

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e
sulle altre associazioni criminali, anche straniere

**Audizione dell'Associazione Nazionale
Costruttori Edili**

Roma, 22 ottobre 2015

Sommario

PREMESSA	3
LA QUESTIONE DELLA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI.....	9
POSIZIONE ANTIMAFIA NEI RAPPORTI TRA PRIVATI.....	12
RATING DI LEGALITÀ	13
LE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE	14

PREMESSA

Il sistema delle imprese di costruzioni vuole cogliere l'occasione della presente Audizione per sottolineare il proprio impegno per un contrasto generalizzato alla corruzione e alle infiltrazioni criminali nell'economia.

L'etica d'impresa

E' un'azione che l'Associazione porta avanti, da anni, nella convinzione che sia necessario **affermare con forza i valori dell'etica d'impresa**, rifiutando tutti quei comportamenti temerari che, oltre ad aprire le porte a contaminazioni criminali più strutturate, determinano sempre un vantaggio competitivo scorretto, che va a danneggiare chi, invece, opera nel rispetto delle regole.

E' quello che il Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, afferma quando parla di "**stigmatizzazione sociale**" dei comportamenti illeciti, che in Italia, purtroppo, è ancora ad un livello pericolosamente basso.

Su questo, l'Associazione sta lavorando, per diffondere nel proprio sistema associativo il valore di una mentalità etica, unica strada per favorire comportamenti trasparenti, affidabili e competitivi.

Questo processo deve articolarsi su diversi fronti.

In primo luogo è necessario adottare politiche che facciano emergere la qualità delle imprese nei confronti di pseudo-operatori, che spesso agiscono ai limiti della legalità. A tal fine è opportuno introdurre un **sistema di requisiti per l'accesso alla professione edile**, al momento non previsto, e parallelamente, per il settore dei lavori privati, **un meccanismo in grado di accertare l'idoneità dell'imprenditore rispetto all'opera da eseguire**.

L'Ance supporta da tempo la necessità di introdurre tali criteri anche nel mercato privato, finalizzati ad assicurare la qualità dell'operatore prima ancora di quella del processo e del prodotto.

Gli impegni dell'Ance:

Occorre, poi, incentivare le imprese ad adottare comportamenti virtuosi nel rispetto delle regole. Con questo obiettivo, l'Ance sta portando avanti un'azione ad ampio raggio.

• Il codice etico dell'Ance

Un primo strumento, che ha coinvolto tutte le componenti del Sistema associativo, è quello del **Codice Etico Ance**, approvato il 22 luglio 2014, che prevede l'allontanamento dei soggetti che si siano resi colpevoli di comportamenti gravi e incompatibili con i principi in esso contenuti.

E' un codice etico tra i più rigorosi nel mondo associativo, che anticipa all'avvio dell'azione penale l'iter di valutazione dei comportamenti delle imprese e dei vertici dell'Associazione, proprio per chiarire l'assoluta estraneità delle logiche illecite dai principi di base dell'Associazione.

- **Il codice di comportamento d.lgs 231/01**

Un secondo obiettivo che l'Ance intende perseguire è la piena diffusione, presso le imprese associate, del **Codice di comportamento ai sensi del d.lgs 231/2001**, già realizzato dall'Ance e validato dal Ministero della Giustizia il 20 dicembre 2013, che definisce i modelli organizzativi che le imprese dovrebbero adottare per difendere il regolare comportamento dell'attività aziendale da un'ampia – e crescente – fattispecie di reati.
- **Il rating di legalità**

Un ulteriore strumento che l'Ance sta promuovendo presso le imprese associate è il **rating di legalità**, di cui al D.L. 1/2012, che ha l'obiettivo di far crescere nelle imprese l'esigenza di dotarsi di un sistema di governance e di controllo delle scelte aziendali, orientato a rafforzare i presidi di legalità.
- **Le white list**

Inoltre, **l'Ance intende promuovere l'utilizzo delle white list relative alle attività a maggior rischio di infiltrazione criminale.**

Nella scelta delle controparti a cui affidare forniture e prestazioni nelle attività indicate dalla normativa antimafia, le imprese associate saranno invitate a scegliere tra le imprese presenti negli elenchi prefettizi, non solo nel comparto dei lavori pubblici, ma anche nel mercato privato, per il quale, al momento, non è previsto alcun obbligo.

Le *white list* sono uno strumento che l'Ance ha fortemente voluto, proprio per bonificare il mercato da quegli operatori più rischiosi che innescano pericolosi processi di "contagio" a danno delle imprese con le quali vengono a contatto.

E' una catena che ha prodotto danni enormi al tessuto industriale delle costruzioni, perché determina una presunzione di contiguità che provoca conseguenze economiche molto gravi, come la rescissione di contratti pubblici e privati e l'opportunità di sottoscriverne di nuovi.

L'operatività ... Inoltre, al fine di migliorare l'efficacia di tale strumento, l'Ance chiede al Governo e al Parlamento un **intervento di armonizzazione della disciplina delle white list, che chiarisca, una volta per tutte, che nell'ambito dei lavori pubblici, l'iscrizione alle liste è obbligatoria.**

... e l'obbligatorietà delle white list

Ma un vero salto culturale si avrebbe rendendo **l'iscrizione alle white list una condizione necessaria per l'esercizio delle attività a rischio:** in questo modo il controllo sistematico delle attività rischiose riguarderebbe anche i lavori privati che, è il caso di ricordarlo, rappresentano più dell'80% del mercato delle costruzioni.

La scomparsa della certificazione antimafia per le imprese

Peraltro, il problema delle informazioni tra imprese risulta fortemente aggravato dall'**impossibilità, per un soggetto privato, di richiedere informazioni antimafia in merito alla controparti commerciali.**

Le imprese rischiano, ogni giorno, di entrare in contatto con soggetti potenzialmente in grado di provocare conseguenze gravissime, fino all'accusa di concorso nel reato mafioso, senza aver avuto alcuna possibilità di conoscere la reale situazione penale della controparte.

E' necessario, quindi, un intervento normativo che ripristini forme di controllo anche tra privati.

* * *

Abbandonare la logica dell'emotività

L'Ance vuole sostenere concretamente l'impegno delle Istituzioni nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni criminali, a tutela anche delle imprese che rappresenta, e per questo ritiene necessario superare la **logica di una normazione basata sull'emotività. Occorre affermare quella razionalità necessaria a garantire, insieme, legalità e corretto funzionamento del mercato.**

Non sempre è stato così.

La normativa antimafia...

La **legislazione antimafia**, infatti, ha visto, negli ultimi venti anni, il susseguirsi di numerosi interventi legislativi, spesso dettati dall'emergenza di un'attività criminale di stampo mafioso sempre più pervasiva nel tessuto economico e sociale di tutto il Paese, e non solo di alcune sue parti.

...e anticorruzione

Un processo del tutto analogo ha interessato la **normativa sui contratti pubblici**, la cui struttura è stata conformata al contrasto – spesso inefficace – ai fenomeni corruttivi, tralasciando gli effetti distorsivi sul regolare funzionamento del mercato.

Ciò può aiutare a comprendere la natura, spesso disorganica e poco coordinata, delle legislazioni in materia che, in molti casi, peraltro, si sono rivelate inefficaci rispetto alle stesse motivazioni che ne hanno determinato l'introduzione.

* * *

Dall'AVCP all'ANAC

Sul **fronte della corruzione**, il ripetersi e l'intensificarsi dei fenomeni corruttivi ha portato alla sostituzione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, proprio come presidio e controllo del mercato.

Peraltro, il disegno di legge delega per il recepimento delle nuove Direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni, costituisce un'occasione importante per superare il caos normativo che contraddistingue il settore, e che ha allargato, invece di restringere, le possibilità di illecito.

**Il contrasto alla
corruzione:**

Per il contrasto alla corruzione, l'Ance ha proposto specifiche misure, molte delle quali hanno trovato piena corrispondenza all'interno del disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive UE.

• **Semplificazione**

In primo luogo è necessaria una **semplificazione normativa**, per superare l'attuale caos legislativo, che ha giustificato il frequente ricorso al **meccanismo delle deroghe e dei commissari straordinari**. I poteri "extra ordinem" andrebbero invece utilizzati solo per far fronte a vere emergenze, impreviste ed imprevedibili, come quelle dovute alle calamità naturali.

• **controlli**

Alla semplificazione del quadro regolatorio deve, poi, accompagnarsi una revisione ed un **rafforzamento dei momenti di controllo procedurale**.

• **Qualificazione**

Le nuove norme devono puntare, altresì, ad una **maggiore qualificazione e responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nella realizzazione delle opere**:

- la pubblica amministrazione va riorganizzata con la creazione di **centrali di committenza**, opportunamente dimensionate, e va riqualificata attraverso un **programma di formazione dei funzionari**, sia dal punto di vista etico che sotto il profilo tecnico;
- **i progettisti devono essere maggiormente qualificati e responsabilizzati**, poiché una progettazione ben fatta elimina qualsiasi occasione di accordo corruttivo finalizzato a far lievitare i costi delle opere;
- si deve prevedere **una più incisiva qualificazione delle imprese esecutrici, basata su elementi qualitativi, quantitativi e reputazionali**.

**La fase
dell'aggiudica-
zione**

Infine, l'Ance ha proposto specifiche misure volte a prevenire il rischio di turbative e condizionamenti dei risultati di gara, peraltro, in larga misura accolte dal DDL di delega per il recepimento delle direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni, attualmente in discussione alla Camera, che riguardano:

- nell'ambito del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i meccanismi di **nomina delle commissioni aggiudicatrici**, i cui componenti dovrebbero essere sorteggiati da un albo nazionale di esperti, tenuto dall'ANAC;
- **le limitazioni all'utilizzo dello stesso criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, caratterizzato da eccessiva discrezionalità di valutazione delle offerte;
- il **criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, con esclusione automatica delle offerte anomale**, che dovrebbe essere perfezionato attraverso un meccanismo che scoraggi

eventuali accordi collusivi tra concorrenti. In questo senso, il citato DDL prevede, tra i criteri di delega, l'indicazione di modalità di individuazione ed esclusione delle offerte anomale, che rendano non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia negli appalti sotto soglia UE.

* * *

La gestione delle imprese confiscate

Infine, si evidenzia la questione della **gestione delle aziende sequestrate e confiscate**, attualmente oggetto del DDL 1138/C e abb. in esame presso la Commissione Giustizia.

Sul tema, abbiamo più volte messo in luce il **rischio che le proposte normative** relative al processo di reinserimento di tali aziende nel circuito economico **possano incidere sul corretto funzionamento del mercato**.

Il rischio, infatti, è che un'eccessiva tutela riservata a tali imprese determini un'equivalente penalizzazione delle altre imprese operanti nei medesimi territori, già fortemente provate da anni di crisi economica e dalla concorrenza di quelle stesse imprese appartenenti al sistema economico illegale.

L'emendamento 8.10

Su tale aspetto appare opportuno segnalare l'emendamento 8.10 del Relatore, che delega il Governo ad adottare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo che preveda facilitazioni a favore delle imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Destano preoccupazione alcuni principi richiamati per la delega, per le loro conseguenze sul regolare funzionamento del mercato, come quello che prevede **che, nei contratti di appalto, siano preferite, a parità di condizioni, le imprese sequestrate o confiscate** o le cooperative che le hanno rilevate, al fine di creare opportunità per i lavoratori.

Il criterio sopra richiamato, infatti, oltre ad essere chiaramente in contrasto con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento, rischia di alimentare forme di tutela che, nel recente passato, hanno generato corruzione e malaffare.

In questi anni, infatti, il sistematico ricorso a deroghe rispetto alle norme ordinarie ha impedito processi decisionali trasparenti e creato condizioni favorevoli al dilagare della corruzione, compromettendo il regolare funzionamento del mercato.

La stessa preoccupazione emerge dalle parole del Procuratore Nazionale Antimafia, Franco Roberti, nel corso dell'audizione sullo stesso DDL del 15 aprile u.s..

Il Procuratore ha affermato, infatti: *“Sappiamo qual è il nostro male per quanto riguarda, purtroppo, la farraginosità e il mancato rispetto delle*

procedure d'appalto e l'opacità di queste procedure. Ne abbiamo ogni giorno nuovi esempi. Io non vorrei che, introducendo questo «privilegio» [per le imprese sequestrate e confiscate], si possa aggravare il quadro complessivo dell'opacità delle procedure di appalto”.

Appare opportuno evidenziare, inoltre, **ulteriori principi della delega** che possono produrre effetti distorsivi sul mercato, quali:

- l'esclusione del limite di fatturato di 2 milioni di euro o una semplificazione delle procedure di accesso al rating di legalità a favore delle imprese sequestrate o confiscate;
- l'applicazione di un regime IVA agevolato a favore di chiunque usufruisca di lavori, servizi o forniture erogati dalle aziende sequestrate o confiscate, fino alla loro destinazione definitiva;
- la preferenza, nell'attribuzione di contributi e incentivi previsti dalla legge, alle cooperative costituite da dipendenti di aziende sequestrate o confiscate, purché munite dei requisiti previsti dalla legge.

Appare, invece, positivo il principio che attribuisce agevolazioni contributive alle imprese che assumono con contratto a tempo indeterminato i lavoratori di imprese sequestrate o confiscate alla mafia.

In conclusione, si ritiene che **la gestione dell'impresa sequestrata o confiscata, da parte dell'amministrazione giudiziaria, deve essere un'attività temporanea, limitata al tempo necessario per il ritorno *in bonis* dell'impresa**, per il successivo affidamento, tramite procedure ad evidenza pubblica, a soggetti imprenditoriali in grado di proseguire la gestione delle aziende e di salvaguardare posti di lavoro.

Naturalmente, a tale scopo è fondamentale rafforzare l'analisi preliminare, come peraltro previsto nel provvedimento in esame in Parlamento, per comprendere il legame tra l'imprenditore, rispetto al quale siano state adottate misure di prevenzione patrimoniale, e l'impresa, al fine di valutare l'opportunità di proseguire, o meno, l'attività d'impresa o preferire la sua liquidazione.

LA QUESTIONE DELLA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

Nel corso degli ultimi anni, il settore degli appalti pubblici ha visto **una forte intensificazione dei fenomeni della corruzione e dell'illegalità**, in tutte le sue forme, come dimostrano le recenti inchieste della magistratura legate a noti fatti di cronaca, quali quelli riguardanti l'Expo 2015, il Mose e Mafia Capitale.

Dai tempi di Tangentopoli ad oggi, i meccanismi corruttivi si sono mantenuti ed affinati, pervadendo il funzionamento del settore, tanto che si è resa necessaria l'istituzione di una specifica Autorità Nazionale Anticorruzione da porre a presidio e controllo del mercato.

La lotta alla corruzione, sia di tipo comune che di stampo mafioso, costituisce da sempre un obiettivo al centro dell'azione dell'Ance.

In tal senso, l'Ance ha proposto, nel tempo, **un pacchetto di misure volte a contrastare i fattori che influenzano maggiormente lo sviluppo dei fenomeni corruttivi nel settore degli appalti pubblici**, individuando possibili correttivi da introdurre nell'ordinamento, al fine di ripristinare un clima di legalità e trasparenza.

Si tratta, peraltro, di proposte che hanno trovato **piena corrispondenza all'interno del disegno di legge delega per il recepimento delle nuove Direttive UE in materia di appalti e concessioni**, che contiene principi e criteri direttivi assolutamente in linea con la posizione dell'Ance in chiave anticorruzione.

Un primo elemento di forte criticità è rappresentato, senz'altro, dalla situazione **di caos normativo** che contraddistingue il settore.

Il moltiplicarsi di leggi, regolamenti e circolari ha prodotto una sovrabbondanza di regole che, paradossalmente, ha allargato, invece di restringere, le possibilità di illecito.

L'eccesso di regolazione ha peraltro generato inutili appesantimenti della macchina burocratica, producendo ritardi ed inefficienze.

A ciò si è tentato di porre rimedio attraverso il ricorso al **meccanismo delle deroghe e dei commissari straordinari**, da cui spesso, però, sono originati episodi di corruzione e malaffare.

Ad avviso dell'Ance, **i poteri straordinari andrebbero invece utilizzati solo per far fronte a vere emergenze, imprevedute ed imprevedibili, come quelle dovute alle calamità naturali**, e non per rimediare a ritardi ed inefficienze nella fase di programmazione dei lavori.

L'uso distorto delle deroghe ed un eccessivo ricorso alla figura dei commissari straordinari si è tradotto in un danno ai principi di concorrenza e trasparenza, a tutela del mercato. **Non si può correre in gara, derogando ai termini ordinari, al fine di recuperare il tempo perso nelle fasi antecedenti**. Bisogna, invece, salvaguardare sempre il momento del confronto concorrenziale, che deve svolgersi con tempi congrui e con meccanismi trasparenti.

In tal senso, è oltremodo apprezzabile che la legge delega per il recepimento delle nuove direttive appalti contenga l'espresso divieto di ricorso a procedure derogatorie, fatti salvi i casi di urgenze dovute a calamità naturali, da sottoporre comunque a meccanismi di controllo e pubblicità successiva.

L'eccesso di regolazione richiede quindi **con urgenza misure di semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo**, cui accompagnare una **revisione dei momenti di controllo procedurale**, con l'obiettivo di rafforzare quelli esistenti o di prevederne ulteriori in caso di lacune.

La semplificazione del quadro regolatorio, anch'essa prevista dalla legge delega, deve altresì puntare ad una **maggiore qualificazione e responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nella realizzazione delle infrastrutture.**

In primo luogo è necessaria una riqualificazione della pubblica amministrazione. Sotto il profilo organizzativo della domanda pubblica, ben vengano **le centrali di committenza**, opportunamente dimensionate, per ridurre il numero delle stazioni appaltanti, ma occorre garantirne la specializzazione, senza creare duplicazione di funzioni, sovrapposizioni di responsabilità, o accorpamenti artificiali degli appalti. Occorre, al tempo stesso, mantenere nella competenza delle stazioni appaltanti una fascia di appalti di importo contenuto (ad esempio, fino a 500.000 euro), indispensabile alla gestione di situazioni di locale emergenza o necessità.

E' altresì necessario investire nella **formazione dei funzionari pubblici**, sia dal punto di vista etico che sotto il profilo tecnico; una formazione finalizzata al corretto e responsabile esercizio della discrezionalità amministrativa e **che valorizzi la logica del risultato, più che quello della procedura.** In prospettiva, si dovrebbe addivenire ad un vero e proprio sistema di "rating" che misuri il livello di qualità ed efficienza della PA.

Occorre, inoltre, garantire un'applicazione effettiva delle norme sulla responsabilità professionale dei progettisti e dei verificatori dei progetti, escutendo le polizze di responsabilità civile professionale in caso di aumento dei costi dell'opera per varianti dovute a difetti o errori di progettazione.

Infine è necessaria **una più incisiva qualificazione delle imprese esecutrici.** In proposito l'Ance ha elaborato un sistema di migliore selezione delle imprese, sul quale rimodellare, previo adeguato transitorio, la qualificazione SOA, basato **su elementi quali-quantitativi e reputazionali**, in grado di premiare gli operatori solidi e strutturati, dotati di elementi che ne dimostrino l'affidabilità morale, la solidità patrimoniale, la qualità delle prestazioni rese, la storia imprenditoriale.

Anche tali proposte hanno trovato corrispondenza nel DDL di delega.

Infine, occorre introdurre **specifiche misure volte a prevenire il rischio di turbative e condizionamenti dei risultati di gara.**

Tali misure riguardano anzitutto **i meccanismi di nomina delle commissioni giudicatrici**, nei casi di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di garantirne l'effettiva indipendenza e imparzialità di giudizio. Ciò può essere conseguito attraverso il sorteggio dei componenti da un albo nazionale di esperti, tenuto da un soggetto terzo. Tale importante misura è prevista dalla legge delega, che affida la tenuta dell'albo all'ANAC.

Tuttavia, sarebbe preferibile che l'ANAC sorteggiasse direttamente i componenti, e non una rosa degli stessi, lasciando poi alle stazioni appaltanti la scelta dei componenti effettivi, come previsto dalla delega,.

Altra misura da adottare riguarda il **contenimento del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, che per sua natura può più frequentemente dar luogo a fenomeni distorsivi. L'utilizzo di tale criterio dovrebbe essere limitato, sotto soglia comunitaria, agli appalti particolarmente complessi, ed essere completamente escluso per gli appalti di modico importo (ad esempio, sotto i 2,5 milioni di euro).

Inoltre, **il criterio del prezzo più basso con esclusione automatica delle offerte anomale, deve essere perfezionato**, attraverso un meccanismo che individui la modalità di determinazione **della soglia di anomalia soltanto in un momento successivo alla presentazione delle offerte**. Ciò può costituire un deterrente contro la formazione di eventuali accordi collusivi tra concorrenti, diretti ad alterare i risultati della gara.

Infine, è indispensabile dare effettiva attuazione alle norme della legge anticorruzione che, in un'ottica di massima trasparenza, impongono **alle amministrazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito istituzionale, tutti i dati rilevanti riguardanti l'opera**, dalla programmazione al collaudo, e con particolare riferimento ai dati economici.

L'accesso on line a tali informazioni rappresenta il miglior strumento di verifica e controllo da parte della società civile sulle vicende riguardanti la realizzazione dell'opera.

WHITE LIST

La tutela delle imprese dalle infiltrazioni della criminalità organizzata è da sempre al centro dell'azione dell'Ance che pone come condizione irrinunciabile la sicurezza del territorio attraverso un controllo capillare delle attività economiche.

In particolare l'Associazione, in questi anni, ha investito molte energie sullo strumento delle *white list*, nella convinzione che **le liste prefettizie** dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, operanti nei settori a rischio, non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa **costituiscano lo strumento più efficace per colpire alla base qualsiasi tentativo della mafia di intercettare i flussi finanziari destinati agli investimenti in costruzioni, pubblici e privati**.

L'Associazione è intervenuta, in una prima fase, affinché il decisore pubblico facesse proprie le ragioni di tale strumento di contrasto e lo collocasse adeguatamente nel sistema normativo nazionale e, successivamente, affinché l'iscrizione a tali liste venisse resa obbligatoria per le imprese operanti nei settori a rischio.

Proprio grazie all'intervento dell'Ance, con la direttiva Maroni di giugno 2010 l'attenzione è stata posta sulle attività a maggiore rischio di infiltrazione malavita, quelle maggiormente radicate sul territorio (smaltimento e trasporto rifiuti, fornitura di inerti, calcestruzzo, bitume, noli, ecc.), e si è arrivati alla previsione delle *white list* per tali settori nella Legge Anticorruzione (all'art.1, commi dal 52 al 57 della Legge 190/2012).

Tuttavia, la natura facoltativa dell'iscrizione, peraltro confermata nel DPCM attuativo, ha reso del tutto inefficace lo strumento.

L'impegno dell'Ance è, quindi, proseguito per promuovere l'obbligatorietà delle liste prefettizie nella convinzione che lo strumento sia effettivamente efficace nella lotta alle infiltrazioni criminali solo se obbligatorio per le attività a più alto rischio di infiltrazione malavita.

Un importante passo in avanti nel senso dell'obbligatorietà auspicato dall'Ance è stato raggiunto con le modifiche apportate alla disciplina delle *white list* dal DL 90 del 24 giugno 2014, relativo alla riforma della PA.

Secondo tale norma le pubbliche amministrazioni dovranno acquisire la documentazione antimafia relativa alle imprese operanti nei settori a più alto rischio di infiltrazione mafiosa, consultando obbligatoriamente le *white list*.

Ciò vuol dire che l'iscrizione alle liste prefettizie per le imprese operanti nei settori più a rischio diventa, anche se non esplicitamente previsto, di fatto obbligatoria per accertare l'assenza di pregiudizi nella materia dell'antimafia, nell'ambito dei rapporti contrattuali, diretti o indiretti, con la pubblica amministrazione

L'obbligatorietà dell'iscrizione emerge anche nella disposizione transitoria inizialmente prevista per un anno dall'entrata in vigore del decreto e successivamente prorogata, grazie all'azione dell'Ance, fino all'entrata in vigore della banca dati unica nazionale. La norma, infatti, stabilisce che le pubbliche amministrazioni procedano all'affidamento di contratti o all'autorizzazione di subcontratti per le attività a rischio dopo aver accertato che sia stata presentata domanda di iscrizione presso la lista prefettizia di competenza.

La proroga del periodo transitorio si è resa necessaria a causa delle difficoltà che le Prefetture continuano a riscontrare ad evadere tutte le richieste di iscrizione alle liste prefettizie. I tempi per l'iscrizione sono, infatti, ancora molto lunghi, arrivano anche a 6/7 mesi, più del doppio rispetto ai 90 giorni previsti nel DPCM 18 aprile 2013, contenente le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento delle *white list*.

La disciplina delle *white list* rimane però ancora frammentata e può lasciare spazio ad interpretazioni, come peraltro evidenziato da una **segnalazione dell'ANAC (Atto di Segnalazione n.1 del 21 gennaio 2015) con cui si chiede al Governo e al Parlamento un intervento di armonizzazione che chiarisca l'obbligatorietà dell'iscrizione alle liste prefettizie per le aziende operanti nei settori a rischio.**

Inoltre, anche con le ultime modifiche i benefici derivanti dall'obbligo di iscrizione alle *white list* saranno limitati esclusivamente ai lavori pubblici.

L'Ance ritiene, invece, che **l'iscrizione alle liste prefettizie da parte delle imprese operanti nei settori a rischio debba essere una condizione necessaria per l'esercizio dell'attività stessa.** In questo modo si estenderebbe il controllo sistematico delle Prefetture anche ai lavori privati e si riuscirebbe a bonificare il mercato da quegli operatori più rischiosi che innescano pericolosi processi di "contagio" a danno delle imprese con le quali vengono a contatto.

Circoscrivere l'applicazione delle *white list* ai soli contratti sottoscritti per appalti pubblici lascia al di fuori del controllo delle Prefetture la grande maggioranza degli investimenti in costruzioni. Vale la pena ricordare, a questo proposito, che, secondo le informazioni più recenti, gli investimenti in opere pubbliche costituiscono circa il 19% del mercato, essendo il restante 81% composto da interventi di natura privata.

POSIZIONE ANTIMAFIA NEI RAPPORTI TRA PRIVATI

Un problema fortemente segnalato dalle imprese riguarda **l'impossibilità di attestare la regolarità della posizione antimafia nell'ambito dei rapporti tra privati.**

Con l'entrata in vigore delle disposizioni del Libro II del codice Antimafia (D.lgs. 6/9/2011, n. 159) in materia di documentazione antimafia, solo le Prefetture sono abilitate al rilascio del provvedimento di natura certificatoria attestante l'esistenza o meno in capo al soggetto scrutinato delle situazioni automaticamente ostative di cui all'art. 67 del Codice citato. Sono venute meno, quindi, le modalità alternative di rilascio di questo tipo di provvedimento, affidato, nel sistema precedente, alle Camere di commercio e costituito dal certificato camerale con dicitura antimafia. Inoltre, gli unici

soggetti abilitati a chiedere la certificazione antimafia sono le stazioni appaltanti e non più i soggetti privati.

Era prassi frequente per i committenti privati richiedere, in via di autoregolamentazione, ai propri appaltatori la produzione del certificato camerale con dicitura antimafia, al fine di cautelarsi dal rischio di interagire con controparti inaffidabili.

Appare urgente colmare questo vuoto normativo.

RATING DI LEGALITÀ

Un contributo alla creazione di un contesto più orientato alla legalità può venire da **incentivi specifici che premiano comportamenti virtuosi da parte degli operatori economici.**

Lo strumento più significativo in questo senso è rappresentato dal cosiddetto **rating di legalità** di cui all'art. 5-ter del decreto-legge n.1/2012.

Rispetto a questa innovazione, l'Ance ha messo in luce le specificità del settore delle costruzioni al fine di consentire una corretta valutazione degli elementi che potessero rendere il rating di legalità significativo per le imprese del settore.

Inoltre, di fronte alla possibilità che il rating di legalità possa essere ricompreso anche tra i requisiti per l'affidamento degli appalti pubblici di lavori, occorre valutare attentamente che tale strumento non incida sulla concorrenza tra imprese.

Tale timore è da ultimo rafforzato dalla circostanza che il DDL per il recepimento delle direttive UE in materia di appalti e concessioni, approvato dal Senato ed attualmente in discussione alla Camera, prevede, tra i criteri di delega, di stabilire opportuni raccordi tra il sistema di qualificazione delle imprese e la normativa vigente in materia di rating di legalità.

Peraltro, l'accesso al rating è precluso alle imprese **con un fatturato inferiore a due milioni di euro** nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta e iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

Non sfugge quindi che un simile elemento basti ad incidere negativamente sul principio di massima concorrenza e parità di trattamento, da considerare ai fini della qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare .

In ogni caso, l'Ance crede nel rating di legalità come utile veicolo per incentivare le imprese ad adottare comportamenti rispettosi delle regole, e lo sta promuovendo presso le imprese associate assistendo le stesse nella presentazione delle istanze all'Antitrust.

Si tratta di un'azione a più ampio raggio che vede l'Associazione impegnata anche nella diffusione del **Codice di comportamento Ance**, validato dal Ministero della Giustizia il 20 dicembre 2013, al fine di fornire agli associati modelli organizzativi che, se adottati, mettono l'impresa nelle condizioni di contrastare specifici reati che garantiscono lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge.

L'azione dell'Ance ha esteso i suoi effetti a tutte le componenti del Sistema Associativo per riaffermare i propri valori etici e orientare e supportare tutte le imprese associate a comportamenti in linea con i principi di trasparenza, concorrenza e lealtà.

Valori etici che non possono prescindere da un deciso contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale ed ai fenomeni di illegalità nei rapporti con le Amministrazioni

Pubbliche attraverso un rafforzamento dei presidi volti a garantire la trasparenza e la legalità nel settore delle costruzioni, in tutti gli aspetti dell'attività d'impresa, in un ottica di libera iniziativa e di un mercato che tuteli la corretta concorrenza.

Già nel luglio 2011 l'Associazione ha esteso su tutto il territorio nazionale la Delibera della Giunta di Confindustria del 28 gennaio 2010, riservata alle sole associazioni del Mezzogiorno, che prevede l'espulsione dall'Associazione delle imprese nei confronti delle quali siano state comminate condanne per reati di tipo mafioso, o irrogate misure di prevenzione.

L'azione si è completata con l'approvazione il 22 luglio 2014 del **nuovo Codice Etico Ance che garantisce un insieme di regole che, penalizzando comportamenti illeciti, tutelino la concorrenza tra imprese e contribuiscano a promuoverne la crescita economica, sociale e culturale.**

Il Codice Etico intende preservare ulteriormente l'intero Sistema associativo con misure, chiare e condivise, che prevedono l'allontanamento dei soggetti che si siano resi colpevoli di gravi comportamenti, incompatibili con i principi in esso contenuti.

LE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE

Il tema della gestione delle aziende sequestrate e confiscate è attualmente oggetto di un provvedimento (DDL 1138/C e abb.) in esame presso la Commissione Giustizia.

In linea generale l'Ance esprime un giudizio positivo rispetto alle azioni volte a snellire le procedure di sequestro e confisca, oggi eccessivamente lunghe e farraginose.

Al tempo stesso, appare **necessario garantire il principio, nazionale ed europeo, di tutela della concorrenza e del libero mercato** nella gestione delle imprese sequestrate e confiscate.

Tale considerazione nasce dalla convinzione, confermata dalla teoria economica, che **una maggiore concorrenza incida sulla crescita**. Un assetto del mercato più libero, infatti, introduce meccanismi concorrenziali che, favorendo una riallocazione più efficiente dei fattori produttivi, influiscono sullo sviluppo dell'economia.

Sulla base di queste valutazioni, pur riconoscendo la necessità di prevedere forme di supporto per le imprese confiscate e sequestrate, soprattutto nella fase iniziale di inevitabile difficoltà di *governance* d'impresa, occorre tener presente il rischio concreto che questa azione di tutela determini un'alterazione della concorrenza.

In questi anni, il sistematico ricorso a deroghe rispetto alle norma ordinarie ha impedito processi decisionali trasparenti e creato condizioni favorevoli al dilagare della corruzione, compromettendo il regolare funzionamento del mercato.

Il legislatore deve, quindi, garantire che la disciplina relativa al processo di reinserimento delle aziende nel circuito economico sano non incida sulle dinamiche di mercato.

Nello specifico, è assolutamente necessario evitare che tali norme determinino una disparità di trattamento tra imprese a svantaggio di quelle sane, che hanno sempre agito nel rispetto delle regole e che, peraltro, hanno pesantemente subito la concorrenza sleale delle imprese malavitose, in un contesto già fortemente compromesso dalla crisi economica.

La crisi, infatti, ha avuto fortissime ripercussioni sul settore delle costruzioni, sia per il crollo della domanda e del volume d'attività, sia per l'occupazione.

Gli ultimi dati dell'Ance segnano, tra il 2008 ed il 2015, un calo degli investimenti in costruzioni del 34,8% degli investimenti pari a circa 69 miliardi di euro.

Nei sette anni, per la nuova edilizia abitativa la flessione raggiunge il 66,5%, l'edilizia non residenziale privata segna una riduzione del 30,7%, mentre le opere pubbliche registreranno una caduta del 48,7% (-54,7% dal 2005 al 2015). Solo il comparto della riqualificazione degli immobili residenziali mostra una tenuta dei livelli produttivi (+20,9%).

Gli effetti sull'occupazione sono pesantissimi: dall'inizio della crisi, i posti di lavoro persi nelle costruzioni sono circa 450.000.

Di fronte a tale scenario l'azione di tutela delle imprese confiscate e sequestrate deve offrire un quadro regolatorio certo e trasparente, che sappia garantire e affermare la presenza dello Stato sul territorio, sia come alternativa alla "gestione malavitosa", sia come sostegno allo sviluppo dell'intero sistema economico.

Secondo l'Ance, in conclusione, si ritiene che la gestione dell'impresa sequestrata o confiscata, da parte dell'amministrazione giudiziaria, deve essere un'attività temporanea, limitata al tempo necessario per il ritorno in bonis dell'impresa, per il successivo affidamento, tramite procedure ad evidenza pubblica, a soggetti imprenditoriali in grado di proseguire la gestione delle aziende e di salvaguardare posti di lavoro.

Naturalmente, a tale scopo è fondamentale rafforzare l'analisi preliminare, come peraltro previsto nel provvedimento in esame in Parlamento, per comprendere il legame tra l'imprenditore, rispetto al quale siano state adottate misure di prevenzione patrimoniale, e l'impresa, al fine di valutare l'opportunità di proseguire, o meno, l'attività d'impresa o preferire la sua liquidazione.

ALLEGATO

LE PRIORITÀ DELL'ANCE PER UN'EFFICACE GESTIONE DELLE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE

- Al fine di individuare la soluzione migliore per una efficace gestione delle aziende confiscate e sequestrate è necessario risolvere la carenza di informazioni in merito all'entità del fenomeno.

A questo proposito l'Ance ritiene prioritario **rendere pienamente operativa la banca dati per la gestione dei beni sequestrati e confiscati, come previsto all'art.110 del Codice antimafia.**

Secondo gli ultimi dati dell'Agenzia per i beni confiscati e sequestrati, le imprese confiscate nel settore delle costruzioni sono 471, pari al 27,6% del totale (1.708 imprese) al secondo posto, dopo quello dei servizi e del commercio, che copre il 27,9% dei casi, tra tutti i settori coinvolti. Mancano, invece, dati analoghi sulle imprese sequestrate, così come mancano dati ufficiali e condivisi sul numero di occupati in tali aziende.

- In tema di gestione delle aziende sequestrate, l'Ance ritiene estremamente importante **rafforzare l'analisi preliminare**, come peraltro previsto nel provvedimento in esame in Parlamento, **per comprendere il legame tra l'imprenditore, rispetto al quale siano state adottate misure di prevenzione patrimoniale, e l'impresa, al fine di valutare l'opportunità di proseguire l'attività d'impresa o preferire la sua liquidazione.**

Questo è ancor più vero in settori, come quello delle costruzioni, in cui il successo dell'impresa è indissolubile dalle capacità tecniche e imprenditoriali dell'imprenditore. Al riguardo appare opportuno evidenziare che le costruzioni sono caratterizzate da un'elevata frammentazione, con un'incidenza particolarmente significativa delle micro e piccole imprese. Nel 2012, le imprese con meno di dieci addetti rappresentano il 95,9% del totale e, in particolare, le imprese con un solo addetto rappresentano il 59,2% del totale.

- Sul tema degli **amministratori giudiziari** l'Ance apprezza le misure, contenute nei DDL in esame al Parlamento, volte a garantire maggiore trasparenza e rotazione nell'attribuzione degli incarichi e ritiene necessario che, nel definire le modalità di calcolo dei compensi, si faccia riferimento ai risultati operativi dell'impresa prevedendo, quindi, un importo minimo al quale aggiungere una retribuzione variabile commisurata alla redditività dell'impresa.

In questo modo verranno **premiati maggiormente quegli amministratori che sapranno assicurare una redditività aziendale attraverso una gestione efficiente ed efficace, che consegnino al mercato un'azienda sana, in grado di proseguire autonomamente la propria attività.**

- Al fine di favorire tale processo di emersione dall'illegalità, nella fase di sequestro, laddove l'Amministratore giudiziario abbia valutato positivamente la convenienza nel proseguire l'attività aziendale, **l'Ance è favorevole all'adozione di forme di tutoraggio**, come quelle previste all'art.13 nel DDL 1138, che prevede la possibilità che l'amministratore giudiziario possa avvalersi, previa autorizzazione del giudice delegato e dell'Agenzia per i beni

confiscati e sequestrati, del supporto tecnico, a titolo gratuito, di imprenditori attivi nello stesso settore in cui opera l'azienda sequestrata e confiscata.

Tale possibilità è consentita solo a quegli imprenditori la cui impresa sia in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento Antitrust per l'attribuzione del rating di legalità, prescindendo dai limiti del fatturato, che verranno scelti nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, tenendo conto dei progetti di affiancamento presentati. Per l'imprenditore che svolgerà tale attività di affiancamento per almeno 18 mesi viene attribuito il diritto di prelazione da esercitare al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda.

Tuttavia, l'Associazione ritiene necessario, al fine di garantire i principi enunciati dalla norma, che **l'imprenditore privato**, al quale verrà attribuito il diritto di prelazione al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda, **venga scelto mediante un confronto concorrenziale pubblico indetto dall'amministratore giudiziario, nel rispetto delle regole comunitarie in materia di tutela della concorrenza**. Il soggetto imprenditoriale, costituito nelle forme societarie individuali o consortili previste dalla legge, dovrà possedere i requisiti necessari per l'ottenimento del rating di legalità di cui al DL 1/2012 art. 5 ter.

A tal fine l'Ance ha proposto un emendamento che è stato approvato nel corso della seduta del 14 ottobre u.s..

- Dopo che il provvedimento di confisca diventa irrevocabile ed entro un termine prestabilito, l'Ance ritiene necessario che l'Agenzia ponga in essere tutte le azioni necessarie per la vendita dell'azienda, attraverso l'affidamento con procedure ad evidenza pubblica ad imprenditori in grado di proseguire la gestione, salvaguardando posti di lavoro.

E' necessario, quindi, **fissare un termine entro il quale l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata deve indire una procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto delle regole comunitarie in materia di tutela della concorrenza, per la vendita dell'impresa confiscata in via definitiva.**

- Infine, l'Associazione ritiene opportuno evidenziare ulteriormente il **rischio che misure incentivanti per le imprese sequestrate e confiscate incidano sensibilmente sul funzionamento del mercato, provocando alterazioni della concorrenza a svantaggio delle imprese sane che hanno sempre agito nel rispetto della legge.**

Al riguardo, si segnala l'emendamento del relatore (8.10), sul quale è stato espresso parere positivo, che delega il Governo ad adottare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo che preveda incentivi fiscali e contributivi a favore delle imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Se da un lato appare positiva la previsione di ridefinire l'intera disciplina delle imprese sequestrate e confiscate e di coordinarla, sia con il codice antimafia, che con la normativa europea, dall'altro destano preoccupazione alcuni principi richiamati per la delega per le loro conseguenze sul regolare funzionamento del mercato.

In particolare, appare opportuno evidenziare il principio contenuto nella lettera m) in base al quale viene previsto che, **nei contratti di appalto, siano preferite, a parità di condizioni, le imprese sequestrate o confiscate o le cooperative che le hanno rilevate, al fine di creare opportunità per i lavoratori.**

Il principio sopra richiamato, infatti, oltre ad essere chiaramente in contrasto con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento, rischia di alimentare forme di corruzione e di malaffare come largamente dimostrato dai fatti di cronaca degli ultimi mesi.

Inoltre, va evidenziato che la previsione contenuta nell'emendamento del Relatore amplia la portata della norma già prevista nel DDL che introduceva un principio di favore per le aziende sequestrate e confiscate circoscritto però solo agli appalti affidati dall'Agenzia con procedura negoziata o in economia.

Appare opportuno evidenziare, inoltre, i principi contenuti alle lettere i), l) e r) per gli effetti distorsivi che possono determinare sul mercato.

In merito al rating di legalità di cui al DL 1/2012, la lettera i) prevede l'esclusione del limite di fatturato di 2 milioni di euro o una semplificazione delle procedure di accesso a favore delle imprese sequestrate o confiscate.

La lettera l), inoltre, prevede l'applicazione di un regime IVA agevolato a favore di chiunque usufruisca di lavori, servizi o forniture erogati dalle aziende sequestrate o confiscate, fino alla loro destinazione definitiva.

La lettera r), infine, attribuisce una preferenza, nell'attribuzione di contributi e incentivi previsti dalla legge, alle cooperative costituite da dipendenti di aziende sequestrate o confiscate, purché munite dei requisiti previsti dalla legge.

Appare, invece, positivo il principio che attribuisce agevolazioni contributive alle imprese che assumono con contratto a tempo indeterminato i lavoratori di imprese sequestrate o confiscate alla mafia.

Infine, per le possibili conseguenze sul corretto funzionamento del mercato, appare opportuno evidenziare anche la previsione, contenuta nel all'at.7 del DDL, dell'istituzione di un apposito **Fondo di garanzia per il credito delle aziende sottoposte a sequestro e confisca.**

Al riguardo si segnala che anche la bozza di disegno di legge di stabilità per il 2016 prevede l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo per il credito delle aziende sottoposte a sequestro o a confisca dotato di 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018.

Attraverso tale fondo si intende facilitare il percorso di emersione alla legalità di tali aziende favorendo l'accesso e la continuità del credito bancario, il sostegno agli investimenti, la tutela dei livelli occupazionali, l'emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e il sostegno alle cooperative costituite da ex dipendenti delle stesse società.