

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul
fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni
criminali, anche straniere –
VIII COMITATO
Infiltrazione e condizionamento mafioso negli
appalti e nei contratti pubblici**

Audizione ANCE

11 Giugno 2025

PREMESSA	3
L'etica d'impresa	3
GLI IMPEGNI DELL'ANCE:	3
Il codice etico dell'ANCE	3
Il codice di comportamento d.lgs. 231/01	3
La tracciabilità dei flussi	4
Le white list	4
Il rating di legalità	5
Il Protocollo di legalità ANCE/Ministero dell'Interno	5
Criticità e tematiche da approfondire	6
Criticità correlate all'effettuazione delle verifiche antimafia	6
Individuazione di possibili soluzioni relative alle problematiche connesse al controllo giudiziario delle imprese	7
Cave	8
La diffusione di protocolli eterogenei – proposta di linee guida per i protocolli	9
Costi per gli adempimenti a carico delle imprese in materia di legalità	10
Protocolli MGO	11
Esclusione dalle gare e imprese sottoposte a sequestro ex art. 94, comma 13, d.lgs. n. 36/2023	12

PREMESSA

L'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili intende cogliere l'opportunità offerta dalla presente Audizione per ribadire il proprio impegno strutturale e continuativo nella prevenzione e nel contrasto della corruzione e delle infiltrazioni criminali nei circuiti economici.

L'etica d'impresa

Si tratta di un orientamento consolidato che l'Associazione persegue da tempo, nella consapevolezza che la promozione di un'etica d'impresa rigorosa costituisca presupposto imprescindibile per la tutela della legalità e della trasparenza nei processi economici e contrattuali. In tale prospettiva, vengono respinti con fermezza tutti i comportamenti connotati da temerarietà o elusione delle regole, in quanto suscettibili non solo di agevolare forme di penetrazione criminale più articolate, ma anche di alterare le condizioni di concorrenza, determinando vantaggi indebiti a discapito degli operatori che si conformano pienamente al quadro normativo vigente.

GLI IMPEGNI DELL'ANCE:

Con questi obiettivi, l'ANCE sta portando avanti da tempo un'azione ad ampio raggio, incentivando le imprese ad adottare comportamenti **virtuosi nel rispetto delle regole**.

Il codice etico dell'ANCE

Un importante strumento, che ha coinvolto tutte le componenti del Sistema associativo, è il Codice Etico ANCE, approvato nell'ottobre del 2014, che prevede l'allontanamento dall'Associazione dei soggetti che si siano resi colpevoli di comportamenti gravi e incompatibili con i principi in esso contenuti.

Il codice di comportamento d.lgs. 231/01

Altro obiettivo che l'ANCE persegue è la piena diffusione, presso le imprese associate, del **Codice di comportamento ai sensi del d.lgs 231/2001** realizzato dall'ANCE e validato dal Ministero della Giustizia, da ultimo nel 2022, aggiornato annualmente a seguito dell'inserimento di nuovi reati.

Il Codice definisce i modelli organizzativi che le imprese dovrebbero adottare per difendere il regolare comportamento dell'attività aziendale da un'ampia – e crescente – fattispecie di reati.

La tracciabilità del flussi

Occorre, poi, ricordare che l'Associazione, fin dal 2009, ha proposto specifiche azioni e modalità di intervento, volte a garantire la tracciabilità dei pagamenti con riguardo ai lavori pubblici, a controllare gli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri, al fine di rendere facilmente individuabile la proprietà degli stessi automezzi, ad identificare gli addetti presenti nei cantieri nonché a costituire, presso tutte le Prefetture, elenchi di fornitori, non soggetti al rischio di inquinamento mafioso.

Le prime tre misure sono state accolte dal legislatore che, nel "Piano straordinario contro le mafie" (legge n. 136 del 2010), ha previsto norme specifiche in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali nei cantieri e identificazione degli addetti nei cantieri a carico degli appaltatori, dei subappaltatori e dei subcontraenti della filiera delle imprese nonché dei concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici.

Le white list

Quanto all'ultima misura, va altresì rammentato che l'ANCE ha sempre creduto nella validità del sistema delle white list, considerandolo un validissimo strumento di lotta e prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'economia.

Le white list, infatti, proteggono le imprese dalla criminalità e offrono la sicurezza di evitare contatti con soggetti esposti alle pressioni delle organizzazioni criminali, ed il rischio di venirne, conseguentemente, contagiati.

Per questa ragione, per anni, ANCE ha portato avanti un'intensa azione sul decisore pubblico affinché l'istituto delle white list trovasse un'adeguata collocazione nell'ordinamento giuridico.

Anche grazie all'azione di ANCE, il legislatore ha compreso l'importanza di tale sistema nel contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici prevedendo, nella Legge Anticorruzione 190/2012, l'iscrizione agli elenchi prefettizi delle imprese operanti in settori particolarmente "sensibili", cioè ad alto rischio di infiltrazione mafiosa.

Il rating di legalità

Vi è, poi, il **rating di legalità**, di cui al d.l. n. 1/2012, che l'ANCE promuove presso le imprese associate, 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 di legalità. Il rating di legalità, peraltro, prevede l'attribuzione di punteggi premiali nel caso di adesione volontaria ai protocolli o alle intese di legalità finalizzati a prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale, sottoscritti dal Ministero dell'Interno o dalle Prefetture-UTG con associazioni imprenditoriali di categoria.

Nella consapevolezza dell'importanza di tale strumento, per ANCE occorrerebbe eliminare l'importo dei 2 milioni di fatturato quale soglia minima per poter ottenere il rating di legalità.

Ciò, al fine di:

- consentire l'accesso a tutti i soggetti potenzialmente interessati, non discriminando sulla base di un dato meramente economico che appare del tutto estraneo alle finalità che la stessa normativa si propone;
- non penalizzare in modo eccessivo le imprese di più piccole dimensioni, oltre che quelle di nuova costituzione.

Il Protocollo di legalità ANCE/Ministero dell'Interno

Inoltre, in piena coerenza con tale percorso, il 4 agosto 2021, ANCE ha sottoscritto con il Ministero dell'interno un Protocollo di Legalità, finalizzato a rafforzare i controlli antimafia sui soggetti operanti nei settori altamente sensibili, attraverso il potenziamento del ricorso alle white list, a beneficio delle imprese appaltatrici. Il protocollo è stato prorogato il 4 agosto 2024.

Nel Protocollo di legalità, le imprese aderenti si vincolano a stipulare contratti e subcontratti aventi ad oggetto attività «a rischio» solo con soggetti iscritti in white list, o in caso di mancata iscrizione, previa verifica della documentazione antimafia liberatoria acquisita dalla BDNA (Banca Dati nazionale Unica per la documentazione Antimafia)

Si tratta di un innalzamento del livello di attenzione sulle attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa anche nel settore privato, imperniato sull'adesione volontaria delle imprese.

Criticità e tematiche da approfondire

Accanto ai risultati finora conseguiti, molti sono ancora temi che necessitano di approfondimento e sviluppo. Sebbene, infatti, la normativa vigente preveda diversi strumenti per la prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'economia, tuttavia alcuni di essi richiederebbero un "efficientamento" normativo.

Criticità correlate all'effettuazione delle verifiche antimafia

Il sistema delle **interdittive antimafia** ha rappresentato, negli ultimi anni, **uno strumento fondamentale per arginare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata in settori strategici dell'economia, in particolare nel campo degli appalti pubblici.**

Nonostante i risultati conseguiti, non sono mancati casi in cui tali misure hanno determinato conseguenze rilevanti anche per imprese non direttamente coinvolte in attività illecite, trovatesi a fronteggiare gravi difficoltà operative in seguito all'adozione del provvedimento prefettizio.

La stessa **Corte costituzionale, con la sentenza n. 180 del 2022, ha evidenziato i potenziali effetti lesivi che le interdittive possono determinare anche in assenza di responsabilità penale**, sottolineando la necessità di rispettare il principio di proporzionalità nell'adozione di tali misure. La Corte ha richiamato l'attenzione sul rischio di un'applicazione eccessivamente automatica delle interdittive, indicando come preferibile l'apertura a forme di contraddittorio che consentano una più approfondita valutazione del caso concreto.

Proposte

Per rendere più efficace l'azione di prevenzione, riducendo al contempo gli effetti sproporzionati delle misure in questione, potrebbe essere opportuno intervenire sul piano procedurale, assicurando maggiore trasparenza e flessibilità nelle valutazioni. Ciò comporta l'esigenza di:

- **definire con chiarezza i tempi di conclusione dei procedimenti;**
- **garantire motivazioni puntuali e articolate da parte delle Prefetture;**
- **promuovere un'applicazione uniforme della normativa attraverso l'elaborazione di Linee guida nazionali, capaci di orientare le prassi amministrative in modo omogeneo su tutto il territorio.**

Interventi in questa direzione dovrebbero comprendere anche:
- **il miglioramento dell'interoperabilità delle banche dati e l'impiego di strumenti digitali per supportare le attività istruttorie;**

- la previsione di misure correttive o alternative rispetto all'interdittiva, da modulare in relazione al comportamento collaborativo dell'impresa e alla natura delle criticità rilevate.

In questo quadro si inserisce anche la **valorizzazione dell'articolo 34-bis del Codice antimafia, che disciplina il controllo giudiziario dell'impresa**, quale strumento utile nei casi in cui l'interesse pubblico suggerisca di mantenerne l'operatività dell'impresa, pur sotto una forma di vigilanza rafforzata.

Ciò, tuttavia, a seguito di un intervento volto a risolvere le criticità derivanti dal rapporto dell'istituto in parola con la "reviviscenza" dell'interdittiva.

Individuazione di possibili soluzioni relative alle problematiche connesse al controllo giudiziario delle imprese

Il tema delle interdittive antimafia e del rapporto con l'istituto del controllo giudiziario riveste particolare importanza.

Attualmente, infatti, non è previsto - né a livello normativo, né a livello di impegno ministeriale di matrice pattizia (Protocollo di Legalità) - un termine massimo entro il quale il Prefetto, una volta cessato il controllo giudiziario, debba attivarsi per rivedere l'interdittiva antimafia rilasciando la relativa liberatoria, ove non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne rendano necessario il mantenimento.

Si apre, dunque, per le imprese un periodo temporale non definito e molto critico, in quanto, a fronte dell'uscita dal controllo giudiziario – per effetto dell'accertamento da parte del Tribunale del superamento dei presupposti che lo hanno reso necessario - in assenza di una revisione dell'interdittiva da parte del Prefetto, permane l'impossibilità di operare e di partecipare alle gare di appalto.

Proposte

Ad avviso dell'Associazione occorre avviare una riflessione sul rapporto tra l'istituto del controllo giudiziario delle imprese, disciplinato dall'articolo 34-bis del Codice Antimafia, di matrice giudiziaria, e il processo di ritorno in bonis delle aziende sottoposte a tale misura, attraverso il rilascio di una informazione liberatoria da parte del Prefetto, coerente con il termine di ultimazione del controllo "commissariale".

Cave

Le cave rappresentano un settore economico strategico, fondamentale per l'approvvigionamento di materiali da costruzione come, ghiaia, sabbia e pietre. Tuttavia, proprio per la loro rilevanza e per le ingenti somme di denaro che ruotano attorno a queste attività, le cave sono diventate un terreno fertile per le infiltrazioni mafiose. Questo fenomeno, purtroppo, non è una novità: già da anni le cronache riportano casi di clan mafiosi che si insinuano nel settore estrattivo per riciclare denaro sporco, ottenere il controllo del territorio o gestire il traffico illecito di rifiuti.

Tale situazione è favorita dalla circostanza che le imprese, per l'approvvigionamento di taluni materiali necessari alla realizzazione dell'appalto (come, ad esempio, il bitume o il calcestruzzo), devono ricorrere necessariamente a fornitori presenti in un raggio massimo di chilometri dal luogo di impianto del cantiere.

Ciò in quanto, per ragioni tecniche, tali materiali devono essere posti in opera entro tempi fissi e molto stringenti dalla loro preparazione.

Questa circostanza impone, quindi, all'impresa appaltatrice di rivolgersi a cave locali, il che rende ancora più urgente l'attivazione di controlli puntuali sulle stesse, finalizzati ad evitare situazioni di contatto involontario con realtà criminali.

Un altro aspetto particolarmente preoccupante è, poi, l'utilizzo delle cave, dopo la fine del loro sfruttamento, come luoghi per lo smaltimento illegale di rifiuti, anche pericolosi. Questo non solo crea gravi danni ambientali, ma mette a rischio la salute delle comunità locali e compromette la legalità dell'intero settore. Inoltre, la presenza mafiosa genera una concorrenza sleale, penalizzando le aziende che operano rispettando le regole e minando la fiducia nel mercato.

La chiusura delle cave, infatti, richiede una bonifica preventiva delle stesse, con rilevanti costi per chi la metta in pratica. Per tali ragioni, il monitoraggio dovrebbe essere attuato con particolare riferimento a tali situazioni.

Proposte

Ad avviso dell'Associazione, occorrerebbe procedere al censimento delle cave in effettivo stato di attività, verificandone anche il titolare effettivo ed il beneficiario economico.

La diffusione di protocolli eterogenei – proposta di linee guida per i protocolli

Sul fronte degli appalti pubblici, si osserva sul territorio nazionale la diffusione di numerosi protocolli che, sia pure condivisibili nella finalità, vengono frequentemente stipulati senza il coinvolgimento delle imprese o delle associazioni di categoria ed impongono spesso ai partecipanti alle gare l'accettazione preventiva di clausole contrattuali talora eccessivamente gravose.

I contenuti peraltro possono variare anche molto, con forte disomogeneità sui territori. Fatto, questo, che non favorisce certamente i principi di certezza del diritto e massima concorrenza.

La diffusione di Protocolli disomogenei dev'essere valutata con particolare attenzione, soprattutto laddove gli stessi appaiono sempre più strutturati nel senso di prevedere l'inserimento di clausole volte a prevedere misure particolarmente gravose – quali, ad esempio, la possibilità di una risoluzione immediata del contratto e l'applicazione di penali - anche in assenza di accertamenti definitivi sulla reale colpevolezza del soggetto interessato.

Proposte

Per questo motivo, fermo e condiviso l'obiettivo di rafforzare gli strumenti per la lotta ai fenomeni di illegalità, ANCE auspica l'avvio di un confronto finalizzato alla predisposizione di linee guida per la sottoscrizione di protocolli per gli appalti pubblici, al fine di risolvere le criticità summenzionate.

Le linee guida dovrebbero:

1. contenere una compiuta ricognizione degli strumenti posti dal legislatore a tutela della legalità e degli adempimenti cui le imprese sono tenute ai sensi della normativa vigente;
2. evitare l'applicazione, da parte delle stazioni appaltanti, di clausole di risoluzione contrattuale, in presenza di elementi meramente indiziati. Inoltre, la risoluzione contrattuale dovrebbe essere sostituita dalla previsione del ricorso alle "misure straordinarie di sostegno e gestione delle imprese", di cui all'articolo 32 DL 90/2014, al fine di garantire l'interesse pubblico alla ultimazione delle opere appaltate;
3. evitare l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali in presenza di sole richieste di rinvio a giudizio; anche in questo caso, sarebbe opportuno privilegiare l'adozione della misura straordinaria del commissariamento, di cui all'art. 32 del D.L. n. 90/2014.

**Costi per gli
adempimenti a
carico delle
imprese in
materia di
legalità**

Strettamente connesso alla tematica dei Protocolli è il tema dei costi a carico delle imprese per gli adempimenti alle misure in materia di legalità.

Sul punto, il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), all'art. 5 dell'Allegato I.7, lettera c), prevede — in relazione agli affidamenti al contraente generale di cui all'articolo 204 del medesimo codice — la remunerazione dei costi per l'attuazione di misure volte alla prevenzione e repressione della criminalità e tentativi di infiltrazione mafiosa. Si tratta di una misura di particolare rilevanza che consente di garantire risorse economiche dedicate all'attuazione di attività finalizzate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi e mafiosi, come i protocolli di legalità, i presidi ispettivi, i sistemi di tracciabilità e monitoraggio, o le verifiche antimafia rafforzate. Tali costi, proprio perché afferenti alla tutela dell'interesse pubblico primario alla legalità, sono esclusi dal ribasso d'asta.

Questa previsione, seppur meritoria, è tuttavia limitata agli appalti affidati al contraente generale, cioè a una tipologia specifica e residuale di affidamenti, tipicamente legata a grandi opere infrastrutturali. Tuttavia, le esigenze di presidio della legalità e di prevenzione del rischio di infiltrazione criminale non sono circoscritte a tali contesti, ma si pongono con eguale urgenza in tutti i procedimenti di evidenza pubblica, specialmente in territori o settori esposti a rischio ed a fronte della diffusione di diversi protocolli di legalità che prevedono misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Per questa ragione, si ritiene auspicabile l'estensione generalizzata della previsione relativa alla remunerazione dei costi di legalità a tutte le procedure di gara pubblica, indipendentemente dall'importo o dalla modalità di affidamento. Includere tra gli oneri riconosciuti (e non soggetti a ribasso) anche quelli sostenuti dagli operatori economici per garantire il rispetto delle clausole di legalità, l'adozione di sistemi certificati di compliance, l'attuazione di misure di vigilanza e prevenzione, rappresenterebbe una scelta coerente con l'impianto valoriale del Codice stesso, ispirato ai principi di integrità, trasparenza e buona amministrazione.

Una tale estensione:

- rafforzerebbe la tutela dell'interesse pubblico, sostenendo concretamente la cultura della legalità;
- premierebbe gli operatori virtuosi, valorizzando gli investimenti in compliance e anticorruzione;

- contribuirebbe a un livellamento concorrenziale, evitando che il rispetto delle regole diventi un fattore penalizzante in sede di offerta.

Proposte

Occorrerebbe, dunque, valutare l'opportunità di una modifica normativa che introduca l'obbligo di inserire, nel quadro economico di tutti gli appalti, una voce dedicata ai costi della legalità, qualificandola come non soggetta a ribasso.

Protocolli MGO

I **Protocolli di legalità per le Grandi Opere (Protocolli MGO)** sono stati introdotti in Italia a partire dai **primi anni 2000**, con un'accelerazione significativa dopo il **D.P.C.M. 18 ottobre 2011**, che ha stabilito le prime linee guida organiche per l'adozione di questi strumenti nei cantieri strategici.

ANCE ne condivide senz'altro le finalità. Al contempo, sarebbe opportuno avviare **un percorso di attualizzazione**, per un efficientamento delle modalità di tracciamento dei flussi finanziari e dedicati, anche al fine di cogliere le nuove opportunità offerte dalla digitalizzazione e dell'I.A. applicate al procurement.

Proposte

In particolare, si potrebbe aprire una riflessione su talune problematiche specifiche, al fine di valutare l'introduzione di:

- una più puntuale descrizione della nozione di "filiera delle imprese" per evitare una sua irragionevole estensione - che potrebbe vanificarne la concreta attuazione;
- forme di flessibilità nel tracciamento dei flussi finanziari per i sub-contratti e/o le mere forniture di modico valore, che, ad esempio, potrebbero transitare su conti dedicati anche non in via esclusiva all'opera;
- una migliore definizione del sistema delle responsabilità, evitando che meri errori formali o materiali nell'attuazione dei numerosi adempimenti possano determinare l'applicazione di sanzioni sproporzionate, tali da creare grave nocumento alle imprese.

**Esclusione dalle
gare e imprese
sottoposte a
sequestro ex
art. 94, comma
13, d.lgs. n.
36/2023**

Il comma 13 dell'art. 94 del Codice dei Contratti consente la partecipazione a procedure di gara pubblica a imprese colpite da sequestro o confisca antimafia, esonerandole dall'applicazione delle cause di esclusione (artt. 94 e 95) una volta nominato il custode giudiziario.

Tale previsione, sebbene persegua la salvaguardia della continuità aziendale e la tutela dei livelli occupazionali, determina un impatto significativo sull'equilibrio concorrenziale tra operatori economici.

In particolare, si configura il rischio di un'alterazione delle dinamiche competitive, riconducibile a una forma di "concorrenza sleale pubblica", con possibili profili di contrasto rispetto alla disciplina europea in materia di appalti e concorrenza.

Proposte

Alla luce di tali criticità, occorrerebbe valutare l'opportunità di un'applicazione della deroga delimitata sia in termini di durata che di finalità, in modo da garantire il carattere eccezionale e transitorio della misura.