

se si osservano gli arresti; più significativa, se si comparano le denunce: questo tipo di condotta criminale andrà monitorato bene in futuro;

- limitata è l'incidenza di delitti rivelanti altre tipologie di attività criminali consorziate, quali l'associazione per delinquere e l'associazione per delinquere di stampo mafioso.

Si ritiene comunque opportuno segnalare che, nonostante il basso spessore globale della devianza nell'ambito dell'etnia marocchina, risultano però presenti delle individualità criminali di rilievo alle quali è stato contestato, come già evidenziato nelle statistiche, anche il reato di associazione di stampo mafioso. Inoltre la originaria familiarità con gli stupefacenti e la talvolta riscontrata contiguità o comunque vicinanza con organizzazioni criminali italiane e straniere<sup>129</sup>, seppure al momento nel ruolo di più basso profilo dello spaccio, induce a mantenere sotto costante e vigile attenzione la comunità di origine marocchina, al fine di rilevare tempestivamente i segnali di un salto di qualità delinquenziale.

Sotto l'aspetto delle possibili evoluzioni del fenomeno, la D.I.A., sulla base dei riscontri del secondo semestre 2002<sup>130</sup>, scrive:

«La devianza originata da questa etnia per lungo tempo non ha creato preoccupazioni sotto l'aspetto di delinquenza organizzata, perché considerata espressione di criminalità diffusa dedita in particolare a reati minori inerenti gli stupefacenti. Tuttavia, proprio nel periodo in esame, diverse operazioni di polizia, effettuate nel nord della Penisola, hanno consentito di individuare alcune organizzazioni criminali multietniche nelle quali i nordafricani avevano ruoli di rilievo nell'importazione dello stupefacente dalla madrepatria e della successiva organizzazione del traffico. Tenuto conto che i maghrebini costituiscono il primo gruppo etnico presente in Italia, il fenomeno non può essere sottovalutato ed impone valutazioni, verifiche ed attività di monitoraggio sulla crescita effettiva e complessiva di tale tipo di criminalità verso modelli marcatamente più evoluti e tendenzialmente organizzati».

#### 6.4 Conclusioni.

I principali aspetti di rilievo, oltre quanto indicato in premessa, riguardano il traffico di clandestini operato dalla criminalità turca.

Sarebbe auspicabile<sup>131</sup>:

- un potenziamento della collaborazione con le Autorità turche, sia in relazione agli sviluppi investigativi, sia in rapporto all'esecuzione

<sup>129</sup> Cfr. operazione Africa, relativa al procedimento penale nr. 1796/96 D.D.A. di MILANO.

<sup>130</sup> Relazione al Parlamento – secondo semestre 2002. La DIA, nell'aprile 2000, ha completato un progetto investigativo, denominato «El Maghreb», con il quale si è impostato lo studio della specifica devianza criminale in rapporto alla sua diffusione sul territorio.

<sup>131</sup> Proposta del Procuratore della Repubblica di Crotone, dott. Francesco Tricoli.

di provvedimenti di cattura internazionali. Identica collaborazione, a maggior ragione, sarebbe auspicabile da parte delle Autorità elleniche;

- una modifica della portata applicativa dell'art. 110 della convenzione di Montego Bay, includendo nell'ipotesi della tratta degli schiavi anche il trasporto di immigrati clandestini, ovvero una integrazione del citato articolo, inserendo anche il reato di agevolazione dell'immigrazione illegale tra quelli che consentono l'inseguimento delle navi anche oltre il limite delle acque territoriali.

## CAPITOLO 4

### Alterazione del libero mercato e lesione della concorrenza

#### 1. *L'inquinamento mafioso negli appalti e nelle opere pubbliche*

La Commissione intende proseguire nella particolare attenzione rivolta agli sviluppi della legislazione, che siano finalizzati ad incidere in maniera rilevante sull'azione dei pubblici poteri contro la diffusione e l'infiltrazione della criminalità di stampo mafioso o similare: la legge istitutiva attribuisce, infatti, una specifica funzione di controllo sulla congruità della normativa vigente e sul conseguente portato di efficienza ed efficacia nell'esercizio dei pubblici poteri, in ordine all'ottimizzazione delle procedure di contrasto contro il crimine organizzato.

Spetta alla Commissione formulare proposte di carattere legislativo ed eventualmente di ordine amministrativo, che risultino necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa pubblica.

In attuazione di tale previsione di legge, la Commissione ha fortemente puntualizzato, con sedute dedicate e con specifiche verifiche, nel corso di diverse audizioni, il problema dell'inquinamento mafioso nel settore degli appalti, allo scopo di valutare, sulla base di un analitico quadro di situazione, gli opportuni interventi normativi.

Trattasi di materia ampia e variegata, in cui l'oggettiva complessità dell'articolato sistema normativo e regolamentare vigente costituisce un vincolo per le necessarie esigenze di trasparenza e semplicità del sistema, creando sacche di nebulosità che facilitano i rischi di infiltrazione criminale.

Peraltro, mai come in questo settore – caratterizzato da significativa evoluzione dei meccanismi tecnico-giuridici di regolazione (si pensi alla disciplina dei nuovi istituti del *general contractor* e del *project financing*) – si deve assicurare un accorto equilibrio tra le giuste pretese di semplificazione amministrativa e quelle di accurato ed integrato controllo di ogni singola fase del flusso procedurale, coniugando le istanze di efficienza e di flessibilità economica con quelle della sicurezza.

È noto che le associazioni criminali di stampo mafioso tendono a perseguire, sia pure a diversificati livelli, l'obiettivo strategico del controllo dell'economia, il cui necessario presupposto è l'infiltrazione delle istituzioni locali e delle realtà produttive: l'assoggettamento del tessuto produttivo ed il condizionamento delle attività politico-amministrative sono, forse, i pilastri più virulenti e pericolosi di tutto quel sistema integrato di attività criminali, che l'art. 416-*bis* c.p. riferisce alla dinamica operativa mafiosa.

L'arricchimento illegale, che consegue all'inquinamento degli appalti, viene poi riversato in rivoli diversi o collaterali, taluni anche legali, il cui

effetto negativo principale non consiste nell'arricchimento della compagine criminale, ma nella distruzione progressiva di un tessuto economico sano, che viene alterato e vulnerato nei suoi meccanismi fisiologici dalla presenza di realtà imprenditoriali mafiose, connotate da un ruolo predatorio, che incide profondamente nelle logiche di concorrenza del libero mercato.

L'elevata specializzazione e il forte interesse dei gruppi mafiosi tradizionali in questo settore costituiscono motivi di elevato allarme, in quanto non solo sono indici di nuove strategie criminali, ma, in un sistema di globalizzazione dell'economia, costituiscono una leva prodromica all'ingresso di strutture mafiose nei mercati italiani ed europei<sup>1</sup>, qualora non si raggiunga una razionale integrazione degli schemi istituzionali di regolamentazione normativa e di controllo amministrativo ed investigativo.

Nell'inquinamento delle piccole e grandi opere pubbliche, le organizzazioni criminali hanno trovato un settore di dispiegamento di nuove strategie a *bassa intensità*, con la finalità di sottrarsi all'attenzione investigativa: le linee guida di questa azione sono sintetizzabili nella ricerca di un costante basso profilo di esposizione e nell'uso relativamente contenuto di mezzi di intimidazione violenta.

Può affermarsi, secondo le leggi classiche dell'etologia parassitaria, che si procede verso uno stadio di convivenza tra società civile e società criminale, caratterizzato dall'uso minimale della forza e la ricerca prioritaria del *consenso*: in questa situazione *simbiotica*, vittima ed aggressore tendono a raggiungere un equilibrio di fondo, nel quale ambedue scoprono notevoli vantaggi reciproci, che scaturiscono dall'assenza di scontro e dalla condivisione di obiettivi remunerativi.

Si profila, dunque, una crescente ricerca di meccanismi di *legalizzazione* delle attività economiche mafiose, con la crescita della figura di *imprenditore mafioso* e con la tendenza da parte degli operatori economici a ricorrere spontaneamente alla criminalità organizzata, che viene vista come un'inevitabile, ma anche utile, leva di semplificazione nel perseguimento di fini imprenditoriali.

La tematica presa in esame dalla Commissione riguarda tutti i pubblici appalti, ma, sebbene siano stati accertati casi di infiltrazione criminale negli *appalti di servizi*, essa tocca principalmente gli *appalti di opere*, che hanno costituito e costituiscono, per il loro ruolo di asse portante nelle politiche di sviluppo, una fonte privilegiata di arricchimento: è bene segnalare che gli investimenti previsti dalla legge n. 443 del 2001, la c.d. «Legge Obiettivo», costituiscono, a tutta evidenza, il problema centrale,

---

<sup>1</sup> L'interesse di Cosa Nostra nella infiltrazione dei circuiti economici stranieri è noto da moltissimo tempo, come risulta dalle indagini esperite dal BKA in Germania e dalle specifiche dichiarazioni di Leonardo Messina e di Antonino Calderone. Peraltro, immediatamente dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, gli «uomini di onore» avevano iniziato a mettere sotto controllo il territorio dei nuovi Lander orientali tedeschi, come si evince dalle intercettazioni a suo tempo esperite nei confronti di Giovanni Tagliamento, membro di una potente famiglia mafiosa di Catania.

in ragione della movimentazione di notevoli appetiti criminali in aree sensibili, avverso ai quali deve logicamente contrapporsi un'articolata opera di contrasto, massimamente in sede preventiva.

Le attività della Commissione, specie a seguito delle audizioni nelle missioni a Napoli, Reggio Calabria, Lamezia Terme, Locri, Cosenza e Salerno, ma anche delle audizioni in sede plenaria dei responsabili della Direzione Nazionale Antimafia, del Ministro dell'Interno e del Direttore del SISDE, hanno permesso di incrementare il preesistente quadro conoscitivo sulla genesi, lo sviluppo e lo stato dei rapporti tra le principali organizzazioni criminali di stampo mafioso e le imprese.

Tale quadro di fondo ha poi raggiunto una specificazione di dettaglio nei puntuali lavori del III Comitato della Commissione, che ha inteso ripercorrere, come prima fase ricognitoria del problema, gli aspetti salienti della tematica sugli appalti, con l'audizione dei Magistrati del Servizio Pubblici Appalti della Direzione Nazionale Antimafia, del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, Prof. Francesco GARRI, del Presidente dell'ANAS S.p.A, Ing. Vincenzo POZZI e del Presidente dell'ANCE, Ing. Claudio DE ALBERTIS.

### *1.1 Le proposte di modifica normativa al progetto di revisione della Legge Merloni*

È necessario immediatamente sottolineare, prima di una più approfondita disamina del problema, che i precitati contributi sono andati a supportare e, in secondo tempo, a corroborare le valutazioni unanimemente espresse dalla Commissione nella seduta del 28 maggio 2002 (relatore il Sen. Bobbio), a conclusione della discussione sulle modifiche normative alla legge Merloni, in tema di appalti di opere pubbliche, con riferimento ai pericoli di condizionamento ed inquinamento di origine mafiosa.

In tale sede, la Commissione rilevava che il testo dell'atto Senato n. 1246 introduceva un sostanziale abbassamento della soglia di controllo ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, accrescendo e frammentando le possibilità di subappalto, restringendo il ruolo dell'Osservatorio delle Opere Pubbliche, modificando il regime delle qualificazioni e mantenendo i cantieri in una condizione di sostanziale *deficit* di tutela.

Parimenti, la Commissione poneva in luce la centralità del tema relativo al numero delle stazioni appaltanti, la riduzione delle quali costituirebbe uno strumento di abbattimento delle possibilità di infiltrazione criminale, così come già emerge dai lavori della Commissione della XIII legislatura e dalle analisi effettuate dal Procuratore Nazionale Antimafia.

L'elevato numero delle attuali stazioni appaltanti, la cui densità è massima nel sud dell'Italia, costituisce un elemento di debolezza: il concentramento in strutture più ampie avrebbe il duplice effetto di allontanare le procedure dai condizionamenti locali e di consentire migliori capacità complessive di lettura di dati e di fenomeni al fine decisionale.

Risulta particolarmente pregnante, nel documento della Commissione, il severo richiamo ad affrontare in modo chiaro e definitivo il problema

del controllo e della messa in sicurezza dei cantieri ove si svolgano lavori in subappalto; problema, nel passato, non compreso nella sua importanza strategica: non vi è, infatti, alcun dubbio sul fatto che nella gestione dei cantieri si realizzi il momento di massima criticità del sistema; nel senso che anche la più dettagliata normativa di prevenzione dalle infiltrazioni mafiose diviene vana in un contesto ove, per carenza di controlli pianificati e costanti, le organizzazioni criminali possano assoggettare anche le imprese sane alla loro pressione invasiva, costringendole a ricorrere a manodopera, mezzi e materiali di imprese mafiose, con gravi ricadute, inoltre, per la qualità delle opere e la sicurezza stessa dei lavoratori.

La Commissione evidenziava la necessità di definire un meccanismo generale che allargasse il controllo non solo al momento preventivo di formazione e partecipazione alla gara, ma anche a quello successivo di concreta gestione dell'appalto e del subappalto, attraverso una struttura dedicata di monitoraggio e controllo, articolata secondo lo schema dell'Agenzia in realtà centrali e periferiche.

La Commissione suggeriva la prudentiale soppressione di talune indicazioni atte ad accrescere l'area del subappalto sino al 50 per cento e ad estendere le facoltà del concessionario di aumentare, successivamente all'ottenimento della concessione, le percentuali di lavori da affidare in appalto, indicazioni che avrebbero incrementato il rischio di inquinamento criminale.

Infatti, pur tenendo presente che il subappalto consente una maggiore flessibilità imprenditoriale ed è istituito ampiamente liberalizzato nella realtà europea<sup>2</sup>, l'eccessiva estensione dello strumento, in riferimento ai cronici rischi criminali ambientali, avrebbe introdotto distonie nel sistema.

Anche rispetto a queste necessità di cautela si misura l'opera di freno indotta allo sviluppo armonico del sistema produttivo dalla presenza criminale organizzata, che limita la possibilità di esternalizzare più liberamente le attività produttive e, conseguentemente, incide sulla flessibilità dei modelli organizzativi dell'impresa italiana, che, specie nel settore edile, non lavora sul prodotto ma sulla commessa.

Sotto il profilo dell'entità economica dei lavori soggetti a controllo, la Commissione suggeriva, per evidenti ragioni cautelari, di non aumentare la soglia dei 150.000 euro, così come di non sottrarre all'Osservatorio dei Lavori Pubblici una rilevante quantità di opere, onde non creare *deficit* conoscitivi in un così delicato contesto. Allo stesso modo, si rilevava l'inopportunità di concedere alle Regioni la facoltà di elevare, negli appalti di competenza, il livello dei lavori per i quali non è richiesta qualifica-

---

<sup>2</sup> Il Presidente dell'ANCE, Ing. Claudio De Albertis, nella sua audizione del 27 marzo 2003, ha ribadito con forza che l'istituto del subappalto è vitale per la natura del sistema industriale e che, *in re ipsa*, non costituisce la chiave di volta dei meccanismi dell'inquinamento mafioso, qualora si espliciti in un contesto di mercato adeguatamente protetto dall'infiltrazione criminale con una più integrata ed efficace azione dei pubblici poteri, dalle fasi iniziali del controllo degli atti di gara sino all'invocato «*tutoraggio*» di polizia dei cantieri.

zione, onde evitare di introdurre distonie con le linee ispiratrici della legislazione nazionale e di creare possibili varchi all'infiltrazione mafiosa.

Le predette indicazioni sono state recepite dalla Commissione di merito e, poi, dall'Assemblea del Senato, portando significative correzioni al testo licenziato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, che, il 17 luglio 2002, ha definitivamente approvato il progetto nella versione emendata dal Senato<sup>3</sup>.

L'indirizzo che ha guidato i lavori della Commissione in tema di appalti trova specifici presupposti nello studio delle modalità con le quali le organizzazioni criminali tentano di inquinare le opere pubbliche, modalità che sono variate nel tempo, non solo in funzione della necessità di adeguamento delle metodologie delinquenziali di infiltrazione nei più avanzati contesti economici ma anche allo scopo di perseguire con sempre maggiore efficacia la menzionata strategia di *inabissamento*, suggerita dalla pressione del contrasto investigativo.

### 1.2 Cosa Nostra e la gestione dei pubblici appalti

Per quanto riguarda Cosa Nostra, i rapporti con il mondo imprenditoriale si modificarono radicalmente nei primi anni '80, in relazione alle profonde trasformazioni dell'organizzazione mafiosa, intervenute con la «*guerra di mafia*» del 1981 e con l'avvento dell'egemonia dei gruppi corleonesi<sup>4</sup>.

L'avvento dei corleonesi dà corpo ad un potente processo di verticalizzazione e concentrazione del potere in Cosa Nostra, mutando in modo radicale anche l'approccio relazionale della struttura criminale con gli ambienti imprenditoriali e politico-istituzionali.

Infatti, inizia a concretizzarsi una nuova metodica di gestione illecita degli appalti, sin dalla fase del finanziamento, attraverso l'inserimento progressivo di *uomini d'onore* nelle strutture di vertice delle stazioni appaltanti e tramite la conquista di spazi di manovra, sino ad allora occupati solamente da *comitati* di affari politico-imprenditoriali: l'inquinamento degli appalti diviene obiettivo di un duopolio, Cosa Nostra e Comitati, i rapporti di forza dei quali si atteggiavano in modo mutevole, dalla semplice coesistenza all'alleanza contingente, spesso condividendo i medesimi referenti politici e amministrativi.

Il salto qualitativo, dal mero parassitismo al controllo diretto degli appalti, fu reso possibile da taluni personaggi, collegati organicamente a

<sup>3</sup> Atto Senato n. 1246, divenuto legge 166/2002 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti».

<sup>4</sup> Sino al 1981, Cosa Nostra aveva un modello organizzativo di tipo «*pluralistico*», con ampie autonomie riconosciute ai *capi mandamento* e ai *capi famiglia*: seguendo una rigorosa applicazione del principio della territorialità, ogni *famiglia* imponeva varie forme di taglieggiamento agli imprenditori, con contestuale riscossione di tangenti ed imposizione di subappalti e guardiane, secondo una logica arcaica di brutale sfruttamento parassitario. L'esistenza di talune imprese facenti capo a personaggi mafiosi era un fenomeno marginale e comunque tale da non mutare l'equilibrio e l'assetto interno del mondo imprenditoriale.

Cosa Nostra, ma, al tempo stesso, dotati di significative conoscenze tecnico/economiche e di sperimentate relazioni con il mondo imprenditoriale, politico e burocratico, onde gestire al meglio i sofisticati meccanismi di pilotaggio delle gare di appalto.

Questi personaggi, tra i quali spiccano Angelo SIINO, Giuseppe LI-PARI Giuseppe MODESTO, Salvatore LANZALACO, svolsero la funzione di collegamento, in quanto sapevano esprimere le giuste competenze e possedevano adeguato patrimonio di relazioni personali all'interno del *network* politico ed economico di riferimento<sup>5</sup>.

La vicenda di Angelo SIINO appare, al proposito, paradigmatica: vicino alla famiglia dei BRUSCA di San Giuseppe Jato<sup>6</sup>, attraverso la mediazione di Baldassarre DI MAGGIO, si accreditò presso Salvatore RIINA e lo ispirò a porre in essere un potente impegno di Cosa Nostra nel settore degli appalti, sfruttando una metodologia (il noto «*metodo Siino*»), che garantiva l'egemonia mafiosa, e, al contempo, assicurava corrispondenti vantaggi per le aziende, le quali, per effetto di un complicato sistema di rotazione programmata nella partecipazione alle gare (il cosiddetto «*tavolino*»), avevano la garanzia di ottenere lavoro, sia pure secondo opportuna turnazione, senza doversi scontrare nella corretta logica concorrenziale di forti ribassi.

Come già accennato, al SIINO si affiancano progressivamente altri personaggi come l'imprenditore MODESTO Giuseppe, vicinissimo ai corleonesi, gli imprenditori MADONIA Francesco e Filippo, EQUIZZI Rosario, CAMPISI Giorgio, AMARILLI Manlio e PROFETA Mario, CRISAFULLI Ettore, SCIACCA Gioacchino e i professionisti-progettisti AGGIATO Francesco e LANZALACO Salvatore, i quali seguono un percorso analogo.

Comincia così la lunga e sotterranea *escalation* di Cosa Nostra nel mondo degli appalti pubblici. Il sistema permetteva più elevati guadagni e la più sostenibile elargizione di tangenti a Cosa Nostra, che, comunque, si riservava la facoltà di favorire le imprese più vicine.

Forte della capacità di intimidazione dell'organizzazione mafiosa e della sua ramificata pervasività nella società siciliana, il «*metodo Siino*» si espanse dal settore degli appalti banditi dalla Provincia di Palermo, a tutto il territorio siciliano, divenendo, nella seconda metà degli anni Ottanta, un sistema globale di controllo degli appalti pubblici dell'isola<sup>7</sup>.

L'efficacia del metodo si basa sul controllo totale dell'appalto in tutte le sue fasi, da quella del finanziamento (tramite raccordi con esponenti politici e amministrativi), allo svolgimento della gara (con diverse tecniche di manipolazione del risultato, soprattutto con cartelli di appoggio aziendali di comodo o, in taluni casi, con metodi fraudolenti sulle offerte depo-

<sup>5</sup> SIINO era inoltre iscritto alla Massoneria (Loggia Oriente di Palermo «Orion»).

<sup>6</sup> Giovanni BRUSCA era socio occulto della società LITOMIX S.p.A. di SIINO.

<sup>7</sup> Siino venne di fatto accreditato presso tutte le realtà di Cosa Nostra, ivi compresi gli imprenditori «*vicini*», come titolare di una sorta di «rappresentanza imprenditoriale» per conto dell'organizzazione, esprimendo in tal modo un significativo ruolo di potere.



sitate) e finanche all'esecuzione dei lavori (con subappalti, noli a freddo e a caldo nei confronti di imprese mafiose locali).

Il sistema non prevede quasi mai l'intervento diretto di Cosa Nostra, in quanto è l'imprenditore colluso stesso a gestire gli accordi con le aziende di appoggio: solo in sporadici casi si verifica il ricorso alla violenza per imporre il rispetto delle *regole* di fondo del metodo nei confronti di concorrenti recalcitranti.

Le imprese aggiudicatarie versano la tangente al referente di Cosa Nostra, che poi provvede a distribuire le quote spettanti ai politici, agli amministratori pubblici, alla famiglia competente per territorio e alla Commissione<sup>8</sup>.

Non esiste conflitto tra questa forma di condizionamento degli appalti e la parallela esistenza di forme di inquinamento del mercato, poste in essere autonomamente dagli imprenditori tramite rapporti collusivi, che sono espressione di comitati politico-imprenditoriali: in ogni caso, in sede di esecuzione dei lavori, dovrà essere pagata la tangente a Cosa Nostra, anche sotto forma di cointeressamento di imprese mafiose nell'opera o nella fornitura di materiali<sup>9</sup>.

La costante coesistenza di attività mafiose e dei comitati di affari appare paradigmatica nelle indagini esperite a carico di funzionari dell'ANAS di Palermo ed imprenditori, responsabili a vario titolo di associazione mafiosa e associazione per delinquere finalizzata alla turbativa di asta: veniva evidenziata l'esistenza di un vero e proprio «*cartello ANAS*», composto da oltre sessanta imprese (riconducibili a 11 famiglie imprenditoriali), che si erano aggiudicate in modo illegale una quota consistente, circa il 40 per cento, dell'ammontare complessivo degli appalti banditi dall'Ente nel decennio 1988-1998, mentre il restante 60 per cento era suddiviso tra cinquecento aziende.

Con riguardo alla posizione del noto imprenditore agrigentino Filippo SALAMONE, organizzatore del c.d. comitato di affari costituito da im-

---

<sup>8</sup> L'Ordinanza del GIP di Palemo sull'indagine «MAFIA-APPALTI» del 2.10.1997 così recita: «Le nuove regole imposte da Cosa Nostra vengono comunicate dal SIINO ad alcuni dei più importanti imprenditori dell'isola nel corso di varie riunioni appositamente convocate in quasi tutte le province. Si tratta di imprenditori che, pur non appartenendo a Cosa Nostra, sono ritenuti "affidabili" dall'organizzazione mafiosa e che, per il loro peso nel panorama imprenditoriale, possono attivamente collaborare al buon funzionamento del sistema intervenendo con la loro influenza ove necessario. ... I metodi di manipolazione delle gare, di pagamento delle tangenti, sono infatti in tutto analoghi a quelli posti in essere autonomamente in altre gare di appalto dai comitati di affari imprenditoriali-politici. Il compito di "chiudere" gli accordi viene svolto direttamente dall'impresa designata dagli emissari di Cosa Nostra, senza che costoro siano costretti ad esporsi direttamente nei confronti delle altre imprese che partecipano alle gare non consapevoli dell'accordo preventivo e che, quindi, possono anche restare all'oscuro del fatto che l'impresa predestinata ad aggiudicarsi l'appalto sia stata selezionata da Cosa Nostra, e ritenere che quella impresa abbia "trattato" l'aggiudicazione dell'appalto direttamente con i politici erogatori del finanziamento».

<sup>9</sup> Esiste, peraltro, anche la modalità con la quale viene richiesto l'intervento di Cosa Nostra per dirimere in modo definitivo l'aggiudicazione di un appalto, che la semplice gestione affaristica non riesce a coordinare per effetto delle non pianificate resistenze delle imprese concorrenti.

prenditori e politici che ha gestito in modo incontrastato – sino all’ingresso nel sistema di Cosa Nostra – per lungo tempo la illecita spartizione degli appalti sull’intero territorio regionale, sono emersi i rapporti assai stretti con i Corleonesi ed il ruolo svolto nell’evoluzione del c.d. «*tavolino di SIINO*», andando a costituire, per volontà di Salvatore RIINA, unitamente a BUSCEMI Antonino e BINI Giovanni una sorta di *comitato di affari sovraordinato* (composto da una fazione di politici ed imprenditori e da una rappresentanza di mafiosi), finalizzato alla spartizione dei grandi appalti, di cui una quota rilevante doveva essere destinata alle imprese direttamente sponsorizzate da Cosa Nostra<sup>10</sup>, residuando, pertanto, alla competenza del SIINO l’organizzazione degli appalti di medio-piccole dimensioni.

Angelo SIINO e lo stesso SALAMONE hanno delineato con precisione la vasta gamma di intrecci politico-economici di questo «*comitato*», che spaziava da primarie *holding* internazionali sino alle *cooperative*, il cui ruolo emerge nuovamente nelle recenti inchieste della Procura di Palermo.

È evidente che la trasformazione di Cosa Nostra, avvenuta negli anni Novanta, a seguito dei processi di disarticolazione giudiziaria, cui è andata soggetta a seguito della «stagione stragista» imposta dalla dirigenza corleonese<sup>11</sup>, ha avuto pesanti influssi nel ripensamento delle modalità operative della compagine criminale, suggerendo la necessità di un radicale cambio di strategia, con l’abbandono del ricorso tematico allo scontro terroristico con lo Stato e la necessità di riconfigurare la struttura organizzativa per renderla più compartimentata, meno visibile e più snella.

Il qualificato contributo offerto dalle fonti audite dalla Commissione portano, infatti, a ritenere che l’attuale *network* mafioso, fortemente caratterizzato dalla figura baricentrica di Bernardo Provenzano, individui negli appalti la sostanziale area di primaria applicazione delle proprie attività criminose, probabilmente con minore verticalità, ma, sicuramente, con maggiore impegno pervasivo: in questa visione, peraltro corroborata dagli elementi emergenti dall’attività investigativa, il «*tavolino*» di Siino non si pone come fatto superato, ma come metodo che continua a guidare le scelte di fondo di Cosa Nostra e delle imprese ad essa spontaneamente od obbligatoriamente collegate.

In questa nuova dimensione di mimetizzazione della struttura, il passaggio dal *mafioso imprenditore* all’*imprenditore mafioso*, passaggio inaugurato dall’«*era Siino*», diviene cogente ed anche assai più coerente con l’attuale assetto organizzativo, che sembra prediligere un più limitato *network* di uomini d’onore, che si pongono come *nodo relazionale* di referenza per una pleora di soggetti «*vicini*», ognuno miratamente attivato,

<sup>10</sup> Il c.d. «Gruppo Calcestruzzi» in primo luogo.

<sup>11</sup> Va, peraltro, ricordata l’importanza data dalla sentenza del processo c.d. «Via d’Amelio/bis» alle diverse motivazioni della apparentemente irrazionale volontà stragista mafiosa nei confronti del Dott. Borsellino, tra le quali, non in secondo piano, la sua pubblicamente annunciata volontà di investigare a fondo sui rapporti Mafia-Appalti.

in un quadro di rigida compartimentazione, secondo le necessità operative in essere. A tale proposito, l'analisi degli indici di anomalia nei ribassi sugli appalti in Sicilia, fenomeno peraltro mitigato dalla recente normativa, sembra essere illuminante.

### 1.3 'Ndrangheta

Le modalità di inquinamento degli appalti ad opera della 'Ndrangheta divergono dal sistema di Cosa Nostra, in quanto ciascun *Locale* (*'Ndrina*) sembra disporre di precise imprese di riferimento su cui ricadono i subappalti, le forniture di conglomerati ed inerti e i servizi di trasporto.

Il *Locale*, almeno in passato, riscuoteva anche la tangente imposta all'impresa aggiudicataria dell'appalto, ponendo in essere, di fatto, una doppia estorsione, che la società vittima recuperava attraverso false fatturazioni e tramite l'abbattimento della qualità dei lavori effettuati.

L'assenza, a differenza di Cosa Nostra, di una struttura di vertice determinava la possibile insorgenza di conflittualità locali, che potevano essere sanate solo attraverso il ruolo di *grandi mediatori e garanti*, ruolo però non istituzionalizzato ma legato unicamente al carisma delle persone che lo incarnavano al momento<sup>12</sup>.

Anche a motivazioni operative di questo genere, infatti, si riferisce il ripetuto tentativo di trasformare la 'Ndrangheta da organizzazione di tipo federativo a struttura più gerarchica.

Significativa appare, nel patrimonio informativo di analisi acquisito dalla Commissione, l'impianto accusatorio dell'inchiesta, convenzionalmente denominata «TAMBURO», della D.D.A. di Catanzaro, in merito all'infiltrazione delle *'Ndrine* sui cantieri che operano nel quadro dei lavori per l'ammodernamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

L'indagine ha messo in luce come le strutture locali della 'Ndrangheta<sup>13</sup>, oltre a pretendere ed ottenere dalle imprese titolari degli appalti tangenti per il 3 per cento del valore, avessero imposto che i subappalti e le forniture di conglomerati cementizi e bitumosi venissero affidati a ditte afferenti al predetto contesto criminale.

Un particolare di estremo interesse consiste nella circostanza che vede diversificati sodalizi criminali cointeressati ed interagenti su un medesimo contesto affaristico, secondo un chiaro accordo preventivo, che emerge non solo nei fatti, ma anche nelle dichiarazioni di taluni collaboratori di giustizia: questa capacità di cooperazione rappresenta un salto

---

<sup>12</sup> Ad esempio, nel caso della stesura di cavi telefonici in tutta la Calabria, dal 1992 al 1994, stesura appaltata alla società S.I.R.T.I. s.p.a., i *garanti* furono Giuseppe MORABITO ( noto *Tiradritto* ) ed Antonio PELLE, i quali dovettero intervenire nella Sibaritide, ove locali guerre di mafia tra gruppi stavano minando le garanzie offerte all'impresa appaltatrice.

<sup>13</sup> Segnatamente le *'Ndrine* PERNA e RUÀ per la zona di Cosenza, ABBRUZZESE per Cassano allo Jonio e la Piana di Sibari, DI DIECO per Castrovillari e PRESTA per la zona di Torano.

qualitativo non trascurabile nell'evoluzione del sempre dialettico fenomeno criminale organizzato in Calabria.

Le modalità criminose di infiltrazione sono paradigmatiche del nuovo modello operativo di inquinamento degli appalti, posto in essere dalla 'Ndrangheta.

Infatti, sebbene le somme per il pagamento delle tangenti fossero drenate dalle imprese attraverso i meccanismi classici di manipolazione delle fatture (incremento artificioso dei valori), emissione di fatture a fronte di operazioni inesistenti di noli a freddo di macchinari e fornitura di materiale non corrispondente al capitolato di appalto, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, è importante sottolineare che le stesse organizzazioni criminali si facevano carico di risolvere le problematiche di fatturazione, suggerendo alla «Asfalti Sintex» (aggiudicataria dei lotti di Firmo (CS) e Pizzo Calabro (VV) e soggetto imprenditoriale chiave nella specifica indagine) le aziende «vicine» al contesto criminale, su cui appoggiarsi senza problemi.

La predetta condotta criminosa non sarebbe stata possibile senza il ruolo attivo del Direttore Tecnico della *Asfalti Sintex* e, ancora di più, senza l'inquietante attività di supporto di taluni funzionari tecnici del Compartimento dell'ANAS, che hanno autorizzato i subappalti a favore di aziende senza i prescritti requisiti e neppure indicate all'atto di partecipazione alla gara, escludendo, peraltro, altre ditte regolarmente registratesi. In tale modo, si è verificata l'esclusione illegittima di società sane dai lavori, a favore di realtà aziendali referenti del circuito criminale.

Il contesto investigativo ha messo in luce il fattuale potere della struttura criminale nei confronti della grande Ditta appaltatrice, la quale, evidentemente allo scopo di evitare distonie con il *contesto ambientale*, sostituiva il dirigente tecnico, che aveva immediatamente denunciato i primi approcci estorsivi, con altro funzionario, che si sarebbe dimostrato, invece, pienamente capace di inserirsi nel contesto delittuoso<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Durante l'esecuzione dei lavori e all'atto del collaudo sono stati omessi i previsti controlli, producendo la liquidazione di opere con *deficit* strutturali, tanto da ingenerare il sequestro di cinque cantieri e un analogo provvedimento cautelativo riguardante alcuni tratti autostradali già aperti al traffico, in quanto difformi dai parametri previsti dai Capitolati di Appalto. Per motivi di sicurezza stradale, l'Autorità Giudiziaria ha segnalato al Prefetto competente la necessità di ridurre al minimo i limiti di velocità nei tratti predetti.

Al fine di occultare le tracce delle precitate manipolazioni, i tecnici dei laboratori delegati ad effettuare le prove sui materiali impiegati nei cantieri avrebbero falsificato l'esito delle analisi, andando ad asseverare l'avvenuta regolare esecuzione dei lavori, anche in presenza dell'uso di materiale scadente e «blindando» le operazioni illegali compiute almeno nei confronti di meri esami formali della relativa documentazione.

Il problema dei falsi collaudi ha indotto la nuova dirigenza dell'ANAS ad attivare una collaborazione con l'associazione SITI (Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione, presso il Politecnico di Torino) per un monitoraggio tecnico delle opere già eseguite su circa 130 Km dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, anche attraverso analisi e prove sperimentali affidate a qualificati laboratori autorizzati, individuati sulla base delle esperienze maturate dal predetto istituto, che ne curerà il coordinamento. La predetta verifica, che si aggiunge e non si sostituisce agli altri accertamenti di legge e alle attività di controllo dell'ANAS, interesserà, in modo sistematico, tutti i lavori già eseguiti.

In questo quadro poco rassicurante, l'approssimativa stima del fabbisogno di 1,1 milioni di tonnellate di cemento per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina induce notevoli preoccupazioni: a tale proposito la Direzione Nazionale Antimafia ha costituito un apposito gruppo di lavoro, con funzioni di raccordo informativo tra le D.D.A. di Messina e di Reggio Calabria, anche nella prospettiva di creare un modello organizzativo virtuoso e tale da produrre effetti trainanti, quali la creazione di un protocollo di indagine da mettere a disposizione di tutte le D.D.A. che operano nel settore dell'inquinamento mafioso degli appalti.

#### 1.4 Camorra

Come in altri contesti, il rapporto tra Camorra ed imprenditoria nasce sul potere di estorsione e ricatto, esercitato dalla compagine criminale ai danni della realtà economica: ben presto, però, gli imprenditori compresero che il danno economico poteva essere minimizzato dagli innegabili ritorni di acquisizione di clientela, recupero crediti e pace sindacale sui cantieri, che la Camorra sapeva assicurare.

Agli inizi degli anni Ottanta, con l'economia del terremoto, che sposta il fulcro degli investimenti sul settore edilizio (controllato totalmente dagli amministratori degli enti locali, trasformati in enti erogatori di spesa) e con la crisi dell'egemonia cutoliana, si verifica il passaggio dalla figura del *camorrista imprenditore* a quella dell'*imprenditore camorrista*, passaggio facilitato dalla sostanziale illegalità di fondo del tessuto economico campano, come evidenziato dai dati statistici sui reati specifici riferiti a quel particolare arco temporale.

Anche l'ingresso di grandi imprese nazionali nei lavori del dopo terremoto non costituisce una barriera all'infiltrazione criminale, verificandosi, una volta ottenuta la concessione, un immediato accordo con la Camorra, che, spesso, ottiene la cessione totale dell'opera a favore di realtà imprenditoriali contigue, lasciando un modesto aggio alla società aggiudicataria, che si trasforma in un semplice e silenzioso mediatore finanziario.

Il *network* dell'impresa camorristica, a sua volta, si decompone, per ragioni mimetiche, in una miriade di piccole e piccolissime imprese sotto totale controllo criminale. Si crea, dunque, una convergenza di interessi tra Camorra, impresa e ceto politico-amministrativo, che stabiliscono una sorta di patto sinallagmatico, in cui particolare e preoccupante rilievo assume il sostegno della criminalità per il controllo del voto e per il finanziamento dell'apparato politico. I gruppi camorristici derivavano dalla situazione un notevole flusso economico, una vasta gamma di coperture istituzionali e la possibilità di controllo sulle attività produttive e sui posti di lavoro, con il ritorno di un patologico consenso sociale, che costituiva un'aperta legittimazione.

Gli imprenditori, invece, conquistavano il mercato senza doversi confrontare con le logiche della libera concorrenza e possedevano la totale sicurezza dei cantieri e l'assenza di contenzioso con le maestranze, a

fronte della forza intimidatrice del sodalizio criminoso cui si appoggiavano.

La formazione di provviste finanziarie in nero, destinate al pagamento delle tangenti ai politici e ai camorristi, veniva effettuata attraverso il meccanismo delle false fatturazioni e con il ricorso a procedure illegali di revisione dei prezzi e di anticipazione sugli stadi di avanzamento delle opere.

L'entità degli introiti illegali di un tale circuito era tale che, in quegli anni, la Camorra non sentì neppure il bisogno di esperire la ricerca di canali internazionali o nazionali di riciclaggio, ma investì tutti i cespiti nel mercato edilizio e sotto forma di usura agli imprenditori, allo scopo di globalizzare il controllo del settore.

Storicamente, uno dei settori imprenditoriali di maggiore interesse per le infiltrazioni camorristiche è stato quello della produzione e fornitura di conglomerati cementizi e bitumosi. In tale settore la Camorra continua a detenere forti quote del mercato e tenta di sviluppare nuove metodologie di infiltrazione, che siano atte a superare gli ostacoli normativi che si frappongono<sup>15</sup>.

Nelle audizioni della Commissione è apparso evidente come l'istituto dei cosiddetti *noli a freddo*, consentito dalla legge n. 55 del 1990, sia divenuto un importante strumento di infiltrazione, atto a mascherare forme di subappalto non autorizzato verso imprese controllate dalla Camorra<sup>16</sup>.

Nelle indagini delle D.D.A di Salerno e di Napoli portate a conoscenza della Commissione è emerso che Antonio IOVINO, imprenditore gravemente indiziato di appartenenza al clan camorristico FABBROCINO, ha fatto uso dei *noli a freddo* per poter operare impunemente nel settore del movimento terra e dei grandi lavori per la ricostruzione e la messa in sicurezza del territorio del Comune di Sarno, dopo il disastro ambientale del 5-6 maggio 1998.

Il ruolo dell'impresa camorristica, come collettore delle tangenti destinate al circuito criminale, si articola attraverso un sofisticato sistema operativo, che altera gravemente le regole del mercato ed ostacola l'accertamento della quota di profitto criminale realmente drenata, mediante l'alterazione dei parametri oggettivi di riferimento economico, quali i costi effettivi di produzione e di vendita del cemento e dei conglomerati bitumosi.

Lo stesso sistema delle false fatturazioni, già esaminato nella realtà calabrese, contribuisce alla creazione di provviste illegali e fondi neri, che vengono occultati con false manovre di bilancio e con la costruzione

---

<sup>15</sup> Si deve, peraltro, ricordare che tali tipi di forniture, per la loro stessa natura, hanno carattere oligopolistico o, addirittura, monopolistico, semplicemente in ragione del fatto che risulta impossibile prendere o riversare la fornitura di calcestruzzo preconfezionato oltre i 30 Km. di distanza dal cantiere. Questa imposizione di fatto, come ovvio, può costituire un fenomeno di facilitazione all'infiltrazione mafiosa in aree sensibili.

<sup>16</sup> Il Presidente dell'ANCE ha invocato la creazione di albi dei fornitori presso ogni Prefettura e, a tendere, alla previsione di legge di un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di talune attività terziarie.

di complicati intrecci societari, il cui fine non è la sinergica distribuzione dei rischi e degli utili imprenditoriali, ma la distribuzione dell'artificiosa manovra di aumento dei prezzi, finalizzata al pagamento della tangente camorristica.

Su questi sperimentati meccanismi appare illuminante il patrimonio investigativo contenuto nelle indagini sul clan FABBROCINO di Napoli, ove si è dimostrata la dimensione economico-finanziaria della pressione camorristica e la sapiente opera di penetrazione nel mondo produttivo attraverso le imprese controllate, alcune delle quali ancora emergono nella realtà salernitana.

La necessità di un'analisi integrata e puntuale della mappa dei lavori promana con chiarezza dalla constatazione (emersa dalle verifiche effettuate dalla Commissione con l'elaborazione dei dati in possesso della Stazione Appaltante ANAS e le ricognizioni della polizia giudiziaria) del fatto che società collegate o facilmente ricollegabili allo IOVINO Antonio risultavano titolari di subappalto dichiarato o di noli a freddo su taluni cantieri della Salerno-Reggio Calabria.

Poiché una semplice consultazione delle banche dati pubbliche sulle imprese avrebbe consentito di risalire all'influenza dello IOVINO sulle realtà imprenditoriali in argomento<sup>17</sup>, la Commissione, nell'audizione di Salerno, ha unanimemente sottolineato la necessità di potenziare i controlli preventivi e successivi a tutti i livelli, allo scopo di evitare il rischio che la mancanza di requisiti di un'azienda o la sua collocazione in un contesto illegale vengano rilevate tardivamente, quando ormai essa ha prestato la sua opera ed ha concluso i lavori.

La problematica dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria è stata oggetto, in data 23.01.2003, di un Atto di Segnalazione al Governo e al Parlamento in merito agli accertamenti esperiti sull'attività dell'ANAS dall'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici: il documento evidenzia che l'ANAS, in veste di stazione appaltante attraverso le sue articolazioni territoriali «ha operato ed opera nel mercato dei lavori pubblici in frequente disarmonia con la disciplina normativa e regolamentare del settore. L'attività dell'ente [...] è risultata infatti caratterizzata da incertezze ed incoerenze nella gestione degli appalti sia nella fase di scelta del contraente, sia nella fase esecutiva [...] diffusamente sul territorio l'ANAS ha operato in un contesto di disarmonia operativa, anzitutto per inadeguatezza o assenza di programmazione e quindi di una visione globale degli interventi [...] i prolungati tempi amministrativi hanno portato a sospensioni di lunga durata, a varianti poste in essere con procedure non conformi alle regole, ad una conduzione a fasi alterne per l'effettuazione di lavori intesi ad eliminare le c.d. interferenze (sottoservizi ecc.) ed eseguiti non anticipatamente, ma nel corso dei lavori dell'appalto principale. Sono state inoltre

---

<sup>17</sup> L'amministratore unico della IPA srl è IOVINO Antonio, coniugato con GIANINI Margherita, amministratore unico della S.GIORGIO BETON srl., impresa, che, peraltro, risulta qualificata sino al 19.03.2005 nell'elenco consultabile sul sito internet dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

accertate specifiche carenze in tema di apprestamento delle misure di sicurezza, di controlli da parte dei direttori dei lavori e dei responsabili dei procedimenti, nonché nell'esecuzione dei collaudi in corso d'opera [...]. Tutto ciò ha portato alle inevitabili conseguenze di mancato rispetto dei tempi di esecuzione e di insufficienza delle previsioni di spesa».

Nell'audizione del 13 marzo 2003, il Presidente dell'ANAS, Ing. Pozzi, ha riferito le discrasie lamentate dall'Autorità alla necessità di gestire un pesante e negativo progresso organizzativo, cui si sta dando progressivo rimedio attraverso una serie di provvedimenti «che riguardano la progettazione, le metodologie di appalto, le procedure interne, il *turn-over* del personale, la revisione degli organici».

Grande rilevanza veniva attribuita alla ristrutturazione dei meccanismi di *auditing* interno<sup>18</sup> dell'azienda, quale presidio dei canoni di legalità, trasparenza e correttezza e quale strumento per sostenere, con adeguata professionalità, le attività ispettive sia nel campo tecnico che in quello legale amministrativo.

È stata, inoltre, rivisitata l'articolazione dei lotti autostradali, accorpandone trentacinque in sei macro-lotti, allo scopo di conseguire vantaggi in termini di economia di scala, di coordinamento e controllo dei lavori, diminuendo il ricorso alle varianti in corso d'opera e, conseguentemente, assicurando maggiori certezze nei tempi e costi preventivati.

In ottemperanza alla normativa sul Contraente Generale, è prevista la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra l'ANAS e il Servizio Alta Sorveglianza per le Grandi Opere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la gestione integrata di tutte le informazioni utili al controllo di possibili infiltrazioni della criminalità organizzata. Nello schema di contratto per i 10 Macro-lotto dei lavori di ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, è compresa anche la previsione nei cantieri di postazioni fisse della Guardia di Finanza, i cui costi logistici saranno a carico del Contraente Generale.

### 1.5 Linee di contrasto esistenti e orientamenti futuri

Sebbene risultino attivate numerose e qualificate investigazioni giudiziarie sulla penetrazione criminale nei cantieri della Salerno-Reggio Calabria, il momento preventivo<sup>19</sup>, essenzialmente basato sulla rilevazione dei

<sup>18</sup> All'Ufficio di *Auditing Interno* è anche affidato il compito di trasmettere periodicamente alla Direzione Investigativa Antimafia tutti i dati sugli appalti e i subappalti in essere sull'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, estrapolandoli dal Sistema Informativo Lavori (SIL) dell'ANAS.

<sup>19</sup> Il momento preventivo appare strategico nella lotta all'inquinamento mafioso degli appalti, in quanto si muove a livello globale e pianificato su tutto il contesto delle Grandi Opere, consentendo di evitare o, comunque, di sradicare sul nascere i fenomeni di infiltrazione mafiosa: l'esperienza storica dimostra che le indagini giudiziarie, invece, sono necessariamente settoriali e soffrono di tempi lunghi di attuazione, conducendo spesso, qualora si giunga ad una conclusione positiva, alla necessità di operare il sequestro dell'opera realizzata, le cui caratteristiche qualitative sono state sicuramente alterate in ragione delle ipoteche imposte dall'arricchimento criminale. Non è inoltre accettabile l'idea che, per non