

CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservatorio socio-economico sulla criminalità

PROTOCOLLI DI LEGALITA'

*Comitato di Presidenza
18 ottobre 2001*

E' necessario che Istituzioni e parti sociali producano un grande impegno per mettere in campo tutti gli strumenti di prevenzione utili ad evitare che le organizzazioni criminali, in special modo nel mezzogiorno, possano drenare quote di investimenti destinati allo sviluppo. E' il caso delle risorse comunitarie sintetizzate in Agenda 2000, ma anche di quelle ordinarie e straordinarie che è previsto verranno impegnate per completare l'opera di infrastrutturazione e modernizzazione del paese. Tutto ciò tenendo ferma quella linea di coinvolgimento degli attori locali e delle forze produttive che è stata vincente nel sistema di relazioni costruito in questi anni.

L'Italia ed il suo Mezzogiorno hanno bisogno di questi investimenti da subito e ciò deve avvenire nella trasparenza. Il paese non sopporterebbe un blocco della spesa nel timore che questa possa essere intercettata dalle organizzazioni criminali. Non verrebbe capito, non aiuterebbe e per di più sarebbe dimostrazione della forza "immobilizzante" dei poteri criminali: una vittoria della "programmazione mafiosa" della spesa a danno della programmazione democratica al servizio dello sviluppo del paese rappresenterebbe un danno di grande significato.

Non si è di fronte ad un compito facile e per questo è necessaria un'attenzione straordinaria, una forte tensione nell'affermazione della cultura della legalità e, al tempo stesso, una strumentazione precisa in grado di creare filtri e barriere all'inserimento dei poteri criminali nell'economia del paese.

E' alle nostre spalle un'esperienza, ancora tutta da sviluppare, quale quella dei protocolli di legalità. Esperimento parziale, spesso purtroppo ininfluenza nell'azione di contrasto, ma che può e deve essere migliorata e resa più efficace. Il monitoraggio svolto dal Cnel ha indicato limiti e potenzialità di questi strumenti.

Va detto subito che proprio l'esperienza fatta in questi anni, con l'accompagnamento dei protocolli di legalità alla programmazione negoziata, ci consente di rilevarne limiti e incertezze al fine di approntare una diversa e più qualificata strumentazione.

Spesso i protocolli di legalità sono stati vissuti soltanto come un obbligo di certificazione burocratica al fine di sbloccare le risorse, anziché strumenti veri e propri di contrasto alle infiltrazioni criminali.

Ma la domanda che prioritariamente deve essere posta è se lo strumento del protocollo di legalità sia o meno idoneo a contrastare la criminalità organizzata nel campo degli appalti e degli affidamenti. La risposta non può che essere positiva perché, a nostro parere, l'impresa mafiosa non ha solo una storia giudiziaria, quando di questa ve n'è traccia, ma anche e soprattutto sociale. E' fatta di uomini, di comportamenti, di relazioni territoriali, di specializzazioni. Ha una sua genesi, un suo modo di operare, un certo tipo di comportamenti nelle relazioni con le organizzazioni datoriali e sindacali, con i lavoratori e con le imprese con cui lavora. Ha una particolare storia nella partecipazione alle gare d'appalto, ed ancora prima nel costruire "accordi" con altre imprese; ha i suoi guardiani ed il suo modo di lavorare.

Questo fa sì che l'avvistamento dell'impresa mafiosa probabilmente avviene prima nelle realtà territoriali e questo può quindi arricchire il lavoro degli uffici giudiziari e di quelli investigativi.

Per questo è necessario che forze sociali ed istituzioni, che hanno compiti distinti, trovino un luogo di incontro, di monitoraggio e di riflessione, in grado di facilitare le politiche e le azioni di contrasto. Il protocollo di legalità può e deve essere il luogo nel quale le forze sociali e quelle preposte alla sicurezza, pur nella rigida separazione delle funzioni, dialogano. Tutto questo può essere utile.

Ma il protocollo di legalità non può fermarsi a questo: non basta e sarebbe insufficiente. Deve avere un profilo certo, un'armatura solida, deve essere accompagnato da prescrizioni precise. Deve divenire lo strumento che pianifica la politica di prevenzione, che accompagna, attraverso specifiche misure, le determinazioni delle Amministrazioni per metterle in grado di riconoscere l'impresa buona e distinguerla da quella cattiva.

E' necessario, innanzitutto, che il responsabile del protocollo di legalità sia il Prefetto, e questo perché è proprio in quella figura che si riassume il coordinamento delle forze dell'ordine e delle diverse organismi istituzionali operanti nel territorio.

Evidentemente deve essere anche sede di verifica dell'attuazione delle leggi in vigore: legge quadro sui lavori pubblici, per quanto attiene i subappalti, le forniture con posa in opera, i cottimi e i noli a freddo ed a caldo, le sub forniture, strumenti particolarmente vulnerabili all'infiltrazione mafiosa; e poi legislazione antimafia vigente in tema di subappalti e cottimi, legislazione sulla previdenza obbligatoria.

Fatte queste doverose premesse ci sembra utile specificare quali debbano essere le funzioni proprie del protocollo di legalità, cercando di individuare nel dettaglio il lavoro che dovrebbe essere compiuto.

Il primo momento riguarda il rapporto con la stazione appaltante. Attraverso il bando di gara, infatti, la stazione appaltante deve essere messa nelle condizioni di percepire la natura dell'impresa che partecipa e che, eventualmente, diverrà aggiudicataria dei lavori.

Ed allora è necessario, oltre i requisiti previsti dalla legge, richiedere copia dei modelli 770 degli ultimi 3 anni per verificare la storia contributiva dell'azienda e, in raccordo con l'INPS, l'esistenza di verbali di contestazione sulla regolarità contributiva, sempre degli ultimi tre anni.

Alle imprese aggiudicatarie vanno richiesti i DM10, che registrano la forza lavoro denunciata ed, ad ogni stato di avanzamento dei lavori, i F24 che testimoniano i pagamenti effettuati realmente dall'impresa ai propri lavoratori. Tali richieste vanno estese, per il tramite degli appaltatori, anche ai sub-appaltatori e similari. Sarebbe utile, anche al fine di una esemplificazione del lavoro e della snellezza delle procedure, poter giungere alla realizzazione di un documento unico sulle regolarità contributive che possa rappresentare il riassunto delle certificazioni liberatorie in materia previdenziale, assicurativa e di attestazione della regolarità delle contribuzioni presso gli organismi paritetici.

Questo screening sul lavoro irregolare, ovviamente, non vuole creare confusione tra questo e la presenza criminale ma, oltre alla doverosa verifica della regolarità contributiva, serve a conoscere meglio l'impresa, ben sapendo che la criminalità organizzata si annida per lo più in alcuni settori a bassa specializzazione e ad alta presenza di lavoro manuale; in settori quindi più esposti al lavoro irregolare e nero. Sono indizi utili per avere una visione di insieme. Ogni protocollo di legalità dovrebbe contenere l'indicazione di un gruppo di lavoro in cui INPS INAIL e Guardia di Finanza svolgono questa attività di controllo.

Così come è necessario pretendere chiarezza sul ruolo delle stazioni appaltanti, ed ovviamente dell'appaltatore, sul controllo delle tipologie di lavoro incorporate attraverso subappalti e contratti derivati. Non v'è dubbio, infatti, che proprio nel cosiddetto "contratto derivato" si nasconda l'insidia della criminalità organizzata. Utilizzare le grandi imprese come paravento per poi svuotare il contratto d'appalto è sempre stato il cardine della presenza dell'economia mafiosa nel sistema economico.

Non si tratta di criminalizzare un istituto legittimo quale il subappalto, ma di sapere che proprio in questo delicato passaggio è necessario il massimo rigore nel rispetto delle leggi e delle procedure, sia da parte dell'appaltatore che della stessa stazione appaltante, cui peraltro sono affidati poteri autorizzativi. E' necessario che le stazioni appaltanti trasmettano in modo costante al Prefetto tutte le informazioni di cui dispongono e le autorizzazioni concesse sulle imprese ed i fornitori impegnati nella realizzazione dell'opera. Ciò potrà consentire lo svolgimento di valutazioni generali sul ruolo e la dinamica delle imprese nell'intero territorio. Questo lavoro potrà sicuramente arricchire le funzioni degli osservatori territoriali sugli appalti.

Naturalmente analogo ruolo dovrebbe essere svolto, sempre agli ordini del Prefetto, nei controlli antimafia. Anche su questo punto è necessario rivolgere la necessaria attenzione sia all'impresa che al cantiere.

E' necessario, dunque, che oltre ai dovuti controlli sull'impresa per quanto attiene la storia giudiziaria dei proprietari, dei consigli di amministrazione, dirigenti e loro parenti, e sui passaggi di proprietà, le eventuali fusioni societarie, attraverso i soggetti che hanno nel tempo dato luogo alla storia "giuridica" dell'impresa, volgere l'attenzione al cantiere: chi sono i guardiani e se hanno una storia personale degna di nota, chi i fornitori ed i subappaltatori, quali subappalti e forniture possono essere definiti anomali. E' necessaria una particolare attenzione al sistema, totalmente discrezionale, delle forniture e sub forniture. E' un passaggio assai delicato perché è quello maggiormente esposto all'infiltrazione, appunto perché privo di controlli ed autorizzazioni. La stazione appaltante deve conoscere le modalità di affidamento delle forniture e delle sub forniture, a partire dalle imprese invitate e dalle valutazioni economiche che stanno alla base delle aggiudicazioni. Sarebbe necessario fissare un numero minimo di imprese da invitare, proprio per tentare di rompere quelle situazioni assai diffuse di monopolio tipiche della "programmazione mafiosa" dell'economia. Il gruppo, sempre costituito all'interno del protocollo di legalità e formato esclusivamente dalle forze dell'ordine, dovrebbe svolgere questo ruolo sin dalla fase dell'aggiudicazione dell'appalto, in costante riferimento con il responsabile unico del procedimento. Le misure di prevenzione indicate dovrebbero essere codificate nei bandi di gara. Questa strumentazione ci sembra necessaria poiché i controlli esercitati attraverso le certificazioni antimafia, comunque denominate nel corso degli anni, non hanno dato risposta sin qui alle domande che si sono poste ed hanno riguardato solo una parte della vita del cantiere. L'esperienza di questi anni suggerisce, inoltre, la necessità di istituire, ove si rendesse necessario, colloqui informali con rappresentanti delle forze dell'ordine, cui imprenditori e forze sociali possono rivolgersi per segnalare, al di fuori dell'ufficialità e dei rischi che purtroppo comportano eventuali fenomeni di infiltrazioni criminali. Sarebbe inoltre necessario che il tavolo del Protocollo di legalità venisse arricchito anche della presenza delle Associazioni antiracket legalmente riconosciute attraverso l'iscrizione agli albi prefettizi.

Questo lavoro, non routinario, dovrà permettere non solo di prevenire e reprimere eventuali infiltrazioni, ma di monitorare, attraverso gli interventi proposti, le situazioni a rischio, decidere approfondimenti ed ispezioni, consentire un più penetrante e specifico controllo di legalità sulle situazioni ritenute sospette.

E' necessario, insomma, provare a distinguere l'impresa buona da quella cattiva, l'impresa mafiosa da quella che subisce l'intimidazione mafiosa, per garantire competizione e sviluppo del libero mercato e contrastare le forme di monopolio che la cultura economica mafiosa persegue come indirizzo fondamentale al fine di garantire gli interessi illeciti.

Il Cnel, ed il suo osservatorio sulla criminalità, sono disponibili ad affiancare le amministrazioni locali in questo lavoro di costruzione dei protocolli di legalità, avendo a mente le indicazioni che sono emerse nella stesura del PON sulla sicurezza a proposito della "prevenzione del crimine e controllo di legalità sugli investimenti".

E' una proposta che sentiamo di fare perché nel Mezzogiorno, sia attraverso "Agenda 2000" che le grandi opere infrastrutturali che si vogliono realizzare, si possa tornare a coniugare lo sviluppo e la ricchezza con la legalità. E' una grande sfida che vale la pena di lanciare.

15 ottobre 2001