

Si ricostruiscono natura e caratteristiche delle relazioni fra mafie e grandi opere alla luce di una recente indagine dedicata al caso della Salerno-Reggio Calabria...



1. La realizzazione di grandi opere pubbliche in terra di mafia

La corruzione nel campo dei grandi appalti pubblici non è una prerogativa esclusiva delle aree a tradizionale presenza mafiosa, ma può considerarsi endemica nell'intero Paese (Della Porta - Vannucci 1994, 2007; Cazzola 1988; Imposimato, Pisauro, Provvigionato 1999). Ciò che tuttavia distingue le dinamiche corruttive che si realizzano in alcune regioni meridionali è il ruolo peculiare svolto dalla criminalità organizzata. In qualità di soggetti che esercitano un potere reale su un territorio circoscritto, i gruppi mafiosi assumono su di sé la funzione di regolatori dello scambio occulto. In cambio di questo servizio, essi pretendono alcune contropartite che vanno da un corrispettivo in denaro, all'imposizione delle forniture, alla monopolizzazione dei lavori di subappalto, alla "segnalazione" di persone di fiducia da assumere.

La presenza mafiosa nelle grandi opere pubbliche è uno dei casi studiati nell'ambito della ricerca svolta per il Rapporto 2010 della Fondazione Res (cfr. R. Sciarrone, a cura di, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011), qui presentato nelle sue linee essenziali.

Diversamente da ciò che succede nel campo dell'edilizia urbana e di piccole e medie opere, nel quale le imprese mafiose possono avere un ruolo preminente, alle gare relative a grandi appalti tali imprese concorrono molto di rado. A sconsigliare la loro partecipazione è sia l'elevata visibilità pubblica dell'affare sia le particolari competenze necessarie alla realizzazione dei lavori, delle quali sono in genere sprovviste. Pertanto, per la costruzione di grandi opere infrastrutturali nel Mezzogiorno l'interlocutore dell'ente appaltante è, di norma, una grande e specializzata impresa del Centro-Nord del Paese, spesso con un profilo internazionale. Una volta aggiudicatosi l'appalto, per realizzare concretamente i lavori, la grande impresa li suddivide in subappalti, affidandoli in molti casi - documentati da indagini giudiziarie - a imprese locali "consigliate" dai gruppi criminali. Le imprese locali possono avere caratteristiche anche molto diverse tra loro in termini di capacità tecniche e gestionali, ed essere più o meno strettamente legate ai gruppi criminali.

Il ruolo di primo piano svolto dai gruppi mafiosi nel settore dei lavori pubblici in ampie aree del Mezzogiorno si spiega, tra le altre cose, con le caratteristiche peculiari di questo campo di attività economica. La costruzione di grandi opere infrastrutturali è intrinsecamente legata al controllo del territorio, del quale com'è noto i mafiosi sono specialisti. In primo luogo, per motivi tecnici, visto che alcuni materiali - come il bitume - devono essere necessariamente reperiti in loco. In secondo luogo, per ragioni imprenditoriali, dato che sarebbe antieconomico far arrivare alcune forniture - come le gabbie di ferro - da lontano. In terzo luogo, perché il processo di realizzazione di grandi opere infrastrutturali è particolarmente vulnerabile alla violenza mafiosa. Inoltre, l'intero ciclo dell'appalto pubblico è strettamente connesso alle decisioni di politici, pubblici ufficiali, grandi burocrati di Stato nei confronti dei quali i gruppi mafiosi, anche indirettamente, possono esercitare la loro arte persuasoria basata su un mix variabile di corruzione e minaccia. A tutto ciò è necessario aggiungere che le norme specificamente mirate alla prevenzione e alla repressione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, in un contesto complessivo caratterizzato da legalità debole (La Spina 2005), non sembrano essere le più inflessibili ed efficaci. In definitiva, nel campo dei grandi appalti pubblici i gruppi criminali si trovano particolarmente a loro agio in quanto su questo terreno essi possono mettere pienamente a frutto le loro due principali specializzazioni: l'uso della violenza e lo sfruttamento delle relazioni sociali da essi intessute (Sciarrone 2009).

L'interesse dei gruppi criminali per i grandi appalti non è riconducibile soltanto alla dimensione economica dei lavori, che pure esiste ed è forse la prima motivazione che spinge all'azione. Oltre a mettere le mani su un ricco piatto, l'appalto pubblico, proprio per la sua complessità e per il suo legame col territorio, risulta utile anche per alimentare e rafforzare il controllo che i mafiosi esercitano sulla società locale. Non limitandosi a occuparsi del movimento terra o della fornitura di calcestruzzo, ma imponendo le forniture del gasolio, del servizio mensa per gli operai, degli abiti da lavoro, della vigilanza e di altri aspetti marginali dell'indotto, i mafiosi ribadiscono la loro centralità nella rete relazionale locale, guadagnandoci in reputazione, stima e riconoscenza da parte dei soggetti che grazie a loro, in un contesto occupazionale difficile, si procurano una preziosa occasione di lavoro. Inoltre, sempre sul piano economico, le ingenti quantità di denaro che circolano intorno alle grandi commesse pubbliche rendono possibili le attività di riciclaggio del denaro proveniente dai traffici illeciti, quello del commercio internazionale di stupefacenti *in primis*. Mettere in piedi il meccanismo che consente di gestire i lavori relativi alle opere infrastrutturali è, inoltre, in termini costi/benefici, un'attività relativamente più appetibile di altre. È ad esempio più remunerativa, meno rischiosa e più "comoda" del traffico di droga, delle estorsioni, del traffico di armi, dei sequestri di persona.

L'aspetto che rende proficuo e relativamente sicuro il campo delle grandi opere infrastrutturali è che il gioco che si realizza al suo interno è a somma positiva. Dai mafiosi ai controllori pubblici, ai subappaltatori, alla grande impresa nazionale, a condizione di non essere scoperti dagli apparati investigativi, tutti hanno un guadagno assicurato dalla partecipazione al gioco. A farne le spese è invece la collettività che, a causa di questi accordi collusivi, si ritroverà ad usare

infrastrutture di cattiva qualità e con un costo superiore a quello necessario.

2. L'autostrada Salerno-Reggio Calabria

Un caso particolarmente emblematico di infiltrazione mafiosa nel campo delle grandi opere pubbliche è costituito dall'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (SA-RC o A3). I lavori di rifacimento presero avvio sul finire degli anni '90 e fecero registrare da subito ritardi nella realizzazione, tanto che a oggi nessuno sa dire con certezza quando si concluderanno (D'Antone 2008). L'incompiutezza dell'opera è, nell'immaginario collettivo, imputabile all'ingerenza della criminalità organizzata, campana nel tratto nord e di matrice 'ndranghetistica per il lungo e insidioso tracciato calabrese. In realtà, come documentato più puntualmente nel contributo dal titolo *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali* contenuto nel già citato volume curato da Rocco Sciarrone (2011), questa è una verità parziale e, forse, anche un po' di comodo per coloro che portano su di sé la responsabilità della realizzazione dell'opera.

Rinviando alla lettura del saggio per una più puntuale esposizione delle vicende e del ruolo svolto da ciascun attore, in questa sede è possibile individuare, in maniera molto schematica, alcuni attori che prendono parte al complesso gioco che si svolge intorno alla SA-RC. In primo luogo, vi è la grande impresa nazionale che, tra tutti gli attori in campo, è quello che detiene le risorse più ingenti (grandi dimensioni, elevate capacità tecniche e gestionali, rapporti con i politici e con i controllori). Questa forza contrattuale le permette di non restare inerme davanti alle minacce mafiose, subendole passivamente. Al contrario, le inchieste giudiziarie hanno messo in luce la volontà di alcune imprese nazionali impegnate sulla SA-RC di scendere a patti con i gruppi criminali e le loro imprese locali di riferimento (si rinvia al volume citato per i riferimenti specifici alle fonti giudiziarie).

Tra la grande impresa nazionale e i gruppi criminali si collocano le imprese locali che sono poi quelle che realizzano materialmente ampia parte dei lavori. Queste possono essere più o meno strettamente legate ai gruppi criminali e costituiscono il punto di contatto tra i vari attori: ai già citati gruppi criminali e alle imprese nazionali vanno aggiunti i controllori (laboratori analisi, ANAS), altri fornitori e imprenditori locali, altri soggetti in grado di usare la violenza, istituzioni locali, soggetti preposti al controllo ed alla repressione di eventuali illeciti (forze dell'ordine, magistratura).

Lo studio del caso ha permesso di individuare un modello sostanzialmente omogeneo di infiltrazione mafiosa lungo l'intero tratto calabrese della SA-RC. Da un lato, i gruppi criminali si sono accordati su quale fosse, da svincolo a svincolo, il gruppo criminale titolato a esigere un pagamento da parte dell'impresa nazionale. Dall'altra, alcune grandi imprese nazionali sono, per vie traverse, scese a patti con i gruppi criminali, riconoscendo loro un importo generalmente pari al 3% del capitolato. Il denaro distribuito ai mafiosi non sarebbe, in realtà, un vero costo per l'impresa nazionale in quanto, attraverso la realizzazione di truffe, esso sarebbe stato scaricato sull'ente appaltante, vale a dire l'ANAS. Secondo l'efficace

definizione di uno dei magistrati che ha condotto le indagini, nei lavori sulla A3 si sarebbe dunque realizzata “un’estorsione su una truffa”: l’estorsione sarebbe dei mafiosi ai danni delle grandi imprese nazionali; la truffa, resa possibile dalla “collaborazione” con imprese mafiose, sarebbe perpetrata dalle grandi imprese nazionali ai danni dell’ente appaltante.

Se questo modello può dirsi all’opera su tutti i tratti della A3, ciò non significa che si sia ripetuto ovunque lo stesso copione. Le differenze nel modello relazionale tra i vari attori, il livello diffuso di violenza, i costi e la rapidità di realizzazione dell’opera, l’efficacia dell’azione di contrasto sono tutti aspetti che si sono presentati con una certa variabilità nella storia ormai più che decennale dell’ammodernamento della SA-RC. A questo proposito, la variabile più importante per comprendere la concreta configurazione del gioco collusivo riguarda le caratteristiche criminali dei territori attraversati dall’autostrada. Laddove gli equilibri criminali erano incerti, l’inizio dei lavori autostradali è stata l’occasione per giungere a un “chiarimento” - a suon di morti ammazzati - su chi fosse titolato a controllare il territorio. È quanto succede nell’area di Cosenza sul finire degli anni ‘90, dove diversi gruppi criminali cercano di rivendicare competenze e spazi di azione esclusivi non appena l’affare autostrada si affaccia all’orizzonte. È anche il caso, qualche anno dopo, della faida di una frazione di Seminara nei pressi della Piana di Gioia Tauro, un contesto mafioso molto più strutturato del cosentino, che si scatena perché i gruppi della zona non si trovano più d’accordo su come debbano essere spartite le risorse lasciate sul campo dalle grandi imprese nazionali. Nelle aree in cui gli equilibri mafiosi sono più consolidati, gli accordi collusivi sono invece più facili da raggiungere e, pertanto, il clamore e la violenza sono molto più contenuti.

3. La grande impresa tra mafia e antimafia

Le modalità d’infiltrazione mafiosa nei lavori sulla SA-RC non sono dunque omogenee, né del tutto inevitabili. L’estorsione brutale e sistematica da parte delle imprese mafiose, che è la prima e forse anche l’unica modalità che viene generalmente in mente quando si pensa alla SA-RC, rappresenta in verità solo uno dei possibili scenari. Sbaglierebbe, dunque, chi giungesse alla conclusione che le logiche e gli interessi mafiosi prevalgano sempre e ovunque. Per dar conto della complessità delle situazioni concretamente verificatesi è possibile individuare, su un piano meramente analitico ed euristico, quattro distinti scenari di realizzazione delle grandi opere pubbliche. Se si dà per costante la volontà predatoria dei gruppi criminali, le variabili che aiutano a comprendere in che modo si costruiscano le grandi opere nel Mezzogiorno sono: la propensione delle grandi imprese nazionali a collaborare con le istituzioni qualora ricevano minacce da parte dei gruppi criminali; la capacità dello Stato di controllare efficacemente il territorio e di dare risposte certe a coloro che subiscono (o potrebbero subire) le minacce mafiose.

Appare dunque opportuno mettere in relazione l’atteggiamento di apertura/chiusura nei confronti dei gruppi mafiosi (vale a dire di collusione con la mafia o di collaborazione con le autorità) delle grandi imprese e la capacità di reazione dello Stato. In tal modo si ottiene uno spazio analitico, riportato nella Figura 1, che contiene gli scenari derivanti dalle possibili combinazioni di queste

due variabili, per semplicità dicotomizzate.

Figura 1. Una tipologia degli scenari di realizzazione delle grandi opere

		Contesto istituzionale e capacità di risposta delle autorità	
		Legalità forte	Legalità debole
Atteggiamento della grande impresa nei confronti dei gruppi criminali	Chiusura (denuncia alle autorità)	<i>Realizzazione regolare</i>	<i>Immobilismo distruttivo</i>
	Apertura (collusione con la mafia)	<i>Repressione (di imprese e mafiosi)</i>	<i>Collusione</i>

Se le imprese nazionali decidono di non colludere coi mafiosi e denunciare fin da subito anche il più piccolo gesto intimidatorio, e lo Stato è in grado di garantire la sicurezza dei cantieri e punire efficacemente chi tali gesti intimidatori compie, potremmo allora dire che ci troviamo in uno scenario di *realizzazione regolare*. Gli esiti dello svolgimento dei lavori sotto questa condizione sarebbero, tra gli altri: il completamento dell'opera pubblica, la diminuzione dei suoi costi, la sua migliore qualità, l'indebolimento del potere economico e imprenditoriale delle mafie, il contenimento della violenza mafiosa, l'attenuarsi del controllo sociale delle mafie, il progressivo sviluppo di un settore imprenditoriale locale sano. La probabilità che si verifichi questo scenario non è così remota e irrealistica come si potrebbe pensare. Certo, vista la vulnerabilità dei lavori autostradali alla violenza mafiosa, ciò comporterebbe per lo Stato uno sforzo eccezionale, che tuttavia meriterebbe sicuramente di essere compiuto.

Se l'impresa nazionale adotta un atteggiamento di chiusura nei confronti dei mafiosi, ma le autorità pubbliche non riescono a garantire condizioni di sicurezza, né certezza delle regole, allora ci troveremmo in una situazione di estrema sofferenza per l'impresa nazionale. In questa situazione di legalità debole (La Spina 2005), la violenza mafiosa avrebbe facilmente la meglio. I costi derivanti dai danneggiamenti e le minacce nei confronti del personale condurrebbero, probabilmente, a una situazione di *immobilismo distruttivo*. Le opere rimarrebbero incompiute, le imprese nazionali non disponibili a scendere a patti con i gruppi criminali si avvicenderebbero, i mafiosi resterebbero impuniti. Questa situazione permarrebbe fin quando lo Stato non fosse in grado di neutralizzare la minaccia mafiosa, oppure fino a quando non si aggiudicasse i lavori una grande impresa propensa ad avere un atteggiamento più compiacente nei confronti dei mafiosi, che prefigurerebbe una situazione di *collusione*.

Nelle vicende relative all'ammodernamento della SA-RC, l'azione preventiva e repressiva, che pure c'è stata e ha prodotto i suoi frutti, non ha impedito che grandi imprese nazionali e gruppi mafiosi si accordassero, tramite i loro

rappresentanti, mettendo in piedi uno scambio reciprocamente vantaggioso. In queste circostanze, il riconoscimento di una somma di denaro (e altre utilità) ai gruppi mafiosi non si configura come una mera estorsione. Domanda e offerta di protezione si incontrano con grande soddisfazione reciproca, dando luogo a una situazione di collusione. La visibilità delle pratiche associate a questo scenario è molto limitata e quindi difficilmente documentabile. Le conseguenze prevedibili sono perfettamente speculari a quelle che si producono nel caso della regolare realizzazione: cattiva costruzione delle opere, costi elevati, rafforzamento dei gruppi mafiosi, svilimento della imprenditoria locale sana e, più in generale, effetti depressivi e di lungo periodo nei processi di sviluppo delle aree interessate.

Infine, ed è questa una categoria entro la quale è possibile ricondurre una buona parte delle vicende esaminate nel contributo contenuto nel volume *Alleanze nell'ombra*, quando l'atteggiamento collusivo della grande impresa nazionale si combina con una buona capacità di reazione della magistratura e delle forze dell'ordine, si delinea uno scenario di *repressione*. Svolgere i lavori in questa condizione comporta alti rischi e costi elevati per tutti i nodi della rete collusiva. I rappresentanti delle grandi imprese, i controllori, gli emissari mafiosi, gli imprenditori locali al servizio dei mafiosi, i mafiosi stessi sono esposti all'azione repressiva degli apparati di controllo. L'impresa nazionale mette in gioco la propria reputazione e, alla fine, se l'azione è portata alle sue estreme conseguenze, non riuscirà a completare i lavori, rischiando di subire ingenti danni economici. Controlli accurati sulla qualità delle opere realizzate possono ad esempio comportare penali che prevedono la demolizione e il rifacimento dell'infrastruttura. La cattiva realizzazione, se scoperta, può sfociare nel sequestro dell'opera, come dispose un magistrato per il tratto intorno a Cosenza, con costi economici e danni alla reputazione per la grande impresa. Anche i mafiosi, alla lunga, di fronte all'efficacia dell'azione repressiva, pur in presenza della disponibilità delle grandi imprese, potrebbero desistere dall'impegnarsi nel campo dei lavori pubblici. Lo scenario della repressione è più probabile che si delinei quando il gruppo mafioso è particolarmente imprudente nel condurre gli affari, il che rimanda al grado di professionalizzazione e affidabilità criminale dei suoi appartenenti: basta la presenza di un solo "anello debole" per spezzare l'intera catena imprenditoriale-mafiosa.

In definitiva, tenuto conto della forza esercitata dalla criminalità organizzata e della risposta che ci si aspetta dalle autorità, è la grande impresa nazionale che decide quanto spazio offrire alla criminalità e alle aree grigie che si estendono tra essa e i gruppi mafiosi. Nel caso dei lavori sulla A3, il comportamento prevalente delle grandi imprese nazionali sembra essere dettato, in prima battuta, dalla preoccupazione di non restare intrappolate nel pantano SA-RC. Lo stesso timore è alla base del comportamento, sostanzialmente omertoso, orientato a denunciare soltanto episodi che non potevano restare nascosti oppure fatti di piccola importanza. In questo modo, alcune grandi imprese nazionali hanno alimentato un gioco difficile da contrastare da parte degli apparati di controllo e, allo stesso tempo, impermeabile alle logiche della concorrenza. Spinta nell'angolo dalla minaccia mafiosa che aleggia sui lavori che dovrà realizzare, la grande impresa nazionale né combatte né getta la spugna. Abbraccia piuttosto l'avversario per

riprendere fiato e per giungere ancora in *pitch*, alla fine del quale avrà comunque portato a casa un risultato. Sub-ottimale, ma comunque un risultato.

Bibliografia

Cazzola, F. 1988, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, il Mulino, Bologna.

D'Antone, L. 2008, *Senza pedaggio. Storia dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria*, Donzelli, Roma.

Imposimato, F. - Pisauro, G. - Provvisionato, S. 1999, *Corruzione ad alta velocità. Viaggio nel governo invisibile*, Koinè, Roma.

Della Porta, D. - Vannucci, A. 1994, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, il Mulino, Bologna.

Della Porta, D. - Vannucci, A. 2007, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

La Spina, A. 2005, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Sciarrone, R. 2009, *Mafie vecchie mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R. (a cura di) 2011, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.

**StrumentiRes - Rivista online della Fondazione Res
Anno III - n° 2 - Maggio 2011**