

**ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

**Audizione dell'Ance sul  
Disegno di legge n. 2156/B  
("Anticorruzione")**

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

**18 Settembre 2012**

15

## **Le white list per il contrasto alla criminalità**

Il tema della sicurezza del territorio e della tutela delle imprese vede, da sempre, l'Ance impegnata in un'intensa azione finalizzata a creare un contesto economico e sociale in cui le imprese possano operare riducendo al minimo il rischio di subire l'infiltrazione delle organizzazioni criminali.

In questo percorso l'Associazione ha individuato nelle *white list* lo strumento di presidio più idoneo, da affiancare al complesso sistema di controlli già esistente, in grado di sottrarre alle organizzazioni criminali mercati che, per la loro centralità nei flussi economici di un determinato territorio, costituiscono un punto di riferimento nell'attività delle organizzazioni criminali.

Si tratta di fenomeni che si ripetono su tutto il territorio nazionale, indistintamente da nord a sud.

Allo stesso tempo la creazione delle liste prefettizie, delle imprese operanti in settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazioni mafiose, costituirebbe per le imprese un valido strumento per proteggersi dalle infiltrazioni criminali, nel momento in cui sono alla ricerca dei propri partner commerciali: poterli scegliere in una lista controllata dalle Prefetture darebbe alle imprese la sicurezza di evitare contatti con soggetti esposti alle pressioni delle organizzazioni criminali e di venire essi stessi contagiati.

In tal modo si rafforzerebbe nelle imprese stesse la fiducia nella "protezione" dello Stato che darebbe loro la necessaria tranquillità per svolgere la propria attività economica.

## **Le attività a rischio**

Il tema delle *white list* nasce dalla constatazione che l'infiltrazione malavita, più che i contratti principali, riguarda i sub-contratti, soprattutto quelli relativi a specifiche attività economiche che sono espressione del controllo del territorio esercitato dalle organizzazioni criminali. Si tratta delle attività, a valle dell'aggiudicazione degli appalti, che interessano, in maniera particolare, il ciclo delle cave, del calcestruzzo e del bitume, i cottimi, i noli a caldo e a freddo e lo smaltimento in discarica.

E' evidente come, molto spesso, i soggetti che operano nelle citate attività si trovino ad agire sul territorio in regime di monopolio naturale, e questa condizione rende inevitabile il rapporto tra loro e le imprese che operano in quei territori.

Non a caso tali attività sono state individuate dalla Direttiva del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2010 e riprese nell'articolo 13 del disegno di legge in commento.

E' sulla base di tali evidenze, quindi, che il DDL in commento ha definito l'elenco delle attività a maggior rischio di infiltrazione criminale e le modalità per le sue integrazioni e modifiche.

Tuttavia, l'importante passo in avanti compiuto con l'individuazione delle attività a rischio, operata con la nuova formulazione dell'art.13 del DDL in commento, rischia di essere vanificata dalla mancanza di una esplicita obbligatorietà dell'iscrizione a tali elenchi per le imprese operanti in tali settori.

Come Ance, riteniamo che la norma, vada completata, **esplicitando chiaramente che l'iscrizione alle white list delle imprese operanti nei settori a rischio sia una condizione necessaria per l'esercizio della stessa attività.**

In tal modo il controllo verrebbe esteso a tutti gli operatori di tali settori, sia per le forniture relative a lavori pubblici che a quelle per i lavori privati.

#### **L'obbligatorietà dell'iscrizione alle white list**

L'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi ai fini dell'esercizio dell'attività stessa trova ragione in due aspetti.

Innanzitutto, come dimostra l'evidenza empirica, le white list costituite su base volontaria, attualmente esistenti (per la ricostruzione dell'Abruzzo e per l'Expo 2015), risultano del tutto inefficaci. Gli operatori, infatti, hanno dimostrato di non comprendere l'utilità dell'iscrizione a tali liste, ma di percepirla come una complicazione aggiuntiva.

**Inoltre, l'obbligatorietà dell'iscrizione consentirebbe di estendere il controllo sistematico delle Prefetture a tutti gli investimenti in costruzioni, sia pubblici che privati.**

Infatti, circoscrivere l'applicazione delle white list ai soli contratti sottoscritti per appalti pubblici lascia al di fuori del controllo sistematico 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 solo il 17% del mercato, essendo il restante 83% composto da interventi di natura privata.

Peraltro, gli effetti di un controllo sistematico sui materiali che hanno particolare valenza sulla qualità del prodotto edilizio, come ad esempio il calcestruzzo, rendono evidente la necessità di estendere il controllo su tutto il mercato, non solo su quello pubblico.

17

# **ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

## **Audizione dell'Ance Sul Disegno di Legge n. 2156/B ("Anticorruzione")**

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

**INTEGRAZIONE**

**18 Settembre 2012**

## **I patti di legalità**

L'art. 3, comma 3 del disegno di legge n. 2156/B consente alle stazioni appaltanti di prevedere nei bandi di gara che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara. In tal modo viene posto il fondamento normativo alla vincolatività dei protocolli stessi.

L'aspetto preoccupante, ad avviso dell'Ance, riguarda il fatto che molto spesso i protocolli fanno riferimento, come causa ostativa alla stipulazione del contratto di appalto od all'autorizzazione al subappalto (ovvero come causa di recesso dal contratto già stipulato o di revoca dell'autorizzazione già assentita), alle cd. "informazioni prefettizie atipiche".

Si tratta delle comunicazioni che i prefetti possono inoltrare alle amministrazioni, ai sensi dell'art. 1-septies del D.L. 6 settembre 1982, n. 629, concernenti "elementi di fatto ed altre indicazioni utili alla valutazione" di cui le amministrazioni stesse possono tener conto nell'emanare provvedimenti di carattere discrezionale.

Si richiama l'attenzione sulla delicatezza dell'istituto delle informazioni atipiche che, per propria natura, si basano su elementi puramente indiziari, prescindendo dalla sussistenza di un quadro completo e significativo dal quale possa dedursi, con ogni logica conseguenza, il tentativo di ingerenza della criminalità organizzata, elemento che, invece, deve caratterizzare le informazioni tipiche ex art. 10 D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

Il punto debole dell'istituto sta proprio nel rimettere alla amministrazione procedente decisioni delicate ed impegnative, quali l'esclusione di un'impresa dalle gare o la rescissione di un contratto, sulla base di elementi che non hanno consentito neppure all'Autorità di pubblica sicurezza un giudizio completo (altrimenti sarebbe stata emessa un'informazione interdittiva e, dunque, tipica).

In tali circostanze le amministrazioni, che sono di regola sensibili alle comunicazioni della prefettura, normalmente procedono alla esclusione dalle gare o alla rescissione dei contratti, sulla base di semplici elementi indiziari per di più spesso legati a fatti risalenti nel tempo ovvero relativi ad altre imprese con le quali il soggetto interessato si è associato.

E' evidente che si tratta di un istituto che non rappresenta sufficienti garanzie per gli operatori economici che ne siano oggetto e che per di più si dimostra totalmente inefficace rispetto all'obiettivo di proteggere le imprese dalla penetrazione della malavita organizzata.

In definitiva con tale istituto si verifica uno scarico di responsabilità da parte della Autorità di pubblica sicurezza, che avrebbe gli strumenti per approfondire le indagini, sulle amministrazioni aggiudicatrici che, viceversa ne sono del tutto prive, con la conseguenza, nella situazione di incertezza che si verifica, di una paralisi della operatività delle amministrazioni stesse.

Come si vede, si tratta di un sistema nel quale non è garantita alcuna certezza agli operatori economici, né rispetto all'azione dell'amministrazione precedente, né rispetto ai reali pericoli di venire in contatto con le organizzazioni di stampo mafioso.

Per le considerazioni sopra espresse, si ritiene necessario valutare l'opportunità di chiarire nella disposizione in argomento che le comunicazioni di cui all'art. 1 septies del D.L. n. 629/1982 (informazioni atipiche) non possono, di per se stesse, costituire causa di esclusione dalle gare, né causa ostativa alla stipulazione del contratto o dell'autorizzazione al subcontratto.