

prattutto, della consapevolezza maturata dagli investigatori in ordine alle maggiori possibilità operative che, obiettivamente, consente lo strumento dell'accesso, sono testimoniati dalle iniziative assunte da taluni Centri Operativi DIA ed autorizzate dalle Autorità ed Organi competenti, relative all'avvio delle c.d. «intercettazioni preventive» ex art. 226 delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, scaturite proprio dallo sviluppo e dalla adeguata valutazione di elementi conoscitivi concernenti soggetti facenti parte di compagnie societarie sospettate di essere collegate al crimine mafioso, acquisiti a seguito di accessi presso cantieri di Grandi Opere allocate in Calabria e Piemonte».

In quest'ottica andrebbero mantenute, potenziate e rifocalizzate tutte le strutture centralizzate e periferiche della Direzione Investigativa Antimafia al fine di implementare uno strumento territorialmente diffuso e capace di raccordare potenzialità di *intelligence*, di investigazione e di rapporti internazionali con organi paralleli di polizia nell'ottica globale dello specifico contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti.

Peraltro, in questa ottica, la stessa premessa alla relazione semestrale D.I.A. per il primo semestre 2004 esplicita che è in atto un'ottica di omogeneizzazione dei vari rapporti sullo stato della sicurezza predisposti dal Ministero dell'Interno per la sua attività istituzionale nell'asserito fine di «assicurare una compiuta uniformità dei criteri di redazione e di presentazione delle relazioni...in un unico Rapporto, una sorta di Testo Unico sullo Stato della Sicurezza, che diverrà un contenitore formale dei diversi elaborati prodotti. In tale prospettiva, i lavori di analisi in ordine ai fenomeni criminali di competenza di questa Direzione...troveranno espressione nei contributi che verranno offerti al Gruppo di lavoro interforze... presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, per la stesura del documento attinente alla situazione della criminalità organizzata in Italia...Premesso quanto sopra, il presente elaborato ... focalizza l'attenzione sugli aspetti emersi nel primo semestre 2004 anche alla luce dell'obiettivo strategico e di quello operativo affidati alla DIA per il corrente anno»¹¹⁰.

Nella medesima relazione si riporta: «La sintesi statistica dell'attività di monitoraggio effettuata a livello centrale dall'Osservatorio Centrale sugli appalti può essere così riassunta:

- Monitorate n. 18 società;
- Redatte n. 304 schede su società collegate alle monitorate;
- Controllate, attraverso atti archivio e sistema informatico d'indagine del Dipartimento della Pubblica Sicurezza (SDI) n. 638 persone fisiche».

Anche per il secondo semestre 2004 la Direzione Investigativa Antimafia nella sua relazione al Parlamento dimostra una forte focalizzazione

¹¹⁰ Relazione Semestrale della DIA per il primo semestre 2004.

sul sistema appalti e tende a mettere in evidenza un *trend* costante dei controlli sulle Grandi Opere:

«In merito poi al monitoraggio delle imprese impegnate nella realizzazione della c.d. «Grandi Opere», l'attività svolta dall'Osservatorio Centrale sugli Appalti è stata rivolta principalmente a quelle imprese operanti nelle zone del Paese in cui è più insidiosa la minaccia criminale sull'ordine economico nazionale. ...Con riferimento all'attività di informazione e di addestramento... si è ritenuto opportuno e proficuo intensificare vieppiù gli sforzi nell'area addestrativa con il chiaro intento di pervenire ad un rapido assorbimento delle metodologie operative da parte degli Organi Territoriali, nella ferma convinzione che la funzionalità del complesso sistema di monitoraggio e di controllo delle c.d. «Grandi Opere» – incentrato, a livello periferico, sul perfetto raccordo funzionale tra Prefetture-U.T.G. e Gruppi Interforze, nonché, in sede centrale, tra DIA e Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza – non possa prescindere anche da un'accurata pianificazione addestrativa, in grado di generare in tutti gli operatori interessati l'indispensabile condivisione delle iniziative, stimolandoli, nel contempo, al raggiungimento degli obiettivi. In tale contesto non può essere sottaciuto il contributo che la DIA ha offerto anche alle attività addestrative programmate dal Ministero dell'Interno, proprio a favore dei funzionari di Prefettura Coordinatori dei Gruppi Interforze presso gli U.T.G... Infatti, la partecipazione di Ufficiali della DIA, responsabili del settore relativo al controllo degli appalti, ai seminari succitati si è rivelata di straordinaria utilità per stabilire un contatto diretto con i funzionari coordinatori dei Gruppi Interforze sul territorio, nonché per avviare un esame congiunto delle concrete problematiche emerse in sede di avvio del complesso sistema di controllo, allo scopo anche di tracciare «linee guida» comuni e di pervenire ad un'auspicata «standardizzazione» delle procedure. Inoltre, nel semestre in argomento, in esecuzione delle direttive impartite dal Signor Capo della Polizia-Direttore Generale della P.S., è stato programmato e svolto un ulteriore corso a favore del personale delle Prefetture incaricato di assicurare la piena funzionalità telematica tra gli U.T.G. e l'Osservatorio Centrale sugli Appalti istituito presso la D.I.A.. Al corso, che ha consentito – tra l'altro – di completare l'addestramento degli operatori in servizio presso tutte le Prefetture allocate nelle regioni «Obiettivo 1», hanno partecipato 22 frequentatori».

La creazione di una struttura specializzata interforze, integralmente e formalmente finalizzata al contrasto delle infiltrazioni mafiose degli appalti, andrebbe a:

- incrementare in maniera notevole la valenza quantitativa e qualitativa della precitata attività di monitoraggio e di *intelligence* preventivo;
- migliorare il coordinamento del quadro investigativo, che, in atto, è perturbato da molteplici deleghe delle DDA a diversificati Servizi Centrali di P.G.¹¹¹;

¹¹¹ Vedasi le problematiche verificatesi in ordine alle deleghe di indagine sulla Salerno-Reggio Calabria.

– costituire, come valore aggiunto, un segnale preciso di attenzione all'importanza critica del settore, incardinando finalmente una struttura territorialmente diffusa con capacità di adeguato livello e non distolta da molteplici obiettivi di ordine operativo.

Una volta costruito un solido strumento organizzativo dei controlli e delle investigazioni, dotato delle migliori metodiche di analisi dei riscontri, si manifesterà progressivamente l'effetto preconizzato dal Prefetto di Palermo: *«In questa ottica, i Protocolli di Legalità...costituirebbero, allora sì, un utile strumento di intervento e verifica sul territorio, integrando il sistema ora descritto»*¹¹².

Si avrebbe allora concretizzato un integrato ed efficace sistema di controllo, più volte evocato dal Ministro Lunardi:

*«Controlli legittimi, efficaci e non puramente formali, in ordine al corretto e legittimo utilizzo delle risorse finanziarie interessate, diretti altresì ad accertare in tempo reale ogni deviazione dalla legalità»*¹¹³.

La materia dei protocolli di legalità è ampia e difficile, poiché si tratta di individuare in qualche modo delle clausole di gradimento delle imprese, clausole collegate alla finalità di assicurare l'aggiudicazione regolare dell'appalto e, successivamente, lo svolgimento regolare dei lavori intrapresi. Sostanzialmente, si richiede alle aziende un'attestazione su particolari profili di rischio e, quindi, di esistenza di pressioni criminali, di situazioni di collegamento e controllo occulti da parte di altre aziende; tali impegni si vanno a sommare a vincoli a non cedere il subappalto ad imprese che hanno partecipato alla gara per evitare la creazione di un sistema di spartizione.

In taluni casi, il protocollo di legalità si inserisce come metodo di preselezione delle imprese: nel Comune di Napoli, il protocollo richiede che le società, prima dell'aggiudicazione, accettino la precondizione di denunciare i tentativi di infiltrazione, in modo tale che, in caso di violazione di tale dovere, verrebbe meno quel rapporto fiduciario che è presupposto stesso dell'aggiudicazione del lavoro.

Si tratta poi di coniugare la previsione di queste clausole con la loro effettiva efficacia nel contesto reale; efficacia sulla quale esistono dubbi¹¹⁴, se il Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, prof. Garri, ha potuto affermare:

*«Qui ci sono le mode: ci sono le mode dei protocolli di intesa e ci sono le mode degli osservatori. C'è poi una terza moda, quella dei protocolli di legalità; prima li facevano solo le Prefetture, adesso li fanno pure i Comuni. È il concetto della confessione che viene in rilievo come uno dei possibili strumenti»*¹¹⁵.

¹¹² Relazione alla Commissione del febbraio 2004.

¹¹³ *La Città – Quotidiano di Salerno e Provincia*, del 05.06.2004.

¹¹⁴ Dubbi manifestati anche dal dott. Lembo della DNA nella sua già citata audizione.

¹¹⁵ Audizione del 25 marzo 2004.

Sullo specifico la Commissione evidenzia che i protocolli di legalità non costituiscono che una parte della globale azione di contrasto all'infiltrazione mafiosa e che in tale ottica deve essere valorizzata la loro diffusione, così come avvenuto per l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, per l'Autostrada e la zona industriale di Catania, per l'aeroporto di Comiso e per il Porto di Civitavecchia, solo per citare alcuni esempi di iniziative a favore della legalità degli appalti in cui si è manifestato il diretto supporto del Presidente della Commissione.

In effetti, così come abbiamo segnalato la negativa tendenza dell'imprenditoria a evocare una sorta di impossibilità a resistere in assenza di un forte supporto statale, esiste anche l'opposta tentazione di spostare a carico della società civile gli oneri che invece debbono essere propri della *potestas* statale, sostituendo tendenze movimentistiche e pattizie del sociale alle attività istituzionali o pretendendo che l'associazionismo detti le linee operative generali; quasi che tutto ciò che promana dallo Stato sia in natura infetto dei germi dell'inefficienza e della radicale lontananza dai problemi reali, mentre tutto ciò che promana dalla «società»¹¹⁶ sia *in re ipsa* buono.

Si dà luogo in questo contesto allo sviluppo di una sorta di oscuro nodo psicologico irrisolto all'interno del quale lo Stato, novello Bellerofonte, deve comunque cedere nella sua pretesa organizzatrice rispetto a realtà subordinate che pretendono di incanalare il flusso dell'azione di contrasto ai fenomeni corruttivi e criminali su vie autonome¹¹⁷.

Un tale rivolgimento strutturale, qualunque ne siano le motivazioni, appare inaccettabile.

Il fondamento costante dello Stato, infatti, consiste nella trascendenza oggettiva del suo principio, cioè del principio della sovranità, dell'autorità e della legittimità, differenziandosi da qualsiasi unità di fatto, da qualsiasi forma di associazione naturalistica o di diritto naturale, da ogni aggregazione determinata da fattori sociali o economici, biologici, utilitaristici e eudemonistici.

Lo Stato non si costituisce come inevitabile, quasi doloroso completamento della società, solo laddove essa non arrivi manifestamente a gestire il proprio equilibrio nel conflitto di interessi contrapposti.

La sfera propriamente politica si definisce con valori ideali, spesso dolorosamente antiedonistici, che la staccano nettamente dall'ordine dell'esistenza naturalistica e vegetativa; i veri fini politici sono in gran parte autonomi – non derivati – e si legano ad interessi ed ideali diversi da quelli della pura economia, rimandando ad una dimensione superiore e ad un distinto ordine di dignità.

¹¹⁶ Ed anche qui andrebbe distinto il volto della società civile, che vive, lavora e produce dalla maschera della sua virtualizzazione nei paradigmi ideologici e partitici, ove spesso vive un diverso «popolo» con interessi assai spesso divergenti dal popolo reale.

¹¹⁷ Sulla profondità archetipica dei contrasti tra realtà giusnaturalistiche e istituti legati all'*imperium* statale vedasi J.J. Bachofen, *Il Matriarcato*, Einaudi 1988.

La legittimazione più alta di ogni ordine politico sta in una dimensione anagogica; cioè nel suo coltivare, suscitare e sorreggere le disposizioni del singolo ad agire e pensare, a vivere e, se necessario, lottare ed eventualmente morire in funzione di qualcosa che trascende l'egoismo individualista.

In questo consiste il nucleo vivente della «questione morale», che, anche recentemente, il Presidente della Commissione ha ritenuto di dover sollevare come elemento fondante di riflessione politica, dopo gli arresti operati in Calabria dalla D.I.A. nei confronti dei Sindaci e degli amministratori collusi.

L'antitesi vera nella dignità della potestà statale è quella esistente fra un sistema nel quale l'economia e le fazioni sono sovrane, qualunque sia la forma che esse rivestono, e un sistema in cui esse sono subordinate a fattori extraeconomici ed extrapartitici, entro un ordine assai più vasto e complesso, regolato dal principio di organicità e tale da conferire alla vita umana un senso profondo e da permettere lo sviluppo delle potenzialità più alte di essa.

La politica è, quindi, sovrana sull'economia ai fini dell'imposizione di limiti e di freni a processi che sembrano divenuti onnipotenti e minacciano di porsi come distruttivi, sia pure dovendo anteporre pesanti barriere a talune tendenze centrifughe del libero mercato; così come già la Commissione ha operato in passato, non risultando aliena da critiche, in materia di limiti alle possibilità di subappalto.

In questo senso, il rimedio alle patologie criminali dell'economia non consiste nella mera sollevazione dialogica del problema mafioso, né nell'esclusiva ricerca di *memoranda of understanding* tra le parti sociali, accordi spesso falsati ed avvelenati *in nuce* da una prospettiva meramente nominalistica¹¹⁸, ma si riferisce ad una crescita della legalità che passa attraverso l'assunzione di responsabilità e di dignità esistenziale dei singoli uomini e, in primo luogo, tramite l'effettiva efficienza delle istituzioni e l'efficacia delle leggi.

Esse, a fronte di una criminalità aggressiva e di un circuito economico estremamente dinamico, debbono contemplare più forti restrizioni, anche proattive, all'arbitrio individuale ed associativo.

Come si evince dall'analisi degli ampi riscontri disponibili, la strategia del contrasto all'infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti, per conseguire adeguati effetti di efficacia, deve porsi come un processo difensivo integrato e potente, atto a conseguire la neutralizzazione dei disegni criminali nelle primissime fasi della loro attivazione.

Il controllo globale del sotteso scenario amministrativo, economico ed imprenditoriale richiede, quindi, non solo l'esame accurato delle com-

¹¹⁸ Ci si riferisce alla testimonianza, resa all'Assise di Siracusa, di un imprenditore che, recatosi in un Istituto Bancario, a richiedere delle condizioni di prestito di favore in virtù di protocolli di intesa firmati il giorno precedente, si sentì rispondere che il prestito non era erogabile e che il protocollo era stato firmato dalla Banca per ragioni «politiche», alle quali non si connetteva alcun riferimento reale, ma solo mediatico.

ponenti e delle metodologie aggressive nei loro fattori caratterizzanti, così come traspaiono dalla prassi criminale, ma anche un'analisi costante ed impietosa del contesto di difesa della legalità, che viene progressivamente dispiegato in contrapposizione.

I fattori caratterizzanti il dispositivo di contrasto – come, del resto, quelli dell'*humus* criminale che si intende aggredire – sono essenzialmente di ordine giuridico/culturale, organizzativo e funzionale e devono trovare un'armonica sintesi operativa nello scopo finale di neutralizzazione controllata di una vasta gamma di sollecitazioni devianti, che emergono quali fattori, alle volte elusivi, di disequilibrio del delicato e per certi versi fragile sistema di aggiudicazione e realizzazione degli appalti pubblici.

Dalle qualificate riflessioni recepite dalla Commissione nei suoi lavori emerge chiaro che ogni tentativo di corazzare il sistema giuridico degli appalti con norme severamente limitanti produce, irrimediabilmente, una perdita di efficacia del processo produttivo e corre il rischio di strutturare paradigmi legislativi scarsamente aderenti all'evoluzione anche internazionale degli istituti economici; come peraltro si evince nella disamina, ancora iniziale, sui rischi/benefici della figura del *general contractor*.

Difendere i pubblici appalti dall'aggressione della criminalità organizzata significa, dunque, progettare e concretizzare un processo flessibile e credibile, che tenga conto di tre fasi critiche:

- la percezione della minaccia;
- la valutazione/decisione in ordine alle contromisure;
- la capacità attuativa di una reazione adeguata.

Si può, con ogni ragionevole certezza, affermare che l'efficacia reale della strategia difensiva è essenzialmente correlata allo spazio temporale che intercorre tra la percezione dell'attacco criminoso e l'esecuzione dell'appropriata reazione dell'apparato pubblico: ne consegue che il principale attuale fine strategico del complesso *network* di monitoraggio e vigilanza sui pubblici appalti consista nell'affinare ed estendere le proprie capacità difensive in vista di un livello di risposta ottimale, nel quale la percezione della minaccia, la valutazione/decisione e la reazione appropriata si manifestino quasi simultaneamente, in modo tale che l'intero processo non presenti angoli morti e punti di debolezza e potendo così raggiungere la neutralizzazione dei disegni criminosi senza esitazioni e senza debolezze di ordine strutturale.

Nella prima fase della percezione, la pratica investigativa dell'analisi criminale ha ormai standardizzato un ampio insieme di fattori critici e di correlati indicatori – taluni assolutamente espliciti, altri dipendenti dal progressivo affinamento cognitivo dell'esperienza degli operatori nel lavoro analitico – che consentono di rilevare l'effettiva o probabile presenza criminale dietro le quinte degli appalti. Risulta evidente come l'attitudine percettiva dello strumento di contrasto sia tanto più efficace, quanto più vaste siano le attività ricognitive sul territorio e quanto maggiore sia la

diffusione di specifici sensori nei diversi livelli su cui si articola il contesto¹¹⁹.

In quest'ottica emerge immediatamente la necessità, sulla base di un opportuno *feedback* operativo mutuato dalle recenti esperienze reali, di minimizzare le ridondanze e le sovrapposizioni interne al *network* di monitoraggio, al fine di rendere pulito lo strumento e di massimizzarne l'efficacia, verificando se bastino i normali processi di coordinamento o se si richiedano, allo scopo, precisi indirizzi regolamentari o legislativi.

Rimane ovvio che un'attività ricognitiva inconsapevole e dispersa – in termini di spazio e di tempo – non potrà mai cogliere gli stessi risultati di un processo informativo metodologicamente cosciente e tematicamente concentrato, anche in termini di controllo particolareggiato dello specifico «metaterritorio», che non consiste solo di cantieri e di documentazioni di gara ma di tutto ciò che è correlabile all'interazione tra criminalità e pubblico appalto, in termini di strutture, relazioni e servizi.

Alla percezione del tentativo di infiltrazione criminale dovrebbe seguire l'immediata valutazione dei suoi fattori caratterizzanti – in termini di intensità, localizzazione, individuazione, pericolosità e momento dinamico – al fine di decidere le misure di neutralizzazione appropriate.

Ne consegue che la fase finale della reazione tecnica debba possedere indubbie valenze di congruità e di geometrica valenza dimostrativa, anche in sede di riesame, onde inabilitare l'avversario senza prestarsi ad ambivalenze di ordine interpretativo, come più volte verificatosi in tema di negazione di certificazioni prefettizie antimafia.

È necessario quindi puntare a potenziare il raccordo informativo tra i centri di responsabilità e ad incrementare la professionalità degli analisti, in modo da diminuire le esitazioni operative ed abbattere i tempi di attraversamento delle procedure di contrasto, elementi, questi, che costituiscono il reale valore aggiunto di tutto lo schema generale.

Una strategia per l'assicurazione della legalità degli appalti positiva e normale non è quindi solo correlata all'emissione di norme e alla realizzazione di strutture *ad hoc* ma deve superare i tipici nominalismi di certa cultura giuridica per divenire specifica, immediata, coerente e fattivamente energica.

La strategia è specifica quando offre un modello di reazione commisurato al rischio aggressivo e alla reale dinamica dei gruppi criminali, senza eccedere in complessi imbrigliamenti del libero mercato, che non solo sono poi facilmente aggirabili ma manifestano anche problematiche accessorie sullo stesso contesto economico sano, come sembra emanare da talune proposte eccessivamente legate ad un criterio dirigistico e meccanicistico dell'economia.

È necessario, però, subito premettere che, in taluni gangli vitali del processo decisionale ed esecutivo dei pubblici appalti, deve essere garan-

¹¹⁹ Nel Rapporto sulla sicurezza per il 2004 si ricorda: «L'analisi di ogni fenomeno sociale richiede chiarezza d'intenti, cautela d'interpretazione ed impiego di strumenti corretti e sempre più dedicati e specifici nella costruzione del dato».

tita una maggiore penetrazione dell'azione pubblica e, in specie, deve essere pensato un potenziamento responsabile dei poteri prefettizi.

Lo schema di contrasto possiede il requisito dell'immediatezza quando la reazione scatta in modo armonico, naturale e rapido, non ponendosi, quindi, con i criteri, purtroppo diffusi, dell'eccezionalità.

Il poter applicare tecniche di neutralizzazione quando l'infiltrazione è ancora in sviluppo nelle sue fasi prodromiche, ad esempio nelle procedure di emissione dei bandi di gara e nell'aggiudicazione dei medesimi, appare un momento qualitativamente più elevato di un successivo intervento giudiziario di sequestro dell'opera, i cui tempi lunghi non sono sempre coerenti con il fine generale di prevenzione che sarebbe atteso.

La strategia sarà coerente quando diverrà un *habitus* costante della cultura e della prassi amministrativa, cioè quando l'intero sistema dei poteri delegati avrà l'energia e la capacità di governare dinamicamente e senza incertezze il processo difensivo della legalità negli appalti in aderenza e non in successione ad ogni minaccia nascente.

Un processo di difesa non perfettamente integrato mostra, al contrario, diverse e significative lacune funzionali: la percezione della minaccia diviene anticipata ed illusoria oppure limitata e troppo ritardata rispetto alla pericolosità degli eventi, sì da raggiungere la nozione di concretezza di un rischio quando ormai il danno si è realizzato.

Vale la pena di ribadire come, una volta consentito il radicamento anche parziale dell'impresa mafiosa o del meccanismo estorsivo, divenga poi difficile la bonifica del circuito inquinato, sino a dover affrontare persino documentate e plateali resistenze anche da parte della società civile.

Essa, tragicamente, vede nell'azione economica mafiosa una reale fonte di lavoro e di mantenimento, che, in un'estrema inversione di valori, lo Stato, invece, non garantisce, anzi sottrae nel limitare l'azione delle aziende indagate.

Quando i rapporti economici sono stati profondamente sconvolti dalla presenza della criminalità organizzata, è sicuramente arduo perseguire la restaurazione di un equilibrio legale, come paradigmaticamente traspare dalla storia dei lavori pubblici in Sicilia e nel territorio campano dominato dalla camorra.

Naturalmente, il criterio della rapidità percettiva non è sufficiente per assicurare il voluto livello qualitativo della rete di monitoraggio e di prevenzione, essendo ancora possibile che l'attenzione si vada sviando su dettagli irrilevanti o fuorvianti dal contesto criminale, sì da permettere invece alle dinamiche più virulente di agire indisturbate.

Nell'affrontare le molteplici distorsioni del contesto, deve dunque essere stabilita una chiara priorità delle soglie di interesse.

La seconda fase della valutazione/decisione deve essere sorretta da un meccanismo decisionale coerente ed adeguato, ciò allo scopo di evitare scelte non paganti tra le possibili misure di contrasto, andando così a produrre una reazione inadeguata, disomogenea, costosa se eccessiva e disastrosa se debole.

Per quanto emerga chiaramente nelle linee guida legislative e regolamentari vigenti che il processo di contrasto debba scorrere unitario, integrato, fluido, costante e potente, numerose interferenze, sia soggettive che oggettive, possono intervenire a frammentarne lo sviluppo.

Il ciclo virtuoso della vigilanza sui pubblici appalti si deve concentrare nell'eliminazione di queste interferenze, operando, innanzitutto, sui fattori interni costituiti dalle risorse umane dedicate.

Risulta infatti chiaro che gli aspetti esterni, organizzativi e tecnici, sono dipendenti nella loro reale efficacia al controllo dei fattori interni.

In questa dimensione, appare importante citare la necessità di un continuo sforzo culturale e formativo che crei negli operatori un'elevata capacità di autonomia cognitiva, di indipendenza di giudizio, di valutazione e di decisione, in modo tale che l'analisi del mondo fenomenico filtri solo i particolari significativi e non si disperda nella routinaria classificazione di aspetti irrilevanti.

Questa «centralizzazione intellettuale» degli obiettivi dell'azione serve a non cadere vittime dell'inevitabile suggestione negativa a ritenere ingovernabili i sistemi complessi, specie laddove il reticolo delle relazioni emergenti sia di difficile razionalizzazione.

L'attitudine a questo tipo di analisi specifica deve condurre ad una forte flessibilità di giudizio e di intuizione, che si plasmì direttamente sulle situazioni, senza rigidità di schematismi interpretativi.

Si tratta di assumere un atteggiamento reattivo altamente dinamico, che fluisca in costante sinergia e sintonia con i mutamenti dell'attività osservata, così come preconizzato dal Prefetto di Palermo nelle sue citate e puntuali riflessioni.

Questo significa preconstituire istituti e procedure che vadano molto più avanti di una semplice «guardiania», sia pure qualificata, dei cantieri o, in campo amministrativo, dei semplici controlli *ex post* di legalità sulle gare e le assegnazioni.

Come già accennato, bisogna porsi progressivamente, ma decisamente, in discontinuità operativa con le desuete metodologie dei controlli saltuari e a campione, presupponendo una visione globale e ciclopica dell'intero scenario, all'interno del quale un dato non significativo su un appalto può costituire l'elemento privilegiato di riscontro critico della creazione di un cartello illegale in diversa procedura.

Attesa la notevole mobilità aziendale che si rileva dai dati dell'Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici, gli appalti costituiscono un *continuum* e non una serie casuale di elementi discreti; per cui è ben possibile far emergere il parametro deviante non solo, come raramente accade, per la sua significativa distanza dalla norma statistica ma anche in ragione

dello studio dei comportamenti economici mutevoli all'interno del complessivo dinamismo delle aggregazioni imprenditoriali ¹²⁰.

L'attenzione analitica ai pubblici appalti richiede una costante presa di contatto con la realtà degli enti pubblici e dei cantieri, presa di contatto che deve essere fluida ma costante e non soffocante: per usare un'immagine plastica di un antico trattato cinese, si deve richiamare l'immagine di un neonato che, per quanto creatura soffice, può aggrapparsi ad un oggetto con una presa così intensa da apparire sproporzionata all'età e alla mole ¹²¹.

È stato più volte ricordato che la massima pericolosità dell'infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti si realizza quando essa viene scoperta solo successivamente al consolidamento della sua presenza.

Le azioni repressive successive non potranno, comunque, evitare il danno economico per la P.A. e, fattore ancora più decisivo, l'avvenuto turbamento delle regole di mercato del tessuto imprenditoriale.

L'azione di contrasto deve dunque situarsi assai prima, andando a stabilire punti di controllo efficienti sulle primissime fasi prodromiche del disegno criminale - pensiamo al meccanismo delle certificazioni aziendali S.O.A. -, vanificando immediatamente la strategia avversaria e conducendo nel vuoto il meccanismo parassitario prima che raggiunga una consistenza sensibile.

Estraniare dalle gare di appalto le società sospette, disarticolare e denunciare i cartelli imprenditoriali e/o imprenditorial/mafiosi, identificare e rimuovere dal cantiere le presenze criminali ¹²², rendere estremamente difficili i noli illegali in favore di imprese inquinate costituiscono i paletti operativi di un'azione dinamica che tenda, sia pure con forme apparentemente soffici e senza necessità di presidi di natura militare, a riguadagnare il «metaterritorio» degli appalti ad una sfera di tutela globale.

Nel prospettare alcune modifiche normative che si rendono necessarie per superare talune difficoltà dell'attuale sistema, modifiche delle quali si è dato sufficiente commento, si deve comunque ricordare che la priorità emergente consiste nella verifica dell'efficacia reale dell'impianto dinamico del meccanismo di contrasto, senza la quale le norme, per quanto puntuali, rischiano di assurgere a vuote formule nominalistiche.

In sostanza, la rete di monitoraggio deve trovare un progressivo consolidamento delle sue estrinsecazioni pratiche in un'opera di controllo altamente fattiva, proattiva ed estesa, tale da non lasciare spazi di movimento alle nascenti intenzioni criminali.

Questa finalità di consolidamento potrà richiedere l'allocazione di ulteriori risorse umane e tecniche, parallelamente all'estensione di una rete integrata e sempre più fitta di sensori, secondo metodologie adeguate e

¹²⁰ In questo senso, taluni scetticismi sull'uso di tecniche analitiche e statistiche nell'ambito criminale, spesso ripetuti, anche autorevolmente, costituiscono solo un banale luogo comune.

¹²¹ Ci si riferisce al *Tao Te Ching* di Lao Tze.

¹²² Spesso sintomo dell'estorsione soggiacente.

coerenti con le situazioni. La misura del progressivo aumento di efficacia del dispositivo costituirà un campo privilegiato per l'azione di controllo della Commissione, in termini di verifica dell'efficacia e della congruità dei pubblici poteri nella lotta al crimine organizzato.

1.11 *Il problema del credito alle imprese*

L'analisi sulle problematiche imprenditoriali negli appalti non sarebbe completa se mancasse di prendere in considerazione il rapporto tra le imprese e le banche, che costituisce un importante anello nella catena del valore che abbiamo tentato di descrivere come modello architettonico per la progressiva bonifica delle dinamiche di inquinamento mafioso della sfera economica. In questo contesto appare di grande rilevanza un'analisi delle tendenze a breve termine nel contesto finanziario e creditizio.

«Basilea 2» è il nuovo accordo internazionale sui requisiti patrimoniali delle banche dei paesi aderenti in base al quale gli istituti dovranno accantonare quote di capitale proporzionali al rischio derivante dai vari rapporti di credito assunti, valutato attraverso lo strumento del *rating*.

Gli accordi di Basilea sui requisiti patrimoniali delle banche sono il frutto del lavoro del Comitato di Basilea, istituito nel 1974 dai governatori delle Banche centrali dei dieci paesi più industrializzati.

I paesi membri attuali del Comitato sono Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti.

Il Comitato opera in seno alla Banca dei Regolamenti Internazionali (*Bank for International Settlements*, BIS¹²³), con sede a Basilea; trattasi di un'organizzazione internazionale che ha finalità di promozione della cooperazione fra le Banche Centrali per perseguire la stabilità monetaria e finanziaria.

Le linee guida e le raccomandazioni del Comitato sono destinate alle Autorità nazionali allo scopo di sollecitare disposizioni operative che tengano conto sia delle realtà dei singoli Stati che di un approccio comune e standardizzato al credito.

Nel 1988 il Comitato di Basilea introduceva il sistema di misurazione del capitale, stabilendo l'obbligo per le banche di accantonare capitale nella misura dell'8% del capitale erogato, allo scopo di garantire solidità alla loro attività.

A tale primo accordo, comunemente chiamato «Accordo di Basilea sul Capitale», hanno aderito le autorità centrali di oltre 100 paesi.

Il predetto accordo del 1988 – nonostante alcuni correttivi introdotti negli anni successivi – veniva ritenuto poco sensibile ai diversificati contesti in quanto fissava una quota di accantonamento troppo elevata per le

¹²³ www.bis.org.

controparti poco rischiose e, allo stesso tempo, insufficiente per le controparti caratterizzate da significativi indicatori di rischio.

Nel gennaio 2001 il Comitato di Basilea pubblicava il documento *The New Basel Capital Accord* per definire una nuova e più efficiente regolamentazione in materia di requisiti patrimoniali delle banche. Il documento definitivo è stato rilasciato nel giugno 2004 e dovrà essere recepito in legge nei singoli stati (in Europa sarà recepito con una direttiva comunitaria che aggiorna la direttiva del 2000 sul sistema bancario). Il nuovo accordo entrerà in vigore alla fine del 2006 per le banche che adotteranno il sistema «IRB (*internal rating*) Base» e l'anno successivo per quelle che adotteranno l'approccio «IRB Avanzato».

L'*internal rating* è «un insieme strutturato e documentabile di metodologie e processi organizzativi che permettono la classificazione su scala ordinale del merito di credito di un soggetto e che quindi consentono la ripartizione di tutta la clientela in classi differenti di rischio a cui corrispondono diverse probabilità di insolvenza»¹²⁴.

Il nuovo accordo, detto «BASILEA 2», si articola su tre pilastri:

– i Requisiti patrimoniali minimi. Si tratta, in sintesi, di affinare la misura prevista dall'accordo del 1988 che richiedeva un requisito di accantonamento dell'8% tenendo conto del rischio operativo (nuovo requisito) e del rischio di mercato. Per il rischio di credito, le banche potranno utilizzare metodologie diverse di calcolo dei requisiti. Le metodologie più avanzate consistono in sistemi di *internal rating*, allo scopo di garantire una maggior sensibilità ai rischi senza innalzare né abbassare, in media, il requisito complessivo. La differenziazione dei requisiti in funzione della probabilità d'insolvenza è particolarmente ampia, soprattutto per le banche che adotteranno le metodologie più avanzate;

– il ruolo della vigilanza delle Banche Centrali, che, in ragione delle strategie aziendali in materia di patrimonializzazione e di assunzione di rischi, si potranno muovere con maggiore discrezionalità nel valutare l'adeguatezza patrimoniale delle banche, potendo imporre una copertura superiore ai requisiti minimi;

– la disciplina del mercato attraverso l'editazione di regole di trasparenza per l'informazione al pubblico sui livelli patrimoniali, sui profili di rischio e sulla loro gestione.

Sul documento originario di "Basilea 2" sono stati rilevati diversi aspetti critici che hanno adombrato possibili ricadute negative, ad esempio per quanto attiene un aspetto di distorsione nella competizione tra banche, dovuta al fatto che i piccoli istituti non potranno utilizzare le metodologie più avanzate e quindi subiranno un onere patrimoniale maggiore rispetto ai grandi gruppi solo tenendo conto del fatto che diverrà necessario avere a disposizione un sistema avanzato di *datawarehousing* dei dati storici.

La conseguenza negativa più sostanziale è comunque legata alla probabile penalizzazione del finanziamento alle piccole e medie imprese in-

¹²⁴ Definizione dell'ABI riportata in www.sesa.it.

dotto dal sistema dei *rating* interni; tale effetto si amplifica nei periodi di rallentamento economico secondo il modello della c.d. «prociclicità finanziaria» poiché l'Accordo avrebbe il chiaro effetto di indurre le banche a ridurre gli impieghi, causa il crescere del rischio, con la potenziale conseguenza di inasprire la crisi economica in atto.

È evidente che i meccanismi dell'accordo implicano inevitabilmente che i prezzi dei finanziamenti o degli investimenti divengano maggiormente sensibili al rischio implicitamente contenuto. In seguito al recepimento delle nuove disposizioni il legame fra *rating* interno e *pricing* si farà più solido, più strutturato e più trasparente. Ciò potrà indurre un effetto di carattere restrittivo nei confronti delle imprese, in particolare le piccole e medie, in quanto gli imprenditori di minore qualità creditizia potrebbero subire un effetto negativo sulle condizioni di credito attualmente praticate con una compressione della capacità di indebitamento e con peggiori condizioni sulle opportunità di finanziamento disponibili.

Le banche – secondo molti analisti accreditati – sarebbero indotte a ridurre il credito destinato alle piccole e medie imprese e ad aumentare parallelamente i tassi di interesse.

Secondo uno studio di Unioncamere dell'ottobre 2003¹²⁵ si avrà un miglioramento dell'accesso credito per imprese medie con buon fatturato e buon *rating* mentre è atteso un peggioramento medio per le imprese di fatturato medio-piccolo (2 su 3) con costi più elevati e probabile necessità di reperire risorse fuori del sistema bancario per almeno il 15% delle imprese. Questo ultimo dato appare alla Commissione particolarmente allarmante specie se calato nei contesti ambientali ad elevato rischio criminale nei quali è già presente un forte ricorso all'usura.

Il peggioramento dell'accesso al credito – che già in atto presenta debolezze strutturali più volte rilevate e denunciate dalla Commissione – potrebbe divenire una leva ulteriore dell'inquinamento mafioso della sfera economica consegnando ulteriori imprese al ciclo mafioso che è stato ampiamente descritto.

Si ritiene dunque di significare la delicatezza e l'importanza di tutte le possibili misure di accompagnamento che dovranno da subito caratterizzare la fase di passaggio al modello di credito previsto da "Basilea 2".

Sono in corso diversi correttivi al predetto problema:

«Le pressioni di Banca d'Italia e della Bundesbank, volte a difendere la specificità dei rispettivi sistemi economici caratterizzati dalla presenza di migliaia di piccole imprese, hanno portato ad una parziale revisione della bozza di accordo che prevede ora requisiti minimi patrimoniali ridotti per l'esposizione delle banche verso le piccole e medie imprese»¹²⁶.

Queste misure potranno ridurre, ma non eliminare l'impatto di "Basilea 2" sulle piccole e medie imprese per le quali sarà necessario un forte cambiamento nelle relazioni operative ed informative con gli istituti di

¹²⁵ www.sesa.it.

¹²⁶ www.basilea2.com.

credito, pianificando un ruolo strategico per la finanza d'impresa ed impostando specifiche procedure per migliorare il proprio *rating* attraverso meccanismi di seria autovalutazione e di identificazione delle aree di intervento e degli obiettivi.

Diverrà essenziale una specifica focalizzazione delle aziende su:

- bilancio;
- centrale dei rischi;
- andamentale;
- parametri qualitativi, settoriali e strategici;
- pregiudizievoli.

Si renderà necessario per molte piccole e medie aziende acquisire nuove professionalità ed intervenire profondamente sui processi amministrativi interni e sui sistemi informatici di supporto.

Sotto il profilo normativo dovranno invece essere prese in considerazione i nuovi principi internazionali sul piano contabile, dovranno essere progettate nuove norme sui ritardi di pagamento tra le aziende mentre si attende una positiva ricaduta dalla riforma del diritto societario e dei confidi, secondo una dinamica virtuosa che è stata bene espressa in sede di audizione delle rappresentanze imprenditoriali della Provincia di Caltanissetta¹²⁷.

1.12 Normative CE

La Commissione ritiene importante riportare, condividendole, le puntuali considerazioni esperite dalla DNA nella Relazione annuale per il 2005 sui rischi connessi alla recente normazione europea nel settore degli appalti:

«Il riordino dell'intera materia dei pubblici appalti nel sistema del diritto comunitario è avvenuto sia con l'emanazione della direttiva sopra indicata (che raccoglie, coordina ed aggiorna, in una sorta di testo unico comunitario, l'intera materia degli appalti pubblici, aventi ad oggetto non soltanto i lavori, ma anche le forniture di servizi), sia con la contestuale adozione della direttiva 2004/17/CE, emanata anch'essa il 31 marzo 2004, con la procedura della codecisione, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, allo scopo di coordinare le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Si tratta dei c.d. appalti esclusi, indicati nel titolo 2, capo II, sezione III, art. 12 della direttiva 2004/18/CE, il cui catalogo va ampliato con l'elencazione degli appalti di cui agli artt. 14-15-16-17 e 18 della direttiva medesima.

Anche in relazione ai criteri di qualificazione e selezione qualitativa indicati dall'art. 54 della direttiva 2004/17/CE, è stabilito il ricorso a «re-

¹²⁷ Audizione del 6 luglio 2005.

gole e criteri oggettivi che vanno resi disponibili agli operatori economici interessati» (art. 54, paragrafo 1).

Per quanto riguarda la selezione dei candidati è prevista la fissazione di analoghi criteri da parte degli enti aggiudicatori, sia nelle c.d. procedure aperte che nelle procedure di appalto ristrette o negoziate (art. 54, paragrafo 2), per le quali detti criteri possono obbedire all'esigenza, per l'ente aggiudicatore, «di ridurre il numero dei candidati ad un livello che corrisponda ad un giusto equilibrio tra caratteristiche specifiche della procedura di appalto e i mezzi necessari per la sua realizzazione» (art. 54, paragrafo 3). I criteri in questione (e, segnatamente, quelli indicati nei paragrafi 1 e 2 dell'art. 54 ult. cit.) «possono comprendere quelli di esclusione elencati all'art. 45 della direttiva 2004/18/CE» (art. 54, paragrafo 4). Si tratta dei criteri di selezione qualitativa che riguardano specificamente la situazione personale del candidato o dell'offerente.

A tal riguardo va osservato che lo stesso art. 45 prevede cause di esclusione obbligatoria dalla partecipazione di un appalto pubblico di lavori, di forniture di servizi e cause di esclusione facoltativa degli operatori economici candidati o offerenti nelle procedure relative al conferimento degli appalti medesimi. Nel precisare e puntualizzare quanto affermato in via di principio nel preambolo della direttiva, detto articolo individua, quale causa di esclusione obbligatoria (arg. dalla espressione: «È escluso...»), la condanna del candidato o dell'offerente, con sentenza definitiva, di cui l'amministrazione aggiudicatrice è a conoscenza, per una delle seguenti ragioni:

a) partecipazione a un'organizzazione criminale, quale definita all'art. 2, paragrafo 1, dell'azione comune 98/773/GAI del Consiglio;

b) corruzione, quale definita rispettivamente all'art. 3 dell'atto del Consiglio del 26 maggio 1997 ed all'art. 3, paragrafo 1, dell'azione comune 98/742/GAI del Consiglio;

c) frode ai sensi dell'art. 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea;

d) riciclaggio dei proventi di attività illecite, quale definito dall'art. 1 della direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Va segnalato che lo stesso art. 45 prevede non solo che gli Stati membri possono precisare, «in conformità del rispettivo diritto nazionale e nel rispetto del diritto comunitario», le condizioni di esclusione obbligatoria sopra elencate (v. paragrafo 1, secondo periodo), ma possono altresì «prevedere una deroga all'obbligo di cui al primo comma per esigenze imperative di interesse generale» (v. paragrafo 1, terzo periodo).

Di particolare rilievo, inoltre, è la statuizione contenuta nell'ultima parte del primo comma dell'art. 45 cit., là dove, in alternativa alla richiesta che le amministrazioni aggiudicatrici possono rivolgere, se del caso, «ai candidati e agli offerenti di fornire i documenti di cui al paragrafo

3», è prevista la possibilità da parte delle stesse amministrazioni di «rivolgersi alle autorità competenti per ottenere le informazioni relative alla situazione personale dei candidati offerenti che reputino necessarie».

Tali informazioni, nel caso di candidati od offerenti stabiliti in uno Stato membro diverso da quello dell'amministrazione aggiudicatrice, possono essere richieste all'autorità competente dello Stato di stabilimento e riguarderanno sia le persone giuridiche che le persone fisiche, «compresi, se del caso, i dirigenti delle imprese o qualsiasi persona che eserciti il potere di rappresentanza, di decisione o di controllo del candidato o dell'offerente».

Le cause di esclusione facoltativa («Può essere escluso...»: art. 45 paragrafo 2 della direttiva 2004/18/CE) dalla partecipazione all'appalto sono indicate nel secondo paragrafo dell'art. 45 cit. Esse riguardano «ogni operatore economico»:

a) che si trovi in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione d'attività, di amministrazione controllata o di concordato preventivo o in ogni altra analoga situazione risultante da una procedura della stessa natura prevista da leggi e regolamenti nazionali;

b) a carico del quale sia in corso un procedimento per la dichiarazione di fallimento, di amministrazione controllata, di liquidazione, di concordato preventivo oppure ogni altro procedimento della stessa natura previsto da leggi e regolamenti nazionali;

c) nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato conformemente alle disposizioni di legge dello Stato, per un reato che incida sulla sua moralità professionale;

d) che, nell'esercizio della propria attività professionale, abbia commesso un errore grave, accertato con qualsiasi mezzo di prova dall'amministrazione aggiudicatrice;

e) che non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali secondo la legislazione del paese dove è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice;

f) che non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse secondo la legislazione del paese dove è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice;

g) che si sia reso gravemente colpevole di false dichiarazioni nel fornire le informazioni che possono essere richieste (...) o che non abbia fornito dette informazioni.

La direttiva 2004/18/CE prevede, inoltre, specifiche norme dirette a fissare i criteri di valutazione e verifica della capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale degli operatori economici interessati a partecipare ad appalti pubblici.

A voler prescindere da ogni altra considerazione di dettaglio, può osservarsi in linea generale che il nuovo sistema normativo introdotto dal diritto comunitario al fine di disciplinare le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, di lavori e di servizi costituisce un valido tentativo di sistemazione organica della materia, sicuramente dettato dalla consapevo-