

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Audizione dell'Ance sul
Disegno di legge n. 4434/C
("Anticorruzione")**

Presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali,
della Presidenza del Consiglio e Interni) e II
(Giustizia) della Camera dei Deputati

13 Settembre 2011

Sommario

Premessa	3
La previsione dell'articolo 5 del Disegno di legge	4
L'urgenza delle white list	5
Il combinato disposto con il decreto sviluppo	7
Alcune valutazione sul tema delle white list	9

Premessa

Di fronte alla riconosciuta inefficacia della certificazione antimafia, il Parlamento, l'Esecutivo e le Autorità preposte al controllo del territorio stanno, da tempo, compiendo un'attenta riflessione sugli strumenti più efficaci per impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia.

Lo stesso obiettivo è perseguito dalle imprese, che a loro volta hanno il bisogno di proteggersi dai tentativi criminali delle organizzazioni mafiose.

Premesso che non è intenzione dell'Ance proporre alcuna sostituzione o modifica delle normali procedure di controllo antimafia attualmente in vigore, si ritiene, però, necessario ampliare gli strumenti di controllo a disposizione delle Autorità concentrando l'attenzione su quelle attività nelle quali risulta più frequente l'incidenza delle organizzazioni criminali.

La realtà dimostra, infatti, che l'infiltrazione malavitosa riguarda principalmente i sub-contratti a valle dei contratti principali, non fosse altro perché il fenomeno mafioso si manifesta attraverso il controllo capillare del territorio, mediante l'esercizio di specifiche attività economiche, (commerciali e imprenditoriali) di facile accesso e non particolarmente complesse, anche a fini di riciclaggio del denaro sporco.

Si tratta di quelle attività strutturalmente radicate sul territorio e potenzialmente idonee ad intercettare qualsiasi intervento pubblico o privato, nelle specifiche zone di influenza di ogni singola organizzazione criminale.

*Per tali attività, quindi, appare necessario **creare, a livello prefettizio e in ciascun ambito territoriale, un elenco dei soggetti per i quali sia escluso il tentativo di infiltrazione mafiosa**, e tra i quali le*

imprese operanti in quello stesso territorio possano scegliere il proprio partner commerciale.

Questa strada, che l'Ance percorre insieme a Confindustria, e che è stata condivisa, sin dal maggio 2009, dalla Procura Nazionale Antimafia, è stata accolta dal Governo nei provvedimenti per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo (DI 39/2009), per i lavori relativi all'Expo 2015 (DI 135/2009) e per il Piano straordinario carceri (DI 195/2009), ed è contenuta nell'articolo 5 del disegno di legge n. 4434, "anticorruzione", già approvato dal Senato il 15 giugno 2011 .

Si tratta della definizione delle "attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'inquinamento mafioso e la loro elencazione, finalizzata alla definizione degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio d'inquinamento mafioso, previsti, da ultimo, dall'articolo 4, comma 13 del Decreto Legge n. 70 del 13 maggio 2011, convertito con la legge n. 106 del 12 luglio 2011.

La previsione dell'articolo 5 del Disegno di legge

L'articolato normativo del disegno di legge n. 4434, c.d. anticorruzione, già approvato dal Senato il 15 giugno 2011 ed ora in discussione presso la Camera dei Deputati, reca, all'articolo 5, la definizione delle "attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'inquinamento mafioso", con la loro elencazione, finalizzata alla definizione degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio d'inquinamento mafioso, previsti, da ultimo, dall'articolo 4, comma 13 del Decreto Legge n. 70 del 13 maggio 2011, convertito con la legge n. 106 del 12 luglio 2011 (*cfr paragrafo a pag. 7*).

Si tratta di una norma che ha subito una profonda modificazione rispetto alla sua originale impostazione, che definiva l'istituzione degli elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso.

Si rammenta, infatti, che l'iniziale definizione, rispetto alla quale, come Ance, avanzammo dubbi di efficacia per la sua portata eccessivamente generica e per la mancanza di specifiche previsioni operative, è stata oggetto di numerose proposte di modifica, alcune delle quali sembravano rispondere pienamente all'esigenza di definire un percorso che avrebbe condotto ad istituire elenchi davvero funzionanti, e in grado di porre una barriera, forte e credibile, tra il mondo delle imprese e quello della criminalità organizzata.

Alcune di queste proposte¹, oltre a istituire gli elenchi di imprese non soggette a rischio di infiltrazione mafiosa operanti nelle aree maggiormente esposte a tale rischio, disponevano, correttamente, che l'iscrizione in tali elenchi costituisse condizione per l'esercizio della relativa attività.

Queste proposte emendative prevedevano, inoltre, che gli iscritti negli elenchi fossero periodicamente assoggettati agli accertamenti di cui all'art. 10, commi 7 e 8 del D.P.R. n. 252/98 (tentativo di infiltrazione mafiosa).

In questo modo lo strumento, che oggi, attraverso l'articolo 5, trova un avvio solo formale, avrebbe potuto, da subito, rappresentare uno strumento operativo a disposizione della magistratura e delle forze dell'ordine.

L'urgenza delle white list

L'assoluta necessità di creare una cesura netta tra il mondo imprenditoriale e le pressioni della criminalità organizzata ha spinto le massime Autorità preposte al controllo del territorio a interrogarsi su quali fossero i momenti più esposti a tale preoccupante fenomeno.

Recentemente, sulla scia di numerosissime evidenze provenienti dai massimi organi di controllo, il Ministro dell'Interno, nella propria

¹ Cfr. Emendamento 5.251 a firma del Senatore Vizzini

Direttiva del 23 giugno 2010, afferma che *“l’infiltrazione malavitosa tende ad annidarsi in attività che si pongono a valle dell’aggiudicazione e che interessano, in maniera particolare, il ciclo degli inerti ed altri settori collaterali”*. Si tratta, in altre parole, di attività strutturalmente radicate sul territorio e potenzialmente idonee ad intercettare qualsiasi intervento nelle specifiche zone di influenza di ogni singola organizzazione criminale.

Naturalmente, richiamarsi a tale assunto non intende dimostrare, a *contrariis*, l’estraneità al problema dell’infiltrazione per le imprese di costruzioni, per le quali continuerebbero a vigere i controlli attualmente previsti dall’ordinamento, quali la certificazione antimafia e le informative, laddove previste.

E’, però, del tutto evidente che se il tema è quello dell’efficacia delle azioni di contrasto alla criminalità organizzata, altrettanto ovvia appare la necessità di concentrare gli sforzi sulle attività maggiormente esposte al rischio mafioso.

Si tratta di quelle attività, ampiamente identificate dal Ministro dell’Interno con la Direttiva sopra ricordata del 23 giugno 2011, per le quali le Prefetture sono sollecitate ad effettuare controlli periodici per accertarne l’estraneità alla criminalità organizzata.

Peraltro, le stesse attività appaiono correttamente richiamate dal ricordato articolo 5 del disegno di legge in commento, così come approvato dal Senato il 15 giugno u.s., ai fini dell’applicazione delle norme vigenti in materia di controlli antimafia da attuarsi mediante elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori.

In estrema sintesi, si tratta di quelle attività che si pongono a valle dell’aggiudicazione degli appalti per la realizzazione di opere pubbliche, tra le quali tutte quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi ed i noli, a caldo e a freddo, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione, l’attività di cava.

Tuttavia, la disposizione approvata al Senato risulta assai generica, tanto da porsi più come norma di principio, piuttosto che come strumento operativo.

Infatti, non vi è alcun riferimento alle modalità con le quali dovrà essere effettuato il controllo degli operatori iscritti nell'elenco da parte delle Prefetture, né in relazione al contenuto della verifica, né alla periodicità della verifica stessa, né alle conseguenze derivanti dall'esito negativo degli accertamenti.

Manca, infine, l'indicazione dell'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi, ai fini dell'esercizio delle attività indicate nella norma.

Questo elemento appare particolarmente importante, poiché l'esperienza relativa alle previsioni legislative di "white list" non obbligatorie, ma facoltative, ed in particolare a quella concernente la ricostruzione in Abruzzo (art. 16, D.L. 28 aprile 2009 n. 39, convertito nella legge n. 77/2009), non hanno prodotto risultati significativi.

Inoltre, l'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi per l'esercizio di attività che, comunque, sono già sottoposte a provvedimenti di tipo autorizzatorio dell'amministrazione per altri aspetti, avrebbe come conseguenza quella di evitare un doppio regime fra gli appalti pubblici e privati.

Per i primi, infatti, l'appaltatore sceglierebbe i propri subcontraenti soltanto nelle liste controllate dalle Prefetture, mentre, negli appalti privati, l'appaltatore non avrebbe alcuna garanzia, sotto il profilo della assenza di penetrazione malavitosa, nella scelta di propri contraenti.

Il combinato disposto con il decreto sviluppo

La natura sostanziale dell'articolo 5 del disegno di legge trova il suo naturale completamento con un'altra norma sulle "white list", recata dall'articolo 4, comma 13 del Decreto Legge n. 70 del 13 maggio

2011, convertito con la legge n. 106 del 12 luglio 2011 (il c.d. decreto “sviluppo”).

Con tale articolo, infatti, viene disposto che presso ogni prefettura sia istituito l'elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possano rivolgersi gli esecutori di lavori, servizi e forniture.

La prefettura dovrà effettuare verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dovrà disporre la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

Le modalità di istituzione degli elenchi e dei controlli da effettuare da parte delle prefetture vengono rimandate ad un regolamento attuativo, da emanarsi con d.p.c.m. entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge.

Anche questa disposizione presenta alcune limitazioni che rischiano di comprometterne l'efficacia.

In primo luogo la formulazione appare eccessivamente generica nell'indicazione delle attività economiche che saranno oggetto degli elenchi; tuttavia, sotto questo profilo, in una interpretazione logico sistematica, la disposizione andrà integrata con quella dell'art. 5 del disegno di legge “anticorruzione”, una volta approvato, con la conseguenza che tali elenchi si dovranno intendere previsti per gli specifici settori individuati dallo stesso articolo 5 del d.d.l. “anticorruzione”.

Il secondo limite della disposizione del d.l. n. 70/2011 riguarda la facoltatività, e non l'obbligatorietà, dell'iscrizione negli elenchi, con le conseguenze precedentemente ricordate.

Come si vede la normativa sulle white list contenuta nei due provvedimenti legislativi in esame rimane ancora incompleta e lacunosa.

Al fine di risolvere tali lacune, appare necessario superare il doppio livello normativo creato, e ricondurre la materia delle white list ad una trattazione unitaria, rivedendo l'articolo 5 del provvedimento in esame alla Camera, nel senso di prevedere un collegamento certo con la norma di cui al Decreto "Sviluppo" e prevedendo che l'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede è condizione per l'esercizio della relativa attività.

Alcune valutazioni sul tema delle white list

Sin dalla loro introduzione nell'ordinamento giuridico, avvenuta con le disposizioni per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo (DL 39/2009), per i lavori relativi all'Expo 2015 (DL 135/2009) e per il Piano straordinario carceri (DL 195/2009), le white list hanno subito forti ritardi nella fase attuativa² e hanno visto il susseguirsi di formulazioni incomplete e inefficaci, che ne hanno fortemente limitato la portata.

Tra le principali criticità riscontrate, si segnala, ad esempio, l'eccessiva estensione dei soggetti da iscrivere negli elenchi che la norma inserita nel DL Abruzzo prevedeva.

A questo proposito, l'Ance ha ripetutamente proposto una loro limitazione ai soli settori a maggior rischio di infiltrazione, come successivamente identificati con la citata Direttiva del Ministro dell'interno del 23 giugno 2010.

Un altro limite delle liste, nella loro forma attuale, fa riferimento al loro carattere facoltativo, rispetto al quale abbiamo opposto la necessità di prevedere l'obbligatorietà dell'iscrizione per i soggetti che intendessero operare in quelle determinate attività economiche.

² Il DPCM previsto dall'articolo 16 del DL 39/2009 relativo alla ricostruzione dell'Abruzzo, che avrebbe dovuto essere emanato entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto, non ha mai visto la luce.

Il risultato di queste problematiche è la sostanziale inefficacia delle liste fino ad ora costituite, al punto che taluni, da un'osservazione del tutto superficiale dei dati finora disponibili, sollevano dubbi sulla loro effettiva validità, senza soffermarsi sulle cause reali di tale insuccesso.

Per chi ha seguito con attenzione la genesi e l'evoluzione dello strumento, si tratta, purtroppo, della *cronaca di una morte annunciata*.

Di fronte alle difficoltà osservate non riusciamo a individuare una chiara volontà di rendere lo strumento veramente efficace e in grado di difendere le imprese dai tentativi di infiltrazione criminale.

Tutto questo ci preoccupa, perché non riusciamo a promuovere un confronto, franco e trasparente, nel merito dei reali problemi, ma possiamo soltanto assistere al costante depotenziamento e indebolimento della misura.

Ci sfuggono, infatti, le motivazioni che portano a ripensamenti rispetto a un testo normativo, con la conseguenza di stravolgerne, spesso, il significato iniziale.

Appare indispensabile tornare all'idea iniziale.

E' necessario che le white list siano riferite alle sole attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso, e che l'iscrizione a tali elenchi sia condizione per l'esercizio della relativa attività.

E', inoltre, necessario che vengano, da subito, previste le modalità con cui dovranno essere eseguiti i controlli periodici da parte della Prefettura.

Si tratta di previsioni già contenute nel citato emendamento n. 5.251 a firma del Senatore Vizzini.