

Nel processo d'appello per le stragi del 1992, il soggetto anzidetto ha deposto in videoconferenza dinanzi ai giudici della Corte d'Assise d'Appello di Catania.

L'ex capo mandamento di Caccamo si è soffermato sul meccanismo con cui venivano controllati gli appalti pubblici, confermando le ormai consolidate acquisizioni processuali sul controllo delle gare pubbliche tramite il *tavolino*, un organismo sinarchico che rappresentava gli interessi di mafia, politica e imprenditoria.

Rispondendo alle domande del pubblico ministero Michelangelo Patanè, il Giuffrè si è soffermato a lungo sul meccanismo di controllo delle gare pubbliche:

*«Sugli appalti Cosa Nostra aveva messo a punto un congegno perfetto con parte del mondo politico e della classe imprenditoriale; su questo c'era una spartizione capillare. Dopo il 1988 questo meccanismo, che era stato controllato ampiamente da Angelo Siino, fu migliorato. Fu costituito il cosiddetto 'tavolino' al quale prendevano parte personaggi molto importanti...Salamone fu uno di quelli che ebbe un ruolo importantissimo, tramite l'ingegnere Bini, il tecnico che si occupava di calcestruzzi per conto della Ferruzzi e che divenne il punto di collegamento con i mafiosi e con i politici. È stato lui sino ad un certo periodo a pilotare gli appalti. Quello fu il momento della 'saldatura' tra la mafia e parte della politica e dell'imprenditoria»<sup>41</sup>.*

Il collaboratore ha definito questo sistema *«un meccanismo perfetto che verrà poi copiato e applicato in diverse parti d'Italia, il fiore all'occhiello di Cosa Nostra. ...Molti anni dopo, posso dire che è cessato il tavolino, ma non il legame tra i politici, gli imprenditori e i mafiosi.... In questo modo è venuta meno la concorrenza imprenditoriale. I ribassi si sono ridotti e non di poco. La mafia dava sicurezza e in cambio otteneva il 2 per cento. Più tardi Riina pretese per sé lo 0,80 per cento, somme di denaro che costituivano un fondo cassa per le spese più impellenti. Alla fine però io non ho mai saputo dove è finito quel denaro»<sup>42</sup>.*

Peraltro, nella relazione della D.D.A. di Palermo inviata alla Commissione, esiste in allegato un significativo interrogatorio del medesimo collaborante, dove i meccanismi di inquinamento degli appalti sono molto bene identificati dal medesimo, che parla, invero con lessico raffinato, di «simbiosi mutualistica».

*«Sulle stragi, Giuffrè ha affermato che a Capaci vi fu la regia di Totò Riina, mentre per via D'Amelio l'organizzatore fu Bernardo Provenzano»<sup>43</sup>.*

<sup>41</sup> Catania, 28 gennaio 2003. – (fonte Adnkronos).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Catania, 28 gennaio 2003. – (fonte Adnkronos).

Giuffrè si è anche dimostrato certo del fatto che la nascente attenzione investigativa del ROS sulla gestione da parte di Cosa Nostra degli appalti pubblici sarebbe la causale degli eccidi, in cui persero la vita i magistrati palermitani nel '92.

Il collaborante avrebbe riferito:

*«Una indagine dei carabinieri mise a nudo il legame strettissimo tra Cosa nostra, il mondo imprenditoriale e quello politico per la spartizione delle commesse pubbliche. Falcone e Borsellino capirono subito l'importanza di questo legame che di fatto diede un'accelerazione nell'ideazione delle stragi»<sup>44</sup>.*

Giuffrè ha risposto alla domanda sul fallito attentato all'Addaura contro Giovanni Falcone: *«Il magistrato aveva avviato una delicata indagine con il magistrato Carla Del Ponte per bloccare flussi di denaro mafioso che da Palermo andavano a finire in Svizzera. Fu Riina "a muta a muta" (in sordina ndr) a organizzare l'attentato che non riuscì».*

Ed ancora: *«Borsellino dopo la morte del suo amico Falcone non fece un passo indietro di un solo millimetro. Non ebbe paura di morire e a quel punto Cosa nostra ebbe paura che la poltrona della Direzione Nazionale Antimafia fosse ricoperta proprio da Borsellino. Fu così decisa la strage».*

In sostanza, rispetto ad una prospettiva assurdamente monotematica delle precedenti, infruttuose indagini sui c.d. «mandanti occulti», rispetto alle quali, per usare una icastica riproposizione di una frase di Friedrich Nietzsche, «non ci sono fatti ma solo interpretazioni»<sup>45</sup>, sta lentamente crescendo una consapevolezza maggiore sulle radici della stagione stragista, tra le quali di primissimo momento è stata la necessità di rimuovere l'attenzione investigativa dal campo dell'infiltrazione negli appalti e dalle grandi operazioni economiche di Cosa Nostra<sup>46</sup>; attesa la posta in gioco, tale obiettivo acquisiva un valore determinante, probabilmente in sinergia con gli altri moventi acclarati in sentenza (problema delle collaborazioni, art. 41-bis e nuove tendenze della Corte di Cassazione nell'erogare sentenze definitive pesantemente sanzionatorie).

Per dovere di completezza si segnala che Giovanni Brusca nelle sue dichiarazioni aveva citato l'importanza delle indagini svolte da Giovanni Falcone su «Mafia e Appalti» come «goccia che aveva fatto traboccare il vaso» nelle determinazioni stragiste di Cosa Nostra; il collaboratore

<sup>44</sup> fonte ANSA.

<sup>45</sup> Dalla *Nascita della Tragedia*. Al proposito, il PM nisseno scriverà il 2.12.1998: «Un'altra premessa appare importante; diceva Nietzsche «Non ci sono fatti, ma solo interpretazioni»...questo viene da pensare leggendo e rileggendo la voluminosa opposizione presentata dal dott. Lo Forte». Quanto sopra, a critica delle controdeduzioni del dott. Lo Forte sulla nota vicenda delle denunce dell'allora cap. De Donno in merito a presunti inquinamenti mafiosi delle indagini esperite dalla Procura di Palermo sul settore mafia-appalti.

<sup>46</sup> Tra le quali il riciclaggio all'estero e, specificatamente, in Svizzera dei proventi dei traffici internazionali di stupefacenti, come si evince dalle indagini sul fallito attentato dell'Addaura, di cui trattano le citate dichiarazioni del collaborante Giuffrè.

aveva sottolineato che la gestione illecita degli appalti costituiva per Salvatore Riina una opportunità per favorire imprenditori – segnatamente i noti fratelli Costanzo e altri operatori palermitani – che poi costituissero un possibile anello di congiunzione con il mondo delle istituzioni – «...non solo politici, ma...magistrati o politici locali...» – onde ottenere specifici favori; «...spesso e volentieri si interveniva sui Costanzo o sui Ciancimino per arrivare al magistrato X o al politico X o per arrivare a qualche funzionario; e viceversa, poi loro quando avevano di bisogno Salvatore Riina li garantiva, cioè nel fargli prendere gli appalti, li favoriva nel fargli dare preferenza»<sup>47</sup>.

Come si evince chiaramente, tale ricerca di giunzioni tra mafia e politica attraverso l'imprenditoria era dunque rivolta a conseguire obiettivi specifici – «favori» – di natura tattica per l'organizzazione criminale e non esprimeva un disegno politico di natura strategica; si tratta in sostanza della continua sapiente alimentazione di un circuito «simbiotico» – pericolosamente autorigenerante – di corruzione, del quale non vanno assolutamente dimenticate le vantaggiosissime ricadute di ordine economico per la compagine criminale. Si deve sottolineare come le saldature tra mafia e politica tendano ad essere realizzate a tutto campo, non privilegiando particolari orientamenti politici, come dimostrano le risultanze dell'indagine *Coop Impero 5*, svolta nel settembre 2000 a carico di imprenditori delle c.d. «cooperative rosse»<sup>48</sup> e di amministratori locali accusati di condizionamento mafioso a Palermo.

Il nucleo centrale dell'indagine era costituito dalle dichiarazioni di Angelo Siino, riscontrate da numerosi altri collaboratori, tra i quali figurano Giovanni Brusca, Vincenzo La Chiusa e Salvatore Lanzalaco. Riscontri specifici alle rivelazioni di Siino sul tema dei rapporti tra l'imprenditore mafioso Stefano Potestio e alcuni esponenti politici erano stati offerti dall'imprenditore agrigentino Filippo Salamone.

Nell'ambito dell'indagine i P.M. Gaspare Sturzo e Gaetano Paci inviavano un avviso di garanzia a Domenico Giannopolo, deputato regionale e sindaco di Caltavuturo, e Gianni Parisi, ipotizzando il loro coinvolgimento nel quadro della gestione illecita degli appalti. Per entrambi è stata chiesta ed ottenuta dai P.M. l'archiviazione, mentre gli imprenditori coinvolti hanno patteggiato la pena. L'indagine ricostruisce un contesto imprenditorial-mafioso nel quale le cooperative si sarebbero mosse nell'ambito di un accordo spartitorio illecito garantito da Cosa Nostra; da un lato venivano aperti canali con Cosa nostra per ottenere una quota di appalti nella spartizione illegale del «tavolino»; dall'altro, venivano attivati rap-

<sup>47</sup> Citato in *I misteri dell'Addaura*, di Luca Tescaroli, Rubbettino, Catanzaro 2001.

<sup>48</sup> La dizione proviene direttamente dall'interrogatorio del collaborante Angelo Siino in dibattimento, come da archivio sonoro di Radio Radicale Ca n. 177.797 – 177.798 – 179.827 (Processo per la tangentopoli siciliana «De Eccher +31», Palermo, 25.05.1998/11.06.1998).

porti privilegiati con l'area politica di riferimento per ottenere la «gestione politica» di quegli appalti.

La vicenda consente di spendere una qualche riflessione sul concetto di «borghesia mafiosa» che spesso viene evocato, anche in sede tecnica e giudiziaria, per definire suggestivamente l'area di continuità tra mafia, economia e politica; ad una analisi storica e sociologica tale definizione appare assai carente ed inabile a spiegare determinati fenomeni, stante la difficoltà di dichiarare nel mondo attuale le caratteristiche strutturali stesse di una eventuale «classe» borghese che certo non corrisponde più alle datate analisi ottocentesche di Karl Marx o di Werner Sombart.

«Borghesia mafiosa» è un'altra parola talismano che dovrebbe essere rimossa dal lessico dell'analisi criminale a fronte di letture più laiche degli eventi; ciò eviterebbe di suggerire una strana teoria sociale nella quale si definisce di fatto un gruppo polimorfo di individui, anzi una vera e propria «massa dannata» di agostiniana memoria<sup>49</sup>, che va ad identificare una tipologia umana decaduta per congenite tendenze interiori consociative tali da ingenerare – come una sorta di «peccato originale» – l'inevitabile ricerca di compromesso con la criminalità.

Peraltro, anche accettando l'idea più sfumata che la «borghesia mafiosa» sia il mero epifenomeno delle attività di controllo sociale di un asserito «blocco borghese» geneticamente evolutosi in Sicilia per peculiari problematiche storiche, sarebbe necessario espandere molto le dimensioni di riferimento politico-sociale di tale invocata realtà culturale ed operativa; in sostanza, si dovrebbero almeno condividere le affermazioni di Antonio Marceca<sup>50</sup>, che, riferendosi all'indagine sulle cooperative, dice: «*La storia del riformismo in Sicilia è caratterizzata dalla ricerca di un'alleanza con la borghesia, fino ad inglobare frazioni della stessa borghesia mafiosa, questo è successo nel vecchio Partito socialista ai primi anni del '900 come in questi giorni del 2000...*» sino alla «*deriva consociativa che si è aperta nel PCI negli ultimi anni e che privilegiando alla diversità il rapporto con le imprese e la corsa al governo a tutti i costi, ha modificato il suo rapporto con la società*».

Questo inevitabile enorme allargamento di confini definisce in modo palmare l'inutilità sostanziale e la chiara suggestività del concetto di «borghesia mafiosa» nell'analisi dei fenomeni e depone per un approccio più secco e più tecnico.

Parallelamente, oltre il fatto storico, non si può fare a meno di riconoscere che l'azione criminale di Cosa Nostra negli appalti costituisca ancora oggi un settore primario dell'interesse mafioso, così come peraltro facilmente intuibile dai contenuti del materiale cartaceo – i c.d. «pizzini» – contenente le comunicazioni tra il Giuffrè e il latitante Bernardo Provenzano.

<sup>49</sup> S. Agostino, «*De civitate Dei*».

<sup>50</sup> *I Comunisti e la borghesia mafiosi*, in [http://xoomer.virgilio.it/mgangaro/archivio/2000/p\\_marceca\\_mafia.htm](http://xoomer.virgilio.it/mgangaro/archivio/2000/p_marceca_mafia.htm).

Ribadita doverosamente l'importanza dello specifico filone investigativo, su cui in passato non si è appuntata tutta la possibile attenzione<sup>51</sup> a favore di più deboli «interpretazioni» del reale, si può riprendere l'analisi del contesto italiano dei pubblici appalti, sulla base di taluni elementi strutturali, che possono meglio far comprendere talune dinamiche interne.

Come primo dato di evidenza, nell'arco temporale 2000-2002 la regione italiana con la più elevata concentrazione di interventi e con il maggior importo destinato alle opere pubbliche, pari al 14,96% del totale nazionale, è la Lombardia.

Sul territorio nazionale l'importo medio significativamente più alto risulta essere relativo alla regione Sicilia per l'anno 2000, pari a circa 1.400.000 euro, mentre la regione Marche occupa nei tre anni sempre posizioni finali nella graduatoria.

La categoria d'opera di maggiore rilevanza è quella relativa alle strade, con un'incidenza percentuale oscillante tra il 25% ed il 36% dell'importo totale, insieme alle altre categorie riguardanti l'ambiente, l'edilizia sociale e scolastica e l'altra edilizia pubblica.

Poco rilevanti, invece, sono le categorie infrastrutture del settore energetico e telecomunicazioni e tecnologie informatiche, costantemente sotto il punto percentuale nel triennio.

Le opere che hanno interventi di importo mediamente più elevato sono le ferrovie, le infrastrutture di trasporto, escluse le strade, e l'edilizia sanitaria. In particolare, le ferrovie sono la categoria che presenta nel periodo il valore mediano più elevato.

Le strade, quindi, sono la categoria con il più alto numero di interventi a livello nazionale.

---

<sup>51</sup> In verità, dopo la strage di Capaci del 23 maggio 1992, il dott. Borsellino si adoperò per ricercare qualunque elemento che potesse contribuire all'individuazione dei responsabili e dei moventi. Egli prese le mosse dai c.d. «diari Falcone», che erano stati pubblicati da Liana Milella su *Il Sole 24 ore*, e contenevano riferimenti alle aspre conflittualità della Procura di Palermo diretta dal dott. Giammanco e accenni a specifiche vicende processuali, tra le quali quella mafia-appalti. La giornalista dichiarerà poi che Falcone gli aveva consegnato gli appunti nel luglio 1991 e che, in quella data, aveva qualificato «riduttive» le scelte operate dal PM di Palermo sull'indagine del ROS, commentando che si erano voluti evitare sviluppi sui personaggi politici. Il dott. Borsellino, che era pure oberato di notevoli impegni, dovette ritenere che quella indagine dovesse contenere spunti investigativi di notevole interesse per la Strage di Capaci, se volle fissare un incontro riservato con Mori e De Donno, ai quali diede incarico di pianificare un progetto investigativo tendente a sviluppare la precedente informativa. Tale iniziativa appare singolare se si considera che nel medesimo contesto temporale i dott. Lo Forte e Scarpinato stavano redigendo la richiesta di archiviazione per gli esponenti dell'imprenditoria e della politica e il dott. Borsellino certamente era a conoscenza degli sviluppi. L'incontro si svolse, a pochi giorni dalla strage di via D'Amelio, non presso il Palazzo di Giustizia, ma nei locali della Sezione Anticrimine dei Carabinieri, poiché «il magistrato non voleva che si sapesse in Procura a Palermo di questa sua iniziativa e di questo incontro»: la ripresa dell'attività investigativa avrebbe dovuto avere carattere riservato e i due Ufficiali avrebbero dovuto riferire a lui solo, poiché nel problema degli appalti consisteva una delle causali della strage di Capaci. A lungo il GIP di Caltanissetta si interroga sulle ragioni di questo anomalo comportamento del compianto dott. Borsellino, senza giungere a nulla di concreto sulle ragioni del forte sospetto, che il medesimo nutriva per la Procura palermitana sulla specifica materia degli appalti.

In linea con la normativa vigente, la procedura di scelta del contraente più utilizzata è il pubblico incanto, seguito dalla licitazione privata e dalla trattativa privata.

L'appalto concorso mostra importi in media significativamente più elevati rispetto alle altre classi, in accordo con la specifica natura operativa dell'istituto, atteso che le norme prevedono il ricorso a tale procedura di scelta solamente per specifici lavori di elevata complessità e ad elevato contenuto tecnologico.

I dati rilevati evidenziano come le stazioni appaltanti utilizzino la licitazione privata semplificata meno frequentemente e per lavori di importo minore rispetto alla licitazione privata non semplificata, offrendo quest'ultima maggiori garanzie in termini di qualità del contraente.

In sostanza, quindi, sotto il profilo generale, si estende positivamente l'utilizzo di procedure aperte di scelta del contraente e ciò costituisce un positivo segnale di recuperata trasparenza rispetto ad un eccessivo uso passato della trattativa privata.

L'analisi del numero degli interventi suddivisi per tipologia di stazione appaltante per il triennio 2000-2002 mostra una sostanziale regolarità dell'andamento del fenomeno: le oscillazioni maggiori si registrano tra l'anno 2001 e l'anno 2002 per le province, che passano dal 10,63% dei lavori al 12,23% con un incremento dell'1,6%.

Per quanto riguarda gli importi, invece, l'incremento positivo massimo si riscontra con riferimento all'ANAS dal 2000 al 2002 (6,34%); il decremento maggiore si ha per i concessionari ed imprese di gestione di reti ed infrastrutture e di servizi pubblici.

Il maggiore valore medio degli importi degli appalti si registra per le ferrovie, il cui valore si attesta sui 4 milioni di euro per l'anno 2000 e sui 2 milioni di euro per gli anni 2001-2002.

Per quanto attiene la tipologia della stazione appaltante, in relazione agli importi, si può osservare come tale variabile registri il suo valore massimo nell'anno 2000 per le ferrovie con un importo pari a 235.855.713 €.

I comuni costituiscono le stazioni che hanno appaltato la quota maggiore di grandi lavori, in termini di interventi e di importo, con riferimento a ciascuno dei tre anni (7.618 interventi nell'anno 2000, 8.715 nell'anno 2001 e 8.230 nell'anno 2002, con percentuali relative all'importo rispettivamente pari al 31,98%, 34,53% e 32,33% del totale).

Questi primi dati «di superficie» depongono positivamente per la bontà delle scelte della Commissione, che ha privilegiato lo studio dei possibili meccanismi di infiltrazione criminale sulle opere di viabilità e sulle grandi stazioni appaltanti, focalizzando la propria attenzione sull'ANAS ma riservandosi anche un approfondimento sugli appalti del settore ferroviario, specie dopo taluni segnali negativi sul territorio siciliano.

Nel prosieguo del documento verranno evidenziati taluni elementi portanti del patrimonio informativo conseguito, non solo in termini di analisi di situazione ma anche in funzione del tracciamento delle opportune misure di contrasto ai punti di debolezza riscontrati nel sistema.

Per quanto attiene ai Comuni, come stazioni appaltanti, i lavori della Commissione in sede di sopralluogo e/o di audizione hanno sempre coin-

volto il problema della legalità delle procedure di appalto e della regolarità dei meccanismi di controllo posti in essere, evidenziando non solo le discrasie ancora numerose esistenti ma anche i positivi passi avanti compiuti nel recupero della correttezza amministrativa, sia sotto forma di sinergie con le Prefetture mediante l'adozione di cautele ispettive maggiori, sia sotto l'aspetto della stipula di protocolli di legalità.

L'Autorità ha anche studiato gli indici di dissomiglianza dei comportamenti tenuti nell'aggiudicazione di lavori pubblici durante il triennio nelle varie regioni, tenendo conto delle numerose variabili esistenti, quali la categoria d'opera, la classe di importo, la procedura di scelta del contraente, la tipologia della stazione appaltante, etc., rilevando che gli indici mostrano un grado di dissomiglianza non elevato e concludendo che, di conseguenza, il settore tende, positivamente, ad una normalizzazione dei comportamenti.

Le stazioni appaltanti che avviano il maggior numero di appalti sono:

- i «Comuni» 57,32%, (59,5% nel 2001; 56,8% nel 2000);
- le «Province», 10,98%, (8,4% nel 2001; 5,9% nel 2000);
- le «Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo» 7,89%, (7,1% nel 2001; 7,9 % nel 2000);
- le «Regioni e Comunità montane» 5,62%, (5,0% nel 2001; 5,2% nel 2000);
- l'«ANAS ed altri soggetti non altrove classificati», 4,71%, (6,3% nel 2001; 8,0% nel 2000).

Tutte queste Stazioni Appaltanti determinano in totale un valore di affidamenti e/o aggiudicazioni pari a 1.465 milioni di € (1.186 milioni di € nel 2000 e 1.479 milioni di € nel 2001).

Le procedure che le sopraccitate stazioni appaltanti maggiormente adottano in termini di numero di interventi sono:

- i lavori in economia (cottimo fiduciario) che assorbono il 30,92% (33,6% nel 2000; 41,9% nel 2001);
- il pubblico incanto che assorbe il 30,37% (9,3% nel 2000; 22% nel 2001);
- la trattativa privata che assorbe il 23,30% (38,6% nel 2000; 18,5% nel 2001);
- la licitazione privata che assorbe il 5,28% (10,5% nel 2000; 9% nel 2001).

Le stazioni appaltanti che manifestano una maggiore produttività annuale, i Comuni, si collocano nella più elevata posizione rispetto ad una ipotetica scala quantitativa, avviando il 57,32% degli interventi totali (56,8% – 2000; 59,5% nel 2001) e concludendone circa il 53,31% (36% – 2000; 55,3% nel 2001); seguono le Province, che avviando il 10,98% degli interventi totali (5,9% nel 2000; 8,4% nel 2001) ne concludono il 9,11% (5,7% nel 2000 e nel 2001); le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo avviano l'7,89% degli interventi totali (7,9% nel 2000; 7,1% nel 2001) e concludono, sempre degli interventi totali, il 6,66% (7,0% nel 2000; 7,7% nel 2001); chiudono l'ipotetica scala quan-

tativa sia le Regioni e Comunità montane, che avviando il 5,62% (5,2% nel 2000; 5,0% nel 2001) ne concludono il 4,20% (5,3% nel 2000; 5,0% nel 2001) sia l'ANAS ed altri soggetti non altrove classificati che avviano il 4,71% (8,0% nel 2000; 6,3% nel 2001) degli interventi totali e ne concludono, entro l'anno, il 4,95% (4,6% nel 2000; 7,2% nel 2001).

## 1.2 Le stazioni appaltanti

A fronte dei dati espressi, si ripropone il noto problema del numero eccessivo delle stazioni appaltanti, poiché, come peraltro spesso indicato negli atti della Commissione, l'estrema parcellizzazione delle medesime, pur rispondendo talvolta a criteri legittimi di radicamento locale degli interventi, costituisce un chiaro elemento di propagazione del rischio di inquinamento criminale, specie laddove non sia possibile esperire un livello sofisticato di controllo<sup>52</sup>.

Nella realtà siciliana, dove il problema era particolarmente avvertito, si è concretizzato un momento reale di svolta con le due leggi regionali 7/2002 e 7/2003, sulle quali avremo modo di ritornare in modo più approfondito nel successivo corso dell'analisi: si può certamente affermare che un significativo passo in avanti nell'azione di contrasto ai tentativi di condizionamento mafioso degli appalti verrà instaurato con la totale concreta applicazione del combinato disposto delle prefate leggi.

Infatti, è prevista l'attuazione dell'Ufficio Regionale per l'espletamento di gare per l'appalto di lavori pubblici, incardinato presso l'Assessorato Regionale Lavori pubblici e articolato in una sezione centrale con sede in Palermo – che cura gare di interesse sovra-provinciale con importo a base di asta superiore a 1250 migliaia di euro – e sezioni provinciali per l'espletamento di gare di pari importo per le opere di interesse provinciale, intercomunale e comunale.

La citata normativa regionale prevede anche l'istituzione di un Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici, cui le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatari o realizzatori sono tenuti a comunicare tutti i dati relativi ad appalti di importo superiore a 150.000 euro.

L'Osservatorio, non ancora operativo, sarà finalizzato a rilevare e raccogliere informazioni e dati statistici sulle modalità di esecuzione e sui risultati degli appalti di lavori, sui subappalti, sulla contrattazione collettiva e sulla prevenzione degli infortuni, prevedendo anche una base di dati per il monitoraggio dei lavori e delle opere pubbliche eseguiti nel territorio regionale.

Con la medesima normativa è stata riconosciuta piena operatività in Sicilia all'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, con la quale l'assessore regionale competente ha stipulato apposita convenzione per l'as-

<sup>52</sup> Secondo il dott. Di Pietro, Procuratore Aggiunto Nazionale Antimafia, «...immaginare 24.000 stazioni appaltanti è come immaginare 24.000 possibilità in astratto di infiltrazioni mafiose, naturalmente con maggiore rischio per quelle zone dove vi è criminalità stabile».



solvimento, nel territorio della regione, dei compiti e delle funzioni cui l'Organo è preposto.

L'urgenza di tale dispositivo è resa evidente dalla permanenza di talune discrasie nell'attività di controllo come emerge chiaramente dall'analisi degli appalti pubblici che diverse imprese sospette di Favara (AG) si sono aggiudicati nel triennio 2001-2004; per il dettaglio si rimanda all'apposito capitolo di questa relazione.

Si ritiene di condividere il giudizio del Prefetto di Palermo:

*«Ove le cennate previsioni normative andassero a regime, si realizzerebbe finalmente quel sistema di «stazione unica appaltante», la cui attivazione da sempre si auspica, che, combinato con l'attività dell'Osservatorio regionale e dell'Autorità di Vigilanza, costituirebbe un efficace modello di chiusura del sistema di aggiudicazione dei lavori ad ipotesi di condizionamento e turbativa da parte delle organizzazioni criminali. Si eviterebbe infatti quella parcellizzazione sul territorio dell'esperimento delle gare di appalto, che di fatto favorisce l'azione aggressiva delle consorterie, che più agevolmente possono operare su amministrazioni meno attrezzate sul piano tecnico giuridico, puntando anche su possibili collusioni e contiguità all'interno delle strutture dell'ente locale. Accentrando l'espletamento delle procedure su di un unico organismo, siffatto rischio potrebbe essere più agevolmente eluso. La stazione unica appaltante.. potrebbe essere in grado oltretutto di esplicare una efficace azione di prevenzione, sulla base di una conoscenza più mirata della platea dei concorrenti e delle possibili pratiche discorsive, mutuata dall'analisi puntuale delle dinamiche delle procedure di gara, già definite...Ove poi si ritenesse di accompagnare parallelamente l'attività dei cennati Organismi con l'istituzione di un Gruppo Interforze integrato anche dalla DIA... per più mirati approfondimenti e verifiche sulle situazioni che presentino oggettive ragioni di problematicità sul piano della regolarità e della liceità, il sistema risulterebbe efficacemente blindato. Si tratterebbe, in buona sostanza, di immaginare qualcosa di analogo a quanto già messo in campo nella provincia di Messina in previsione della realizzazione del ponte sullo stretto»<sup>53</sup>.*

### 1.3 Il Sistema di Qualificazione delle Aziende e le certificazioni antimafia

Durante il 2002, il sistema di qualificazione, istituito con D.P.R. n. 34 del 2000, è entrato a regime dopo un iniziale periodo transitorio, andando a sostituire il vecchio A.N.C. (Albo Nazionale Costruttori), con la finalità di implementare un sistema più articolato di controlli volti a garantire, in primo luogo, la realizzazione delle opere appaltate<sup>54</sup>. Il sistema di qualità aziendale UNI EN ISO 9000, il possesso di requisiti di ordine

<sup>53</sup> Relazione alla Commissione del febbraio 2004.

<sup>54</sup> Dal «Quaderno n. 4» precitato. La prima finalità della qualificazione è dunque quella dell'efficienza, sotto il profilo delle potenzialità operative ed economiche.

generale e di quelli di ordine speciale sono i principali elementi che sanciscono caratteri significativi al nuovo sistema di qualificazione rispetto alle pregresse metodiche.

In questo contesto, il rilascio di attestati di qualificazione da parte delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.) e la conseguente verifica che queste società devono/dovrebbero svolgere sulle imprese qualificate è un elemento di grande novità nel panorama legislativo delle opere pubbliche per sancire la necessaria adeguatezza tecnico/economica delle imprese che intendono proporsi per eseguire le opere.

Il meccanismo privatistico delle S.O.A., come peraltro già preconizzato anche nella precedente relazione della Commissione, non ha mancato di suscitare talune preoccupazioni e di innescare precise attenzioni investigative.

Il Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Vigna, ha dichiarato: «*Le S.O.A. possono produrre falsi senza rischiare nulla. Per legge, infatti, sono enti di diritto privato... se si considerassero quelle false dichiarazioni fatte in un atto pubblico, allora le aziende che le rilasciano rischierebbero sino a 10 anni*»<sup>55</sup>.

Nell'audizione del 3 aprile 2003, avanti al III Comitato della Commissione, il dott. Lucio Di Pietro, Procuratore Aggiunto Nazionale Antimafia, dichiarava che:

«*Un'attenzione particolare è stata appuntata dalla D.N.A. al problema delle S.O.A., ossia delle società di certificazione della bontà delle imprese che vanno ad operare sul mercato. Purtroppo c'è già stato dato di constatare che alcune di queste S.O.A., attenzionate dall'Autorità di Vigilanza, non si sono presentate con caratteri di estrema congruità alla legge che le ha istituite*»<sup>56</sup>.

Su altro versante, nell'audizione del 6 marzo 2003, il prof. Francesco Garri, Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, evidenziava:

«*Il nuovo sistema di qualificazione ha avuto due effetti: in primo luogo, da 55.000 le imprese oggi attestate sono divenute 20.000; in secondo luogo, sono sorte troppe Società Organismo di Attestazione – le S.O.A. – e adesso si sta verificando un fenomeno di fusione e concentrazione. Quello dell'attestazione è un mercato, per così dire, a forma ondulare: ci sono i picchi quando si devono fare le attestazioni e i rinnovi. Poi, c'è un momento intermedio in cui si effettuano gli aggiornamenti delle attestazioni che, però, a meno di documenti falsi, richiede del tempo*».

Appare comunque evidente – ed è oggetto di indagini in corso – il fatto che il meccanismo delle S.O.A. possa costituire un polo attrattivo

<sup>55</sup> Dal *Sole 24 ore* del 30.01.2004.

<sup>56</sup> Nell'audizione del 9 febbraio 2004 in Caserta, l'on. Diana ha ricordato: «*Sulla stampa il Procuratore Vigna ha detto che in provincia di Caserta c'è un giro di società di certificazione SOA e che ogni clan ha la sua società di riferimento*».

di estremo interesse per le attenzioni della criminalità organizzata, al fine di certificare l'attività di imprese mafiose: questo timore è di non poco momento e la Commissione ritiene indispensabile l'esercizio della massima vigilanza ed del massimo rigore nel settore.

Un ulteriore aspetto consiste nel fatto che l'attestazione S.O.A. possa essere conseguita in regione del tutto diversa da quella ove l'azienda ha la sede legale con possibili scopi di mimetismo: nel capitolo sulle imprese favaresi verrà preso in considerazione un esempio specifico che mette in luce le possibili discrasie dell'attuale sistema di attestazione.

I citati Quaderni dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici rappresentano un modo per valutare criticamente determinati aspetti del complesso processo di esecuzione delle opere pubbliche: in generale, da questi studi si evince che le imprese qualificate tendono ad iscriversi soprattutto alle categorie di opere OG1 e OG3 essendo quelle che esprimono la domanda maggiore.

Inoltre, più del 46% dell'offerta potenziale si concentra in imprese aventi sede legale in sole quattro regioni: Campania, Lombardia, Lazio e Sicilia.

Le imprese qualificate sono, nella maggior parte dei casi, società di capitale costituite nella forma di società a responsabilità limitata.

I dati sulle imprese dimostrano anche come gli esecutori di lavori dotati di una struttura economica forte siano anche quelli che hanno maggiore successo nelle aggiudicazioni.

All'aumentare della massima classifica di iscrizione, aumenta anche il numero medio degli interventi aggiudicati per impresa così come, comprensibilmente, l'importo medio.

Le imprese con classifiche alte di iscrizione sono quelle che si inseriscono in tutti i segmenti di lavori, sia nei più modesti che in quelli più complessi: il mercato, anche per i piccoli lavori dove per partecipare alle gare sono necessarie basse classifiche di iscrizione, è sempre dominato da strutture imprenditoriali di una certa rilevanza.

È interessante notare che, nonostante l'elevato numero di imprese qualificate (25.497 a fine agosto 2003), quelle aggiudicatarie nel 2002 siano state solo 6.404 e di queste ben 3.561 sono risultate aggiudicatarie anche nel 2001.

Il mercato delle imprese aggiudicatarie è abbastanza mobile in quanto quelle con sede legale in una regione spesso si aggiudicano lavori al di fuori del territorio di provenienza.

In questi casi, tuttavia, esse tendono a spostarsi in regioni limitrofe o vicine: un chiaro indice di come l'impresa tenda, per costi logistici, a privilegiare, nella scelta delle gare a cui partecipare, una domanda ben localizzata.

Questo comportamento potrebbe anche essere dettato dal fatto che, spesso, i bandi di gara, sono di modesta entità e che quindi le imprese sono costrette a scegliere un mercato ben circoscritto per evitare i costi che dovrebbero sostenere nel caso in cui decidessero di operare su un ambito maggiore.

L'analisi della concentrazione non evidenzia rischi, almeno per il momento, di un mercato con posizioni dominanti.

Sugli elementi strutturali della «concentrazione» del potere economico in Italia appare però significativo lo studio condotto dalla «Casaleggio Associati» nel Gennaio 2005 dal titolo *Il «social network» dei consigli d'amministrazione delle società italiane quotate – La mappa del potere italiano in Borsa*<sup>57</sup>, dove emerge in tutta chiarezza la natura di «Piccolo Mondo»<sup>58</sup> della rete dei Consigli di Amministrazione in ragione del basso numero di relazioni con le quali ogni membro può entrare in contatto con gli altri. Il citato studio dimostra che – tra i maggiori CDA italiani – ogni consigliere può entrare in contatto con qualsivoglia altro attraverso 4,2 passaggi, mentre un'analoga analisi<sup>59</sup> eseguita sulle prime 1000 società statunitensi elencate da Fortune evidenzia un numero di almeno 4,6.

Il numero medio di passaggi è di 3,4 il che significa come «i casi di aziende con consiglieri in comune sono pari a circa l'83%, con almeno due al 44% e superiore a due al 25%. Alcune aziende operano da connettori di rete con propri consiglieri presenti in una molteplicità di società quotate, controllate o meno. All'interno di 223 aziende quotate, un'azienda può mettersi in relazione con una qualunque altra con tre passaggi attraverso i membri dei cda»<sup>60</sup>.

Lo studio delle connessioni aziendali porta a scoprire un vero e proprio «sottosistema centrale formato da diciotto aziende che sono tra loro collegate e che, a loro volta, hanno link con gruppi, o cluster, di aziende.

Il sottosistema è formato, in ordine alfabetico, da Autogrill, Autostrade, Banca Antoniana Popolare Veneta, Banco di Desio e della Brianza, Banche Popolari Unite, Benetton, Italcementi, Italmobiliare, Mediobanca, Pirelli, Pirelli Real Estate, Ras, Rcs Mediagroup, Telecom Italia, Telecom Italia Media, Telecom Italia Mobile, Unicredito Italiano, Vittoria Assicurazioni»<sup>61</sup>; tale sottosistema è a sua volta legato con altri cluster o gruppi di aziende.

L'analisi ha consentito anche una divisione delle principali aziende in macrogruppi gerarchizzabili per importanza. Ne risulta un'interessante categorizzazione che è in contrasto con le più diffuse favole mediatiche sui soggetti che esercitano il controllo dell'economia e dell'informazione in Italia:

*«I macro gruppi sono strutture formate da più aziende, assimilabili a sistemi chiusi, in cui le informazioni possono circolare e le decisioni possono avvenire con una velocità superiore rispetto al sistema di tutte le società quotate. Lo studio evidenzia un "macro gruppo" in cui le connessioni*

<sup>57</sup> [www.casaleggio.it](http://www.casaleggio.it).

<sup>58</sup> Sul concetto di «Piccolo Mondo» cfr. *Collective dynamics of 'small-world' networks* di Duncan J. Watts & Steven H. Strogatz, -Department of Theoretical and Applied Mechanics, Kimball Hall, Cornell University, Ithaca, New York, USA.

<sup>59</sup> Business School dell'Università del Michigan.

<sup>60</sup> Casaleggio – studio cit.

<sup>61</sup> Casaleggio – studio cit.

sono più sviluppate. Il macro gruppo più importante è formato da 93 aziende. La sua importanza è dovuta sia al numero delle interconnessioni, sia alla qualità di queste, qualità che equivale a connessioni con altre società che a loro volta dispongono di un numero elevato di link all'interno del macro gruppo.

All'interno del macro gruppo vi sono quattro sottogruppi dominanti, o cluster, nei quali le interconnessioni dovute alla presenza di consiglieri in più cda sono elevate. In ogni cluster vi è un'azienda di riferimento.

I cluster in ordine di importanza sono:

– cluster **Pirelli** (42 aziende) Alleanza Assicurazioni, Assicurazioni Generali, Autogrill, Autostrade, Banca Antoniana Popolare Veneta, Banca Intesa, Banca Lombarda e Piemontese, Banca Nazionale del Lavoro, Banche Popolari Unite, Banco di Desio e della Brianza, Banco Popolare di Verona e Novara, Benetton, Camfin, Capitalia, Cia, Credito Bergamasco, EBiscom, Fiat, Fondiaria-Sai, Gim, Juventus Football Club, Interpump, Ifi, Ifil, Italcementi, Italmobiliare, Premafin, Mediobanca, Milano Assicurazioni, Mittel, Pirelli, Pirelli Real Estate, Ras, Rcs Mediagroup, Smi, Società Cattolica di Assicurazione, Telecom Italia, Telecom Italia Media, Telecom Italia Mobile, Tod's, Unicredito Italiano, Vittoria Assicurazioni;

– cluster **Cir** (6 aziende) Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestione, Cdb Web Tech, Cir, Cofide, Gruppo Editoriale l'Espresso, Sogefi;

– cluster **Mediaset** (5 aziende) Arnoldo Mondadori Editore, Eni, Gewiss, Mediaset, Mediolanum;

– cluster **Marzotto** (5 aziende) ItalJolly, Linificio e Canapificio Nazionale, Marzotto, Zignago e Zucchi.

Nel sistema delle aziende quotate emerge un macro gruppo dominante formato da 93 aziende»<sup>62</sup>.

E ancora: «Il termine betweenness centrality indica la centralità di un nodo per il sistema di cui fa parte. Le aziende al centro della comunicazione, quelle che rendono possibile la relazione tra due cda, in modo diretto per la presenza di un loro consigliere, o attraverso il più breve numero di passaggi, sono aziende di betweenness centrality elevata. I loro consiglieri sono equiparabili a actors in the middle, persone informate sul mercato e tramite le quali si sviluppano le relazioni, e che possono esercitare, per il loro ruolo, una forte influenza sul sistema. La composizione delle aziende al centro della comunicazione, o di betweenness centrality elevata, è mutata negli ultimi anni. Dal dicembre 1998 a luglio 2004, solo sette aziende sono rimaste nelle prime venti: Alleanza Assicurazioni, Camfin, Fondiaria-SAI, Mediobanca, Pirelli, RAS e Telecom Italia.

Le società, in ordine di importanza, nel 1998 erano: Pirelli, Ras, Holding di partecipazioni Industriali, Acqua Pia Antica Marcia, Camfin, Seat, Mediobanca, Alleanza Assicurazioni, Fondiaria Assicurazioni, Snia

<sup>62</sup> Casaleggio – studio cit.

*Bpd, Telecom Italia, Acquedotto De Ferrari Galliera, Editoriale l'Espresso, Marzotto, Cir, Italiana Assicurazioni, Autogrill, Fiat, Unicem e Rolo Banca 1473.*

*Nel 2004 sono, sempre in ordine di importanza: Pirelli, Mediobanca, Fondiaria, Ras, Sorin, Acea, Unicredito Italiano, RCS, Bipielle investimenti, Telecom Italia, Merloni, Camfin, Alleanza Assicurazioni, Autogrill, Telecom Italia Mobile, Telecom Italia Media, Immsi, Banca Lombarda e Piemontese, Italcementi e Sirti»<sup>63</sup>.*

L'analisi evidenzia alcuni punti chiave degni di riflessione:

*«– Venti aziende sono centrali per la comunicazione nel sistema delle società quotate.*

*– Nel sistema delle aziende quotate emerge un macro gruppo centrale formatoda 93 aziende.*

*– Il macro gruppo centrale è formato da quattro sottogruppi o cluster.*

*– Diciotto aziende hanno la funzione di connettori del sistema delle aziende quotate.*

*– All'interno di 223 aziende quotate, un'azienda può mettersi in relazione con una qualunque altra con tre passaggi attraverso i membri dei cda.*

*– Un membro di un cda italiano può contattare chiunque all'interno di 223 aziende quotate con quattro strette di mano»<sup>64</sup>.*

Il meccanismo della dominanza sul mercato può essere alterato dalla criminalità organizzata. Appaiono significative le evidenze investigative, divenute di pubblico dominio nel marzo 2004, secondo le quali la camorra vendeva in regime di monopolio il latte Cirio e Parmalat imponendo una tangente di 400 milioni all'anno delle vecchie lire alla Eurolat, controllando le società di distribuzione e inabilitando tutti i possibili concorrenti di mercato con minacce ed attentati.

Il Procuratore di Napoli, dott. Agostino Cordova dichiara l'esistenza di *«prezzi più alti che nel resto d'Italia, i marchi avevano assunto una posizione dominante»<sup>65</sup>.*

Un consulente della società Eurolat era legato alla famiglia camorristica Moccia ed era privo di qualunque requisito professionale atto a giustificare la sua carica. Il problema della distribuzione del latte in Campania è antico, se si considera che l'Autorità Garante per la concorrenza, già alla fine degli anni '90, aveva imposto ad Eurolat di cedere alcuni marchi e rami di azienda.

Il numero complessivo delle imprese qualificate ha raggiunto, a fine agosto 2003, quota 25.497, circa 4000 unità in più rispetto all'ultimo aggiornamento, per un totale di 65.783 iscrizioni.

<sup>63</sup> Casaleggio – studio cit.

<sup>64</sup> Casaleggio – studio cit.

<sup>65</sup> Corriere del Mezzogiorno del 3 marzo 2004.

Il numero medio di iscrizioni per impresa risulta pari a 2,6 categorie di lavori pubblici e oltre i tre quarti (78%) delle imprese del sistema non possiede più di tre iscrizioni a categorie di lavori.

Le categorie di lavori per le quali si registra il maggior numero delle iscrizioni sono quelle:

- degli edifici civili e industriali – OG1 (20,8%);
- delle strade, autostrade, ponti, ecc. – OG3 (14,6%);
- degli acquedotti, gasdotti, ecc. – OG6 (10,9%).

Tra le categorie speciali, il numero più accentuato delle iscrizioni rispetto al totale riguarda i lavori connessi agli impianti elettrici, telefonici, televisivi, ecc. – OS30 (5,0%) e alle opere strutturali speciali – OS21 (3,5%).

Il numero complessivo delle iscrizioni tende a diminuire con l'aumentare della classifica considerata, che, nell'ambito di ciascuna categoria di opera pubblica, fornisce un'indicazione della grandezza economica del lavoro che l'impresa è abilitata ad eseguire con l'iscrizione al Casellario.

Coerentemente ai dati citati, gran parte delle imprese qualificate risulta concentrata in poche regioni: la Campania (13,5%), la Lombardia (13,2%), il Lazio (10,9%) e la Sicilia (9,3%).

Le medesime regioni presentano anche le quote più accentuate di iscrizioni rispetto al totale nazionale.

L'analisi per forma giuridica mostra come oltre la metà delle imprese qualificate a svolgere lavori pubblici sia costituito da società di capitale (53,6%) e in particolare modo da società a responsabilità limitata (46,8%).

Società di persone e imprese individuali rappresentano, entrambe, circa il 20% del mercato. Il numero medio di iscrizioni ad impresa più elevato si rileva in corrispondenza delle cooperative e dei consorzi (3,8) e delle società di capitale (2,9), mentre le società di persone mostrano un valore inferiore alla media nazionale (2,1).

Un confronto con i dati complessivi relativi all'industria delle costruzioni (dati Infocamere aggiornati al 2002) mostra come la struttura per forma giuridica del sottoinsieme delle imprese qualificate ad eseguire opere pubbliche sia sostanzialmente molto più consolidata di quella dell'intero comparto di riferimento.

Le società di capitale, infatti, pesano solo per l'11,4% del totale delle imprese di costruzioni attive, le società di persone costituiscono il 15% delle attive, mentre la prevalenza delle imprese è rappresentata dalle ditte individuali (70%).

Dalla distribuzione delle imprese qualificate secondo il numero di categorie per le quali risulta l'iscrizione al Casellario, emerge che il 37% delle imprese qualificate possiede l'iscrizione ad una sola categoria di lavori.

Le imprese con al massimo due iscrizioni rappresentano quasi il 63% del mercato (due iscrizioni è anche la mediana della distribuzione), mentre oltre il 90% delle qualificate non risulta iscritta a più di cinque categorie,

a denotare una forte specializzazione dell'apparato produttivo esistente su un insieme limitato di tipologie di lavori.

Le imprese presumibilmente più solide da un punto di vista economico, almeno sulla base del valore della cifra d'affari in lavori conseguita nell'ultimo quinquennio, non solo possono qualificarsi, come stabilisce il Regolamento di qualificazione, per lavori di importo più elevato rispetto alle altre, ma sembrano anche in grado di diversificare la loro attività di esecutori di opere pubbliche all'interno di più categorie di lavori.

La cifra d'affari realizzata in lavori negli ultimi cinque anni rappresenta, insieme ad altre variabili quantitative rilevate attraverso il Casellario (i costi sostenuti per il personale, i versamenti alle casse di previdenza, ecc.), un indicatore della struttura economica delle imprese facenti parte del sistema di qualificazione.

In base alle elaborazioni la classe di cifra d'affari in corrispondenza della quale si registra il maggior numero di imprese (24,6%) è quella compresa tra 1.032.913 e 2.582.284 di euro a partire dalla quale la percentuale di imprese gradualmente diminuisce, per poi salire all'11,3% in corrispondenza dell'ultima che ha però natura di classe aperta (cifra d'affari superiore a 15.493.707 di euro).

Come prevedibile, a classi di cifra d'affari più elevate è correlato un numero medio di iscrizioni più alto.

Un ulteriore approfondimento dei dati è rappresentato dall'analisi delle informazioni contenute nella distribuzione territoriale risultante dall'elaborazione della cifra d'affari media ad impresa secondo la localizzazione geografica.

Posto pari ad 1 il valore medio nazionale, le imprese lombarde registrano, mediamente, una cifra d'affari doppia (indice pari a 2,1), seguite da quelle emiliane (1,7) e campane (1,0).

Le imprese più svantaggiate sembrano essere invece quelle calabresi (0,2); ciò costituisce un ulteriore elemento di riflessione sulle problematiche economiche strutturali della regione.

Circa la metà delle imprese qualificate (49,5%) possiede un certificato emesso dalla SOA attestante nel corso dell'anno 2002, mentre gli attestati di più recente emissione (2003) riguardano una quota di imprese pari a circa il 40% del totale. Le restanti attestazioni risalgono quasi interamente all'anno 2001.

È preconizzabile il fatto che la quota delle imprese di più recente registrazione andrà progressivamente aumentando, non solo di pari passo con le nuove iscrizioni da parte di imprese che per la prima volta conseguono l'attestato di qualificazione, ma anche come conseguenza delle nuove emissioni di certificati a favore di imprese già iscritte, secondo il meccanismo illustrato in audizione dal prof. Garri.

La Legge Quadro sui lavori pubblici prevede l'estensione della validità dell'attestato da tre a cinque anni, con verifiche sul mantenimento dei requisiti entro il terzo anno.

Nel caso di variazioni minime alle attestazioni (denominazione dell'impresa, ragione sociale, rappresentanza legale, direzione tecnica, si-