

stema della qualità) la S.O.A. rilascia un nuovo certificato, che modifica e sostituisce il vecchio pur mantenendone inalterata la scadenza. Il conseguimento di nuove categorie o l'aumento della classifica all'interno della medesima categoria danno invece luogo all'emissione di un nuovo attestato con rinnovata durata di efficacia. Infine, eventuali processi di fusione tra S.O.A. determinano il ritiro delle attestazioni rilasciate dalla S.O.A. incorporata e la loro sostituzione con altri attestati, di medesima durata ed efficacia, a firma della S.O.A. incorporante.

Come ricordato, il sistema di qualificazione ha notevolmente ridotto il numero di imprese presenti sul mercato dei lavori pubblici, rispetto ai dati dell'Albo Nazionale dei Costruttori.

Il modello di qualificazione attraverso le S.O.A. ha di fatto lasciato sul mercato solo quelle imprese in grado di garantire l'esecuzione dei lavori aggiudicati, in quanto dotate di una adeguata struttura organizzativa e finanziaria, naturalmente in assenza di patologie delittuose del sistema di certificazione.

L'analisi di questo particolare segmento di imprese risulta di grande interesse soprattutto in questo momento di passaggio da un vecchio ad un nuovo sistema: l'analisi della concentrazione del mercato è necessaria per verificare eventuali barriere per il mercato e nel mercato.

L'indice⁶⁶ è stato calcolato per 24.128 imprese qualificate (tale è il numero di imprese per le quali risulta utilizzabile il fatturato) e ha mostrato un mercato in cui il pericolo di concentrazione è molto lontano.

Tuttavia, asserire con certezza che il mercato dei lavori pubblici non presenta livelli di concentrazione può essere errato, qualora si analizzino le associazioni temporanee e la struttura delle imprese che in esse partecipano. Le analisi svolte, infatti, sono state impiantate sempre sui dati delle singole imprese tralasciando tutto quell'ampio segmento di gare in cui le imprese partecipano in raggruppamenti: risulta evidente, come verrà più oltre esplicitato in modo più analitico, che l'analisi debba essere effettuata sul momento dinamico delle relazioni aziendali e non solo sul criterio statico del comportamento economico della singola impresa.

Stante il predetto meccanismo di qualificazione delle aziende, assume grande rilevanza il problema dei regimi di prevenzione antimafia, con i quali si tende a fare divieto a soggetti mafiosi di intrattenere rapporti con la P.A.: l'attuale quadro normativo comprende due ipotesi, la «Comunicazione Antimafia» e «la Informazione del Prefetto».

La Comunicazione Antimafia è una certificazione che va obbligatoriamente acquisita dalle PP.AA. per l'adozione di provvedimenti ed atti, nonché per la stipula di contratti e per le erogazioni oltre la soglia di 300 milioni delle vecchie lire: certifica l'insussistenza di cause interdittive e/o decadenziali nei riguardi di chi è stato sottoposto con provvedimento definitivo all'applicazione di misure di prevenzione ai sensi della normativa antimafia, nonché di quanti risultano condannati in via definitiva o

⁶⁶ Indice di Herfindahl – Hirshman (HH).

con sentenza confermata in grado di appello per i delitti consumati o tentati di cui all'art. 416-*bis* e 330 c.p., per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal 416-*bis*, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'art. 64 del TU approvato con DPR 309/1990.

Un punto assai critico della norma consiste nella esclusione dalla Comunicazione Prefettizia dei conviventi delle persone fisiche interessate, in quanto l'estensione dell'interdizione non discende più *ex lege* – come nella vecchia formulazione dell'art. 10 della legge n. 575 del 1965 – ma viene disposta dal giudice con specifico provvedimento, come dispone lo stesso articolo al 4° comma, nella formulazione novellata dalla legge n. 90 del 1995: i conviventi del mafioso sono quindi considerati *ex se*, come persone da assoggettare a specifica causa di interdizione.

Inoltre, al fine di accelerare le procedure, è stata prevista l'equiparazione alla comunicazione prefettizia della certificazione rilasciata dalle Camere di Commercio, qualora posseda la dicitura «*nulla osta ai fini dell'art.10 della legge 31 maggio 1965 n. 575 e successive modificazioni*»: in pratica, la certificazione antimafia è prodotta dallo stesso interessato con il certificato camerale integrato dal predetto nulla osta, con la conseguenza che i pubblici appalti sotto la soglia comunitaria sfuggono totalmente alle valutazioni della Prefettura e, quindi, degli Organi di Polizia.

Si rende così possibile per la P.A. stipulare un contratto di appalto sotto la soglia comunitaria con un soggetto appartenente a famiglia mafiosa, ove lo stesso non risulti gravato da provvedimenti giudiziari interdittivi⁶⁷.

Il III Comitato della Commissione sulle diverse forme di inquinamento mafioso nel settore degli appalti delle opere pubbliche ha esaminato una vicenda paradigmatica nella quale una PA ha stipulato contratti con un soggetto potenzialmente contiguo con la criminalità organizzata, con la cessione di un bene immobile confiscato in Afragola (NA), da parte dell'Agenzia del Demanio ad un'impresa che, munitasi di regolare concessione edilizia per la realizzazione di un *megastore*, ha in seguito ceduto l'intero «pacchetto» di terreni ed autorizzazioni amministrative alla società che di fatto eserciterà l'attività commerciale nel settore della grande distribuzione.

L'amministratore della NAC Costruzioni, Sebastiano Sicignano, è risultato direttamente collegato al Domenico Barbato, soggetto con pregiudizi penali e di polizia, destinatario di proposta per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali *ex lege* n. 575 del 1965⁶⁸, perché ritenuto organicamente collegato al clan camorristico Alfieri-Cesarano.

⁶⁷ Così come fattualmente avvenuto sulla Autostrada Salerno-Reggio Calabria per le ditte di Antonio Iovino, peraltro certificate SOA.

⁶⁸ In particolare, Sebastiano Sicignano risulta:

– sindaco effettivo della «Orchidea srl», con sede in Castellammare di Stabia (NA); amm/re unico Paola Imparato, moglie di Domenico Barbato;

In particolare, le strutture societarie facenti capo al Domenico Barbato avevano tratto cospicui vantaggi in pregiudizio delle imprese concorrenti, in virtù della forza intimidatrice del vincolo associativo del clan suddetto, aggiudicandosi la realizzazione di «Città mercato».

Giova sottolineare che, con riferimento alla vicenda, peraltro analoga a quella oggetto della presente trattazione sotto il profilo della natura dell'insediamento da realizzare, le indagini avevano rilevato – secondo quanto risulta dalla richiesta di applicazione di misure di prevenzione – la compiacenza delle amministrazioni locali che denotavano *«un'anomala disponibilità nella riqualificazione dei fondi interessati»*.

Per quanto allo stato non risulti noto alla Commissione la sottoposizione del Sicignano a procedimento di prevenzione o penale, l'Agenzia del Demanio ha stipulato con il medesimo contratto di compravendita ed il Comune di Afragola gli ha rilasciato regolare concessione edilizia.

L'intera vicenda che, nel suo complesso, appare connotata da un rispetto formale, sia pure superficiale riguardo alle norme di vario ordine e rango che regolano gli specifici aspetti, suggerisce alcune considerazioni: nella sostanza appare avvantaggiato dalle soluzioni adottate un soggetto che risulta in atti di polizia direttamente collegato, attraverso varie strutture societarie, con altri, ritenuto socialmente pericoloso perché responsabile di gravi reati associativi di notevole allarme sociale riconducibili proprio all'ambito dell'infiltrazione delle imprese mafiose nel tessuto economico lecito.

Ora, in ordine alla concessione edilizia alla NAC Costruzioni⁶⁹, il Comune sembrerebbe non aver posseduto strumenti per opporsi al rilascio del provvedimento richiesto, visto che il richiedente mostrava di soddisfare tutti i requisiti previsti dalla legge.

Le considerazioni che occorre svolgere attengono all'opportunità di prevedere strumenti normativi che consentano, in situazioni analoghe, alla P.A. in generale di sottrarsi alla possibilità di rapporti con elementi contigui alla criminalità organizzata.

L'estensione della normativa in materia di certificazioni e comunicazioni antimafia, già applicata per gli appalti, al rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni da parte degli enti locali e della P.A. in genere, può costituire strumento utile ad arginare in prima battuta il problema.

– presidente del C. di A. della «Aroma Immobiliare srl» con sede in Castellammare di Stabia (NA); soci al 50% lo stesso Domenico Barbato e la moglie Paola Imparato;
– presidente del collegio sindacale della «Adroma Impianti srl» con sede in Castellammare di Stabia (NA); amm/re unico Domenico Barbato.

⁶⁹ Come noto la 'concessione edilizia' si differenzia dalla concessione tecnicamente intesa per la mancanza di discrezionalità; la P.A., infatti, nel corso del procedimento (che la dottrina ritiene debba essere considerato nel suo complesso, a partire dall'adozione dello strumento urbanistico generale, fino al provvedimento finale), agisce con un margine di discrezionalità che si va via via restringendo da un passaggio all'altro. Così, nei Comuni dotati di PRG, l'atto concessorio non può implicare nuove valutazioni di carattere urbanistico, ma deve limitarsi ad un apprezzamento (prevalentemente tecnico) delle relazioni tra i singoli insediamenti da autorizzare ed il contesto territoriale in cui devono inserirsi.

I divieti di cui alla normativa antimafia (in particolare quelli di cui all'art. 10 comma 2 ed anche comma 1 lett. c) della legge n. 575 del 1965, relativamente alle concessioni di costruzione nonché di costruzione e gestione), fanno riferimento alla concessione in appalto di «*opere riguardanti le pubbliche amministrazioni*»; si tratta di una espressione che la dottrina ha ritenuto volutamente generica ed esprimente un concetto più ampio di «opera pubblica» espresso in termini soggettivi e non finalistici.

Ed invero, come precisato dalla giurisprudenza, la normativa antimafia si applica non solo ai contratti d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche, ma più genericamente a tutti i contratti mediante i quali la P.A. si assicura l'esecuzione di lavori e la fornitura di beni e di servizi. Analogamente, la dottrina ritiene che, per rientrare nell'ambito di applicazione della normativa antimafia è necessario ma anche solo sufficiente che un'opera «riguardi» l'amministrazione pubblica, ossia si riferisca alla sua sfera di competenza, sia perché essa ha obiettivamente natura di opera pubblica, sia perché essa rientra nella titolarità patrimoniale di una pubblica amministrazione, o ancora infine perché attiene all'interesse pubblico da essa rappresentato. In tale concetto sono state fatte rientrare, pertanto, anche le opere eseguite – eventualmente per il tramite di terzi soggetti materiali esecutori – dai concessionari di lavori, di servizi pubblici ovvero dai privati destinatari di finanziamenti pubblici.

Quanto poi all'individuazione specifica delle «attività» soggette alla disciplina antimafia, soccorre l'elencazione nominativa dell'art. 10 della legge n. 575 del 1965 che nella sua attuale formulazione richiama i contratti d'appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni e servizi e relativi sub contratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera.

A questi, parte della dottrina aggiunge anche i contratti collaterali ed accessori al contratto principale aventi funzione di supporto dell'attività finalizzata alla realizzazione del lavoro pubblico.

Come in precedenza sottolineato in ordine alle modalità secondo cui viene effettuato l'accertamento antimafia alla luce del disposto del Decreto Legislativo n. 490 del 1994, come parzialmente abrogato ed integrato dal D.P.R. n. 252 del 1998, la verifica dell'esistenza o meno di una causa interdittiva antimafia, originariamente disciplinata dall'art. 10-sexies della legge n. 575 del 1965, dopo una prima modifica apportata dall'art. 20 del decreto legislativo n. 152 del 1991 convertito nella legge n. 203 del 1991, è stato ulteriormente modificato con la legge n. 47 del 1994 di delega al Governo all'emanazione di una nuova disciplina delle cause di incompatibilità a contrattare con la P.A. e delle comunicazioni e certificazioni antimafia, attuato con il decreto legislativo n. 490 del 1994, anch'esso poi in parte abrogato ed integrato dal D.P.R. n. 252 del 1998.

È, pertanto, al combinato disposto di queste due fonti normative da ultimo citate che occorre fare attenzione, quanto al regime di accertamento di precedenti antimafia e procedura di certificazione.

In particolare, l'art. 1 comma 1 del D.P.R. n. 252 del 1998 contempla le modalità con le quali le P.A., gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di opere pubbliche – ad esclusione dei rapporti di cui al comma 2⁷⁰ – possono acquisire la prescritta documentazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, divieto/sospensione di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 1965 e dei tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 490 del 1994. La «fascia di valore» degli oneri documentali, è data, come già ricordato, dai provvedimenti, atti e contratti il cui valore complessivo non supera i 300 milioni di lire (art. 1, comma 2, lett. e) D.P.R. n. 252 del 1998).

Il sistema d'indagine e d'informazione che emerge dal combinato disposto del decreto legislativo n. 490 del 1994 e dal D.P.R. n. 252 del 1998 è complesso e si articola in una pluralità di strumenti fruibili, tra loro in via alternativa.

Già con la legge delega n. 47 del 1994 era stato previsto un impegno programmatico volto alla nuova disciplina del regime delle comunicazioni e certificazioni di cui alla legge n. 575 del 1965; con il decreto legislativo n. 490 del 1994 come successivamente integrato dal D.P.R. n. 252 del 1998, il già detto regime improntato all'abolizione della «certificazione prefettizia», risulta articolato sul duplice binario della «comunicazione» nelle sue diverse sotto categorie – «comunicazione informatica» (art. 4), «comunicazione scritta» (art. 3), «certificazione camerale» (art. 6), «auto-certificazione» (art. 5) –, in alternativa all'«informazione prefettizia» (art.10).

Alla base dell'attività certificativa/informativa prevista nell'interesse della P.A. appaltante si pone un sistema di controllo e monitoraggio teso a rilevare l'esistenza di procedimenti o provvedimenti applicativi di misure di prevenzione interdittive o di condanna, che comportino *ex art. 32-quater c.p.* il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.

In tal senso, l'art.1-*bis* della legge n. 575 del 1965 prevede che le cancellerie dei Tribunali, delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione comunichino alla Questura nella cui circoscrizione hanno sede, entro cinque giorni dal deposito, ovvero dalla scadenza del termine per l'impugnativa nel caso di atti ancora soggetti a gravame, copia dei provvedimenti emanati.

Quanto al contenuto delle informazioni, la «comunicazione» prefettizia attesta l'esistenza o meno, in capo all'aspirante contraente delle cause di divieto, sospensione e decadenza di cui all'art. 10 della legge n. 575 del

⁷⁰ Ed in particolare i rapporti fra gli stessi soggetti pubblici sopra detti, ed i rapporti tra la P.A. e quei soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione/controllo sono sottoposti per legge o regolamento alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una possibile causa di sospensione, decadenza o divieto *ex art. 10* della legge n. 575/1965.

1965 ovvero di tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 4 del diverso D.P.R. n. 490 del 1994.

Il regime delle informazioni prefettizie è disciplinato essenzialmente dall'art. 10 del D.P.R. 252 del 1998, che ha parzialmente derogato il precedente disposto di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 490 del 1994.

Ai sensi dell'art. 10, comma 2, del D.P.R. n. 252 del 1998, in caso di stipula, autorizzazione o approvazione di contratti o sub contratti, ovvero di rilascio delle concessioni/erogazioni di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 1965 il cui valore sia:

«a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;

b) superiore a 300 milioni di lire per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, superiori a 300 milioni di lire per l'autorizzazione di sub contratti, cessioni o cottimi concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche, l'amministrazione procedente o anche il soggetto interessato devono richiedere al Prefetto competente informazioni circa l'eventuale sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nella società/impresa».

La norma va interpretata nel senso che, per i contratti le cui soglie di valore siano quelle di cui ai punti a) e b) sopra detti, per far luogo alla stipula, non è sufficiente la mera «comunicazione» dell'inesistenza delle predette cause di interdizione antimafia ma è necessario acquisire per via prefettizia la più dettagliata «informazione», integrativa della prima perché tesa ad acclarare *«l'esistenza o meno di notizie ed elementi sintomatici di tentativi di infiltrazioni mafiose nelle imprese o società interessate da parte della delinquenza organizzata»*.

Soccorreva e soccorre tuttora la speciale normativa riguardante gli interventi dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa (D.L. n. 629 del 1982), sia con riguardo ai poteri di accertamento e di accesso, sia con riguardo all'iniziativa di poter rendere noti alle amministrazioni o enti interessati gli elementi utili per meglio determinare le valutazioni discrezionali di competenza: poiché, a seguito della soppressione della predetta Autorità, i poteri descritti sono passati ai prefetti, essi possono farvi ricorso, appunto in quanto il legislatore ha previsto tutto il sistema degli accertamenti prefettizi allo scopo di prevenire i tentativi di infiltrazione mafiosa anche in quei casi in cui non siano presenti provvedimenti di condanna, cautelari o di prevenzione.

Il Prefetto di Napoli in un suo documento consegnato alla Commissione in occasione dell'audizione del decorso dicembre 2004 ha ritenuto di segnalare la necessità di taluni approfondimenti sulla normativa inerente il rilascio di provvedimenti antimafia.

In particolare la prefata Autorità segnalava che l'art. 10 del D.P.R. n. 252 del 1998, limitatamente alle ipotesi di contratti di appalto, subappalto, cottimi fiduciari, forniture, subaffidamenti etc, nell'ancorare il rilascio delle «comunicazioni» o delle «informazioni» antimafia a rigidi limiti di valore consenta di fatto di rilasciare in favore di ditte considerate in «odore di mafia» provvedimenti liberatori *ex art. 3* (comunicazione) o *ex art. 6* (certificati della Camera di Commercio recanti la dicitura di Nulla Osta antimafia) solo perché il valore dei contratti è inferiore ai limiti del citato art. 10; in tale modo una ditta già destinataria nel tempo di uno o più provvedimenti interdittivi *ex art. 10* potrà legittimamente ottenere un provvedimento antimafia di natura liberatoria *ex art. 3* o *6* del predetto D.P.R..

Lo stesso DPR – in base al combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 10 – sancisce l'obbligo per le P.A. e gli Enti Pubblici di acquisire le informazioni prefettizie antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti con la contemporanea possibilità – ai sensi dell'art. 11, comma 2 – di procedere alla stipula sotto condizione risolutiva degli stessi contratti in assenza del rilascio del provvedimento prefettizio entro 45 gg. dalla data della richiesta inoltrata all'UTG.

La medesima previsione normativa sancisce però non l'obbligo ma la mera facoltà delle stazioni appaltanti di procedere alla revoca dei contratti già stipulati nel caso di rilascio del provvedimento interdittivo oltre il 45° giorno.

Il Prefetto di Napoli auspicava una revisione della citata normativa stabilendo l'obbligo di revoca dei contratti stipulati sotto condizione risolutiva e l'applicazione dell'art. 3 e 6 del DPR n. 252 del 1998 ai soli casi finalizzati al rilascio da parte della PA di provvedimenti amministrativi sottoponendo tutti i provvedimenti patrimoniali – senza prefissati limiti di valore – alla disciplina degli artt. 10 e 11.

I provvedimenti interdittivi *ex art. 10* e *11* del citato D.P.R. dovrebbero essere comunicati per via telematica dalle Prefetture alle Camere di Commercio ai fini della conseguente annotazione sui relativi certificati camerali con contestuale comunicazione anche al Ministero dell'Interno affinché le «informazioni ostative» possano divenire un'informazione consultabile da tutte le Prefetture ottimizzando la concreta operatività cautelare.

Adattando le norme al caso concreto in Afragola, il parametro della rilevanza pubblicistica dell'opera che si insedierà su quel territorio, così come individuato dalle Autorità citate allorquando hanno consentito l'insediamento in zona F, riservato come sopra esplicitato ad «*attrezzature pubbliche e servizi pubblici di interesse generale*», costituisce elemento logico certamente utilizzabile ai fini dell'auspicata estensione della normativa in materia di certificazione antimafia anche ad ipotesi analoghe all'oggetto del presente esame.

Si sottolinea nuovamente il fatto che il pacchetto di terreni trattato comprende anche un'area confiscata alla camorra⁷¹.

Ciò getta una luce ancora più inquietante sull'intera vicenda, atteso che tutte le Autorità interessate al prescritto parere – Prefettura, Comune di Afragola e Agenzia del Demanio – sembrano essere state nella condizione di ignorare e di poter ignorare la caratura dell'interlocutore imprenditoriale, almeno per quanto riguarda le informazioni di polizia, che avrebbero immediatamente evidenziato severi aspetti di problematicità.

Al contrario, come risulta dalla documentazione, la destinazione del bene confiscato è stata esaminata solo sotto l'aspetto del beneficio economico immediato e dei suoi indotti sull'occupazione, senza preoccuparsi di vagliare il contesto della sicurezza; l'atteggiamento va senza dubbio stigmatizzato, rilevandone anche talune inconsistenze di fondo ancora da approfondire.

Infatti, a fronte del chiaro dettato normativo non trova plausibili spiegazioni, nell'ambito dei fini prettamente di utilità pubblica perseguiti dalla normativa specifica, l'equivoca procedura seguita dall'Agenzia del Demanio che, con nota del 3 settembre 2002, chiede al Prefetto il parere *ex art. 2-decies* della legge n. 575 del 1965 omettendo qualunque riferimento alla qualificazione di bene aziendale in relazione al cespite oggetto della questione.

Sulla scorta degli atti pervenuti alla Commissione appare deducibile che tale omissione abbia ingenerato l'impossibilità per il Prefetto di interloquire compiutamente con l'Agenzia del Demanio in ordine proprio alla qualificazione del bene, inducendolo a ritenere che il predetto bene fosse pacificamente ritenuto, anche dalla stessa Agenzia, mero bene immobile.

Il disagio avvertito nella ricostruzione della vicenda si è accresciuto con l'esame della successiva nota del 15.11.2002 dell'Agenzia del Demanio di Napoli, con la quale si inoltrava proposta di destinazione del bene *ex art. 2-decies* della legge n. 575 del 1965; in tale nota il bene veniva qualificato come bene aziendale consentendo, conseguentemente, all'Agenzia del Demanio di addivenire alla proposta di affitto o vendita del bene.

Appare evidente che questo diviene il punto cruciale della questione: infatti, dalla natura del bene nasce la praticabilità di una strada o dell'altra, tra quelle segnate dalla legge.

Sul punto specifico l'Agenzia del Demanio, nella predetta nota del 15.11.2002, risolve il problema definendo direttamente il bene confiscato come bene aziendale accedendo, sembra, alla tesi che tutto ciò che è confiscato ad un'azienda sia classificato come bene aziendale, che sia esso adibito o no all'esercizio dell'impresa, e con ciò pervenendo alla classificazione del bene in questione in autonoma categoria concettuale dei «beni

⁷¹ Terreno in Afragola, riportato nel N.C.T. al foglio 15, mappale 101, che, ricadendo al centro dell'intervento per la realizzazione del megastore Ikea, costituiva un bene strategico. Il Decreto di confisca del Tribunale di Napoli è il n.442/92 reg. decr. N. 106/91 R.G. del 9.12.92, confermato con decreto della C.A. di Napoli n. 208/96 del 4.07.96.

aziendali confiscati singolarmente», alla quale, peraltro, viene ritenuta applicabile la procedura di cui al comma 3 dell'art.2-undecies della legge n. 575 del 1965.

Circa la connotazione aziendale del bene, siffatta scelta non appare adeguatamente illustrata e motivata dai vari organi che anche successivamente si sono occupati della questione, facendone derivare un vistoso *vulnus* alle esigenze di trasparenza, efficienza, correttezza e legalità dell'azione della P.A.

In ultimo, non va sottaciuto quanto è emerso dalla realtà dei fatti che si sono verificati in seguito.

Il riferimento è alla cessione che, in data 21.5.2003, la NAC Costruzioni srl ha fatto in favore della IKEA ITALIA RETAIL srl, in relazione all'intera area ed alle concessioni ottenute, al prezzo complessivo di Euro 14.880.000/00 più IVA. La cessione dimostra che, in realtà, la NAC Costruzioni srl, e per essa Sebastiano Sicignano, null'altro ha posto in essere che una mera operazione di speculazione edilizia sul territorio, procedendo all'individuazione ed alla conseguente acquisizione dei terreni, all'ottenimento delle necessarie licenze ed autorizzazioni ed alla successiva vendita dell'intero «pacchetto» alla società IKEA ITALIA che, sin dall'inizio, di fatto era interessata all'insediamento del *megastore*.

Ciò contrasta con l'asserita competenza specifica della NAC Costruzioni srl nella costruzione di *megastore* (competenza che, peraltro, era rimasta solamente asserita e mai dimostrata) e, probabilmente, contrasta anche con le aspettative di vedere realizzata, attraverso tale insediamento commerciale, una finalità ed una utilità in qualche modo pubbliche.

Uscendo dal caso di specie, che, però, si presenta come utilmente paradigmatico delle difficoltà operative nell'interpretazione delle norme e della effettiva debolezza del sistema informativo di contrasto, rimane da sottolineare quanto evidenziato dal Prefetto di Palermo a proposito delle informazioni prefettizie:

«Vero è che un siffatto potere discrezionale ha esposto e tuttora espone il prefetto ad un elevato contenzioso amministrativo, tuttavia i Tribunali Amministrativi, pienamente considerando le forti preoccupazioni del legislatore.. hanno sviluppato un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale di favore, condiviso dal Consiglio di Stato, ritenendo le informazioni antimafia «una tutela avanzata dell'ordinamento rispetto agli scopi da proteggere, in ragione sia dell'interesse capitale che lo Stato persegue nella prevenzione antimafiosa, sia della configurazione proteiforme ed ambigua del fenomeno della criminalità organizzata».... tanto da privilegiare una concezione della pericolosità in senso oggettivo che prescinde dalla individuazione di responsabilità personali di rilevanza penale ... tuttavia non può non registrarsi con preoccupazione l'affermazione di un diverso orientamento giurisprudenziale del TAR di Catania, che, con sentenza 1490 del 22.08.2001, nella considerazione dell'avvenuto annullamento di procedimenti giudiziari a carico della persona interessata, ha accolto il ricorso prodotto da una ditta societaria avverso il ri-

lascio di informazioni antimafie negative per la stipula di un contratto di fornitura di calcestruzzi con la impresa aggiudicataria dell'appalto relativo alla realizzazione di un lotto della costruenda autostrada Messina-Palermo, sito nella zona Castel di Tusa. Il Prefetto aveva preso in attenta considerazione le informative rese dall'Arma dei Carabinieri, che riferivano sussistere aspetti di interconnessione tra l'impresa interessata ed una società di costruzioni, il cui titolare era stato tratto in arresto per estorsione aggravata e continuata in concorso e per associazione di tipo mafioso...senonché, in relazione all'annullamento da parte del Tribunale della Libertà dei provvedimenti restrittivi a carico dell'indagato e dell'intervenuta successiva archiviazione del procedimento penale a carico del predetto, il TAR ha annullato il provvedimento prefettizio condannando per di più l'Amministrazione dell'Interno al risarcimento del danno arrecato all'impresa per la presunta mancata realizzazione della fornitura».

Sembrerebbe, dunque, importante riflettere sulle possibili conseguenze di queste decisioni, onde determinare meccanismi di interdizione più legati alla pericolosità ritenuta dei soggetti che al quadro probatorio processuale che sui medesimi possa essere stato raccolto, nel senso di positive determinazioni di colpevolezza in sentenza.

Il terreno è abbastanza scivoloso in termini di tutela del diritto ma si ritiene che, nel settore della prevenzione, vada valutato positivamente non solo il contesto dei quadri certi di compromissione mafiosa, ma anche quello delle situazioni più sfumate, purchè dotate di elementi di base di una certa caratura, accertati e suggellati dall'Autorità prefettizia.

Nella parte finale del documento, si tracceranno alcune linee possibili di soluzione, che tengano conto delle predette ambivalenze.

1.4 *Analisi delle imprese aggiudicatarie*

Per l'anno 2002 sono disponibili i dati per l'analisi delle imprese aggiudicatarie di appalti pubblici.

Attraverso l'incrocio della banca dati degli interventi con quella delle imprese qualificate, risultanti dal casellario, è stato possibile individuare 14.032 interventi aggiudicati da 6.404 imprese.

Il risultato di questa operazione di incrocio tenta di evidenziare sia la relazione tra la localizzazione degli interventi e quella delle imprese aggiudicatarie, sia quella esistente tra classe di importo degli interventi e la massima classifica di iscrizione delle imprese aggiudicatarie.

In quest'ultimo caso ciò che è possibile evidenziare è che le imprese con massima classifica di iscrizione pari alla terza e alla quarta sono quelle che riescono ad aggiudicarsi un numero maggiore di interventi, rispettivamente 3.811 per le imprese con classifica massima di iscrizione pari alla terza e 3.865 per quelle con massima classifica di iscrizione pari alla quarta.

È abbastanza elevato il numero di interventi eseguiti da imprese con massima classifica di iscrizione, pari all'ottava.

Questo dato dimostrerebbe come le imprese strutturalmente più forti siano anche quelle in grado di soddisfare qualsiasi tipo di domanda, non solo quella relativa agli interventi di maggiore complessità.

La localizzazione degli interventi e delle imprese ha permesso anche di calcolare un indicatore di mobilità ed un altro indicatore relativo al livello di attrazione che una regione riesce ad avere su imprese con sede legale in una regione diversa.

L'indice di mobilità è stato calcolato come rapporto tra gli interventi eseguiti al di fuori dell'ambito regionale delle imprese che li hanno eseguiti con il numero complessivo di interventi svolti da imprese localizzate in una data regione.

In particolare gli indici di maggiori mobilità sono rilevati nelle Marche, in Umbria, in Basilicata e in Molise e, nel nord Italia, in Valle d'Aosta.

Si tratta di regioni medio piccole per cui una spiegazione dell'elevata mobilità delle imprese localizzate è che, a causa della limitatezza territoriale, esista una minore domanda rispetto all'offerta che porta le imprese a partecipare a gare in regioni diverse.

Analogamente all'indice di mobilità, è stato calcolato un indice di attrazione, che esprime una misura del modo in cui una determinata regione riesce a convogliare sul proprio territorio l'offerta proveniente da imprese localizzate altrove. In questo caso l'indice è stato calcolato come rapporto tra il numero di interventi in una regione non eseguiti da imprese localizzate in quella regione con il numero complessivo di interventi della regione.

Ciò che emerge dall'analisi congiunta di questo indice con quello di mobilità è che in alcune regioni esistono imprese con una elevata mobilità ma allo stesso tempo queste stesse regioni sono anche quelle in grado di attirare imprese provenienti da altre località. Il caso della Valle d'Aosta e del Molise rappresentano un esempio di questi comportamenti.

Al contrario, in una regione come la Sardegna si registra una tendenza per cui le imprese sarde riescono ad aggiudicarsi lavori al di fuori del proprio territorio mentre imprese di altre regioni hanno una maggiore difficoltà ad eseguire lavori in Sardegna. A tale proposito, l'entità dei lavori pubblici esperiti in Sardegna da imprese edili di Favara costituisce un «segnale atipico» che meriterebbe un approfondimento conoscitivo.

Più in generale le regioni di frontiera sono anche quelle che attirano meno imprese localizzate in regioni diverse. Fa eccezione la Valle d'Aosta, ma in questo caso è doveroso sottolineare che le imprese non valdostane che eseguono lavori su questo territorio sono quasi sempre imprese piemontesi.

L'analisi evidenzia un discreto potere attrattivo delle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Non appare di minore momento segnalare che il dato della mobilità aziendale favorisce anche una certa discrasia tra diverse capacità di affi-

namento dell'analisi dei soggetti societari ai fini del rilascio delle certificazioni antimafia, introducendo possibili rischi nel meccanismo generale: si è avuto riscontro di imprese che, sfruttando diverse dislocazioni, hanno ottenuto certificazioni in zone assai lontane da quella di origine, ove, per la conoscenza di fatti pregressi, sarebbero scattate assai più puntuali informative prefettizie.

Al proposito, vale la pena di riportare le dichiarazioni del dott. Lembo della D.N.A.:

«Stiamo analizzando i nuovi metodi di mimetizzazione delle imprese di sospetta matrice mafiosa, consistenti essenzialmente nella loro migrazione dalle zone di origine ad altre zone, con una sorta di interscambio, di coperture e di appoggi logistici con imprese locali. Abbiamo verificato la migrazione di imprese sospettate di contiguità con le organizzazioni criminali in altre zone più tranquille, dove possono operare perché non conosciute approfonditamente sia dagli organismi locali di investigazione, sia dalla magistratura inquirente, anche distrettuale»⁷².

In questa dichiarazione, torna il grave problema della circolarità dell'informazione, che, allo stato, soffre ancora di eccessive compartimentazioni, alle volte collegate con la tutela del segreto investigativo, alle volte dovute a meccanismi non cooperanti tra poteri dello Stato; spesso, addirittura, tra articolazioni del medesimo potere.

In taluni casi si profila l'ipotesi che la segretazione dell'informazione sia più di nocumento, che non di ausilio, ai procedimenti di contrasto, cui essa teoricamente dovrebbe essere finalizzata e che talune viscosità burocratiche nella circolarità informativa, peraltro non sempre neppure supportate da opportuna *ratio*, costituiscano i migliori alleati per aggirare i livelli di allarme previsti dalla norma.

Dall'analisi delle informazioni sulla base della forma giuridica dell'impresa, oltre il 60% delle aggiudicatarie è rappresentato da società di capitale e in particolar modo da società a responsabilità limitata (52,5% rispetto al totale generale), mentre le imprese organizzate nella forma di società per azioni costituiscono l'8,6% del totale.

Le imprese individuali e le società di persone contribuiscono al totale del numero delle aggiudicatarie con percentuali inferiori al 20%.

Le società di capitale rappresentano una quota più consistente del mercato dei lavori pubblici, rispetto alle altre forme giuridiche, anche in termini di numero di interventi aggiudicati (66,1% del totale) e di valore economico degli stessi appalti (75% del totale). Si noti anche che per tali imprese, così come per le società cooperative e i consorzi, la quota di mercato risultante dal processo di aggiudicazione dei lavori risulta più accentuata qualora venga misurata dal valore complessivo degli interventi aggiudicati, piuttosto che dalla loro consistenza numerica, mentre accade esattamente il contrario nei casi in cui il soggetto aggiudicatario sia una società di persone o una impresa individuale.

⁷² Audizione del 3 aprile 2003.

Dai dati a disposizione emerge un numero medio di interventi ad impresa superiore alla media generale (2,2), nei casi delle società cooperative e dei consorzi (4,2) e delle società di capitale (2,4), mentre tutte le altre forme giuridiche registrano valori inferiori alla media.

Per quanto riguarda l'importo medio aggiudicato ad impresa, le società cooperative e i consorzi registrano un valore pari a oltre tre volte il dato medio nazionale.

Per le società di capitale il dato è leggermente superiore alla media, anche se si registra l'ottima *performance* delle società per azioni che risultano aggiudicatrici di lavori per un valore monetario di 3,8 volte superiore a quello mediamente aggiudicato da un'impresa del sistema.

Dalla distribuzione delle imprese in base alla localizzazione emerge, coerentemente ai dati strutturali sull'universo delle imprese qualificate, che quote rilevanti delle aggiudicatrici si concentrano nelle regioni Lombardia (14,6%), Campania (10,8%) e Lazio (10,0%).

Le imprese lombarde detengono anche la quota più ampia di mercato in termini di lavori aggiudicati (16,9% del totale) alla quale corrisponde un valore economico pari a 1 miliardo e 530 milioni di euro, il 13,2% del valore totale degli interventi complessivamente risultanti dall'incrocio delle due banche dati considerate.

La quota più elevata di mercato espressa in valore spetta comunque alle imprese del Lazio (14,1% del totale), le più modeste, invece, alla Valle d'Aosta (0,2%), al Molise (0,7%) e alla Basilicata (0,9%).

Le imprese che si aggiudicano mediamente un numero di interventi più accentuato e superiore alla media nazionale sono quelle dell'Emilia e del Friuli (rispettivamente 3,5 e 2,9 interventi ad impresa). In termini di valore, si segnala, ancora, il caso delle imprese dell'Emilia Romagna e di quelle dell'Abruzzo che, nel 2002, hanno ottenuto in appalto lavori per un importo complessivo, calcolato in media, di circa il doppio rispetto a quello aggiudicato dalle imprese nazionali.

1.5 Il processo di aggiudicazione dei lavori e le possibili anomalie

Il confronto tra i dati strutturali delle sole aggiudicatrici con quelli relativi all'intero universo delle qualificate mette in luce un importante aspetto del mercato dei lavori pubblici, vale a dire l'esito, per l'impresa, del processo di aggiudicazione dei lavori nel corso dell'anno di riferimento (almeno una aggiudicazione).

Come premesso, solo una parte delle imprese registrate nel Casellario risulta aggiudicataria di lavori appaltati nel 2002. Tale quota, rimasta pressoché costante tra il 2001 e il 2002, è pari a circa il 25% se si considera l'aggiornamento dei dati per entrambi gli anni.

Inoltre, buona parte delle aggiudicatrici del 2001 risulta anche aggiudicataria di lavori del 2002.

I più interessanti approfondimenti sulle imprese non aggiudicatrici riguardano i possibili motivi della loro presenza e permanenza all'interno del sistema di qualificazione, l'effettiva partecipazione alle gare, le ragioni

del ricorrente insuccesso nei meccanismi di aggiudicazione, il possibile coinvolgimento nei subappalti e l'organizzazione in associazioni temporanee di impresa.

Dall'elaborazione delle informazioni per forma giuridica emergono valori più elevati del quoziente di aggiudicazione nel caso delle società di capitale (26% complessivo con un 30% in corrispondenza delle società per azioni) rispetto a tutte le altre forme giuridiche.

Lo stesso indicatore, analizzato in base alla localizzazione d'impresa, evidenzia valori compresi tra il 18 e il 40%. I valori più accentuati si registrano nei casi del Friuli (41,7%), della Liguria (32,2%), della Sardegna (31,7%) e dell'Emilia (31,3%): tali regioni, pur accogliendo un numero relativamente inferiore di imprese rispetto ad altri territori, producono un numero in proporzione maggiore di casi di successo in termini di aggiudicazione di lavori.

Infine, il quoziente di aggiudicazione tende ad aumentare con il crescere del numero delle iscrizioni e della classifica massima di qualificazione dell'impresa.

Alcune di tali imprese sembrano infatti essere più favorite rispetto ad altre in quanto aggiudicatrici di un numero di interventi superiore, in media, ai corrispondenti valori nazionali.

Il fenomeno della ricorrenza della medesima aggiudicatrice in più gare nel corso dello stesso anno di riferimento sembra acquisire un maggiore rilievo nei casi di imprese caratterizzate da un'organizzazione giuridica più complessa, come le società per azioni e i consorzi, e da una struttura economica più solida.

1.6 Ribassi praticati in gara

I risultati ottenuti sono estremamente variabili e vanno dai massimi registrati in Basilicata ed in Molise ai minimi della Lombardia, del Veneto e della Toscana.

In generale, è molto più evidente la relazione diretta tra il ribasso ed il numero di offerte ammesse nelle regioni meridionali piuttosto che in quelle settentrionali e centrali.

In generale, si palesa che, al crescere dei partecipanti ad una gara, il ribasso di aggiudicazione cresce, con conseguente beneficio economico per il bilancio della stazione appaltante. Tuttavia, gli stessi indici dimostrano che, come era prevedibile, il fenomeno ribassi non è spiegabile unicamente attraverso il numero delle offerte ammesse, ma dipende anche da altri fattori, quali la localizzazione dell'intervento, la categoria/tipologia dei lavori e il prezzario utilizzato per definire l'importo a base d'asta.

In particolare, si dimostra che il fenomeno di ribassi sia influenzato dalla localizzazione.

Ne deriva che circa il 44,6% della variabilità osservata nei ribassi è dovuta alla localizzazione dell'intervento.

In conclusione, i risultati ottenuti sembrano confermare l'opinione diffusa secondo cui il numero delle offerte ammesse (la concorrenza) e

la localizzazione influenzano la determinazione del ribasso di aggiudicazione.

1.7 Il caso siciliano

Il 9 settembre 2002 è entrata in vigore in Sicilia la legge regionale n. 7 del 2 agosto 2002. Questa legge ha disposto l'applicazione sul territorio della Sicilia, salvo alcune modifiche ed integrazioni, della normativa della legge n. 109 del 1994, come innovata dalla legge n. 166 del 2002, art. 7.

È stata recepita, fra l'altro, la norma dell'art. 21, comma 1-*bis*, che disciplina i criteri di aggiudicazione. L'effetto è stato quello di estendere il criterio della legge n. 109 del 1994 ai lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, banditi dalle stazioni appaltanti di rilievo regionale, sostituendo così il precedente criterio previsto dalla legge regionale 21/1998, art. 1, comma 6.

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

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

In particolare si apprezza una notevole variazione del dato relativo alla Regione, alle province e ai comuni, nonché alle aziende del SSN e agli IACP.

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

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

È interessante notare che tra gli stessi interventi «ante riforma» l'incidenza dei ribassi «irrisori» per tipologia di stazione appaltante è stata molto diversa. Infatti, è stata altissima per la Regione (92,8%), le Province (91,5%), i Comuni (82,4%), le Aziende del SSN (80,5%), le Aziende speciali (84,0%) e gli IACP (66,1%), è stata bassa invece tra gli Enti pubblici (18,5%); addirittura non sono state registrate aggiudicazioni con ribasso inferiore all'1% per le Amministrazioni dello Stato, le «Ferrovie» e l'ANAS.

È evidente che quanto detto avvalora l'ipotesi che il criterio di aggiudicazione *ex lege* n. 21 del 1998 favorisse la determinazione di ribassi irrisori.

Un'analisi dei Carabinieri di Palermo su 1378 appalti del 2001 di importo inferiore a 5 milioni di ECU dimostrava che il 95,9% era stato aggiudicato con ribasso inferiore all'1%, mentre i ribassi di aggiudicazione per gli appalti superiori a 5 milioni di ECU (per i quali non si applicava l'art. 1, comma 6, della legge n. 21 della 1998) si attestavano tra il 15 e il 20%.

Si può avanzare l'ipotesi legittima che questo sia avvenuto perché il criterio *ex lege* n. 21 del 1998 avrebbe consentito almeno ad una parte degli offerenti, preventivamente accordatisi in cartello, di controllare e tenere bassissima la media dei ribassi, determinando l'esclusione delle offerte superiori alla media.

Anche riguardo alla numerosità delle offerte, i risultati della elaborazione sono interessanti.

Infatti, le stazioni appaltanti per le quali è intervenuto il nuovo criterio di aggiudicazione (Regione, province, comuni, ecc.) hanno registrato una forte diminuzione delle offerte ammesse alla gara rispetto alla situazione in vigore della legge n. 21 del 1998.

Ciò può essere spiegato ipotizzando che, essendo venute meno le condizioni che agevolavano l'operazione di turbativa di cui si è detto, sia venuto meno anche l'incentivo a presentare un numero di offerte molto grande al solo fine di controllare la media.

Il «controllo» è reso più difficile dalla diversa «soglia di anomalia» e dal più contenuto «taglio delle ali»: il combinato disposto delle Leggi Regionali 7/2002 e 7/2003 ha introdotto una disciplina organica e completa, che prevede, peraltro, la redazione di un programma triennale di opere da realizzare, secondo priorità specificatamente individuate, e da aggiudicare ad aziende certificate S.O.A.

I nuovi meccanismi hanno dunque costretto le consorterie criminali a ricercare più sofisticati sistemi per controllare l'aggiudicazione degli appalti, specie in ragione del prima citato livello di ribasso del 15-18%.

Cosa Nostra ha dimostrato di saper metabolizzare tempestivamente le modifiche legislative introdotte, onde mettere in campo i dovuti correttivi, atti a mantenere in piedi l'alterazione storica della libera concorrenza a vantaggio della compagine imprenditoriale/mafiosa.

Infatti, superato il primo periodo di vigenza del sistema, sono cominciate ad apparire nelle gare di appalto offerte molto vicine tra loro, ovvero offerte di pari importo: nel primo caso, le offerte si aggregavano in fasce che, al loro interno, si differenziavano per scostamenti di ribasso quasi impercettibili.

Il Prefetto di Palermo analizza il fenomeno nei seguenti termini ⁷³:

«Si evidenzia, così, la presenza di cordate tra più imprese che presentano ribassi molto vicini tra loro, apparentemente in contrapposizione per aggiudicarsi la gara, ma in realtà il "sistema delle fasce" rivela l'accordo per prevaricare la soglia di anomalia, turbando la gara e guidan-

⁷³ Relazione alla Commissione per il sopralluogo del 24-25/2/2004.