

Le imprese mafiose entrano anche nella fase di realizzazione dell'opera pubblica, attraverso i collaudati meccanismi dei subappalti e subaffidamenti di ogni genere (con contratti di «nolo a caldo» o «a freddo»¹⁸¹) e/o con subcontratti di forniture di materiali per l'edilizia, attività di movimento terra, guardiane di cantiere, trasferimento in discarica dei materiali). Queste attività inevitabilmente ancorate al territorio, offrono alle organizzazioni mafiose assoluta facilità di inserimento, tenuto conto del controllo diretto da esse notoriamente esercitato sul territorio.

Il rapporto del CNEL-ITACA rileva come le attività di movimento terra, attività estrattive, trasporti, forniture di materiali ecc, vengono quasi sempre realizzate con subcontratti di «nolo» oppure di «fornitura» o «fornitura e posa in opera» e cioè «con contratti che le stesse norme antimafia, di fatto, non considerano dei subappalti e dunque non soggetti ad autorizzazione e certificazione»¹⁸².

Vi è il rischio che le organizzazioni mafiose partecipino al finanziamento delle imprese affidatarie dei lavori, sia in regime di *project financing*, sia nel caso di affidamento al *general contractor*. Il finanziamento potrebbe avvenire con l'immissione nel circuito societario dell'impresa (affidataria dei lavori) di capitali di provenienza illecita (con conseguente riciclaggio) o mediante la costituzione o l'incorporazione di imprese, apparentemente regolari, gestite da prestanomi o controllate dalla criminalità organizzata. Occorre dunque intensificare i controlli in tale direzione allo scopo di evitare che l'impresa mafiosa consegua l'obiettivo di finanziare indirettamente la realizzazione di opere pubbliche attraverso attività di riciclaggio¹⁸³.

Il *general contractor*, realizzatore globale e *dominus* dell'intera opera «chiavi in mano», può affidare i lavori a terzi senza vincoli di natura pubblicistica. La privatizzazione dei rapporti «a vall» del contraente generale ha comportato oltre ad una accentuata semplificazione e liberalizzazione delle procedure di affidamento e subaffidamento dei lavori a terzi, anche la loro sostanziale sottrazione alla disciplina dell'evidenza pubblica¹⁸⁴.

La capacità delle mafie di penetrazione negli appalti pubblici e l'illecita manipolazione delle procedure non può avvenire senza la complicità di soggetti interni alla pubblica amministrazione e senza l'ausilio di liberi professionisti legati alle associazioni mafiose. La disamina delle relazioni

¹⁸¹ I «noli a freddo» prevedono il noleggio del macchinario e/o l'impianto senza l'operaio addetto: non vi è dunque attività umana, ma solo la messa a disposizione del bene, a differenza dei «noli a caldo».

¹⁸² Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26.06. 2008, pag. 43.

¹⁸³ Si veda: Giovanna Montanaro «Infrastrutture e infiltrazioni mafiose», in «Rilancio delle infrastrutture di trasporto», Fondazione Filippo Caracciolo, Centro studi, Tipografia Iannetta, ottobre 2009, Roma, pag. 169.

¹⁸⁴ Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio, «Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi», relatore: Corrado Lembo, sostituto procuratore nazionale antimafia, Roma, 21-23 maggio 2007, pag. 15, in www.altalex.com.

presentate dai funzionari pubblici che hanno svolto l'accesso ispettivo presso le amministrazioni pubbliche evidenzia che nella maggior parte dei casi di scioglimento dei Comuni per infiltrazioni mafiose, le censure, validamente argomentate, riguardavano il coinvolgimento di personale interno, di amministratori e funzionari in cointeressenza nelle procedure di appalto, di lavoro e servizi.

L'attività di prevenzione e controllo.

Allo scopo di prevenire i rischi di infiltrazione mafiosa nelle grandi opere, sono stati istituiti: il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere presso il Ministero dell'Interno e l'osservatorio centrale sugli appalti della DIA, che ha intensificato il coordinamento e l'impulso delle attività delle proprie articolazioni periferiche anche nell'ambito dei gruppi interforze, per la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema degli appalti pubblici, con particolare riferimento alle grandi opere¹⁸⁵.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è un organo amministrativo indipendente di settore, con compiti conoscitivi e istruttori, di vigilanza e regolazione sui contratti pubblici. Svolge la funzione di monitoraggio del ciclo degli appalti, a tutela dei valori della concorrenza e della trasparenza degli operatori pubblici. Particolare ruolo riveste tale organo, in relazione alle attestazioni fornite dalle Società Organismi Attestazione, di cui si dirà nelle prossime pagine.

La banca dati istituita presso la suddetta Autorità è un osservatorio molto efficace in quanto tiene sotto controllo e quindi confronta una serie infinita di dati in merito alle procedure di appalto (nel 2009 il numero degli appalti per importi superiori a 150.000 euro risulta di circa 51.000) su tutto il territorio nazionale e sulle 13.300 stazioni appaltanti allo stato censite. È quindi in condizione di analizzare tutti i segmenti delle procedure e trarre conclusioni adeguate.

Poiché le irregolarità tecniche e gli illeciti profitti spesso derivano dalla non corrispondenza della qualità dei lavori alle previsioni del contratto e dell'appalto, deve dedursi che i normali controlli previsti dalle stazioni appaltanti non sono sufficienti. È opportuno dunque che vengano effettuati controlli strettamente tecnici sulla qualità dei lavori realizzati e delle forniture consegnate, ciò indipendentemente dalle competenze e dalle responsabilità già previste per i direttori dei lavori, i responsabili del procedimento e i collaudatori.

Le mafie prosperano sulla bassa qualità dei materiali forniti alle imprese appaltanti. Sono note le vicende riguardanti "crolli" di opere pubbli-

¹⁸⁵ Cfr. audizione in Commissione parlamentare antimafia, 25 novembre 2009. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 9.

che (viadotti, gallerie) causate dall'utilizzo di cemento armato non a norma tecnica.

È indispensabile dunque rafforzare severamente i controlli tecnici e amministrativi sui progettisti e direttori dei lavori e collaudatori istituendo albi che impediscono il conferimento di incarichi a chi risulta già coinvolto in vicende di corruzione e collusione mafiosa.

La prevenzione può inoltre essere attivata attraverso le diverse forme e misure della certificazione anti-mafia e per i lavori pubblici, attraverso il sistema di qualificazione delle imprese affidato alle Società Organismo di Attestazione (SOA).

Invece, per l'affidamento di servizi e forniture la qualificazione è svolta dalla stazione appaltante. In sede di qualificazione l'impresa deve dimostrare il possesso di requisiti di idoneità (capacità tecnica ed economica)¹⁸⁶. Per poter dunque accedere ad una gara va superato il controllo delle stazioni appaltanti (in caso di servizi o forniture), o delle SOA (in caso di lavori pubblici).

Il monitoraggio finanziario, altra attività di prevenzione esercitabile, è in esercizio sperimentale su due grandi opere in Italia ed è al centro di un progetto di trasposizione in ambito comunitario approvato dalla Commissione Europea¹⁸⁷, che ne ha apprezzato la particolare consonanza con i contenuti del Programma di Stoccolma sulla strategia di sicurezza interna.

È auspicabile che il successo europeo del progetto rappresenti uno stimolo decisivo per il CIPE che dovrà deliberare il rifinanziamento delle attività di monitoraggio avviate e condotte in partenariato con altre amministrazioni pubbliche e con ABI/CBI.

Anche il Programma di Stoccolma riconosce la necessità di un approccio multidisciplinare e in proposito afferma: *«Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci per impedire che essa si verifichi, promuovendo l'integrazione sociale e utilizzando un approccio multidisciplinare che comprenda anche l'adozione di misure amministrative e la promozione della cooperazione tra le autorità amministrative»*.

A giugno 2010 lo stesso allarme è partito da un *Expert Meeting*, a cui hanno partecipato esperti di vari Paesi membri e, naturalmente, della

¹⁸⁶ Al fine di ottenere la qualificazione è necessario dimostrare l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione (art. 3 della legge n. 1423 del 1956) o di una causa ostativa (art. 10 della legge n. 575 del 1965).

¹⁸⁷ Il progetto CAPACI (acronimo di Creation of Automated Procedures against Criminal Infiltration in Public Contracts) ha partecipato ad un *call* su fondi ISEC bandita dalla Commissione Europea – Direzione Generale per la giustizia, libertà e sicurezza.

stessa Commissione Europea¹⁸⁸. L'intervento della rappresentante della Commissione, Sabine Zwaenepoel, dedicato all'approccio amministrativo nella prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, è stato particolarmente efficace: «*Se non verranno adottate misure di prevenzione, la criminalità organizzata diventerà parte della nostra vita. Nel caso peggiore, potrebbe diventare «intoccabil» nel momento in cui essa orienta la politica, la giustizia o l'amministrazione, dalla propria posizione all'interno di tali strutture. Ciò è inaccettabile per qualsiasi Paese dell'Unione Europea; pertanto impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore pubblico, nell'economia o nei cardini dell'amministrazione pubblica (il cosiddetto settore legale) è tanto importante quanto il suo contrasto con gli strumenti a disposizione del sistema della giustizia penale.*»

Per concludere l'argomento, occorre prestare particolare attenzione alla penetrazione nel sistema economico legale dei sodalizi criminali di matrice calabrese, con particolare attenzione all'area lombarda. Qui, come illustra la Direzione investigativa antimafia nella relazione del primo semestre 2010, presentata dal Ministro dell'interno al Parlamento¹⁸⁹, la 'ndrangheta ha trovato il suo punto di forza in nuove e sfuggenti tecniche di infiltrazione, che hanno sostituito le capacità di intimidazione con due nuovi ed acuti fattori condizionanti: il ricorso al massimo ribasso, elemento caratterizzante le gare di appalto basate sulla possibile contrazione dei costi e la decisiva importanza contrattuale attribuita ai fattori temporali molto ristretti per la conclusione delle opere.

Nell'ambito descritto viene accertato che le imprese colluse presentano non solo profili di economicità, ma anche indubbie capacità organizzative che incidono sui tempi di esecuzione, tanto da non sembrare ulteriore parlare di fenomeno di condizionamento ambientale, inteso come partecipazione ormai pacificamente accettata di società riconducibili ai cartelli calabresi a determinati segmenti - in espansione - del settore edile, sia pubblico che privato. Ragion per cui, gli analisti dell'Organismo antimafia auspicano un razionale programma di prevenzione, soprattutto in previsione delle opere da realizzare per Expo 2015, sviluppando un progetto che coinvolga non solo le autorità istituzionalmente deputate alla vigilanza, ma anche tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella relativa filiera e che consenta di individuare per tempo eventuali criticità o anomalie ascrivibili ai settori maggiormente esposti al rischio infiltrazione dell'intero indotto che si muove intorno alle grandi opere.

Le certificazioni antimafia.

La documentazione antimafia si colloca nel quadro delle cautele poste dall'ordinamento giuridico ai fini della prevenzione dei fenomeni di

¹⁸⁸ Il riferimento è all'*Expert Meeting on the Multidisciplinary Approach to fight organized crime*, svoltosi a Bruxelles il giorno 9 giugno 2010.

¹⁸⁹ Direzione Investigativa Antimafia. Relazione semestrale al Parlamento. 1° sem. 2010. Doc. 478.1 - pag. 168.

infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale del Paese e si articola in due categorie:

– per gli atti e i contratti (lavori con importo inferiore alla cosiddetta soglia comunitaria) è sufficiente che le Camere di Commercio, industria e artigianato rilascino una «comunicazione», con cui si accerta la sussistenza o meno delle situazioni ostative previste dall' art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575;

– per i contratti di rilevanza superiore, si deve ottenere una «informazione antimafia» con cui la Prefettura accerta l'insussistenza di elementi relativi a «tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate», come previsto dagli articoli 10 e 11 del D.P.R. n. 252 del 1998. È questa una misura di tipo preventivo, che prescinde dalla commissione di reati, ma che può avere conseguenze rilevanti, come l'esclusione dalla gara o la revoca del contratto stipulato¹⁹⁰.

Il mancato rilascio della documentazione antimafia dovrebbe conseguire l'obiettivo fondamentale di impedire che quanti risultino «controindicati» possano ottenere licenze, concessioni, iscrizioni, erogazioni ovvero stipulare contratti, producendo gravi effetti distorsivi nel sistema, in contrasto ai principi di legalità e al rispetto delle regole.

Per rendere ancora più incisiva la prevenzione dei fenomeni delittuosi nel settore degli appalti pubblici, è consentito al Prefetto di inviare delle *informative atipiche* sul pericolo di infiltrazione mafiosa (art. 10 D.P.R. n. 252 del 1998). In tal caso, viene lasciato all'ente appaltante il compito di valutare se gli elementi forniti siano sufficienti a configurare un pericolo e, dunque, decidere se e quali provvedimenti assumere¹⁹¹.

Va sottolineato a riguardo che la *informativa atipica* non sempre sortisce l'effetto sperato, poichè la discrezionalità a carico dell'impresa sulla rescissione o meno del contratto espone la stessa, nel primo caso a ricorsi al TAR e ad eventuali richieste di risarcimento, nel secondo ad accuse di contiguità mafiose. L'ANAS, ad esempio, per tali ipotesi ha stipulato un protocollo di legalità per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, ove è previsto che la *informativa atipica* negativa consente la rescissione del contratto.

Nel prevedere l'insieme dei suddetti strumenti preventivi il legislatore ha tenuto in considerazione «le caratteristiche fattuali e sociologiche del fenomeno mafioso, che non necessariamente si concreta in fatti univocamente illeciti, potendo fermarsi alla soglia della intimidazione, della influenza e del condizionamento latente di attività economiche formalmente lecite»¹⁹².

Per tutte le categorie di imprese, le *informazioni* prefettizie devono essere intese come uno schermo protettivo dello Stato rivolto non soltanto a realizzare un presidio avanzato degli interessi pubblici ma anche un im-

¹⁹⁰ *Italiadecide*, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124.

¹⁹¹ *Italiadecide*, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124.

¹⁹² Salvatore Cacace (a cura di), «Tutela antimafia e grandi opere. Contenzioso e giurisprudenza», marzo 2006, pag. 5, in www.giustizia-amministrativa.it.

pianto difensivo degli stessi soggetti imprenditoriali esposti al rischio di indebite ingerenze mafiose nell'esercizio delle proprie attività economiche.

Per ovviare ai tanti elementi di criticità che l'insieme delle misure su esposte non riescono a fronteggiare, dovrebbe essere prescritto uno *screening* per smascherare l'interposizione fittizia nelle cariche o intestazioni fiduciarie delle aziende, dove figurano in ruoli di elevata responsabilità manageriale persone senza alcuna esperienza o qualificazione professionale.

Andrebbero anche esplorati gli assetti proprietari, i rapporti di controllo e le partecipazioni societarie per rinvenire eventuali punti di contatto tra gli interessi dei soggetti imprenditoriali e quelli delle consorzierie mafiose.

Sarebbe utile inoltre riconsiderare la «competenza territorial» dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, in atto attribuita in relazione alla sede legale dell'impresa, per essere piuttosto riservata alle valutazioni del Prefetto ove l'azienda abbia effettivamente stabilito in via sostanziale e prevalente la sua concreta operatività. Non mancano, infatti, casi di aziende legalmente ubicate in determinate aree geografiche - soprattutto in regioni del Nord Italia, che meglio si adattano alla strategia di penetrazione dei sodalizi criminali nel tessuto imprenditoriale locale - che risultano sul posto inattive, talvolta persino prive di insegne e con dotazioni di risorse umane e tecnologiche minimali.

Non vanno, inoltre, sottovalutati gli anomali spostamenti di sede di società, specie se effettuati unitamente a variazioni di denominazione sociale e ad avvicendamenti soggettivi interni alle stesse, poiché potrebbero rispondere unicamente all'esigenza di porre rimedio agli effetti ostativi di informative antimafia già adottate in altri ambiti territoriali.

La realizzazione e messa a disposizione dei Prefetti di uno schedario generale che permetta di acquisire, a vista, il contenuto delle *comunicazioni* e delle *informazioni* inibitorie eventualmente rilasciate nelle varie sedi provinciali migliorerebbe l'efficacia dello strumento. In mancanza di un centro di coordinamento, l'attività di prevenzione rimane affidata all'interpretazione e alla sensibilità delle componenti istituzionali esistenti sul territorio, alquanto diversificate in termini di potenzialità analitiche e reattive.

In relazione alla carenza di circolarità delle informazioni antimafia, il Procuratore Nazionale Antimafia ha affermato: "È previsto che i Prefetti rilascino la certificazione antimafia. Ma siccome non esiste una rete telematica per tutte le prefetture d'Italia, se io ho dei precedenti penali a Torino e partecipo all'esecuzione di un lavoro a Palermo, non è detto che il Prefetto di Palermo sia in grado di sapere se io ho avuto qualche problema da qualche altra parte; precedenti penali sì, perché basta cercare il certificato nel casellario. Quindi, posso avere una certificazione antimafia positiva pur avendo in altre parti d'Italia qualche cosa che magari poteva non farmela rilasciare. Oggi, parecchie Prefetture cercano di colmare questo

vuoto chiedendo notizie e informazioni alle zone di provenienza dei soci o dell'impresa, anche se partecipano a lavori in altre province¹⁹³".

Sulla difficoltà di risalire all'impresa mafiosa attraverso i *prestanome*, afferma: "Ma il problema delle certificazioni antimafia è che oggi un criminale veramente organizzato non si metterà mai personalmente come amministratore di un'impresa o titolare di un'azienda, perché sa benissimo che non potrebbe, né lo farebbero lavorare. Utilizza dei *prestanome*, quindi il problema è riuscire a tirar fuori le relazioni tra i titolari delle imprese ed eventuali collegamenti con personaggi criminali. Il che è molto difficile¹⁹⁴".

Ricordiamo, infine, che l'articolo 2 della legge n. 136 del 2010 reca una norma di delega al Governo per la modifica e l'integrazione della disciplina della documentazione antimafia di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 11 e all'art. 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, che è stata esercitata con l'approvazione del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011.

L'attestazione SOA e la qualificazione dell'impresa.

Per quanto concerne i lavori pubblici, il sistema di qualificazione delle imprese è affidato alle Società Organismo di Attestazione (SOA). Invece, per l'affidamento di servizi e forniture la qualificazione è svolta dalla stazione appaltante. In sede di qualificazione l'impresa deve dimostrare il possesso di requisiti di idoneità (capacità tecnica ed economica)¹⁹⁵. Per poter dunque accedere ad una gara va superato il controllo delle stazioni appaltanti (in caso di servizi o forniture), o delle SOA (in caso di lavori pubblici). Nel Rapporto CNEL-Itaca si afferma: «Appare ovvio come una stazione appaltante o una SOA che compia attività di omissione di controlli sull'operatore economico consente un primo possibile varco per l'infiltrazione mafiosa»¹⁹⁶.

Il *vulnus* può dunque verificarsi nella procedura di qualificazione affidata alle SOA che, autorizzate dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, oltre ad attestare la qualità - devono esprimersi sui requisiti tecnico-organizzativi, economico-finanziari ed anche morali, rilasciando la certifi-

¹⁹³ Intervista al Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, di Giovanna Montanaro, realizzata il 15 luglio 2009, in «Rilancio delle infrastrutture di trasporto», Fondazione Filippo Caracciolo, Centro studi, Tipografia Iannetta, ottobre 2009, Roma, pag. 194.

¹⁹⁴ Intervista al Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, di Giovanna Montanaro, op. cit., pag. 194.

¹⁹⁵ Al fine di ottenere la qualificazione (con attestazione SOA o attraverso la stazione appaltante) è necessario dimostrare l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione (di cui all'art. 3 della legge n. 1423 del 1956) o di una causa ostativa (di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 1965).

¹⁹⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26 giugno 2008, pag. 13.

cazione (di durata quinquennale, soggetta a revisione dopo i primi tre anni) per l'abilitazione a partecipare alle gare.

Le SOA, fino a qualche anno fa, erano società private e dunque trattate come un'impresa privata anche in caso di responsabilità in attività illecite. Il legislatore con il II° decreto correttivo (decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113) del nuovo Codice dei contratti pubblici ha previsto il riconoscimento della natura pubblicistica delle SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, e dunque la punizione dei delitti di falso connessi al rilascio delle attestazioni da parte delle SOA¹⁹⁷. La questione è di particolare rilevanza sia per il regime penale che consegue alle illecite attestazioni, sia per la possibilità che ne deriva agli organi dello Stato di controllare la credibilità di società cui è demandato il compito di scegliere le imprese alle quali affidare gli appalti. Si pensi che la Procura distrettuale di Ancona ha svolto investigazioni su una delle principali società operanti nel settore della certificazione da cui sarebbero emersi collegamenti con elementi di primo piano di cosa nostra. In particolare, le indagini sono state attivate successivamente all'individuazione di falsi certificati di esecuzione di lavori esibiti da imprese edili operanti in Sicilia, al fine di ottenere l'attestato di qualificazione e quindi partecipare ad appalti pubblici. «V'è il rischio concreto – si afferma nella relazione della DNA – che fenomeni di infiltrazione di rilevante entità, per come svariate volte segnalate da questo Ufficio, abbiano a transitare attraverso il mercato delle false certificazioni in tema di imprese abilitate alla partecipazione alle gare d'appalto e l'indagine della DDA di Ancona si attesta proprio su tale delicato versant»¹⁹⁸.

Le ricadute sul piano economico e sociale sono notevoli. Il malfunzionamento del sistema delle SOA, ad esempio, può consentire l'infiltrazione di imprese vicine a gruppi mafiosi, o determinare l'accesso alle gare di imprese sprovviste dei necessari requisiti (tecnici, patrimoniali e professionali): ciò determina - come si afferma nella relazione della DNA - "una duplice distorsione: la prima afferente l'inidoneità in concreto dell'impresa a eseguire l'opera e, quindi, la qualità scadente del lavoro o la sua incompleta esecuzione; dall'altro l'infiltrazione di imprese contigue a gruppi criminali"¹⁹⁹. Emerge, da alcune indagini, un dato allarmante: imprese del

¹⁹⁷ Secondo l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 113 del 2007 (che modifica art. 40 comma 3 del Codice dei Contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006): «Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell'impresa richiedente».

¹⁹⁸ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2009, pag. 365. Doc. n. 180.1

¹⁹⁹ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1), pag. 11.

Sud Italia si rivolgerebbero a SOA localizzate nel Centro Nord per conseguire attestazioni, che altrimenti non avrebbero ottenuto²⁰⁰.

Il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici parla anche di «profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa della SOA sia per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato»²⁰¹. Vi sarebbero inoltre, a suo avviso, frequenti cessioni di azioni e presenza di soci privi dei redditi necessari.

Il sostituto procuratore della DNA, Gianfranco Donadio, nel corso dell'audizione in questa Commissione, ha sottolineato forti elementi di criticità in relazione alle SOA. Il rapporto che esiste tra il numero delle SOA attive e le imprese certificate è così sfavorevole da determinare delle perplessità: "Mi pare che il rapporto sia di uno a 3.000. Da un punto di vista esclusivamente razionale - non entro nel merito - nutro preoccupazione, perché bisogna verificare se una SOA ha un apparato organizzativo tale da consentire alla stessa di realizzare effettivamente queste strategie che poi sono di prossimità, secondo un'espressione importata. Qualcuno deve andare a vedere cosa c'è e cos'è successo, se sono badili o autotreni e se effettivamente quella impresa dispone di un *minimum* o no. (...) Nella verifica preliminare dei requisiti questo sistema ha una vocazione di illegalità"²⁰².

Bisognerà imporre dei "requisiti di onorabilità e professionalità alle stesse SOA". Da alcune verifiche compiute dalla DNA è emerso che un soggetto mafioso che operava tra Agrigento e Caltanissetta faceva parte della proprietà della SOA²⁰³". Sarebbe pertanto auspicabile, a parere del dott. Donadio, che il parametro della professionalità e dell'onorabilità entrasse nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese che si avvalgono anche di denaro pubblico.

Le riflessioni espresse dal sostituto procuratore della DNA, Gianfranco Donadio, lanciano un grido d'allarme sulla inefficacia del sistema a cui si era invece voluto attribuire una valenza «salvifica».

Riflessioni conclusive

Anche se nel corso di questi anni il legislatore è intervenuto più volte con l'inserimento di norme che si sono rivelate efficaci, esse talvolta hanno finito per creare nuovi varchi per l'infiltrazione mafiosa.

²⁰⁰ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1).

²⁰¹ Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008, Roma, giugno 2009, pag. 95.

²⁰² Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 17.

²⁰³ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 27.

Le norme antimafia inserite nei cosiddetti «pacchetti sicurezza», approvati recentemente dal Parlamento (Legge 15 luglio 2009, n. 94; Legge 13 agosto 2010, n. 136, nonché Legge 17 dicembre 2010, n. 217 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187) hanno contribuito a migliorare la complessiva azione di contrasto alle mafie, a condizione che vengano applicate con rigore e puntualità. In particolare, le norme che prevedono per i Prefetti poteri di accesso e accertamenti nei cantieri delle imprese, avvalendosi dei gruppi interforze, e quelle che introducono l'obbligo di esclusione dalle gare di appalto per gli imprenditori o coloro che, essendo stati vittime di concussione o estorsione, non abbiano denunciato i fatti all'autorità giudiziaria. Viene così ampliata la platea di soggetti che possono essere esclusi dalla partecipazione alle gare di appalto e stabilito un principio importante: il valore della denuncia contro l'omertà, di cui si avvale l'agire mafioso per consolidare potere e impunità. Restano talune perplessità sulle possibilità di individuare le vittime-responsabili della mancata denuncia e sulla difficoltà di applicazione della fattispecie²⁰⁴.

Sulla base di quanto sinora trattato, tenuto conto delle criticità emerse, ci limitiamo a raccogliere alcune proposte²⁰⁵.

L'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) propone da tempo di istituire un "Albo" da affidare alle Prefetture per l'iscrizione delle imprese e dei soggetti operanti nelle attività a rischio di inquinamento mafioso, in modo che su di essi possano svolgersi controlli periodici e sistematici²⁰⁶. La stessa associazione ritiene inoltre utile far circolare tra le Prefetture e il Ministero dell'Interno le comunicazioni e le certificazioni antimafia negative.

Nella collaborazione tra imprese ed istituzioni rientra invece l'accordo firmato il 20 maggio 2009 dal procuratore nazionale Antimafia, Piero Grasso, e dal presidente dell'ANCE, Paolo Buzzetti. L'accordo, oltre ad una serie di azioni e modalità di intervento, prevede un elenco di "buone prassi" a tutela delle imprese dalla criminalità organizzata, poi riprese quasi integralmente dal legislatore nel recente "*Piano straordinario contro le mafie*" (legge n. 136 del 2010):

- costituire presso le Prefetture elenchi di fornitori cui possono rivolgersi le imprese esecutrici;
- definire schede in grado di garantire la tracciabilità dei pagamenti con riguardo ai lavori pubblici;

²⁰⁴ Si veda: Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2009, pagg. 363-364. Doc. n. 180.1.

²⁰⁵ La Relazione conclusiva, presentata nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia (doc. XXIII, n. 7) aveva già indicato una serie di proposte utili a contrastare l'infiltrazione mafiosa nel ciclo degli appalti. Si veda pag. 33 e seguenti.

²⁰⁶ Valeria Uva, «Un albo più efficace del certificato», *Il sole 24ORE*, 15 febbraio 2008; Vincenzo Bonifati, presidente Comitato Mezzogiorno ANCE, «I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informazioni tipiche e quelle atipiche: il punto della situazione e le prospettive», Roma, 10 luglio 2008, in *www.igitalia.it*.)

- prevedere la registrazione dei numeri di targa degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri;
- definire criteri omogenei per il cartellino degli addetti presenti nei cantieri²⁰⁷.

Altrettanto necessaria appare la possibilità di realizzare scambi sistematici di notizie tra enti previdenziali per evidenziare il ricorso al lavoro nero o al caporalato.

La Direzione Nazionale Antimafia ha proposto una riforma con la creazione di una *white list*, cioè un elenco di imprese, società, fornitori e prestatori di servizi che, sottoponendosi ad obblighi di trasparenza e di cooperazione con gli organi investigativi, potrebbero ritenersi esentate dai controlli antimafia «con una sorta di estensione del meccanismo del nulla-osta di sicurezza – NOS – valevole per i settori *esclusi*»²⁰⁸. Sono previste una serie di prescrizioni per le imprese iscritte alla *white list*, quali: tracciabilità finanziaria dell'appalto, conto unico, obbligo di denuncia di intimidazioni e richieste estorsive, trasparenza nell'assunzione del personale. La proposta della DNA affianca agli obblighi, la previsione di sanzioni (penali e amministrative) in caso di inosservanza o di dichiarazioni non veritiere²⁰⁹. La Pubblica amministrazione dovrebbe attingere da questa *white list* i nominativi delle imprese per l'esecuzione delle grandi opere pubbliche.

Sul punto, va osservato che l'esenzione da controlli antimafia a fronte di una dichiarazione personale di responsabilità non appare né sufficiente, né rassicurante. I controlli antimafia vanno anzi ampliati e protratti nel tempo. Si veda quanto emerso nel corso della Missione a L'Aquila di questa Commissione, in particolare le considerazioni critiche espresse dal prefetto Gabrielli. Si rimanda al paragrafo 3.3 «La missione a L'Aquila».

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti è un altro degli interventi da tempo richiesto per limitare i rischi di infiltrazione criminale. L'elevato numero (attualmente circa 18.000) costituisce un elemento di debolezza del sistema: il concentramento in strutture più ampie, a livello provinciale o regionale, avrebbe l'effetto di scongiurare i rischi di condizionamenti locali e consentire una migliore lettura dei dati a fini decisionali.

La Calabria ha istituito a livello regionale la Stazione Unica Appaltante (SUA) con legge regionale del 7 dicembre 2007, n. 26. Il testo legislativo recepisce aspetti rilevanti, tra cui: la tracciabilità bancaria e contabile connesse all'esecuzione di contratti e subcontratti; l'inserimento negli schemi di bando delle gare pubbliche di una clausola che prevede l'ob-

²⁰⁷ Cfr. ANCE e Procura Nazionale Antimafia, comunicato stampa, 20 maggio 2009, in www.ance.it.

²⁰⁸ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1), pag. 12.

²⁰⁹ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1).

bligato per l'aggiudicatario e per i subcontraenti di segnalazione all'autorità giudiziaria di tutti i fatti di reato di cui risultano parte offesa. L'auspicio è che altre regioni o singole province possano seguirne l'esempio.

È altrettanto importante, come abbiamo visto, la realizzazione della trasparenza attraverso la tracciabilità dei pagamenti e il monitoraggio dei cantieri. Tramite gli appalti si determina infatti il trasferimento di notevoli risorse pubbliche verso mani di privati. Per questo la recente normativa e il decreto correttivo, decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217), ha ben colmato la lacuna dettando disposizioni che affrontano i problemi del controllo sui flussi finanziari, disponendo per i contratti sottoscritti successivamente alla entrata in vigore della norma l'obbligo di utilizzo da parte dell'impresa contraente di conti correnti dedicati alla pubblica commessa, ove far confluire tutti i movimenti finanziari relativi alla stessa, nonché l'obbligo di indicare il codice unico di progetto. Se le disposizioni saranno applicate anche ai subappalti ed alle forniture, il sistema dei controlli diverrà più efficace.

L'analisi dei rischi richiede tracciabilità dei pagamenti ma anche classificazione e analisi reale delle prestazioni ottenute. La regolamentazione della vita dei cantieri ruota intorno al giornale di cantiere. Secondo il dott. Donadio "non esiste una contabilità reale di cantiere, nè una militanza reale nella direzione dei cantieri. I cantieri sono degli universi che si autoregolano, dove i livelli di controllo sono evanescenti e dove, ahimè, entra ed esce chi vuole. Se il subappalto o il subcontratto prevede sulla carta un'attività svolta dall'impresa Donadio che, però, per vari motivi non si presenta e al suo posto entra una fila lunghissima di betoniere, di macchine di movimento terra dell'impresa Piromalli, nessuno scopre se è saltato il sistema del giornale di cantiere, se la scatola nera del lavoro pubblico non funziona²¹⁰".

Si consideri poi la necessità di rimodulare le fattispecie penali in tema di appalti pubblici, adeguandole, anche sotto il profilo sanzionatorio, alle modifiche apportate al settore della negoziazione pubblica dal Codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. Si prevede, infatti, per il reato di cui all'art. 353 c. p. (*Turbata libertà degli incanti*) un aumento della pena edittale, nel senso che viene introdotto il minimo edittale di sei mesi di reclusione e viene innalzato il massimo da due a quattro anni di reclusione, di tal che l'aumento nel massimo non si armonizza con gli attuali parametri normativi che presiedono alla disciplina delle intercettazioni telefoniche ed ambientali. Invero, trattandosi di un reato contro la P.A., occorrerebbe – secondo il tenore letterale dell'art. 266, comma 1, lett. b) c.p.p. – che la pena fosse non inferiore nel massimo a cinque anni²¹¹.

²¹⁰ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 7.

Inoltre, sotto il profilo della costruzione della fattispecie delittuosa, potrebbe cogliersi l'occasione per aggiornare la formulazione del testo normativo che non è più attuale rispetto alle previsioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli Appalti). Il riferimento ai pubblici incanti ed alle licitazioni private è, infatti, del tutto anacronistico, dovendosi viceversa il legislatore penale misurare con concetti diversi (tratti dalla legislazione comunitaria), come quelli di procedura aperta, procedura ristretta, dialogo competitivo, procedura negoziata ed altro. Anche rispetto al momento consumativo del reato (o al momento in cui può integrarsi il tentativo punibile) potrebbero essere introdotti dei correttivi, in quanto secondo la giurisprudenza di legittimità²¹² non è configurabile il reato di cui all'art. 353 c.p. qualora la procedura non abbia ancora avuto inizio con la formulazione del bando. Invece, assai spesso le infiltrazioni mafiose sono tali da determinare lo stesso contenuto del bando²¹³.

In tema di appalti pubblici sarebbe poi auspicabile che la cauzione per le gare venisse trasformata da personale (fideiussione) a reale tramite un assegno circolare che non potrebbe più però essere depositato per un numero indeterminato di gare²¹⁴.

Un ruolo rilevante può, infine essere giocato, a livello locale, dai «Protocolli di legalità». Con una serie di impegni assunti da diversi soggetti: amministrazioni pubbliche (in qualità di stazioni appaltanti), organizzazioni sindacali, associazioni imprenditoriali e di categoria, tali protocolli si sono rivelati strumenti utili, quali forme di tutela alternativa, per conseguire obiettivi di legalità e sicurezza. Va tuttavia rilevato, che non sempre alla sottoscrizione degli impegni sono seguiti comportamenti «coerenti ed efficaci»²¹⁵.

4.5 *Il Codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*

Nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione Antimafia ha approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*,

²¹¹ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹² Cfr. da ultimo Cass. Pen. Sez. VI n.11005 del 26.02.09, Mautone.

²¹³ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹⁴ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹⁵ Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26 giugno 2008, pag. 61.

indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

Si tratta di una proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati. Tale importante documento – che si pone nel solco delle riflessioni svolte sul medesimo tema dalla Commissione Antimafia nella X e XV Legislatura – va collocato nel quadro della normativa vigente in materia di non candidabilità e di non eleggibilità alle cariche rappresentative degli enti locali, che è contenuta sia nelle norme costituzionali, che nella legge ordinaria.

La legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva, nella presente Legislatura, della Commissione Antimafia, ha affidato alla Commissione medesima (articolo 1) «compiti» di accertamento, indagine, verifica, proposta, nel quadro dell'azione di lotta alla mafia.

In particolare, alla Commissione è stato affidato, innovativamente rispetto al passato (cfr. lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 1, della legge n. 132 del 2008), il compito, fra l'altro, di *"indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso"*. La stessa legge (articolo 1, comma 1, lettera *n*) ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di svolgere *"il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione negli Enti locali e proporre misure idonee a prevenire ed a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei Consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali"*.

Il *Codice* prevede che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ad esso aderiscono si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, nonché ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio, o una misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, o ancora che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a delitti particolarmente gravi, che lo stesso *Codice* individua.

Sono inclusi, innanzi tutto, i delitti che rientrano nell'area dell'associazione per delinquere di tipo mafioso. Vi rientrano, inoltre, altri gravi delitti normalmente collegati alla presenza ed all'attività criminale delle associazioni mafiose e, comunque, correlati a forme di delinquenza organizzata (ad esempio, i delitti di estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori). Il *Codice* assegna rilevanza anche al traffico illecito di rifiuti in forma organizzata, in ragione dei profili di interconnessione, pure soltanto potenziale,

che tale settore presenta, alla luce delle risultanze giudiziarie degli ultimi anni, con la criminalità mafiosa.

Il *Codice* prevede, ancora, che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ad esso aderiscono si impegnino a non presentare come candidati alle elezioni per le regioni e gli enti locali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ovvero divieti, sospensioni e decadenze ai sensi delle leggi n. 575 del 1965, e n. 1423 del 1956; nonché coloro che, alla medesima data, siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico degli enti locali (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che intendano presentare come candidati cittadini che si trovino nelle suddette condizioni, devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al *Codice*.

Le previsioni del *Codice* si rivolgono, infine, ai Presidenti delle regioni, ai Sindaci ed ai Presidenti delle Province, impegnandoli ad uniformarsi alle condizioni di cui sopra con riferimento alle nomine di propria competenza.

La Commissione ha stabilito di procedere ai controlli sul rispetto del *Codice* di autoregolamentazione da parte dei suoi destinatari in un momento successivo alle elezioni. Nella seduta del 14 aprile 2010, essa ha perciò fissato i criteri con i quali effettuare tali controlli, stabilendo, innanzitutto, di acquisire dal Ministero dell'interno le liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, nonché dei sindaci e dei consigli comunali.

Il passaggio successivo è stato rappresentato dall'acquisizione dei dati necessari ad effettuare i controlli attraverso il canale istituzionale delle prefetture, ritenute almeno in una prima fase gli organi più idonei a fornire le informazioni necessarie ai fini delle indagini.

Partendo da tale presupposto in data 21 aprile 2010 la Presidenza della Commissione ha inviato a 78 Prefetture italiane (fatta esclusione per quelle di Sardegna, Sicilia e Trentino Alto Adige) una nota nella quale si chiedeva che fossero forniti i dati relativi ad eventuali violazioni del Codice di Autoregolamentazione approvato, come detto, all'unanimità dalla stessa Commissione in data 18 febbraio 2010.

Di tale procedura è stato in pari data informato il Ministro dell'interno.

In data 11 giugno 2010 ed in data 14 giugno 2010 l'indagine ha subito un'estensione e, pertanto, sono state indirizzate analoghe richieste alle Prefetture della Sicilia, della Sardegna e del Trentino Alto Adige.

Alla luce della elevata mole dei dati richiesti, sempre in data 11 giugno 2010, al fine di agevolare la raccolta di essi, sono state inviate ana-

loghe richieste ai Presidenti delle Corti di Appello così da ottenere dalle stesse le certificazioni (del casellario giudiziale e dei carichi pendenti) relative ai soggetti di interesse per l'indagine: si è peraltro scelto di limitare le aree territoriali di interesse e, pertanto, sono stati investiti solo i vertici delle Corti di Appello delle regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio e Lombardia, maggiormente interessate dal fenomeno mafioso.

Stante la difficoltà di alcune Prefetture a fornire i dati richiesti è stata intrapresa anche un'interlocuzione diretta tra il Presidente della Commissione ed il Ministro dell'Interno e quest'ultimo ha manifestato anche in forma scritta la sua disponibilità ad un'ampia collaborazione con la Commissione.

Per tale ragione in data 13 ottobre 2010 sono state inviate, per tramite dello stesso Ministero dell'interno, alle Prefetture ancora (totalmente o parzialmente) inadempienti, richieste di completamento delle informazioni.

Ciò ha consentito, ove è stato possibile, un notevole incremento nelle risposte pervenute ai fini del completamento dei dati.

Una volta raccolte le informazioni, si è proceduto al riordino delle stesse ed ai necessari approfondimenti, con l'ausilio dei collaboratori a tempo pieno della Commissione e del personale della Guardia di Finanza addetto all'archivio. Il gruppo di lavoro – che ha agito sotto la sorveglianza della Presidenza della Commissione – ha ordinato i dati ed ha segnalato le necessità di integrazione degli stessi, riferendo al Presidente.

Il lavoro si è rivelato piuttosto complesso non solo per effetto della disomogeneità delle risposte pervenute ma anche, come detto, per una non sempre completa disponibilità a fornire le informazioni da parte degli enti richiesti.

I risultati dell'indagine, di estremo interesse, sono confluiti in una prima proposta di relazione illustrata dal Presidente della Commissione che la Commissione ha esaminato nelle sedute del 9 e 15 febbraio 2011.

Parallelamente, la Commissione ha deciso di proseguire il monitoraggio sul rispetto del codice etico di autoregolamentazione da parte dei partiti e liste civiche anche per le elezioni comunali e provinciali svoltesi nella primavera 2011.

5. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ NELL'ECONOMIA LEGALE

5.1 I settori di interesse della criminalità organizzata

Il narcotraffico

Negli ultimi decenni il narcotraffico ha subito una profonda evoluzione, imposta in particolar modo dall'espansione delle operazioni commerciali e dal maggiore utilizzo delle infrastrutture dei mercati legali, che hanno indotto un mutamento della struttura e delle strategie dei soggetti coinvolti e delle relazioni che rappresenta la filiera dei narcotici.