

lezza del pericolo d'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore in questione. E tuttavia, la ricerca di un minimo comune denominatore nella determinazione della strategia di contrasto nel settore medesimo rischia di costituire un grave limite per l'intera disciplina normativa dei pubblici appalti.

Il rischio principale è rappresentato dal pericolo che le imprese e gli operatori economici, già contaminati dal virus della criminalità organizzata, possono trasferirsi, grazie alla libertà di stabilimento, garantita a livello comunitario, nel libero mercato europeo e nei Paesi dell'Unione che, pur rispettando gli standard minimi fissati dalla direttiva in esame, non si sono ancora dotati, al pari del nostro ordinamento, di norme adeguate a contrastare efficacemente il pericolo d'infiltrazione mafiosa. Ad esempio, la previsione, tra le cause di esclusione dai pubblici appalti, della necessità di una condanna definitiva per una serie di reati di stampo tipicamente mafioso o comunque rientranti nel novero di quelli che solitamente caratterizzano l'infiltrazione della criminalità organizzata anche nel sistema dei pubblici appalti, costituisce un ampio spiraglio normativo che consente di eludere la finalità precipua della nuova disciplina, con particolare riguardo alla prevenzione del pericolo in questione. È infatti largamente prevedibile che le imprese mafiose e quelle direttamente o indirettamente controllate o finanziate dalla criminalità organizzata, allo scopo di mettersi al riparo da possibili azioni di contrasto degli organi degli Stati membri che abbiano, come l'Italia, apprestato efficaci strumenti di prevenzione e repressione della criminalità economica e imprenditoriale, possano, per così dire, «emigrare» nel territorio di Stati più «permissivi» ed ivi impunemente operare grazie alle libertà di stabilimento e d'intrapresa garantite dal diritto comunitario.

A ciò si aggiunga che l'ulteriore abbassamento della soglia dei criteri di selezione qualitativa per la partecipazione ai pubblici appalti fino al punto da non escluderne neanche l'operatore economico dichiarato fallito o definitivamente condannato per un reato che incida sulla sua moralità professionale o che abbia reso false dichiarazioni nel fornire le dovute informazioni all'autorità competente circa la propria situazione personale o le proprie capacità economiche, finanziarie, tecniche e professionali, rappresenta un grave vulnus per l'intero sistema.

E ciò appare tanto più evidente se solo si consideri che, in Italia, l'esperienza giudiziaria degli ultimi anni ha ampiamente dimostrato che proprio questo è il terreno di elezione dell'impresa mafiosa o, comunque, collegata alle c.d. mafie storiche (cosa nostra, 'ndrangheta e camorra) le quali, per raggiungere l'obiettivo dell'infiltrazione nel sistema dei pubblici appalti, non hanno finora esitato ad utilizzare lo strumento della frode e del falso, oltre che la pratica illegale della violazione sistematica degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dell'omissione totale o parziale del pagamento delle imposte e delle tasse, allo scopo di procurarsi, in tutto o in parte, la provvista da destinare al pagamento della tangente mafiosa.

Le suddette considerazioni valgono anche per la disciplina coordinata delle procedure relative ai c.d. appalti esclusi di cui sopra si è fatto cenno. A ben guardare, infatti, la disciplina degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali presenta stranamente maglie ancora più larghe di quelle previste per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi di cui alla direttiva 2004/18/CE. Per limitarci ai criteri di selezione quantitativa dei candidati, sia in una «procedura aperta» che in una «procedura di appalto ristretta o negoziata», vale la pena sottolineare che detti criteri «possono comprendere quelli di esclusione (obbligatori o facoltativi: n.d.r.) elencati all'art. 45 della direttiva 2004/18/CE». Solo nel caso in cui «l'ente aggiudicatore è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1 lett. a)», i suddetti criteri comprendono anche quelli di esclusione (obbligatoria), elencati all'art. 45, paragrafo 1, della stessa direttiva 2004/18/CE, sopra citata. In proposito, di fronte alla constatazione dell'apparente maggiore permissività della normazione comunitaria in materia di appalti nei settori di «pubblica utilità», «paradossalmente orientata ad allentare le maglie del controllo preventivo», si è osservato che la soluzione cui è orientata la direttiva 2004/17/CE (definita direttiva «utilità») sembra essere quella del «doppio binario», secondo la quale mentre alle amministrazioni aggiudicatrici è richiesto di esigere anche nel settore «utilità» il medesimo profilo «morale» del partecipante ad una gara nel settore «classico», alle «imprese pubbliche» e invece lasciata la facoltà di scelta se applicare o meno i criteri di esclusione di cui all'art. 46, comma 1 della proposta di nuova direttiva «classica»». La ratio di ciò viene ravvisata nel fatto che «mentre è pacifico che in tutti gli Stati membri dell'Unione le «amministrazioni aggiudicatrici» abbiano accesso ad elementi di prova incontestabili, quali i «casellari giudiziali», circa l'insussistenza delle cause di esclusione viste a proposito della direttiva «classica», non altrettanto pacifica nell'Unione è la possibilità che sia accordato anche alle «imprese pubbliche» un accesso generalizzato a tale tipo di informazioni».

In definitiva, pur apprezzando il notevole progresso compiuto dalla normativa comunitaria del Primo pilastro nella materia in esame, deve riconoscersi che siamo ancora lontani da un modulo normativo che sia davvero idoneo, alla luce dell'esperienza finora acquisita in ambito comunitario e, segnatamente, in Italia, a contrastare efficacemente il pericolo d'infiltrazione mafiosa in questo vitale settore della pubblica e privata economia.

È questo un campo che attende ancora d'essere arato, nella prospettiva delle iniziative intergovernative da assumere nell'ambito del Terzo pilastro dell'UE».

2.0 IL CASO DI FAVARA

Il problema delle imprese di Favara (AG) operanti nel ramo delle costruzioni ed attività affini nasce dal portato dei contenuti della Relazione

del Prefetto di Agrigento, dott. Sodano, per la missione della Commissione in data 18/20 ottobre 2004.

Tali dati sono poi divenuti di pubblico dominio, lasciando conseguire alcune considerazioni in parte ultronee rispetto al loro specifico contenuto informativo e probatorio in senso classico.

È bene immediatamente premettere che i successivi lavori della Commissione hanno messo in luce la necessità di esplicitare un attento monitoraggio delle imprese favaresi ma hanno anche evidenziato che le ragioni di tale attenzione promanano da considerazioni di natura tecnica e puntuale e non dalla mera analisi statistica dei dati generali di numerosità delle aziende interessate al contesto in esame.

L'aspetto criminologico della natura e del livello¹²⁸ dell'infiltrazione mafiosa nelle aziende di Favara necessita di una preventiva analisi dello scenario economico e di uno studio dei dinamismi imprenditoriali nel campo dei pubblici appalti sia in Sicilia che nel resto del territorio nazionale.

A tale proposito si segnala l'analisi contenuta in altra sezione di questa Relazione che riporta ed approfondisce le valutazioni ufficiali dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici¹²⁹; vale la pena di sottolineare che l'Autorità ha messo in luce come la categoria d'opera di maggiore rilevanza sul territorio nazionale sia quella relativa alle strade, con un'incidenza percentuale oscillante tra il 25% ed il 36% dell'importo totale, insieme alle altre categorie riguardanti l'ambiente, l'edilizia sociale e scolastica e l'altra edilizia pubblica.

Da questa incisività generale del settore delle costruzioni promana un'ulteriore ragione per l'interesse dell'analisi sul circuito imprenditoriale di Favara.

Peraltro, in un'analisi della Camera di Commercio di Agrigento sulla situazione del tessuto economico provinciale riferita all'anno 2001 si evince chiaramente l'importanza locale dell'industria delle costruzioni:

«La suddivisione del numero delle imprese per forma giuridica consente di comprendere la forte presenza di ditte individuali: il 79,17% del totale delle imprese iscritte. Il rimanente 20,83% è dato dalle società di persone (n. 4.342, pari al 9,51%), dalle società di capitali (n. 2.323, pari al 5,09%) e dalle società cooperative ed altre non classificate (n. 2.847, pari al 6,24%)... Si riscontra, inoltre, nell'ultimo triennio un incremento delle imprese di costruzione, a conferma che il settore cerca di uscire dalla grave crisi che lo ha coinvolto negli anni 92/93, causata tra l'altro dalla riduzione delle commesse pubbliche.

¹²⁸ Viene adottata la metodologia di analisi espressa nel *Global Programme Against Transnational Organized Crime* dell'*Office on Drugs and Crime* delle Nazioni Unite, così come espressa nello studio *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries* del Settembre 2002. Nel prefato studio il livello di penetrazione è ritenuto un *pattern* importante nella vasta gamma di attività illecite che spazia da investimenti limitati ad un intensivo passaggio di capitali dal contesto illegale a quello legale.

¹²⁹ In modo speciale nel Quaderno n. 4, intitolato *«Caratteristiche strutturali del mercato dei Lavori Pubblici»*.

Dai dati sopra riportati si evince che l'incidenza delle società in genere e di quelle artigiane in particolare sull'intero comparto è, tutto sommato, marginale; circostanza questa che ribadisce come la struttura imprenditoriale in provincia di Agrigento si caratterizza prevalentemente in strutture di piccola dimensione, raggiungendo raramente ambiti più considerevoli. Si può, quindi, cogliere il dato della eccessiva frammentazione del sistema impresa agrigentino in microcosmi a struttura e dimensione unifamiliare, non sempre inclini all'investimento in innovazioni tecnologiche, ad adattamenti alle variazioni della domanda di mercato e, tutto sommato, piuttosto rigidi nella struttura ed incapaci di operare salti di qualità in avanti verso forme più evolute d'impresa...Un paragrafo a sé merita l'industria delle costruzioni per il rilievo che ha assunto nell'economia provinciale. Anche in questo caso si fa riferimento ai dati relativi al 1998 che sono i più recenti di cui al momento si dispone. Il valore aggiunto al costo dei fattori nell'anno di riferimento è stato di 807 miliardi di lire per la provincia di Agrigento e di 5.772 miliardi di lire per la regione Sicilia con un incidenza della provincia sul totale regionale pari al 13,98%.

Confrontando tali dati con quelli dell'anno precedente, si riscontra una situazione di stabilità nel dato provinciale alla quale corrisponde un decremento regionale pari all'1,01%. Il settore delle costruzioni ha inciso nel 1998, sul totale dell'industria per il 55,16% a livello provinciale e per il 29,83% a livello regionale confermando l'importanza del settore per la nostra provincia. Bisogna tuttavia rilevare una diminuzione nell'incidenza del settore sul totale industria rispetto all'anno precedente: la percentuale è passata dal 56,55% al 56,16%.

L'incidenza del settore sul totale del PIL provinciale è stata del 10,23% nel 1998 e del 10,22% nel 1997. A livello regionale il dato è passato dal 5,58% al 5,52%.

Analizzando le variazioni percentuali annue dal 1996 al 1998 del valore aggiunto al costo dei fattori relativamente al settore costruzioni, si rileva come a livello provinciale si sia raggiunta una stabilità (la variazione percentuale per il biennio 1997/1998 è stata dello 0% rispetto all'aumento del 7,19% del biennio 1996/1997) mentre a livello regionale il settore, che aveva guadagnato l'1,78% tra il 1996 e il 1997, perde l'1,01%. Il trend generale è dunque in perdita, ma resta stabile la situazione di forte incidenza della provincia sul totale regionale»¹³⁰.

2.1 Valutazione dei dati forniti

Prima di avventurarci in analisi sul portato criminale del fenomeno, è quindi necessario fornire talune premesse.

Il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Agrigento ha consegnato alla Commissione un documento nel quale è presente un rile-

¹³⁰ Il documento completo si trova nel sito <http://www.cameradicommercio.ag.it/>.

vamento statistico di un totale di 547 imprese, censite sulla banca dati delle Camere di Commercio in base ai seguenti codici:

- 3503 edilizia non residenziale;
- 3500 edilizia residenziale;
- 3505 costruzioni opere pubbliche;
- 3510 installazione impianti;
- 45230 costruzione autostrade, strade e simili;
- 45250 altri lavori speciali di costruzione.

L'analisi avrebbe fornito una consistenza di:

- 66 società di capitali (1 SPA e 65 SrL);
- 54 società di persone (tra cui 15 SNC);
- 34 S.a.S;
- 5 S.di F.;
- 15 cooperative a responsabilità limitata;
- 412 imprese individuali.

Taluni errori numerici probabilmente dovuti a refusi nella trascrizione dei dati ed un uso incomprensibile di taluni codici di attività aziendale hanno reso impossibile riprodurre il campione di aziende citato nel referto della Guardia di Finanza di Agrigento, facendo prevalere l'ipotesi di lavoro di costituire un nuovo ed autonomo *repository* informativo su cui esperire tecniche successive di analisi.

Successivamente il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Agrigento ha fatto pervenire un documento contenente una rivisitazione dei dati trasmessi in corso di audizione, dal quale si evince la presenza in Favara di 600 aziende operative nel campo delle costruzioni, di cui 174 Società di Capitali, 57 Società di Persone e 439 Società Individuali.

Si è comunque abbandonata l'idea di procedere ad una mera verifica dei dati comunicati nel corso dell'audizione del 18/20 ottobre 2004, strutturando un progetto di analisi, che tentasse di offrire risposte più adeguate ai fini ricognitivi della Commissione.

Peraltro, la Guardia di Finanza esprime nel suo documento la difficoltà di gestire informazioni inerenti gli appalti conseguiti dalle imprese di Favara se non interpellando le singole stazioni appaltanti, ostacolo, questo, che si è inteso superare attraverso il *downloading* delle informazioni contenute nelle pagine web del sito dell'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici ed esposte in un indirizzo internet riservato.

In tale modo non si è conseguita la certezza e la completezza assoluta delle informazioni ma si è potuto descrivere con adeguata approssimazione il fenomeno: interpellare le innumerevoli Stazioni Appaltanti avrebbe significato rinunciare fattualmente a descrivere la situazione in tempi ragionevoli, atteso il prevedibile lunghissimo tempo di attraversamento dei processi burocratici.

Si sottolinea, al proposito, che l'obiettivo finale della ricerca consisteva in un'attività ricognitiva sul fenomeno evidenziato e non nella col-

lazione di un insieme di dati a finalità probatorie che avrebbero richiesto un livello assai maggiore di precisione.

Si è quindi dovuto procedere ad una nuova operazione di pianificazione della raccolta dei dati, non solo avvalendosi di plurime sorgenti di informazione ma anche riconfigurando in modo diverso e più estensivo i parametri di ricerca.

Una prima analisi compiuta sul sito di *Infoimprese*¹³¹ evidenziava alla data della ricerca un dato sintetico di 604 imprese in Favara alla voce «Edilizia», dato questo che si dimostra finalmente compatibile con quanto comunicato in seconda istanza dalla Guardia di Finanza.

Il sito di *Infoimprese* è direttamente collegato in tempo reale con la banca dati delle Camere di Commercio dalla quale estrapola solo un ridotto *set* di informazioni sulle aziende, consistente nella loro denominazione, nell'indicazione delle attività svolte e nella relativa localizzazione sul territorio.

Solo in una minoranza di casi sono presenti schede informative aggiuntive.

Di contro, le informazioni presentate all'utente non possono essere utilizzate altro che per la consultazione *on line* e non si prestano facilmente ad essere integrate in un database a fini successivi di analisi.

In conclusione, si assume che la maggiore precisione sul numero di aziende in Favara implicate nel settore edilizio (categoria F codice 45) sia imputabile al sito *Infoimprese*, con il dato di 604 imprese attive.

2.2 Criteri di interpretazione

L'analisi del Prefetto di Agrigento e della G.d.F. dedicava particolare attenzione ai rapporti tra imprese/popolazione e alla «mortalità» delle imprese.

Non si può fare a meno di sottolineare come sia necessaria una somma cautela nell'uso dei dati statistici, la cui estrapolazione improvvisata rischia di condurre a valutazioni del tutto incongrue.

L'uso della statistica nel campo criminalistico costituisce l'applicazione di un particolare metodo di inferenza detto *abduzione*. La proprietà più importante dell'*abduzione* è quella di essere in grado di giungere a una conclusione anche in mancanza di informazione.

Per gli scopi pratici l'*abduzione* è sempre riconducibile a una forma di «diagnosi», la cui finalità consiste nel determinare quale sia la teoria migliore per spiegare un certo insieme di dati.

Nel caso di specie la densità numerica delle imprese è stata invocata come un sintomo preciso di inquinamento mafioso dell'economia locale ed è quindi doveroso interrogarsi sulla validità essenziale di questo indicatore criminologico.

¹³¹ <http://www.infoimprese.it>.

L'inferenza di tipo statistico nella ricerca operativa è soggetta a diversificati limiti caratteristici, tra i quali emergono¹³²:

– la *teoria del campionamento*, ossia la modalità di scelta del campione per essere veramente rappresentativo della popolazione totale da studiare;

– la *stima dei parametri e il test di ipotesi*, ovverosia la metodologia di deduzione delle caratteristiche della popolazione totale a partire da quelle del campione rappresentativo.

Appare opportuno segnalare come il problema delle imprese edili di Favara possa essere ricondotto ad una discussione che sta appassionando la comunità degli analisti di *intelligence* nel mondo e che si riferisce alla necessità di poter estrarre dal mondo delle informazioni disponibili i segnali atipici che siano rivelatori di un comportamento significativamente deviante.

A tale proposito è stata preconizzata una nuova metodologia denominata *Atypical Signal Analysis and Processing (ASAP)*, che si fonda su sei passi formali:

– raccolta di informazioni da sorgenti diversificate (governative, commerciali ed aperte) sulle entità oggetto di osservazione. La base dati di riferimento viene implementata anche con i risultati di precedenti analisi su comportamenti devianti (ad esempio con sentenze e pregresse informative di polizia giudiziaria) venendo così a contenere non solo dati sugli oggetti osservati ma anche metadati (chi ha lavorato/lavora sui dati di interesse e per quale motivo);

– attivazione di «agenti» *software* intelligenti che sappiano filtrare l'informazione per scoprire i «segnali fuori dall'ordinario» in ordine a fenomeni rilevanti quali l'inquinamento mafioso degli appalti. Tali segnali divengono i *dots* su cui operare;

– arricchimento del profilo informativo dei *dots* e loro correlazione;

– creazione di ipotesi di lavoro per spiegare le relazioni evidenziate. In molti casi la verifica delle ipotesi condurrà a negare il fatto che il fenomeno osservato sia realmente inusuale;

– analisi in profondità delle ipotesi residuali che hanno superato la fase di verifica. L'obiettivo è quello di generare ipotesi competitive e di mettere in evidenza soprattutto le analisi che vanno oltre l'ordinario;

– strutturazione di una piattaforma cooperativa per migliorare lo scambio informativo tra gli analisti e per rendere il problema contestualizzato e mai astratto. L'obiettivo è quello di costituire una base di conoscenza che contenga tutte le possibili «chiavi analitiche» per giungere alla definizione di regole inferenziali atte a meglio comprendere quali fe-

¹³² Vedasi, a livello estremamente basico, «*La Matematica di oggi. Calcolo delle probabilità, statistica e ricerca operativa*», Anna Maria Cerasoli et alii, Zanichelli, Bologna 1989.

nomeni possano essere catalogati come «ordinari» e quali invece «straordinari».

Nella nostra analisi si è tentato di aderire a questa nuova metodologia affrontando la validazione di talune ipotesi come reali indicatori di mafiosità di un contesto.

Si sottolinea come non sia assolutamente banale ottenere dati identici dalle diverse banche di informazioni pubbliche, in ragione di una evidente diversa articolazione del patrimonio informativo basata sulla categorizzazione non univoca delle aziende e sulle plurime modalità di aggregazione del dato dei sistemi applicativi che gestiscono le basi di dati di riferimento.

È del pari ovvio che i dati sono sensibili al fattore temporale per cui la loro significatività appare correlata alle dinamiche delle aziende negli anni, risultando così consigliabile procedere ad analisi sui dati recenti.

L'assenza di ridondanza è la ragione per cui il dato di 604 imprese rilevato su Infoimprese non è lo stesso ottenibile con richieste di elenco esperite sulla Banca Dati «Telemaco». Vi è inoltre da sottolineare come la stessa Banca Dati «Telemaco» tenda ad offrire dati differenziati in ragione di diverse tipologie di interrogazione da parte dell'utente.

La metodica intrapresa consente di condurre l'analisi su patrimoni informativi comuni ed accessibili anche se introduce il problema – sul quale torneremo più oltre – di normalizzare le ridondanze che sono presenti nelle tabelle che «Telemaco» produce a fronte delle richieste dell'utente finale, probabilmente per fornire un valore aggiunto nel significare che un'azienda esplica anche altre attività oltre a quella per la quale è stata avviata la ricerca.

Vi è ancora da sottolineare come «Telemaco» renda disponibili molti dati interessanti per ogni azienda – al netto delle lacune informative esistenti – che ci permetteranno di ottimizzare talune valutazioni un po' sbrigative che sono state offerte dalle Autorità agrigentine.

Scriva nella sua Relazione il Prefetto di Agrigento:

«In tale contesto, sicuramente significativo di tale evoluzione, è la situazione imprenditoriale favarese. Infatti, il numero delle imprese, che hanno sede legale nel piccolo centro della provincia, è assolutamente sproporzionato in eccesso rispetto al contesto economico sociale in cui nascono ed operano e le cui concrete dimensioni finanziarie ed organizzative appaiono molto spesso palesemente inadeguate rispetto al tipo e al numero di gare a cui partecipano anche in ambito nazionale. Il dato statistico esprime meglio quanto esposto: 623 imprese edili su circa 30.000 abitanti; cioè 1(una) su ogni 48 abitanti. Tutto ciò non può trovare una valida spiegazione se non nel fatto che quella frastagliata realtà imprenditoriale altro non è che l'espressione di un progetto che permette a queste imprese, molte delle quali amministrate da famiglie ad estrazione mafiosa, di organizzarsi in cartelli ed acquisire gli appalti in violazione dei principi in materia di libertà degli incanti e di lecita concorrenza».

Il precitato meccanismo inferenziale, che porta alla conclusione dell'esistenza di un preciso progetto imprenditoriale/mafioso di alterazione del libero mercato, si fonda su varie premesse:

- il numero eccessivo di imprese di costruzione in Favara;
- la discrasia esistente tra la consistenza imprenditoriale delle prefate imprese e gli appalti cui partecipano;
- la riconosciuta filiazione mafiosa di molte di tali aziende.

Appare opportuno, prima di parlare della situazione delle imprese di Favara, estrapolare dal sito *Infocamere* una serie di situazioni aziendali sull'intera Provincia di Agrigento, onde poter raffrontare gli indici statistici ricavati.

Peraltro, le tabelle generali delle attività produttive per gli anni 2001-2004¹³³ possono consentire una visione di sintesi dell'andamento di tutta l'economia della Provincia in esame.

2.3 Il rapporto popolazione/imprese

Il rapporto popolazione/imprese per la Provincia di Agrigento, sulla base dei dati del 2003¹³⁴ e ragionando per la categoria F (codice 45 Costruzioni), è dato dalla formula 487.311 abitanti/ 3739 imprese, che da un valore approssimato di 1 (una) azienda ogni 130 abitanti.

Il Comune di Favara ha una popolazione di 32.874 abitanti¹³⁵ e presenta sulla banca dati di *Infoimprese* – che abbiamo asserito essere la fonte meno ridondante di informazione – 604 imprese di costruzione: si ottiene il valore approssimato di 1 azienda ogni 54 abitanti.

Ne consegue che la densità del rapporto popolazione/aziende è effettivamente molto più alta in Favara – di un fattore quasi pari a 2,4 – rispetto ai dati dell'intera Provincia.

Nel nostro campionamento delle aziende favaresi abbiamo ritenuto importante non limitarci al settore dell'edilizia ma estendere la raccolta del dato anche ad altre attività nelle quali normalmente si appunta l'interesse mafioso, quali i noli a freddo di macchine ed attrezzature per lavori edili, la produzione di cemento e di conglomerati, la produzione di mattoni, etc¹³⁶, seguendo le consolidate linee guida da tempo emesse dalla Procura Nazionale Antimafia per le investigazioni sugli appalti.

Del resto, la stessa Relazione del Prefetto di Agrigento presenta riflessioni interessanti su questi argomenti:

«Sempre in materia di lavori pubblici, altro caratteristico aspetto inquinante è l'imposizione, da parte dell'organizzazione mafiosa, di mezzi, manodopera, forniture di materie prime per la costruzione (calcestruzzo,

¹³³ Sino al terzo trimestre.

¹³⁴ <http://www.infocamere.it/movi.htm>.

¹³⁵ http://sindaci.ancitel.it/detail.php?key_istat=084017.

¹³⁶ Ivi comprendendo anche le società di ingegneria e di progettazione, sulle quali è emerso un recente interesse del III Comitato della Commissione.

ferro, inerti) a prezzi non competitivi per l'impresa, con stravolgimento delle regole del libero mercato e dell'economia»¹³⁷.

In ragione di questa scelta – a nostro parere non solo corretta ma cogente – l'universo di dati disponibili è divenuto assai più ampio e capace di coprire uno spettro di analisi più puntuale.

Nel lavoro della Commissione sono stati recepiti molti più codici significativi di attività rispetto al semplice 45 ma si è anche provveduto a normalizzare euristicamente per quanto possibile la base di dati onde ridurre al minimo la presenza di imprese ripetute e quindi diminuire la ridondanza delle informazioni.

Ne risulta un totale finale di 773 aziende attive di interesse, che appare accettabile come insieme deputato ad una successiva analisi.

Sulla base di tale valore numerico, il rapporto approssimato popolazione/imprese studiate è quindi di 1 azienda su 42 abitanti ma tale dato richiede una riflessione molto più puntuale per essere compreso e per validarne la dignità a costituire un indicatore di mafiosità del contesto economico.

Nel prosieguo del documento si tenterà di delineare un'interpretazione coerente.

In merito alla «mortalità» delle aziende nel tempo, una seconda analisi effettuata sui dati di sintesi del sito Infocamere¹³⁸ per gli anni dal 2001 al 2004¹³⁹ nella Provincia di Agrigento rende manifesto un andamento non particolarmente strano per le aziende censite alla categoria «F» Costruzioni.

Infatti i dati possono essere così sintetizzati:

<i>Anno/trim.</i>	<i>Codice</i>	<i>descrizione</i>	<i>Tot. Regis</i>	<i>attive</i>	<i>Iscritte nell'anno</i>	<i>Cessate nell'anno</i>	<i>variazione</i>
2001	F	Costruzioni	3928	3599	205	234	71
2002	F	Costruzioni	4020	3690	258	237	71
2003	F	Costruzioni	4094	3739	235	218	57
2004/ I t.	F	Costruzioni	4102	3732	74	87	21
2004/ II t.	F	Costruzioni	4164	3797	88	58	32
2004/ III t.	F	Costruzioni	4186	3810	64	51	9

Le tendenze di movimento delle aziende "F" in Agrigento non sembrano poi così lontane da quello che avviene in altre provincie sicuramente immuni dal problema mafioso.

L'esempio è dato dai movimenti nella Provincia di Livorno, presa in considerazione su parametro di scelta volutamente del tutto inaffidente al contesto e casuale.

¹³⁷ Relazione per la missione della Commissione del 18/20 Ottobre 2004.

¹³⁸ <http://www.infocamere.it/movi.htm>.

¹³⁹ Primi tre trimestri.

<i>Anno/trim.</i>	<i>Codice</i>	<i>descrizione</i>	<i>Tot. Regis</i>	<i>attive</i>	<i>Iscritte nell'anno</i>	<i>Cessate nell'anno</i>	<i>variazione</i>
2001	F	Costruzioni	3654	3289	340	229	69
2002	F	Costruzioni	3877	3504	367	221	77
2003	F	Costruzioni	4016	3638	340	229	28

Per una migliore comparazione si offrono i dati delle due Province:

– *Livorno*: superficie totale di 1220 Km². di cui 277 suddivisi tra le isole. Oggi gli abitanti sono circa 360.000¹⁴⁰;

– *Agrigento*: Superficie Km². 3.041. Abitanti: 487.311.¹⁴¹

Per quanto attiene il Comune di Favara, l'elaborazione sui dati di «Telemaco» ha permesso di fornire i seguenti risultati:

<i>Anno</i>	<i>Imprese Cessate</i>	<i>Imprese Iscritte</i>
1999	15	20
2000	18	25
2001	17	10
2002	8	23
2003	26	17
2004	22	26

Tali dati sono paragonabili in tendenza al territorio della Provincia di Agrigento anche se sembrano sottolineare una maggiore crisi del settore edilizio in Favara, forse correlata agli effetti di più forte incidenza delle problematiche del settore in una popolazione di imprese più densa.

Si è dunque proceduto in autonomia ad uno studio analitico dei dati presenti su basi informative pubbliche onde acclarare:

- la consistenza delle imprese di Favara sia attive che inattive;
- la divisione delle imprese campionate in base a diversi criteri e tipologie;
- il grado del loro coinvolgimento negli appalti pubblici – in Sicilia e sul territorio italiano – superiori a 150.000 euro nel periodo temporale dal 2001 al 2004;
- la tendenza a riunirsi in cartelli imprenditoriali;
- l'influenza criminale sulle imprese.

Tale attività, a fronte di talune inconsistenze delle sorgenti di dati – inconsistenze sulle quali torneremo a discutere con maggiore dettaglio nel corpo del documento –, non potrà fornire dati assolutamente certi ma solo più che credibili indicazioni sulla natura di un fenomeno economico.

Purtroppo, la descrizione delle aziende è diversa nelle sorgenti di dati utilizzabili e ciò rende assai complessa l'attività di *matching* delle entità, stante che – a titolo di mero esempio – è facile comprendere l'eguaglianza

¹⁴⁰ <http://www.provincia.livorno.it/>.

¹⁴¹ <http://www.informasicilia.it/agrigento/>.

informativa sostanziale tra la stringhe di caratteri «ACME Costruzioni S.R.L.» e «ACME Srl»¹⁴² se non si possiedono ulteriori elementi di individuazione univoca.

In una fase successiva lo studio delle aziende di Favara coinvolte in pubblici appalti ha richiesto una successiva esplicitazione del puntuale quadro societario di ognuna di esse al fine di comprendere le cointeressenze; si è anche proceduto ad un primo *screening* di natura criminalistica sulle persone fisiche emerse per dare una risposta la più oggettiva possibile alle problematiche evidenziate in merito all'inquinamento mafioso delle aziende favaresi, dichiarato ma non dimostrato dal Prefetto di Agrigento.

Anche nella relazione della DDA di Agrigento si legge:

«Come noto infatti sono diverse le famiglie mafiose operanti in Favara che svolgono attività imprenditoriale. L'ambito operativo di tali imprese, per giunta, non è limitato alla sola Sicilia ma è esteso a tutta Italia: infatti oltre ad esistere società riconducibili ad alcune famiglie mafiose favaresi con sedi in altre regioni d'Italia, si è avuto modo altresì di riscontrare la presenza di tali imprese – e il dato si riferisce anche ad altre imprese orbitanti comunque in contesti mafiosi di altri centri della provincia di Agrigento – anche in cantieri autostradali e dell'alta velocità nel Nord Italia. Dal punto di vista del modus operandi, dall'analisi degli appalti monitorati è emerso che le imprese favaresi partecipano in cordata alle gare facendo così in modo che l'aggiudicazione avvenga quasi sempre con ribassi inferiori all'1%».

¹⁴² Si è provveduto ad analizzare le descrizioni delle imprese contenute nel sito dell'Autorità con un *software* realizzato *ad hoc* e costruito su un algoritmo *fuzzy* che si basa sul concetto di «*simpatia*» tra due frasi. Siano:

F1 = frase comparanda;

S1[] una matrice contenente le singole parole che compongono la frase comparanda (Frase 1);

F2 = frase comparata;

S2[] = array contenente le singole parole che compongono la frase comparata (Frase 2).

Si definisce la «*distanza di Levenshtein*» come la quantità di inserimenti, sostituzioni e cancellazioni affinché una parola (*source*) diventi uguale ad un'altra (*target*).

Es. **D**(«*pippo*», «*poppo*») = 1 Basta cambiare la «i» con la «o»

Es. **D**(«*pippo*», «*pepe*») = 3 Si cambia la «i» in «e», si aggiunge una «p» e si cambia la «o» in «e»;

Si calcola il rapporto R tra la lunghezza della parola e la distanza; ovviamente una distanza pari a 1 incide maggiormente su una parola di 10 caratteri anziché su una di 4. L'applicativo crea in memoria **M[i,j]**, vale a dire una matrice contenente tutti i rapporti tra le distanze tra le parole di **S1[1..i]** e **S2[1..j]**; a questo punto si calcola per tutte le parole di **S1** la minima distanza con le parole di **S2**. Tramite operazioni vettoriali sulla matrice creata si ottiene la funzione «*Simpatia*» che viene così definita: *Simpatia*(Frase1, Frase2) -> 0 .. 10 dove 0 sta ad indicare una quasi assoluta differenza, 10 invece una quasi assoluta somiglianza. Operando sui record contenenti le descrizioni delle Ditte Appaltanti e impostando quale distanza tra le parole un valore inferiore a 3 e una percentuale di riconoscimento superiore al 85%, l'applicativo ha rilevato che esiste un rapporto statistico di eccessiva similitudine tra le stringhe memorizzate, dimostrando che coesistono molte istanze della medesima impresa che, però, hanno una descrizione diversa. La lista delle similitudini prodotta indica che quanto predetto corrisponde alla realtà.

La Commissione rileva che l'aspetto di riconducibilità di un'impresa al contesto mafioso presenta due tipi di valenze:

- L'accertata presenza di elementi mafiosi nel quadro societario e/ o nelle strutture tecniche di riferimento;
- Una situazione di relazioni più sfumate, spesso ricollegabili a legami non diretti dei quadri societari con soggetti criminali ma pienamente suscettibili di approfondimenti investigativi e di attenzioni in sede preventiva onde passare da criteri meramente presuntivi a quadri conoscitivi più delineati e tali da consentire l'intervento normativo.

Nel primo caso possono essere pienamente assunti rapidi provvedimenti interdittivi da parte dell'Autorità Prefettizia per inabilitare l'azienda alla partecipazione a pubblici appalti, mentre nella seconda fattispecie l'approccio diviene più complesso in ragione della qualità dei riscontri posseduti e/o ottenibili che comunque possono essere posti alla base del regime interdittorio delle c.d. «informazioni prefettizie» di cui si dà ampio riscontro - proprio per quanto riguarda gli aspetti normativi problematici sui legami familiari dell'imprenditore con soggetti mafiosi- in altra parte della presente Relazione.

Inoltre, la vigente normativa regionale siciliana sugli appalti pubblici del 2 agosto 2002 n. 7 rende difficile strutturare «cordate» aziendali per ottenere ribassi minimi nella prefata soglia indicata dalla DDA.

Questa legge ha disposto l'applicazione sul territorio della Sicilia, salvo alcune modifiche ed integrazioni, della normativa della legge n. 109 del 1994, come innovata dalla legge n. 166 del 2002, art. 7.

Dai dati elaborati a livello regionale si evince che gli interventi in vigenza della legge 7/2002 hanno registrato un ribasso di aggiudicazione medio (18,1%), molto superiore a quello degli interventi in vigenza della precedente normativa (5,1%).

Questa variazione, in realtà, è esclusivamente imputabile alle stazioni appaltanti di rilievo regionale, che sono i soli soggetti per i quali è intervenuta la nuova normativa (legge n. 7 del 2002) e quindi il nuovo criterio di aggiudicazione.

In particolare, come rilevato dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, si apprezza una notevole variazione del dato relativo alla Regione, alle province e ai comuni, nonché alle aziende del SSN e agli IACP.

I risultati più interessanti riguardano però l'incidenza dei ribassi di aggiudicazione inferiori all'1%. Gli interventi «post riforma» mostrano una incidenza molto bassa (1,7%). Al contrario, la maggior parte degli interventi «ante riforma» (65,6%) è stata aggiudicata con un ribasso «irrisorio».

Dal confronto appena illustrato sembra che il nuovo criterio di aggiudicazione, recepito dalla legge n. 109 del 1994, ostacoli notevolmente la determinazione di ribassi «irrisori».

Da questi dati si ricava l'ipotesi che la situazione dei ribassi ottenuti, così come descritta dalla DDA per le imprese favoresi sia da ascrivere ad

un contesto storico e non attuale e probabilmente derivata dal quadro di insieme delle pregresse inchieste.

Analizzando gli appalti superiori a 150.000 euro conseguiti nel triennio dalle imprese favaresi si evidenziano imprese i cui titolari e/o esponenti tecnici presentano in misura statisticamente molto significativa precedenti penali e/o di polizia per reati contro la P.A. e contro la libertà degli incanti. Solo in limitati casi taluni soggetti vantano pregiudizi per associazione a delinquere di stampo mafioso. Come meglio emergerà nel corso dell'analisi, le investigazioni condotte sugli illeciti di gara sono comunque riferite ad un contesto di criminalità organizzata anche se il quadro probatorio non ha consentito la piena contestazione dell'associazione a delinquere di stampo mafioso; nell'ottica di studio del fenomeno a finalità preventive tali acquisizioni sono comunque rilevanti nello stabilire la pericolosità del contesto anche se sul piano processuale non si sono ancora conseguiti risultati definitivi.

Siamo dunque in presenza di un nodo che deve essere sciolto, non potendosi ulteriormente tollerare riserve di accertamento e di intervento.

Per meglio evidenziare gli aspetti della patente discrasia tra l'invocata «notorietà» della presenza mafiosa negli appalti delle ditte favaresi e gli atti esperiti dalla Pubblica Amministrazione, va sottolineato che è oggettivamente irricevibile una documentazione che attesti una diretta ed accertata mafiosità dei soggetti emersi nel campione di aziende attenzionate – che in effetti continuano a svolgere attività imprenditoriale anche di ampio respiro – senza che vengano assunti validi provvedimenti interdittivi.

Vi è da significare che il problema appare vincolato al *deficit* normativo che caratterizza le potestà prefettizie in merito ai possibili controlli sulle Stazioni Appaltanti in assenza di specifici protocolli di intesa; questo contesto introduce nelle strategie di monitoraggio una situazione «a macchia di leopardo» secondo un criterio pattizio che – con ogni probabilità – andrebbe tradotto in norme obbligatorie per conseguire la massima efficienza e diffusività.

Questa discrasia può indicare sia la necessità di rivedere le norme esistenti¹⁴³ onde renderle più efficaci e penetranti ma può anche significare la necessità di un migliore e più integrato lavoro di monitoraggio delle realtà imprenditoriali al fine di definire un quadro conoscitivo più esaustivo e operativamente valido.

Allo scopo di fugare ogni ombra appare chiara l'estrema ed urgente necessità di un esauriente progetto investigativo sui quadri societari sospetti delle aziende favaresi, che dovrà essere compiuto dalle Autorità di Polizia territoriali preposte anche avvalendosi, in fase di pianificazione degli interventi, degli insostituibili supporti conoscitivi del Servizio Appalti della Procura Nazionale Antimafia.

¹⁴³ Nel capitolo sull'inquinamento degli appalti della presente Relazione vengono offerte le linee guida per una riflessione sulla normativa vigente dei due regimi interdittivi.

L'allocazione di tale compito potrebbe essere definita all'interno del Gruppo Interforze dell'UTG se si riuscisse a superare la specificità dei contenuti del Decreto Interministeriale del 14.03.2003 – emanato in attuazione dell'art. 15 del D.L.vo n. 190 del 2002 – che limita l'intervento del predetto organo alle c.d. «grandi opere» contenute nella «legge obiettivo» elencate nella delibera CIPE del 21.12.2001. Come indicato in altra parte della presente Relazione, è infatti giunto il momento di dare un globale momento di razionalizzazione alla normativa presente sulla base delle esperienze raccolte.

La Commissione non mancherà di monitorare i risultati conseguiti.

2.4 *Metodi e materiali*

In questo paragrafo verranno illustrate le metodologie usate per l'analisi e gli strumenti impiegati.

L'obiettivo consiste nel valutare la possibile penetrazione nell'economia legale di Favara di strutture mafiose che possano aver creato imprese legate al contesto criminale come diretto strumento di manipolazione del libero mercato.

Lo studio effettuato abbraccia una serie di metodologie e di tecniche formali¹⁴⁴ atte a supportare il cosiddetto *intelligence*¹⁴⁵, cioè un processo informativo, tipicamente costituito da un ciclo virtuoso in quattro fasi¹⁴⁶ di raccolta dei dati, analisi, conclusioni e diffusione dei risultati.

La raccolta del dato fuori dal contesto formale delle indagini preliminari è sempre complessa in quanto è necessario muoversi su diversificati patrimoni informativi spesso non immediatamente congruenti e difficilmente integrabili.

In questa dimensione appare particolarmente utile quello che viene definito *open sources intelligence*, cioè l'analisi delle sorgenti pubbliche di informazione che richiede la necessità di vagliare al massimo grado la genuinità della notizia e l'attendibilità della fonte: nel caso di specie si tratta di fonti istituzionali e pubbliche da ritenersi attendibili, salvo le lacune esistenti nell'insieme dei dati; tali lacune sono in qualche caso sensibili a causa di mancato od errato inserimento del dato nei sistemi informatici da parte degli organi deputati.

La parte statistica di questo studio è minimale in quanto il campione oggetto di studio è molto destrutturato e contiene all'interno situazioni recursive che tenderebbero a falsare i risultati finali, come verrà illustrato in dettaglio.

¹⁴⁴ Vale a dire definite in modo canonico.

¹⁴⁵ Vedasi *Applications in Criminal Analysis – a sourcebook* di Marilyn B. Peterson, Ed Praeger, Westport 1994. La validità del testo consiste nell'erogare al lettore una visione globale delle tecniche di analisi criminale, discutendone in modo chiaro il campo di applicazione ed i relativi limiti, sia pure in un'ottica segnata dall'esperienza criminale nel mondo anglosassone.

¹⁴⁶ Per la CIA statunitense le fasi sono cinque, vedi http://www.cia.gov/cia/publications/facttell/intelligence_cycle.html.

Inoltre, i risultati dell'indagine statistica devono poi essere rimeditati sulla base delle caratteristiche intrinseche del campione, onde evitare di definire indicatori falsati di un fenomeno, a causa dei ben noti *framing effect* emotivi, vale a dire dei «tranelli logici» che perturbano l'oggettività dell'analisi¹⁴⁷.

Sono state prodotte diverse tipologie di classificazione dei dati onde determinare la natura delle imprese studiate, suddivise e degranulate attraverso molteplici indicatori di interesse.

La metodologia usata massivamente in questo contesto è l'*Analisi associativa* delle informazioni possedute.

Il contesto criminale organizzato, per voler riprendere una notazione felicissima di Giovanni Falcone, è un «fenomeno umano»¹⁴⁸, che si muove in un determinato ambito storico: in sintesi, quindi, il fenomeno è costituito da comportamenti umani che si atteggiano nel tempo in una serie di dinamiche socialmente devianti e penalmente rilevanti, muovendosi su un sostanziale terreno di interrelazione tra soggetti.

Anche in campo dottrinale, si tende a definire la *Criminal Intelligence Analysis* (CIA) come un sottoinsieme della più generale *Social Network Analysis* (SNA)¹⁴⁹, che tratta lo studio delle relazioni umane a fini scientifici.

Le componenti fondamentali di un diagramma entità-relazioni¹⁵⁰ che interessano in analisi criminale sono:

- tipi di oggetto;
- relazioni.

I tipi oggetto rappresentano un insieme di oggetti, cioè cose del mondo reale, i cui singoli membri (detti istanze dell'entità) possono essere univocamente determinati da qualche attributo: ad esempio un'istanza del tipo oggetto «persona giuridica» può essere distinto per codice fiscale, descrizione, data di iscrizione ai pubblici registri ed altro.

Da queste connotazioni deriva il fatto che il nucleo principale delle tecniche di analisi criminale sia diretto allo studio delle relazioni associative tra entità, al fine di ricostruire con la massima precisione la mappa delle medesime: il prodotto finale di queste tecniche formali è la cosiddetta *matrice di associazione* o, in versione più avanzata, la *association chart*, cioè un diagramma simbolico grafico.

Preme ricordare che l'analisi associativa prevede che l'analista definisca con precisione l'insieme delle relazioni che intende studiare, rela-

¹⁴⁷ Vedi gli studi di Amos Tversky e Daniel Kahneman, Una buona disamina dell'argomento è contenuta in *L'illusione di sapere* di Massimo Piattelli Palmarini, Mondadori Milano 1995.

¹⁴⁸ La notazione non è affatto tautologica se si considerano i portati e anche il contesto di molte interpretazioni del fenomeno mafioso tendenti a rappresentarlo come una sorta di «forza» dentro la Storia.

¹⁴⁹ Vds. <http://www.analytictech.com/networks/>.

¹⁵⁰ Una più ampia descrizione delle tecniche ERA si trova in Edward Yourdon, *Analisi strutturata dei sistemi*, 1990 Prentice-Hall, Gruppo Editoriale Jackson, Milano.