

– dalla Commissione in seduta plenaria, in data 29 settembre 2009, il presidente dell'ANAS dott. Pietro Ciucci, che all'esito dell'audizione ha prodotto due documenti (cfr. docc. 105/1 e 126/1), che contengono rispettivamente una relazione e delle proposte di modifica dell'attuale legislazione antimafia;

– dal III Comitato, in data 26 aprile 2012, il responsabile della «Unità legalità e Trasparenza organo centrale di Sicurezza dell'ANAS», dott. Giancarlo Perrotta, che all'esito dell'audizione ha prodotto la relativa relazione;

– dal III Comitato, in data 30 marzo 2010, il Presidente dell'ANCE (associazione nazionale costruttori edili), ing. Paolo Buzzetti, accompagnato dall'ing. Vincenzo Bonifati (responsabile dei rapporti con le istituzioni proposte al controllo del territorio) e dai dott.ri Federico Merola e Antonio Gennari, rispettivamente direttore e vicedirettore generale, dalla dott.ssa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile dell'Ufficio Rapporti con il Parlamento;

– dal III Comitato, in data 29 marzo 2012, il delegato per la sicurezza e l'immigrazione dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dott. Flavio Zanonato, accompagnato dal dott. Ragonesi e dalla dott.ssa Maria Chiara Ciferri, rispettivamente capo area e dipendente della sicurezza, infrastrutture e protezione civile.

II) Molteplicità degli organismi «antimafia» e iper-regolamentazione del settore

Il primo problema che è stato sollevato dagli auditi con riferimento alla lotta alle criminalità mafiose, e che appare «*ictu oculi*» evidente, è quello della molteplicità di organismi che sono stati istituiti e che intervengono per monitorare, controllare e tutelare il settore degli appalti e delle opere pubbliche.

Più specificatamente, gli auditi hanno spiegato che il sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle Grandi Opere risulta strutturato ed articolato in forma di rete, in ragione della particolare complessità ed estensione territoriale del nostro Paese, e risulta incardinato sui seguenti significativi nodi.

A) A livello centrale opera il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi Opere: è un organismo collegiale istituito nel quadro delle iniziative antimafia predisposte dall'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, ora recepito nell'articolo 180 del D.L.vo n. 163 del 2006 (il Codice dei contratti pubblici)⁹.

⁹ Esso assicura l'attuazione delle disposizioni e delle misure contenute nel DM 14 marzo 2003, per l'espletamento delle attività in tema di prevenzione dell'infiltrazioni delle organizzazioni criminali in considerazione della rilevanza che il mercato degli appalti pubblici riveste, specie nel settore delle infrastrutture degli insediamenti produttivi strategici

Il Comitato lavora con i rappresentanti delle amministrazioni maggiormente coinvolte nella materia specifica; in particolare ne fanno parte:

- il Ministero dell’Interno – Gabinetto del Ministro;
- il Ministero dell’Interno – Direzione Investigativa Antimafia, costituita per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata;
- il Ministero dell’Interno – Dipartimento della pubblica Sicurezza-Direzione Centrale Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE);
- la Direzione Nazionale Antimafia, organo di coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che opera attraverso una struttura istituita «*ad hoc*» al suo interno con D.L.vo n. 163 del 2006: la «Struttura Tecnica di Missione», che ha competenze primarie in materia di lavori pubblici, opera alle dirette dipendenze del Ministro, e si articola a sua volta in tre Servizi così denominati: Settore tecnico, Settore giuridico e Servizio per l’alta sorveglianza delle Grandi Opere;
- il Ministero dell’Economia e delle Finanze, per gli aspetti connessi alle attività di contrasto al fenomeno del riciclaggio;
- l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, autorità amministrativa indipendente istituita dalla legge n. 109 del 1994, la c.d. «*Legge Merloni*», al fine di portare ordine nel mondo degli appalti pubblici, ma limitatamente al settore dei lavori di opere e costruzioni¹⁰

ricompresi nel «Programma Infrastrutture Strategiche», di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. Legge obiettivo).

Il quadro delle competenze del Comitato di Coordinamento è stato poi ampliato a seguito dell’entrata in vigore della legislazione d’urgenza per l’Abruzzo e per Milano EXPO 2015 e del piano Carceri (articolo 16 del D.L. n. 39 del 2009; articolo 3-*quinquies* del D.L. n. 135/2009 ed articolo 17-*quater* del D.L. n. 195/2009). Tali norme prevedono infatti che i controlli antimafia sui contratti, subappalti e subcontratti per lavori, servizi e forniture, inerenti, rispettivamente, alla realizzazione degli interventi di ricostruzione in Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009, alle opere e agli interventi connessi allo svolgimento dell’EXPO Milano 2015, nonché all’esecuzione del programma di interventi per la realizzazioni di istituti penitenziari, sono altresì effettuati con l’osservanza delle linee-guida indicate dal Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, anche in deroga a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998 n. 252.

¹⁰ Con l’approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (il D.L.vo n. 163 del 2006), la struttura dell’Autorità è stata completamente riorganizzata per ampliare le sue funzioni, non più limitate ai lavori, bensì anche alle forniture di beni e di servizi, includendo, in pratica, qualunque tipo di appalto effettuato da parte di una pubblica amministrazione. Essa si occupa di vigilare sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in tutti i settori dell’ordinamento, per garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza delle gare di appalto, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle procedure di gara. In particolare, vigila sull’osservanza delle norme del Codice nonché sulla regolarità delle gare sui contratti pubblici. Accerta che non vi sia danno al pubblico erario. Infine vigila sul sistema di qualificazione delle imprese che effettuano tale importante attività. L’AVCP inoltre ha un potere di segnalazione al Governo, al Parlamento e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di situazioni che portino all’inos-

B) A livello periferico operano:

- le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo:
- i Gruppi Interforze, costituiti con il D.M. 14 marzo 2003 ¹¹.

I Gruppi Interforze provinciali, in particolare, sono in collegamento con il Comitato di Coordinamento e costituiscono anche tra di essi una rete, nel senso che si scambiano informazioni e dati inerenti alle infrastrutture pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti di competenza territoriale. Essi, oltre a fornire un supporto informativo e di analisi al Prefetto, assicurano un costante ritorno informativo al Comitato di Coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi Opere, e rappresentano l'interfaccia operativo della Direzione Investigativa Antimafia.

La D.I.A., a sua volta, che ha un suo preciso mandato per le attività antimafia attinenti agli appalti pubblici e per questo ha sviluppato negli anni un elevato know-how nel settore, ha realizzato e gestisce a livello centrale l'Osservatorio centrale degli appalti (OCAP) ¹².

Oltre a quanto disposto dalla legge obiettivo «Programma Infrastrutture Strategiche» (legge 21 dicembre 2001, n. 443), l'articolo 176 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) stabilisce che, sulla base delle proposte del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, saranno articolati gli schemi di «Protocolli di legalità» destinati al settore delle Grandi Opere, che dovranno includere anche il monitoraggio dei flussi finanziari dell'intera filiera dei soggetti partecipanti alla realizzazione di interventi (dalla Stazione appaltante, al Contraente generale, al soggetto appaltatore ai sub-appaltatori e fornitori).

Invero, in ordine alla effettiva efficacia e funzionalità della suindicata complessa ed articolata rete di organismi istituiti al fine di monitorare, controllare e tutelare il settore degli appalti e delle opere pubbliche, i soggetti che il III Comitato nel corso dei suoi lavori ha esaminato hanno espresso concordi perplessità.

Il vice Prefetto dott. Mauro Passerotti ¹³ ha spiegato che «il Comitato di coordinamento è quello che opera all'interno del Ministero dell'Interno

servanza o falsa applicazione della normativa sui contratti pubblici. Essa può formulare delle proposte in relazione alla legislazione che disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture.

¹¹ Si tratta di pool provinciali coordinati da un Vice-Prefetto e composti da rappresentanti delle Forze di Polizia territoriali, da un esponente del Centro operativo D.I.A., competente per territorio, da rappresentanti dell'Amministrazione periferica dei lavori pubblici e del lavoro e dalla previdenza sociale (questi ultimi, in particolare, per il contrasto al fenomeno del «lavoro nero» e per la sicurezza sui luoghi di lavoro, aspetti, entrambi, rivelatori di una possibile ingerenza criminale soprattutto nei contesti territoriali a legalità debole).

¹² Sistema telematico destinato a raccogliere i dati e le informazioni acquisiti dai Gruppi Interforze in sede di accesso ispettivo presso i cantieri pubblici. Questa forma di penetrante controllo, appositamente introdotta dal d.m. 14 marzo 2003, per le verifiche antimafia nel settore delle Grandi Opere, dovrebbe rappresentare uno strumento di indubbia utilità e dovrebbe ottenere ricadute assai interessanti sia per la gestione amministrativa dei dati, sia in funzione di sviluppi di carattere più propriamente investigativo.

e raccoglie tutte le amministrazioni; il Servizio per l'Alta Sorveglianza invece opera in relazione alle specifiche competenze nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e trasporti e costituisce uno degli elementi che concorrono nella attività di prevenzione. Il quadro normativo, compreso l'ultimo decreto ministeriale istitutivo del Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle grandi opere, prevede in sostanza una rete di attività suddivise in base alle varie competenze, ma prevede altresì uno scambio di informazioni per costituire complessivamente un apparato di difesa, monitoraggio e prevenzione».

Anche l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Altero Matteoli¹⁴ ha spiegato in sede di audizione plenaria quale sia il funzionamento del «Servizio per l'Alta Sorveglianza», istituito «*ad hoc*» con decreto ministeriale 15 aprile 2002 presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti, al fine di contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle infrastrutture in genere e, in modo particolare, nelle opere relative alla legge obiettivo. Più specificatamente, il Servizio svolge attività di monitoraggio e vigilanza sulle attività progettuali e di realizzazione delle Grandi opere, nonché di individuazione delle criticità nell'avanzamento dei lavori e formula, al tempo stesso, proposte o iniziative per la loro risoluzione. Il Ministro ha aggiunto che, in linea con i recenti interventi normativi in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti pubblici, il Servizio offre la propria collaborazione, in sinergia con le altre Amministrazioni competenti in materia, mediante il previsto scambio di informazioni e dati, nell'ambito di un apposito Comitato di coordinamento a livello interministeriale, utilizzando anche la banca dati informatica relativa all'attività di monitoraggio delle Grandi opere, già esistente presso il Ministero.

Il Ministro sen. Matteoli ha precisato che la suindicata banca dati dovrebbe avere a disposizione, in tempi brevi, oltre che dei dati relativi al monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere strategiche, anche importanti informazioni utili ai fini delle attività di prevenzione delle infiltrazioni criminali. In particolare, si è ritenuto necessario che la banca dati, una volta a regime, disponga delle informazioni riguardanti tutti i soggetti economici interessati alla realizzazione di una determinata opera, e quindi oltre alle imprese aggiudicatrici degli appalti dei lavori anche tutte le imprese subappaltatrici e sub-affidatarie, che entrano comunque a far parte della filiera delle lavorazioni di ogni singola opera – anche tramite contratti di fornitura e/o servizi vari, come per la guardiania, il movimento terra, la sicurezza cantieri – nei cui confronti, fatta salva l'esistenza di protocolli di legalità, non sussiste l'obbligo delle verifiche antimafia. Ha aggiunto che la collaborazione istituzionale tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Guardia di finanza viene garantita attraverso il Protocollo d'intesa che ogni due anni viene rinnovato e rivisto alla luce delle modifiche normative nel frattempo adottate.

¹³ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 27 luglio 2010, pag. 3.

¹⁴ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione plenaria del 20 luglio 2011.

Peraltro, il Prefetto dott. Frattasi in sede di audizione¹⁵ ha sollevato qualche perplessità in ordine all'effettiva efficacia di tale complesso ed articolato apparato di difesa, monitoraggio e prevenzione: «Il problema fondamentale è dato dalla duplicazione, anzi dalla moltitudine di organismi che finiscono per confliggere tra loro: della sorveglianza delle grandi opere si occupano il Ministero delle Infrastrutture, il Ministero dell'Interno e quello dell'Economia, oltre all'Autorità. La verità è che ogni organismo lavora scollegato dall'altro, con una duplicazione di attività ed una frammentazione delle stesse, sicché colui che è interessato ad avere una certificazione antimafia si rivolge a chi glielo dà per primo, va a cercare il controllore che gli fa più comodo. Su questo aspetto dovremmo interrogarci molto anche noi».

Il secondo problema che emerge dalle audizioni in parola, eseguite prevalentemente prima del settembre 2011, vale a dire prima della pubblicazione del Codice Antimafia, è quello della iper-regolamentazione del settore: problema, dunque, che allo stato in parte risulta essere stato risolto¹⁶ mediante la redazione del Codice in parola.

Nonostante la pubblicazione sei anni fa del «Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi, Forniture»¹⁷, prima della redazione del Codice Antimafia di cui al D.L.vo n. 159/2011, la disordinata molteplicità di norme comunitarie, nazionali, regionali e comunali finiva per offuscare la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione e per confondere il libero mercato degli appalti. Proprio per questo il Legislatore nel 2011 si è determinato ad una «*reductio ad unitatem*» realizzata con la pubblicazione del Codice Antimafia in esame.

Lucida appare sul punto l'analisi proposta dal dott. Luigi Giampao-lino¹⁸: «Vorrei soltanto aggiungere un altro aspetto, quello della iper-regolamentazione del settore a monte: siamo di fronte ad un settore che la mia antica formazione vedeva come un settore pubblico in cui venivano immesse grandi risorse date nella disponibilità dei soggetti pubblici; attualmente la lettura del mercato è quella comunitaria. Io sommerò queste due visioni al fine di non privilegiare né l'una né l'altra, facendo la fotografia della legislazione esistente, che accomuna due diverse visioni, due diversi valori, l'uno verosimilmente strumentale all'altro: il valore della trasparenza nell'interesse pubblico e il valore della concorrenza per il mercato e per le imprese. Questi due valori, che si devono sommare in uno

¹⁵ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 15 giugno 2010, pag. 15.

¹⁶ Anche se non in modo definitivo, dal momento che buona parte delle norme del Codice Antimafia stanno per entrare in vigore soltanto ora, dopo la modifica approvata ad ottobre di quest'anno.

¹⁷ Decreto legislativo n. 163 del 2006, pubblicato sul suppl. ord. n. 107 alla G. U. n. 100 del 2 maggio 2006) – codice che ha recepito le direttive CE 17/2004 e 18/2004, che per la prima volta ha stabilito principi e disposizioni comuni per lavori, servizi e forniture, anche per i settori speciali, e che ha abbandonato le vecchie terminologie quali l'asta pubblica e le ha sostituite per tutte le procedure, anche di rilievo non comunitario, con i termini «procedura aperta», «procedura negoziata» e «procedura ristretta».

¹⁸ Eseguita invero prima della promulgazione del Codice Antimafia: cfr. il resoconto stenografico dell'audizione del 25 maggio 2010, pagg. 4-6.

solo, che è quello dell'interesse pubblico generale, sono stati conglobati, non composti ma agglomerati, nel *Codice dei contratti* senza quel contemperamento che sarebbe stato necessario: esiste una legislazione che può essere ripetuta in ognuna delle regioni, negli statuti dei comuni e di altre regolamentazioni particolari. Si tratta di un reticolo, di un groviglio, probabilmente di qualche migliaio di norme».

Collegato al problema della iper-regolamentazione a monte è quella della invasività giudiziaria a valle: lo stesso dott. Giampaolino ha spiegato preoccupato¹⁹ che «ogni appalto su due che superi l'ammontare di 1,5 milioni di euro, e ci riferiamo al 46 per cento degli appalti, approda alla sede giudiziaria, o meglio arbitrale»; dato, questo, al quale si accompagna un altro ancora più preoccupante: «Nel corso degli arbitrati, disponiamo di ampi dati: nel 90 per cento dei casi la Pubblica Amministrazione è soccombente».

III) Valori da preservare

Stigmatizzati dunque nel modo suindicato, attraverso le parole degli stessi auditi, i due problemi strutturali ed intrinseci dell'apparato dell'antimafia (la moltitudine di organismi che finiscono per configgere tra loro; la iper-regolamentazione del settore), risultano invece ben chiari i valori da preservare:

- la trasparenza della Pubblica Amministrazione;
- la libera concorrenza del mercato delle imprese.

1) Trasparenza della PA e individuazione delle stazioni appaltanti

Il valore della trasparenza della PA entra in gioco e deve essere salvaguardato al momento della individuazione e recensione delle stazioni appaltanti.

Oggi il sistema degli appalti è infatti frantumato in una miriade di centri di spesa, che di fatto concorrono ad ostacolare l'efficienza complessiva: non solo i tempi di verifica sono eccessivamente lunghi, ma spesso non sono nemmeno sufficienti ad effettuare controlli reali circa la affidabilità e la capacità dell'operatore.

La Legge delega n. 136 del 2010 ha previsto quale strumento antimafia le S.U.A. – Stazioni Uniche Appaltanti –, al fine di assicurare l'efficienza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Più specificatamente, le S.U.A. costituiscono l'evoluzione di una forma di cooperazione tra amministrazioni, introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dall'articolo 14 del DL n. 152/1991, il quale consentiva alle autonomie regionali e locali di avvalersi, per l'espletamento delle procedure di gara, di «unità specializzate», istituite dal Presidente

¹⁹ Cfr. pag. 5 pag. 17 del resoconto stenografico cit.

della Regione presso gli uffici del Genio Civile e composte anche da funzionari del Provveditorato alle Opere Pubbliche e dell'ex Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno²⁰.

Il Codice Antimafia a sua volta, con riferimento ai soggetti tenuti a richiedere il rilascio della documentazione antimafia, ha inserito la più rilevante novità rispetto al previgente DPR n. 352/98 (articolo 1 co. 1 del medesimo) proprio con riferimento alla categoria delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici: ha previsto all'articolo 83 che essi sono tenuti a richiedere la documentazione antimafia anche quando siano costituiti in «Stazioni Uniche Appaltanti» istituite a mente della legge n. 136/2010.

Lo scopo di questa previsione normativa è quello di assicurare, attraverso la centralizzazione degli affidamenti degli appalti pubblici, una garanzia per gli enti locali, soprattutto quelli tradizionalmente più esposti ai condizionamenti criminosi in particolare nei contesti geografici più a rischio. Ed infatti tale forma di collaborazione ha conosciuto una evoluzione, attraverso intese collaborative, di cui si sono fatte promotrici le Prefetture soprattutto nelle regioni storicamente caratterizzate dalla presenza di sodalizi mafiosi. Tali intese collaborative hanno portato alla istituzione di Stazioni Uniche Appaltanti, variamente composte, incaricate di condurre le procedure di gara per conto delle amministrazioni che vi aderiscono^{21 22}.

Una seconda novità prevista dall'articolo 83, comma 2, del Codice riguarda l'inserimento, tra i soggetti tenuti a richiedere la cautela antimafia, del Contraente Generale: figura introdotta dall'articolo 9 del D.L.vo n. 190/2002, poi trasfusa nell'articolo 176 del decreto legislativo n. 163/2006, alla quale la Pubblica Amministrazione può ricorrere per la realizzazione di infrastrutture generiche. La particolarità del «Contraente generale» consiste nel fatto che questi può realizzare l'opera direttamente, o

²⁰ I compiti di tali organismi sono stati individuati nel successivo DPCM del 30 giugno 2011: le SUA curano, per conto delle amministrazioni (statali e locali) che vi aderiscono, lo svolgimento delle procedure di gara, attribuendo alle Prefetture compiti di monitoraggio sulle medesime procedure e sull'esecuzione dell'appalto. Le SUA hanno procurato significativi vantaggi per le amministrazioni aderenti: consentono infatti una maggiore efficacia ed ottimizzazione delle risorse.

L'adesione alle SUA ha carattere facoltativo, ma la sua istituzione appare di fondamentale utilità, soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni, spesso chiamati a confrontarsi con le complessità delle procedure delle gare di appalto ma con una struttura inevitabilmente limitata.

²¹ L'articolo 13 della Legge delega n. 136/2010 ha fatto uscire la SUA dall'alveo dei rapporti convenzionali tra amministrazioni, prevedendo la loro istituzionalizzazione e demandando ad un d.P.C.M. la definizione del dettaglio dei relativi compiti, nonché la individuazione delle amministrazioni che possono usufruirne.

²² In buona sostanza, come precisato dal Legislatore, le SUA costituiscono una tipologia delle centrali di committenza previste dall'articolo 33 del D.L.vo n. 163/2006: non diversamente da queste ultime, le SUA costituiscono una amministrazione aggiudicatrice e rappresentano un soggetto pubblico diverso da quello destinato ad usufruire della prestazione acquisita. Conseguentemente, si imputano a quest'ultimo solo gli effetti finali della attività di committenza centralizzata, mentre alla Stazione Unica si attribuiscono le attività connesse allo svolgimento della gara.

avvalendosi di altri soggetti economici in possesso dei necessari requisiti, nei confronti dei quali assume la veste di «soggetto aggiudicatore»²³.

Ed anche avanti alla Commissione, con precipuo riferimento alla categoria degli enti locali di piccole dimensioni, come i comuni, molti degli auditi hanno auspicato l'adesione alle S.U.A., in quanto l'esperienza insegna che tanto maggiore è il numero delle stazioni appaltanti (enti locali, comuni, regioni, province, asl), tanto più complicato il loro censimento, tanto più agevole la capacità di infiltrazione delle criminalità mafiose.

Ha denunciato il dott. Giampaolino²⁴ che «Non è possibile che ci siano 13.300 stazioni appaltanti – e mi riferisco solo a quelle che abbiamo censito e che conosciamo, ma nulla toglie che ve ne siano di più – e che tutte abbiano capacità tecniche e professionali».

Il dott. Zanonato, delegato ANCI per la sicurezza e l'immigrazione, ha denunciato a sua volta il rischio ai quali i Comuni sono sottoposti in occasione della aggiudicazione della esecuzione di gare di appalto²⁵: «Basta scorrere i quotidiani per accorgersi che in occasione di determinati appalti vengono esercitate pressioni perché tali appalti si svolgano secondo certe modalità e per ottenere determinati esiti, pressioni che possono sfociare anche in minacce e qualche volta anche in aggressioni o peggio». Tra questi, alcuni si sono segnalati per la particolare gravità degli atti intimidatori subiti o per il particolare coraggio dimostrato dai loro rappresentanti (il sindaco di Ottana in provincia di Nuoro si è dimesso dopo aver subito atti di intimidazione a colpi di fucile; al sindaco di Isola Capo Rizzuto hanno dato fuoco all'automobile ed al portone del palazzo comunale; al direttore generale del comune di Monreale vengono inviate sistematicamente buste con proiettili ogni volta che vengono banditi appalti). Il dott. Zanonato ha anche denunciato che «gli amministratori locali, dal nord al sud, subiscono intimidazioni e minacce in tema di appalti e non solo, prevalentemente da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso».

E come rimedio, l'audito ha auspicato testualmente la creazione di una Stazione Unica Appaltante, costituita ad esempio dalla Prefettura del luogo in cui l'appalto deve essere eseguito, di modo che «nelle situazioni in cui l'ente locale non riesce a svolgere la sua funzione con serenità, si viene a togliere la possibilità alle organizzazioni criminali di condizionare la gara».

Infine, anche il vice prefetto dott. Mauro Passerotti, nella sua relazione²⁶, ha auspicato «la adozione di atti normativi coordinati a rafforzare l'apparato di prevenzione, come quello della istituzione di una stazione unica appaltante, in ambito regionale, nell'ottica della semplificazione e della massima trasparenza».

²³ Cfr. sul punto «Commento al Codice Antimafia», pagg. 155 ss.

²⁴ Cfr. pag. 6 del resoconto stenografico della audizione del 25 maggio 2010.

²⁵ Cfr. pagg. 2-3 e 5 del resoconto stenografico della audizione del 29 marzo 2012.

²⁶ Cfr. doc. 404.1, pagg. 24 ss.

2) Libera concorrenza del mercato delle imprese

Il valore della libera concorrenza, invece, entra in gioco e deve essere salvaguardato nel momento in cui vengono selezionate le imprese, di diritto privato o di diritto pubblico, destinate a diventare aggiudicatrici di appalti pubblici o sub-appaltatrici.

L'obiettivo del sistema è quello di favorire la aggiudicazione degli appalti alle imprese, private o a partecipazione pubblica, più competitive, che costituiscono le punte di eccellenza del mercato, che in un'ottica di continuo miglioramento riescano ad assicurare l'utilizzo delle migliori tecnologie nelle modalità realizzative, che perseguano standard di efficienza e consentano il rispetto dei tempi e del costo degli interventi, e che nello stesso tempo assicurino la adozione di procedure trasparenti per l'impegno nella difesa della legalità e della sicurezza dei lavori.

Due sono dunque i criteri di riferimento per la selezione delle imprese che si propongono di eseguire direttamente o indirettamente le opere pubbliche, entrambi irrinunciabili:

- competitività ed efficienza;
- rispetto della legalità.

Ed al fine di contemperare i suindicati valori e criteri di riferimento, quattro sono essenzialmente i criteri di selezione delle imprese, escogitate dal sistema:

- 1) il divieto o la contrazione del sistema dei sub-appalti;
- 2) la creazione a priori, al momento della aggiudicazione o della selezione delle imprese sub-appaltatrici, di «*white list*» o «*black list*»;
- 3) l'emissione a posteriori, in corso d'opera, di informative interdittive tipiche o atipiche;
- 4) la selezione convenzionale (utilizzato ad esempio da ANAS S.p.A. nei Protocolli di Legalità): esclusione delle imprese che non ottemperano l'obbligo di denuncia di ogni illecita pressione subita nell'esecuzione dell'opera.

1) Il primo, più ideologico che concretamente percorribile, è quello del divieto o della contrazione del sistema del sub-appalto.

È fatto notorio, infatti, che, nel momento in cui vincono un appalto, le imprese aggiudicatrici o lo eseguono direttamente, oppure si avvalgono di imprese sub-appaltatrici, che a loro volta ed a cascata o a piramide, a seconda dell'impegno o delle competenze tecniche di volta in volta necessarie, durante l'esecuzione si avvalgono di un numero variabile di imprese secondarie.

Ed è proprio nel groviglio dei sub-appalti che è facile per la criminalità organizzata insinuarsi, infiltrarsi, riuscire addirittura a diventare il «*dominus*» del territorio nel quale l'opera deve essere eseguita, come sembra sia accaduto, secondo le denunce pervenute, per il quinto macrolotto del tratto autostradale ancora in costruzione Salerno-Reggio Calabria, e per altre tre grandi opere attualmente in esecuzione sul territorio del paese, cosiddette «sensibili», per rilevanza strategica, complessità di realizzazione,

e non da ultimo per gli interessi di carattere economico da parte delle organizzazioni criminali: la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina (seppure non di immediata realizzazione), il Porto di Gioia Tauro, la tratta ferroviaria Torino-Lione. E questo perché tanto più cresce il numero dei soggetti coinvolti, tanto più facile è sfuggire ai controlli.

Con specifico riferimento alla esecuzione delle quattro grandi opere suindicate, ha reso ampia ed esaustiva relazione avanti alla Commissione riunita in seduta plenaria il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Altero Matteoli ²⁷.

L'opera infrastrutturale più attesa e chiacchierata è la realizzazione della autostrada Salerno – Reggio Calabria, nel corso della quale è acclarato, come ha riferito testualmente il Ministro Matteoli, che «l'ANAS, gli appaltatori, i contraenti generali, gli affidatari e tutte le imprese impegnate nei lavori, sono soggetti ad una serie di azioni intimidatorie e a tentativi di infiltrazione criminale». Basta andare a vedere i dati: dall'anno 2005 al settembre 2010 si sono verificati ben 215 atti criminosi quali attentati, intimidazioni, minacce, incendi dolosi, furti, danneggiamento delle macchine da cantiere ²⁸. L'azione di contrasto alle infiltrazioni criminali ha consentito, in particolare sul V e VI macrolotto, di far pervenire dalle competenti Prefetture 109 informative interdittive nei confronti di altrettante ditte, di cui 62 già contrattualizzate ed operanti, ed ha comportato l'estromissione forzata delle imprese dai cantieri ²⁹.

Con riferimento alla seconda opera in esecuzione, il Ponte sullo Stretto di Messina, al fine di contenere ed arginare i tentativi di infiltrazioni della criminalità mafiosa nel reticolo dei sub-appalti, nel marzo 2010 è stato sottoscritto un protocollo di legalità alla presenza del Ministro dell'Interno tra la Prefettura di Reggio Calabria, la società Stretto di Messina S.p.A., la società di progetto Eurolink e le organizzazioni sindacali, in relazione ai lavori per la realizzazione della «variante ferroviaria

²⁷ Cfr. resoconto stenografico della audizione in seduta plenaria in data 20 luglio 2011.

²⁸ Il danneggiamento delle macchine da cantiere costituisce un comportamento particolarmente grave, in quanto, come ha ricordato il Ministro sen. Matteoli, «si tratta, infatti, di pezzi sofisticati ad alta tecnologia, i cui pezzi di ricambio non sono di immediato reperimento e il cui danneggiamento provoca quindi il blocco dei lavori anche per settimane».

²⁹ Come ha ricordato il Ministro sen. Matteoli, L'ANAS rivolge particolare attenzione al controllo dei materiali e, in special modo, alla produzione di calcestruzzi, in passato oggetto di tentativi di infiltrazione criminale, soprattutto nella fase di fornitura. Per il solo V macrolotto sono stati fino ad oggi impiegati circa 930.000 metri cubi di calcestruzzo, su cui sono stati effettuati circa 17.600 prelievi di calcestruzzo fresco e circa 1.750 carotaggi di calcestruzzo indurito. Dove i controlli sui materiali hanno dato risultati non conformi alle norme, l'Alta sorveglianza ANAS ha contestato il lavoro svolto e le opere in alcuni casi sono state demolite e ricostruite.

L'ANAS, infine, ha proposto la realizzazione di un'articolata e integrata rete di video-sorveglianza, che attualmente è solo parzialmente presente in alcuni siti (campi base), per monitorare 24 ore su 24 le diverse aree sensibili e particolarmente esposte. La video-sorveglianza dovrà confluire presso le sale operative dirette e coordinate da rappresentanti delle Forze dell'ordine, uniche abilitate all'intervento nel caso vengano commessi atti illeciti.

di Cannitello», opera connessa alla costruzione del Ponte. Inoltre, nel corso del 2010 e del 2011 il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi opere ha affrontato il problema dell'attività di monitoraggio contro le infiltrazioni della criminalità organizzata da porre in essere in concomitanza dell'inizio dei lavori preparatori alla realizzazione del Ponte³⁰. E ancora, nel corso delle recenti riunioni del Comitato, è stata sottoposta all'attenzione del consesso la bozza di un ulteriore protocollo d'intesa volto a prevenire i tentativi di infiltrazione della criminalità nelle attività espropriative per la realizzazione dell'opera.

Anche per quanto riguarda il porto di Gioia Tauro, l'Autorità portuale di Gioia Tauro e la Prefettura di Reggio Calabria hanno sottoscritto ad aprile 2010 un protocollo di legalità destinato a isolare gli interessi economici oggetto di infiltrazioni mafiose. Le prescrizioni dell'accordo rendono stringenti i controlli prevedendo, rispetto alla normativa di riferimento, l'abbassamento della soglia del valore economico entro il quale è richiesta l'informativa antimafia della Prefettura³¹. Il protocollo prevede inoltre che siano sottoposti ai controlli antimafia anche tutti gli operatori economici che intendono iscriversi nei pubblici registri tecnici e dell'autorità portuale. Infine, tutti coloro che accedono all'area portuale devono essere autorizzati dalla sicurezza interna, previa verifica del possesso della certificazione antimafia.

Infine, tra le varie opere infrastrutturali il Ministro sen. Matteoli ha ricordato quella della Val di Susa, dove l'esecuzione delle opere, «che dureranno fino al 2023 e che costeranno tanti soldi», non è ancora cominciata. Certo è che anche qui sussiste «il pericolo di infiltrazione della criminalità mafiosa, a dimostrazione del fatto che il fenomeno riguarda anche il Nord in maniera molto marcata»³².

Con riferimento alla realizzazione delle grandi opere suindicate e di ogni altra opera oggetto di un contratto di appalto pubblico, unanime è stata la denuncia degli auditi. Mentre al momento dell'aggiudicazione dell'appalto non si creano mai situazioni di allarme, tanto che l'«impresa madre» o «contraente generale», il primo aggiudicatore, è spesso un'impresa nota che si presenta sempre con le carte in regola ed ottiene agilmente il certificato antimafia, è al momento della esecuzione dell'appalto che intervengono i problemi: quando, ad esempio, per soluzioni tecniche specifiche o per la razionalizzazione delle risorse si decide di sub-appaltare, ed il sub-appaltatore a sua volta decide di sub-appaltare a terzi; e tanto più si scende verso il basso della piramide, tanto più è facile e frequente l'infiltrazione della criminalità organizzata. Basti pensare al livello più basso

³⁰ Punto cardine del monitoraggio finanziario è la tracciabilità dei flussi finanziari relativi sia ai contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, con l'obbligo per le imprese e gli operatori economici che partecipano agli interventi di provvedere all'accensione di conti correnti, postali o bancari aperti presso intermediari abilitati.

³¹ Secondo il protocollo, l'informativa viene richiesta per i lavori pubblici del valore superiore a 200.000 euro e per i subappalti che superano i 50.000 euro.

³² Cfr. resoconto stenografico della audizione del 20 luglio 2011.

della piramide, quello della fornitura delle materie prime: è proprio il settore delle cave e della lavorazione del bitume e del calcestruzzo quello più frequentato dalla criminalità organizzata.

Chiara è stata sul punto la denuncia del presidente dell'ANAS S.p.A. dott. Pietro Ciucci avanti alla Commissione plenaria³³: «Tutte le attività e le comunicazioni interdittive non hanno mai riguardato i contraenti generali, ma sempre affidatari o sub-affidatari dei contraenti generali, ossia imprese che avevano superato il vaglio delle Prefetture previsto dalla normativa antimafia, quindi in una fase precedente alla stipula dei contratti. Nel quinto macrolotto si concentra una situazione ambientale difficile, insieme a una grande complessità dei lavori da realizzare. Questi due aspetti stanno spingendo il contraente generale a svolgere una quota crescente del lavoro: una delle risposte possibili infatti è che una grande impresa, che ha meccanismi di controlli e procedure più garantiste, rinunci a sub-affidare una parte dei lavori, impegnandosi a realizzare direttamente una quota maggiore di essi».

Stessa posizione, più provocatoria che realistica, ha assunto l'ing. Paolo Buzzetti dell'ANCE³⁴: «Vorrei sottolineare un ultimo concetto che bisognerebbe affrontare con molta attenzione, provocatoriamente direi: o sub-appalto totale, o nessun sub-appalto. È una provocazione perché oggi la soluzione di nessun sub-appalto non è praticabile. Se il sub-appalto è totale nel senso che l'impresa di costruzione è responsabile di tutto, per norme di legge sul cantiere l'imprenditore è responsabile di tutto, allora rendiamo libero il sub-appalto. La preoccupazione della infiltrazione malavitoso e di questi fatti impedisce di superare determinate percentuali farmacisticamente definite (di sub-appalto). Questo non aiuta perché l'essere passati al sub-appalto fa sì che in alcuni casi l'impresa (madre) si possa dimenticare del cantiere: si prende il lavoro e si dà una serie di sub-appalti di tutti i generi, e non c'è più il cervello dell'impresa madre del cantiere....mentre dal punto di vista dell'antifortunistica e del fare le cose bene è fondamentale, perché l'impresa dovrebbe restare nel cantiere. Questo meccanismo del sub-appalto non va criminalizzato perché, se fatto bene, porta specializzazione ed efficienza, ma deve essere fatto con l'impresa responsabile che gestisce la vicenda...quello che noi vorremmo è che l'impresa che vince l'appalto o che fa il lavoro sia responsabile in tutto realmente».

In buona sostanza, qualora venissero drasticamente ridotti o addirittura eliminati i sistemi di sub-appalto, e venissero imputati alla sola impresa aggiudicataria gli obblighi contrattuali di esecuzione dell'opera ed i relativi diritti contrattuali di ricevere il pagamento della stessa, anche i controlli sarebbero più semplici e praticamente inesistenti risulterebbero i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, a priori affatto allentata da un appalto al quale non potrebbe ad alcun titolo partecipare.

³³ Cfr. pagg. 24-25 del resoconto stenografico del 29 settembre 2009.

³⁴ Cfr. pagg. 12-13 del resoconto stenografico del 30 marzo 2010.

Sistema questo, peraltro, che i componenti del III Comitato ritengono poco praticabile perché contrario ai principi del libero mercato e di ottimizzazione delle risorse.

2) Il secondo criterio di selezione delle imprese che aspirano a diventare aggiudicatrici di un appalto o sub-appaltatrici è quello dell'inserimento in negativo o in positivo delle stesse nelle c.d. «*black list*» ovvero nelle «*white list*», di recente introduzione normativa.

Il prefetto dott. Bruno Frattasi³⁵ ha spiegato con riferimento alle «*blacklist*» che in sostanza esse sono già operative: l'articolo 12 del DPR n. 252 del 1998 prevede infatti che il Prefetto, prima che un'opera sia «cantierata», esegua accertamenti preliminari sulle imprese locali che possono essere interessate all'esecuzione dell'opera e, sulla base di tali accertamenti, decida di escluderne alcune, inserendole così di fatto in «*black list*».

Con riferimento invece alle «*white list*», il prefetto Frattasi ha ricordato che con tale termine si dovrebbe far riferimento a un elenco gestito dalle Prefetture in cui vengono inserite le imprese per le quali «non ricorre il pericolo di infiltrazione mafiosa»: è un meccanismo introdotto dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge n. 39 del 2009 (sull'Abruzzo), invero non ancora applicato e reso esecutivo.

Il Prefetto ha sollevato peraltro alcune perplessità sulla concreta operatività ed efficacia delle liste: esse dovrebbero infatti essere continuamente aggiornate, sicché non è pacifico che un'impresa che passi la selezione oggi possa ottenerla anche domani: «Si tratta di stilare una lista di soggetti virtuosi, che sicuramente può essere utile a condizione però che si sappiano alcune cose: questa lista deve essere continuamente monitorata ed aggiornata, perché non avrebbe senso fare un'iscrizione che poi conservi validità per un periodo considerevole senza che si facciano ulteriori approfondimenti sul conto del soggetto». Tanto più che l'iscrizione dell'impresa sull'elenco non costituisce un obbligo per la stazione appaltante di sceglierla, in quanto questo violerebbe i principi di libera concorrenza del mercato delle direttive comunitarie.

È stato il presidente dell'ANCE dott. Paolo Buzzetti, in sede di audizione³⁶, a sollecitare la creazione di «albi aperti – nel senso che chiunque svolga un'attività in qualsiasi momento possa iscriversi senza alcuna forma di discriminazione – di fornitori e imprenditori non soggetti al rischio di inquinamento mafioso, affinché l'imprenditore che deve operare su un determinato territorio possa rivolgersi alla Prefettura competente per avere indicazioni in tal senso». E questo perché un altro tipo di selezione delle imprese destinate ad intervenire direttamente o indirettamente in un pubblico appalto, quello del «certificato antimafia», secondo il dott. Buzzetti «non è efficace perché troppo generico e ad oggi la percentuale dei certificati antimafia negati è bassissima, si dovrebbe spostare il pro-

³⁵ Cfr. pagg. 11-12 del resoconto stenografico dell'audizione del 2 marzo 2010.

³⁶ Cfr. pagg. 5 ss del resoconto stenografico dell'audizione del 30 marzo 2010.

blema sul territorio per mettere in atto un controllo capillare che ci ponga nelle condizioni di controllare dal basso la possibilità di infiltrazioni mafiose».

3) E proprio con riferimento alla necessità di controllo dal basso del territorio, che interviene un terzo criterio di selezione delle imprese: quello che avviene in sede non di aggiudicazione dell'appalto, bensì in sede di esecuzione dello stesso e di svolgimento dei lavori, e che consente di tagliare fuori dal circuito produttivo le imprese che di fatto si sono rivelate «*in odore di mafia*»: il criterio di selezione è costituito dalla informative interdittive tipiche e/o atipiche emesse in corso d'opera.

Con riferimento alle interdittive antimafia emesse «in corso d'opera», occorre fare riferimento agli articoli 93 e 94 del Codice Antimafia.

L'articolo 93³⁷ del Codice Antimafia disciplina il potere del Prefetto di disporre «accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici»³⁸.

La norma chiarisce che le imprese interessate alla esecuzione dei lavori sono tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli, forniture di beni e prestazioni di servizi, anche di natura intellettuale, indipendentemente dall'importo dei contratti. Al termine degli accertamenti effettuati «in corso d'opera», il Prefetto valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione alle persone che determinano gli indirizzi dell'impresa, «elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa»: in caso positivo, egli emette l'informazione interdittiva, eventualmente previa audizione del responsabile dell'impresa³⁹.

La norma successiva, vale a dire l'articolo 94 del Codice, prende in considerazione proprio gli effetti pregiudizievoli di una interdittiva emessa in corso d'opera: dispone infatti che, nel caso in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati «successivamente alla stipula del contratto», vi è l'obbligo di recesso dal contratto o di revoca dell'autorizzazione al subcontratto.

Questo significa che il Legislatore non ha lasciato alcuna valutazione discrezionale (che invero la previgente normativa lasciava all'amministrazione appaltante) in ordine alla «opportunità» di interrompere il rapporto

³⁷ Cfr. sull'argomento il Commento al Codice Antimafia, cit., pagg. 205 ss.

³⁸ Potere già previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo n. 490/1994 e dal successivo D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, sul rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi. L'accesso ai cantieri è disposto attraverso «Gruppi interforze», i quali redigono entro trenta giorni la relazione, trasmettendola al Prefetto. Questi emette, nel caso che siano emersi elementi che attestino la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, la informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell'interessato, ai sensi dell'articolo 93, commi 7, 8 e 9, del codice, che replicano quanto era già previsto dall'articolo 3, comma 2, del DPR n. 252/98.

³⁹ La norma in esame dispone che il Prefetto può far ricorso all'istituto della audizione del soggetto interessato «ogniquale non risulta sufficientemente delineato il quadro indiziario emergente dalla relazione del Gruppo Interforze e vanno acquisiti ulteriori elementi conoscitivi». Il Prefetto può altresì invitare i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile.

contrattuale: la disposizione in esame ha superato le precedenti controversie interpretative sull'obbligatorietà o facoltatività delle misure da adottarsi da parte delle amministrazioni in caso di sopravvenienza di informazione antimafia interdittiva.

Più specificatamente, la norma impone che, nel caso in cui dall'informazione antimafia emerga la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto derivanti dall'adozione di misure di prevenzione o elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, le stazioni appaltanti non possano procedere alla stipulazione, approvazione o autorizzazione dei contratti o dei sub-contratti, né autorizzare, rilasciare o consentire concessioni ed erogazioni ovvero debbano revocare le autorizzazioni e le concessioni o recedere dai contratti, se l'accertamento delle cause ostative è effettuato successivamente all'adozione dei provvedimenti o stipula dei contratti.

Pertanto, la norma in esame, dopo aver imposto l'obbligo di revoca o scissione di tutti i contratti o sub-contratti in corso, ha previsto una deroga, una eccezione alla regola: al comma 3 ha disposto due casi eccezionali, specificatamente tipizzati, in presenza dei quali le amministrazioni mantengono la facoltà di non procedere a revoche o recessi: qualora l'opera sia in corso di ultimazione oppure, nel caso di forniture di beni o servizi ritenute essenziali per il perseguimento dell'interesse pubblico, quando il soggetto che le fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi⁴⁰.

E proprio con riferimento agli effetti pregiudizievoli di una interdittiva antimafia emessa in corso d'opera, molto illuminante è stata l'audizione in seduta plenaria del Presidente dell'ANAS dott. Pietro Ciucci⁴¹, che ha ricordato che accade spesso che «tali certificazioni intervengono nei confronti di imprese che stanno lavorando, che hanno avuto regolare

⁴⁰ La regola di fondo sottesa all'articolo 94 del Codice è quella secondo la quale a seguito della informazione interdittiva si produce un obbligo, in capo al soggetto richiedente, di porre in essere un'attività con esiti caducatori e rescissori (mentre nel precedente DPR n. 252/98 si stabiliva meno rigorosamente che in questi casi il soggetto richiedente avesse la facoltà di esercitare il recesso o la revoca, potendo dunque optare anche per il mantenimento del rapporto giuridico in atto). Pertanto, il Giudice amministrativo in più occasioni aveva già affermato che l'accertamento di elementi ostativi di tipo mafioso da parte del Prefetto costituisse un preciso limite per l'esercizio di tale facoltà, dovendosi ritenere in linea di principio prevalenti le ragioni di interesse pubblico di eliminazione del rapporto giuridico su cui incide l'informazione prefettizia. L'interesse pubblico alla eliminazione del rapporto poteva essere sacrificato solo in presenza di «stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa, e precisamente quando queste stesse ragioni richiedevano di portare a completamento la realizzazione di un'opera pubblica in corso di ultimazione imminente, ovvero di non interrompere un servizio essenziale difficilmente rimpiazzabile in tempi rapidi» (cfr. Tar Campania sez. I n. 919/2004, 3218/2004, 3219/2004, 2478/2005).

In buona sostanza, l'articolo 94 in esame ha recepito il suindicato indirizzo giurisprudenziale: pur sussistendo l'obbligo di adottare provvedimenti che portino al dissolvimento del rapporto giuridico, il comma 3 tempera la cogenza di tale obbligo, stabilendo che non si proceda alle revoche o ai recessi nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

⁴¹ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 29 settembre 2009, pagg. 8 ss..

certificazione antimafia, comprovante la insussistenza di cause ostative alla stipula del contratto ed alle quali poi per successivi eventi, ad esito di indagini condotte da organi di polizia e dalle Prefetture, il certificato antimafia è stato ritirato». E questa è la forma di selezione che causa un maggiore impatto sugli appalti, perché «ci sono imprese magari impegnate in lavorazioni molto complesse e sofisticate, che magari all'improvviso da un giorno all'altro devono essere estromesse dai cantieri; e se l'imprenditore contraente generale non estromette l'affidatario o il sub-affidatario dal cantiere, incorre a sua volta in conseguenze gravi ed è egli stesso sottoposto al rischio di rescissione del contratto, quindi queste imprese devono essere immediatamente allontanate dal cantiere».

L'impatto drammatico di tali informative e conseguenti estromissione delle imprese sub-affidatarie dalla esecuzione dei contratti ha precedenti noti.

Basti pensare al caso del luglio 2009, allorché la SIG srl (Società Internazionale Gallerie srl), che lavorava per ANAS S.p.A. in diversi cantieri – tra i quali la costruzione della tratta autostradale Salerno-Reggio Calabria –, è stata colpita da provvedimento interdittivo, determinando un blocco a tempo indeterminato dei lavori, fino a quando ANAS S.p.A. attraverso la Prefettura di Salerno è riuscita a trovare un altro sub-affidatario, seppure con un notevole ritardo nella esecuzione dei lavori e con costi supplementari in origine non preventivati.

Altro esempio eclatante è quello del quinto macrolotto della autostrada Salerno – Reggio Calabria, colpito da ben 40 provvedimenti interdittivi tipici: ha ricordato sul punto il dott. Ciucci⁴² che «Lì il contraente principale, Impregilo S.p.A., sta portando avanti un lavoro di straordinaria difficoltà per fronteggiare questa sostituzione continua di imprese; il fatto è che in Calabria non ci sono più fornitori di calcestruzzo dotati di certificazione antimafia e sussiste la difficoltà di trovare siti di deposito con autorizzazione».

Ancora più inquietante è il caso di Contursi Terme, in Campania, dove l'estromissione per interdittiva tipica dai lavori di costruzione di un tratto della autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria di una impresa sub-appaltatrice, che «per noi fino a un momento prima di avere la comunicazione interdittiva era un'impresa tecnicamente valida», ha determinato la ribellione di tutti i lavoratori, che «hanno occupato un viadotto per impedirci di andare avanti, ed è stata una reazione spontanea dei lavoratori»⁴³.

Anche il dott. Giancarlo Perrotta, dell'Unità legalità e trasparenza di ANAS S.p.A.⁴⁴, ha stigmatizzato negativamente «le gravissime conseguenze che si generano a seguito della esplicazione degli effetti estromis-

⁴² Cfr. pag. 22 della sua audizione.

⁴³ Cfr. auditore dott. Ciucci, pag. 23 della sua audizione.

⁴⁴ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 26 aprile 2012 e sua relazione prodotta in quell'occasione, pag. 14.