

INCONTRO DI STUDIO SUL TEMA:

“PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E RISCHIO PENALE”

ROMA, 9-11 OTTOBRE 2006

Le infiltrazioni della mafia nel sistema dei pubblici appalti: l'esperienza del Comitato interministeriale di coordinamento presso il Ministero dell'Interno per l'alta sorveglianza sulle grandi opere pubbliche

Intervento del Prefetto Bruno Frattasi

L'esperienza di cui porto testimonianza in questo Convegno concerne il sistema di controllo antimafia nella realizzazione delle Grandi Opere.

L'intervento che mi accingo a svolgere, in accordo al tema di queste giornate di studio, riserverà uno spazio adeguato all'istituto delle informazioni del prefetto, strumento cardine del sistema di prevenzione, destinato, anche nel comparto delle grandi opere, alla rilevazione degli elementi sintomatici dell'infiltrazione mafiosa.

Farò, inoltre, riferimento ai profili “negoziali” in cui si sono concretate le forme di controllo in materia di grandi opere, offrendo uno spaccato dell'esperienza dei protocolli d'intesa che hanno visto la luce nell'arco di questo primo periodo di monitoraggio.

Tratterò, infine, le linee essenziali di una possibile opera di riassetto dei controlli antimafia nel settore degli appalti pubblici, a cui andrebbe conferita valenza generale trascendente, quindi, il singolo comparto degli interventi infrastrutturali strategici.

Nel momento in cui il legislatore ha dato vita alla legge obiettivo nel 2001, e, più tardi, al decreto legislativo di attuazione, che risale al 2002 – si tratta, rispettivamente, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 e del decreto legislativo 20

agosto 2002, n.190 – l’esigenza di approntare un sistema di verifica dei tentativi di infiltrazione criminale nella esecuzione degli interventi infrastrutturali strategici non sembra venire in particolare rilievo, apparendo piuttosto demandata al livello amministrativo e, per ciò che spiegherò a suo tempo, soprattutto a quello negoziale.

E’ difficile nascondere che, di fronte all’obiettivo di tradurre in atti un ambizioso progetto di modernizzazione del Paese, sarebbe stato lecito attendersi uno sforzo maggiore di attenzione e cautela, essendo plausibile che interventi realizzativi destinati certamente a movimentare volumi assai cospicui di risorse finanziarie, peraltro mobilitando anche investitori esterni alle pubbliche amministrazioni, potessero sollecitare appetiti criminali consistenti e aggressivi.

Non è stata introdotta, invece, una disciplina “ad hoc” dal punto di vista dei controlli antimafia. Semplicemente, il legislatore delegato ha stabilito che il monitoraggio delle grandi opere, per la prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, venisse definito con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e trasporti e della giustizia.

Il decreto ministeriale che ha dato forma alla rete di monitoraggio è del 14 marzo 2003.

Non mi attarderò a darvene una minuziosa descrizione. Credo, però, che valga la pena spiegare il senso e l’impostazione di fondo di questa del tutto peculiare forma di controlli.

Mi pare pregiudiziale chiarire che le cosiddette Grandi Opere non rappresentano uno scarno ed essenziale elenco di mega-infrastrutture. La deliberazione con la quale il CIPE, nel dicembre del 2001, approva il primo Piano Infrastrutturale Strategico, in acronimo PIS, contiene intere “famiglie” di interventi, in parte provenienti dal Piano Generale dei

Trasporti, alcuni dei quali, peraltro, già deliberati, approvati e parzialmente eseguiti in forza di finanziamenti precedenti.

Non si è trattato, quindi, di mettere in campo forme di controllo localmente delimitate, ma di definire, piuttosto, un sistema articolato, esteso all'intero territorio nazionale, nell'intento di corrispondere ad esigenze che scaturivano da una programmazione eccessivamente pletorica, forse non a torto accusata di gigantismo.

Pochi dati daranno l'esatta percezione del problema. Il PIS è un lunghissimo elenco di opere, articolate in 14 sottosistemi, che include soprattutto opere riconducibili al sistema trasportistico, agli schemi idrici, al comparto energetico e al comparto delle telecomunicazioni. Esso è elaborato, come precisa la delibera 130/2006 del CIPE, che fa il punto sul Programma quale emerge dai successivi ampliamenti e dall'incremento di costo di alcuni interventi già licenziati, sulla base di una "attenta verifica delle esigenze del Paese e previa stipula di Intese generali quadro con le regioni interessate". La previsione complessiva di spesa si avvicina, secondo stime che possono scontare una qualche imprecisione, essendo suscettibili di evoluzione continua, ai 173 miliardi di euro.

E' apparso inevitabile, in presenza di un così vasto impianto programmatorio, concepire la struttura stessa dei controlli in forma di rete, dovendo assicurare i necessari collegamenti funzionali e l'interscambio informativo tra gli attori chiamati a farne parte (nella rete sono inclusi i concessionari delle grandi opere e il *general contractor*, nuova figura di soggetto esecutore introdotta nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 190/2002).

La rete di monitoraggio ha il suo organo motore nel Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza sulle grandi opere, che siede presso il Gabinetto del Ministro dell'Interno.

Il Comitato è un organismo interministeriale e interdisciplinare, nel senso che sono in esso rappresentate le componenti ministeriali che hanno rilevanti funzioni nella materia – il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dell'economia e finanze, quest'ultimo anche per le competenze inerenti all'attività di supporto al CIPE, organo di snodo delle procedure decisionali riguardanti le grandi opere. Trovano, inoltre, rappresentanza nel Comitato l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture e la Direzione Nazionale Antimafia, in relazione all'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento che le competono a norma dell'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale.

Secondo quanto stabilisce il decreto del 14 marzo 2003, il Comitato promuove l'analisi integrata dei dati e delle informazioni conferite dai diversi soggetti che compongono la rete di monitoraggio; provvede al supporto dell'attività dei prefetti sul territorio, anche ai fini dell'attivazione dei poteri ispettivi o di accesso ad essi direttamente conferiti dalla normativa vigente; procede all'esame congiunto delle segnalazioni relative alle anomalie riscontrate.

Riprendendo e valorizzando una positiva esperienza già attuata con la realizzazione di alcune tratte dell'Alta Velocità, il d. m. del 14 marzo 2003 ha poi istituito gruppi ispettivi interforze presso ogni prefettura, costituendo delle piccole task-force in cui sono presenti, accanto ai funzionari e ufficiali delle forze di polizia, funzionari dei lavori pubblici e degli ispettorati del lavoro, nonché il rappresentante della Direzione Investigativa Antimafia.

In effetti, i gruppi ispettivi interforze, coordinati da un Viceprefetto, rappresentano il terminale periferico della DIA, nel senso che ne attuano le disposizioni relative alla concreta operatività delle verifiche antimafia procedendo, in particolare, ad eseguire accessi ispettivi presso i cantieri delle opere.

A giugno dello scorso anno è stata emanata la prima direttiva contenente linee-guida sull'attività di monitoraggio delle grandi opere, approvata dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, alla cui elaborazione ha provveduto il Comitato di coordinamento.

La direttiva distingue tre diverse fasi dell'attività di monitoraggio.

La prima fase precede l'aggiudicazione dei lavori e l'individuazione del soggetto realizzatore. Potremmo dire che essa focalizza l'ambito territoriale d'incidenza dell'opera, ed è volta a delineare, in via preventiva, un profilo attendibile dei rischi di inquinamento, che tenga conto non solo del particolare contesto (banalmente potrebbe dirsi crescente il rischio nelle aree regionali connotate dallo storico radicamento di organizzazioni criminali e considerate a *legalità debole*), ma anche della tipologia dell'intervento e della possibilità di significative ricadute collegate all'indotto dell'opera o all'insediamento di nuove forme economico-produttive, suscettibili, per questo, di attirare l'interesse delle consorterie criminali.

Siffatta forma di monitoraggio rappresenta un qualcosa di inedito nel controllo degli appalti pubblici. Per la prima volta, infatti, si dà rilievo al "perimetro" dell'opera, tentando di portare lo sguardo al di là dell'oggetto ordinario delle verifiche antimafia, di solito concentrato sulle imprese incaricate dell'esecuzione.

E' in questa logica che la direttiva raccomanda di scandagliare il contesto territoriale di riferimento, per disporre, con anticipo rispetto ai tempi di inizio dei lavori, di un quadro conoscitivo ampio.

Oltre a una serie di preventivi controlli sul conto delle imprese locali, specie di quelle che operano nel campo del cemento o in settori collaterali, vengono raccomandate verifiche anche sui passaggi di mano che hanno riguardato, in un certo arco di tempo, le aree di sedime e quelle interessate

all'insediamento dell'opera, con l'obiettivo di delineare una mappatura dell'attuale proprietà ed approfondire eventuali situazioni di sospetto che emergano in capo a soggetti neo-intestatari.

Le indicazioni fornite dal Comitato con le linee-guida attengono poi alla fase in cui campeggiano le procedure di scelta delle imprese affidatarie e l'individuazione, a cascata, di ogni soggetto che comunque partecipi al ciclo dei lavori.

Come anticipavo, il decreto legislativo 190, da questo punto di vista, ha riversato a livello amministrativo la definizione delle strategie di controllo antimafia più adeguate, stabilendo, ma esclusivamente con riferimento alla modalità di realizzazione dell'opera a mezzo di affidamento a contraente generale, che il soggetto aggiudicatore stipuli un accordo per la sicurezza con l'autorità a questo scopo preposta, individuata nel prefetto del territorio in cui ricade l'intervento.

E' da queste premesse che ha preso il via l'esperienza dei *protocolli di sicurezza*, consistenti in veri e propri atti aggiuntivi alle condizioni speciali di capitolato: grazie ad essi, infatti, si è finito con l'imporre la generalizzata applicazione delle informazioni del prefetto, l'introduzione di clausole di gradimento in ogni contratto e subcontratto, nonché, a scopo di deterrenza, la previsione di una sanzione pecuniaria, anche piuttosto gravosa, a carico dell'impresa estromessa in conseguenza del rilascio di informazioni negative.

I protocolli di sicurezza, patrocinati dal Comitato, hanno riguardato alcuni lotti di lavori per l'ammodernamento e ampliamento della A3 SA-RC e della S.S.Jonica 106, nonché altri interventi infrastrutturali viari del Mezzogiorno. Da ultimo, un accordo di sicurezza è stato sottoscritto anche in relazione ai lavori della "Metro C" di Roma, e altri ne verranno sottoscritti nelle prossime settimane per la realizzazione della linea di alta velocità sulla tratta Milano-Bologna e per la messa in sicurezza di interventi idrici nel

Molise, relativi alla realizzazione dell'acquedotto molisano centrale.

In questa attività, come accennavo, si è privilegiato il criterio della massima estensione possibile delle informazioni prefettizie.

Tale più penetrante tipologia di controllo viene perciò sistematicamente applicata all'intera filiera dei soggetti esecutori, e quindi anche ai *contratti e sub-contratti sottosoglia, nonché alle prestazioni di servizi e alle forniture che consideriamo sensibili* per le quali, cioè, si registra un alto indice di permeabilità mafiosa.

Figurano nell'ambito di tali fattispecie le forniture di calcestruzzo ed inerti, il movimento terra, il trasporto dei rifiuti e dei cascami di costruzione in discarica, i noli a freddo, i servizi di guardiania, eccetera. Come si vede, un elenco di prestazioni che, in quanto non costituiscono subappalto, ***non sono assoggettate ad alcuna forma di controllo antimafia***, non rientrando, appunto, nel paradigma normativo rappresentato ancora oggi dall'articolo 18 della legge antimafia Gava-Vassalli, la l. n. 55 del 19 marzo 1990.

Sarebbe difficile tentare di riassumere le diverse tipologie di inserimento criminale, che vanno dalla pressione estorsiva nei confronti di imprese apparentemente sane, all'acquisizione in forma diretta del controllo e della gestione dell'impresa attraverso propri fiduciari immuni da *pregiudizi* e tuttavia "organici" ai gruppi criminali, potendosi, in tal caso, propriamente parlare di *impresa mafiosa*.

Tra le situazioni di particolare interesse, venute all'attenzione del Comitato, figura quella in cui l'impresa sia stata asservita, in forza di una sistematica attività estorsiva, al gruppo criminale, rientrando così nella sua orbita di influenza.

In casi simili l'attività dei prefetti, che hanno inquadrato le situazioni sottostanti nella previsione dell'articolo 10 del

d.P.R. 252/1998, emettendo informazioni interdittive cui ha fatto seguito l'estromissione delle imprese, ha trovato conforto e sostegno nelle sentenze del Consiglio di Stato, pronunciate a conclusione dell'inevitabile "coda" contenziosa.

Le fattispecie venute all'evidenza sono accomunate dalla circostanza che in ognuna di esse il soggetto imprenditoriale appare vittima della cosca criminale (quantomeno è soggetto passivo del reato di estorsione), sicché i benefici economici che i clan riescono a trarre dalla descritta situazione non sembrano essere il frutto di un *pactum sceleris* cui abbia dato adesione l'imprenditore estorto, quanto, piuttosto, una conseguenza di un involontario stato di assoggettamento.

In tali evenienze la magistratura amministrativa, chiamata a decidere sulle informazioni prefettizie a contenuto interdittivo che deponavano per una situazione di condizionamento ai danni dell'impresa, hanno confermato la legittimità degli accertamenti a esito negativo.

Nella sentenza del Consiglio di Stato, del 30 dicembre 2005, n.7619, emessa dalla VI sezione, e relativa ai lavori di realizzazione in Campania di una tratta TAV, si afferma che l'accertamento di una situazione di *contiguità soggiacente*, distinta da quella di *contiguità compiacente*, è bastevole a considerare realizzato il presupposto normativo costituito dal tentativo di ingerenza cui viene collegata l'adozione della misura interdittiva.

Nella stessa direzione sembra andare decisamente anche un'altra sentenza del Consiglio di Stato, pronunciata dalla sesta sezione il 19 aprile 2005, la n.331.

Il collegio era venuto ad interessarsi, sempre nell'ambito dei lavori TAV, al caso di un'impresa costretta a prestazioni gratuite di movimento terra in favore di un agguerrito gruppo camorristico. Peraltro, il titolare dell'impresa era stato assolto

dall'accusa di favoreggiamento, anche se, in sede penale, veniva attestata una contiguità dell'azienda all'attività del clan campano. Proprio tale collegamento, documentato inoppugnabilmente dagli organi di polizia nei referti posti a base dell'interdittiva antimafia, definito "preoccupante sul piano prevenzionistico" dai giudici della sesta sezione, è stato ritenuto, sul piano logico e motivazionale, assolutamente idoneo a sostenere il rilascio dell'informazione negativa.

In altre parole, e' stato considerato congruo a fondare l'accertamento del prefetto, peraltro svincolato dalla rigidità delle evidenze probatorie di rilevanza penale, il fatto che si fosse in presenza di un'impresa "eterodiretta", cioè sulle cui scelte pesava gravemente il sospetto del condizionamento criminale, messo in atto attraverso minacce e pressioni estorsive.

In considerazione delle complesse fenomenologie in cui l'infiltrazione mafiosa viene a manifestarsi e del fatto che essa si nutre anche di rapporti collusivi con la pubblica amministrazione, come, per altro verso, confermano i rapporti dei prefetti prodromici all'adozione delle misure di rigore nei confronti degli enti locali condizionati dai clan, è apparso opportuno che anche le *informazioni supplementari atipiche*, cioè quelle che non hanno un effetto interdittivo diretto, concorressero al rafforzamento degli argini difensivi.

Va operata, a questo punto, una doverosa precisazione.

Le informazioni atipiche- che trovano la loro fonte nella legge istitutiva dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso- hanno rilevanza a condizione che gli elementi o le altre indicazioni fornite siano rilevanti ai fini delle valutazioni discrezionali ammesse dalla legge.

Ne consegue che gli elementi e le indicazioni a cui vanno ancorate le informazioni atipiche, perché non debordino dai limiti legislativi, debbono incidere sulla fiducia

contrattuale, non potendo certo concretarsi in un generico richiamo di circostanze a questi fini non rilevanti, ancorché di natura penale.

La previsione nei protocolli per la sicurezza antimafia delle grandi opere della valenza cogente delle informazioni atipiche comporta l'introduzione di vere e proprie clausole di gradimento negli strumenti contrattuali. La parte a cui favore è prevista tale clausola, avendo autolimitato la propria discrezionalità attraverso l'impegno a considerare vincolanti informazioni di questo tipo, procede all'estromissione dell'impresa. Questo meccanismo- che assimila le atipiche alle informazioni interdittive- ha una funzione soprattutto deterrente, nel senso che serve a evitare che la stazione appaltante subisca pressioni inducenti a un'interessata astensione valutativa, cioè a mettere in "non cale" le informazioni atipiche del prefetto. Rimane il fatto dell'estrema delicatezza dell'istituto, per cui è stato rivolto ai coordinatori dei gruppi interforze un preciso richiamo a un uso cauto ed avveduto delle informazioni di siffatto tipo.

L'attività di monitoraggio si concentra, infine, nella sua terza fase sulla cantierizzazione dell'opera, momento delicatissimo in quanto è proprio *a valle* che si condensano consistenti tentativi di inserimento criminale, esercitati anche con modalità violente.

Questa particolare fase di monitoraggio è incentrata sullo strumento degli accessi ispettivi eseguiti dai Gruppi interforze.

La Direzione Investigativa Antimafia ha diramato apposite istruzioni al riguardo (la direttiva è del 18 novembre 2003) che indicano una precisa metodologia di lavoro. Tra i criteri operativi indicati dalla DIA ricorderei quello della contestualità- consistente nel raccomandare operazioni massive di controllo, effettuate contestualmente a carico di un'impresa in tutti i vari cantieri dell'opera nei quali possa risultare presente- e quello, sufficientemente

autoesplicativo, di condurre gli accessi in maniera che venga adeguatamente sfruttato l'*effetto sorpresa*.

Riguardo agli accessi ispettivi posti in essere dai gruppi interforze vorrei ricordare che i dati rilevati in occasione di tali accessi sono immessi nella banca-dati centrale costituita presso la DIA (che alimenta un apposito Osservatorio, l'OCAP, Osservatorio centrale appalti pubblici) e vengono poi utilizzati per l'analisi investigativa di prevenzione. Attraverso l'incrocio con altri elementi informativi, che si riferiscono alle figure soggettive rivestenti ruoli di responsabilità nell'ambito della compagine societaria, ai mezzi di impresa utilizzati in cantiere, alla manovalanza impiegata, è possibile che vengano ad emergere elementi di "sospetto" tali da giustificare una sequela di accertamenti ulteriori, variamente orientati.

Nel periodo 2003-2005 e fino a giugno di quest'anno, cioè durante tutto l'arco temporale di applicazione del nuovo strumento ispettivo, si è registrato un crescente, significativo incremento del numero degli accessi effettuati. Nel 2005 essi risultano pressoché raddoppiati rispetto a quelli eseguiti nell'anno precedente, consentendo il controllo di circa 4.000 persone fisiche, di quasi 1.200 persone giuridiche e di oltre 2.500 mezzi presenti sui vari cantieri.

La presenza di funzionari dell'amministrazione periferica del lavoro, funzionale all'accertamento del rispetto della normativa in materia di protezione sociale e di sicurezza dei luoghi di lavoro, sviluppa poi interessanti potenzialità, perché viene ad ampliare lo spettro dei controlli in una direzione parallela a quella più strettamente di polizia, ma non meno rilevante ai fini della misurazione delle condizioni di legalità e di trasparenza, e, quindi, *a contrario* di eventuali condizioni di opacità e/o irregolarità che sono esse stesse sintomo di una possibile presenza malavitosa.

Tra gli esiti della attività ispettiva svolta dai gruppi interforze si colloca in posizione di primo piano l'avvio di

approfondimenti investigativi volti alla proposta di irrogazione di una misura di prevenzione di carattere personale o patrimoniale.

In seguito ad accessi “mirati”, può risultare tuttavia necessario ricorrere ad una misura di più immediato effetto, consistente, ad esempio, nell’allontanamento dal cantiere dell’impresa sul cui conto gli approfondimenti intervenuti abbiano evidenziato la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Da questo punto di vista la leva di controllo rappresentata dagli accessi ispettivi ha dimostrato di possedere un’efficace capacità di incisione.

In alcuni casi, grazie all’intervento posto in essere dal gruppo ispettivo è stato possibile innescare l’intervento repressivo del prefetto, il quale, in forza della situazione prospettata, ha dato indicazione alle stazioni appaltanti di rescindere il contratto ovvero di revocare l’autorizzazione al subappalto in applicazione dell’apposita facoltà che alle stesse stazioni appaltanti è conferita dall’articolo 11 dello stesso decreto 252 prima menzionato.

L’attività di monitoraggio delle grandi opere si è, quindi, ampiamente rifatta, nei suoi esiti, al principio, di formazione giurisprudenziale, secondo cui, per il rilievo degli interessi implicati, le informative del prefetto, in quanto ispirate a un’esigenza di anticipazione della soglia di difesa sociale, possono risultare funzionali a una più efficace autotutela delle amministrazioni appaltanti. Dal che deriva l’ulteriore corollario della loro utilizzabilità in ogni momento e a prescindere dalla circostanza che siano state richieste precedentemente alla stipula del contratto o all’autorizzazione del subappalto.

Del resto, le possibilità di operare efficacemente a cantieri aperti attraverso lo strumento ispettivo dell’accesso ha presupposto proprio che venisse, all’occorrenza, innescato

un “percorso a ritroso”, e che, individuata la “mela marcia”, risultasse praticabile un meccanismo espulsivo, finalizzato a estromettere dai lavori l’impresa controindicata.

In questi casi gli elementi di negatività sono stati prevalentemente accertati sul conto di soggetti formalmente estranei alla compagine societaria, e tuttavia ben in grado, in forza di legami familiari o per “appartenenze” di diverso tipo, di determinarne o condizionarne le scelte.

Il fatto che i soggetti imprenditoriali con riferimento ai quali sono emersi collegamenti con consorterie criminali operassero nell’ambito di interventi strategici collocati anche fuori da contesti meridionali, sembra confermare la notevole capacità movimentista e mimetica che viene accreditata alle organizzazioni di tipo mafioso, in grado di risalire il territorio e di disporre, nondimeno, di possibilità di appoggio operativo.

Tale constatazione rafforza l’assunto riguardo al fatto che il rischio di infiltrazione criminale nelle grandi opere rimane solo in minima parte condizionato dalla diversa allocazione degli interventi o insediamenti strategici.

Il Comitato si è fatto, inoltre, portatore nella esperienza di monitoraggio antimafia delle Grandi Opere di un’esigenza complessiva di trasparenza e di correttezza amministrativa, progettuale e gestionale.

Sotto questo profilo il Comitato ha ritenuto innanzitutto necessario affermare, nell’ambito dei protocolli, il principio della piena *responsabilizzazione del contraente generale*, coinvolgendo tale figura nelle verifiche antimafia sui soggetti d’impresa indicati nel piano degli affidamenti e in quelle relative ad ogni altro soggetto interessato al ciclo dei lavori.

Si è inteso, in tale maniera, porre un argine alla *polverizzazione delle responsabilità* che sembra essere, anche su altri fronti, una conseguenza della modalità di

realizzazione imperniata sulla figura del *general contractor* e sulla sottostante esistenza di molteplici rapporti “a cascata”.

In campo antimafia, il Comitato considera, invece, un caposaldo della sua linea il fatto che il *general contractor*, in coerenza con il suo carattere di “garante totale dell’esecuzione dell’opera”, *non si dichiara estraneo* alla scelta degli esecutori compiuta *a valle*, bensì ne mantenga in ogni momento il controllo, accollandosi anche l’onere di sovrintendere alla eventuale estromissione delle imprese risultate controindicate.

Nella stessa ottica di trasparenza, ma anche nell’intento di contribuire a una più chiara definizione delle regole cui devono attenersi i vari *competitors*, il Comitato ha inoltre promosso l’introduzione di una norma che prevede, a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, l’obbligo di indicare già nel bando di gara l’aliquota forfetaria, non soggetta a ribasso d’asta, dei costi correlati alla sicurezza antimafia. A tale obbligo corrisponde quello del contraente generale di recepire le indicazioni contenute nel bando nell’offerta formulata in sede di gara.

L’intervento novellistico, propugnato e messo a punto dal Comitato, anche per ciò che ha riguardato la stesura materiale della norma, introdotto dal decreto legislativo 189/2005, risulta ora contenuto nel codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, essendo riportato nell’articolo 176, comma 20, del d.P.R. 12 aprile 2006, n.163. Tale norma prevede anche che le disposizioni da essa recate vengano applicate, in quanto compatibili, ai casi di affidamento mediante concessione.

Altra iniziativa che si collega a questo filone è quella consistente nell’aver promosso la prassi secondo la quale, il CIPE, all’atto di pronunciarsi sul progetto preliminare dell’opera, o anche in un momento successivo, qualora quest’ultimo risulti già approvato, definisce, altresì, l’insieme delle misure antimafia che dovranno poi essere recepite nel

bando di gara, vincolanti per il soggetto aggiudicatore e nei confronti anche dei suoi affidatari diretti e indiretti.

L'iniziativa tende ad anticipare la conoscenza delle regole antimafia da parte dei vari soggetti che ne sono interessati, quindi gioca sul piano della trasparenza dei comportamenti e dell'assunzione delle responsabilità rispettive.

Si tenga poi conto che per gli appalti integrati, dove non soccorre la figura del contraente generale, né è previsto che si stipulino accordi per la sicurezza, le prescrizioni imposte dal CIPE in via preventiva finiscono con l'acquisire un connotato di indispensabilità, in quanto ad esse è affidato di indicare al soggetto aggiudicatore lo *specimen* delle misure a cui dovrà attenersi in campo antimafia.

L'attenzione del Comitato si è poi rivolta agli aspetti concernenti le possibilità di un inserimento criminale di tipo mafioso nei flussi di alimentazione finanziaria dell'opera.

L'attività di intelligence preventiva che il Comitato ha sviluppato su tale versante ha chiaramente messo a fuoco il rischio che le organizzazioni criminali, per acquisire il controllo dell'opera, possano intercettare la domanda di capitale, ingerendosi nei meccanismi di drenaggio delle risorse finanziarie, attivati anche a valle dell'aggiudicazione.

L'infiltrazione potrebbe, insomma, manifestarsi nella fase di procacciamento delle liquidità necessarie, sia con riferimento agli apporti finanziari destinati a sostenere la quota di anticipazione di risorse proprie che la legge pone a carico dell'aggiudicatario, sia con riferimento alla raccolta del capitale di debito, laddove si tratti di interventi sostenuti, in tutto o in parte, con finanza di progetto.

Con riguardo al primo aspetto, è da osservare, poi, che il rischio di ingerenza mafiosa sembra poter assumere un profilo anche più accentuato in relazione alle difficoltà di

liquidità cui possono andare temporaneamente incontro soggetti imprenditoriali pur dotati di un consistente portafoglio d'ordini.

Nella prospettiva di dover ampliare l'ambito del monitoraggio agli aspetti concernenti l'alimentazione finanziaria dell'opera, il Comitato si è avvalso della piena collaborazione dell'Ufficio Italiano dei Cambi, in considerazione delle specifiche competenze attribuite a tale organismo dalla normativa in materia di antiriciclaggio, per individuare cautele adeguate a contrastare tale tipologia di rischio.

Si è convenuto sull'opportunità di rafforzare gli ordinari presidi già previsti dalla normativa antiriciclaggio operando in una duplice direzione: la prima consiste nel canalizzare i flussi finanziari connessi alla realizzazione dell'opera su appositi *conti dedicati*, in maniera da realizzare una forma di netta separazione rispetto ad altre movimentazioni giustificate da una diversa causale; la seconda prevede la *tracciabilità* dei flussi di liquidità anche in relazione a transazioni di importo molto inferiore alla soglia stabilita dalla normativa antiriciclaggio ai fini dell'obbligo di utilizzo del sistema di intermediazione finanziario. La *tracciabilità* tramite l'accensione di conti dedicati riguarderà, infatti, ogni transazione di importo pari o superiore ai tremila euro, mentre la soglia normativa cui facevo riferimento è fissata in 12.500 euro.

Tale complesso sistema di monitoraggio – che rende del tutto marginali le possibilità di dazione del circolante e allo stesso tempo disabilita la modalità di pagamento *on-line* – ha trovato una prima forma di attuazione in occasione della stipula di un Protocollo d'intesa sottoscritto il 2 agosto 2005 tra il coordinatore del Comitato e l'Amministratore delegato della Società Concessionaria Stretto di Messina, in relazione alla realizzazione del Ponte.

Il sistema previsto da tale pattuizione è incentrato sulla costituzione e messa in funzionamento presso la Concessionaria di una banca-dati. E' previsto, in particolare, che il sistema informatico proceda a mirate elaborazioni delle informazioni archiviate così da conferire *automatica evidenza alle possibili anomalie*, individuate come tali sulla base di appositi "marcatori" predefiniti dalla DIA di comune accordo con la stessa Concessionaria.

L'attuazione di forme di monitoraggio finanziario ha quindi ubbidito all'esigenza non solo di verificare la provenienza dei flussi di investimento, ma anche di sottoporre a più stringente controllo sia la raccolta delle risorse imputate alla quota di autofinanziamento, sia l'origine e la destinazione dei trasferimenti di somme di denaro, così da risalire, per ogni transazione effettuata, all'identità del dante causa e anche del "perceptore finale".

Per tali ultimi due aspetti, appare chiaro che le esigenze di ampliare l'esperienza del monitoraggio finanziario, non considerandola come legata solo ad interventi sostenuti con finanza di progetto, si connettono *in generale* al tema delle grandi opere.

In sostanza, l'attività del Comitato – che va considerata, da questo punto di vista, come costantemente *in fieri*, nel senso che la sua linea evolutiva viene in larga misura a dipendere da un processo di autoapprendimento – si è concentrata su alcuni fattori che la stessa esperienza è venuta a portare alla luce in termini piuttosto evidenti.

Si è fatto cenno alla solidità economico-finanziaria dei soggetti d'impresa in competizione per l'aggiudicazione di grandi opere, considerata alla luce della previsione che pone a carico del contraente generale l'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera stessa "in tutto o in parte con mezzi finanziari privati".

Sebbene l'adeguata capacità economica e finanziaria del contraente generale, considerata dalla legge requisito di ordine speciale per la qualificazione, sia oggetto di una disciplina che tende a migliorare il rapporto tra patrimonio netto e giro d'affari, spingendo le imprese, attraverso un sistema "premiante", a immettere nuovi apporti per incrementare il capitale di rischio, il pericolo di infiltrazione, chiaramente intravisto, si annida nel momento in cui l'impresa aggiudicataria, dovendo accollarsi il prefinanziamento parziale del contratto, viene ad avere necessità di risorse liquide e, per tale motivo, può risultare più esposta e vulnerabile.

Anche se, per effetto delle recenti modifiche intervenute sul punto, il prefinanziamento appare ridotto a un mero incasso differito, non più gravato da rischi di costruzione, ciò non sembra tuttavia determinare variazioni significative rispetto alla sostanza del problema.

Il Comitato, a questo proposito, si è anche interrogato sull'utilità di ricorrere a forme di verifica dell'affidabilità dei soggetti basate sulla trasposizione di modelli di analisi più complessi, prevedendo che a fini di maggiore trasparenza le imprese concorrenti vengano preventivamente valutate da agenzie di rating, con conseguente attestazione di un giudizio graduato di qualità da considerare in sede di gara.

Per quanto poi attiene al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti, non vi è dubbio che tale misura, opportunamente generalizzata, contribuirebbe a prevenire i tentativi di deviare le risorse contrattuali verso "bacini di raccolta" posti sotto il controllo delle organizzazioni criminali.

Riguardo agli spunti prospettici di un intervento di riforma dei controlli antimafia, non posso, in conclusione, che rifarmi alle proposte contenute nell'ultima relazione del Comitato di alta sorveglianza delle grandi opere.

Il Comitato, muovendo dalla constatazione che molte delle misure di contrasto attuate in tema di grandi opere hanno radice nelle evidenti carenze del sistema dei controlli, ha dedotto da questa obiettiva insufficienza la necessità di ampliare il proprio tema di lavoro, propugnando l'esigenza di un intervento di riforma energico e di ampia portata.

Sembrano esserci almeno due ragioni a favore di questo approccio più esteso. Il primo ordine di motivi è che i soggetti che operano nel settore dei lavori pubblici rappresentano, per così dire, un "indistinto", nel senso che, con la parziale eccezione per la categoria dei contraenti generali, vi è piena ed effettiva trasversalità tra i vari ambiti, e quello delle grandi opere è *uno* dei piani di intersezione e di intreccio in cui agiscono le diverse figure imprenditoriali.

L'altro ordine di ragioni non è che un corollario logico del primo.

Avrebbe respiro corto, infatti, una strategia che nel settore dei lavori pubblici non si prendesse cura di intervenire a tutto campo, in quanto sottovaluterebbe colpevolmente le possibilità di propagazione dell'infiltrazione mafiosa che rappresentano in qualche modo il portato di quella interscambiabilità soggettiva cui ho fatto cenno.

Non sembra immaginabile, detto in altre parole, uno stato di "immunità" delle grandi opere che possa prescindere dalle condizioni di salute della restante parte del settore dei lavori pubblici.

E' mia convinzione profonda che occorra promuovere un ampio e condiviso progetto di *governance* delle informazioni rilevanti in materia di appalti pubblici.

L'attuale modalità delle verifiche antimafia appare, infatti, eccessivamente frammentata, soprattutto appiattita su una forma di controllo episodica, indirizzata a fare luce sui singoli contratti, mentre dovrebbe evolvere verso compiute e

affinate metodologie di monitoraggio, inteso come sistemica osservazione del settore.

Una linea di riassetto normativo dei controlli antimafia andrebbe inoltre informata allo sviluppo di adeguate forme di sinergia istituzionale, innanzitutto con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, con la quale, peraltro, nello scorso mese di marzo, su impulso del Comitato, il Ministero dell'interno ha siglato un protocollo d'intesa. L'accordo va appunto nella direzione di promuovere azioni sinergiche e integrate, come tali suscettibili di potenziare le capacità di intervento dell'Autorità di vigilanza e dei Prefetti, secondo le rispettive competenze.

Tale protocollo d'intesa si collega a una specifica progettualità in materia di trasparenza e legalità nel settore degli appalti pubblici finanziata con fondi del PON Sicurezza, estesa anche alle grandi opere in base ad una delibera del CIPE, la n. 19 del settembre 2004.

Vorrei sottolineare che le 36 prefetture coinvolte in tale progettualità, attraverso collegamenti telematici, potranno realizzare lo scambio informativo anche con riguardo agli accertamenti antimafia ad esito negativo.

Si vengono così a porre le premesse per una migliore tempistica nella circolazione delle informazioni a contenuto interdittivo e nella loro condivisione, obiettivi questi che considero prioritari per il rinvigorimento del sistema delle verifiche antimafia. Potranno difatti essere colpite più agevolmente e più in tempo paradossali situazioni distorsive, nelle quali imprese già dichiarate sospette di infiltrazione mafiosa, approfittando di calcolate inerzie o potendo contare su connivenze interne, continuano a mantenere rapporti contrattuali con la p.a..

In una chiave più generale di riforma, andrebbe poi affrontato il nodo critico rappresentato dalla perforabilità delle difese antimafia connessa al regime delle "soglie",

mentre, sul calco dell'esperienza dei protocolli di sicurezza, andrebbero previsti controlli più penetranti per tutta una serie di prestazioni che potremmo definire ancillari per il modesto valore economico, e tuttavia particolarmente esposte al rischio d'infiltrazione mafiosa.

Una riscrittura dei controlli antimafia, in sintesi, deve porsi l'obiettivo di migliorare in maniera sensibile, sostanziale e non formale, l'efficacia prevenzionistica del sistema.

Non va dimenticato che oggi nelle stesse imprese va sempre più affermandosi una volontà sincera di collaborare, chiedendo in cambio dallo Stato livelli più adeguati ed effettivi di sicurezza.

Una riforma che si inserisse su questa traccia rappresenterebbe anche una forma di investimento per accrescere il senso di fiducia nelle istituzioni, intervenendo su uno dei massimi fattori di debolezza della crescita economica, non solo per il Mezzogiorno d'Italia ma per l'intero Paese, che è dato proprio dalla scarsa qualità delle relazioni fiduciarie tra il privato e il pubblico.

Come è stato scritto da Fabrizio Barca, nel suo recente saggio *Italia frenata*, “la fiducia è indispensabile allo Stato per l'esercizio delle proprie funzioni; se scarseggia cresce la domanda per un anti-Stato”.

