



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 26

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

27^a seduta: martedì 25 giugno 2019

Presidenza del presidente MORRA

I N D I C E

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore Pag. 3

Audizione del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore Pag. 3, 5, 9 e passim

MIRABELLI (PD), senatore 10

GRASSO (Misto-LeU), senatore 11, 29

ORLANDO (PD), deputato 14

PAOLINI (LEGA), deputato 24

FAGGI (L-SP-PSd'Az), senatrice 24, 25, 27

ENDRIZZI (M5S), senatore 27

CANTONE, presidente dell'Autorità nazionale

anticorruzione Pag. 3, 5, 14 e passim

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Partito Democratico: PD; Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Liberi e Uguali: LEU; Misto: MISTO; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-AREA CIVICA: MISTO-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-Noi Con l'Italia-USEI: MISTO-NCI-USEI; Misto+Europa-Centro Democratico: MISTO+E-CD; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: MISTO-MAIE; Misto-Sogno Italia-10 Volte Meglio: MISTO-SI-10VM.

Interviene il Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione, dottor Raffaele Cantone, accompagnato da Angela Lorella Di Gioia, segretario generale dell’ANAC, e da Paolo Fantauzzi, portavoce del presidente.

I lavori hanno inizio alle ore 20,35.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell’articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l’attivazione dell’impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Ricordo inoltre all’audito che, ai sensi dell’articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere divulgati.

Audizione del Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca l’audizione del presidente dell’ANAC, dottor Raffaele Cantone, al quale do il benvenuto, accompagnato dalla dottoressa Angela Lorella Di Gioia, segretario generale dell’ANAC, e dal dottor Paolo Fantauzzi, portavoce del Presidente.

Prima di cedere la parola all’audito per un intervento introduttivo, ricordo che a seguire potranno intervenire in ordine di prenotazione i senatori e i deputati per porre quesiti o svolgere considerazioni e commenti.

CANTONE. Signor Presidente, la ringrazio per aver previsto la presente audizione, che è per me un’occasione importante per fare una chiacchierata su vari temi particolarmente rilevanti, anche fuori dall’emergenza contingente. Non essendo stato indicato un dato specifico, nel mio intervento cercherò di focalizzarmi su alcune questioni di massima, riservandomi di rispondere alle eventuali richieste che verranno.

Proverò a intervenire in base all’attuale esperienza di Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione, senza dimenticare però quella pregressa, che mi ha portato ad occuparmi di criminalità organizzata per un lungo periodo della mia vita, sia come pubblico ministero della procura di Napoli, sia come consulente di questa Commissione antimafia, in più legislature. Ricordo con grande piacere di aver partecipato alla scrittura di una relazione sulla camorra molti anni or sono.

Mi sembra di poter dire in premessa – una premessa che credo sia importante per provare a fare pochissime considerazioni – che la situa-

zione delle mafie nel nostro Paese è particolarmente cambiata. Le organizzazioni criminali sono sicuramente arretrate nella loro capacità di tipo militare e anche di controllo dei territori: si è ridotto sempre più il consenso che hanno nel contesto cittadino, anche grazie al ruolo svolto dall'antimafia sociale, dal mondo dell'associazione e da una nuova coscienza che è si è creata dal punto di vista dei rapporti con le organizzazioni criminali.

Detto questo, alle organizzazioni autoctone oggi si aggiungono anche quelle straniere: credo che la procura di Napoli sia stata la prima a contestare il delitto di associazione mafiosa ai *clan* nigeriani, già molto prima che venisse modificata la norma contenuta nell'articolo 416-*bis* nel 2010. Le organizzazioni mafiose – che oggi sono anche straniere – non hanno assolutamente ridotto la loro capacità e la loro presa economica. Grazie al controllo di una serie di attività illecite, soprattutto il traffico di droga ma anche nuovi affari che si affiancano a quelli tradizionali come la prostituzione, hanno mantenuto un enorme potere di carattere economico. La perdita di consenso e la trasformazione, come dicono oggi i sociologi, in organizzazioni che hanno sempre più carattere «liquido» ne hanno modificato l'approccio, a mio modo di vedere e in base a quello che leggo quotidianamente dalla stampa o dalle ordinanze cautelari riferite alle varie vicende: stanno cercando nuovi spazi e ambiti di inserimento nel contesto del Paese, perché hanno necessità di reinvestire i capitali e di essere presenti in settori tradizionali dal punto di vista economico, ma non solo. Per quanto il consenso sia ridotto, le mafie hanno comunque sempre bisogno di creare un rapporto consensuale con il territorio.

Questa breve considerazione, tutto sommato abbastanza scontata, mi dà la possibilità di provare ad individuare una serie di elementi che vengono sostanzialmente da dati a conoscenza dell'Autorità, da alcuni aspetti che riguardano l'indagine fatta di recente sugli appalti da parte della Guardia di finanza e da vicende verificatesi nella giornata di oggi nell'ambito di un'indagine che riguarda una zona non autoctona.

I dati che vorrei esporre per primi riguardano le interdittive antimafia. Sono dati in possesso dell'Autorità nazionale anticorruzione perché, com'è noto, ha la banca dati nazionale degli appalti pubblici, ma soprattutto ha il casellario delle imprese nel quale vengono annotate tutte le interdittive antimafia emesse, per una ragione evidentissima: le interdittive antimafia devono essere note alle stazioni appaltanti perché possano intervenire sugli appalti pubblici. È vero che formalmente i presupposti delle interdittive antimafia sono abbastanza larghi e che l'interdittiva si applica in caso di pericolo di infiltrazioni mafiose, ma la presenza delle interdittive antimafia è un segnale particolarmente significativo sotto due aspetti che proverò a evidenziare. Prima voglio però provare a dare un dato numerico complessivo. Abbiamo operato anche uno sviluppo delle interdittive antimafia con riferimento ai singoli territori perché, com'è noto alla Commissione, esse vengono emesse dai prefetti competenti in relazione alla sede dell'impresa, quindi i loro numeri riguardano le imprese che operano nei contesti territoriali. Ebbene, i dati degli ultimi cinque anni (dunque, dal 2014 al 2018), che potrebbero non essere completi ma in even-

tuale riduzione, mostrano un aumento delle interdittive che passano dalle 122 del 2014 alle 572 del 2017 e alle 573 del 2018, con un aumento superiore al 350 per cento rispetto al 2014. Teniamo conto che le imprese interdette oggi annotate nel casellario dell’Autorità sono più di 2.000 perché a questi numeri si aggiungono le oltre 200 interdittive emesse nei primi quattro mesi dell’anno 2019.

Se facciamo la verifica in relazione ai contesti territoriali, constatiamo una presenza maggiore delle interdittive nel Sud del Paese (complessivamente sono 918), seguono le isole, soprattutto la Sicilia (dove sono 534) e poi il Nord-Ovest e il Nord-Est (con 251 e 205 interdittive). Il quadro che viene evidenziato in relazione alle singole Regioni rappresenta un elemento significativo perché ai primi posti di un’eventuale possibile classifica troviamo certamente Calabria, Sicilia e Campania, seguite però subito dopo da Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia e Piemonte. I dati sono a vostra disposizione perché sono stati estratti dalla banca dati, che ho fatto riassumere anche in alcuni grafici che chiedo l’autorizzazione a lasciare agli atti della Commissione, signor Presidente.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

CANTONE. Cosa significano i dati delle interdittive antimafia? Do una spiegazione fin troppo scontata per esperti che si occupano di tali temi. Esse evidenziano due aspetti, a mio modo di vedere particolarmente indicativi: la presenza significativa della criminalità organizzata, in primo luogo, nel mondo imprenditoriale e, in secondo luogo – aspetto che ritengo assai più preoccupante – nel sistema degli appalti pubblici. È noto, infatti, che le interdittive antimafia vengono emanate in relazione ad imprese che partecipano ad appalti pubblici; pertanto, forse se si verificassero questi numeri tenendo presenti anche le imprese operanti al di sotto dei quantitativi per cui scatta il controllo dell’antimafia o nel settore privato, i dati sarebbero ancora più significativi.

Il secondo elemento emerge dalle indagini della Guardia di finanza pubblicate non molti giorni fa. Nella relazione annuale si afferma che le procedure contrattuali risultate irregolari sarebbero pari a 1,8 miliardi di euro, corrispondenti al 35 per cento degli appalti effettuati nel Paese. Questo dato sulla presenza della criminalità organizzata nel mondo economico, ma anche delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, al Nord oggi trova un riscontro con l’ennesima indagine – tutto sommato non è una novità – che ha visto anche arresti in città fino a questo momento considerate avulse dai fenomeni di carattere mafioso.

Rispetto a questi dati, che sono numerici e quindi come tali difficilmente contestabili, vorrei fornire alcuni elementi sui rapporti mafia-corruzione: anche a questo proposito credo di dire cose abbastanza scontate, che però sono frutto dell’esperienza congiunta delle due attività. Mafia e corruzione restano due manifestazioni completamente autonome, nel senso che esistono tantissimi fenomeni corruttivi che nulla hanno a che vedere con le mafie, anzi per la maggior parte sono certamente autonomi

rispetto al canovaccio delle attività mafiose; un dato molto significativo è tuttavia l'utilizzo sempre maggiore da parte delle mafie dei fenomeni corruttivi, soprattutto come strumento di penetrazione in contesti ambientali diversi da quelli autoctoni. L'esperienza giudiziaria dimostra che da sempre le mafie utilizzano la corruzione nei territori autoctoni, cioè le indagini hanno dimostrato già negli anni Ottanta l'esistenza di pesantissimi fenomeni di infiltrazione attraverso corruzione; tuttavia, l'utilizzo della corruzione rappresenta uno strumento di penetrazione delle organizzazioni soprattutto nei luoghi diversi da quelli di appartenenza. Ciò per una ragione, per certi versi sociologica ma anche giuridica, abbastanza evidente: le organizzazioni di tipo mafioso preferiscono, nei contesti in cui non hanno attecchito dal punto di vista del consenso sociale, utilizzare strumenti di penetrazione molto più capaci di coinvolgere le strutture imprenditoriali o istituzionali.

Il terzo dato, a mio avviso anche difficile da contestare, che emerge dai tantissimi scioglimenti di enti locali è che i contesti ad alta permeabilità corruttiva sono quelli in cui più di ogni altro la presenza mafiosa trova facile gioco. La capacità di corrompere da parte delle organizzazioni mafiose è notoriamente maggiore rispetto a quella delle organizzazioni non mafiose, anche perché le mafie hanno la capacità di utilizzare argomenti alternativi evidentemente chiari.

Rispetto a questo fenomeno (e credo sia un'analisi difficilmente contestabile) è chiaro e assolutamente condivisibile l'approccio che è stato adottato di ampliare il momento repressivo nei confronti della corruzione. Il giudizio che come Autorità abbiamo espresso nei confronti della recente legge cosiddetta spazza-corrotti (un nome che a me francamente piace sempre meno) non può che essere positivo, sia pure con alcune distinzioni che riguardano singole situazioni: ben venga il rafforzamento dell'impianto per quanto riguarda la capacità delle indagini, nonché l'aumento delle pene, anche e soprattutto di quelle accessorie. È però evidente che l'approccio di tipo repressivo rappresenta solo uno degli ambiti tipici del contrasto alla corruzione.

Io non credo sia un argomento spendibile quello di dire che l'eventuale incremento del momento repressivo giustifichi un abbassamento del livello di prevenzione della corruzione, prima di tutto perché il livello di emersione della corruzione resta bassissimo rispetto a quello di corruzione reale (questo tema meriterebbe maggiore attenzione), ma anche perché gli strumenti di aggressione repressiva della corruzione per loro natura si concentrano su pochissimi obiettivi e la capacità di pensare che si possa utilizzare l'agente sotto copertura o il *trojan* per indagini di corruzione minuta è assolutamente fuori luogo. Ben venga l'aspetto repressivo, ma non può incidere sulla valutazione del livello di controllo che deve essere fatto valere nei confronti di certe attività ad elevato rischio di criminalità organizzata.

Passiamo ora alla parte più delicata dell'audizione, nella quale credo di riportare affermazioni che sto riferendo da tempo, senza aggiungere nulla di nuovo. Il *trend* legislativo degli ultimi anni sembra assolutamente

in controtendenza rispetto all'idea di rafforzare i controlli. Nessuno pensa che l'eccesso di burocratizzazione del sistema degli appalti sia una garanzia, tutt'altro; un conto, però, è l'eccesso di burocratizzazione e un altro è l'eccesso di sburocratizzazione che va verso la *deregulation*. Il *trend* legislativo in questo senso – a mio modo di vedere – va oggettivamente verso una logica di *deregulation*. Vorrei citare un esempio difficile da contestare: il primo provvedimento indicativo di tale *trend* legislativo è il decreto-legge n. 109 del 2018 per la ricostruzione di Genova, il quale per la prima volta nella storia del nostro Paese, che pure ha conosciuto deroghe di ogni tipo (ricordo che per *Expo* ne erano state contate 85), prevede una dizione senza precedenti: sono derogate tutte le norme di legge *extra* penale, cioè tutte le norme di legge dal 1861 ad oggi. Vorrei altresì ricordare (perché il dato è noto) che nel primo testo non era neanche prevista la possibilità di applicare le norme del codice antimafia in materia di interdittive antimafia. Fu proprio – mi prendo con una piccola punta di orgoglio il merito, perché è un dato indiscusso – in sede di audizione in Commissione che venne evidenziato il punto, il Ministro dell'interno si dichiarò disponibile ad intervenire e i controlli antimafia furono immediatamente reintrodotti; per fortuna, visto che imprese camorristiche si erano inserite nel sistema della demolizione di Genova. Tuttavia si trattava di una scommessa che nessuno avrebbe fatto, atteso che il movimento terra è uno dei contesti nei quali credo che la criminalità organizzata meridionale, direi quella campana per mia esperienza, non abbia alcun pari sul piano della concorrenza.

Anche gli interventi successivi, da questo punto di vista, si muovono sullo stesso *trend*. Non desidero criticare il decreto-legge cosiddetto sblocca cantieri sul piano della tecnica legislativa, perché non è questo il tema e perché farlo imporrebbe di criticare tantissimi altri provvedimenti analoghi e precedenti su questo argomento, tuttavia quel decreto-legge si muove su questa stessa falsa riga. Prima di tutto le disposizioni sui commissariamenti, che teoricamente sono norme estensive senza un limite specifico nella norma perché consentono di introdurre il commissariamento con un solo atto amministrativo, sia pur autorevole quale è un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta di una serie Ministri, prevedono le stesse deroghe previste per il decreto-legge Genova. Su tale provvedimento, senza voler fare nessun tipo di illazione vorrei raccontare un'esperienza di tipo personale: quando fu adottato quel provvedimento, il Presidente del Consiglio, l'avvocato Conte, ci chiese di stipulare un protocollo di vigilanza collaborativa con la struttura commissariale.

Lo facemmo immediatamente. Il protocollo è rimasto, però, senza nessuna capacità di attuazione, atteso che nessun atto ci è stato mai sottoposto, anche perché, quando abbiamo chiesto come erano stati assegnati gli appalti sulla demolizione e ricostruzione del ponte, ci è stato detto che il commissario aveva contattato informalmente una serie di ditte e all'esito di tali contatti aveva assegnato l'appalto medesimo a tutte le ditte che si erano messe in ATI.

Era evidente che questo sistema – pienamente legittimo alla luce del decreto Genova ma che, forse, sul piano della trasparenza lasciava qualcosa a desiderare – non consentiva, da parte nostra, di svolgere alcun controllo ed era dunque inutile quel meccanismo di vigilanza collaborativa che, come comunicammo al Presidente, sarebbe venuto meno.

Per quanto riguarda il decreto sblocca cantieri, esso contiene una evidente *deregulation*, soprattutto per i piccoli appalti. Ora, la ragione per la quale è stato emanato il decreto sblocca cantieri credo sia nota ed è la necessità di far ripartire il mercato degli appalti. A tale proposito vorrei richiamare l'attenzione su un dato: dal punto di vista dei numeri, escludendo l'ultimo trimestre, il mercato degli appalti era in crescita esponenziale; i numeri del trimestre precedente a quello in cui vi è stata l'emanazione di tale decreto avevano portato gli appalti, sia in termini di numeri che di valore, allo stesso livello del 2013, uno dei periodi in cui era stato più alto.

Certo, nessuno nasconde i problemi reali degli appalti pubblici nel nostro Paese, ma se qualcuno avesse la curiosità di controllare sul sito dell'ANCE quali sono gli appalti bloccati, scoprirebbe che si tratta quasi sempre di appalti di enormi dimensioni, tra l'altro spesso banditi in tempi precedenti persino al codice del 2006. Ebbene, la *deregulation* degli appalti sotto i 150.000 euro non ha nessuna ragion d'essere dal punto di vista dei numeri. Abbiamo dimostrato numericamente che gli appalti sotto i 150.000 euro, utilizzando la procedura negoziata prevista dal codice che prevedeva la presentazione di dieci preventivi, erano in costante crescita anche nell'ultimo trimestre. Quindi, non vi era alcuna esigenza specifica di intervenire con una *deregulation* che ha evidentemente una giustificazione diversa dal punto di vista di un approccio culturale secondo il quale su queste tipologie di appalto, che rappresentano in termini di valore meno del 5 per cento del totale dal punto di vista economico ma in termini numerici sono quasi l'80 per cento degli appalti che vengono banditi dagli enti locali, l'idea è quella di un abbassamento del livello delle scelte discrezionali, anche perché non vi è alcuna indicazione, nella norma sblocca cantieri, su come devono essere acquisiti i tre preventivi. Ovviamente è patologia pensare che i preventivi non vengano acquisiti in modo regolare ma stiamo comunque parlando solo di tre preventivi.

In tale contesto, il decreto sblocca cantieri contiene una serie di norme che oggettivamente ripristinano istituti anche di dubbia capacità sul piano dei controlli. Per esempio, lo stesso ripristino dell'appalto integrato rappresenta un passo indietro rispetto all'idea che la gestione della progettazione venga lasciata alla stazione appaltante; oppure la previsione di una norma che è passata un po' sotto silenzio ma che rappresenta, a mio modo di vedere, uno dei *vulnus* più forti al criterio della qualità degli appalti, che ha previsto la possibilità di qualificare le imprese utilizzando requisiti di ben quindici anni precedenti. I certificati di esecuzione lavori vecchi di quindici anni saranno difficilissimi da trovare e comunque imprese che quindici anni fa operavano nel settore degli appalti, oggi sono realtà difficilmente ancora operative e spesso non lo sono più.

Il superamento dell'idea della centralizzazione del sistema degli appalti con la previsione che anche i comuni non capoluogo possano, oggi, evitare di ricorrere a centrali di committenza, sono il segnale di un cambiamento di rotta netto. Un cambiamento di rotta decisamente legittimo come scelta legislativa ma che, è evidente, forse avrebbe dovuto essere parametrato non ai numeri che vengono dal mondo giudiziario ma dal Ministero dell'interno; i dati delle interdittive antimafia vengono dal lavoro – a cui va dato merito – delle prefetture del nostro Paese che non sono più solo le prefetture di alcune città meridionali, ma soprattutto di moltissimi Paesi del Nord.

Nell'elaborazione che abbiamo fatto, abbiamo verificato anche il numero di interdittive per abitanti e abbiamo scoperto alcuni dati oggettivamente interessanti: Reggio Emilia e Ravenna hanno numeri particolarmente elevati, eppure stiamo parlando di città che vengono tradizionalmente ritenute molto lontane da Reggio Calabria o da Vibo Valentia che sono ai primi posti di questa classifica.

Questo è un elemento che io credo sia opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione antimafia, fermo restando che l'esigenza di una semplificazione del sistema degli appalti, ma in generale l'esigenza di semplificazione del sistema della legislazione, è essa stessa da perseguire nell'interesse del contrasto ai fenomeni corruttivi e mafiosi.

Il problema è che una esigenza di semplificazione che porti alla *deregulation* è un'esperienza che nel nostro Paese abbiamo già vissuto, credo in modo fallimentare, all'inizio degli anni 2000, che non ha prodotto risultati in termini di numeri di appalti e ha prodotto oggettive conseguenze sul piano della trasparenza dei risultati.

Mi permetto di aggiungere un ultimo dato: quest'anno, la valutazione dei numeri degli appalti, che è stata fatta con il Parlamento attraverso il sistema della legge obiettivo, ha portato all'individuazione di un numero di lavori conclusi, oggi, che non supera il 15 per cento delle opere che erano state programmate. Quindi la *deregulation* ha prodotto non un topolino ma molto meno.

PRESIDENTE. Dottor Cantone, avvio io stesso la fase delle domande. Noi sappiamo che l'Autorità ha il potere di inviare al Parlamento e al Governo segnalazioni relative a disfunzioni e a proposte di modifica normativa. Anche oggi lei ci ha fatto sentire la sua voce in merito ad alcuni rilievi che, a suo avviso, possono essere imputati a norme che recentemente sono state varate dal Parlamento. Vorrei sapere che esito questi eventuali rilievi hanno avuto, in che considerazione sono state tenute queste segnalazioni e quali sono, appunto, le segnalazioni che reputa di dover ribadire a chi ha la responsabilità di governare il Paese e, soprattutto, di emanare una normativa che, in via preventiva, renda sempre più difficile il lavoro delle mafie.

Inoltre, dall'ultima relazione ANAC emerge che uno dei settori che ha richiesto più interventi da parte dell'Autorità è quello delle cosiddette inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi nell'amministrazione.

Per quale ragione l'ANAC è dovuta intervenire così ripetutamente in questo delicato settore? Forse il quadro normativo che disciplina tali procedure non è sufficientemente chiaro? L'Autorità ha potere di intervento anche nel rilevare le cosiddette incompatibilità successive, cioè quelle che insorgono dopo la cessazione dell'incarico amministrativo?

Infine, prima di passare la parola ai colleghi, un'ultima domanda. Nell'ambito della gestione di appalti relativi all'accoglienza e quindi ai centri di accoglienza per i richiedenti asilo – appalti gestiti comunque dalle prefetture – abbiamo avuto diversi casi in cui ci sono stati problemi, e non soltanto in Calabria, perché tali appalti erano stati conferiti a soggetti riconducibili al mondo perverso del 416-*bis*.

Ci sono dei suggerimenti, anche in funzione di quanto è normativamente intervenuto di recente, per calibrare la norma in maniera tale da evitare che anche su esseri umani possano affollarsi predatori mafiosi?

Qui mi taccio, altrimenti eserciterei il monopolio delle domande.

MIRABELLI (PD). Signor Presidente, ringrazio il presidente Cantone. Condivido molte delle cose dette che non intendo riprendere. Voglio solo fare una brevissima annotazione: condivido la valutazione – come abbiamo detto e non è un mistero – sul *trend* che questa legislatura ha avviato rispetto ai temi che stiamo affrontando: penso a Genova, allo sblocca cantieri e ad altre questioni.

Vorrei capire se condivide con me una preoccupazione. È vero, la mafia militare ha subito colpi importanti e sappiamo che la *ndrangheta* ha scelto di abbandonare o comunque di ridurre l'intervento militare. Questo però comporta il fatto che non è più facile, ma forse è più difficile contrastare le mafie. L'allarme sociale è infatti molto più basso. Se prendiamo in considerazione le inchieste di questi giorni e di questi mesi, dal Veneto alla Lombardia, a Brescello, ci accorgiamo che c'è una rinnovata disponibilità – questo ci dicono i magistrati – delle imprese ad avere rapporti diretti con le mafie. Credo quindi che debba preoccupare il basso allarme sociale che, coniugato con le scelte legislative che si sono fatte, rischia di produrre ancora più pericoli.

Ho altre tre rapide domande. In primo luogo, dal nostro punto di vista (ma chiedo al presidente Cantone di raccontarci qualcosa in più su questo) il ruolo di ANAC è stato innovativo anche su altri due punti: uno, lo richiamava lei, riguarda la prevenzione. Penso che ANAC sia stata dotata di una serie di strumenti di prevenzione sul fronte degli appalti che – ma ce ne deve dare conferma – le hanno consentito di ottenere risultati proprio per non dover intervenire dopo. Il secondo riguarda la gestione delle misure di sostegno, monitoraggio e commissariamento delle aziende per evitare che eventuali indagini blocchino i lavori delle stesse. Questo è un altro punto che considero importante.

La relazione di ANAC riferisce che il 62 per cento degli importi degli appalti è stato assegnato con procedure negoziate o affidamenti diretti; credo che ci sia da fare una riflessione politica tutti insieme in proposito. Poiché non stiamo parlando soltanto di appalti di opere edili o stradali, ma

di appalti in generale, mi chiedo se non sia pericoloso creare un corto circuito in cui chi decide cosa fare e come farlo decida anche chi lo deve fare; credo che questo rischi di essere un incrocio molto pericoloso, non dico criminogeno, ma che espone maggiormente alla corruzione.

Infine, una domanda sul decreto sblocca cantieri. Lei ha già fatto affermazioni che condivido su alcuni punti; le voglio chiedere se ritiene che la modalità in cui è stato concepito il metodo del prezzo più basso – abbastanza confusa e quasi casuale – possa essere oggetto di aggiustamenti o di accordi tra le aziende. Ritiene, inoltre, che i consorzi e i subappalti possano rappresentare una forma che rende il sistema più permeabile all'ingresso della criminalità organizzata?

GRASSO (*Misto-LeU*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Cantone per l'occasione che ci offre, veramente importante per mettere a fuoco tanti temi che sono all'attenzione della Commissione, e per la sua esperienza di magistrato antimafia e anticorruzione, che ci può dare indicazioni utili per il proseguo della nostra attività.

Proprio in considerazione di questo dualismo mafia-corruzione, vorrei puntare l'attenzione su ciò che è emerso da alcune indagini, soprattutto su Mafia capitale e Mondo di mezzo, in cui la corruzione, secondo la Cassazione, è stata ritenuta un ulteriore elemento che rafforza l'intimidazione. Una sistematica attività corruttiva viene quindi considerata nell'ambito del patrimonio dell'associazione mafiosa. Lei tuttavia ha fatto una precisazione che non dobbiamo dimenticare: bisogna sempre tenere presente che deve apparire una riserva di violenza, cioè la disponibilità e la capacità di usare la violenza, la forza e l'intimidazione, che costituiscono l'essenza del metodo mafioso.

Dico questo perché bisogna stare attenti a tenere divisi, come lei ha accennato, i due concetti di mafia e di corruzione come fenomeni diversi, che possono essere collegati, ma a determinate condizioni, che sono, appunto, quelle in cui bisogna individuare sempre il metodo mafioso. Ci possono infatti anche essere organizzazioni e reti sistemiche di corruzione che però non hanno il metodo mafioso alle spalle. Occorre, quindi, distinguere e applicare di volta in volta, nel modo migliore, le norme antimafia e le norme anticorruzione.

Se tutto è corruzione e tutto è mafia, nulla più si riesce a distinguere. Ritengo quindi che sia molto importante cogliere sempre l'elemento caratteristico e fondamentale della mafia, che ne determina la pericolosità, a differenza delle altre organizzazioni criminali, cioè la disponibilità della violenza e la capacità di ricorrere ad essa, solo se ritenuta necessaria, ma intravista da parte dei soggetti che offrono o richiedono l'intervento corruttivo. Mi pare che questo approccio sia il modo migliore per tenere distinti ma nel contempo collegati i due concetti, soprattutto per il nostro lavoro, e vorrei sapere se tale approccio è da lei condiviso e se ci può dare qualche suggerimento anche al fine di attuare, in via preventiva, sulla base di questa distinzione, ulteriori strumenti in materia.

Lei ha parlato della legge spazza-corrotti – anche io non sono innamorato dei titoli – attraverso cui si è inserito nel nostro ordinamento il *whistleblowing*, il segnalatore di fenomeni illeciti da parte di dipendenti pubblici. Vorrei capire se, oltre all'agente sotto copertura, di cui abbiamo già altri esempi nella nostra legislazione, la pur breve applicazione di questo strumento nella sperimentazione ha avuto un impatto positivo, in quali settori e se si sono avuti dei casi che possano indicare che questa è la strada su cui continuare.

Da non molto, poi, è stata costituita la rete delle Autorità anticorruzione europee. Qual è stato il livello di cooperazione e quali spunti possiamo trarre dallo studio dell'esperienza delle normative e delle prassi degli altri Stati europei? Dico questo perché recenti indagini, anche giornalistiche, hanno posto in evidenza che i reati dei colletti bianchi, per cui ci sono detenuti nelle carceri, nel nostro Paese sono in un rapporto di 1 a 35 rispetto alla Germania. Possiamo dire di avere lo *spread* dei colletti bianchi detenuti, che sono soltanto 230. Per questo credo sia importante capire, visto il suo osservatorio privilegiato, come viene affrontata la corruzione negli altri Paesi e quali sono le prospettive.

Sullo sblocca cantieri, oltre a condividere quello che è già stato detto – come peraltro ho avuto modo di rappresentare anche in Senato – vorrei comprendere se l'appalto integrato è riconducibile al vecchio appalto concorso che, come tale, favorisce l'aggiudicazione alle imprese che investono dei soldi sull'appalto esecutivo, il che produce una rete di suddivisioni (le cosiddette cordate) per cui gli appalti concorso poi sono aggiudicati necessariamente a chi realizza il progetto esecutivo, con una perdita di qualità dell'opera e una mancanza di controlli esterni.

A questo proposito, penso che bisognerebbe cercare di incrementare ancora di più i controlli sulle direzioni dei lavori: ci sono direttori dei lavori che seguono contemporaneamente centinaia di opere. Vorrei sapere se hanno il dono dell'ubiquità e come riescono a dirigere veramente i lavori e a controllare che vengano eseguiti.

Stesso discorso vale per i collaudatori. Al riguardo ricordo l'esempio emblematico del defunto presidente Piersanti Mattarella che, proprio sui collaudi, intraprese un'azione per debellare i fenomeni di infiltrazione mafiosa nella Regione siciliana.

Quanto ai commissari straordinari come commissari «fuorilegge» – mi pare che lei vi abbia già accennato – avevo chiesto quanto meno l'approvazione di un emendamento che prevedesse la motivazione per i provvedimenti dei commissari, in modo da poter pensare così ad un eventuale controllo amministrativo successivo: non si è introdotto però niente di tutto ciò per cui, come per il decreto Genova, i commissari straordinari sono assolutamente fuorilegge, al di fuori appunto da qualsiasi possibilità di controllo.

Siccome poi si sono bloccate alcune norme del codice degli appalti, vorrei sapere se la sospensione di queste norme è qualcosa di positivo e se nel codice degli appalti – così come dopo tanto tempo è stato previsto – ci

sono disposizioni che vanno riformate: più in generale, vorrei capire se c'è una possibilità di rivedere anche il codice degli appalti.

Infine, voglio porre l'accento su un tema al quale ha già fatto riferimento il senatore Mirabelli. Mi riferisco al problema degli interventi che sono oggi giustificati per i numerosi casi venuti alla luce che hanno riguardato multinazionali, grandi banche in rapporti economici con la ndrangheta, presenti ad esempio in Lombardia, nonché società con rapporti con Cosa nostra per lavori da effettuarsi in Sicilia o con la ndrangheta in Calabria.

Sto parlando, in sostanza, di forme di inquinamento mafioso che non mettono in discussione l'origine e la formazione del patrimonio aziendale, con il rischio di provocarne quindi il sequestro e la confisca, ma che possono essere curate mediante la rimozione di rami di azienda, di un certo modello organizzativo, di amministratori infedeli, di dirigenti collusi o cambiando i fornitori.

Siamo in presenza di un'attività che cerca di salvaguardare posti di lavoro, ricchezza e attività delle imprese, che è certamente utile per bilanciare l'accusa per cui l'azione antimafia distruggerebbe la ricchezza, le imprese e, soprattutto, i posti di lavoro.

Noi rileviamo però oggi una certa confusione, con una superfetazione di strumenti: alludo al fatto che c'è l'amministrazione controllata (articolo 34 del codice antimafia), ma c'è anche il controllo giudiziario (articolo 34-*bis*), cioè un'ipotesi più attenuata di intervento giudiziario.

Parliamo di interventi giudiziari che contrastano e si sovrappongono a quelli amministrativi ai quali lei ha accennato, come le interdittive antimafia. Anzi, molto spesso accade che, per bloccare le interdittive, le stesse imprese chiedono il controllo giudiziario: non dimentichiamo, infatti, che l'interdittiva blocca completamente l'attività dell'impresa che non può più negoziare, non solo con riferimento al singolo contratto di appalto, ma in tutti i rapporti con la pubblica amministrazione.

Il controllo giudiziario, con la sospensione dell'interdittiva, finisce col favorire dunque le imprese sotto questo profilo, il che può essere anche una cosa positiva, ma bisogna cercare di coordinare il tutto. C'è in effetti anche la possibilità da parte del prefetto, su proposta del Presidente dell'ANAC, di sostituire addirittura il consiglio di amministrazione, così come di disporre il sostegno e il monitoraggio dell'impresa, ma tutto questo ha bisogno di un coordinamento, soprattutto informativo, tra autorità giudiziaria e amministrazione.

Dal momento che richiedere ancora leggi su questo mi pare difficile, l'auspicio è che da questo punto di vista quanto meno l'esperienza, la saggezza, l'equilibrio e la prudenza degli interpreti possano aggiustare le varie situazioni.

PRESIDENTE. Collegli, capisco l'enorme interesse suscitato dalla presenza del dottor Cantone e mi rendo conto che gli argomenti trattati sono particolarmente sentiti, ma inviterei tutti a contenere gli interventi.

Inoltre, dopo l'intervento dell'onorevole Orlando, lascerei di nuovo la parola al dottor Cantone per le risposte, che credo saranno particolarmente ricche. Successivamente ci sarà la possibilità per tutti di formulare ulteriori domande.

ORLANDO (PD). Signor Presidente, ringrazio per la relazione molto utile e stimolante.

Voglio porre alcune domande molto puntuali.

Dottor Cantone, lei ha parlato delle innovazioni prodotte dalla legge cosiddetta spazza corrotti. Volevo chiederle di darci un giudizio più puntuale sull'istituto dell'agente sotto copertura e sulla totale scriminante per chi collabora nell'ambito di inchieste legate a reati contro la pubblica amministrazione.

Nel corso dell'attività dell'autorità da lei presieduta, al netto del protocollo sul ponte di Genova, che ha richiamato, sono stati firmati 70 protocolli di vigilanza collaborativa. Vorrei conoscere il suo giudizio su tale strumento e come ha funzionato.

Sempre rispetto ad un bilancio dell'attività, dai numeri risulta che su 30.000 fascicoli aperti sono state comminate 2.000 sanzioni. Vorrei sapere quali sono gli ambiti nei quali più frequentemente esse hanno inciso.

Anche alla luce delle inchieste che si stanno succedendo (e penso, ad esempio, alla già citata vicenda di Brescello) su Comuni che erano stati recentemente sciolti eppure sono stati colpiti nuovamente da fenomeni di presenza della criminalità organizzata, spesso sovrapposta e manifestata attraverso forme di reati contro la pubblica amministrazione, vorrei conoscere il giudizio del presidente Cantone ad oggi sulla normativa relativa allo scioglimento degli enti locali ed eventualmente quali innovazioni riterrebbe utili.

Infine, in questo caso vorrei una risposta *flash* ad una domanda altrettanto *flash*. In questi anni abbiamo registrato un aumento significativo del numero delle interdittive; vorrei capire quanto questo effettivamente sia il frutto di una diffusione del fenomeno e quanto invece sia dovuto ad un incremento della capacità di controllo da parte dei soggetti pubblici (e se tutti e due gli aspetti sono veri, in quale proporzione).

CANTONE. Signor Presidente, cercherò di essere sintetico, ma nello stesso tempo completo, rispettando l'ordine delle domande.

Abbiamo fatto numerosissime segnalazioni a Parlamento e Governo, perché si tratta di uno dei poteri espressamente previsti dalla legge n. 190 del 2012. Ad oggi, è stata accolta solo una segnalazione nel primo testo del decreto-legge cosiddetto sblocca cantieri, che riguardava specificamente i commissari di gara; nel testo definitivamente approvato, però, anche quella segnalazione è poi venuta meno.

Le segnalazioni più rilevanti riguardano il fenomeno dell'inconferibilità e dell'incompatibilità delle nomine, uno dei temi di maggiore rilevanza che riguarda il conflitto di interessi. Oggi, che è stata una giornata tutta dedicata alle audizioni, ho avuto il privilegio di essere ascoltato in

Commissione affari costituzionali sul tema del conflitto di interessi. Quella normativa, particolarmente importante, è stata introdotta finalmente dalla legge Severino, ma pur essendo particolarmente utile ha una serie di difetti di scrittura assai significativi, che meriterebbero interventi. Dato che li abbiamo segnalati più volte, ci saremmo attesi un intervento almeno su alcune cose.

Per esempio, è stata citata l'incompatibilità successiva, il cosiddetto *pantouflage*: questa norma di civiltà è stata introdotta nella legge Severino su indicazione delle convenzioni internazionali (in particolare, quella di Merida). In estrema sintesi, il *pantouflage* prevede che non possano assumere incarichi lavorativi presso soggetti privati coloro che nei confronti di essi avevano svolto attività autoritativa o negoziale, se non dopo un periodo di raffreddamento che viene indicato in tre anni. Questa normativa – che, lo ripeto, riprende un'indicazione delle convenzioni internazionali e un istituto presente nella tradizione di moltissimi Paesi – prevede un impianto sanzionatorio rigorosissimo. Qualora l'impresa dovesse assumere il soggetto, vi sarebbero l'interdizione per tre anni dai contatti con la pubblica amministrazione, la restituzione di tutti gli emolumenti ricevuti e la nullità assoluta del contratto. Ebbene, quest'impianto sanzionatorio è tanto rigoroso quanto una grida manzoniana, perché la legge si è dimenticata di stabilire chi deve applicarlo. In un caso recente, in cui avevamo individuato una chiarissima ipotesi di *pantouflage*, che fra l'altro riguardava un'importante multinazionale, la vicenda si è chiusa con un nulla di fatto, perché quest'impianto sanzionatorio non poteva essere applicato.

Devo dire che, per certi versi, si tratta di un impianto sanzionatorio anche esagerato, perché tre anni di interdizione dai contatti con la pubblica amministrazione sono veramente la morte civile di un'impresa; basterebbero anche quindici giorni, purché applicabili, perché quella normativa è tanto rigorosa, quanto assolutamente inapplicabile.

Questo è uno degli aspetti che riguardano la tematica del conflitto di interessi su cui riteniamo indispensabile un intervento normativo, come ho evidenziato anche presentando stamattina in Commissione un'articolata relazione sul punto. Per il cambiamento della nostra amministrazione e a garanzia dell'imparzialità, riteniamo indispensabile che la legislazione in materia non riguardi solo le cariche elettive di governo, ma soprattutto la burocrazia.

Sugli appalti relativi all'accoglienza, abbiamo rilevato una serie di irregolarità che vanno anche al di là del tema delle infiltrazioni mafiose, che sono certamente uno degli aspetti che hanno riguardato soprattutto alcuni appalti divenuti noti nel Meridione d'Italia. Il sistema di controllo, con particolare riferimento al modo in cui ha funzionato l'accoglienza, soprattutto quella particolarmente diffusa, ma anche alcune strutture di una certa importanza, ha evidenziato un'assenza significativa di controlli sugli effettivi ospiti delle strutture, che incideva significativamente anche sul livello delle spese.

Su questo punto, nel 2017, con il precedente Ministro degli interni, e nel 2018, con quello attuale, abbiamo strutturato bandi tipo che provano

ad essere molto più rigorosi e rappresentano una guida per le prefetture. Va detto con assoluta chiarezza in questa sede, infatti, che alle prefetture è stato attribuito un compito davvero improbo, perché non hanno gli strumenti per occuparsi di appalti e soprattutto di svolgere controlli. Quel sistema dei bandi tipo che nel 2017 ha riguardato i grossi centri (i CARA, per capirci) e nel 2018 anche i piccoli appalti con due tipologie di bandi, rappresenta, a nostro modo di vedere, una soluzione che probabilmente consentirà una migliore gestione del sistema degli appalti.

Restano certamente alcuni aspetti significativi, che riguardano le infiltrazioni mafiose soprattutto nel sistema del Sud. In realtà come quella del CARA di Crotona (Isola Capo Rizzuto) abbiamo verificato che nel caso di specie era stato fatto un regolare appalto e l'interdittiva antimafia era stata negativa, perché non erano emersi i rapporti sottostanti.

In altre realtà, soprattutto calabresi, invece, nelle quali erano emersi rapporti grazie alle interdittive antimafia degli stessi prefetti, nella zona di Vibo Valentia, con riferimento a due cooperative, una di Vibo e una di Reggio Calabria, era risultato un rapporto diretto con le organizzazioni criminali evidentemente interessate al significativo afflusso di denaro che è arrivato in quel settore.

Per quanto riguarda le domande del senatore Mirabelli, sono abbastanza d'accordo con la sua indicazione di massima, e cioè che quando le mafie non sparano sono pericolose. Ovviamente preferisco che non sparino, ci mancherebbe altro, perché credo che oggi il loro livello di pericolosità si sia oggettivamente molto ridotto rispetto al passato. Ho cominciato ad occuparmi di criminalità organizzata nel contesto territoriale della mia zona (la provincia di Caserta, con il *clan* dei Casalesi): in quel periodo, c'erano almeno 50 latitanti di peso nella provincia di Caserta (fra cui i noti Iovine, Zagaria, Schiavone, eccetera); adesso, non ce n'è neanche uno. C'è un arretramento oggettivo della mafia militare che rende di sicuro più difficile contrastare la nuova mafia dei colletti bianchi, che si presenta non solo senza sparare – perché spesso non è fatta di mafiosi in senso tecnico – ma soprattutto con la faccia pulita del mondo imprenditoriale o delle istituzioni, creando quindi – ma solo apparentemente – minore allarme sociale.

Detto questo, continuo però a ritenere che i risultati ottenuti nel contrasto alle mafie siano oggettivi e che l'arretramento dal punto di vista militare sia un fatto assolutamente indiscusso.

Quanto al ruolo dell'ANAC e ai risultati ottenuti, ovviamente sono l'ultimo a poterne discutere dal punto di vista positivo, consentitemi però di fare una battuta velocissima. Apparentemente non esistono strumenti per valutare l'efficacia della prevenzione: se in un cantiere non avvengono incidenti è stato merito delle misure preventive o anche del caso? Non lo sapremo mai, però al riguardo c'è qualche segnale. Per esempio, le classifiche internazionali di *Transparency international* vedono dal 2014 al 2019 un miglioramento di ben 16 posizioni da parte dell'Italia, che è passata da un indecente sessantanovesimo posto ad un appena decente cinquantatreesimo posto. Una delle ragioni indicate negli indicatori è proprio

l'aver avviato, accanto a un rinnovato impegno dell'autorità giudiziaria, anche un'attività di prevenzione della corruzione che viene considerata *best practice* internazionale. Nella mia esperienza di magistrato antimafia mi è capitato tante volte all'estero di essere molto criticato per la legislazione italiana sul tema, in seguito invece apprezzata; devo dire che invece la legislazione di prevenzione della corruzione ha ricevuto un apprezzamento generalizzato da parte di organismi che normalmente non sono particolarmente benevoli con l'Italia: l'OCSE ha indicato una serie di pratiche di prevenzione come *best practice*, lo stesso Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) del Consiglio d'Europa nell'ultimo periodo ha espresso valutazioni particolarmente positive sull'attività di prevenzione della corruzione. Se questi sono risultati positivi, ovviamente spetta ad altri verificarli.

Quanto alle misure di sostegno, monitoraggio e commissariamento, credo che siano state molto utili e che in alcuni casi abbiano consentito soprattutto di evitare una serie di emergenze. Vorrei ricordare (perché non è particolarmente noto) che grazie ad un intervento della prefettura di Roma, con il commissariamento di un'impresa interdetta, si evitò forse la più grande emergenza dei rifiuti che avrebbe riguardato la Capitale o che grazie al commissariamento di una serie di imprese si è consentito ad Expo di partire in modo regolare. Si tratta tuttavia di misure da noi utilizzate in modo molto ridotto, perché sono interventi che riguardano la vita delle imprese in modo significativo. Ad oggi abbiamo adottato una quarantina di commissariamenti e in un solo caso – che riguardava peraltro un monitoraggio e non un commissariamento vero e proprio – c'è stato un ricorso accolto dalla magistratura amministrativa, in tutti gli altri casi tutti i provvedimenti sono stati confermati.

Quanto alle procedure negoziate, quello che lei dice è sottoposto al rischio di confusione tra chi decide e chi applica. Credo che quella indicazione, soprattutto per gli appalti al di sotto dei 150.000 euro con il rischio concreto di frazionamento esistente, che è un dato indiscutibile soprattutto nelle procedure di un certo tipo, rischia di far verificare questa confusione fra chi decide e chi applica. Nei giorni scorsi proprio un parlamentare è venuto a segnalare all'ANAC una vicenda che io faccio fatica a credere, cioè di una delibera adottata da un organo politico nella quale veniva indicato agli uffici anche il soggetto a cui affidare l'appalto. È una vicenda che verificheremo, ma è stata segnalata da un parlamentare il quale ha raccontato un episodio specifico, fra l'altro verificatosi nei pressi di Roma. Pertanto il rischio, a mio modo di vedere, è oggettivamente rilevante.

L'ultimo testo del decreto-legge sblocca cantieri è poi intervenuto mitigando un po' l'idea del prezzo più basso come regola, perché è tornata l'indicazione, non quella precedente per cui sostanzialmente veniva preferita l'offerta economicamente più vantaggiosa, che lascia la scelta alle stazioni appaltanti. Il metodo antiturbativa previsto sembra capace di funzionare; io non sono un esperto di questi metodi, ma lo dovremo verificare sul piano concreto. Ovviamente c'è un argomento di sistema: il prezzo

più basso, per sua natura, era stato abbandonato, fra l'altro su richiesta di tutti i Gruppi politici della precedente legislatura, proprio perché incide sulla qualità degli appalti e soprattutto perché molto spesso le stazioni appaltanti, pur di assegnare un appalto, non escludono offerte oggettivamente difficili da attuare, proprio perché ricominciare da zero spesso ha conseguenze enormi. Pertanto, il vero problema del prezzo più basso è soprattutto nella fase successiva con i rischi significativi di aumento di varianti e di riserve che rappresentano una delle caratteristiche dei nostri lavori pubblici, che sono un vero e proprio scandalo di cui non andar fieri in tutto il mondo: devo dire che è una caratteristica solo italiana. È anche vero però (bisogna essere onesti, l'esperienza dell'ANAC è in questo senso) che il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa non aveva funzionato, perché la capacità delle stazioni appaltanti di attrezzarsi con bandi che fossero all'altezza non è stata adeguata. Molto spesso abbiamo la prova che le stazioni appaltanti davano il massimo punteggio qualitativo a tutti e poi attribuivano l'appalto in relazione al prezzo, perché non è facile fare un bando con l'offerta economicamente più vantaggiosa e devo dire che esistono ambiti nei quali l'offerta economicamente più vantaggiosa ha anche poco senso. Mi chiedo, ad esempio, che senso abbia l'offerta economicamente più vantaggiosa nel rifacimento di una strada: se si individua la tipologia di asfalto e quanto se ne deve mettere, è evidente che l'offerta economicamente più vantaggiosa ha pochissimo senso. Il problema vero però era che nella filosofia del codice l'idea dell'offerta economicamente più vantaggiosa si sposava con quella della riduzione delle stazioni appaltanti, che è un'idea oggi abortita nel momento in cui si concede anche ai Comuni non capoluogo di poter ritornare a fare appalti in tutte le specifiche materie.

Ritengo che quello dei consorzi sia un tema oggettivamente pericoloso, che però è anche frutto di una serie di indicazioni provenienti dall'Europa, quindi dovremmo verificarlo bene da questo punto di vista. Evidentemente, così come sono strutturati, spesso i consorzi diventano essi stessi una sorta di *general contractor*, cioè vincono l'appalto e poi di fatto, con consorzi che a volte sono numericamente amplissimi, decidono a chi far realizzare le attività. Su questo punto però paghiamo anche lo scotto di una legislazione europea molto diversa dalla nostra.

Sui subappalti, l'aumento disposto nel decreto-legge sblocca cantieri per fortuna è stato molto ridotto ed è passato dal 30 al 40 per cento. A questo proposito vado un po' in controtendenza, ma non credo che questo sia lo strumento principale d'infiltrazione delle mafie. Nel primo decreto-legge sicurezza c'è una norma che a mio modo di vedere va nella giusta direzione e che ha molto inasprito le pene per quanto riguarda l'affidamento illecito dei subappalti, trasformando una contravvenzione inapplicabile (l'articolo 21 della legge n. 646 del 1982) in un delitto punito con la reclusione fino a 5 anni. A mio avviso questo meccanismo, con la possibilità di operare anche i controlli sui subappalti, non è il vero viatico delle organizzazioni criminali, piuttosto io sono preoccupato dell'aumento dei subappalti sotto un altro profilo: il combinato disposto dell'aumento dei

subappalti con l'incremento della tecnica del prezzo più basso incide sulla qualità delle opere. Noi abbiamo un dato indiscutibile: tendenzialmente i subappalti vengono assegnati con uno sconto di circa il 20 per cento. Ovviamente stiamo parlando di medie, che poi possono essere superiori o inferiori, ma se faccio già un ribasso al 30 per cento e poi ottengo un ulteriore 20 per cento di sconto sui subappalti, delle due l'una: o la base d'asta era farlocca fin dall'inizio o chi fa i lavori non è in condizione di poterli fare al livello di qualità stabilito.

A mio avviso, il vero tema dei subappalti riguarda soprattutto la qualità dei lavori, più che le infiltrazioni mafiose. Sappiamo da tempo che le infiltrazioni mafiose ormai utilizzano strumenti diversi, per esempio la presenza diretta nelle imprese o soprattutto meccanismi diversi come i noli o l'utilizzo delle forniture come strumento di intervento.

Al presidente Grasso rispondo che sono assolutamente d'accordo: mafia e corruzione sono due realtà che devono restare autonome. Com'è noto, io fui fra coloro che si opposero in modo molto forte all'estensione delle misure di prevenzione alla corruzione approvata nella precedente legislatura. Credo ancora oggi che sia stato un errore metodologico perché mafia e corruzione restano due elementi diversi. Sono assolutamente d'accordo, inoltre, sul fatto che la corruzione sia uno strumento delle mafie ma che l'intimidazione mafiosa rappresenti un elemento in sé.

Per esempio, come magistrato che si era occupato di questa materia, ritenevo che fosse un errore clamoroso la proposta, avanzata nella precedente legislatura e per fortuna non adottata, di modificare il 416-bis, una norma che è stata varata con grandi critiche ma che ha dimostrato di avere una capacità di adattamento tale per cui è meglio lasciarla com'è.

La disciplina di *whistleblowing* è già prevista nel nostro ordinamento dalla fine del 2017, quando il precedente Governo varò una legge in materia con una maggioranza bipartisan. Si tratta di una disciplina che sta avendo qualche risultato positivo, nel senso che aumentano le segnalazioni; alcune di queste segnalazioni sono state anche oggetto di indagini penali che hanno portato a risultati. Dal punto di vista della qualità, le segnalazioni che abbiamo avuto dimostrano che si sta superando l'idea di utilizzare il *whistleblowing* per denunciare fatti di interesse personale e si sta dimostrando sempre di più uno strumento per denunce utili. Il vero problema è spesso l'individuazione dei meccanismi di tutela del *whistleblower* che sono abbastanza difficili. In questo senso all'ANAC è stata data una competenza, e anche una responsabilità, forse eccessiva nell'individuazione dei casi di violazioni o di comportamenti di *mobbing* nei confronti dei dipendenti pubblici. Comunque, l'istituto sta lentamente producendo effetti positivi, soprattutto per spezzare quel clima di omertà che c'è all'interno degli uffici pubblici.

Quanto alla rete anticorruzione europea, è una istituzione nata da pochissimo. Fra l'altro la presidenza, in questo periodo, spetta all'ANAC. Ne fanno parte, per il momento, 19 Paesi, ma l'obiettivo della rete è proprio quello di provare a creare una serie di regole comuni che riguardano la prevenzione perché moltissime di queste Autorità anticorruzione mettono

insieme poteri di prevenzione e di repressione, mentre la nostra, come è noto, è semplicemente un'attività di prevenzione.

Devo dire che il modello italiano viene considerato uno di quelli a cui fare riferimento. In questo senso vi è un caso che va citato per la sua eccezionalità: la Francia, che normalmente non ha mai voglia di imitare l'Italia, nella sua relazione ha indicato il modello dell'Autorità italiana come un punto di riferimento per le modifiche legislative.

È vero, infine, che in molti altri Paesi ci sono più detenuti di quanti non ve ne siano in Italia. È sicuramente vero che c'è un aumento, ci sono numeri di condanne diversi, però io credo che questo sia anche dovuto al fatto che le pene detentive per corruzione, prima dello spazza-corrotti non venivano mai scontate in carcere. Devo dire, da garantista, che comunque la norma contenuta nell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario non mi entusiasma perché l'idea di prevedere che le condanne per corruzione debbano essere parificate in tutto e per tutto alle condanne per mafia mi sembra eccessiva. Un dato innegabile, però, è che l'80 per cento delle poche condanne per corruzione con pena non sospesa venivano scontate attraverso misure alternative. Nella relazione alla legge, che io preferisco chiamare «Bonafede» perché predisposta dal Ministro, erano contenuti i numeri. Negli ultimi anni era stato verificato che le condanne per corruzione nel 50 per cento dei casi erano state coperte dalla sospensione condizionale della pena. Quindi, forse, erano poche le condanne effettivamente eseguite. Questo derivava dalla pena minima prevista per la corruzione e non devo certo spiegare a lei, senatore Grasso data la nostra comune esperienza, che i giudici tendono sempre verso il minimo della pena piuttosto che verso il massimo. Lo sappiamo benissimo. Fino a poco tempo fa, per la precisione fino al 2015 quando è stata introdotta la prima modifica della normativa, la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio era punita con la reclusione da 2 a 5 anni. Non devo ricordare che il furto era punito con una pena da 3 a 10 anni. Voglio dire, quindi, che ciò era dovuto anche, a mio modo di vedere, ad un sistema di pene che oggi, forse, è stato adeguato in eccesso.

Per quanto riguarda l'appalto integrato, credo che la reintroduzione di tale tipologia di appalto sia stata una delle peggiori scelte del decreto sblocca cantieri perché, come è stato detto, esso di fatto limita la capacità di concorrenza, dato che non tutte le imprese sono in grado di fare una progettazione tale da consentire loro di aggiudicarsi il bando. Va però aggiunto un dato: soprattutto le stazioni appaltanti degli enti locali non erano assolutamente in grado di fare la progettazione; c'era stato, infatti, dopo una fase di stasi, un aumento molto alto degli appalti di progettazione, ma quella riforma del codice del 2016 che metteva al centro l'idea che l'appalto potesse essere dato solo con progetto definitivo ed esecutivo, avrebbe dovuto essere accompagnata anche da un rinforzo degli uffici tecnici che sono molto ridotti, soprattutto quelli comunali. Credo che la scelta di ritornare all'appalto integrato sia sbagliata perché l'appalto integrato ha dimostrato, nel precedente codice, di essere una delle cause principali di varianti e riserve e non devo spiegare il perché. Facendo io il

progetto, so benissimo quali sono i punti di debolezza e, una volta che ho cominciato i lavori, sono in grado di imporre di fatto alla stazione appaltante, che non ha realizzato il progetto e che quindi conosce pochissimo il lavoro, che cosa si fa e che cosa non si fa. Questa situazione era dovuta, però, allo scarsissimo livello dei progettisti nelle amministrazioni non solo locali ma anche centrali. Infatti i progettisti erano stati depauperati nel corso degli anni da scelte anche legislative non del tutto in linea.

Per quanto riguarda la sospensione del codice degli appalti, per la verità, alla fine, sono state sospese solo tre norme. Nel maxiemendamento che ha sostanzialmente modificato lo sblocca cantieri di fatto sono state sospese: la norma sui commissari di gara, che era stata fra l'altro modificata dallo stesso sblocca cantieri, la norma che prevedeva l'impossibilità da parte dei Comuni non capoluogo di fare appalti al di sopra di una certa cifra e la norma sull'appalto integrato. Queste tre sospensioni a mio parere non sono corrette ma stiamo parlando comunque di tre sole norme sospese.

Piuttosto, il decreto è scritto in modo che creerà non pochi problemi alle stazioni appaltanti. Per esempio, si è fatta la scelta, che ritengo anche corretta, di voler limitare le linee guida dell'Autorità ma non le si sono eliminate tutte, con conseguenze che rischiano in futuro di essere ancora peggiori perché ci sarà il regolamento ma resteranno in vigore anche alcune linee guida Anac, con un sistema che è assolutamente incomprensibile e una situazione che nel periodo transitorio rischia di essere esplosiva perché la legge prevede che nelle more dell'entrata in vigore del regolamento non possano essere modificate le linee guida. Peccato che tali linee guida fossero state emanate in relazione a norme che oggi sono state cambiate, per cui le stazioni appaltanti andranno assolutamente in *tilt*, sempre che in 180 giorni si riesca a fare il regolamento.

Vorrei ricordare un dato: il precedente regolamento, quello seguito al codice approvato nel 2006, è stato adottato solo quattro anni dopo. Fare un regolamento è un lavoro difficilissimo. Devo dare atto al Ministro delle infrastrutture che ha già istituito una commissione; ci auguriamo che i 180 giorni siano rispettati.

Per quanto riguarda l'inquinamento mafioso e i rapporti fra le misure di prevenzione patrimoniali, si tratta di un argomento su cui mi piacerebbe molto dilungarmi. Sono assolutamente favorevole alle misure che consentono alle imprese che hanno tassi di inquinamento mafioso minori di poter essere reimmesse nel mondo degli appalti.

Valuto molto positivamente l'istituto del controllo giudiziario che – attenzione – prevede l'intervento di un giudice. So di dire una cosa pesante, ma il tema della compatibilità delle misure interdittive antimafia con il sistema delle sanzioni previsto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) rischia di essere prima o poi un problema che ci verrà posto. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo in più occasioni ha indicato che l'individuazione delle sanzioni per le quali è richiesto il contraddittorio preventivo deve essere valutata rispetto all'afflittività e le misure interdittive an-

timafia, che sono oggettivamente afflittive, vengono emesse senza un contraddittorio preventivo. L'istituto del controllo giudiziario consente, invece, un reale contraddittorio. Poi sono d'accordo con lei, senatore Grasso, che bisognerebbe mettere un po' di ordine fra i vari strumenti, ma l'istituto del controllo giudiziario, che era stato patrocinato dalla scuola di Palermo del diritto penale, credo sia stata una scelta assolutamente felice. Tra l'altro, esso viene applicato con grande rigore da parte dei giudici, senza lassismo, consentendo di tenere sotto controllo le imprese per le quali i tassi d'inquinamento sono inferiori.

Rispondo ora velocemente alle domande dirette dell'onorevole Orlando. Credo che quella dell'agente sotto copertura sia stata una scelta valida. Non so però quanto sarà applicabile, perché è evidente che le tipologie classiche di corruzione non lasciano spazio all'agente sotto copertura. L'agente sotto copertura non avrà spazio nel rapporto corruttivo; potrebbe averne soprattutto in quelle fattispecie di corruzione che definiamo organizzata, tipo la corruzione di Mafia capitale, in cui non c'è un unico rapporto corruttivo, ma ve ne sono una pluralità. La norma risente di una serie di problemi di scrittura ma, a mio modo di vedere, esattamente interpretata, evita lo slittamento rispetto all'agente provocatore. Non credo sarà utile o quantomeno utilissima, ma era indispensabile prevederla, perché è uno strumento che può rivelarsi utile. Mi sono chiesto, da cittadino, cosa avremmo potuto ottenere in più se in Mafia capitale avessimo avuto un agente sotto copertura: io credo tantissimo. Ovviamente non è facile, ma questo è un altro tema. Comunque era giusto prevederlo.

Sulla scriminante, invece, sono molto perplesso; nei giorni scorsi ho scritto un articolo su questo argomento. Ritengo che questa norma non sia particolarmente utile, perché sarà difficilissimo che in tre mesi qualcuno faccia un atto di resipiscenza. Fra l'altro, quell'atto di resipiscenza non lo proteggerà, per una serie di ragioni, dall'essere sottoposto a procedimento penale. Quella norma è scritta nel modo migliore in cui poteva essere scritta, tenendo presente il nostro sistema. La verità è che noi non abbiamo la facoltà di evitare l'azione penale e quella norma non si struttura in modo comprensibile rispetto a un sistema che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale. Credo che questa norma risulterà applicata in modo assolutamente ridotto. Il rischio vero è che possa favorire quelle ipotesi marginali di agente provocatore; è vero che è prevista la clausola per cui non si applica nei casi di denuncia preordinata, ma se l'agente non rivela a nessuno che intende denunciare la persona che sta andando a corrompere come si proverà mai che la denuncia è preordinata? Credo che i rischi siano peggiori rispetto ai vantaggi ed era una delle questioni che avevo tante volte posto di persona al Ministro. Credo che sarebbe stato opportuno non approvare quella norma.

I protocolli di vigilanza collaborativa, invece, stanno dando ottimi risultati. Abbiamo verificato di recente soprattutto un dato, che credo sia molto interessante: gli appalti che sono controllati dall'ANAC con vigilanza collaborativa hanno un tasso bassissimo di impugnazioni e un tasso ancora più basso di accoglimenti. Questo era uno dei tipici problemi degli

appalti. Ciò che allunga moltissimo i tempi degli appalti sono gli interventi legittimi da parte dell'autorità amministrativa e quei protocolli hanno avuto effetti, a nostro parere, positivi.

Fatemi aggiungere una cosa con una punta di orgoglio, per non richiamare sempre Expo, che ormai appartiene alla notte dei tempi. La settimana prossima comincerà un evento su cui nessuno avrebbe scommesso, ancor meno di Expo: le Universiadi di Napoli. Le Universiadi di Napoli cominceranno il 2 luglio in modo assolutamente regolare, grazie anche al controllo che è stato fatto su tutti gli appalti, che ha consentito di portarli a termine molto velocemente e di finire – ci auguriamo – in tempo tutti i lavori previsti.

Le sanzioni che noi applichiamo riguardano soprattutto le segnalazioni delle stazioni appaltanti per irregolarità negli appalti; l'oggetto principale delle sanzioni sono le irregolarità amministrative delle imprese. Il numero di imprese che vengono escluse per non aver segnalato irregolarità dal punto di vista delle tasse è elevatissimo. Questo è un elemento su cui bisognerebbe riflettere, perché il paradosso è che imprese che, a volte, hanno anche piccoli debiti vengono escluse, con ulteriori conseguenze negative, e si rende loro ancora più difficile la possibilità del ritorno *in bonis*.

Quanto al commissariamento dei Comuni, in questo periodo noi stiamo seguendo un'esperienza che riteniamo positiva. Abbiamo un protocollo di vigilanza collaborativa con i commissari di uno degli ultimi Comuni sciolti per mafia, Vittoria, dove la terna commissariale sta facendo un lavoro particolarmente positivo. È riuscita a fare una cosa che io ritengo miracolosa: mettere a bando l'appalto per gli *stand* nel mercato ortofrutticolo di Vittoria che, com'è noto, è il più importante dell'Italia meridionale, sia pure molto meno di prima. Ebbene, una cosa del genere non era mai stata fatta prima. Il commissario lo ha fatto; devo dire che si tratta di un commissario cui va dato atto di un impegno a 360 gradi. Se mi è consentito evidenziare una mia precedente esperienza, il limite principale del commissariamento è che spesso i commissari non si occupano a tempo pieno di queste attività. Non è possibile che in Comuni medio-grandi i commissari vadano due volte a settimana. Nel caso di specie, a Vittoria c'è una persona che è lì tutti i giorni e i risultati stanno arrivando.

Sull'aumento delle misure interdittive, non ho dati certi da fornire. Certamente una delle ragioni per cui le misure interdittive sono aumentate è una maggiore attenzione da parte dei prefetti dell'Italia Settentrionale; i numeri sono evidenti. Fino a un certo punto le interdittive al Nord non esistevano proprio e nell'ultimo periodo sono aumentate, probabilmente non solo perché c'è una presenza maggiore della mafia, ma soprattutto perché c'è una diversa attenzione da parte dei commissari di Governo, dei prefetti. Certamente, però, l'aumento delle interdittive al Nord è anche sintomo di un trasferimento significativo di imprese al Nord.

Voglio citare un caso che mi è stato segnalato, che è emblematico. In questi giorni abbiamo fatto fare una serie di indagini e abbiamo individuato una vicenda per certi versi paradossale: una ASL campana ha visto

vincere due appalti di forniture a due imprese della Toscana, che sono state entrambe interdette. È una cosa che non aveva precedenti. In genere, erano le imprese del Sud che andavano al Nord e venivano interdette; adesso sono imprese del Nord che vanno al Sud e vengono interdette. Probabilmente le imprese non erano realmente del Nord, ma avevano entrambe sede in Toscana; avevano vinto due appalti – strano caso – in una ASL meridionale e in entrambi i casi sono state interdette.

PAOLINI (*LEGA*). Per fortuna alcune delle domande che intendevo porre (in particolare quella sull'aumento delle misure interdittive al Nord, se derivi da maggiore attenzione o da maggiore incremento della criminalità) sono state già risolte. Anche altre sono state falcidiate, quindi sono già soddisfatto.

Ne è residua una. Dopo il caso Montante, qual è il suo punto di vista sul problema della cosiddetta autoregolamentazione delle imprese? Quali suggerimenti può darci? Il caso Montante riguarda le cosiddette autoregolamentazioni, che a mio avviso sono poco efficaci, ma è un'opinione.

Vorrei inoltre sapere se un'esperienza personale comune trova ancora oggi attualità. Anni fa feci parte di una Commissione di analisi degli appalti per la destinazione dei contributi pubblici e constatai con altri commissari che coloro che avevano le carte più in regola di tutti erano, poi, i meno onesti o trasparenti. Viceversa – e mi ricollego all'ultima parte della sua risposta – alcune imprese magari più oneste, per usare un termine colloquiale, così da intenderci, a volte per piccoli errori puramente formali (un'autentica o un timbro mancanti oppure un piccolo debito con il fisco o una piccola inadempienza contributiva, come anche lei ha ricordato), venivano escluse con danni notevolissimi e sostanzialmente ingiusti.

Infine, le chiedo se ritiene che sia opportuno modificare il meccanismo delle interdittive proprio per quanto riguarda la verifica da parte dell'autorità giudiziaria. Non di rado accade infatti che soggetti fondamentalmente colpevoli di fatti molto risalenti nel tempo o minimali vengano esclusi da gare, con gravi danni evidentemente per loro stessi, ma anche per l'occupazione che potevano generare, a differenza di altri soggetti che si avvalgono invece di prestanome e di schermi giuridici vari. Ricordo che nel lontano 2011 proprio in questa sede la dottoressa Boccassini ci tenne a sottolineare che, per quanto si facessero controlli, il movimento terra di Expo era comunque in mano ad un'organizzazione criminale.

In una prospettiva *de iure condendo*, le chiedo se ha qualche suggerimento da darci proprio per evitare il problema vero del mascheramento, visto che raramente il criminale si presenta col suo nome e cognome: generalmente si avvale di soggetti puliti, di fatto da lui controllati in un modo o nell'altro.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). La ringrazio, signor Presidente.

Dottor Cantone, ho già avuto modo di ascoltarla in Senato, nell'ambito del ciclo di audizioni svolte in 8ª Commissione sul codice degli appalti, non sullo sblocca cantieri, su cui non le faccio domande.

CANTONE. Mi sarebbe piaciuto essere sentito in Senato sullo sblocca cantieri e lo dico senza polemica.

FAGGI (L-SP-PSd'Az). Sicuramente, ma l'abbiamo sentita, forse lei non ricorderà.

CANTONE. Un po' in ritardo, per la verità. In ogni caso, ricordo benissimo.

FAGGI (L-SP-PSd'Az). Ci tengo a fare una precisazione. Essendo io anche correlatrice del provvedimento, le voglio dire con grande umiltà che non mi sento una fuorilegge, ma una brava persona.

CANTONE. Non ho utilizzato la parola «fuorilegge».

FAGGI (L-SP-PSd'Az). L'ho sentito qui, non da lei. In ogni caso, come dicevo, non mi sento una fuorilegge. Mi sento una brava persona che, con una modestissima competenza, ha cercato di mettere mano ad una piccolissima parte del codice degli appalti, perché lo sblocca cantieri non è la revisione dell'intero compendio normativo sugli appalti, che è estremamente complesso, per cui ci sarebbe da lavorare molto di più, tanto che si è prodotta negli ultimi anni una compressione e lei non può dirmi di no.

Del decreto cosiddetto sblocca cantieri – definizione giornalistica completamente errata, che è stata però cavalcata – si è fatto uno strumento, quasi la panacea di tutti i mali accumulatisi negli ultimi anni, ma così non è.

Io giro impropriamente e anche poco istituzionalmente la frittata e le dico come vedo la situazione.

Innanzitutto, manterrei divise le situazioni prettamente corruttive da quelle mafiose: spesso si intrecciano tra di loro, perché chi è corrotto è anche mafioso. Non sempre, però è così: il mafioso può essere corrotto quasi sempre, ma non sempre il corrotto è mafioso.

Negli ultimi anni c'è stato un depauperamento sotto il profilo etico, morale e sociale, con una perdita di valori che ha completamente investito la società. Non me ne voglia il presidente Morra, che può insegnare giustamente a me e a tutti noi questo tipo di filosofia che si riscontra anche sul lato pratico.

Essendoci una decadenza sotto tutti gli aspetti, la gente si è arrangiata come ha potuto, per cui il piccolo imprenditore ha cercato di farsi furbo, il grande imprenditore ha cercato di fare ancora di più il furbo, il mafioso ha cercato di fare il furbo travestendosi da pecora, mentre in realtà era un

lupo. Tutto questo non ha fatto altro che contribuire a rendere sempre più evidente un sistema di degrado negli appalti sempre maggiore.

A ciò si è aggiunta una perdita di valori da parte di chi, a sua volta, doveva controllare. Non dobbiamo guardare semplicemente al Sud; io vengo dalla Lombardia dove è stato arrestato – è notizia di 24 ore fa – un alto dirigente dell'Ufficio delle entrate perché era corrotto: informava, faceva, diceva. Non sono certamente da poco, poi, i tanti scandali che hanno coinvolto molti altri organismi deputati al controllo.

Allora ci si fa una domanda e ci si chiede come mai quelli che devono controllare non riescono a farlo e quelli che devono essere controllati riescono ad eludere il controllo.

Io mi sono posta questa semplice domanda, alla luce della mia esperienza da senatore degli ultimi 12 mesi e dei molti anni in cui mi sono occupata di urbanistica e di appalti e mi sono data una risposta che le sottopongo, dottor Cantone, sperando che lei voglia accoglierla.

Negli ultimi 10-15 anni la certezza della pena non c'è stata e ciò è andato di pari passo con l'aumento della burocrazia e con un proliferare di norme e di leggi che si sono accavallate, al punto tale da favorire la corruzione, perché tra le maglie fitte della burocrazia e delle piccole leggi chi è intellettualmente disonesto riesce a muoversi molto bene ed è capace di delinquere.

Con lo sblocca cantieri è stato dato un segnale, che io colgo come positivo, molto piccolo e forse anche imprudente: con fiducia si è detto di provare a tornare a lavorare in modo tale da permettere veramente il disbrigo di alcune questioni, che alla fine sono piccolissime rispetto a tutto l'impianto. Questa scelta poi può essere benissimo ritenuta non corretta, fuorilegge, sbagliata, completamente avulsa dal contesto, però io ritengo che, tutto sommato, rappresenti una sorta di piccola inversione di tendenza, anche se non va certo a colmare lacune e a dare insegnamenti: non possiamo insegnare infatti agli italiani come comportarsi, se tante categorie hanno mostrato forme di corruzione e di impoverimento etico, al punto da favorirne ancora di più il proliferare.

Dobbiamo farci qualche domanda. Io non ho ovviamente le risposte e non penso che ci sia una legge per questo. Penso, però, che sia significativo ciò che le ho detto.

La ascolto sempre molto volentieri e farò tesoro di quanto lei questa sera ci ha riferito, dottor Cantone, perché la grande sfida sarà la revisione del codice dei contratti in generale.

Lei ha segnalato delle cose, tra cui il regolamento. Sarà mia premura... (*Commenti del senatore Giarrusso*).

Chiedo scusa, ma ho detto all'inizio che non avrei fatto una domanda: non è detto, tra l'altro, che io debba fare necessariamente delle domande.

Se avessi voluto fare delle domande, senatore, avrei potuto benissimo chiederlo dopo.

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatrice Faggi.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Mi scusi, Presidente, ma nel momento in cui si cerca di fare polemica, non posso non rispondere.

In conclusione, farò tesoro di quanto ci ha riferito, dottor Cantone, in particolare per quanto riguarda la necessità che i tempi relativi all'emanazione del regolamento che deve essere attuato siano estremamente ristretti, dato che, se non viene redatto e portato a compimento, potrebbe effettivamente costituire un intralcio e creare dei problemi.

Grazie, dottor Cantone.

ENDRIZZI (*M5S*). Signor Presidente, è vero: non tutta la corruzione è mafia. Tuttavia, nei nuovi settori di interesse, le mafie hanno sostituito la violenza con la corruzione e uno degli strumenti è il gioco d'azzardo.

In questo comparto – parliamo del gioco affidato con concessioni – nel recente passato sono stati sollevati dubbi sulla vulnerabilità alla penetrazione mafiosa e/o aree grigie sul versante corruttivo. A titolo di esempio, cito la trasparenza nella composizione azionaria delle società, soprattutto quando si tratta di partecipate da fondi di investimento, da paradisi fiscali; i requisiti di onorabilità, le garanzie patrimoniali, le certificazioni antimafia da richiedere anche ai soggetti lungo la filiera discendente; nonché gli obblighi di controllo e le connesse responsabilità civili e penali da parte dei vari soggetti di questa filiera.

Abbiamo visto concessioni assegnate senza gara e tutti abbiamo letto sulla stampa notizie su altre usate addirittura come paravento da organizzazioni mafiose. In questo senso, quali sono le indicazioni che può dare l'ANAC per una migliore definizione delle gare di assegnazione delle concessioni a venire ed eventualmente anche per le auspicabili innovazioni normative o regolamentari?

Vorrei poi formulare un secondo quesito: alle tabaccherie è associata la funzione di sportello bancario attraverso il programma «Banca 5», anche se con una gamma ridotta di servizi. Ciò combina servizi bancari con il gioco d'azzardo, ossia un'attività ad alto rischio d'infiltrazione della criminalità, oltretutto per il riciclaggio. A suo avviso, come dovrebbero configurarsi i controlli preventivi anticorruzione anche per la fattispecie della corruzione tra privati?

CANTONE. Signor Presidente, premetto che mi dispiace non sia presente la senatrice Faggi, tuttavia tenterò di risponderle ugualmente. Comincerò dalla domanda dell'onorevole Paolini.

La vicenda Montante credo vada sganciata rispetto a un dato: la campagna che venne fatta da Confindustria Palermo ha avuto un ruolo molto importante e so benissimo – inutile nascondersi dietro a un dito – che quasi nessuno venne espulso perché non aveva denunciato. Ciò ebbe però un grande valore simbolico, perché per la prima volta Confindustria scendeva in campo in modo chiaro, ma devo dire che poi non lo ha fatto più negli stessi modi: ricordo, ad esempio, che più volte avevamo chiesto di mettere a punto un codice di autoregolamentazione (per quello che può valere), ma non è mai stato fatto). Credo che quello sia stato comunque un

momento molto importante, dal punto di vista simbolico, anche se ovviamente resta il tema di chi utilizza l'antimafia sociale per fare altro, ma sono due temi diversi. Credo che quella scelta di autoregolamentazione delle imprese fu poco utile dal punto di vista concreto e molto da quello simbolico.

Oggi ovviamente tutti guardiamo a quella stagione con occhi diversi, però nel 2008-2009 ci fu un momento molto significativo che portò anche a una serie di modifiche sul piano normativo; si ricordi, ad esempio, il caso del fondo per le vittime di estorsione che ha funzionato poco, ma ha rappresentato comunque uno strumento utile. Non butterei completamente quella stagione, quindi, ma la riguarderei dal punto di vista degli interpreti.

Quanto ha detto sulle imprese con le carte a posto ovviamente non si può generalizzare: conosco tantissime imprese oneste (per fortuna), che hanno le carte a posto, ma evidenzio un dato, come ho detto in risposta all'onorevole Orlando, ossia che la maggior parte di esse non viene esclusa dagli appalti per chissà quale motivo, ma perché non ha pagato le tasse, a volte per piccoli o medi importi, il che mi sembra un vero e proprio paradosso. Di fatto, non consentire più di partecipare agli appalti ad imprese che non pagano le tasse significa destinarle alla morte. Questo credo sia uno dei temi che bisognerebbe affrontare con grande coraggio. Una volta, ad esempio, ho avanzato una proposta che mi rendo conto essere per certi versi criticabile, ossia consentire alle imprese che hanno piccoli debiti di partecipare e operare una compensazione: tutto sommato, faremmo un regalo allo Stato, se consentissimo alle imprese che hanno piccoli debiti di partecipare, perché a quel punto consentiremmo il recupero diretto (la stazione appaltante farebbe da soggetto che versa, ossia da sostituto d'imposta, mi si passi il termine).

Con le interdittive apriamo un capitolo molto dedicato, perché nel Paese hanno svolto un ruolo importante, avendo consentito di alzare moltissimo l'asticella della prevenzione. Bisogna dire con grande onestà, però, che sul piano delle garanzie lasciano molto a desiderare, in quanto non c'è alcuna attività di verifica preventiva: il soggetto cioè non viene mai sentito, giustamente, per cui arriva l'interdittiva e fa ricorso al TAR. Prima di tutto, mentre fa ricorso al TAR, tutti gli appalti potrebbero essere revocati; è vero che a volte il TAR conferma, ma poi magari il Consiglio di Stato annulla, anche se adesso sono pochissimi i casi del genere e la nostra statistica dimostra che il Consiglio di Stato annulla alcuni accoglimenti del TAR, perché la sua giurisprudenza è rigorosissima in materia; nel caso di specie, però, se arriva un annullamento del Consiglio di Stato, l'impresa è già morta e di fatto non ha avuto la possibilità di difendersi. Si tratta di un tema lunghissimo che ci porterebbe fuori dal nostro tracciato, ma credo che prima o poi dovremo affrontarlo sotto il profilo legislativo, perché l'orientamento della giurisprudenza della Corte europea, che nel nostro sistema ha valore di norma costituzionale, attraverso il parametro interposto, sta cambiando completamente il paradigma del concetto di sanzione e diventerà difficile mantenere il regime dell'interdittiva senza contraddittorio.

In questo senso, riprendo quanto dicevo prima rispondendo alla domanda del senatore Grasso, che per me rimane «il procuratore Grasso»: il controllo giudiziario è una scelta intelligente, perché consente all'impresa, prima di tutto, di rientrare nel sistema degli appalti, facendo sì che essa possa partecipare ad ulteriori appalti, sia pure sottoposta a monitoraggio, e poi riporta anche nell'ambito della giurisdizione il tema della valutazione sull'interdittiva antimafia.

Sul controllo giudiziario ovviamente ci sono una serie di problemi molto seri, perché in teoria sospende l'interdittiva, ma non ha alcun effetto; se esso alla scadenza dei tre anni ha effetto positivo e l'amministratore dice che è tutto a posto, teoricamente fino a che il prefetto non revoca l'interdittiva il soggetto resta interdetto.

GRASSO (*Listo-LeU*). Torna l'interdittiva.

CANTONE. Esatto, quindi c'è un problema su cui bisogna fare una riflessione. Starei attento ovviamente ad eliminare uno strumento che è stato utilissimo nell'alzare l'asticella, ma bisogna riflettere su meccanismi che consentono un controllo vero dal punto di vista del contraddittorio, rispetto a certi argomenti.

Alla senatrice Faggi rispondo di non aver mai detto che quella norma è fuorilegge, ci mancherebbe altro; credo sia il frutto di una scelta legittima del legislatore, che ha deciso per un'opzione che definisco ideologica, questo sì, ma non illegittima. È compito del legislatore che, nel rispetto delle direttive comunitarie, può fare tutto quello che vuole. Quello che mi convince poco – ma sul punto mi piacerebbe confrontarmi con la senatrice e glielo dirò, condividendo la sua analisi sul livello di corruzione del Paese – è l'idea che si possa pensare di risolvere il problema allargando ancor più le maglie: non abbiamo la prova che, tutto sommato, così facendo le cose migliorino; forse si finisce per far sì che chi per rubare aveva bisogno di utilizzare cautele, a quel punto, lo possa fare ancor più facilmente. Non credo che l'eliminazione del sistema dei controlli rappresenti l'antidoto alla corruzione: piuttosto la semplificazione normativa su come si scrivono le leggi rappresenta un vero strumento anticorruzione (e sul punto avrei perplessità su com'è stato scritto il decreto sblocca cantieri, ma non solo).

Quanto al gioco d'azzardo, senatore Endrizzi, sono assolutamente d'accordo: il vero problema è che la maggior parte delle concessioni è già stata data, quasi nell'interezza, senza gara.

Come ANAC ci siamo occupati di una vicenda interessante che aveva riguardato una società nota e molto importante, legata al figlio di un mafioso siciliano che era stata raggiunta da interdittiva, tuttavia non si è riusciti a revocare quell'appalto; almeno fino a pochi mesi, quando ce ne eravamo occupati, quell'appalto era ancora in essere per difficoltà enormi da parte del sistema dei monopoli di intervenire su quel settore, perché tutto sommato si trattava di interrompere un flusso di denaro enorme. Fra l'altro, sarebbe interessante che la Commissione antimafia

si occupasse di quella società, perché, accanto alle infiltrazioni mafiose che avevano giustificato l'interdittiva, aveva messo in campo un enorme sistema di sottrazione dei soldi pubblici, attraverso il mancato pagamento delle imposte previste; malgrado questo, quella concessione non è mai stata revocata. A mio modo di vedere, però, il punto vero riguarda il meccanismo a valle piuttosto che quello a monte. I grandi concessionari ormai sono pochi e teoricamente sono controllabili (tranne questo, forse); il vero problema riguarda i punti scommesse che vengono aperti *in loco*, per i quali non è affatto prevista l'interdittiva antimafia. Tali punti vengono aperti come se fossero normali negozi: questo per me è lo scandalo. Io vivo in un Comune meridionale e ormai in certe località ci sono più punti scommesse che chiese (e nei Comuni meridionali ce ne sono tantissime). Bisognerebbe chiedersi chi c'è dietro a questi punti scommesse e in certe realtà non ci vorrebbe grande fantasia per dire che c'è la criminalità organizzata. Il vero problema sono i subconcessionari, che spesso vengono sul territorio a svolgere attività con veri e propri meccanismi di riciclaggio.

Sulla questione tabaccai onestamente non sono in grado di suggerire una soluzione; il tema della corruzione tra privati è stato oggetto di una lunga questione nel nostro Paese, perché non avevamo una norma sulla corruzione dei privati, che di fatto è stata introdotta con il decreto-legge spazza-corrotti; fino a poco fa, infatti, quella fattispecie era punita a querela di parte, quindi sostanzialmente non era punita. Credo però che ci sia poco spazio sul tema della corruzione; il vero tema è capire chi spesso si nasconde dietro a queste realtà che rappresentano strumenti eccezionali di riciclaggio del denaro per la quantità di contante che gestiscono. Questo potrebbe essere uno dei temi classici di interdittive antimafia, perché evidentemente quei settori, che apparentemente hanno scarsa remuneratività dal punto di vista degli utili, hanno un enorme interesse per la criminalità organizzata per l'enorme quantità di contante in loro possesso.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cantone per il prezioso contributo offerto.

Dichiaro conclusa la presente audizione.

I lavori terminano alle ore 22,25.

