

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Audizione

*presso le Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia
della Camera dei Deputati sul disegno di legge C.2180
recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*

21 aprile 2009



ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

ALCUNE PROPOSTE PER LA SICUREZZA DEL TERRITORIO E PER LA TUTELA DELLE IMPRESE

Sommario

Introduzione.....	3
La certificazione antimafia.....	3
Individuare le attività "a rischio"	4
La spirale del contagio.....	6
Il fenomeno delle estorsioni.....	7
Le azioni e le proposte di modifica normativa.....	7

In allegato: Nota tecnica sulle forniture di prodotti in settori a "rischio"

Introduzione

Il contrasto all'attività economica della criminalità organizzata segue la logica dei controlli sulle attività svolte da tutti gli operatori economici e sui loro rapporti con altri operatori nello svolgimento dell'attività d'impresa e nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di evitare, in questo modo, infiltrazioni malavitose nei settori produttivi.

Sulla base di tali presupposti tutte le imprese operanti sul territorio italiano per dimostrare la propria estraneità ad organizzazioni criminali sono sottoposte alle procedure di legge per il rilascio da parte delle Prefetture competenti di idonea certificazione c.d. "antimafia".

Sull'efficacia e la validità effettiva di tale certificazione nell'impedire alle imprese "inquinare" di operare nell'economia nazionale (e non solo del Mezzogiorno), però, molti dubbi si sono sollevati negli ultimi decenni.

La certificazione antimafia

Il **1965** segnò l'avvio della lotta alla criminalità organizzata, mirata a prevenire la possibilità di inserimento delle organizzazioni malavitose nell'ambito del rapporto tra amministrazione pubblica ed operatore economico, nonché tra operatore economico e suoi sub-contraenti.

Da allora l'obiettivo è stato perseguito affinando una strumentazione che ha fatto sistematicamente perno sulla **certificazione di "non mafiosità"**, attraverso verifiche capillari, progressivamente sempre più estese e rapide, tanto che la riforma del 1994 ha previsto l'informatizzazione dei collegamenti.

In questa logica si muovono anche le più recenti modifiche legislative, che si prefiggono l'obiettivo di diffondere i collegamenti informatici, di ampliare la portata quantitativa delle verifiche, di estendere le indagini anche a quelle situazioni "sospette" che possono essere state comunque rilevate da soggetti pubblici e di assicurare l'adeguatezza delle indagini, avendo cura di non rallentare i tempi di realizzazione degli interventi, mediante la stipula di contratti condizionati.

Sta di fatto però che la Magistratura e le competenti Commissioni Parlamentari hanno più volte sottolineato l'**insufficienza della certificazione in parola per combattere la mafia e le altre organizzazioni criminose.**

Sarebbe del tutto superfluo ricordare che **gli operatori economici**, che a loro volta hanno necessità di proteggersi dalle infiltrazioni criminose, **sono anch'essi fortemente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata**; in questa logica non possono che considerare la strumentazione prescelta dalle Autorità pubbliche come un baluardo, rispetto al quale retrocedono indiscutibilmente tutte le esigenze di semplificazione burocratica.

Tuttavia, il problema è nell'efficacia della strumentazione stessa, atteso che, come risulta dagli atti della "Commissione Antimafia", l'esorbitante numero di certificazioni rilasciate nel tempo è valso solo a enucleare un numero assolutamente irrisorio di soggetti ai quali la certificazione di non mafiosità è stata negata (e non sempre a ragione, basti considerare l'attività del TAR in materia).

E ciò è strettamente conseguente al fatto che i contratti della Pubblica Amministrazione sono in numero incredibilmente elevato e detto numero aumenta esponenzialmente se si considerano anche i relativi sub-contratti: poiché la stragrande maggioranza degli operatori non è malavitosa, la stragrande maggioranza dei certificati "antimafia" registra il non coinvolgimento nella malavita organizzata del contraente/sub-contraente della Pubblica Amministrazione.

Individuare le attività "a rischio"

La realtà dimostra, altresì, che l'infiltrazione malavitosa riguarda più i sub-contratti che i contratti principali, non fosse altro perché oramai la Pubblica Amministrazione, nelle gare di appalto, deve invitare tutti i soggetti qualificati, senza possibilità di scelta.

Ma il fatto che i condizionamenti possano più agevolmente intervenire prevalentemente "a valle" del contratto principale, sembra anche confermare che **il fenomeno mafioso si manifesta attraverso il controllo capillare del territorio**, mediante l'esercizio di specifiche attività economiche, (commerciali e imprenditoriali) e, quindi utilizzando attività economiche, di facile accesso e non particolarmente complesse, anche a fini di riciclaggio del denaro sporco.

Non a caso **le aree economiche maggiormente vulnerabili** rispetto alla criminalità organizzata sembrano concernere:

- **l'esercizio di attività di cava;**
- **i noli a caldo;**
- **le forniture di calcestruzzo;**
- **la fornitura di bitume;**
- **lo smaltimento di rifiuti;**
- **i movimenti di terra verso terzi;**
- **le discariche;**

Si tratta, come è evidente, di **attività strutturalmente radicate sul territorio** e potenzialmente idonee ad intercettare qualsiasi intervento pubblico nelle specifiche zone di influenza di ogni singola organizzazione criminale.

Nelle situazioni (peraltro molto frequenti) in cui tali soggetti si trovano ad operare sul territorio in regime di **monopolio "naturale"**, **il rapporto** tra il contraente della Pubblica Amministrazione, ovvero i suoi sub-contraenti, e tali soggetti **diviene inevitabile**.¹

E' quindi evidente che **la verifica di "non mafiosità"**, oggi operata nei confronti dei titolari delle commesse pubbliche che si aggiudicano le gare bandite nella zona, **deve diventare un modo per affrontare** prioritariamente il problema della parte di **colui che "diffonde il contagio"** e non dalla parte del **"contagiato"**

E poiché colui che diffonde il contagio, negli esempi in parola, è soggetto che, prima di radicarsi su quel territorio, ha dovuto ottenere a sua volta **autorizzazioni, permessi e concessioni** da parte delle autorità pubbliche per poter avviare l'attività economica che gli consente di condizionare chiunque sia costretto ad avvalersi del suo apporto e, inoltre, interseca periodicamente l'Autorità pubblica ogni qualvolta deve avanzare **richiesta di rinnovo delle autorizzazioni medesime**, è evidente che proprio questi momenti dovrebbero rappresentare **gli snodi cruciali a partire dai quali avviare una completa bonifica del territorio**.

I soggetti operanti in tali **attività "a rischio"**, indipendentemente dall'area geografica in cui vengono svolte, dovrebbero essere interessati da una verifica sistematica non solo al momento del loro avvio, allorquando si rilasciano le concessioni o le autorizzazioni, ovvero, una volta avviate, nella fase del loro rinnovo, ma anche durante il loro esercizio con scadenze periodiche e sistematiche.

Ci si rende conto che in taluni contesti il tessuto economico è fortemente permeato dalla presenza di operatori seriamente compromessi con la malavita organizzata, ma la soluzione non può essere, come accade attualmente, quella di perseguire colui che ha dovuto subire "regole" alle quali è impossibile sottrarsi., come è dimostrato dal "sistema delle cave"

Deve, invece, essere quella della **"scelta radicale"**, di mirare l'azione dello Stato, con il supporto della c.d. "società civile", a **impedire che attività economiche basilari continuino ad essere espletate da soggetti che si avvalgono delle condizioni da loro stessi precostituite per "dettare le regole" e mettere a segno tentativi di infiltrazione mafiosa**, sia in termini diretti, tramite l'ottenimento di vantaggi economici, sia indirettamente e in modo ancor più subdolo, inquinando inconsapevoli operatori che, interdetti poi dall'attività, lasciano scoperti ampi spazi operativi.

Si tratta, quindi, di **creare, a livello prefettizio e in ciascun ambito territoriale, un elenco dei soggetti operanti nelle attività economiche più "a rischio" di inquinamento mafioso, come sopra indicate.**

¹ Per una descrizione del fenomeno, cfr. la nota tecnica allegata al presente documento.

La spirale del contagio

Tale esigenza è tanto più avvertita se si considera **la tendenza** – nell'ambito dell'attuale assetto normativo – **a ravvisare gli estremi del reato di concorso esterno di associazione di stampo mafioso persino nel caso in cui il sub-contratto sia stato affidato ad un'impresa "pulita" che, solo successivamente, anche a distanza di anni, si accerti essere mafiosa.**

La conseguenza è, infatti, quella che il contraente principale diventa passibile delle sanzioni previste dalle norme antimafia e la pubblica amministrazione non può stipulare o autorizzare nuovi contratti, e i contratti già in essere vanno rescissi.

Il riflesso sull'occupazione è immediato, così come è immediato, comunque, **l'effetto di "contagio"** e il connesso, negativo riflesso occupazionale, **nei confronti di tutte le altre imprese che si fossero temporaneamente raggruppate con il soggetto al quale è stata negata la certificazione antimafia**; ma la catena non si fermerebbe qui, dato che a loro volta anche gli associati di detto soggetto, in quanto raggruppati con altre imprese, in altri contratti, risulterebbero automaticamente veicolo di contagio, **in una spirale senza fine, di contratto in contratto, con la Pubblica Amministrazione.**

Spirale che si allunga ulteriormente per effetto della normativa che **estende il divieto a contrattare con la Pubblica Amministrazione anche ai tentativi di infiltrazione mafiosa desunti sulla base di "semplici informazioni"**, prescindendo persino dalla intervenuta applicazione di una misura di prevenzione (art. 4, comma 4 D.Lgs. n. 490/94 e art. 10 D.P.R. n. 252/1998).

In questi casi, paradossalmente, **il divieto a contrattare con la Pubblica Amministrazione opera automaticamente**, causando da subito la cessazione dell'attività di impresa, salvo una sua "potenziale reviviscenza" allorquando l'Autorità Giudiziaria, dopo anni, avrà concluso i propri processi.

Ciò **senza che alla impresa "sospettata" possano, nel frattempo, essere accordati quegli strumenti di tutela che sono riconosciuti persino al soggetto di cui è stata acclarata la mafiosità**, ovvero nei cui confronti sono state applicate le misure di prevenzione, contro le quali è sempre possibile ricorrere e che, in taluni casi, comportano il sequestro delle imprese e dispongono (molto opportunamente) la nomina di un amministratore, a tutela del corretto esercizio delle attività imprenditoriali e dell'occupazione, con il compito di custodire, ma anche conservare i beni e assicurare la prosecuzione delle attività economiche e gli interessi dei terzi estranei a collusioni mafiose.

L'attuale normativa, quindi, determina il paradosso che **l'impresa posseduta da un soggetto malavitoso può essere oggetto di salvaguardia**, in quanto impresa ad "attività garantita", **mentre l'impresa di colui che è stato oggetto** (direttamente o indirettamente, in quanto socio di un raggruppamento temporaneo) **di "informazioni**

prefettizie", è destinata al fallimento, specie se la comunicazione è stata "segretata", e, dunque, risulta difficoltoso anche ricorrere al TAR.

Il fenomeno delle estorsioni

Un ulteriore ostacolo è dato dalle estorsioni compiute dagli esponenti malavitosi che provocano ingenti danni economici alle imprese ed espongono queste ultime a pericolosi rischi di ritorsione, specie nel caso in cui si decida di non cedere alle pressioni criminali.

E' necessario, a questo scopo, **ridurre la rischioosità del processo di denuncia** individuando procedure speciali che permettano la tutela dell'identità dell'imprenditore denunciante.

Troppo spesso, infatti, accade che il contenuto delle dichiarazioni rese alle Autorità, o il fatto stesso di averle rese, venga conosciuto dai medesimi soggetti denunciati, con il conseguente rischio di rappresaglie che, di fatto, scoraggiano qualsiasi formalizzazione di accusa nei confronti delle pressioni criminali.

Pertanto è necessario **immaginare procedure che rendano l'azione di denuncia segreta, in modo da salvaguardare l'incolumità della vittima di estorsione**.

La lotta al crimine non può essere affidata al coraggio dei singoli, ma dev'essere condotta dallo Stato a tutela dei suoi cittadini.

*** **

Le azioni e le proposte di modifica normativa

Le considerazioni svolte mirano a richiamare l'attenzione delle Autorità competenti sull'**esigenza di una profonda rivisitazione della struttura della strumentazione antimafia**, in modo da diffondere sul territorio la cultura della legalità.

A nostro avviso, è necessario introdurre **alcune innovazioni**, tese ad orientare il quadro normativo verso l'auspicato obiettivo della "bonifica del territorio" o, quantomeno, ad evitare l'ulteriore radicamento della logica, prima illustrata, della lotta all'infiltrazione malavitosa prevalentemente sul versante del "contagiato" (che, comunque, resterà, pur sempre, oggetto di verifiche).

In quest'ottica, intendiamo formulare **alcune proposte essenziali**.

A) È necessario che siano individuate le attività economiche più "a rischio" di inquinamento mafioso.

- Il Ministero dell'Interno, con proprio atto amministrativo o con opportune linee guida, dovrà redigere un elenco delle attività a rischio, indipendentemente dall'area geografica in cui vengono svolte;

- le Prefetture, ciascuna per il proprio territorio, dovranno predisporre un elenco di soggetti abilitati all'esercizio di tali attività;
- su tali soggetti andrà svolta una capillare, sistematica e periodica verifica prefettizia;
- tali soggetti non potranno esercitare l'attività senza la specifica autorizzazione della Prefettura;
- tutti gli operatori sono tenuti ad utilizzare come fornitori unicamente i soggetti presenti negli elenchi delle Prefetture.

B) In secondo luogo, reputiamo che **debba essere riconosciuta un'efficacia pienamente liberatoria alla certificazione antimafia** nel senso che, l'intervenuta verifica prefettizia esonera i soggetti interessati da ogni ulteriore onere, per tutta la durata prestabilita.

E' la Prefettura, infatti, il soggetto competente, in modo esclusivo, ad effettuare gli accertamenti volti ad appurare la "non mafiosità" dei soggetti interessati dalla verifica antimafia; questi ultimi sono, di fatto e necessariamente, estranei alle procedure di controllo effettuate nei loro confronti.

C) Un tema particolarmente sensibile in tema di verifiche antimafia riguarda la natura dei soggetti interessati alle verifiche necessarie.

Siamo dell'avviso, infatti, che si debba **mantenere nettamente distinta la responsabilità della persona fisica da quella dell'impresa di appartenenza.**

Ciò per la duplice ragione di **accertare la piena responsabilità soggettiva dei responsabili d'impresa** per i comportamenti tenuti e di **salvaguardare la componente produttiva, sia portatrice di capitale, sia di lavoro**, che si trova senza difese di fronte ad un'interpretazione meramente oggettiva della responsabilità.

Riteniamo, quindi, che **la verifica prefettizia riferita alle società** di cui all'allegato 5, lett. b) del D.L.vo n. 490/94, **dovrebbe concernere esclusivamente i soggetti in carica** e non anche quelli che si fossero, eventualmente, dimessi prima dell'avvio delle relative procedure.

D) Relativamente alle disposizioni contenute nel **D.Lgs. n. 490/94**, non possiamo non sottolineare che la normativa si muove, pur sempre, in una logica che **non soddisfa quella esigenza di profonda rivisitazione della struttura della strumentazione antimafia sopra evidenziata.**

Infatti, essa **continua a basarsi, sostanzialmente, su una documentazione** alla quale non viene riconosciuta una piena efficacia liberatoria come, invece, sarebbe stato necessario.

A ciò, aggiungiamo, inoltre, che **l'equiparazione alle "comunicazioni" prefettizie delle attestazioni delle C.C.I.A.A.**, opportunamente integrate, finisce inevitabilmente con l'ampliare il numero dei soggetti coinvolti nel procedimento per il rilascio dell'informativa antimafia.

Circostanza questa che, a nostro avviso, **potrebbe aumentare il rischio di "pressioni" esterne** volte a condizionare l'esito delle verifiche, **con conseguente accresciuta riduzione di efficacia della certificazione medesima.**

Sempre in merito ai contenuti del **D.Lgs. n. 490/94**, riteniamo opportuno evidenziare **un ulteriore profilo.**

La norma in esame dispone che **le amministrazioni possano procedere**, ad esempio, **alla stipula del contratto sotto condizione risolutiva**, qualora **le informazioni non pervengano nei termini.**

Ciò significa che si fa luogo all'esecuzione – ancorché sussistano significativi elementi che rendono la verifica particolarmente complessa – nell'ottica di non bloccare gli interventi sine die.

A tale fattispecie dovrebbe, ragionevolmente, poter essere equiparato il caso in cui sia intervenuta una **sentenza di assoluzione**, ancorché non ancora depositata, onde riammettere nel circuito operativo l'interessato, a prescindere dalla tempistica degli adempimenti procedurali.

In funzione di ciò riteniamo che andrebbe prevista **la possibilità per l'interessato di comunicare alla Prefettura competente l'esito di giudizio**, affinché essa possa procedere ai necessari adempimenti rilevanti ai fini del rilascio delle relative informazioni o comunicazioni, pur in attesa del deposito della sentenza stessa.

- E) Riteniamo, infine, che il tentativo di infiltrazione mafiosa dovrebbe essere definito in modo puntuale dal legislatore; siamo dell'avviso che il tentativo messo in atto nell'ambito di una società o impresa debba essere, comunque, ancorato all'**applicazione di una misura di prevenzione** applicata nei confronti del soggetto causa del tentativo di infiltrazione.

NOTA TECNICA SULLE FORNITURE DI PRODOTTI IN SETTORI A "RISCHIO"

Con riferimento alle situazioni relative alle lavorazioni cosiddette "a rischio", (quali la fornitura di conglomerati cementiti o bituminosi e le operazioni di movimento terra e trasporto di inerti o rifiuti), appare opportuno chiarire le ragioni che portano a definire come "inevitabile" il rapporto che può crearsi tra l'impresa esecutrice ed i soggetti operanti in tali settori.

In altre parole, l'affermazione secondo la quale in molti casi "si è obbligati a contrattare con un particolare fornitore", poggia su aspetti tecnici che sono ricompresi in tutti i capitolati tecnici dei lavori, e nelle norme tecniche di settore, nazionali ed internazionali, che costituiscono vincoli ben noti agli operatori.

In particolare:

A) Fornitura e posa in opera di conglomerato cementizio

Al fine di garantire la qualità del calcestruzzo prodotto in centrali di betonaggio, le "Linee Guida sul Calcestruzzo Preconfezionato", edite dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, al capitolo 5.3. **"Movimentazione del calcestruzzo"** stabiliscono che:

"Il trasporto del calcestruzzo dal luogo del confezionamento a quello di impiego, dovrà avvenire utilizzando mezzi e attrezzature idonee a evitare che si verifichi la segregazione dei vari componenti dell'impasto o il deterioramento dell'impasto stesso".

Ulteriore indicazione è contenuta al § 5.3.1 "[...] in relazione alle condizioni ambientali, salvo che non vengano previste idonee misure (quali la aggiunta di additivi ritardanti), **il calcestruzzo dovrà essere messo in opera entro 2 ore dal momento in cui è stata introdotta l'acqua nella miscela** (corrispondente all'ora di carico della autobetoniera). A tal fine il Documento di Trasporto (DDT) dovrà riportare l'ora di consegna convenuta e la durata prevista delle operazioni di getto".

Anche al fine dei controlli da eseguire al ricevimento del calcestruzzo in cantiere e quindi dell'accettazione da parte della Direzione Lavori, il § 8 fissa quanto segue:

".....È compito e responsabilità di chi riceve il calcestruzzo:

- verificare, dal documento di consegna, l'ora di carico e di prevista consegna del calcestruzzo ed accertarsi che l'organizzazione data allo scarico e alla messa in opera consenta il rispetto dei tempi indicati al punto 5.3.1.; [...]"

L'importanza di tenere sotto controllo il tempo intercorso tra l'introduzione dell'acqua nella miscela e quello di fine operazioni di getto in cantiere è sottolineata anche nella norma europea Uni En 206-1 "Calcestruzzo: specificazione, prestazione, produzione e conformità", cui il DM 14 gennaio 2008 "Norme tecniche per le costruzioni" fa riferimento per le procedure di posa in opera del calcestruzzo. Infatti, al § 7.3 "Documento di consegna del calcestruzzo preconfezionato", è stabilito che alla consegna del

calcestruzzo, il produttore dovrà fornire all'utilizzatore un documento di consegna su cui siano riportate una serie di informazioni tra cui:

- Giorno ed ora del carico, ovvero ora del primo contatto tra acqua e cemento;
- Ora di arrivo del calcestruzzo in cantiere;
- Ora di inizio scarico;
- Ora di fine scarico.

In conclusione, **per una buona esecuzione dei lavori**, condizionata dalla perdita di lavorabilità del calcestruzzo col passare del tempo dall'introduzione dell'acqua nella miscela, **è necessario che gli impianti di betonaggio siano scelti in prossimità con il luogo di utilizzo**, in modo da contenere entro le due ore il periodo massimo in cui, a partire dall'introduzione dell'acqua nella miscela, compreso il tempo del trasporto e l'arrivo in cantiere, vengano completate le operazioni di getto.

B) Fornitura e posa in opera di conglomerato bituminoso

Le Norme per l'accettazione da parte della Direzione dei Lavori prescrivono che:

- Il trasporto del conglomerato dall'impianto di confezione al cantiere di stesa dovrà avvenire mediante mezzi di trasporto di adeguata portata, efficienti e veloci sempre dotati di teloni di copertura avvolgenti per evitare il raffreddamento superficiale e la conseguente formazione di crostoni superficiali.
- **La percorrenza stradale dall'impianto di confezionamento al cantiere di stesa, non dovrà richiedere un tempo superiore all'ora** per non causare il raffreddamento del conglomerato.
- Il conglomerato all'atto della stesa dietro la finitrice dovrà avere una temperatura non inferiore ai 130-140 gradi.

Se, come noto, la temperatura del conglomerato, alla bocca dell'impianto, è di circa 180 gradi, appare evidente come sia necessario che la stesa avvenga entro il tempo massimo di un'ora e che si disponga di un numero sufficiente di mezzi di trasporto, atto ad assicurare una alimentazione regolare del cantiere di stesa, poiché una carenza di mezzi di trasporto provoca:

- a) arresti all'impianto che, oltre a modificare il regime termico, alterano la composizione del conglomerato;
- b) arresti alla finitrice che pregiudicano la qualità della stesa e la regolarità del costipamento.

Da indagini di mercato, può facilmente rilevarsi, che le aziende produttrici praticano, per percorrenze non superiori ai 5 km dal loro stabilimento, un prezzo base. Per ogni ulteriore percorrenza media di 10 Km i prezzi alla produzione subiscono aumenti di circa il 15%.

A fronte di tale aumento di costo, ed essendo il corrispettivo dovuto all'impresa riferito all'intera lavorazione (manto bituminoso), il corrispettivo non varia al variare della distanza dall'impianto di approvvigionamento.

E evidente, perciò che **le imprese appaltatrici non possono approvvigionarsi a distanze superiori ai 5/10 Km.**

C) Movimenti di terra - Trasporti a rifiuto – Forniture di inerti

Con riferimento alle attività di trasporto di materiali di risulta i capitolati dei lavori definiscono un corrispettivo fisso per metro cubo di materiale per una distanza fissa, e un incremento per classi di distanza superiori.

Da tale pratica risulta evidente che l'incidenza del solo trasporto, sia esso finalizzato all'approvvigionamento di materiali, sia per lo smaltimento in discarica, determina il raddoppio dei costi ogni 10 Km in più rispetto a quanto previsto e compensato dall'Amministrazione.

Anche in questo caso è evidente come **queste lavorazioni debbano avvenire entro una distanza massima non superiore ai 30 Km.**

CONCLUSIONI

Sia sotto l'aspetto tecnico (buona esecuzione delle opere), sia sotto quello economico (esistenza di un congruo margine di profitto), le imprese devono ricorrere, per l'approvvigionamento, ai fornitori presenti in **un raggio massimo di percorrenza di circa 30-40 chilometri dal luogo di impianto del cantiere, al fine di contenere entro l'ora il tempo massimo di movimentazione.**