

*done l'aggiudicazione. Nel nuovo sistema di aggiudicazione degli appalti, l'identità dei ribassi finisce per essere un fattore di distorsione e non elemento idoneo ad esprimere il valore della concorrenza. Il fenomeno delle offerte pari, infatti, altera completamente il quadro normativo, incidendo sia sulla determinazione della soglia di anomalia, sia sul numero massimo di imprese che possono essere escluse (10% fissato per legge) turbando così la regolarità della gara. Il fenomeno delle offerte eguali è un sintomo non secondario di un accordo tra le imprese... costituisce un indice significativo della volontà comune a quasi tutti i concorrenti di condizionare la media... sintomo di una prassi imprenditoriale rivolta ad alterare il risultato delle gare».*

*E ancora: «...nel caso di cordate con offerte a pari ribasso, dette offerte vadano considerate valore unico e quindi escluse allorché rientrino nell'indice di anomalia; mentre nella fase dell'aggiudicazione le offerte eguali dovranno essere valutate come unica entità economica»<sup>74</sup>.*

La D.I.A. ricorda<sup>75</sup> pertinenti indagini in materia sul territorio siciliano:

*«Anche gli esiti investigativi di recenti operazioni di polizia giudiziaria, condotte in particolar modo dalle Procure distrettuali antimafia di Messina e Catania, hanno fatto emergere il profilo di una mafia meno sanguinaria e grossolana di un tempo, ma sempre assetata di denaro e potere. Si tratta di due filoni d'inchiesta congiunti, fondati su attività dinamiche d'indagine e sulle rivelazioni dei collaboratori di giustizia Angelo Siino ed Antonino Giuffrè. Sul versante catanese l'operazione denominata "Obelisco" (ordinanza di convalida di fermo e di applicazione di misura cautelare n. 14763/00 R.G.N.R., n. 10322/01 R.G.G.I.P., n. 580/03 R.O.C.C., emessa il 02.08.2003 dal G.I.P. presso il Tribunale di Catania) è scaturita da un'informativa riservata del N.O.S.E. ed ha consentito di sottoporre a fermo 11 persone, in prevalenza imprenditori, mentre un altro centinaio di soggetti risulterebbe indagato. Dall'inchiesta messinese, battezzata "Omega" (o.c.c. n. 3343/98 R.G. e n. 2966/01 R.G.G.I.P., emessa il 18.07.2003 dal G.I.P. presso il Tribunale di Messina), è scaturita un'ordinanza di custodia cautelare in carcere eseguita nei confronti di 16 persone, con altre 22 indagate. Le accuse contestate sono di associazione per delinquere di stampo mafioso finalizzata all'acquisizione, alla gestione ed al controllo degli appalti pubblici banditi in Sicilia. Le indagini di polizia giudiziaria hanno evidenziato come il fenomeno sia esteso a tutta la Sicilia. Infatti su 95 gare d'appalto indette da Comuni delle province di Catania, Ragusa, Enna, Agrigento e Palermo e concernenti, prevalentemente, la realizzazione di opere fognarie, impianti di depurazione, acquedotti e alloggi popolari, è emerso che le imprese coinvolte nelle indagini, pur se formalmente indenni da pregiudizi, in taluni casi sono risultate collegate in modo evidente al cartello di "Cosa No-*

<sup>74</sup> *Ibidem.* Cfr. nota 11.

<sup>75</sup> Relazione al Parlamento per il secondo semestre 2003.

*stra". Un'ulteriore "...minaccia ambientale sull'economia degli appalti ...è rappresentata dalla cosiddetta messa a posto, che prevede l'obbligo da parte dell'imprenditore che abbia vinto un appalto di rivolgersi al capomafia della zona". Con tale strumento "cosa nostra" interviene nel settore "...con una rigida divisione territoriale in zone d'influenza ...". Infatti, nel caso in cui "...l'imprenditore proviene da altri territori, si deve rivolgere al capomafia del suo territorio, che a sua volta sarà il tramite con il responsabile di mafia dell'area in cui si svolgeranno i lavori. È un dato certo, rilevato dalle indagini in corso. Il pagamento di questo balzello produce un gravoso costo per l'imprenditore, assicurandogli però la tranquillità. L'omesso pagamento dell'estorsione comporta danneggiamenti ed attentati via via sempre più gravi ...". In tale contesto la "... messa a posto è talmente recepita come atto dovuto, da essere sostanzialmente considerata ... alla stessa stregua di un costo di produzione"»<sup>76</sup>.*

### 1.8 Le anomalie di gara

Non si deve ritenere che i prefati meccanismi illeciti siano limitati al solo contesto siciliano, essendo le anomalie di ribasso un indice essenziale nell'analisi dei tentativi di infiltrazione criminale negli appalti.

Nel citato Rapporto sullo stato della sicurezza nel 2004, il Ministero dell'Interno scrive:

*«L'ingresso dei sodalizi criminali nel mercato degli appalti, oltre a recare danno alle finanze dello Stato e degli enti territoriali, è in grado di stravolgere le dinamiche "legali" dell'economia nazionale (in particolare, sviluppando concorrenza sleale e penetrazione in realtà imprenditoriali sane), rischiando di agevolare il controllo economico del territorio da parte degli stessi gruppi criminali. Attualmente, come è stato evidenziato anche da recenti indagini, per la spartizione degli illeciti interessi nel settore degli appalti le cosche ricorrerebbero ad un sistema più sofisticato ed articolato rispetto a quello adottato negli anni Ottanta e Novanta; cercherebbero, cioè, di interferire nell'aggiudicazione di pubblici appalti con metodi intimidatori non plateali come quelli utilizzati nel passato, preferendo ricorrere a cordate di imprese compiacenti, concordare ribassi irrisori ed acquisire forniture di beni e/o servizi.*

*In particolare, il gruppo mafioso pianifica le offerte delle imprese partecipanti ed il minimo ribasso con il quale le stesse dovrebbero, a turno, vincere. Lo stesso gruppo provvede alla costituzione di apposite società consortili, alla dissuasione delle imprese non consenzienti, all'intimidazione nei confronti delle ditte concorrenti estranee agli interessi mafiosi allo scopo di entrare in possesso delle buste contenenti le offerte ed anche a procurarsi la complicità di funzionari pubblici. Quindi vengono*

---

<sup>76</sup> Interventi di Pietro Grasso, Anna Maria Palma e Maurizio De Lucia (Magistrati della D.D.A. di Palermo) e di Piercamillo Davigo (consigliere di Corte d'Appello di Milano) al Convegno «Economia e legalità», organizzato dall'Associazione Nazionale Magistrati in memoria del giudice Rosario Livatino (Agrigento, 20-21 settembre 2003).

*fissate l'offerta che dovrebbe vincere e la ditta che dovrebbe aggiudicarsi l'appalto. In qualche caso è processualmente emerso che, prima di riproporla in sede ufficiale, la gara d'appalto è stata addirittura simulata con l'uso del computer e di idonei software che consentono di predisporre offerte concordate, fissate con oscillazioni talmente ridotte da rendere necessari i numeri decimali. Poiché dalla valutazione rimanevano escluse prima le offerte con un ribasso eccedente un quinto della media, il cosiddetto taglio delle ali, e poi la metà delle residue offerte, risultava praticamente scontata l'assegnazione dell'appalto a una delle imprese controllate, le cui offerte erano caratterizzate da variazioni pressoché insignificanti, a volte con ribassi prossimi allo 0%. La normativa di contrasto varata dallo Stato e l'organizzazione dei controlli più aggiornata e puntuale, anche con la previsione di gruppi di vigilanza interforze, hanno, inoltre, reso necessario anche il ricorso a nuovi modelli operativi: un cambiamento di strategia, caratterizzata da un interesse, più che per la fase prodromica dei finanziamenti (c.d. metodo Siino), per quella del ricorso ai cosiddetti «contratti derivati», primo fra tutti il subappalto, la cui eventuale natura illecita viene accertata attraverso un'analisi approfondita dei fattori della produzione delle imprese interessate, utilizzando i poteri e le metodologie di accertamento tipici della polizia tributaria. Il quadro dell'attività operativa delle Forze dell'ordine evidenzia un'ingerenza delle organizzazioni criminali nel settore degli appalti pubblici più marcata nelle regioni tradizionalmente interessate al fenomeno mafioso, in particolare, in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia».*

In particolare, oggetto di interesse debbono essere:

- gare con ribassi molto contenuti e con scostamenti limitati tra offerte;
- forti ribassi nel valore assoluto e con impercettibile scostamento tra le offerte stesse;
- numero elevato di partecipanti con offerte in «cordata».

Per quanto attiene a tale fenomeno, l'Autorità evidenzia che l'osservazione degli esiti di gara di un certo numero di appalti, effettuata dal Servizio Ispettivo-Ufficio Affari Speciali, ha messo in luce la ricorrenza, in determinati ambiti territoriali, di una particolare modalità di turbativa degli incanti individuabile attraverso il riscontro congiunto di due caratteristiche:

- valori dei ribassi di minima entità rispetto all'importo a base d'asta;
- valori degli scostamenti (tra le singole offerte) molto contenuti.

In particolare, sono state rilevate gare con ribassi, rispetto all'importo a base d'asta, di valore molto ridotto e caratterizzati da scostamenti molto contenuti, sia per gare con grande numero di partecipanti (centinaia di offerte) sia in gare con pochi partecipanti (quattro, cinque offerte o poco più).

Tale fenomeno merita particolare attenzione sotto diversi profili.

In primo luogo, si configura una distorsione delle regole del mercato ed un'alterazione del principio della libera e piena concorrenza, che assume a valore fondamentale nella legislazione sia nazionale che comunitaria.

Il fenomeno in esame sembra, infatti, dissimulare, nelle gare segnalate, la presenza di un centro decisionale unitario – una sostanziale regia di cartello – che, in modo occulto, predetermina il livello contenuto del ribasso a cui tutti i concorrenti devono attenersi.

In tali ipotesi, resta da verificare se il sistema posto in atto sia talmente sofisticato da consentire una «turnazione» nella distribuzione degli appalti, arrivando a pre-individuare l'aggiudicatario, ponendosi come una continuazione ideale dello sperimentato «metodo Siino».

In secondo luogo, il medesimo fenomeno integra gli estremi della fattispecie delittuosa della «turbativa d'asta», ai sensi dell'art. 353 c.p.: tale figura di reato sussiste quando viene alterato il regolare svolgimento della gara attraverso alcuni strumenti specifici, individuati dalla norma, tra cui rientra anche la collusione ovvero l'intesa clandestina tra i partecipanti idonea a turbare in modo evidente la libertà degli incanti.

Premesso ciò è possibile passare all'esposizione dei risultati dell'indagine condotta dall'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici.

Al fine di individuare gli interventi con ribassi molto contenuti, è stato utilizzato, in maniera empirica, il valore del ribasso di aggiudicazione inferiore o uguale al 2%, così come calcolato a partire dai dati pervenuti in seguito all'indagine sui ribassi, di cui si è dato in precedenza un sintetico riscontro.

È stato utilizzato un primo elenco di 178 appalti sui 633 oggetto dell'analisi, ordinato secondo le usuali dimensioni.

Dall'esame di tale elenco si traggono le seguenti considerazioni:

- dal punto di vista territoriale, sono predominanti gli appalti localizzati in Sicilia (dato riconducibile alla diversa legislazione in materia di appalti di lavori pubblici vigente prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2002);
- sono predominanti i lavori appartenenti alla categoria «strade», commissionati per lo più da Amministrazioni Comunali e Provinciali;
- sono predominanti gli interventi che si collocano nella classe d'importo tra i 150.000,00.

Per determinare, invece, gli interventi con scostamenti limitati tra i ribassi offerti, si sono applicati ai 178 appalti precedentemente individuati i due indicatori sopraccitati (indicatore delle differenze e indicatore di densità).

L'applicazione dei due indicatori ha consentito di individuare 117 interventi «sospetti» e sui quali sono necessari ulteriori accertamenti.

In primo luogo, emergono situazioni caratterizzate da forti ribassi.

Le cause esplicative di tale fenomeno (ribasso di aggiudicazione elevato) sono riconducibili a tre possibili tipologie:

– una prima interpretazione può attribuirsi ad una valutazione dei prezzi che formano la base d'asta non corretta e non corrispondente agli effettivi valori di mercato;

– una seconda interpretazione può riferirsi ad una compiacente contabilizzazione dei lavori, nel senso che l'impresa esegue quantità di lavorazioni minori e non facilmente controllabili rispetto a quelle contrattuali, rimanendo invariato il compenso pattuito; ciò presuppone, di conseguenza, alterazioni delittuose più o meno sensibili nelle operazioni di supervisione dei lavori e di collaudo;

– una terza ed ultima interpretazione può correlarsi al fenomeno di riciclaggio del danaro proveniente da attività illecite. Questa ipotesi afferrisce alla creazione di vere e proprie imprese mafiose, la cui genesi è polimorfica ma il cui fine consiste nella reimmissione sul libero mercato di capitali illeciti ed estranei alla sfera produttiva specifica, alterando in tal modo la libera concorrenza<sup>77</sup>.

Per individuare gli interventi con ribassi molto elevati nel valore assoluto è stato utilizzato, in maniera empirica, il valore del ribasso di aggiudicazione superiore o uguale al 35%, così come calcolato a partire dai dati pervenuti in seguito all'indagine sui ribassi. Si è ottenuto così un primo elenco di interventi, ordinato secondo le usuali dimensioni di analisi, di 185 appalti sui 633 oggetto dell'indagine.

Dall'esame di tale primo elenco si evince che:

– sono percentualmente predominanti gli appalti localizzati in Campania;

– sono predominanti i lavori appartenenti alla categoria «strade»;

– sono predominanti gli interventi che si collocano nella classe d'importo tra 150.000,00 e 500.000,00 euro.

Per individuare, invece, gli interventi con scostamenti limitati tra i ribassi offerti, si sono applicati ai 185 appalti precedentemente individuati i due indicatori sopra ricordati (indicatore di densità e indicatore di differenze).

L'applicazione di tali indicatori ha evidenziato 94 interventi «sospetti» con un indice di densità maggiore del 68% (condizione valida solo nel caso di un numero di offerte ammesse superiore a 100) ed un in-

---

<sup>77</sup> Nella audizione del 3 aprile 2003, il Procuratore Aggiunto Nazionale Antimafia, dott. Di Pietro, ebbe a dire: «La prima regola fondamentale di chi vuole misurarsi con altre imprese è scontare il futuro...la regola del mercato lecito è quella dell'imprenditore che sconta il futuro. Entrano quindi nel mercato con le stesse regole delle imprese legali, ma con un fattore che le qualifica e che è quello dell'intimidazione, quel quid in più che riesce a qualificarli sotto un certo punto di vista e a qualificarli ulteriormente attraverso la penetrazione – e mi spiace rilevarlo – delle pubbliche amministrazioni. Questi sono i due fattori qualificanti che l'impresa mafiosa sfrutta pesantemente, oltre allo scontare il futuro, che è la prima regola dell'impresa sana».

dice di differenza maggiore del 25% (soglia stabilita in maniera empirica, considerata la novità dell'approccio al problema).

Ulteriori approfondimenti sui casi segnalati hanno evidenziato che i lavori aggiudicati con tali valori di ribasso sono stati in genere correttamente eseguiti e risultano altresì privi di contenzioso con l'Amministrazione appaltante: contrariamente alle aspettative, il valore così elevato del ribasso non avrebbe inciso sulla regolarità e qualità della prestazione, salvo le necessarie verifiche sulla bontà e la legittimità dei meccanismi di collaudo.

Come si è già accennato in merito alla situazione siciliana, il fenomeno della cordata consiste nella presentazione, da parte di gruppi di imprenditori, di offerte, preventivamente concordate, che presentano scarti di valori molto circoscritti. In tal modo, si costituiscono gruppi di offerte che, intervallati tra loro, generano al loro interno il fenomeno degli scostamenti limitati tra i ribassi.

Tale fenomeno può verificarsi in via alternativa in una delle due seguenti ipotesi:

- una competizione non tra tutti i singoli concorrenti ma tra «gruppi precostituiti» – cartelli – di imprese che si fronteggiano in modo da consentire, attraverso la preindividuazione del valore del ribasso, che una delle partecipanti si aggiudichi l'appalto;

- un'apparente competizione tra i medesimi gruppi precostituiti di imprese che falsamente si fronteggiano in modo tale da fare sì che un'impresa inserita all'interno di una delle cordate possa aggiudicarsi l'appalto.

Il fenomeno rappresenta un indice significativo di possibili collegamenti tra imprese che, mediante accordi collusivi, praticano metodi assai diversi da quello fisiologico di ottenere la commessa al maggior ribasso secondo una sana competizione.

Al fine di individuare possibili fenomeni di «cordate» tra le imprese partecipanti ad appalti di opere pubbliche, l'Autorità ha proceduto secondo due diversi criteri di analisi dei dati ricevuti.

Il primo criterio adottato è stato l'analisi di tipo soggettivo che consente di individuare, attraverso l'elaborazione successiva dei codici fiscali delle imprese partecipanti, gruppi delle stesse presenti congiuntamente in più gare.

Utilizzando tale criterio è stato possibile individuare un gruppo di 63 imprese che ha partecipato in via «congiunta» in 7 gare sul campione delle 633 gare analizzate.

Ulteriori approfondimenti di tale indagine hanno evidenziato che:

- i sette lavori appartengono alla stessa categoria d'opera, sono localizzati nella medesima provincia ed aggiudicati da un'unica Amministrazione;

- le imprese, per quanto riguarda i ribassi offerti, mantengono un comportamento costante, formando quindi una graduatoria relativa praticamente sovrapponibile;

- in sei casi su sette, risulta aggiudicataria una ditta non presente nell'elenco.

Il secondo criterio utilizzato è stato l'analisi di tipo quantitativo che consente di individuare un insieme di gare nelle quali si riscontra un numero elevato di imprese partecipanti con scostamenti limitati nei ribassi offerti (addensamento dell'offerta).

Agli interventi con un numero elevato di offerte (superiore a 100) sono stati applicati i due indicatori già ricordati (indicatore di densità e indicatore di differenze).

Risultato di tale applicazione dei due indicatori è un elenco, ordinato per Regione, classe d'importo e categoria, comprendente gli interventi con un indice di densità maggiore del 68% ed un indice di differenza maggiore del 25% (soglia stabilita in maniera empirica).

Da una lettura critica di tale analisi risulta che:

- non sempre per un valore alto del primo indicatore si registra un valore proporzionalmente alto del secondo;
- sono predominanti gli interventi localizzati in Campania e Sicilia (dato, per quest'ultima anche legato alla diversa legislazione in materia di gare vigente all'epoca);
- sono predominanti gli interventi della Categoria «strade» e tra questi in modo particolare i lavori appaltati dall'ANAS nelle sue componenti territoriali;
- la maggioranza degli interventi si colloca nella classe tra 150.000 e 500.000.

Oltre quanto già in precedenza citato, vale la pena di ricordare, in tema di «cordate di imprenditori», gli esiti del procedimento penale 59161/98 Mod 21, che costituisce il prosieguo delle indagini che il 16 settembre 2000 portarono al già citato arresto di Stefano Potestio ed altri.

L'indagine si poggia sull'analisi compiuta dai Carabinieri di Palermo su una serie di gare di appalto esplicitate nella provincia, a cavallo degli anni 1997-2000, analisi che ha messo in luce un gruppo di imprenditori che avevano costituito una vera e propria organizzazione criminale dedita alla turbativa sistematica di gare ed appalti di valore inferiore ai 10 miliardi di lire del vecchio conio e riguardanti essenzialmente opere idriche.

Gli imprenditori riuscivano a pilotare un numero significativo di offerte e, attraverso uno studio sistematico dei meccanismi di aggiudicazione della gara e la predisposizione di «schemi di aggiudicazione», erano in grado di stabilire preventivamente il valore del ribasso con cui la gara doveva essere aggiudicata e, quindi, di far vincere l'appalto ad un'impresa aderente all'accordo illecito, avendo comunque già stabilito quale delle imprese della cordata avrebbe eseguito i lavori.

Il sistema delle «cordate» o «cartelli» imprenditoriali ha trovato conferma storica in un'altra indagine della Procura di Palermo, avente ad oggetto la gestione illecita delle gare di appalto bandite dall'ANAS<sup>78</sup>, già citata nella precedente relazione della Commissione e che aveva accertato come un cartello di sessanta imprese, riferibili a 11 famiglie imprendito-

<sup>78</sup> Procedimento penale 2962/98 RN.

riali, fosse riuscito ad aggiudicarsi il 40% degli appalti banditi dall'ANAS negli anni 1988-1998 per un ammontare di vecchie lire 350.647.948.396.

La Direzione Nazionale Antimafia sottolinea che un analogo scenario è storicamente presente nella provincia di Agrigento, dove tutti i grandi appalti (area ASI, dissalatore di Porto Empedocle, dighe, appalti ESA) hanno visto come aggiudicatari le imprese riferibili al gruppo Salomone, Vita Miccichè, di volta in volta in associazione di impresa con ditte del Nord Italia o con la SAILEM di Benedetto D'Agostino.

Il gruppo più interessante è quello delle società «favaresi», il cui numero è sicuramente sproporzionato in eccesso rispetto al contesto socio-economico di riferimento e le cui dimensioni finanziarie e organizzative appaiono spesso inadeguate rispetto al tipo e al numero di gare d'appalto cui partecipano.

Sulle «cordate» poste in essere dalle aziende edili di Favara nelle gare di appalto sull'intero territorio nazionale si rimanda all'apposito capitolo.

Il fenomeno è interessante atteso il volume degli affari e il fatto che l'ambito operativo è esteso a tutta l'Italia in quanto «...oltre ad esistere società riconducibili ad alcune famiglie mafiose favaresi con sedi in altre regioni d'Italia, si è avuto modo di riscontrare la presenza di tali imprese...anche in cantieri autostradali e dell'alta velocità nel Nord Italia»<sup>79</sup>.

Dal punto di vista del *modus operandi*, dall'analisi degli appalti monitorati è emerso che le imprese favaresi partecipano in cordata alle gare tentando di far avvenire l'aggiudicazione con ribassi minimi, sia pure con maggiore difficoltà a fronte delle nuove norme vigenti. Sembra anche esistere «...un monopolio delle forniture di inerti sotto il profilo della produzione e del trasporto», nonché l'imposizione «dell'esecuzione e del connesso mercato del lavoro»<sup>80</sup>.

L'esempio classico dell'inquinamento degli appalti nell'agrigentino è contenuto nelle evidenze di indagine sui lavori di rifacimento della rete idrica di Racalmuto, dell'importo di lire 2.450.000.000, finanziati dalla Regione Siciliana, appalto che venne gestito dalla consorceria mafiosa legata agli interessi della famiglia Licata e del loro socio Maurizio Di Gati.

L'esecuzione dei lavori, aggiudicati ad una associazione temporanea di imprese (Falzone-Comater), venne di fatto rilevata dai fratelli Licata, violando le regole del subappalto<sup>81</sup>; sin dall'inizio della gara l'accordo criminoso prevedeva che l'appalto venisse fattualmente ceduto *in toto* per la realizzazione; il legale rappresentante dell'A.T.I. «Falzone-Comater» aveva firmato il contratto con il Comune sapendo di operare solo come prestanome del gruppo mafioso Licata-Di Gati.

Analoghe situazioni sono state riscontrate nella gestione reale delle attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Palma di

<sup>79</sup> Relazione della DNA del 18/20 ottobre 2004.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Art.18 co. 2 della legge 55/90 sul divieto di cessione del contratto di appalto.



Montechiaro, sia per quanto attiene l'imposizione dei noli a freddo sia per quanto attiene l'assunzione di mano d'opera.<sup>82</sup>

### 1.9 *Scostamento dei tempi di esecuzione*

L'esecuzione costituisce una fase dell'intero processo di realizzazione di un intervento, posta tra la stipulazione del contratto d'appalto e il collaudo dell'opera realizzata.

L'esecuzione in senso stretto inizia nel momento della consegna dei lavori (in caso di consegna parziale, la data di consegna a tutti gli effetti di legge è quella dell'ultimo verbale; articoli 129 e 130 del D.P.R. n. 554 del 1999) e termina con l'emissione del certificato di ultimazione dei lavori (art. 172 del D.P.R. n. 554 del 1999). Dopo l'ultimazione dei lavori interviene il collaudo tecnico-amministrativo, il cui esito positivo rende fruibile a tutti gli effetti l'opera realizzata.

Relativamente alla fase esecutiva, occorre innanzi tutto precisare il concetto di esecuzione dei lavori. La durata della fase esecutiva non è normativamente prestabilita, poiché tale fase non ha natura procedimentale, ma negoziale. Pertanto, anche i relativi tempi rivestono tale natura. Il contratto, integrato dagli elaborati progettuali, dalle previsioni dei capitolati speciali e – ove applicabile e richiamato – di quello generale, disciplina il termine entro il quale devono essere ultimati i lavori oggetto di ogni singolo appalto e deve essere consegnata l'opera.

Tale termine viene stabilito calcolando il numero di giorni consecutivi necessari per ottenere il risultato finale. Il rispetto di tale termine finale da parte dell'appaltatore e la sua coincidenza con l'ultimo giorno contrattualmente previsto per l'esecuzione dei lavori costituisce senz'altro completo adempimento del contratto d'appalto.

Tuttavia, durante la fase esecutiva, può accadere che, a causa di eventi di varia natura, l'attività lavorativa di esecuzione dei lavori non si svolga in maniera continuativa ma subisca alcune interruzioni e conseguenti riprese. I fatti che possono dar luogo a tale soluzione di continuità attengono, per lo più, al ricorso a varianti e/o a sospensioni dei lavori, nonché alla concessione di proroghe.

Nella relazione al Parlamento del luglio 2004 la Corte dei Conti rileva al proposito:

- la persistenza di procedure di artificioso frazionamento degli appalti;
- lacune progettuali che causano inevitabili perizie di varianti e suppletive;
- la necessità di una maggiore cura da parte delle Stazioni Appaltanti.

---

<sup>82</sup> Ignazio Allegro + 22, n. 14764/2000 RGN.

Tuttavia, lo slittamento della data effettiva di ultimazione dei lavori – causato dalla durata delle sospensioni o dovuto ai maggiori tempi concessi dall'Amministrazione per le prestazioni aggiuntive – configura senz'altro, ai fini della produzione conclusiva dell'opera, un ritardo pregiudizievole per la collettività che non ne può usufruire nei tempi previsti, pur non costituendo un inadempimento dell'appaltatore al termine contrattuale.

Nel secondo caso, invece, il mancato rispetto dei tempi di esecuzione dei lavori si traduce nella maggiore durata del tempo effettivo impiegato dall'appaltatore per ultimare l'opera rispetto al tempo contrattuale finale, calcolato sulla base di tutte le proroghe e sospensioni intervenute nel frattempo (di rara evenienza è l'ipotesi inversa, che può dar luogo al riconoscimento all'appaltatore di un premio di accelerazione). La mancata coincidenza tra questi due tempi comporta, oltre al pregiudizio per la collettività, un ritardo colpevole tale da configurare un inadempimento contrattuale dell'appaltatore.

La verifica del rispetto dei tempi di esecuzione consiste, quindi, nel confronto, a partire dalla data del verbale di consegna dei lavori, tra la data contrattualmente prevista per fine lavori, il nuovo e maggior termine finale contrattuale a seguito di sospensioni, varianti, proroghe e delibere della stazione appaltante ed, infine, la data effettiva di fine lavori, risultante dal certificato di ultimazione.

Gli interventi più piccoli sono quelli che più facilmente e più celermente arrivano a conclusione. Con l'aumentare della classe gli interventi tendono a concludersi con maggiore difficoltà e si registra la crescita costante dei giorni medi di ritardo con cui si concludono gli interventi.

La categoria delle strade è di oltre sette punti percentuali più rappresentata fra i lavori conclusi di quanto non lo sia fra quelli aggiudicati. Le altre categorie sono generalmente sottorappresentate anche se in diverso modo, con quattro modeste eccezioni di cui le più rilevanti sono l'edilizia sociale e scolastica e le telecomunicazioni e tecnologie informatiche.

Le categorie maggiormente sottorappresentate – ossia quelle che giungono a conclusione con maggiore difficoltà – sono le opere di urbanizzazione, i beni culturali e le opere di protezione dell'ambiente.

Rispetto ai giorni di ritardo la situazione è molto più variegata: se si eccettua il caso delle telecomunicazioni e tecnologie informatiche, di modesta consistenza numerica con un ritardo medio di 33 giorni che fa pensare a lavori che normalmente finiscono nei termini o addirittura prima, il gruppo più consistente di interventi vede riunite le tre categorie relative ai trasporti con un numero simile di giorni di ritardo – pari a circa due mesi e mezzo; mediamente con tre o quattro mesi di ritardo si concludono i lavori di edilizia abitativa, pubblica, sanitaria, scolastica e varie infrastrutture quali per le attività industriali e commerciali, energetiche e per la protezione dell'ambiente.

Al limite dei quattro mesi ci sono i beni culturali che sono seguiti dagli ultimi tre settori con un ritardo medio nella conclusione di oltre 133 giorni; sono i settori dello sport e spettacolo, dell'urbanizzazione e delle infrastrutture per l'agricoltura e la pesca.

Anche in questa distribuzione, come nella precedente, i tempi fra le migliori categorie e le peggiori sono circa doppi.

Le regioni che sono maggiormente presenti come interventi conclusi rispetto alla composizione di quelli aggiudicati, sono l'Emilia Romagna, le Marche e la Lombardia, mentre quelle che più stentano nel concludere gli interventi sono il Lazio, la Toscana e il Friuli.

La situazione dei giorni di ritardo medio è sorprendentemente contraria alle usuali visioni incentrate sulla contrapposizione nord-sud.

Un primo gruppo di regioni, che possono essere individuate come quelle «tirreniche» presenta dei tempi medi di ritardo compresi fra uno e due mesi (Sicilia, Basilicata, Lazio, Calabria, Toscana, Campania).

Un secondo gruppo – quello delle regioni «adriatiche» (Molise, Umbria, Emilia Romagna, Puglia e Abruzzo) – con valori compresi fra i due e i tre mesi; il Molise a fare da cerniera fra i due gruppi.

La Sardegna si colloca immediatamente a ridosso di questo gruppo che è seguito da tutto il Nord senza un definibile raggruppamento su base geografica: Piemonte, Veneto, Liguria e Lombardia con ritardi medi fra i tre e i quattro mesi e a seguire il Trentino, il Friuli e la Valle d'Aosta.

L'aumentare dei ritardi nella conclusione degli interventi che si registra passando dal sud al nord, per ultime arrivando le regione alpine, ha una possibile spiegazione nel maggior condizionamento che lo svolgimento dei lavori subisce a causa delle condizioni atmosferiche rispetto alle altre possibili cause di sospensione dei lavori.

Inoltre è possibile che la categoria d'opera «Strade» risenta delle condizioni atmosferiche in misura maggiore rispetto alle altre. Questa categoria di lavori rappresenta oltre il 38% degli interventi conclusi ed ha quindi una massa critica tale da influenzare pesantemente la distribuzione generale: il meccanismo delle date di affidamento, in qualche caso, genera poi sospetti sulle future sospensioni, anche in ragione della prevedibilità di certi eventi stagionali.

Peraltro, il problema dei ritardi ha investito pesantemente anche talune «grandi opere», quale l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

In proposito, l'ing. Pozzi, Presidente e Amministratore Delegato dell'ANAS, ha dichiarato<sup>83</sup>:

*«...il nostro è uno Stato di Diritto per cui non posso risolvere un contratto con un'impresa solo perché mi sta antipatica – mi si consenta il termine. Per arrivare a questo devo chiaramente disporre di prove che attestino gravi inadempienze, cosa che è avvenuta di recente. Purtroppo abbiamo assunto una decisione – come sempre avviene, malvolentieri, perché comporta una perdita di tempo e un aumento di costi – proprio con riferimento al tratto autostradale Salerno- Reggio Calabria. In pratica, assieme al direttore generale, abbiamo stabilito di risolvere il contratto con la Todini, pur essendo un'impresa seria, perché purtroppo un*

<sup>83</sup> Audizione del 3 marzo 2003.

*suo cantiere dopo due anni ha prodotto solo il 6% dei lavori e a noi imprese di questo genere non ci servono. Quindi tutti a casa».*

I ritardi hanno radici anche nelle varianti in corso d'opera e negli errori progettuali<sup>84</sup>, elementi che sembrano essere estremamente sensibili sui lavori della Salerno-Reggio Calabria, tanto da essere oggetto di un noto atto di informazione al Parlamento da parte dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Il Presidente dell'ANAS, ing. Pozzi, ha specificato che i cantieri su cui si sono appuntati i riscontri negativi dell'Autorità erano incardinati dal 1997 e che *«sarebbe molto più semplice per me e per l'ANAS acquisire gli atti di una serie di cantieri, valutare che probabilmente le progettazioni fatte a suo tempo erano inadeguate, che era censurabile definire esecutivi certi progetti e risolvere i relativi contratti. Ma faremmo l'interesse del Paese o il nostro? Faremmo il nostro interesse, perché ci scarcheremmo di responsabilità, che invece ci stiamo assumendo nel gestire fatti antichi, incardinati da un'altra gestione e – mi permetto di dire – da un'altra ANAS. Infatti, da un anno a questa parte l'ANAS con le stesse facce sta cambiando volto<sup>85</sup> e sta dando risultati che un anno fa potevano essere definiti utopici, neanche ipotizzabili. Quindi il presidente Garri ha ragione, queste situazioni c'erano e ci sono e noi dobbiamo continuare a gestirle, però in modo più fermo e risoluto. Ho già parlato delle 35 nuove unità...destinate alla Salerno-Reggio Calabria: questo significa incardinare una struttura completamente nuova. E tra l'altro, abbiamo previsto...che il Politecnico di Torino vada a controllare e verificare con laboratori specializzati l'operato pregresso e anche quello presente»<sup>86</sup>*

A riprova di quanto sia sensibile il problema della Salerno-Reggio Calabria, si ricorda che ancora nel marzo 2004 a Salerno sono state emesse 28 ordinanze di custodia cautelare in carcere per un gruppo camorristico che, sulla base dei riscontri evidenziati dall'Arma dei Carabinieri, gestiva estorsioni sui cantieri nel tratto tra Salerno e Battipaglia.

In effetti, il contesto entro il quale si è mossa l'Italia nell'ultimo periodo è stato caratterizzato da sensibili «anomalie» del sistema, legate al particolare momento storico ed economico.

In particolare due fattori hanno determinato un forte ritardo nella realizzazione di opere infrastrutturali di supporto allo sviluppo del Paese:

- finanziamenti discontinui ed insufficienti;
- assetto normativo frenante in rapporto alla realizzazione in tempi rapidi e certi delle opere.

<sup>84</sup> Dai dati nazionali emerge che lo 0,8% degli interventi con almeno una variante ha come causa esclusiva l'errore progettuale.

<sup>85</sup> In data 20 gennaio 2004 ANAS S.p.A. ha ottenuto dall'Ente di Certificazione BVQI la certificazione attestante la conformità del proprio sistema di qualità UNI ISO 9001/2000 per le attività svolte nell'ambito della programmazione e della progettazione.

<sup>86</sup> Audizione del 3 marzo 2003.

Per utilizzare pienamente lo strumento legislativo della Legge Obiettivo, ma anche per adeguarsi alle nuove logiche di mercato (orientamento alla progettazione e più forte attenzione al monitoraggio delle opere e delle concessionarie) l'ANAS si è ristrutturata profondamente trasformandosi in SpA.

Un'altra importante novità della Legge Obiettivo è il *general contracting*, (assegnazione ad un contraente unico di un tratto stradale di maggiore estesa) che ha equiparato l'Italia agli altri paesi europei, dando un mercato interno alle imprese italiane fino ad allora operanti come *general contractor* solo all'estero.

Sotto l'aspetto tecnico/economico, come peraltro unanimemente riconosciuto, il *general contractor* è da ritenersi una valida misura per il contenimento dei contenziosi, che in passato hanno comportato dilazioni nei tempi ed incrementi nei costi. Soprattutto vengono annullati i rischi di varianti al progetto originario, che spesso scaturiscono da errori od omissioni degli atti progettuali.

Un valido esempio sui vantaggi del *general contractor* è senz'altro rappresentato dalla SA-RC, con migliore programmazione dei lavori senza interventi «a macchia di leopardo» e sulla base di progetti a base di gara, redatti a livello definitivo, evitando così rivalutazioni progettuali e successivi rallentamenti.

Si ha, inoltre, una maggiore facilità di *management* degli imprevisti e la riduzione del rischio di eccessivi ribassi.

La nuova ANAS Spa ha introdotto novità anche per quanto riguarda i programmi operativi: il Piano Triennale 2002-2004 ha previsto lavori sulle strade statali e sulle autostrade gestite direttamente dall'ANAS per circa 4.900 milioni di euro (9.500 miliardi di lire), il 21% in più rispetto al precedente piano 2001-2003 (che valeva 4.050 milioni di euro).

Vale la pena di sottolineare che nel 2003 l'ANAS ha aggiudicato 2454 gare di appalto per 4.398,72 milioni di euro, rispetto a 2456 gare nel 2002 per 3.411,64 milioni di euro e a 3057 gare per 1.132,59 milioni di euro nel 2001, con un *trend* enormemente favorevole dell'efficienza nell'impiego dei fondi.

Si tratta di un piano innovativo, più robusto finanziariamente rispetto al passato, aperto all'apporto di capitali privati, che si pone l'obiettivo di costi e di tempi certi di realizzazione delle opere.

Peraltro, anche l'infiltrazione criminale negli appalti è causa di ritardo nell'esecuzione, in quanto, una volta accertata, getta una legittima luce di sospetto sulla bontà dell'opera e, oltre alle problematiche del sequestro penale, richiede comunque un complesso accertamento di congruità dei lavori effettuati rispetto al capitolato d'opera, in ragione del fatto che uno dei metodi con i quali l'imprenditore può «autorisarcirsi» delle tangenti pagate è, appunto, una drastica diminuzione della qualità dei manufatti. Del resto, la necessità espressa di sottoporre a perizia le opere della Salerno- Reggio Calabria è appunto ricollegabile agli esiti delle inchieste della D.D.A. di Catanzaro.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> *Ibidem*. L'ing. Pozzi affermava: «...la magistratura sta accertando...che alcuni materiali non sono idonei. Dato che non ero presente...ho chiesto ad una figura imparziale -

Un ultimo aspetto sottolineato dall'Autorità, ma che non attiene direttamente alle problematiche di inquinamento mafioso degli appalti, riguarda gli obblighi di pubblicità negli appalti.

Il riscontrato mancato adempimento riguarda 6.290 casi, pari al 14,2% del numero teorico di interventi con adempimenti pubblicitari, prevalentemente concentrati nella classe di importo compreso tra 500.000 ed 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra 1 milione e 6,2 milioni.

Si conferma, inoltre, la tendenza sia per i piccoli che per i grandi interventi, di stazioni appaltanti che per uno stesso bando o avviso utilizzano più mezzi di pubblicità anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi). Tale comportamento produce un appesantimento burocratico sia in termini di tempi che di costi.

Parallelamente, è possibile rilevare il comportamento di alcune stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità più elevate, ritenendo che in esse siano comprese anche quelle di ordine inferiore; un siffatto comportamento può sia pure marginalmente indurre effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto non consente alle imprese di acquisire le necessarie informazioni nelle forme previste dalla normativa.

#### 1.10 *Linee di contrasto*

Il lavoro della Commissione sul settore dell'inquinamento mafioso dei pubblici appalti ha evidenziato la necessità di porre in essere talune linee evolutive, sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo del potenziamento dei pubblici poteri in fase esecutiva.

Sotto il profilo normativo, appare prioritaria una semplificazione della normativa in materia, che porti alla strutturazione di un Testo Unico sugli appalti, così come suggerito dalla Direzione Nazionale Antimafia, al fine di evitare la esistente farraginosità della disciplina in materia e, quindi, le conseguenti difficoltà di interpretazione combinata.

In tale contesto più snello ed omogeneo, dovrebbe trovare spazio una modifica dell'impianto che contempli una puntuale previsione di ulteriori ipotesi di estromissione dai pubblici appalti e dai contratti da essi derivati di soggetti nei cui confronti sussista la fondata preoccupazione della loro vicinanza ad ambienti della criminalità.

In tale ottica si potrebbe considerare la possibilità di sospendere cautelativamente l'operatività imprenditoriale e/o commerciale delle imprese i cui rappresentanti o soci partecipanti si trovino ad essere inquisiti per reati di stampo mafioso; le misure interdittive dovrebbero decorrere già dalla richiesta di rinvio a giudizio per il reato di cui all'art. 416-bis, ovvero an-

---

*quale poteva essere il Politecnico di Torino - per capacità, per levatura, per fama e per logistica, di analizzare a fondo la situazione della Salerno-Reggio Calabria e di fare una verifica a tappeto di tutti i materiali utilizzati».*

che di concorso in associazione mafiosa, per i reati di estorsione e di danneggiamento connessi all'estorsione nonché nella ipotesi dell'adozione di misure cautelari per i medesimi reati.

La predetta estensione della norma appare essere equilibrata, così da risolvere talune problematiche emerse, senza, peraltro, incidere pesantemente in senso antigarantista, dovendosi, comunque, poggiare su elementi positivamente vagliati, sia pure allo stadio iniziale, del procedimento da un giudice terzo.

Analogamente, gli effetti interdittivi dovrebbero estendersi quanto meno ai congiunti conviventi di fatto o di diritto con i predetti soggetti, così come era previsto nella originaria formulazione della legge Rognoni-La Torre, poi modificata dalla legge n. 55 del 1990, onde evitare che, con semplici accomodamenti societari, elementi appartenenti alla criminalità organizzata possano operare sul mercato attraverso società dirette da parenti stretti.

La normativa in vigore prevede la possibilità della sostituzione dell'impresa aggiudicataria di lavori in Associazione Temporanea di Impresa, nei cui confronti è stata accertata una causa interdittiva, qualora la stessa non sia impresa mandataria: sarebbe preferibile negare alla stessa ATI la possibilità di contrarre con la PA, essendo indubitabile, come confermato dalla storia giudiziaria, che le altre imprese difficilmente possono asserire di non essere state consapevoli della caratura criminale dell'impresa associata.

Il Prefetto di Caltanissetta<sup>88</sup> suggerisce di aumentare il numero delle cause ostative di cui all'allegato 1 del D.L. n. 490 del 1994, prevedendovi anche l'ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 353 c.p. (turbata libertà degli incanti), onde inibire imprese che abbiano violato il principio della libera concorrenza.

A fronte di una maggiore severità della norma andrebbe comunque progettato un sistema integrativo di tutele per i lavoratori delle imprese colpite da provvedimenti ostativi onde evitare che venga alimentato il concetto secondo il quale « *la mafia dà lavoro e lo Stato lo toglie*».

La gravità di situazioni simili è emersa in Gela a seguito dell'adozione di provvedimenti ostativi della Prefettura-UTG di Roma nei confronti dell'impresa CO.NA.PRO operante nell'indotto del petrolchimico, che hanno dato origine a manifestazioni di protesta che lasciavano intravedere un tentativo di strumentalizzazione del disagio: in tale delicato contesto la Prefettura di Caltanissetta è riuscita a mediare felicemente l'assorbimento dei dipendenti del CO.NA.PRO da parte delle imprese subentranti nei contratti in essere con la Raffineria di Gela S.p.A..

Inoltre, andrebbe maggiormente unificato, sotto il profilo degli obblighi di controllo, il diversificato contesto delle forniture, dei lavori e dei servizi, che ha già evidenziato problemi, almeno per quanto attiene la pro-

<sup>88</sup> Audizione 27 giugno 2005.

gettazione delle opere ed i collaudi delle stesse<sup>89</sup>, atteso che, spesso, una parte rilevante dell'investimento viene sottratta all'evidenza pubblica.

Una ulteriore problematica è legata alle richieste di aggiornamento delle informazioni antimafia da parte di imprese che – essendo state colpite da provvedimenti ostativi – dichiarano la cessione di quote azionarie da parte dei soggetti a rischio e la sostituzione dei componenti dei quadri societari e dei consigli di amministrazione sospetti.

È il caso dell'impresa Di Vincenzo S.p.A. di Caltanissetta che veniva raggiunta da provvedimenti ostativi *ex art.* 10 del D.P.R. n. 252 del 1998 in data 15.02.2002 a seguito dell'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere per l'art. 416-*bis* c.p., emessa dal Tribunale di Roma nei confronti di Pietro Di Vincenzo che – pur non rivestendo alcun incarico – possedeva oltre il 90% del capitale sociale.

In data 15.03 2002 la citata ditta faceva pervenire alla Prefettura una motivata richiesta di aggiornamento delle informazioni antimafia significando che il Di Vincenzo aveva ceduto le quote azionarie possedute in comodato gratuito biennale a favore del Presidente dell'Ordine dei Commercialisti della Provincia di Caltanissetta e che i componenti del Consiglio di Amministrazione erano stati sostituiti con un amministratore unico.

L'istruttoria della Prefettura, sebbene approfondita, non riusciva ad acclarare elementi conclusivi della permanenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e la richiesta di aggiornamento veniva accolta.

Il successivo monitoraggio dell'impresa ha consentito una ulteriore recente emanazione di provvedimento ostativo nei confronti della citata azienda, stante l'aggravamento della posizione giudiziaria di Di Vincenzo, condannato con sentenza del 5.5.2004 del Tribunale di Roma per i reati di cui all'art. 110 e 416-*bis* c.p. ad anni uno e mesi otto di reclusione e sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di PS con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza per anni tre e mesi sei dal Tribunale di Caltanissetta-Sezione Misure di Prevenzione. Peraltro Di Vincenzo è ritenuto soggetto capace di mediare efficaci relazioni nel settore della P.A. locale attraverso personaggi a lui correlati.

La Di Vincenzo partecipava ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese che effettuava servizi di raccolta di rifiuti solidi urbani nel Comune di Caltanissetta per conto dell'ambito dell'Ambito Territoriale Ottimale CL1 S.p.A, costituito da 14 comuni che detengono il 90% del capitale mentre la Provincia Regionale di Caltanissetta detiene il rimanente 10%.

Il valore dell'appalto che l'A.T.O. CL1 chiedeva di prorogare in data 24.03.2005 era di Euro 2.832.307,01.

In relazione poi al regime delle informazioni antimafia, si deve osservare che i tempi previsti per le verifiche sono estremamente brevi e non consoni a rilevare la reale influenza sulle imprese di componenti mafiose,

---

<sup>89</sup> Il problema dei possibili «*tavolini*» dei progettisti è già stato portato all'attenzione del III Comitato della Commissione.