

# Il territorio È COSA NOSTRA

*Fulvio Bertamini*

C'è un paese che, pur ossessionato dalla sicurezza, sembra avere dimenticato la questione mafiosa. Riordina la materia dei contratti pubblici senza chiudere le voragini legislative che consentono alle società controllate dalla criminalità organizzata di prosperare. Richiede la certificazione antimafia soltanto ad appaltatori, subappaltatori e cottimisti, tralasciando le attività di fornitura e posa, nolo a caldo e a freddo che da sempre rappresentano il core business delle aziende illegali. Vede i colossi del settore delle costruzioni Calcestruzzi, Italcementi e Impregilo, accusati dalle Procure di prossimità con mafia, n'drangheta e camorra negli appalti acquisiti al Sud, correre ai ripari: Italcementi presentando un codice di governance aziendale nei territori a rischio redatto da un gruppo di saggi fra cui spicca la figura dell'ex procuratore antimafia Pierluigi Vigna, Impregilo nominando alla presidenza di Fibe e Fibe Campania l'ex prefetto di Milano Bruno Ferrante. Questo paese è l'Italia, così come appare nel rapporto proposto dall'Osservatorio socioeconomico sulla criminalità del Cnel, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, centrato sul tema "Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico". Lo studio, realizzato da Itaca, Istituto per l'innovazione e la

trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, fornisce un quadro esaustivo dei fenomeni di illegalità e propone azioni di contrasto alla penetrazione mafiosa nel settore. Il report si apre dividendo la materia in tre grandi contesti, che presentano criticità simili, anche se racchiudono "istituti giuridici e fenomeni sociali differenti": la mafia contraente pubblico, dove "si intende dare risalto a quel fenomeno di infiltrazione mafiosa finalizzato a portare imprese affiliate ad assumere direttamente commesse pubbliche, stipulando i relativi appalti con i committenti"; la mafia imprenditore locale, in cui si sottolinea "il fenomeno di controllo sociale ed economico del territorio su basi mafiose, che passa anche dalla produzione di beni e servizi in regime di monopolio creato dall'intimidazione"; e la mafia banchiera, data l'infiltrazione "di denaro proveniente da illecito nel sistema delle commesse pubbliche".

## Codice lacunoso

La norma di contrasto per eccellenza della mafia contraente pubblico dovrebbe essere il nuovo Codice dei contratti pubblici (dlgs 163/2006). Il testo di legge, però, sul tema sceglie di non scegliere, come chiarisce l'articolo 247: "Restano ferme le vigenti disposizioni di prevenzione della delinquenza di stampo mafioso e di comunicazioni e informazioni antimafia". Che non hanno funzionato benissimo, sinora. "In un contesto di rivisitazione dell'intera normativa – sottolinea il report Cnel/Itaca – [...] le norme e gli adempimenti contro le possibili infiltrazioni mafiose negli appalti non sono stati oggetto di verifica e riallineamento o almeno di un controllo di efficacia rispetto alle nuove forme di contrattazione e di procedure di affidamento previste dal Codice". Uno dei nuovi istituti più criticati dal rapporto è l'avalimento (artt. 49 e 50), ossia la possibilità per gli imprenditori di non essere esclusi dalle gare pubbliche per vincoli di organizzazione societaria e imprenditoriale. L'istituto "rischia di consentire l'aggiramento in toto della normativa antimafia, strutturata e impostata, invece, sulle forme più comuni del subappalto e dell'associazione temporanea d'impresa. L'avalimento, in particolare, consente di dare dimostrazione del possesso di requisiti soggettivi di tipo tecnico-organizzativo ed economico-finanziario mediante prova della disponibilità degli stessi in via indiretta, in quanto lo stesso è giuridicamente allocato su terzi o detenuto da terzi". Lo studio chiarisce con un esempio. Si considerino due imprese, una delle quali detiene tutto il capitale dell'altra. Quest'ultima non



*Movimento terra,  
attività estrattiva,  
forniture, trasporti,  
sono fra i settori  
prediletti dalle  
imprese criminali*



potrebbe partecipare all'affidamento di una grande commessa per mancanza di requisiti (il capitale sociale, appunto), ma la giurisprudenza glielo consente: basta che la società-madre si renda disponibile a garantire per la solvenza della società-figlia. Un rischio, secondo lo studio Cnel/Itaca: "Avvalersi di terzi non come soggetti garanti di requisiti, ma come portatori di propria attività di impresa nell'esecuzione dei lavori affidati, significa denominare in maniera differente ciò che fino a oggi è stato chiamato subappalto. La genericità delle norme sull'avvalimento consentono infatti ciò e portano a legittimare situazioni che la giurisprudenza, in assenza di specifiche norme, non avrebbe mai trattato come avvalimento". Il varco c'è e non basta il dettato dell'art. 5 del Codice a chiuderlo, laddove sancisce che "gli obblighi previsti dalla normativa antimafia a carico del concorrente si applicano anche nei confronti del soggetto ausiliario". Secondo il report, infatti, "questo certamente porta a un onere di accertamento, ma non supera le difficoltà operative che i prefetti possono avere nel compiere verifiche discrezionali su soggetti che possono tra di loro avere legami mafiosi, o i casi in cui l'ausiliario sia stato costretto con intimidazione a 'prestare' i propri requisiti a terzi".

La mafia imprenditore locale, invece, radicata nel territorio, si inserisce nella filiera dell'appalto generalmente con il ruolo di subappaltatore o subcontraente. L'informativa antimafia è prevista per i subappalti superiori a 150 mila euro: sotto questo aspetto l'istituto è fra i più controllati, ma "un punto di criticità che vi era già in precedenza non è stato toccato dal nuovo Codice" ed è la distinzione fra ciò che è definibile come subappalto e ciò che subappalto non è. In particolare, le tutele non sono state aggiornate a forme di subcontrattazione quali i noli a caldo e a freddo e le forniture con posa in opera. O, meglio, la copertura introdotta dall'articolo 118, comma 11 del Codice è insufficiente. L'autorizzazione dell'amministrazione pubblica, infatti, è richiesta solo se questi subcontratti sono di importo superiore al 2 per cento del prezzo delle prestazioni affidate, oppure a 100 mila euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Una finestra strettissima, dalla quale è difficile che passino i noli e forniture con posa in opera e che, viceversa, consente una via di fuga ai subappalti. È plausibile che il testo dell'art. 118 sia stato scritto per ampliare la sfera dei controlli, ma certo può portare a "possibi-



#### autorizzazione, certificazione e incidenza media percentuale dei subcontratti

Tipologie di subcontratti	Contenuto attività	Richiesta di autorizzazione	Certificazione antimafia	Presenza mafiosa	Possibili incidenze %
Subappalto/Cottimo	Lavori specialistici, finiture, impianti eccetera	Sì	Sì	Indiretta	0-20
Fornitura/Fornitura e posa in opera	Ghiaia, sabbia, calcestruzzo, ferro, componenti, sistemi, impianti eccetera	No	No	Diretta e consistente	10-60
Nolo a freddo Nolo a caldo	Scavi, movimento terra, trasporti eccetera	No	No	Diretta e consistente	5-60
Servizi	Mensa, guardiania, vigilanza eccetera	No	No	Diretta e indiretta	0-10
Consulenza	Amministrazione, sondaggi, verifiche tecniche eccetera	No	No	Diretta e indiretta	0-15

Fonte: Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico, Cnel, 2008

li effetti contrari e opposti. Per esempio, qualificando un vero subappalto come mera fornitura con posa in opera e indicando una falsa percentuale di manodopera inferiore al 50 per cento” si elude la legge. Continua il report: “Per come è disegnata la normativa sul punto, con forti legami con l’elemento manodopera e forza lavoro, si può affermare in questa sede che probabilmente l’analisi per andare a identificare l’impresa mafiosa dovrebbe essere allargata non solo ai comuni indici presuntivi di mafia, ma a indici presuntivi di irregolarità e illegalità in generale”. L’azione di contrasto deve passare dalla norma al cantiere: “L’apporto delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro sul punto [...] è di centrale importanza nell’andare a identificare i punti di controllo della legalità in generale. Il documento unico di regolarità contributiva (Durc) commisurato al singolo cantiere potrebbe dare l’indicatore della correttezza degli operatori e quindi un parametro concreto di maestranze nel cantiere. Non un fittizio dato annunciato in un simulato contratto di fornitura fra compiacenti imprenditori”.

La mafia banchiere, a sua volta, sfrutta le operazioni di partenariato pubblico-privato (ppp) per riciclare i grossi quantitativi di denaro proveniente dalle attività illecite. Terreno prescelto, secondo il report, le concessioni e gli affidamenti a contraente generale – cioè gli istituti che la legge Obiettivo individua per realizzare le opere prioritarie del nostro paese – nonostante l’ostacolo posto dall’articolo 176, comma 2, lett. E del Codice, che impone al privato affidatario il compito di provvedere “alla indicazione, al soggetto aggiudicatore, di tutti gli elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità [...]”, nonché alla stipula (comma 3, lett. G) “di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano”. La norma prevede anche una copertura finanziaria per queste attività, inserita nel progetto, ma secondo il report lascia “eccessivi margini di aleatorietà sulle effettive metodologie più efficaci per la lotta all’infiltrazione mafiosa. Sarebbe opportuno estendere tali strumenti di controllo ad altri contesti, come il project financing”.

### *Più lungo e più largo*

Il rapporto prosegue con un’analisi dell’evoluzione del mercato nel settore delle costruzioni, connotato da un processo di frantumazione dell’impresa, che alimenta lavoro autonomo, grigio e nero, e “dall’aggregazione artificiosa dei mercati”: un settore che cresce e si allarga, “sia attraverso una sua specifica espansione (come nella gestione di opere e infrastrutture con il project financing), sia con l’arrivo di nuovi soggetti”. Una realtà che finisce per allungare la distanza fra committente, appaltatori e subappaltatori, dove “diventa sempre più difficile esercitare la tutela sancita nel contratto di appalto classico [...] mentre possono trovare maggiore spazio e opportunità fenomeni di illegalità e presenze criminali”. All’interno di questa tendenza, però, l’ente locale può giocare un ruolo di contrasto. Cominciando ad abbandonare un approccio “che guarda all’appalto solo dal punto di vista formale” e con un’attenzione limitata al prezzo. Concetto

ribadito nella parte del report centrata sulle norme antimafia. Ancora una volta il Codice è oggetto di uno sguardo critico, in particolare laddove ripropone, anche se solo in modo facoltativo, “l’utilizzo del criterio di scelta del prezzo più basso mediante la formula matematica per il calcolo dell’anomalia dell’offerta”. Un meccanismo complesso, che porta “a gare e affidamenti ciechi – prosegue il rapporto – e indirizzabili da parte degli imprenditori. Più volte dalla vigenza di questo sistema in diverse parti d’Italia si sono registrati casi di turbativa d’asta”, anche perché la formula matematica dell’anomalia “ha effetti certi sull’accessibilità degli accordi e dei cartelli alle gare pubbliche, con le conseguenze che questo comporta”.

Ma quali sono gli interessi prevalenti delle imprese mafiose e come si realizzano nel ciclo del contratto pubblico? “Se il controllo e il condizionamento degli appalti – precisa il report – è da sempre uno degli obiettivi principali delle mafie [...] è fuori di dubbio che, in particolare nelle aree a forte presenza della criminalità organizzata, è nella gestione dei cantieri e nel sempre più articolato sistema della subcontrattazione che la presenza (imposizione e specializzazione) dell’impresa mafiosa trova il suo interesse quasi strutturale e comunque prevalente”. Siamo dunque all’interno del recinto della mafia imprenditore. “Nei contesti con forte presenza della criminalità organizzata la pervasività può anche arrivare alla fase di programmazione e determinazione delle gare, ma è soprattutto nella fase di realizzazione delle opere che il controllo e la penetrazione si esprimono in modo decisivo”. Sono ancora attualissime le parole di Giovanni Falcone, raccolte in un’intervista pubblicata su *Il Sole 24 Ore* nel 1989: “Se si tiene conto della caratteristica peculiare delle attività mafiose che è il controllo del territorio, ci si rende conto che certi problemi, in tema di appalti pubblici, sono dei falsi

❖❖❖



*A lato e nella pagina precedente, due immagini del film di Francesco Rosi “Le mani sulla città”, che narra del sacco edilizio di Napoli (foto Patrick Morin/agenzia Stampa estera). In apertura di servizio, un fotogramma di “Gomorra” di Matteo Garrone, tratto dall’omonimo romanzo di Roberto Saviano (foto Mario Spada).*

problemi, perché la partita non si gioca soltanto sull'aggiudicazione, ma sull'esecuzione degli appalti. Quando qualsiasi impresa impianta i cantieri e si rivolge per le forniture, e per tutto ciò che serve, a determinate ditte – e deve saperlo prima quali sono – non deve chiederlo, perché se ha sbagliato fornitore la risposta è immediata. Quindi, che venga un'impresa tedesca, oppure ne arrivi una francese, è lo stesso perché il problema è lì in radice, è nel rapporto che attiene alla realizzazione delle opere”.

Come si è visto, le norme antimafia non riescono a intercettare, se non nei casi sporadici previsti dall'art. 118 del Codice, le attività predilette dalle imprese illegali. Movimento terra, attività estrattive, trasporti, forniture di materiali “sono quasi sempre realizzate con subcontratti di nolo (a caldo o a freddo), oppure di fornitura o fornitura e posa in opera”, sottolinea lo studio. Sono attività che hanno a che fare, appunto, con il controllo del territorio e delle cave. “Tutte le vicende più emblematiche della violenza mafiosa [...] hanno a che fare in qualche modo con le cave”. Lo hanno confer-

quali vi è una maggiore incidenza di materiali inerti, di scavi e movimento terra e attività di trasporto”. Nelle infrastrutture, registrano le medie di ribasso più alte viabilità e trasporti, smaltimento rifiuti, difesa del suolo e ambiente. Del resto, il settore delle costruzioni è molto ampio e il comparto dei lavori pubblici ne è solo una parte. L'impresa mafiosa è attiva dappertutto, anche perché altrove “il controllo è solo indiretto”: qui i rischi di presenze mafiose, “soprattutto di tipo finanziario, diventano decisamente maggiori”. Il rapporto Cnel/Itaca si riferisce anzitutto al campo degli investimenti immobiliari, “praticamente privi di controllo”, che vedono una verifica “solo nella fase di rilascio della concessione edilizia, comunque priva di qualsiasi accertamento sui ‘prestanome’ dei capitali”, nonostante “in alcune aree del Centro-Nord” siano state segnalate presenze significative di capitali mafiosi nel settore. Anche il comparto dei trasporti è “scarsamente controllato”, nonostante pure qui si registrino “presenze consistenti della criminalità organizzata. Non è un caso che sono proprio le ditte di autotrasporto che, direttamente o indirettamente, controllano anche alcune attività fortemente esposte ai traffici illegali”, come lo smaltimento dei rifiuti, dove “si manifestano, più che in altri campi, accordi e trasferimenti fra le diverse organizzazioni mafiose con una rete e un mercato mondiali e un uso, riconvertito in discariche, delle stesse cave utilizzate dalle mafie per la fornitura dei cantieri”.

Il rapporto fra penetrazione mafiosa e corruzione nella pubblica amministrazione è un altro aspetto evidenziato dal report. Scrive l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione (settembre 2006): “La commistione fra criminalità organizzata, politica e imprenditoria ha consolidato stabili relazioni con lo Stato inteso come apparato e come società. Tale evoluzione del fenomeno criminale, intesa come propensione al carattere della imprenditorialità, ovvero come assunzione di responsabilità dirette e di ruoli di comando da parte di professionisti, accresce enormemente i rischi di condizionamento-inquinamento”. Secondo il rapporto Cnel/Itaca, a favorire questa commistione sono proprio le ultime mutazioni registrate nel settore, ovvero “la privatizzazione delle relazioni contrattuali nei lavori pubblici e la esplosione di società di diritto privato per la realizzazione e gestione di attività e lavori pubblici. Stiamo parlando di un numero straordinario di contratti e di società che operano in regime di diritto privato, nelle quali il rapporto fra politici, tecnici e imprenditori si confonde e i ruoli diventano sempre più intercambiabili”. E non è tutto: “Il rapporto, in questi contratti e in queste società, esce dalle regole e dal controllo della contabilità pubblica, quando addirittura il mondo degli affari non entra direttamente nelle società o surroga la committenza nella gestione dei contratti”. Un contesto in cui la mafia va a nozze, potendo trovare “spazi straordinari nei processi di privatizzazione dei contratti e nella parcellizzazione della gestione di lavori e servizi pubblici, quando questi si associano alla scarsa consapevolezza e responsabilità dei tecnici e alla presenza impropria o mascherata (nelle società pubbliche di diritto privato) di un sistema di partiti privo di controlli e di norme che ne definiscano la natura e il funzionamento”. Risuonano profetiche le parole di Francesco De Gregori in “Bambini venite parvulos” (1989): “Legalizzare la mafia sarà la regola del Duemila”. ☑



*Qui sotto, il set di “Gomorra” allestito in una cava dove i camion della camorra seppelliscono illegalmente rifiuti tossico-nocivi (foto Mario Spada).*

mato le dichiarazioni dei pentiti: Leonardo Messina rispondendo al presidente della commissione antimafia, nel dicembre 1992, sottolineava come in Sicilia “le cave sono tutte in mano a noi”. Da lì era giunto l'esplosivo per gli attentati di Capaci e via D'Amelio. Proprio nel momento di massima crisi successiva a Tangentopoli, che incrina “l'alleanza e la gestione dei finanziamenti da parte dei poteri politico-affaristici” e determina il blocco degli appalti di lavori pubblici nel Mezzogiorno, le imprese mafiose partono all'assalto degli appalti nel Nord, sfruttando la loro grande liquidità, vincente nei confronti dei concorrenti, in grande sofferenza. Nello stesso periodo, infatti, “si registra anche una crescita notevole degli appalti aggiudicati con ribassi a dir poco incredibili”, prosegue il rapporto. Un fenomeno che “investe gran parte delle regioni del paese”, tanto che è la stessa Corte dei conti, nella primavera del 1994, a denunciarlo “parlando esplicitamente di ‘rischio di presenze mafiose e di riciclaggio del denaro sporco’. Non a caso le tipologie di appalto nelle quali con più frequenza si manifestano offerte particolarmente basse sono soprattutto quelle nelle