

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI,
ANCHE STRANIERE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

120.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE ROSY BINDI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori.	
Bindi Rosy, <i>presidente</i>	3
Audizione del vicepresidente vicario dell'ANCE, Gabriele Buia.	
Bindi Rosy, <i>presidente</i>	3, 7, 8
Buia Gabriele, <i>vicepresidente vicario dell'ANCE</i>	3, 7
Mirabelli Franco (PD)	7, 8
Vecchio Andrea (SCpI)	7, 8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ROSY BINDI

La seduta inizia alle 14.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del vicepresidente vicario dell'ANCE, Gabriele Buia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del vicepresidente vicario dell'associazione nazionale costruttori edili (ANCE), dottor Gabriele Buia. L'audizione rientra nel filone di inchiesta sulle infiltrazioni nel mondo dell'economia nell'ambito dei compiti previsti dall'articolo 1, lettera g), della legge istitutiva, che assegna alla Commissione anche il compito, tra gli altri, di accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, dalle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, nonché di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali.

L'audizione è stata, in particolare, sollecitata dall'onorevole Andrea Vecchio, coordinatore del XIII Comitato mafia e appalti, istituito in seno alla Commissione, e fa peraltro seguito a una richiesta di audizione avanzata lo scorso anno dal

presidente *pro tempore* della stessa associazione, Paolo Buzzetti, per porre le problematiche afferenti al settore delle costruzioni e richiedere incisivi provvedimenti per il contrasto alle infiltrazioni mafiose.

Ricordo che l'audizione si svolge in forma libera e che, ove necessario, i lavori potranno altresì proseguire in forma segreta.

Cedo ora la parola al vicepresidente vicario dell'associazione, il dottor Gabriele Buia, il quale è accompagnato dal dottor Flavio Monosilio, responsabile della direzione affari economici e centro studi, e dalla dottoressa Stefania Di Vecchio, responsabile ufficio rapporti con il Parlamento. L'ingegner De Albertis, il presidente dell'ANCE, ha problemi di salute. Siamo ben lieti di dare la parola e di ascoltare il vicepresidente vicario Gabriele Buia.

GABRIELE BUIA, *vicepresidente vicario dell'ANCE*. Ringrazio il presidente e voi tutti. Cercherò di leggervi in maniera rapida delle considerazioni che l'ANCE vuole sottoporre a questa pregevole Commissione.

Il sistema delle imprese di costruzione vuole cogliere l'occasione della presente audizione per sottolineare il proprio impegno per un contrasto generalizzato alla corruzione e all'infiltrazione criminale nell'economia.

Permettetemi preliminarmente di affermare l'orgoglio di rappresentare migliaia di imprese associate che lavorano quotidianamente nel rispetto delle regole e che vengono penalizzate dai comportamenti scorretti di alcuni, che gettano discredito su tutta la categoria a cui appartengo. Desidero quindi ringraziarvi per aver offerto all'associazione la possibilità di

esprimere i propri impegni e le proprie idee in merito alle regole e ai comportamenti necessari a contrastare l'illegalità.

È un'ambizione che l'associazione porta avanti da anni nella convinzione che sia necessario affermare con forza i valori dell'etica di 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. È quello che il presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, afferma quando parla di stigmatizzazione sociale dei comportamenti illeciti, che in Italia purtroppo è ancora a 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.

Occorre poi incentivare le imprese ad adottare comportamenti virtuosi nel rispetto delle regole. Con quest'obiettivo l'ANCE sta portando avanti un'azione ad ampio raggio. Un primo strumento che ha coinvolto tutte le componenti del sistema associativo è quello del nostro codice etico, approvato da noi il 22 luglio 2014 e che prevede l'allontanamento dei soggetti che si sono resi colpevoli di comportamenti gravi e incompatibili con i principi in esso contenuti. È 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 della nostra associazione.

Il secondo obiettivo che l'ANCE intende perseguire è la piena diffusione presso le imprese associate del codice di comportamento ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 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 e regolare il comportamento dell'attività aziendale da un'ampia e crescente fattispecie di reati.

Un ulteriore strumento che l'ANCE sta promuovendo presso le imprese associate è il *rating* di legalità di cui al decreto-legge n. 1 del 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 della legalità.

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 quelle presenti negli enti 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. È 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 dei contratti pubblici e privati e l'opportunità di sottoscriverne dei nuovi.

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. È necessario, infatti, superare l'indeterminatezza contenuta nel regolamento attuativo delle *white list* di cui al DPCM del 18 aprile 2013, in cui ancora si parla di facoltatività dell'iscrizione.

Tuttavia, un vero salto culturale si avrebbe rendendo l'iscrizione nelle *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 per cento del mercato delle costruzioni. Peraltro, il problema delle informazioni tra imprese risulta fortemente aggravato dall'impossibilità per il soggetto privato di richiedere informazioni antimafia in merito alla controparte commerciale.

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 la possibilità di conoscere la reale situazione penale della controparte. È necessario, quindi, un intervento normativo che ripristini forme di controllo anche tra i privati.

L'ANCE vuole sostenere concretamente l'impegno delle istituzioni nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni criminali, a tutela anche delle imprese che rappresenta. 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 è sempre stato così.

La legislazione antimafia, infatti, ha visto negli ultimi vent'anni il susseguirsi di numerosi interventi legislativi spesso dettati dall'emergenza di un'attività criminale di stampo mafioso e sempre più pervasiva nel tessuto economico sociale di tutto il Paese, e non solo di alcune sue parti. 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 della legislazione in materia, che in molti casi peraltro si sono rivelati inefficaci rispetto alle stesse motivazioni che ne hanno determinato l'introduzione.

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 europee in materia di appalti e concessioni costituisce un'occasione importante per superare il caos normativo che contraddistingue il settore e che ha allargato, anziché restringere, le possibilità di illecito.

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 di nuove direttive europee.

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 e imprevedibili.

Alla semplificazione del quadro regolatorio deve poi accompagnarsi una revisione e un rafforzamento dei momenti di controllo procedurale. Le nuove norme devono puntare, altresì, a una maggiore qualificazione e responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nella realizzazione delle opere. La pubblica amministrazione va organizzata con la creazione di centrali di committenza opportunamente dimensionate e va riqualificata attraverso un programma di formazione di funzionari sia dal punto di vista etico sia sotto il profilo tecnico. I progettisti devono essere

maggiormente qualificati e responsabilizzati, poiché una progettazione ben fatta limita qualsiasi occasione di accordo corruttivo finalizzata a far lievitare i costi delle opere. Si deve prevedere una più incisiva qualificazione delle imprese esecutrici, basata su elementi qualitativi, quantitativi e reputazionali.

Infine, l'ANCE ha proposto specifiche misure volte a prevenire il rischio di turbative e condizionamenti dei risultati di gara che riguardano: 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 del 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.

Infine, si evidenzia la questione della gestione delle aziende sequestrate e confiscate, attualmente oggetto del disegno di legge n. 1138, all'esame della Commissione giustizia della Camera dei deputati. 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 è, infatti, che un'eccessiva tutela riservata a tali imprese determini un'equivalente penalizzazione di altre imprese del medesimo territorio già fortemente provate da anni di crisi economica e dalla concorrenza di quelle stesse imprese appartenenti al sistema economico illegale.

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 nella de-

lega per le loro conseguenze sul regolare funzionamento del mercato, come quello che prevede che nei contratti d'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 a 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 anche dalle parole del procuratore nazionale antimafia Franco Roberti nel corso della sua audizione del 15 aprile. Il procuratore, infatti, ha affermato: « 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 della procedura 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 due 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 o incentivi previsti dalla legge alle cooperative costituite da dipendenti di aziende sequestrate o confiscate purché muniti dei requisiti di 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 dalla mafia.

In conclusione, si ritiene che la gestione dell'impresa sequestrata o confiscata da parte dell'amministrazione giudiziaria debba essere un'attività temporanea, limitata al tempo necessario per il ritorno *in bonis* dell'impresa, per il successivo affidamento tramite procedure di 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 sono state adottate misure di prevenzione patrimoniale e l'impresa, al fine di valutare l'opportunità di proseguire o meno l'attività di impresa o preferire la sua liquidazione.

Ringrazio per il tempo dedicato. Consegnaremo un documento riepilogativo delle nostre considerazioni alla presidente.

PRESIDENTE. In effetti, il documento che ci è stato fornito è molto più ampio della relazione che, per motivi di sintesi e brevità, è stata letta. Ringraziamo anche per questa doppia fatica.

Adesso, colleghi, abbiamo un problema. Sono in corso le dichiarazioni di voto alla Camera. L'onorevole Prestigiacomo ha già fatto sapere che non ritiene opportuno che durante i lavori della Camera continuiamo a lavorare. Il compromesso al quale siamo arrivati era che il presidente avrebbe letto la relazione, noi l'avremmo acquisita, sarebbe stata a disposizione di tutti e in una successiva seduta avremmo rivolto le domande e svolto la discussione.

Ci scusiamo molto, perché è la seconda volta che rinviando, anzi con questa la terza, ma questo è il problema delle Commissioni bicamerali. Magari la prossima volta vi convocheremo la sera, quando le Camere sono chiuse. Prego onorevole Vecchio.

ANDREA VECCHIO. Vorrei intervenire per una questione brevissima, che ritengo sia giusto porre.

Abbiamo preparato degli appunti che volevamo consegnare perché fossero traccia del lavoro che stiamo svolgendo. Molte delle cose che il presidente ha letto in questa presentazione sono sintetizzate in questi appunti. Ce ne sono molte altre che lei non ha sfiorato per brevità, ma che immagino, avendo dato una scorsa al documento, vi siano contenute.

Siccome, però, questo è il testo sul quale pensiamo di portare avanti i nostri lavori, desidero consegnarvene una copia, in maniera che magari sia di guida per gli ulteriori approfondimenti che dovrete fare. In questo modo, ci farete avere dei documenti più ampi, più dettagliati possibile.

GABRIELE BUIA, vicepresidente vicario dell'ANCE. La prossima volta che ci incontreremo sarà l'occasione per implementare eventualmente quella discussione.

PRESIDENTE. Ci fermiamo qui? Siamo tutti d'accordo? Va bene. Il calendario è stato fornito. La missione a Cosenza si svolgerà il 26 e il 27 ottobre. Il 26 ottobre è previsto l'incontro con le università; la giornata del 27 ottobre è dedicata all'approfondimento della situazione della criminalità organizzata nella provincia di Cosenza, con particolare riferimento anche alla questione dei minori.

Il 28 ottobre presso l'Accademia Nazionale dei Lincei si terrà un seminario su collaboratori e testimoni di giustizia organizzato dal Ministero dell'interno. In quella sede, illustrerò i punti fondamentali del testo di progetto di legge predisposto dal Comitato presieduto da Mattiello, che è a disposizione. Se trova l'approvazione dei gruppi della Commissione, potremmo presentarlo, come così come abbiamo fatto per la riforma dei beni confiscati.

FRANCO MIRABELLI. Presidente, credo che su questa questione ci si debba chiarire. La invito a chiarirsi con il capogruppo di Forza Italia. Se stabiliamo il

principio non che non può esserci Commissione nel momento in cui si vota alle Camere e non può esserci mentre lavorano le Camere o c'è discussione generale o ci sono dichiarazioni di voto, in questi mesi non avremmo raggiunto i risultati che vanta l'ufficio di presidenza e credo che avremmo fatto metà delle audizioni e del lavoro che abbiamo fatto finora. Credo sia un po' pericoloso che passi quel principio.

PRESIDENTE. Io penso che si debba trovare un nuovo equilibrio, e che oggi volesse intervenire essendo particolarmente interessata al tema.

ANDREA VECCHIO. Io credo, invece, che nessuno possa dire cose contrarie alla maggioranza, soprattutto Forza Italia, che ha disertato questa Commissione per i

primi due anni e si presenta adesso con arroganza!

FRANCO MIRABELLI. Adesso non esagerare.

ANDREA VECCHIO. No, non esagero. Si presenta con arroganza. Ora, io non accetto arroganza da parte di nessuno, e la prossima volta lo dirò alla Prestigiacomò!

PRESIDENTE. La presidente troverà le parole per dirlo alla Prestigiacomò.
Ringrazio tutti.

La seduta termina alle 14.25.

*Licenziato per la stampa
il 16 aprile 2018.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

