

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere.

III Comitato: Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche

Audizione di Luigi Giampaolino

Presidente dell'AVCP

25 maggio 2010

1. Il mercato degli appalti pubblici

La lotta alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici presenta specificità ma anche analogie con la più generale ma non meno importante lotta alla corruzione e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici è impegnata su entrambi i fronti.

La complessità del tema impone un approccio al problema il più oggettivo e propositivo che sia finalizzato a fornire una tempestiva riforma strutturale del sistema.

E' noto come il fenomeno colpisca in particolare il mercato vigilato dall'Autorità, insinuandosi negli ordinari ingranaggi degli appalti pubblici; questo perché il mercato degli appalti rappresenta una parte molto significativa della spesa pubblica.

A tutt'oggi infatti, nonostante il periodo recessivo, le gare d'appalto movimentano un significativo ammontare di risorse, pari al 6,6% del PIL (dati relativi all'anno 2009).

La complessità del mercato scaturisce, oltre che dal rilevante ammontare delle risorse, anche dall'elevato numero di contratti pubblici banditi ogni anno.

I dati in possesso dell'Osservatorio mostrano che il numero degli appalti di importo superiore a 150.000 euro espletati nel 2009 risulta pari a 50.688 per un importo di €79,3 miliardi di euro, mentre gli appalti relativi a servizi e forniture di importo compreso tra €20.000 ed €150.000 e quelli relativi a lavori di importo compreso tra €40.000 ed €150.000 risultano pari a 74.757 per un importo complessivo di 4,6 miliardi di euro.

Al riguardo, occorre precisare che i dati relativi ai contratti di importo inferiore a €150.000 sono fortemente sottostimati in quanto per tali contratti, non sussistendo l'obbligo di pagamento del contributo e di richiesta del Codice Identificativo Gara (CIG) all'Autorità e quindi nemmeno

l'esclusione dalla gara delle imprese inadempienti, le stazioni appaltanti non sono tenute a comunicare i dati all'Osservatorio.

Relativamente alla numerosità delle stazioni appaltanti, sono state censite 13.321 amministrazioni che hanno attivato gare nel corso degli anni, localizzate sull'intero territorio nazionale e per lo più di piccole e medie dimensioni.

Per quanto riguarda l'offerta di contratti pubblici, in considerazione dei differenti aspetti che caratterizzano gli appalti rispettivamente di lavori, servizi e forniture, si ritiene opportuno riportare distintamente, con riferimento alle tre tipologie contrattuali, le principali caratteristiche dell'offerta.

In particolare, per i lavori pubblici di importo superiore a €150.000 la normativa prevede la qualificazione obbligatoria delle imprese di costruzione da effettuarsi ex ante ad opera di soggetti privati, denominati Società Organismo di Attestazione (SOA). L'intero sistema di qualificazione è vigilato dall'Autorità che, tra l'altro, autorizza preventivamente le SOA all'esercizio dell'attività di certificazione e ne verifica il permanere dei requisiti nel tempo. Le SOA attive attualmente sono 33, ridottesi nel corso degli anni a seguito dei provvedimenti di revoca emanati dall'Autorità e delle fusioni intervenute tra alcune di esse.

Le imprese qualificate dalle SOA e presenti nel Casellario Informatico dell'Osservatorio sono circa 36.600. Con riferimento alla struttura delle imprese di costruzione qualificate, si rileva che l'offerta potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni. Infatti, le imprese abilitate a partecipare a gare di importo inferiore ad 1 milione di euro risultano essere il 65,98% del totale.

Per quanto riguarda gli operatori economici interessati ai contratti di servizi e forniture, non esistendo un sistema di qualificazione analogo a quello previsto per i lavori pubblici, non è possibile determinarne con precisione il loro numero. In linea teorica, tutte le imprese iscritte alle CCIAA, se in possesso dei requisiti morali, tecnici ed economici richiesti dai bandi, possono partecipare alle gare.

I dati sin qui riportati si riferiscono alle procedure connesse all'espletamento delle gare e sono rilevabili dall'Autorità in qualunque momento poiché unica destinataria degli stessi, mentre la rilevazione dei dati relativi all'esecuzione dei contratti non è immediata in quanto essi vengono trasmessi all'Autorità se relativi a contratti stipulati da stazioni appaltanti nazionali (Anas, Ferrovie dello Stato, ecc.) ed alle Sezioni Regionali dell'Osservatorio se relativi a contratti stipulati da stazioni appaltanti regionali. Le sezioni regionali, a loro volta, trasmettono all'Autorità le informazioni in loro possesso con cadenza annuale, ossia in occasione della predisposizione della relazione annuale al Parlamento da parte dell'Autorità. Ciò comporta inevitabilmente dei ritardi nell'acquisizione a livello centrale delle informazioni sull'andamento dei contratti (subappalti, pagamenti, rescissioni, ecc.) con la conseguenza di rendere l'attività di vigilanza non tempestiva e scarsamente efficace. Ovviamente poter prevedere la possibilità per l'Autorità di acquisire direttamente i dati renderebbe il sistema più veloce e snello.

Il mercato dei contratti pubblici, rappresentato dal punto di vista economico dalla domanda espressa delle stazioni appaltanti e dall'offerta proveniente dalle imprese, richiede una costante azione di vigilanza ai fini dell'osservanza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dei principi di trasparenza e di economicità della commessa pubblica, nel rispetto della libera concorrenza tra gli operatori.

I profili giuridico-amministrativi che caratterizzano il mercato, unitamente alle relazioni economiche e industriali tra contraenti, fornitori e concorrenti, attribuiscono un ulteriore grado di complessità all'intero sistema.

La qualità e l'efficienza dell'allocazione delle risorse pubbliche, peraltro di rilevante entità, sono strettamente connesse al livello di trasparenza dei procedimenti amministrativi ed al grado di concorrenza tra gli operatori economici.

2. Apporto dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture alla lotta alla corruzione e al fenomeno delle infiltrazioni mafiose

La missione dell'Autorità, specie a seguito delle norme comunitarie e del loro recepimento nell'ordinamento interno, si esplica soprattutto nel mercato, con un'azione volta a garantire, in questo, la concorrenza e la trasparenza dell'azione amministrativa, affinché la prima possa realizzarsi al meglio, specie attraverso la garanzia del corretto svolgimento della seconda.

Con il recepimento delle direttive comunitarie (n. 17 e n. 18 del 2004), l'Autorità, oltre a vigilare sulla regolarità e la trasparenza delle procedure contrattuali delle amministrazioni, è stata chiamata a garantire l'applicazione delle norme comunitarie di settore e, conseguentemente, ad interpretare un nuovo ruolo a garanzia di una "effettiva concorrenza", così come più volte indicato nelle richiamate direttive. Un concetto di concorrenza, quindi, inteso non solo in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino, ma anche dinamico, per l'adozione di misure pubbliche volte allo sviluppo del mercato e ad instaurare assetti concorrenziali.

In un ambito più vasto di quello propriamente comunitario, l'OCSE individua nella trasparenza e responsabilità, unitamente alla cosiddetta "efficienza amministrativa" e ad un'effettiva concorrenza, gli elementi chiave nella prevenzione dei fenomeni corruttivi del settore.

La natura sovranazionale dei principi di trasparenza e concorrenza nel mercato degli appalti pubblici e la diretta discendenza dell'Autorità italiana dalla normativa nazionale e dalle direttive europee, impongono una costante proiezione europea della relativa attività.

In tale contesto, per quello che più interessa l'indagine, una diversa linea evolutiva caratterizza l'attività dell'Autorità: parliamo nello specifico di quella attività che nasce dal riscontro circa l'esistenza di una criticità sistemica che caratterizza il mercato interno e cioè la iper regolamentazione, e di una anomalia ricorrente, costituita dalla legislazione di emergenza.

La iper-regolamentazione determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione della materia, in un settore – quello dei contratti pubblici - caratterizzato, invece, da un mercato dinamico che richiede, pertanto, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità. Un problema al quale l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, proprio in quanto organismo di gestione di regole per il mercato, si è dimostrata sensibile, richiamando su di esso, in più di un'occasione, l'attenzione del Governo e del Parlamento. Anche a tal fine, l'Autorità privilegia l'utilizzo dello strumento della regolazione come modalità di completamento dell'ordinamento e risoluzione delle sue criticità.

In considerazione delle peculiarità del mercato e della necessità di stimolarne le spinte dinamiche, appare necessario un arretramento della esorbitante normazione primaria, a vantaggio di disposizioni regolatorie più flessibili; tale opzione regolatoria andrebbe, peraltro, accompagnata da un aumento della potestà sanzionatoria attribuita in capo a questa Autorità.

Riguardo alla citata anomalia ricorrente si fa riferimento ad una preoccupante e variegata legiferazione di emergenza che tramite Ordinanze contingibili e urgenti permettono alle stazioni

appaltanti di operare in deroga a numerose disposizioni comprese quelle del Codice degli appalti relative all'Autorità e all'Osservatorio dei contratti pubblici.

E' il caso questo non solo di calamità naturali, quali quelle del recente sisma d'Abruzzo, ma anche della normativa inerente l'organizzazione di eventi in cui non appare ravvisabile alcuna urgenza, quali i mondiali di nuoto 2009 o l'Expo 2015.

Al riguardo l'Autorità si è già espressa segnalando al Governo l'anomalia (Atto di segnalazione del 2 aprile 2008 - relativamente ai Mondiali di nuoto) e stigmatizzando che tale attività può essere ipotizzata, con opportune cautele, esclusivamente per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi di eccezionale natura. In ogni caso, come evidenziato anche nell'atto di segnalazione, non appare ammissibile la deroga alle disposizioni codicistiche sull'Autorità, in quanto la stessa Autorità, da un lato, non ostacola quelle che sono le finalità sottese dalle ordinanze volte allo snellimento delle procedure di appalto, ma garantisce il rispetto dei principi generali dell'ordinamento che non possono in alcun caso essere derogati e, dall'altro, dall'altro, evita che si creino lacune nel sistema informativo a tutela delle imprese e delle stazioni appaltanti.

3. Banca dati e anagrafe unica dei contratti.

Miglioramento del sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici

Proprio partendo dalle osservazioni sui dati sopra enunciati appare fondamentale, in un'ottica propositiva finalizzata ad una riforma strutturale, sottolineare l'esigenza della creazione di una Banca Dati e anagrafe unica dei contratti, valida per qualunque tipo di contratto e di stazione appaltante, in grado di acquisire in tempo reale le informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese subappaltrici e sui noli, risponderebbe all'esigenza di disporre con immediatezza di tutte le informazioni, di garantire la massima trasparenza del mercato degli appalti e, conseguentemente, di intervenire tempestivamente per contrastare fenomeni particolarmente gravi legati all'infiltrazione malavitosa nei contratti pubblici.

La banca dati dei Certificati Esecuzione Lavori (CEL), informatizzata e centralizzata, è nata per contrastare il fenomeno dell'utilizzo di certificati lavori falsi per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione e ha permesso di sostituire al CEL prima rilasciato in forma cartacea quello predisposto in via telematica sulla base di modelli predefiniti e trasmesso on line all'Autorità. Oggi, soltanto i CEL inseriti in questa banca dati hanno validità per tutti i soggetti interessati (stazioni appaltanti, SOA, operatori economici).

La banca dati dei CEL, oltre ad assolvere alla funzione di unico contenitore elettronico disponibile per gli operatori del settore, offre un quadro completo delle opere pubbliche in fase di esecuzione, in grado di rilevare le principali criticità che emergono nel corso dell'espletamento dell'appalto, legate ad esempio alle categorie di lavorazione, alle stazioni appaltanti, all'ambito territoriale, ai subappaltatori, alle zone territoriali sensibili.

Al riguardo, va segnalato che per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni malavitose nel settore dei contratti pubblici sarebbe opportuno apportare una modifica all'attuale modello utilizzato per i CEL, inserendovi i sub-contratti che non costituiscono subappalto ai sensi della legge 55/90.

Visto che il settore dei servizi e delle forniture, in linea teorica, presenta le medesime criticità riscontrate per i lavori pubblici, ossia sostanzialmente le false certificazioni riguardanti l'esecuzione dei contratti, e che ricomprende alcune tipologie di servizi particolarmente delicate, come lo smaltimento dei rifiuti, si ritiene opportuno prevedere l'obbligo dell'invio telematico all'Autorità anche dei Certificati relativi all'Esecuzione delle Prestazioni di servizi e forniture (CEP). Ciò consentirebbe infatti di far confluire nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici tutte le informazioni riportate nei CEP, facendo emergere così, tra l'altro, il fenomeno delle false certificazioni. La creazione di tale banca dati renderebbe peraltro più agevole il dialogo e la collaborazione tra amministrazioni pubbliche previsto ormai da numerose disposizioni normative, come ad esempio l'art. 14 del decreto legislativo n. 81/2008, il quale prevede che gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e delle aziende sanitarie locali possano adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, sia in relazione alla presenza di lavoratori irregolari sia in caso di violazioni gravi e reiterate in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro, per far cessare la situazione di pericolo. Ai sensi del medesimo art. 14, la sospensione dell'attività imprenditoriale è comunicata all'Autorità ed al Ministero delle Infrastrutture per i provvedimenti di competenza.

Il Piano straordinario di vigilanza nei territori del Meridione del paese, più sensibili ai problemi del lavoro irregolare, potrebbe prevedere l'utilizzo anche dei dati relativi ai provvedimenti di cui sopra e contribuire, in tal modo, a contrastare efficacemente i fenomeni distorsivi del sistema, con particolare riferimento alle infiltrazioni criminose, allo sfruttamento della manodopera ed alla tutela del lavoratore.

Oltre alla digitalizzazione di tutte le comunicazioni previste dalle norme di settore, attualmente in forma cartacea, occorre soffermarsi sulle informazioni da inserire nelle comunicazioni relative agli appalti di lavori, prevedendone anche l'estensione agli appalti di servizi e forniture.

Allo stato attuale, la legislazione vigente prevede l'invio all'Autorità della relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa per i soli appalti di lavori, ma tale invio non è stato previsto dall'emanando regolamento attuativo del Codice dei contratti anche per gli appalti di servizi e forniture. Tale relazione contiene, tra l'altro, informazioni molto utili circa il coordinamento dei subappaltatori ed il rispetto delle norme sulla sicurezza nei cantieri e consente di delineare la reputazione dell'esecutore del contratto. È per tale motivo che si ritiene opportuno estendere l'obbligo di trasmissione all'Autorità delle relazioni dettagliate anche relativamente al comportamento delle imprese operanti nell'ambito dei contratti di servizi e forniture, stabilendo in maniera uniforme, per le diverse tipologie contrattuali, le notizie da inserire in tali relazioni.

La costruzione di un sistema centralizzato dei contratti pubblici diventerebbe in tal modo uno strumento di semplificazione (le S.A. possono verificare i requisiti senza procedere ai controlli cartacei riducendo così i tempi di aggiudicazione), di vigilanza (l'uniformità del dato e la concertazione dei dati necessari per le diverse esigenze di vigilanza), di creazione del profilo dell'esecutore e delle Stazioni Appaltanti (tutte le notizie presenti nella relazione dettagliata potrebbero essere utilizzate per creare il profilo dell'operatore economico, consentendo così di selezionare l'operatore non solo in ragione dei requisiti previsti dal bando, ma anche in virtù del loro passato di "buon contraente", accertato grazie alle notizie presenti nella banca dati).

Per quanto riguarda le informative prefettizie, è opportuno effettuare l'analisi al fine di valutare l'eventuale inclusione anche delle SOA tra i soggetti di cui all'art. 4 del D.lgs. 490/94 e del DPR 252/98. Con l'eventuale inclusione, la SOA, prima di stipulare il contratto con l'impresa per il rilascio dell'attestazione, avrebbe l'obbligo di richiedere al prefetto l'informativa in questione.

Le Prefetture dovrebbero poi inoltrare alle SOA tutte le informative emesse al fine di verificarne le ricadute sulle attestazioni rilasciate, riducendo così il contenzioso con le stazioni appaltanti poiché la verifica verrebbe anticipata alla fase di rilascio dell'attestazione e non effettuata in fase di stipula del contratto. Si eviterebbe, tra l'altro, in ragione dei tempi che caratterizzano il rilascio dell'informativa da parte delle Prefetture, di consentire alle imprese oggetto dell'informativa di completare i lavori.

L'importanza del monitoraggio centralizzato degli appalti è stata messa in evidenza precedentemente. È stato infatti rilevato che l'acquisizione delle informazioni relative a tutte le fasi del procedimento, con particolare riferimento ai subappalti ed ai sub-affidamenti, risulta particolarmente utile ai fini del contrasto del fenomeno collegato alle infiltrazioni criminali poiché è proprio in questa fattispecie che si accerta spesso l'esistenza di queste infiltrazioni.

Vigilanza sugli affidamenti

Le informazioni sugli appalti consentono di effettuare analisi di particolare rilevanza con riferimento alla frequenza di alcuni fenomeni, come sarà mostrato nel prosieguo.

La normativa sugli appalti pubblici ha come scopo fondamentale quello di permettere alle Stazioni Appaltanti di ottenere prestazioni di qualità (servizi, forniture e lavori) nel rispetto della trasparenza e della libera concorrenza tra gli operatori economici.

La libera concorrenza tra gli operatori, infatti, garantisce prestazioni richieste dalla Pubblica Amministrazione con standard qualitativi elevati e costi contenuti.

Una restrizione della concorrenza tra le imprese, invece, oltre a violare lo spirito della norma, porta la P.A. all'acquisizione di prestazioni in genere più onerose.

Una distorsione della concorrenza si riscontra, in particolare, quando le imprese, orientando le proprie offerte (ribassi) in base ad un accordo preventivo, condizionano l'esito della gara, di fatto determinando a priori l'offerta aggiudicataria, o comunque l'ambito di ribasso entro il quale si andrà a collocare la stessa.

Il fenomeno è generalmente noto con il termine di "cordata" ed è stato riscontrato particolarmente nel sud del Paese, nonché, in forma più episodica, anche in altre regioni, come si evidenzia dai dati disponibili presso questa Autorità e come confermato da note vicende riportate sulla stampa.

Lo strumento della cordata è utilizzato anche dalle organizzazioni malavitose, per favorire le imprese colluse nell'acquisizione degli appalti e lucrare sul differenziale tra il prezzo imposto con il sistema in questione e quello che si sarebbe ottenuto con una gara non pilotata; in questi casi è evidente come il fenomeno assuma una particolare gravità.

La questione è stata oggetto di segnalazione, in più occasioni, nell'ambito del Comitato di Sorveglianza delle Grandi Opere al quale partecipa, tra l'altro, la Direzione Nazionale Antimafia.

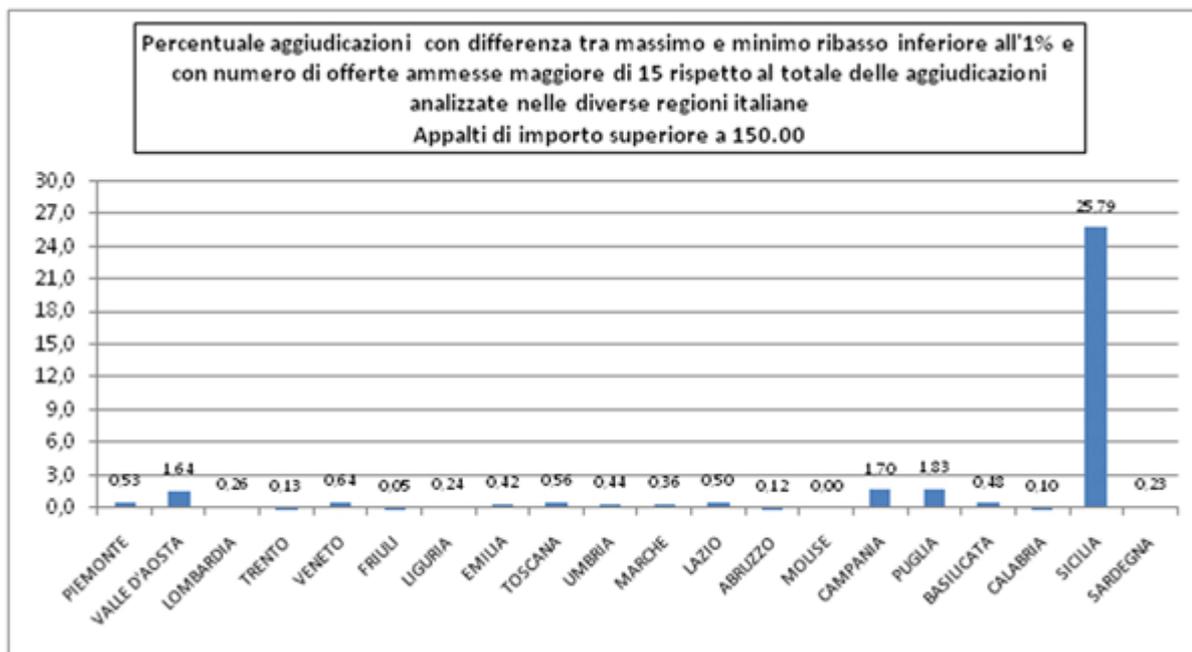
Per pilotare una gara è necessario, pertanto, un accordo preventivo tra un numero abbastanza elevato di concorrenti, ovvero una "regia" che condizioni le offerte delle imprese (è questo, ad esempio, il caso in cui un'organizzazione malavitosa condizioni l'appalto). In questo modo, con offerte simili tra i diversi concorrenti, è possibile influenzare sensibilmente sia la media che lo scarto dalla media e, quindi, individuare l'aggiudicatario.

Il sistema delle cordate è ulteriormente agevolato dal taglio delle ali nel procedimento che prevede l'esclusione automatica delle offerte - sistema introdotto per contrastare il fenomeno di ribassi eccessivi eliminando le offerte anomale - in quanto offerte dissimili da quelle delle imprese in cordata vengono preventivamente escluse dai calcoli del limite di anomalia.

È possibile avere un indice della presenza del fenomeno della cordata mediante l'analisi dell'insieme dei ribassi formulati dai concorrenti; in particolare, al fine di individuare i casi più evidenti del fenomeno, si possono fissare le seguenti condizioni:

- Differenza tra ribasso massimo e minimo (dopo il taglio delle ali) estremamente contenuta (1%);
- Numero di partecipanti elevato (superiore a 15).

Nel grafico sotto riportato sono sintetizzati i casi in cui tali circostanze si sono riscontrate, come risulta dall'elaborazione dei dati acquisiti relativamente a tutte le gare di importo superiore a €150.000.



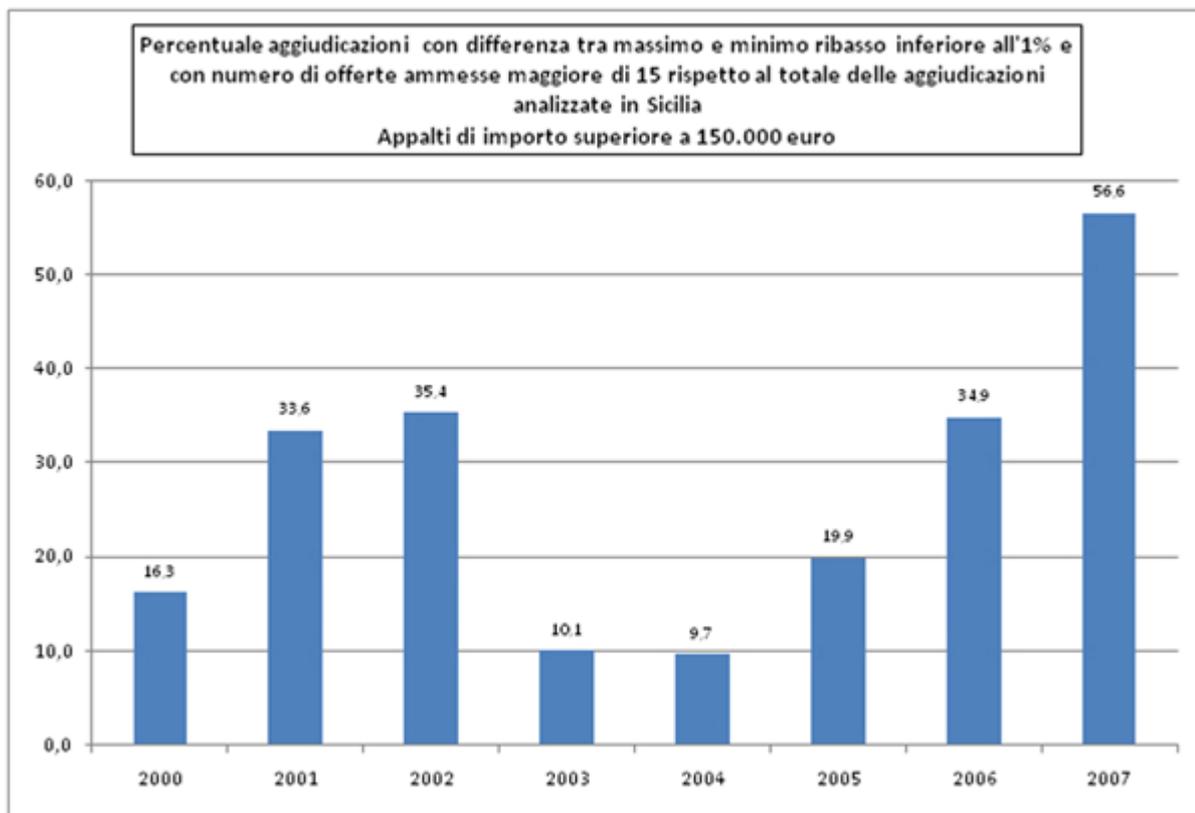
Nelle diverse regioni l'incidenza non è uniforme come si può evincere sia dal grafico sopra riportato che dalla tabella sottostante, in cui è riportato il numero degli appalti affetti dalla patologia in questione rispetto al numero complessivo degli appalti analizzati.

Regione	Numero aggiudicazioni con differenza tra massimo e minimo ribasso inferiore all'1% e con numero di offerte ammesse maggiore di 15	Numero complessivo aggiudicazioni analizzate
PIEMONTE	32	6.089

VALLE D'AOSTA	15	913
LOMBARDIA	38	14.346
TRENTO	2	1.544
VENETO	37	5.815
FRIULI	1	1.975
LIGURIA	6	2.483
EMILIA	30	7.064
TOSCANA	34	6.019
UMBRIA	8	1.812
MARCHE	11	3.028
LAZIO	37	7.370
ABRUZZO	3	2.506
MOLISE	0	864
CAMPANIA	104	6.131
PUGLIA	86	4.705
BASILICATA	6	1.242
CALABRIA	3	2.865
SICILIA	1.762	6.832
SARDEGNA	8	3.423
OSSERVATORIO CENTRALE	3	1.161
Italia	2.226	88.187

Il fenomeno risulta pertanto significativo, in particolar modo, in Sicilia.

Dal 2000 al 2007 l'andamento del fenomeno nella regione Sicilia è rappresentato nel seguente grafico.

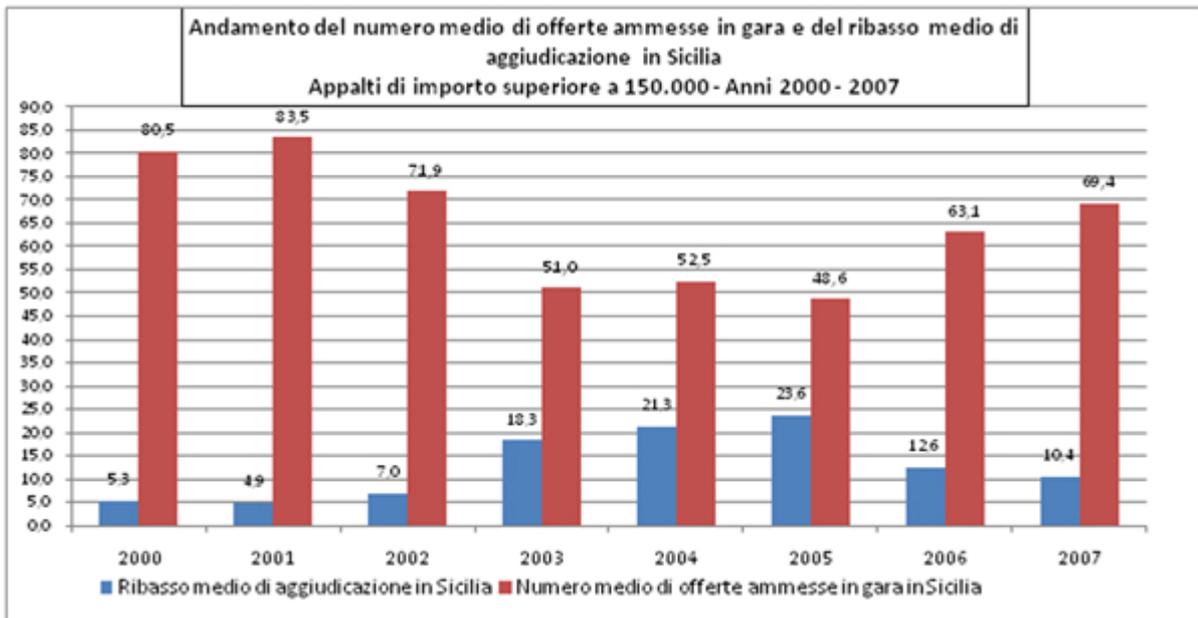


Il trend è crescente fino al 2002 per poi decrescere successivamente e crescere nuovamente a partire dal 2005. La seguente tabella riporta il numero di appalti affetti dalla patologia con riferimento al numero totale di appalti acquisiti dall'Osservatorio.

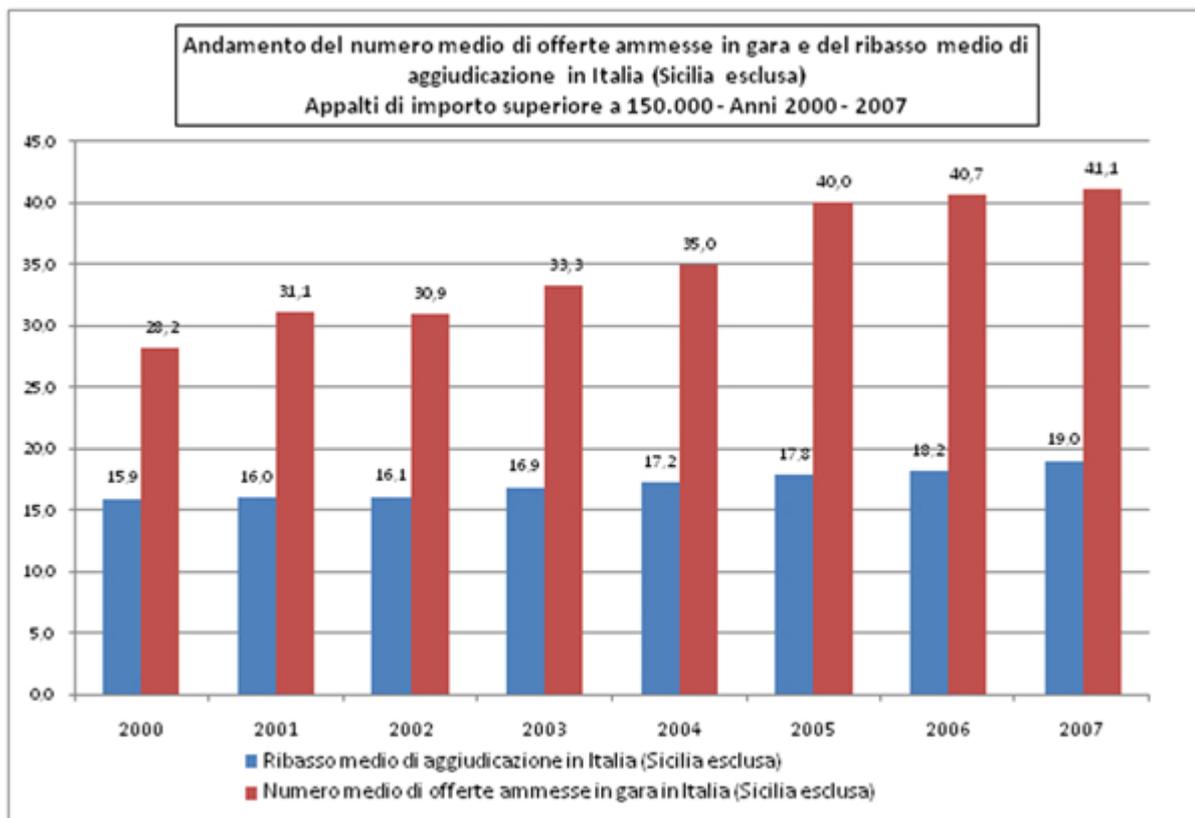
Anno	Numero aggiudicazioni con differenza tra massimo e minimo ribasso inferiore all'1% e con numero di offerte ammesse maggiore di 15 in Sicilia	Numero complessivo aggiudicazioni analizzate in Sicilia
2000	81	498
2001	224	667
2002	362	1.022
2003	97	957
2004	106	1.090
2005	228	1.143
2006	257	736
2007	407	719

L'analisi delle aggiudicazioni ha inoltre evidenziato che molto spesso le gare sono state aggiudicate allo stesso soggetto (2, 3 o 4 volte) con ribassi modestissimi, nell'ordine dell'1%.

Un aspetto molto interessante sulle gare espletate in Sicilia riguarda il ribasso di aggiudicazione registrato nelle gare. L'andamento medio dei ribassi è riportato nella seguente figura:



Fino al 2002 i ribassi si attestavano su un valore medio del 5,6% contro una media nazionale del 16% come si evince dal grafico riferito alle rimanenti regioni.



Nel 2003 c'è stato un brusco cambiamento nel comportamento delle imprese in Sicilia in cui si è verificato un allineamento dei ribassi alle rimanenti regioni.

Analizzando poi i ribassi nel periodo 2000-2002, su 1925 gare con ribassi inferiori al 5%, 1839 gare presentano un ribasso addirittura inferiore al 2%.

In relazione ai dati sopra riportati, l'Autorità ha proceduto all'analisi di un numero adeguato di appalti in due distinte province (Palermo e Ragusa) acquisendo tutta la documentazione di gara. I dati acquisiti, oltre a confermare l'elevato numero di partecipanti in Sicilia, mostrano la presenza di numerose offerte con valori coincidenti in ciascuna gara. Questa circostanza è stata causa di numerosi problemi in sede di aggiudicazione (in fase di calcolo per il taglio delle ali: Tar Friuli Venezia Giulia sentenza del 23/08/2004, n. 543; Tar Sicilia Catania Sezione III, sentenza del 30/11/2004, n. 3538; Tar Sicilia Palermo Sezione II del 10 dicembre 2004, n.2696; Tar Sicilia Palermo Sezione II del 13 dicembre 2004, n. 2716. - Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 maggio 1999, n. 695; Consiglio di Stato, Sezione VI, 10 febbraio 2000, n. 707; Consiglio di Stato, Sezione VI, 11 dicembre 2001, n. 6217; Consiglio di Stato, Sezione VI, 29 gennaio 2002, n. 486; Consiglio di Stato, Sezione V, 7 febbraio 2002, n.702; Consiglio di Stato, Sezione IV, 25 luglio 2003, n. 4245 - per la procedura del sorteggio).

Queste tre fattispecie - ribassi simili, numero elevato di partecipanti, variazione repentina dei ribassi di aggiudicazione tra il 2002 e il 2003 e successivamente tra il 2005 ed il 2006 - rappresentano senza dubbio criticità da tenere sempre sotto osservazioni.

Tuttavia non vanno trascurate alcune circostanze che permettono di completare il quadro del sistema degli appalti in Sicilia.

Fino al mese di agosto 2002, la normativa regionale (per importi inferiori a 5 milioni di euro) prevedeva che l'aggiudicazione degli appalti venisse effettuata con riferimento al ribasso medio, eliminate le ali (secondo quanto stabilito dalla norma stessa il 25% delle offerte di massimo ribasso ed il 25% delle offerte di minimo ribasso). Questo sistema penalizzava i massimi ed i minimi ribassi, cosicché non era strategicamente conveniente presentare offerte con eccessivi ribassi.

Dal mese di settembre 2002, la nuova normativa ha previsto l'aggiudicazione secondo il criterio del prezzo più basso a seguito del taglio delle ali. Questo meccanismo ha senz'altro spinto le imprese ad innalzare il ribasso di aggiudicazione come tra l'altro si evince dal grafico relativo ai ribassi medi in ciascun anno.

L'ultima legge regionale (novembre 2005) ha modificato, infine, la formula per il calcolo del limite di anomalia introducendo un sistema aleatorio per il calcolo del taglio delle ali (estrazione di un numero tra 11 e 40, che costituisce la percentuale delle offerte di minor ribasso da escludere, mentre la differenza tra 50 e il numero sorteggiato costituisce la percentuale delle offerte di maggior ribasso da escludere). Ciò ha indirizzato le imprese a formulare ribassi attorno al 10% come si evince dal grafico.

Le norme che si sono succedute dal 2002 hanno, pertanto, cercato di contrastare il fenomeno delle cordate (con l'ultima previsione introducendo il calcolo aleatorio delle ali), ma i dati acquisiti dall'Osservatorio non sembrano dimostrare che l'intento sia effettivamente riuscito.

Nelle altre regioni italiane il problema in argomento appare meno rilevante; le gare esaminate (numero imprese partecipanti maggiore di 5 e intervallo tra massimo e minimo ribasso inferiore all'1%) hanno comunque evidenziato le seguenti patologie:

- a) aggiudicazione ripetuta di appalti alle stesse imprese da parte della medesima stazione appaltante;
- b) ribassi di aggiudicazione modesti dell'ordine dell'1%.

La conoscenza dei singoli episodi distorsivi consente di attivare le dovute misure e/o azioni tese a contrastare un fenomeno di forte limitazione della libera concorrenza nel sistema degli appalti pubblici.

La numerosità dei casi individuati, caratteristici di accordi preventivi delle imprese (e non è da escludere, in alcuni casi, anche di gestione degli appalti da parte di organizzazioni criminali), richiede una costante attenzione da parte delle istituzioni preposte alla tutela della legalità e della libera concorrenza.

L'Autorità pertanto proseguirà la vigilanza sul fenomeno, pur constatando la difficoltà di ipotizzare provvedimenti di carattere normativo che possano contrastare lo stesso.

E' stato, anzi, notato come alcune norme, varate per contrastare il fenomeno delle offerte anormalmente basse, abbiano potuto favorire gli accordi tra le imprese, introducendo un meccanismo di eliminazione automatica delle offerte con ribassi che si collocano lontane dai valori medi.

4. La collaborazione interistituzionale

L'esperienza ultradecennale e *l'expertise* specifica detenuta dell'Autorità si è già dimostrata utile in diverse occasioni di collaborazione interistituzionale. Con il Ministero dell'Interno, ad esempio, nel Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi opere (CASGO), istituito con il d.m. 14 marzo 2003, nonché nelle successive sezioni specializzate presso la Prefettura dell'Aquila per la ricostruzione post - sisma e presso quella di Milano per la realizzazione dell'Expo 2015.

A questa complessa attività l'Autorità ha contribuito costantemente sin dalla originaria istituzione del gruppo di lavoro.

La fonte normativa del provvedimento ministeriale citato, si rinviene nell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, emanato in attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici (cd. legge obiettivo). A sua volta il citato art.15, comma 5, del DLgs. n.190/2002, trae origine dalle attività svolte in seno al tavolo tecnico istituito dal Ministero dell'Interno, dalla Direzione Nazionale Antimafia e dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nel 2001.

Successivamente, il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ha trasfuso la previsione dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 190/2002 nell'ambito della Parte II, del Codice, e precisamente nell'articolo 180, comma 2.

Di norma i contributi sono stati forniti in seno alle riunioni con osservazioni verbali e richieste di modifica o integrazioni nei vari atti prodotti dal Comitato; non sono mancati tuttavia altri contributi integrativi o correttivi di testi inviati dalla segretaria del CASGO a tutti i componenti, prima dell'esame del comitato.

Segnatamente l'Autorità si è espressa sui protocolli d'intesa sottoposti al CASGO da varie amministrazioni o soggetti aggiudicatori e tra questi in particolare:

- protocollo d'intesa tra le Prefetture di Messina e Reggio Calabria e la Società Stretto di Messina SpA per la realizzazione del Ponte sullo stretto e più di recente per la costruzione della c.d. "Variante di Cannitello", nei pressi di Reggio Calabria;
- protocollo d'intesa proposto dalla Metro C di Roma per la sperimentazione del monitoraggio dei flussi finanziari, monitoraggio approvato e finanziato dal CIPE.

Nell'ambito di detti protocolli si è accuratamente operato affinché le regole ivi dettate fossero coerenti con il codice dei contratti pubblici e in particolare con le norme di esecuzione dei contratti recate nel DPR n.554/99.

Quanto alle linee guida sul monitoraggio finanziario, assunte per la prima volta nell'ambito del protocollo della Metro C e successivamente nel decreto per la ricostruzione post terremoto del 6.04.2009, l'Autorità ha suggerito di riferire il codice CUP a ciascuna delle "piastre" del progetto C.A.S.E. Ha inoltre ottenuto l'inserimento, nei contratti pubblici di lavori, per esercitare il monitoraggio, della previsione nel bando di gara o nella lettera d'invito, di un'apposita clausola e del conseguente obbligo di accendere un conto dedicato da parte dei vari soggetti esecutori; in quanto tale onere non è lesivo della libera concorrenza.

Ha inoltre contribuito attivamente al parere reso dal CASGO – interessato dall'ANCE - in ordine alla istituzione delle c.d. white list nelle province interessate dal sisma del 6.4.2009.

In particolare l'Autorità, tra le varie tematiche sviluppate in seno al CASGO, ha segnalato la necessità di verificare se l'istituzione degli "elenchi" possa trasformarsi in una limitazione del principio della libera concorrenza di cui all'art.2, del D.Lgs. n.163/2006, a sfavore degli operatori aventi la sede legale - ma anche e soprattutto operativa - distante dai territori interessati dalla ricostruzione.

L'Autorità ha rimarcato di converso, l'impossibilità di prevedere nei bandi di gara o nelle lettere d'invito, l'obbligo dei concorrenti, di assumere le forniture di cui necessita il contratto d'appalto, dagli iscritti nelle liste per contrastare eventuali sub-contratti non classificabili come subappalti ad imprese prive dei requisiti per l'acquisizione di commesse pubbliche. Ciò rappresenta sicuramente un limite nel contrastare fenomeni di particolare rilevanza di infiltrazioni di operatori economici collusi con la malavita organizzata.

Una clausola che potrebbe essere inserita nei bandi di gara, utile per contrastare fenomeni collusivi, peraltro prevista in molti protocolli di legalità, consiste nel vietare il subappalto alle imprese che hanno partecipato alla gara ma non sono risultate aggiudicatari.

Aveva anche suggerito - ma questa volta senza esito - di contemplare nel parere, la possibilità per un operatore iscritto nelle white list, di poter valorizzare tale status presso le stazioni appaltanti (qui Commissari delegati) dal punto di vista dei requisiti di ammissione alle gare o, ancora, essere considerato un aspetto reputazionale del concorrente e come tale valutabile nell'ambito del criterio di aggiudicazione c.d. della "offerta economicamente più vantaggiosa".

Infatti, a tal proposito, la recente sentenza del C.d.S., Sez. VI, 29.4.2008, n.2770, non sembra precludere la possibilità di assegnare un punteggio anche ad un elemento soggettivo del concorrente - pur se vi è consolidata giurisprudenza, originatasi dagli indirizzi comunitari, contraria alla commistione tra elementi soggettivi di qualificazione del concorrente e oggettivi attinenti l'offerta - qualora tale elemento si proietti in via sostanziale sulla attendibilità dell'offerta. In essa si legge: "In generale non deve enfatizzarsi il rischio di commistione tra profili soggettivi e oggettivi. Tenerli distinti, cioè, non significa ignorare che, trattandosi di organizzazioni aziendali, determinate caratteristiche dell'impresa - tanto più quando specifiche rispetto all'oggetto dell'appalto - possano proiettarsi sulla consistenza dell'offerta".

La valutazione reputazionale dell'iscrizione, sembra peraltro coerente con l'art.2, comma 2, del D.Lgs. n.163/2006, laddove il principio di economicità può anche essere subordinato a criteri ispirati a esigenze sociali, della salute e dello sviluppo sostenibile. Come dire: assegnare un punteggio non eccessivo (ad esempio il 5 %) al possesso dell'iscrizione, comporta la rinuncia della s.a. ad un'aliquota di punteggio, rispetto al 100 %, non destinabile al prezzo o alla qualità tecnica dell'offerta, di accettabile entità. Ne sembrano violati i principi della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, laddove qualsiasi operatore possa iscriversi negli elenchi.

In seno al CASGO, venivano anche chiarite le ragioni per cui gli elenchi di cui trattasi, non si intersecano con gli elenchi di prestatori di servizi e forniture istituiti nell'art.45 del codice (già art.18, D.Lgs. n.358/1992). All'iscrizione non corrisponde alcuna presunzione di idoneità sotto profili tecnici, dunque alla prestazione richiesta dall'esecutore, diversamente dall'iscrizione negli elenchi di cui all'art. 45, comma 2, del codice, dove l'iscrizione attesta stringenti requisiti soggettivi e oggettivi dell'operatore (artt. 38, 41 e 42). E' stato anche ribadito, questa volta in analogia al comma 4, art.45, del codice, l'impossibilità di imporre agli operatori l'iscrizione negli elenchi.

E' invece ragionevole presupporre la sussistenza di un obbligo della prefettura titolare delle white list di comunicazione all'Autorità dei casi di perdita dell'iscrizione per revoca della liberatoria, ai fini dell'aggiornamento del casellario informatico delle imprese, ovvero della iscrizione in capo al soggetto inadempiente delle c.d. annotazioni. In tal senso l'Autorità, ha ottenuto l'inserimento nelle linee guida di tale obbligazione.

Altri contributi puntuali sono stati assicurati dall'Autorità in tema di Piani di sicurezza antimafia – vero e proprio allegato al progetto preliminare - rinvenibile nel testo poi trasfuso nel comma 20, dell'art.176 del DLgs. n.163/2006. Infatti, al fine di garantire l'attuazione di idonee misure volte al perseguimento delle finalità di prevenzione e repressione della criminalità e dei tentativi di infiltrazione mafiosa di cui agli articoli 176, comma 3, lett. e), e 180, comma 2, il soggetto aggiudicatore indica nel bando di gara un'aliquota forfettaria, non sottoposta al ribasso d'asta, ragguagliata all'importo complessivo dell'intervento, secondo valutazioni preliminari del contraente generale da recepire tassativamente nelle offerte formulate in sede di gara.

Nel progetto posto a base di gara, elaborato dal soggetto aggiudicatore, la somma corrispondente a detta aliquota è inclusa nelle somme a disposizione del quadro economico, ed è unita una relazione di massima a corredo del progetto, indicante l'articolazione delle suddette misure, nonché la stima dei costi. Tale stima è riportata nelle successive fasi della progettazione. Le variazioni tecniche per l'attuazione delle misure in questione, eventualmente proposte dal contraente generale, in qualunque fase dell'opera, non possono essere motivo di maggiori oneri a carico del soggetto aggiudicatore. Ove il progetto preliminare sia prodotto per iniziativa del promotore, quest'ultimo predispone analoga articolazione delle misure in questione, con relativa indicazione dei costi, non sottoposti a ribasso d'asta e inseriti nelle somme a disposizione dell'amministrazione.

L'applicazione di tale norma, è stata sollecitata alla Società Ponte sullo Stretto SpA, dalla Prefettura di Reggio Calabria al fine di porre in essere le misure di protezione necessitata dai cantieri avviati per gli espropri nell'area di costruzione della pila del ponte.

Infine l'Autorità, ha fornito (e fornisce) molteplici contributi puntuali ai quesiti pervenuti al CASGO dalla prefettura di L'Aquila in ordine a bandi, subappalti, risoluzioni contrattuali, ecc., sempre per assicurare l'applicazione degli orientamenti già espressi con le deliberazioni e determinazioni dell'Autorità.

L'Autorità attende a breve di poter disporre in seno al CASGO, dei primi risultati del monitoraggio finanziario, per dare una lettura, non solo sotto il profilo della banca dati, ma del significato rivestito nell'esecuzione del contratto, del regime dei subappalti della qualità dei materiali e dei maggiori costi degli interventi.

Nelle precedenti considerazioni si è visto il ruolo giocato da alcune attività compiute in seno al CASGO: una vera e propria vigilanza sui contratti pubblici alla stregua dell'art.6 del codice, vigilanza alla quale può riconoscersi un carattere peculiare laddove le informazioni sull'esecuzione del contratto di appalto possono essere acquisite in situ con il vantaggio di poter operare avvalendosi del fattore sorpresa.

Si rifletta ad esempio sull'importanza per l'Autorità di acquisire la reale portata del fenomeno del subappalto in nero o dell'impiego di maestranze alle quali non viene assicurata l'applicazione della disciplina sulla "tutela del lavoro". E' nota infatti la grande attenzione dell'Autorità sul versante del subappalto per impedire la trasformazione dell'istituto in uno strumento sempre più improprio per la riduzione dei costi dell'offerta dell'appaltatore e quindi di evasione delle delicatissime statuizioni

del codice in ordine: alla congruità delle offerte; alla congruità del costo del lavoro; alla congruità del costo delle misure di sicurezza (cfr. art.89).

Ecco dunque profilarsi la possibilità per l'Autorità di acquisire, laddove gli sia data la partecipazione stabile nei Gruppi Interforze, con ispezioni esperibili senza preavviso e contestuali in tutti i cantieri di un medesimo operatore, tutti i dati e le informazioni da utilizzare successivamente per:

- a) la verifica degli elementi autorizzatori specifici dei subappalti;
- b) la verifica dei requisiti di qualificazione dell'esecutore, potendosi ricevere informazioni per il controllo dei certificati dei "lavori eseguiti";
- c) verifica delle dotazioni di attrezzatura, viepiù alla luce del Regolamento di attuazione del codice, in fase di emanazione, previste in apposito allegato (c.d. allegato "A1");
- d) per la verifica del bagaglio reputazionale dell'operatore, ai fini della corretta tenuta del casellario informatico delle imprese.

Aspetti questi impossibili da assicurare con l'ordinaria attività ispettiva dell'Autorità, la quale deve muoversi nel perimetro tracciato dalla legge n.241/90: avviso di inizio del procedimento con congruo termine; fissazione dell'oggetto di verifica (secondo il regolamento).

Nel medio termine, tale collaborazione accrescerebbe o migliorerebbe finanche la consapevolezza dei competitori dei grandi appalti di formulare offerte più attendibili sotto il profilo economico e completerebbe le prerogative proprie della vigilanza in settori particolarmente inaccessibili al normale sistema informativo; restituendo anche ai Gruppi Interforze, l'utile lettura, sotto il profilo motivazionale, della condotta dell'operatore economico.

5. Uno specifico caso di collaborazione istituzionale: la "ricostruzione Abruzzo", white list e lavori realizzati da privati con finanziamento pubblico.

La ricostruzione degli abitati colpiti dall'evento sismico del 6.4.2009, è regolata da diverse OPCM, che, in considerazione dello stato di emergenza, hanno introdotto numerose deroghe alle disposizioni normative che regolano i contratti pubblici.

In particolare l'art. 3 dell'Ordinanza PCM n.3753 del 6.04.2009 ha previsto una deroga anche agli articoli 6 e 7 del D.Lgs. n.163/2006, che attengono rispettivamente ai compiti di vigilanza dell'Autorità e di raccolta ed elaborazione dei dati informativi relativi agli appalti da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici, nell'ambito della stessa Autorità.

Tuttavia, l'Autorità non è rimasta del tutto estranea alla ricostruzione degli abitati colpiti dall'evento sismico del 6.4.2009, operando, con proprie strutture, secondo due diverse linee.

L'Autorità ha operato, infatti, nell'attività esplicata in seno al Comitato Alta Sorveglianza Grandi Opere (CASGO), istituito dall'art. 15, comma 5, del D.Lgs. n.190 del 2002, ora art.176, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, Comitato al quale l'Autorità partecipa sin dalla sua istituzione e prima ancora nella fase di funzionamento del tavolo tecnico pre-legge obiettivo (legge 443 del 2001).

Tale tipo di attività è stata ulteriormente rafforzata dalla previsione dell'art.16, comma 2, del decreto-legge n.39/2009 (convertito nella legge n.77/2009), che ha istituito una sezione specializzata del CASGO presso la Prefettura dell'Aquila, con la partecipazione anche di un componente dell'AVCP.

Inoltre, nell'Ordinanza PCM n.3760 del 30.4.2009 è stato previsto che : “..al fine di garantire la trasparenza e la concorrenza nelle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, per l'attuazione dell'art.2 del decreto-legge del 28 aprile 2009, n.39, il Commissario delegato può avvalersi dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici”.

Per far fronte a tale attività, l'Autorità, con deliberazione del Consiglio dell'Autorità n.42 del 7 maggio 2009, ha costituito un'apposita Struttura, la cui attività si è sostanziata principalmente nel rilascio alla Protezione Civile, sia in modo ufficiale che informale, di svariati pareri nel corso dell'attività finalizzata alla realizzazione del progetto C.A.S.E. L'attività della Struttura è cessata a seguito della sostanziale ultimazione dell'attività legata al predetto progetto.

Da un lato, pertanto, vi è stata un'attività dell'Autorità, mediante la Struttura costituita con deliberazione del Consiglio dell'Autorità n.42/2009, che, seppure improntata ad un rapporto collaborativo con la Procedura Civile, ha potuto, con una sorta di vigilanza ex-ante, valutare la coerenza delle procedure adottate in deroga dalla Protezione Civile (progetto C.A.S.E. e relative infrastrutture) con la particolare situazione di emergenza, in relazione alla loro effettiva motivazione ed efficacia, e, nel contempo, indirizzare l'attività della Protezione Civile verso procedure idonee ad assicurare la massima efficacia ed economicità del procedimento, nonché una effettiva concorrenza, sia pure nei limiti imposti dallo stato emergenziale.

Sotto l'aspetto prettamente orientato a contrastare il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa, invece, l'Autorità ha collaborato, nell'ambito del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CASGO), alla adozione delle linee-guida antimafia - in applicazione dell'art.16, comma 4, del D.L. 39/2009, convertito con modificazioni dalla legge n.77 del 24.6.2009 (linee guida pubblicate sulla G.U. dell'8.7.2009).

Circa l'aspetto del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata, è da segnalare la criticità registrata connessa all'estrema urgenza che ha connotato gli interventi finalizzati al superamento dell'emergenza abitativa.

Relativamente alle ditte affidatarie di contratti e sub-contratti, il prefetto dell'Aquila, in deroga all'art.4 del D.L.vo n.490/92 e DPR n.252/98, accede al sistema SDI (sistema dati interforze) e verifica la eventuale ricorrenza delle sole cause ostative dell'art.10, comma 7, lett. a) e b), del citato DPR n.252/98, e rilascia la c.d. liberatoria antimafia. Non verifica anche le cause ostative della lett. c), rinviate ad un successivo accertamento. In altre parole, nello speciale regime derogatorio previsto dalle linee-guida di CASGO, le verifiche tramite accesso allo SDI sono immediate per le cause ostative di cui alle lettere a) e b), mentre per quelle riconducibili alla lettera c), l'accertamento, essendo molto più complesso e pesante, è reso in vista di un possibile ed eventuale (nel senso, se ricorrono o no le condizioni) ritiro della liberatoria.

L'accertamento del Prefetto di cause comunque interdittive (art.10, comma 7 lett. a), b) e c), DPR n.252/98), comporta la perdita del contratto (di qualunque livello si tratti) e due sanzioni: la penale pecuniaria fissa del 5 % del contratto, posta a ristoro dell'onere di sostituzione del soggetto colpito

dall'interdittiva antimafia e la comunicazione all'Autorità ai fini dell'aggiornamento del casellario informatico (det. n.1 del 10.1.2008).

Per la risoluzione contrattuale conseguente alla lett. c), dato il carattere indiziario di tali fattispecie, le linee guida richiamano le cautele da osservare e gli elementi da ponderare, discendenti dalle pronunce del Consiglio di Stato (comma 2 linee guida): attualità, adeguatezza e pregnanza, rilevanza.

Si è registrata, pertanto, in ragione della necessità di speditezza della procedura, la criticità di un possibile avvio delle attività da parte di soggetti sottoposti ad un accertamento non pienamente esaustivo.

Al fine di superare tale criticità sarebbe stata senz'altro opportuna la costituzione di un elenco di soggetti preventivamente sottoposti agli accertamenti antimafia (c.d. white list), soprattutto con riferimento ad alcune tipologie di sub-contratti.

Gli elenchi dovrebbero riguardare, in prima istanza, le attività ritenute "sensibili" in relazione alla possibile infiltrazione mafiosa, quali: estrazione mineraria; forniture di calcestruzzo; fornitura di bitume; rimozione e smaltimento di rifiuti attività di cantiere.

Il fenomeno mafioso si manifesta, infatti, attraverso attività economiche di facile accesso e non particolarmente complesse, che operano in una sorta di regime di monopolio naturale.

In sede di conversione in legge del d.l. 28.4.2009, n.39, su proposta dell'ANCE, l'art.16, comma 5, è stato integrato nel testo della legge 24.6.2009, n.77, con la previsione di "elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa", tenuti presso il prefetto territorialmente competente cui "possono" rivolgersi gli esecutori di lavori oggetto del decreto.

La previsione della costituzione, presso il prefetto territorialmente competente, è rimessa alla emanazione di un DPCM, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, allo stato non ancora emanato.

Non è da sottovalutare il problema se l'istituzione di tali elenchi possa trasformarsi in una limitazione del principio della libera concorrenza di cui al richiamato art.2, del D.lgs. n.163/2006, a sfavore degli operatori aventi la sede legale - ma anche e soprattutto operativa - distante dai territori interessati dalla ricostruzione.

Al riguardo si osserva che la norma già contiene l'espressione di una facoltà - possono - e non di un obbligo, di avvalersi di operatori iscritti negli elenchi, con la conseguente impossibilità di prevedere nei bandi di gara o nelle lettere d'invito, l'obbligo dei concorrenti di assumere le forniture di cui necessita il contratto d'appalto dagli iscritti nelle liste di cui trattasi.

Inoltre, sarebbe da assicurare la possibilità a qualsiasi operatore, stabilito sia in Italia che all'estero, di ottenere, qualora dotato dei requisiti richiesti, l'iscrizione nell'elenco; l'elenco, in tale ottica, dovrebbe essere aperto, con possibilità di richiedere l'iscrizione in qualsiasi momento. (cfr. per analogia comma 8, art.45, del codice). Diversamente, si verrebbe a porre in essere una procedura di selezione dell'aggiudicatario in evidente contrasto con il Codice e con i principi del diritto comunitario di non discriminazione e della libera concorrenza.

L'esigenza di un elenco di imprese, operanti nel settore delle forniture sensibili, soggette ad accertamenti preliminari, ai sensi degli art. 10 e 12 del D.P.R. 252/1998, risulta, in definitiva, particolarmente sentito; al riguardo si segnala che è all'esame del Comitato Alta Sorveglianza

Grandi Opere (CASGO) uno schema di protocollo di intesa tra la Prefettura dell'Aquila e la Regione Abruzzo, che prevede, tra l'altro, l'impegno della Prefettura a disporre accertamenti preliminari sulle imprese aventi sede legale nella Provincia dell'Aquila e operanti nel settore delle forniture strategiche.

Il problema di controlli preventivi si pone con particolare evidenza in vista della notevole mole di lavori costituita dagli interventi di ricostruzione ad opera di privati, assistiti da finanziamento pubblico.

Al riguardo, si evidenzia che il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario Delegato per la Ricostruzione, con nota assunta al prot. dell'Autorità n.13034 dell'8.3.2010, ha chiesto la collaborazione dell'Autorità, al fine di assicurare la massima efficacia dei bandi di gara e dei capitolati tecnici, posti a base dell'affidamento dei lavori di ricostruzione, a garanzia del buon esito e della trasparenza delle procedure.

Ha evidenziato due attività prioritarie:

- la rimozione dei materiali derivanti dal crollo degli edifici, chiedendo la collaborazione alla elaborazione di un bando di gara;
- la definizione di modalità di individuazione delle imprese cui saranno affidati i lavori di ricostruzione, sia pubblici che privati, nonché di eventuali imprese subappaltatrici, chiedendo, pertanto, la collaborazione al fine di redigere apposita direttiva.

Con nota prot. 18321 del 24.3.2010 il Presidente dell'Autorità ha fornito al Commissario delegato la disponibilità alla collaborazione, atteso che la citata OPCM n. 3760 del 30.4.2009 aveva previsto già previsto la possibilità del Commissario delegato per l'emergenza di richiedere all'Autorità chiarimenti tecnici, indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici e considerato che l'art.1 della successiva OPCM n. 3833 del 22.12.2009 ha trasferito al Presidente della Regione Abruzzo i poteri del suddetto Commissario. Allo stato è in corso di costituzione una Struttura interna all'Autorità, al fine di far fronte a tale richiesta di collaborazione.

Il problema di regolare e vigilare l'attività di ricostruzione ad opera dei privati, con attenzione sia al controllo della spesa pubblica che al rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata appare prioritario.

E' certamente essenziale, per i lavori ad opera dei privati, coniugare semplicità e speditezza delle procedure con misure comunque idonee ad assicurare il rispetto di principi di economicità e trasparenza; si ritiene che l'Autorità possa fornire, in tale ottica, un utile contributo al Commissario Delegato per la Ricostruzione.

6. Le informative prefettizie, alcune proposte migliorative.

In continuità con la previgente normativa in materia di lavori pubblici, l'art.38 del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. n.163/2006) individua tra le cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di appalto, quella connessa alla pericolosità sociale dell'imprenditore nei cui confronti sia pendente un procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione, ai sensi della disciplina antimafia. L'accertamento di elementi relativi al coinvolgimento nella criminalità organizzata, a prescindere dall'esistenza di un'eventuale condanna

penale, è pertanto un presupposto imprescindibile per valutare l'affidabilità morale e professionale dell'aspirante contraente con la p.a.

Particolare rilievo e delicatezza assumono in questo ambito gli strumenti di prevenzione con riguardo alle cd. "cautele" antimafia previste dal D.lgs. n. 490/1994 (art. 4) e dal regolamento emanato con il D.P.R. n. 252/1998 (art. 10), ove è stabilito l'obbligo per le strazioni appaltanti di acquisire informazioni prima della stipula di contratti, in merito ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, inoltrando al prefetto specifica richiesta. Le informative prefettizie costituiscono dunque un presidio avanzato nella lotta alla criminalità organizzata, comportando una serie di indagini e verifiche in relazione a situazioni di carattere giudiziario o investigativo.

Sulla base di quanto disposto dall'art. 4 del D. lgs. 8 agosto 1994 n. 490, sono individuabili due tipi di informative c.d. interdittive che impediscono la contrattazione: a) l'informazione prefettizia che comunica la sussistenza, a carico dei soggetti responsabili dell'impresa ovvero dei soggetti familiari, anche di fatto, conviventi nel territorio dello Stato, delle cause di divieto o di sospensione dei procedimenti indicate nell'allegato I (vale a dire cause di divieto, sospensione, decadenza, previste dall'art. 10 della indicata legge n. 575/1965); b) l'informazione prefettizia da cui risultino eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI. 16 aprile 2003).

Per quanto attiene alle cd. informazioni prefettizie del tipo sub a), esse vanno ricondotte nell'ambito dei provvedimenti di natura meramente ricognitiva, in quanto le stesse attestano unicamente la sussistenza o meno delle cause di divieto o di sospensione sopra richiamate e devono considerarsi confluire nelle previsioni di cui all'art. 10, comma 7, lett. a) e b), del D.P.R. 252/98.

Le informazioni prefettizie sub b), invece, pur comportando i medesimi effetti interdittivi, si fondano sulle valutazioni effettuate dal Prefetto a seguito delle verifiche effettuate ai sensi dell'art. 4, comma 6, del D.lgs. 490/1994, confluenti nella previsione di cui al citato art. 10, comma 7, lett. c) del D.P.R. 252/1998. In questi casi il Prefetto effettua una valutazione sulla scorta di uno specifico quadro indiziario prescindendo dal concreto accertamento penale dei reati commessi. Le informazioni di cui trattasi non devono quindi provare l'intervenuta infiltrazione essendo questo un *quid pluris* non richiesto, ma devono fondarsi su fatti e vicende aventi valore sintomatico e indiziario sufficiente a dimostrare la sussistenza di elementi dai quali sia deducibile il tentativo di ingerenza (CDS n. 4737/2006 e CDS n. 2615/2004).

Tra le cause ostative al rilascio di un'informativa del tipo in esame, l'art.10 del dPR n.252/98 contempla un elenco di fattispecie penali, considerate quindi rilevanti sin dalla fase cautelare, che risulta più ampio di quello previsto all'art.38 del codice dei contratti.

Al riguardo, potrebbe essere meritevole di approfondimento la possibilità di rendere più omogeneo e uniforme il quadro normativo concernente le condizioni ostative alla contrattazione pubblica, adeguando la disciplina del codice degli appalti.

Tra le fonti da cui il Prefetto trae le indicazioni di infiltrazione mafiosa, il comma 7 dell'articolo 10 del D.P.R. n.252/98 annovera - oltre ai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluna delle fattispecie delittuose di cui agli articoli 629, 644, 648-bis e 648-ter c.p. o dall'articolo 51, comma 3-bis c.p.p. e le proposte dell'autorità giudiziaria o amministrativa per l'applicazione di una misura di prevenzione antimafia, ovvero provvedimenti giudiziari, anche provvisori o cautelari, di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis, 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575 - gli accertamenti disposti dal Prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso

già esercitati dall'Alto Commissario Antimafia e condotti su delega del Ministro dell'interno, ovvero richiesti ai prefetti competenti per quelli da svolgersi in altra provincia.

Con riferimento ai poteri di accertamento del Prefetto, si segnala che l'esigenza di ricondurre il sistema delle informazioni antimafia nell'ambito dei requisiti di ordine generale dell'impresa ai sensi del cit. art. 38 sembra essere stata tenuta in considerazione in sede di elaborazione dello schema di regolamento approvato in via preliminare il 1° aprile scorso dal Consiglio dei Ministri. Lo schema di provvedimento, attuativo dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 490/1994, introdotto dalla legge n. 94/2009, è volto infatti a rafforzare il potere di intervento del prefetto al quale è consentito di disporre ispezioni nei cantieri delle imprese esecutrici di lavori pubblici, avvalendosi anche dei cd. gruppi interforze (composti da Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza, rappresentanti dei Provveditorati alle opere pubbliche, dell'Ispettorato del lavoro e dalla Direzione investigativa antimafia), ai fini della verifica relativa alle cause di decadenza o divieto di cui all'art. 10 della legge n. 575/1965 e dei tentativi di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998. L'indagine del prefetto, svolta sulla base della relazione trasmessa dal gruppo interforze entro 30 giorni dalla conclusione degli accessi, produce dunque effetti nella fase esecutiva del contratto: l'informativa da cui risultino le situazioni ostative di cui all'art.10, comma 7, del D.P.R. n. 252/1998 comporta la facoltà di recesso, in conformità a quanto già disposto all'art.11, comma 3, del medesimo regolamento.

Per completezza, si evidenzia che la prassi dell'amministrazione, sviluppatasi sulla base dell'esegesi delle norme vigenti, sostenuta dall'elaborazione giurisprudenziale, conosce anche un terzo tipo d'informativa prefettizia, la c.d. informativa supplementare atipica, fondata sull'accertamento di elementi i quali, pur denotando il pericolo di collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata, non raggiungono la soglia di gravità prevista dall'art. 4 del D.Lgs. n. 490/1994, per dar vita ad un effetto legale di divieto a contrarre.

Detto potere d'informazione trova fondamento positivo nell'art. 1 septies del D.L. 6 settembre 1982, n. 629 convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 ottobre 1982, n. 726, ai sensi del quale l'Alto commissario per la lotta alla mafia (le cui competenze nelle more sono state devolute ai prefetti) può comunicare alle autorità competenti al rilascio di licenze, autorizzazioni, concessioni, in materia di armi ed esplosivi e per lo svolgimento di attività economiche elementi di fatto ed altre indicazioni utili alla valutazione, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, dei requisiti soggettivi richiesti per il rilascio, il rinnovo, la sospensione o la revoca delle licenze, autorizzazioni ed altri titoli menzionati. L'applicazione di questa norma ai contratti ad evidenza pubblica ha un suo riscontro nell'art. 113 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, secondo il quale per gravi motivi d'interesse pubblico o dello Stato, il Ministro o l'autorità delegata può negare l'approvazione ai contratti anche se riconosciuti regolari.

Questa terza tipologia di informativa, supplementare o atipica, non ha effetto interdittivo, non preclude inderogabilmente la stipula del contratto con l'aggiudicatario, ma consente all'amministrazione appaltante di negare l'approvazione sulla base di ragioni d'interesse pubblico. Tale potere d'informazione atipica è espressione di un principio generale di collaborazione fra pubbliche amministrazioni, principio che viene in rilievo soprattutto quando siano in gioco interessi delicati alla tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dello svolgimento legale delle attività economiche. Esso assolve la funzione di arricchire la conoscenza dell'amministrazione circa la posizione ed i collegamenti dell'impresa e non arreca a quest'ultima alcun nocumento immancabile, fermo il profilo della riservatezza che, nella materia in esame, resta servente alla primaria esigenza di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza (Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2002, n. 149).

In relazione a tale tipo di informative, si deve tuttavia registrare una oggettiva difficoltà delle amministrazioni a valutarne la rilevanza e le conseguenze, giacché gli elementi forniti dalle Prefetture sono infatti generalmente sintetici e parziali, per ovvie esigenze di segretezza istruttoria e riservatezza.

L'emanando schema di regolamento introduce altre significative novità riguardanti le modalità di rilascio delle informazioni antimafia.

Tra queste, una delle più rilevanti è l'estensione dell'accertamento a tutti i soggetti coinvolti nel ciclo realizzativo dell'opera, con espresso riferimento ai noli e alle forniture di beni e servizi, compresi quelli di natura intellettuale (con riguardo quindi ai consulenti e professionisti, quali ad esempio i progettisti). La facoltà di instaurare un contraddittorio, ove il prefetto lo ritenga utile, convocando in audizione l'interessato, potrebbe evitare l'emanazione di provvedimenti interdittivi e le inevitabili ripercussioni negative sui tempi di realizzazione dell'opera.

Non può che vedersi con favore anche l'eliminazione del limite di importo, attualmente stabilito al comma 1 dell'art.10 del dPR n. 252/1998.

Si evidenzia inoltre la disposizione che prevede la tempestiva comunicazione dell'informativa, da parte del prefetto, anche all'Osservatorio presso l'Autorità ai fini dell'inserimento nel casellario informatico; risulta così recepita l'indicazione fornita dal Ministero dell'interno, al fine di rendere più completa la banca dei dati rilevanti ai fini dell'ammissione delle imprese alle gare.

7. Ulteriori proposte:

Pubblicità dei dati. Presenza dell'Autorità nelle procedure di accesso ai cantieri da parte della Prefettura.

Oltre alle suggerite proposte nell'ambito delle informative prefettizie l'Autorità ritiene di poter indicare ulteriori suggerimenti che possono favorire la trasparenza negli appalti pubblici.

Va segnalata l'opportunità di estendere anche ai servizi e forniture l'obbligo di trasmissione in forma digitale, da parte delle stazioni appaltanti, della relazione dettagliata sul comportamento delle imprese sulla falsa riga di quanto previsto per gli appalti di lavori dall'articolo 27, comma 4 del DPR 34/2000. Tale relazione assume una particolare rilevanza offrendo molteplici informazioni sulla condotta dell'operatore economico che ha eseguito il contratto. Analogamente, si ritiene necessario estendere anche ai servizi e forniture l'obbligo di rilascio e trasmissione all'Autorità, in forma standardizzata e digitale, del certificato di regolare esecuzione.

Coerente con la finalità di trasparenza appare inoltre la proposta di rendere pubblici tutti i dati relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, messi a disposizione dell'Autorità attraverso forme di cooperazione applicativa, nonché tutti quelli contenuti nel casellario informatico.

Inoltre, la strada per correggere queste anomalie, quando queste sfociano in conclamati episodi corruttivi, specie se riferiti alla criminalità organizzata non può essere solo quella dell'investigazione penale. E' certamente comprovato che una efficace lotta alla criminalità organizzata si basa innanzitutto sulla presenza vigile e visibile sul territorio delle forze dell'ordine e

delle istituzioni. E della cooperazione, sempre sul territorio, tra soggetti istituzionali ed associazioni economico-imprenditoriali.

In tale contesto, proprio al fine di ottimizzare l'azione amministrativa in termini di efficienza ed efficacia, evitando inutili duplicazioni, si ritiene opportuno prevedere (idonea collocazione potrebbe essere il citato schema di provvedimento, attuativo dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 490/1994, introdotto dalla legge n. 94/2009), un concreto coinvolgimento dell'Autorità nelle attività ispettive condotte dalla Prefettura nei cantieri.

La presenza di esperti dell'Autorità nell'attività di supporto all'ispezione prefettizia nei cantieri completerebbe il processo organizzatorio dell'attività di contrasto alle infiltrazioni mafiose, ottimizzandolo con il coinvolgimento *ab initio* di tutte le forze istituzionali.

Stazione Unica Appaltante e Qualificazione della Stazione appaltante.

Ma è oltremodo evidente che i risultati possono diventare decisivi se accanto a questa strategia della presenza attiva e diffusa, si accompagna una forte azione di semplificazione, trasparenza e tracciabilità degli aspetti tecnici e finanziari legati alla gestione degli appalti. In questo senso il ruolo dell'Autorità, in stretta collaborazione e cooperazione con gli altri soggetti istituzionali pubblici e privati, si può rivelare molto significativa.

Sul fronte della semplificazione si deve guardare con attenzione e fiducia all'istituto della Stazione Unica Appaltante, al fine di assicurare (come recita l'articolo 10 del disegno di legge n. 3290 – Piano straordinario contro le mafie) la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. Oggi in Italia operano, come già ricordato più di 13.000 stazioni appaltanti, spesso di piccole o piccolissime dimensioni, che a volte sono prive delle minime capacità tecniche per una corretta esecuzione delle procedure di gare e magari sono isolate sul territorio e quindi incapaci di opporsi a pressioni esterne, soprattutto se queste sono di tipo mafioso.

Una riduzione ed una razionalizzazione delle stazioni appaltanti darebbe un forte impulso all'azione di qualificazione delle stesse e consentirebbe condizioni per una più efficace azione di vigilanza. Naturalmente andrebbe correttamente disciplinata tutta la procedura amministrativa per assicurare la piena responsabilità nell'esecuzione del lavoro o del servizio o della fornitura, là dove la stazione appaltante unica non è coincidente con il soggetto istituzionale che ha concepito, finanziato e progettato l'opera.

Un passo nella direzione di un mercato degli appalti più trasparente, in cui si realizzi un più puntuale sistema di monitoraggio e di controllo ed un equo bilanciamento tra l'esigenza di flessibilità da una parte ed il rispetto dei fondamentali principi di parità, di trasparenza e di concorrenza, può essere costituito dalla razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni appaltanti, pur nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti locali.

Tale risultato potrebbe essere conseguito attraverso una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti", per certi versi analoga a quella richiesta per le imprese, in modo da consentire alle stazioni appaltanti non strutturate di delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate. Occorrerebbe quindi pensare ad un sistema che valuti le capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti e le classifichi per classi di importo o per tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indichi gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali.

Quindi il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, sull'esempio, appunto, delle centrali di committenza, ma in una delega a soggetti più efficienti di gran parte del ciclo dell'appalto, in base all'importo e quindi alla "sostenibilità" della procedura da parte delle singole amministrazioni.

Di conseguenza vi sarebbe una semplificazione di fatto del numero delle stazioni appaltanti.

La valutazione della capacità amministrativa delle singole stazioni appaltanti dovrebbe essere effettuata in relazione alle diverse fasi di un appalto: in particolare, sull'esempio di quanto fa la Banca Mondiale, occorre approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, misure di contrasto del lavoro nero, controllo dei subappalti, ecc.

Tale sistema di attestazione sarebbe quindi volto a verificare che la amministrazione aggiudicatrice è in grado di gestire il proprio sistema di approvvigionamento in modo rispettoso della normativa e soprattutto efficiente ed efficace e trasparente in relazione ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala.

Considerazioni in tema di subappalti, cottimi e noli a caldo e di fornitura di calcestruzzo in Sicilia e in altre Regioni

Per quanto riguarda i subappalti, i cottimi ed i noli a caldo, la normativa prevede l'invio dei dati intermedi, tra l'inizio e la conclusione dell'intervento, soltanto per i lavori di importo superiore a 500.000 euro. Conseguentemente, i dati sui subappalti rilevati dall'Osservatorio si riferiscono soltanto a questi appalti.

La tabella sottostante mostra, per gli appalti aggiudicati e conclusi nel periodo 2000-2008, il ricorso, suddiviso per Regione, all'istituto del subappalto da parte delle imprese aggiudicatarie. La tabella mostra che in Sicilia e in Campania le imprese ricorrono all'istituto in questione in misura inferiore rispetto alle rimanenti regioni d'Italia (11-13% rispetto a 65-70%). In generale, nel sud del Paese, ad eccezione della Puglia, si registra un utilizzo del subappalto in misura molto minore rispetto al centro nord (21%, 26% e 28% rispettivamente in Basilicata, Calabria e Sardegna).

I dati della Sicilia e della Campania su esposti vanno correlati con i Protocolli di legalità, stipulati tra queste Regioni, le Prefetture e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, i quali prevedono delle clausole nei bandi di gara di divieto di subappalto alle imprese che hanno partecipato alla stessa gara e disposizioni più stringenti rispetto a quelle delle norme sulla verifica dei requisiti dei subappaltatori e dei cottimisti. Le disposizioni più stringenti hanno sicuramente alzato il livello di guardia portando le imprese aggiudicatarie a ricorrere all'istituto in questione in misura nettamente inferiore.

Più in generale, nelle regioni meridionali, la maggiore attenzione delle istituzioni e delle imprese ai fenomeni di infiltrazione della malavita organizzata negli appalti pubblici porta, come i dati dimostrano, ad un minor ricorso all'istituto del subappalto rispetto alle regioni del centro nord.

Regione	Numero appalti conclusi (importo superiore a 500.000 euro)	Numero appalti conclusi con subappalti (importo superiore a	Percentuale appalti con subappalti
---------	--	---	------------------------------------

		500.000 euro)	
PIEMONTE	2.778	1.806	65,0%
VALLE D'AOSTA	573	390	68,1%
LOMBARDIA	4.282	3.266	76,3%
TRENTO	855	578	67,6%
BOLZANO	687	341	49,6%
VENETO	1.598	1.028	64,3%
FRIULI	1.117	858	76,8%
LIGURIA	935	665	71,1%
EMILIA	2.791	1.914	68,6%
TOSCANA	1.694	989	58,4%
UMBRIA	563	346	61,5%
MARCHE	1.013	640	63,2%
LAZIO	1.284	556	43,3%
ABRUZZO	459	223	48,6%
MOLISE	206	80	38,8%
CAMPANIA	1.277	147	11,5%
PUGLIA	1.117	523	46,8%
BASILICATA	173	36	20,8%
CALABRIA	411	106	25,8%
SICILIA	1.595	231	14,5%
SARDEGNA	1.063	294	27,7%
Italia	26.471	15.017	56,7%

Le analisi di cui sopra mostrano una evidente distorsione del mercato. Infatti, da un lato le piccole e medie imprese del sud, rispetto alle analoghe imprese del centro nord, hanno meno possibilità di accesso al mercato dei contratti pubblici per effetto del minor ricorso al subappalto da parte delle imprese aggiudicatarie e dall'altro lato le imprese aggiudicatarie del sud, rispetto alle analoghe imprese del centro nord, hanno meno libertà di organizzazione d'impresa, dovendo porre maggiore cautela nel ricorrere al subappalto, che si traduce in un maggior costo per le stesse.

Con riferimento, infine, agli appalti di lavori è da tenere presente che alcune forniture come il calcestruzzo, non configurabili come subappalti, risultano rilevanti economicamente e richiedono particolare attenzione in relazione alla posizione dominante delle società che effettuano tali forniture.

La presenza in Sicilia della società Calcestruzzi SpA come unico fornitore di calcestruzzo, come riportato dalla stampa ultimamente, per tutte le imprese operanti nella regione, può verosimilmente attribuirsi all'esistenza di: a) barriere di tipo strutturale che impediscono l'ingresso nel mercato di imprese che operano in altre regioni poiché la lavorazione del calcestruzzo, per le sue caratteristiche

tecniche, deve essere fatta in prossimità del luogo in cui il materiale viene poi utilizzato; b) barriere di tipo “ambientale”, create cioè da infiltrazioni criminali che impediscono ad altre imprese di operare nel settore con atteggiamenti mafiosi intimidatori e minacciosi.

Nei mercati in regime di monopolio l'unica impresa presente, detenendo l'intera quota di mercato, può operare con piena discrezionalità nello stabilire qualità e prezzo del prodotto fornito, cercando sostanzialmente di massimizzare i propri profitti imponendo prezzi elevati ed approfittando così dell'elevata concentrazione del mercato.

Con specifico riguardo alla posizione sul mercato siciliano della società Calcestruzzi SpA, già nel 1997 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva svolto un'indagine conoscitiva nel settore del calcestruzzo in occasione dell'acquisizione della Calcestruzzi SpA da parte della società Italcementi del gruppo Italcementi (provvedimento n. C2741/1997 pubblicato sul Bollettino n. 23/1997) ed aveva sostenuto, all'epoca, che come conseguenza di tale acquisizione si sarebbe riscontrato un rafforzamento del gruppo Italcementi sui mercati rilevanti del cemento, in particolare sui mercati della Sicilia e della Sardegna nei quali la struttura dell'offerta era molto concentrata e Italcementi rappresentava il primo operatore. L'AGCM sosteneva che, specificatamente in Sicilia, l'operazione di acquisizione avrebbe comportato la costituzione di una posizione dominante per Italcementi con la possibile conseguenza di attuare, o anche solo minacciare, politiche di prezzo tali da scoraggiare qualsiasi iniziativa concorrenziale da parte degli altri due operatori sul mercato del cemento. Alla luce di tali considerazioni infatti l'AGCM aveva autorizzato l'operazione di concentrazione Italcementi/Calcestruzzi imponendo però alla società Italcementi SpA determinate condizioni.

Al fine di valutare l'andamento nel tempo dei prezzi del calcestruzzo in Sicilia rispetto a quelli di altri materiali da costruzione utilizzati nella stessa regione e rispetto ad analoghi materiali utilizzati in altre regioni italiane, sono stati riportati nelle tabelle che seguono i prezzi rilevati dai prezzari regionali della Sicilia e della Lombardia.

Regione SICILIA	Anno 2007 (prezzo medio al metro cubo)	Anno 2009 (prezzo medio al metro cubo)	Variazione % (% media)
Conglomerato cementizio (magrone)	€81,00	€100,00	+ 23,5 %
Conglomerato per cemento armato*	€100,30	€116,30	+ 15,90 %
Scavo di sbancamento	€3,20	€3,53	+ 10,30 %
Acciaio per armature	€1,56	€1,73	+ 10,90 %

*valore medio delle diverse voci

Regione LOMBARDIA	Anno 2007 (prezzo medio al metro cubo)	Anno 2009 (prezzo medio al metro cubo)	Variazione % (% media)
-------------------	---	---	---------------------------

Conglomerato cementizio (magrone)	€87,60	€89,80	+ 2,5 %
Conglomerato per cemento armato*	€97,56	€113,19	+ 16,0 %
Scavo di sbancamento	€4,33	€4,46	+ 3,0 %
Acciaio per armature	€1,30	€1,20	

* valore medio delle diverse voci

Dall'analisi dei dati emerge che i prezzi dei materiali utilizzati per la produzione di calcestruzzo, vale a dire il conglomerato cementizio e il conglomerato per cemento armato, dal 2007 al 2009 in Sicilia sono aumentati rispettivamente del 23,5% e del 15,9% mentre nello stesso periodo in Lombardia sono aumentati del 2,5% e del 16%. Si evidenzia pertanto, mediamente, un maggior aumento dei prezzi in Sicilia rispetto alla Lombardia, circostanza che potrebbe confermare la possibilità dell'esistenza di prezzi "manovrati" per il calcestruzzo in Sicilia.

Esaminando poi i prezzi dei prodotti diversi dal calcestruzzo, scavo di sbancamento e acciaio per armature, si desume un aumento in Sicilia pari rispettivamente al 10,30% ed al 10,90%, nettamente inferiore all'incremento riscontrato per il calcestruzzo nella medesima regione ma decisamente superiore alla variazione di prezzo riscontrata per gli stessi prodotti in Lombardia.