle quali devono essere presenti i colleghi senatori.

CONTE, *ministro senza portafoglio per i problemi delle aree urbane*. Facendo seguito all'incontro ultimo, in conformità all'introduzione del Presidente, voglio rappresentare alla Commissione che il Comitato per lo sviluppo e il risanamento di Reggio Calabria ha approvato, su proposta della commissione tecnica, il programma per 250 miliardi, cioè la prima parte degli interventi.

La proposta del consiglio comunale di Reggio Calabria, che vi è stata recapitata, si componeva di un insieme di interventi per circa 247 miliardi; di questi, circa 30 miliardi erano rappresentati da interventi per le attrezzature sportive. La commissione e il comitato per lo sviluppo di Reggio Calabria hanno ritenuto di approvare tutti gli interventi proposti, limitandone in qualche caso le spese generali e progettuali, come risulta da una scheda che consegnerò alla Commissione. Hanno invece ritenuto di chiedere al comune di Reggio Calabria un ripensamento sulla spesa per gli impianti sportivi, sicchè, allo stato attuale, risulterebbero approvate opere per circa 200 miliardi e il comune dovrebbe pronunziarsi sulla restante cifra di 50 miliardi.

Questa decisione è stata assunta dal Comitato per Reggio Calabria il 7 marzo, presenti il signor Sindaco di Reggio Calabria, il Presidente dell'amministrazione provinciale e il Presidente della giunta regionale. I compiti del Comitato per Reggio Calabria, quanto a questi primi interventi, sarebbero terminati e, da questo momento, comincerebbero compiti di controllo e di vigilanza su questa parte del programma, nonchè i compiti di organizzazione di un accordo di programma sulla restante parte degli interventi su Reggio Calabria. Però, come avevo già annunciato alla Commissione, credo sia opportuna qualche riflessione sulle modalità di spesa di questi primi interventi. Non ci sono obblighi particolari da parte del Ministero delle aree urbane per intervenire, perchè la legge stessa, in quanto legge speciale, prevede le procedure di spesa. Il comune potrebbe avvalersi del sistema della licitazione privata, e quindi seguire le normali procedure (realizzare i progetti di massima così come sono stati approvati e poi metterli in gara). Il Comune ha novanta giorni di tempo per far questo ed è probabile che, per semplificare le procedure, segua altre vie che potrebbero essere o quella dell'appalto-concorso, o quella della concessione. Il termine di novanta giorni non favorisce alcun sistema trasparente per la scelta del contraente. Infatti sia l'appalto-concorso che la concessione non danno modo di eliminare eventuali imprese non affidabili. Le spese di progettazione relativa all'appalto-concorso saranno affrontate soltanto dalle imprese sicure di aggiudicarsi la gara. Si formeranno, quindi, degli accordi tra imprenditori che potrebbero essere considerati turbativa d'asta. Per la concessione non si vede a quale titolo possano raggrupparsi le opere specificamente indicate come singole nei progetti di massima. Una soluzione potrebbe essere quella della licitazione privata su invito dell'amministrazione comunale, con esclusione delle ditte non affidabili prima della partecipazione alla gara.

In questa direzione potrebbe essere utile istituire una commissione di esperti a livello nazionale che segua l'andamento del piano presso il comune di Reggio Calabria, e questa è competenza del Ministero per le aree urbane. Si consiglierebbe inoltre la costituzione di un ufficio comunale cui spettasse il coordinamento di tutte queste attività; che ci fosse cioè, una sola unità tecnica di comando cui fare riferimento.

Se il comune dovesse scegliere la procedura dell'appalto-concorso, naturalmente dovrebbe essere assicurata la massima pubblicità ai bandi di gara; eventuali raggruppamenti temporanei di imprese dovrebbero essere curati in epoca antecedente alla domanda di partecipazione e non più modificabili dopo la scadenza dei termini; i raggruppamenti di imprese dovrebbero chiarire già al momento dell'offerta quali parti e quali lavori eseguirebbe ognuna delle imprese; dovrebbe essere previsto il divieto di inserire nuovi soci o nuovi comproprietari nei raggruppamenti successivamente alla domanda o alla aggiudicazione.

Vi è, poi, un limite costituito da una norma della legge per Reggio Calabria, in base alla quale nessuno degli aggiudicatari può avere più di due lotti, eseguire più di due interventi; questo dovrebbe valere anche per eventuali consorzi: pertanto nessuna impresa può essere partecipe di più di due consorzi assegnatari di concessioni.

C'è poi l'ipotesi che il comune possa scegliere la via della concessione, e mi pare che, allo stato, possa consigliarsi soltanto la concessione a costruire e non quella a gestire: i consorzi eventualmente concessionari dovrebbero essere incaricati di seguire almeno in parte i lavori per i quali si fa la concessione e non essere nominati puramente e semplicemente gestori di un negozio in sostituzione del comune di Reggio Calabria.

C'è poi un problema connesso ai costi delle opere, alla loro consegna e gestione. Dovrebbe potersi raccomandare che i costi siano contenuti nelle previsioni dei progetti e che tale garanzia sia assicurata attraverso opportune fidejussioni; che sia previsto il sistema di gestione e di utilizzazione delle opere realizzate.

Alcuni di questi suggerimenti non sono assolutamente previsti né da questa né da altre leggi, per cui dovrebbero assumere soltanto il tono di una raccomandazione.

Vi è poi un problema fondamentale del quale vorrei interessare la Commissione, relativo a come selezionare le imprese da invitare alla gara o da ammettere ad appalto-concorso, o a come scegliere i soggetti per le concessioni. È sufficiente il parere rilasciato dalle prefetture - il cosiddetto certificato antimafia - per il sindaco di Reggio Calabria al fine di ammettere le imprese, oppure è necessaria una esplorazione preventiva circa il grado di affidabilità? E attraverso quale responsabilità deve passare questa esplorazione per consentire la partecipazione delle imprese? Si tratta di un punto fondamentale, perché è noto che il certificato antimafia non risolve tutti i problemi, soprattutto in un'area come quella di Reggio Calabria, che è stata recentemente tormentata dalle polemiche che tutti conoscete.

A questo proposito vorrei rappresentare un altro pericolo. Il comune di Reggio Calabria ha ritenuto di proporre circa 50 interventi al fine di spendere i previsti 250 miliardi di lire. Interventi singoli da un punto di vista sia progettuale che delle procedure di espropriazione e di

quelle di affidamento. Logica vorrebbe che gli affidamenti fossero fatti per singola opera, il che garantirebbe una pluralità di concessioni che probabilmente porterebbe ad una maggiore trasparenza. Bisognerebbe prevedere l'impossibilità per il comune di operare raggruppamenti di progetti per ridurre il numero delle concessioni, perchè ciò potrebbe rappresentare un modo per aggirare l'esigenza di trasparenza. Ci troveremmo, invece, dinanzi ad una pluralità di soggetti e, poichè ciascuno di essi non potrà avere più di due concessioni, avremmo una platea molto vasta di assuntori dei lavori. Su ciò si innesta l'iniziativa che il Ministero per le aree urbane prenderà relativamente all'accordo di programma. Tale Ministero ha tra le sue finalità quella di intervenire per il risanamento di Reggio Calabria, cercando di dare organicità e continuità agli interventi in questa prima fase e di fornire a quel comune uno strumento che sia il più ampio possibile per intervenire in maniera risolutiva sulle questioni emergenti nell'area, che non sono soltanto quelle del risanamento ambientale e dell'approvvigionamento idrico. Vi è un problema fondamentale che riguarda le opere incomplete. Reggio Calabria è una città tappezzata di piccole opere non completate, il che rappresenta non l'unica, ma certamente una delle cause principali del malcostume, delle ingerenze mafiose e di altre forme di delinquenza organizzata. Uno dei primi compiti che tenteremo di assolvere è quello di dare compimento alle opere iniziate per renderle utilizzabili dai cittadini e per sottrarle al pozzo senza fondo dei cantieri aperti, che diventano una specie di forma di prenotazione per questa o quella impresa.

Queste sono le posizioni che riteniamo di poter esprimere in Commissione. Se questa dovesse valutare opportuno un intervento presso il comune di Reggio Calabria che non si concretizzi solo nel verbale di approvazione, da parte della Commissione stessa, del programma, con tutte le raccomandazioni tecniche che ciò comporta, ma anche in una sorta di consiglio circa le regole da seguire nella scelta di una delle tre procedure possibili, sarei naturalmente lieto di ottemperare ad un simile compito. Tengo a sottolineare che per la prima volta ci troviamo ad intervenire in via preventiva anzichè repressiva in materia delinquenziale.

TRIPODI. Signor Presidente, ritengo che questi problemi vadano approfonditi e non è un caso che la Commissione dia tale rilevanza all'incontro con il Ministro per le aree urbane. È necessario un intervento deciso del Parlamento nei confronti di una città che vive una situazione di estrema drammaticità: lo scopo è quello di sollevare Reggio Calabria dallo stato di emarginazione e di caos, soprattutto per quanto riguarda la presenza delle organizzazioni criminali, che purtroppo non tende a diminuire ma anzi a rafforzarsi. L'altro ieri sono stati uccisi altri due giovani, uno dei quali aveva la sola colpa di trovarsi vicino ad una persona condannata dalla mafia. Del resto la città, nonostante l'impegno del Parlamento, non ha molta fiducia nelle prospettive future. Le speranze che il decreto aveva creato nel momento in cui era stato approvato questo intervento di 650 miliardi (600 per le opere pubbliche e 50 per misure contro la disoccupazione) sono oggi per certi aspetti svanite. Nella città è diffusa la consapevolezza che

su questo intervento siano in atto grandi operazioni. A tale aspetto occorre prestare attenzione, perchè non solo potrebbe non essere raggiunto l'obiettivo, ma potrebbe determinarsi un ulteriore aggravamento della situazione di quella città, della sua provincia e, direi, dell'intera regione; cosa che avverrà senz'altro se nella città dovessero passare operazioni affaristiche tese ad approfittare di questi interventi, favorendo la presenza della mafia nella gestione dei finanziamenti.

Comprendo le raccomandazioni del Ministro, ma la situazione attualmente non appare molto chiara. Prova ne è l'attacco recentemente sferrato contro l'ingegner Scambia, presidente di un consorzio di costruttori che raccoglie imprese, fra cui molte artigianali, che consideriamo sane, consorzio che intende partecipare alla realizzazione delle opere per quanto attiene alla parte di esse che viene gestita dal comune di Reggio Calabria.

Anche questo rappresenta un elemento di allarme per le prospettive e, soprattutto, per la credibilità. Credo, allora, che debba essere molto chiaro e trasparente il modo, debbano essere trasparenti i metodi, la gestione, gli appalti, ed anche i subappalti, sebbene nel decreto sia prevista una limitazione dei subappalti e vi siano condizioni che non possono essere eluse (ma ci sono anche altre vie che la mafia può utilizzare e altri strumenti che possono essere messi in campo per stravolgere il senso e il valore della legge).

L'altro punto è quello che riguarda la gestione dei 350 miliardi. Lei ha detto, signor Ministro, che si terrà conto delle opere incompiute. Credo tuttavia - se ho capito male mi corregga - che 350 miliardi per completare le opere iniziate e non concluse siano pochi. Lo stesso raddoppio della ferrovia Reggio Calabria-Villa San Giovanni è diventato un pozzo di San Patrizio ed è affidato alla Cambogi, che è anche al centro di una inchiesta che riguarda penetrazioni di natura mafiosa in queste attività (del resto lo abbiamo sempre denunciato). Non mi pare che il comune di Reggio Calabria sia stato finora coinvolto nelle decisioni che riguardano i 350 miliardi. Per quanto riguarda i 250 miliardi, invece, come lei ha detto, sono stati già approvati progetti per oltre 200 miliardi e si attende dal comune di Reggio Calabria di sapere cosa si farà del resto.

Vorrei porre alcune domande. Per quanto riguarda gli appalti, lei ha detto che si deve evitare l'accorpamento tra le imprese. Ma un consorzio è stato già costituito appositamente per partecipare alla realizzazione delle opere. Qual è il suo giudizio? Il consorzio, del resto, rappresenta per la maggior parte imprese sane.

In secondo luogo, come partecipa la provincia di Reggio Calabria alla elaborazione dei progetti che riguardano la spesa di 350 miliardi? Quale attività di promozione dell'impegno degli enti locali in questa direzione svolgerà il Ministero? Infine, quale sarà l'impegno del Ministero, in modo particolare in ordine alla vigilanza, non soltanto per quanto riguarda la gestione delle opere sul piano tecnico, ma soprattutto sul piano della trasparenza, della limpidezza degli appalti, della lotta alla penetrazione mafiosa?

Credo che il Ministero abbia questo compito, così come tutto il Governo. Questo sia per quanto riguarda i 250 miliardi sia per quanto riguarda la *tranche* di 350 miliardi. Come si impegnerà il Ministero per

il rispetto integrale della legge e delle sue finalità? Come contribuirà a far sì che il decreto per Reggio Calabria non sia un provvedimento su cui mettere le mani per raggiungere obiettivi di tipo affaristico e mafioso, ma sia invece un provvedimento che contribuisce ad invertire la rotta di quella città e ad aprire prospettive di speranza per la comunità di Reggio Calabria, che più passa il tempo e più si rassegna, e per accrescere la fiducia nei confronti delle istituzioni?

BARGONE. Signor Presidente, vorrei svolgere qualche osservazione di carattere tecnico in ordine alle «raccomandazioni» cui ha fatto riferimento il signor Ministro.

Intanto, credo che molte di queste raccomandazioni siano già parte di una disciplina abbastanza rigorosa, quella contenuta nella legge Rognoni-La Torre, come recentemente modificata: non vi è, quindi, alcun problema su questo versante.

Per quanto riguarda lo strumento da utilizzare, sono piuttosto perplesso in ordine alla scelta di servirsi della concessione. Intanto perchè una concessione solo a costruire mi parrebbe una concessione impropria, che in qualche modo spoglia l'ente locale delle sue funzioni senza una contropartita utile, visibile. In tal modo verrebbe addirittura meno uno dei presupposti per cui è stato costruito l'istituto della concessione.

Ancora, nel caso in cui fosse utilizzata la concessione, credo che la raccomandazione dovrebbe andare nel senso di quelle che, ad esempio, la Commissione antimafia sta valutando nel gruppo di lavoro che si occupa di questo aspetto, cioè che comunque il concessionario (dovrebbe esservi un regolamento, piuttosto che una raccomandazione, per vincolare le parti contraenti) svolga le stesse funzioni dell'ente fin dal momento in cui l'ente gli delega dette funzioni. Ciò per evitare che la concessione si trasformi in uno strumento per sfuggire all'applicazione della legge Rognoni-La Torre. Perchè in pratica è questo che accade: tutto il rapporto successivo, di appalto e di subappalto, quando vi è il concessionario, sfugge di fatto alla legge. Una seconda ragione, dunque, per non utilizzare lo strumento della concessione.

Per quanto riguarda la raccomandazione di utilizzare una sola unità tecnica e, d'altro canto, di evitare la polverizzazione delle opere, quindi tendere a raggrupparle, mi pare che si tratti di una preoccupazione giusta. La polverizzazione dei lavori, d'altro canto, in qualche modo è controindicata rispetto alla gestione unitaria dei cantieri, perchè pone maggiori problemi all'ente locale, soprattutto dal punto di vista del controllo dei lavori. Se quindi è giusto (non so dire se sia giusto o no dividere in 50 interventi l'utilizzazione di queste risorse) l'intervento così come ipotizzato, vi è però la necessità che vi sia un rapporto diretto con il direttore dei lavori e il direttore del cantiere, in modo tale che il direttore dei lavori sia comunque di nomina dell'ente e sia uno strumento di controllo dell'opera da parte dell'ente locale. Spesso succede, invece, che il controllo viene effettuato da un terzo il quale, in qualche modo, sfugge alle responsabilità. In questo senso il rapporto con il direttore del cantiere diventa importante, sempre ai fini del controllo.

Per quanto riguarda le questioni relative ai costi, vi è un problema: il Ministro parlava della necessità che i costi siano contenuti nell'ambito previsto dalla progettazione.

Credo che questo sia auspicabile e che sia anche un obiettivo da perseguire. Però per far questo bisogna controllare i collaudi in corso d'opera, che sono uno strumento attraverso il quale si arriva a far lievitare i costi in modo legale. Pertanto i collaudi in corso d'opera, nei limiti del possibile, devono essere affidati a tecnici degli enti che fanno parte della cosiddetta unità operativa cui il Ministro ha fatto riferimento, in maniera tale che non costituiscano una possibilità di aggirare l'ostacolo e trasformare in affare la possibilità di utilizzare le risorse per le opere pubbliche.

Sono queste le osservazioni che volevo fare rispetto alle raccomandazioni del Ministro, a cui chiedo se, secondo il suo giudizio, tali osservazioni possano essere in qualche modo applicate nella realizzazione di queste opere.

PRESIDENTE. Il problema di cui stiamo discutendo mi sembra molto importante, soprattutto perchè, per la prima volta, fornisce l'occasione per intervenire in via preventiva sull'applicazione di una legge che prevede appalti da parte degli enti locali per opere di consistente rilievo finanziario. Molto spesso nel passato siamo stati chiamati ad indagare sul modo in cui si sono svolti gli appalti, ma non sempre siamo riusciti a capire come fossero andate le cose: questa volta dobbiamo fare ogni sforzo per esprimere un parere preventivo.

Anche per motivi di brevità non voglio entrare nel merito, ma mi sembra che la questione fondamentale di fronte alla quale ci troviamo consista nell'esprimere, secondo l'indicazione del Ministro, un parere della Commissione - cosa che certamente non possiamo fare in questa seduta - sulle scelte che bisogna compiere per realizzare questi lavori: concessione, appalto-concorso o licitazione privata. Credo che si debbano anche affrontare le questioni che riguardano l'affidamento dei lavori a un consorzio o a più consorzi tenendo presente, come diceva il senatore Tripodi, che è già stato costituito un consorzio di costruttori locali, di artigiani e, credo, anche di cooperative, che si è offerto di eseguire i lavori. A questo disegno si opporrebbe, secondo le dichiarazioni del ministro Conte, la norma legislativa che impedirebbe l'affidamento dei lavori ad un solo consorzio. Il consorzio obietta con delle argomentazioni che bisogna approfondire.

In sostanza, propongo che la Commissione organizzi un gruppo di lavoro che si rechi a Reggio Calabria per esaminare personalmente i problemi e che riferisca alla Commissione, possibilmente alla presenza del ministro Conte. Dopo di che la Commissione elaborerà un suo documento con tutti i suggerimenti e i consigli che è in grado di fornire.

Occorre esaminare bene le questioni, tanto più che sono state complicate, purtroppo, da quell'incidente cui il ministro Conte si è riferito, che ha coinvolto il presidente dell'ANCE di Reggio Calabria che, come sapete, è stato indicato in un documento dell'Alto commissariato come titolare di una ditta con infiltrazioni mafiose, in verità non per i lavori di Reggio Calabria, ma per quelli della Piana di Gioia Tauro.

Questa è una ragione in più per accertare le cose, tanto più che il Presidente dell'ANCE ha chiesto che anche su questo punto si faccia chiarezza, a tutela della sua onorabilità.

Propongo pertanto che l'Ufficio di presidenza nomini i componenti del gruppo del lavoro, sulle cui risultanze la Commissione esprimerà il proprio parere. Intanto do la parola al ministro Conte per la replica.

CONTE. Il mio accenno alle opere incompiute non si riferiva alle opere spettanti allo Stato, nè tantomeno alle opere ferroviarie, ma a tutto quel sistema di opere piccole e grandi che a Reggio Calabria non trovano mai completamento. L'accordo di programma cui facevo riferimento, che peraltro è previsto dalla legge, non si fa soltanto carico della spesa di 350 miliardi previsti dalla legge speciale, ma anche della possibilità di utilizzare, e in qualche modo avocare, i fondi stanziati con altre leggi, compresa la n. 64 del 1986, oltre ai fondi delle ferrovie e dell'Anas, in modo da realizzare un programma complessivo su Reggio Calabria. Quindi la preoccupazione che questi fondi possano essere destinati al completamento di opere dello Stato non credo sia fondata.

Quanto al mio pensiero circa il valore, i diritti e i doveri del consorzio dei costruttori locali, non so esprimere un giudizio, anche perchè non credo ciò rientri nelle mie competenze. Il comune, quando avrà ricevuto il programma approvato e l'eventuale raccomandazione, come stiamo definendo in questa sede, liberamente determinerà le proprie scelte sui 250 miliardi.

Invece, per quanto riguarda il coinvolgimento del comune, della regione e della provincia nella gestione del programma complessivo, questo è fuori discussione, perchè i soggetti titolari dell'accordo di programma sono sia il sistema delle autonomie locali sia le competenze di ministri o di amministrazioni dello Stato; quindi problemi di coinvolgimento non esistono, perchè ci sarà una comprimarietà tra il sistema delle autonomie e lo Stato.

Il senatore Tripodi mi ha chiesto come sarà esercitato il controllo. Il sistema di controllo per l'esecuzione di questi lavori è determinato dalla legge e lo eserciterò in conformità a quanto è stato previsto. Nominerò l'ispettore, cercherò di tenere in continuo collegamento sia le competenze strettamente tecniche sia quelle amministrative, sia quelle più specificatamente giuridiche, in modo che in questi controlli ci sia compenetrazione ed una piena esplorazione di quello che avviene.

L'onorevole Bargone, invece, si è pronunciato contro la concessione a costruire. Per la verità non ho parlato della concessione solo a costruire. Peraltro la modifica della legge antimafia ha stabilito recentemente che la concessione debba essere, almeno parzialmente, a costruire, perchè si individua nella concessione a gestire una sorta di sostituzione di competenze dell'ente locale, che poi è foriera anche delle preoccupazioni che sono state evidenziate. Infatti nelle mie raccomandazioni prevedevo o l'ipotesi della licitazione privata o quella dell'appalto-concorso, che consentono ugualmente di risparmiare tempo, ma anche una preventiva trasparenza.

Quanto, poi, alla divisione delle opere in 50 o più interventi, ricordo che gli interventi sono già 65 e che il comune ha già deliberato

di proporre interventi singoli, con progetti singoli, spese generali e spese di esproprio. Non vedo come questi singoli progetti possano essere raggruppati e concessi a questo o a quel consorzio. Gli interventi sono quindi già polverizzati e, quando ho parlato della possibilità di un'unica unità di controllo tecnico-amministrativo, intendevo dire che sarebbe utile raccomandare al comune di costituire un ufficio al suo interno, con le professionalità già presenti, che si occupi unitariamente di questi interventi, in modo da avere una visione generale ai fini del controllo.

Ho anche proposto di dare esecuzione a una delle previsioni della legge circa la nomina di cinque esperti in varie discipline da parte del Ministro per le aree urbane, esperti che, in qualche modo, siano l'occhio che vigila sullo svolgimento di questi lavori, sia per dare eventuali pareri che per il controllo in senso stretto.

Quanto alla nomina dei direttori dei lavori, credo che sia competenza esclusiva della stazione appaltante. Pertanto dovrà nominarli il comune di Reggio Calabria.

Concordo sull'osservazione circa l'uso che si può fare del collaudo in corso d'opera ai fini della dilatazione della spesa. A questo proposito sarebbe utile che, nell'eventuale appalto-concorso, l'affidamento dell'opera venisse fatto «chiavi in mano», cioè senza la previsione di revisione prezzi o di modifiche dell'opera. Si dovrebbe garantire la conformità di un'opera specifica al relativo progetto. La corrispondenza tra l'opera ed il progetto che viene presentato dovrebbe essere assicurata, visto che il progetto esecutivo nell'appalto-concorso viene fornito dalla stessa impresa appaltatrice. A questo riguardo sarebbe opportuno andare anche un po' al di là di quello che consente l'attuale legislazione, prevedendo una speciale cauzione che il comune potrebbe incamerare qualora, a 30 giorni dal termine fissato per la consegna dell'opera, quest'ultima, per qualsiasi motivo, non venisse consegnata com'era stato previsto. L'impresa deve sapere che può muoversi solo all'interno della cifra pattuita, del progetto presentato, dell'opera che si è deciso di realizzare. In questo modo eviteremmo il rischio di altre opere incompiute.

Quanto alla proposta del Presidente circa la opportunità che la Commissione faccia le sue riflessioni a seguito anche di un'ulteriore ispezione *in loco*, non ho nulla da osservare. Faccio presente, però, che sono tenuto ad inviare il programma, così come lo abbiamo approvato, al comune interessato. Posso anche non inviare le mie raccomandazioni, ma tutti dobbiamo sapere che il comune, a sua volta, ha 90 giorni per procedere ai suoi adempimenti; un nostro ritardo determinerebbe la partenza di dette procedure da parte del comune senza, da parte nostra, la possibilità di intervenire.

PRESIDENTE. Terremo conto dei limiti di tempo indicati dal ministro Conte. Intanto lo ringrazio per essere intervenuto a questa audizione, che dichiaro conclusa.

Il ministro senza portafoglio per i problemi delle aree urbane Carmelo Conte viene congedato. *

DISCUSSIONE SULLE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO DI SVOLGERE INDAGINI NELLA PROVINCIA DI CATANIA

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini nella provincia di Catania.

Prego il vicepresidente, senatore Cabras, di riferire alla Commissione.

CABRAS. La relazione sul sopralluogo compiuto da una delegazione della Commissione antimafia a Catania, secondo una impostazione tradizionale di queste relazioni, inizia con la descrizione del fenomeno mafioso così come si presenta in quella realtà; in particolare fa riferimento alla coesistenza di un gruppo mafioso di cosa nostra e di altre associazioni mafiose minori spesso in conflitto tra di loro. Inoltre delinea i rapporti tra cosa nostra di Catania e le associazioni mafiose di Palermo e di altre città della regione. In particolare riferisce come il traffico di droga sia attività prevalente, anche se non esclusiva, di cosa nostra e delle altre associazioni criminali minori.

Altri interessi della criminalità organizzata riguardano le estorsioni, l'usura, il gioco d'azzardo, il traffico di armi. Gli indici di criminalità, raffrontando tra loro gli anni 1988 e 1989, sono in crescita. Gli omicidi volontari sono passati da 85 a 113, i tentati omicidi da 44 a 69, le rapine aggravate da 1.618 a 1.779, ma il dato più significativo riguarda gli attentati dinamitardi, che sono passati da 64 a 190. È questo un dato che è indice di un clima di intimidazione di stampo mafioso ai danni di imprenditori, di commercianti, delle attività economiche in genere. La gravità di questo dato è da sottolineare in modo particolare.

Un altro approfondimento da compiere riguarda il problema delle estorsioni. Esse sono sicuramente diffuse e, dai rapporti degli organi istituzionali preposti all'ordine pubblico, emerge la convinzione che il 90 per cento delle attività produttive sia sottoposto al cosiddetto «pizzo». Il fenomeno delle estorsioni è reso più difficile, per quanto attiene alle possibilità di accertamento e di perseguimento giudiziario del reato, dall'omertà delle vittime. Neanche un'iniziativa lodevolmente presa dalle forze dell'ordine, tesa a sollecitare denunce anonime, ha sortito effetti. Le uniche estorsioni di cui si è riusciti ad accertare gli autori sono state risolte grazie a fortunate intercettazioni telefoniche operate dai carabinieri.

Un altro elemento da sottolineare riguarda l'usura, con interessi che vanno dal 10 al 20 per cento al mese; si tratta di un fenomeno in genere collegato alle bische clandestine. A seguito del rinvenimento di una delle tante centrali di questa attività illegale legata al gioco d'azzardo, si è potuto verificare che i locali sono strutturati in maniera tale che da una parte vengono realizzate le attività di gioco, mentre in locali attigui operano gli usurai che prestano denaro a coloro che non sono baciati dalla fortuna.

È interessante notare la diffusione di cosa nostra secondo la linea tradizionale dal Sud al Nord, il che porta ad individuare basi operative a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Marano per quanto riguarda il traffico della droga in Italia mentre, per quello che si riferisce ai collegamenti con l'estero, sono state individuate basi a Rotterdam e ad Amsterdam. Ciò sta a significare, purtroppo, che le *connection* sono valide e che non esiste mai una corsia unica e preferenziale.

Un altro fenomeno che ha attirato l'attenzione delle forze istituzionalmente preposte al contrasto della criminalità organizzata concerne i flussi finanziari anomali, anche in riferimento alle dichiarazioni dei redditi accertate. È un fenomeno che poi si manifesta con il sorgere improvviso di attività economiche, produttive, commerciali, che magari hanno vita breve, ma che appaiono essere il risultato di una messa a frutto di profitti illeciti. L'infiltrazione della mafia nei settori economici è diffusa e riconosciuta da tutte le analisi compiute da chi esercita attività investigative. Ad esempio, nell'industria delle pelli grezze si registra una imposizione di prezzi all'ingrosso a tutte le industrie del settore. Si tratta, quindi, di una conduzione mafiosa con collegamenti nel settore della vendita all'ingrosso di pelli grezze, che vengono prodotte nelle piccole industrie che operano nel catanese e rivendute sul mercato di Firenze. Certamente esiste anche un'imprenditoria sana, che però è sottoposta al ricatto mafioso. L'autorità giudiziaria, su segnalazione degli organi di polizia, ha investigato sull'attività dei cosiddetti cavalieri del lavoro di Catania; dopo un accertamento durato molti anni, non è stato trovato alcun elemento che giustificasse un allarme per la pericolosità sociale di questi soggetti o che indicasse la validità di una qualsiasi ipotesi di associazione mafiosa. Resta il fatto che è diffusa l'impressione, non solo in riferimento agli imprenditori locali, ma anche a quelli che vengono dal Nord per operare nel catanese, che si debba scendere a patti con il ricatto mafioso; si ha la sensazione che le imprese del Nord non subiscano fastidi perchè accettano ricatti per quanto riguarda i subappalti, gli acquisti di materiale, le assunzioni di personale di guardiana, tutte forme attraverso le quali si manifesta il rapporto ambiguo od omertoso tra imprenditori e organizzazioni criminali.

Ripeto, non solo quelle locali, non solo gli imprenditori inquisiti, ma anche le imprese del Nord.

Un altro elemento che abbiamo potuto constatare, e su cui la relazione si sofferma, riguarda la condizione economica e sociale. Catania ha un tasso di disoccupazione altissimo, il 18 per cento. Parallelamente presenta un altissimo tasso di delinquenza minorile, cioè una grande disponibilità di manovalanza del crimine, sia per quanto riguarda il piccolo spaccio di droga, sia per quanto riguarda imprese ancor più scellerate (il «killeraggio», per intenderci). Vi è una condizione minorile molto grave, che ci è stata segnalata con un rapporto del presidente del Tribunale dei minorenni, rapporto allegato ai nostri atti.

Vi è poi da considerare un abbandono scolastico patologico, anche rispetto ai livelli della stessa Sicilia o del Mezzogiorno in genere. Vi sono, ancora, carenze di servizi sociali e quindi anche di luoghi per la prevenzione della delinquenza minorile.

Va considerata, poi, la situazione urbanistica e strutturale della città particolarmente drammatica. Negli ultimi decenni sono cresciuti i quartieri-ghetto in connessione a fenomeni di speculazione edilizia, di mancata programmazione e di sviluppo selvaggio della città. In questo senso vale poco trasferire un commissariato di pubblica sicurezza da un ghetto ad un altro, come ci è stato rappresentato, perchè non esaurisce il problema. Sono le condizioni - di abitazione, di vita economica, di convivenza, di civilizzazione della città - che indubbiamente non aiutano un'azione di prevenzione del fenomeno mafioso.

Un altro aspetto su cui la relazione si sofferma riguarda la contiguità tra mafia, pubblica amministrazione, operatori economici, classe politica e classe amministratrice. Vi sono stati vari episodi, alcuni dei quali anche oggetto di attività investigativa e giudiziaria e perfino di processi. Una delle centrali che sicuramente offriva minor resistenza all'infiltrazione mafiosa era il maggiore ospedale di Catania, il «Vittorio Emanuele». L'ospedale è stato fatto oggetto di un *raid* da parte dell'allora ministro della sanità Donat Cattin. L'ospedale aveva un dirigente tecnico già condannato per associazione a delinquere di stampo mafioso e la USL dalla quale dipendeva aveva avuto incriminati il presidente e due membri del comitato di gestione, di cui uno anche deputato regionale, per reati contro la pubblica amministrazione.

Si registra inoltre una certa paralisi amministrativa alla quale si fa risalire la mancanza di licenze edilizie, la carenza di servizi, addirittura l'impossibilità di fornire certificati di anagrafe. Il procuratore della Repubblica ha raccontato che per mesi, per carenza di personale ed anche per disfunzioni, non sono stati distribuiti i certificati elettorali - addirittura è dovuta intervenire la magistratura al fine di garantire gli adempimenti elettorali - così come la distribuzione di certificati anagrafici o di stato civile.

Il discorso della trasparenza e del funzionamento della pubblica amministrazione è essenziale; possono sfuggire molte cose, può sfuggire anche il fatto che, ad esempio, la pretura di Adrano è stata costruita affidando i lavori ad un'impresa il cui azionista maggiore è stato inquisito e nei confronti del quale sono state adottate misure di prevenzione.

L'instabilità politica ha contribuito a questa paralisi, all'inerzia amministrativa. Dobbiamo tuttavia riconoscere in qualche modo - si tratta, in un certo senso, di un'«apertura di credito» - che fin dalle elezioni amministrative passate si è notato un certo risveglio, una nuova direzione di marcia che presenta accenti di forte discontinuità rispetto al passato. L'amministrazione comunale (sia quella guidata dall'ex-sindaco Bianco, sia quella guidata dall'attuale sindaco Ziccone) ha apprestato normative e regolamenti, ha dato grande pubblicità agli atti dell'amministrazione, contribuendo così a creare un nuovo rapporto di fiducia tra i portatori degli interessi reali della città. Dall'audizione dei gruppi politici presenti in consiglio comunale abbiamo appreso che tale impegno di rinnovamento e di moralizzazione è diffuso ed è avvertito come impegno primario da parte degli amministratori della città.

Certo, tutto ciò non basta se gli amministratori locali possono essere scavalcati, come nel caso di un'area che era destinata al verde pubblico, da parte di un consorzio industriale il quale non solo ha

formulato un progetto che interessava un'area vincolata, destinata appunto al verde pubblico, ma ha anche ottenuto il relativo finanziamento dal Ministero dell'ambiente. Vi sono, dunque, anche un'incoerenza ed un mancato coordinamento amministrativo a fronte della volontà di trasparenza e di rinnovamento, e tali fenomeni possono portare all'esplosione di simili contraddizioni.

C'è poi da tener presente una situazione di disoccupazione e di chiusura di aziende molto drammatica. Ad esempio, nella provincia di Catania sta per chiudere una azienda di manifattura dei tabacchi. Ciò, naturalmente, allarma e rappresenta un problema di ordine sociale, ma anche di ordine pubblico, per i motivi che ho testè ricordato.

L'impegno delle forze dell'ordine nell'operazione di contrasto è un impegno di alto livello, anche se i risultati della lotta alla mafia sono, come altre volte ci è capitato di osservare, deludenti. Non solo per l'alto tasso di criminalità, ma anche perchè la mafia estende in qualche modo la sua area di interesse. Quando siamo arrivati a Catania è stato completamente distrutto da un incendio doloso l'edificio che ospitava la Standa; quindi, nella pratica delle estorsioni, si passa dalla piccola distribuzione, dal piccolo commercio, alla grande distribuzione. E l'azione di contrasto è - ripeto - ancora insufficiente.

La Commissione antimafia ha, fra gli altri, anche il compito istituzionale di rappresentare ai diversi livelli le denunce, le richieste, le domande dei vari responsabili che vengono interpellati dalla Commissione nei suoi sopralluoghi. Ce ne facciamo carico nella relazione. Tuttavia, accanto alle carenze di organico che sono segnalate, vi sono disfunzioni che secondo me richiedono una soluzione molto celere. Per esempio, la mancata attuazione della legge sul decentramento amministrativo fa sì che molti compiti di amministrazione, come la concessione di licenze (anche per ascensori), siano affidati alle forze di polizia, in una situazione di emergenza dell'ordine pubblico. È una contraddizione grottesca che grida vendetta rispetto all'insufficienza che lamentiamo, e comunque rispetto alla drammaticità dell'*escalation* mafiosa che si denuncia.

Ed è solo un esempio. C'è poi una difficoltà nel perseguire i reati finanziari, cioè nel procedere nelle investigazioni che riguardano flussi finanziari anomali: l'attività di società finanziarie, il riciclaggio dei profitti illeciti eccetera. C'è innanzitutto da registrare l'inadeguatezza e l'incompetenza professionale; un aspetto, questo, che è stato denunciato in modo particolare dalla Guardia di finanza. Al di là della buona volontà e dell'impegno, testimoniati dal volume delle attività condotte, dal maggiore che dirige il gruppo della Guardia di finanza, è stata denunciata, appunto, l'insufficiente professionalità. Per seguire l'evolversi dei flussi finanziari connessi con le attività bancarie e parabaninarie occorre senza dubbio una professionalità più sofisticata. È un problema che si pone anche in relazione all'attuazione della legge Rognoni-La Torre, che giustamente estende le possibilità di investigazione patrimoniale anche alle altre forze di polizia. Si tratta di una richiesta che molte volte avevamo sentito ed a Catania, da parte dei carabinieri, è stata giudicata un'esigenza giusta.

È, sì, una esigenza giusta, cui però non si può far fronte solo in termini quantitativi: è un problema di formazione professionale e di

specializzazione di cui ci si deve far carico a livello di governo e, se necessario, a livello di iniziative parlamentari.

C'è una carenza di procedimenti giudiziari nei confronti della mafia. La mafia è stata quasi completamente assente nella coscienza collettiva fino ai primi anni 70, ma è comunque segno di un allarmante ritardo che, soltanto nel 1986, ci sia stato il primo processo sullo scontro tra i clan rivali Santapaola e Pillera. Ora a Catania ci sono altri processi pendenti in seguito alle rivelazioni dei pentiti (Calderone, Alleruzzo ed altri), ma non c'è dubbio che ci siano delle carenze e delle difficoltà nell'attuazione del nuovo codice di procedura penale. Se pensiamo che un magistrato denuncia che probabilmente non riuscirà ad istruire nei tempi necessari un processo che riguarda 117 indiziati di mafia, ci rendiamo conto come i problemi di funzionalità della magistratura siano quelli di possibilità e di capacità di perseguire le attività mafiose fino al livello dell'istruzione e della celebrazione dei processi.

Analoghe difficoltà si sono registrate a Caltagirone, dove l'organico dei magistrati è ridotto del 40 per cento.

Per concludere, credo che l'analisi compiuta dalla Commissione in base alle rilevazioni, ai dati e alla ricca documentazione acquisita sia realistica, le proposte che facciamo siano precise e le denunce circostanziate. Rileviamo le carenze che ci sono state rappresentate, i cui rimedi non consistono soltanto negli strumenti e nelle strutture, ma anche nel dare priorità all'emergenza mafia, come modo per sollecitare l'attenzione dei responsabili politici a tutti i livelli e dell'opinione pubblica: alcuni magistrati ci dicevano, significativamente, che sull'attività della mafia a Catania c'era stata una caduta di attenzione.

Credo che l'attività della Commissione debba contribuire ad evitare che ci siano, qui e altrove, cadute di attenzione.

AZZARO. Signor Presidente, la relazione del senatore Cabras presenta degli aspetti molto interessanti che debbono essere approfonditi. Visto che non è possibile concludere l'esame in questa seduta, proporrei che la discussione venga rinviata ad un'altra seduta.

PRESIDENTE. Propongo che la Commissione si riunisca per la discussione della relazione del gruppo di lavoro su Catania venerdì 23 marzo alle ore 12, cioè qualche ora prima dell'audizione del Presidente del Consiglio. Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

La seduta termina alle ore 16,25.