

DOCUMENTO UNITARIO SU LINEE GUIDA ANTIMAFIA E PROTOCOLLI DI LEGALITA' DI SECONDA GENERAZIONE

Il protocollo di legalità sottoscritto il 10 marzo 2010 a Roma dai segretari generali di FENEAL, FILCA e FILLEA con il Ministro all'Interno Roberto Maroni, cosiddetto "Protocollo Cannitello" (http://www.filleacgil.it/nazionale/index.php?option=com_content&view=article&id=2591&Itemid=156&id_db=101), ha rappresentato l'inizio di una nuova stagione per la prevenzione della presenza mafiosa nei cantieri edili pubblici e, in modo particolare, in quelli della "legge obiettivo".

Fino allora l'azione dello Stato era stata sostanzialmente repressiva e, pertanto, vista la diffusa presenza delle organizzazioni e dei metodi mafiosi nella gestione delle opere pubbliche e dei relativi appalti e subappalti, possiamo affermare che si è tentato di svuotare l'oceano dell'illegalità solamente con un secchiello posto nelle mani di pochi "uomini dello Stato di buona volontà".

Infatti, le organizzazioni mafiose hanno avuto, dal dopoguerra in poi, tutto il tempo per organizzare la loro presenza capillare sia nei luoghi tradizionali (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia) sia nel resto del territorio italiano.

Il "protocollo Cannitello" è stato importante perché, per la prima volta, le organizzazioni sindacali confederali dei lavoratori dipendenti della filiera delle costruzioni hanno potuto attivamente contribuire, assieme alle strutture del Ministero dell'Interno e prima tra tutte con il CCASGO, a produrre una serie di azioni che si proponevano di sviluppare un'azione costante e incisiva per prevenire la presenza mafiosa nei cantieri edili e, pertanto, per riconquistare la sovranità territoriale in tutte il paese.

Tre sono i principali punti critici individuati con i quali la mafia esercita prevalentemente la sua tirannia: il denaro pubblico, il processo produttivo e la manodopera.

Per quanto riguarda il "denaro pubblico", sono in tanti, istituti di ricerca, inquirenti, uomini delle istituzioni, etc..., ad affermare che lo Stato si colloca, tramite il finanziamento di opere, servizi e forniture, tra i maggiori sovvenzionatori del sistema d'illegalità e delle mafie. Per questo motivo e al fine di attivare un'azione efficace di prevenzione il CCASGO, istituito nel 2003, ha predisposto e sottoscritto, con i soggetti interessati alla realizzazione delle

“Grandi Opere”, il 26 giugno 2009 il protocollo di legalità per la realizzazione della "Metro C" di Roma.

In questo protocollo era adottato un sistema informatico di **tracciamento totale del denaro pubblico** che si realizzava con grande successo. Infatti, in seguito, e con successivi perfezionamenti, quanto sperimentato per quest'opera sarà adottato in tutte le grandi opere, fino a diventare con la legge 136/10 norma nazionale da applicarsi su tutti, nessuno escluso, gli appalti pubblici di servizi, fornitura e opere.

Infine con la delibera del CCASGO che si occupava degli espropri riguardanti l'eventuale realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, la sfera d'intervento della tracciabilità totale si estendeva anche al denaro pubblico che è erogato ai privati, in questo caso per gli espropri.

Questa decisione, si è ulteriormente sviluppata con le linee guida concernente il terremoto in Abruzzo e in Emilia Romagna, dove è previsto che anche il denaro pubblico dato ai privati per la ricostruzione è assoggettato al regime della tracciabilità.

Oggi possiamo affermare che dal punto di vista del controllo dei finanziamenti pubblici, del loro corretto utilizzo e della realizzazione di una preventiva azione di contrasto delle ingerenze criminali o mafiose, gli organi dello Stato hanno tutti gli strumenti per attivare le opportune azioni di prevenzione, che sono anche utili a prevenire le azioni di riciclaggio, di usura e più in generale d'inquinamento del mercato finanziario e delle relazioni economiche e democratiche.

Questo, purtroppo, non vuol dire che le opere si realizzano finalmente nei tempi previsti, con la qualità dei materiali stabilita, con i costi prestabiliti e nel rispetto della legislazione e dei contratti sul lavoro.

La seconda azione concernente il "**processo produttivo**" si è sviluppata inglobando nella filiera produttiva tutti i soggetti, nessuno escluso o esentato, che in un'opera hanno a che fare per la realizzazione.

Tale azione ha tratto la sua ragione oltre che dalla drammatica realtà evidenziata dalle tante inchieste che in tutta Italia si sono sviluppate nelle opere e negli appalti pubblici, anche dallo studio promosso nel 2006 dal CNEL. Infatti, in esso si certificava come l'azione di prevenzione fino allora esercitata formalmente con la certificazione antimafia, coinvolgesse solamente alcuni soggetti della filiera di un appalto, mentre l'ottanta per cento dei soggetti coinvolti non ne fosse coinvolto. Di fatto bastava che l'appaltatore e il subappaltatore fossero formalmente in regola con la certificazione antimafia per far sì che tutti gli altri soggetti, mirabilmente catalogati dallo studio del CNEL, potessero agire impunemente.

Con le prime linee guida per l'Abruzzo, prodotte dal CCASGO e pubblicate sulla G.U. l'8 aprile 2009 e adottati in seguito da tutti i protocolli, si sono utilizzate regole chiare e precise, che si possono così sintetizzare: a) istituzione, presso la Prefettura di riferimento, di una banca con i dati riguardanti tutti i soggetti, persone fisiche e/o società che a qualsiasi titolo accedono in un

cantiere pubblico; b) comunicazione entro le ore 18,00 di ogni venerdì del "settimanale di "cantiere" relativo alla settimana successiva, dove sono preventivamente elencati persone e mezzi che accederanno nel cantiere; c) costituzione di "Gruppi interforze" che svolgono il compito d'intelligence; d) individuazione di tutti i sub-contratti non sottoposti a certificazione antimafia.

Quest'azione ha determinato la primordiale costituzione di un sistema di flussi informativi in grado di conoscere e di sapere "chi" ha a che fare con il mondo degli appalti e, in questo modo, di avere una lista utile agli organi dello Stato, e in grado di valorizzare le aziende non inquinate e di penalizzare quelle filo-mafiose.

Le conseguenze legislative di tale azione si possono leggere sia nella legge 136/10 sia nel Testo Unico Antimafia sia, in particolare, prevede la realizzazione - forse entro il 2013 - di una "Banca Dati Unica Nazionale".

La terza area d'intervento riguarda la "**manodopera**".

Il controllo da parte delle organizzazioni criminali o mafiose del territorio e delle persone che ci vivono è, storicamente, un valore aggiunto che ha fatto diventare le mafie italiane uniche nel loro genere. In particolare, da sempre, le mafie sono punto di riferimento d'imprenditori che, volendo "controllare" i lavoratori, utilizzano metodi di persuasione violenti e ricattatori, o tramite i caporali o in compartecipazione diretta con i mafiosi.

Dalle campagne, all'edilizia, all'industria, al terziario pubblico o privato il lavoratore rappresenta una merce appetibile di scambio economico che, non di rado, si spinge fino al controllo politico-elettorale e alla sfera della vita privata.

La casistica è abbondante.

Per questo abbiamo partecipato e salutato positivamente la presenza nei protocolli di legalità di un articolo che si occupasse di "MONITORAGGIO DEI FLUSSI DI MANODOPERA", attraverso la costituzione di un "tavolo di monitoraggio" con la partecipazione del Prefetto, del Gruppo Interforze, della DPL e di Feneal, Filca e Fillea.

Il Protocollo "Cannitello", primo nel suo genere, prevede all'art. 13 che "le parti concordano nel ritenere necessario sottoporre a particolare attenzione, nell'ambito delle azioni volte a contrastare le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo di realizzazione dell'opera, le modalità di assunzione della manodopera locale, e tal fine impegnandosi a definire procedure di reclutamento di massima trasparenza."

Il successivo comma prosegue con l'istituzione "presso la Prefettura di Reggio Calabria" di "un apposito tavolo di monitoraggio dei flussi di manodopera a cui partecipa il rappresentante della locale Direzione provinciale del Lavoro, nonché rappresentanti delle OO.SS. degli edili. Allo scopo di mantenere il necessario raccordo con le altre attività antimafia, il tavolo è coordinato dal Coordinatore del Gruppo Interforze della Prefettura di Reggio Calabria".

Pertanto con chiarezza e precisione vengono individuati i soggetti, il luogo e le modalità con le quali affrontare, in questa fase, due questioni: il mercato del

lavoro e la presenza dei lavoratori nei cantieri liberi da ogni intermediazione criminale o mafiosa.

Nel 2011 il Parlamento approva l'art. 12 del decreto legge n. 138 dell'11 agosto 2011, che introduce nel nostro paese, anche se con qualche limite prontamente evidenziato dal sindacato, il reato penale di caporalato che si aggiunge a quello già presente di riduzione in schiavitù.

I tre obiettivi che il CCAGO, e tutte le componenti istituzionali e sociali, si erano dati quali elementi per una proficua azione di prevenzione della presenza mafiosa nei cantieri pubblici, sono stati raggiunti?

A questa domanda vogliamo rispondere, tentando di dare una lettura di merito sia a eventuali vuoti ancora presenti, sia valutando la necessità di predisporre un avanzamento degli strumenti di partecipazione democratica e di contrattazione istituzionale e territoriale.

Oggi possiamo affermare che, a differenza di quanto avvenuto per la tracciabilità finanziaria e per il controllo della filiera di cantiere, i risultati conseguiti sia nei comportamenti sia nell'efficacia dei meccanismi previsti per la "liberazione dei lavoratori" dall'oppressione mafiosa, si sono dimostrati ampiamente non idonei a raggiungere i risultati prefissati.

Ciò non interessa solo il Protocollo "Cannitello", ma si estende a tutti i successivi protocolli coinvolgendo anche le Linee Guida che, dato la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, hanno valore di legge.

Dopo "Cannitello" sono stati sottoscritti decine di Protocolli di legalità e sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale quattro Linee Guida per l'Abruzzo, e per Expo 2015, per il terremoto in Emilia e Romagna, Lombardia e Veneto e per il Piano Carceri.

Non tutti i Protocolli sottoscritti hanno visto la partecipazione di Feneal, Filca e Fillea, come il protocollo sottoscritto tra sette Prefetture italiane e la SO.GI.N riguardante la prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella "esecuzione delle attività di de-commissioning degli impianti nucleari in Italia e all'estero". Si sono sottoscritti anche Protocolli "orizzontali", cioè che intervengono sulla totalità degli appalti promossi dagli enti locali, come quello sottoscritto a Genova tra la Prefettura, Comune, Regione e sindacati confederali e di categoria.

In questi tre anni i temi del lavoro, dopo i due interventi previsti a "Cannitello" sulla trasparenza delle assunzioni e sulla costituzione del tavolo di monitoraggio, nei Protocolli si sono evoluti nel seguente modo:

a) interventi sul badge d'ingresso con input di presenza nei cantieri per le Forze dell'Ordine e per l'azienda, previsti dalle linee guida su Expo 2015;

b) interventi per i lavoratori dipendenti da aziende interdette, previste dal protocollo di Milano;

c) interventi sul caporalato, previsti dal protocollo di Torino;

d) contrattazione d'anticipo e Durc per congruità previsto dall'Addendum al Protocollo sul Piano Carceri;

e) interventi sulle aziende di somministrazione di lavoratori dipendenti o finti lavoratori autonomi.

Malgrado ci sia stata un'evoluzione dei contenuti, ciò che li accomuna è rappresentato dalla non volontà della quasi totalità dei soggetti firmatari di attivare i tavoli di monitoraggio per i compiti e con i soggetti previsti dai protocolli.

Anche quando il Prefetto, a seguito di nostre sollecitazioni, convocava il tavolo, esso diventava infruttuoso o per la partecipazione di soggetti non previsti dal protocollo che sostenevano interessi diversi o per la non attuazione degli argomenti previsti dal Protocollo.

Sta di fatto che non ci risultano, salvo rari casi, verbali e relative decisioni riguardati la trasparenza nelle assunzioni, la definizione dei contenuti delle autocertificazioni che i lavoratori dovrebbero presentare, le regole da adottare per i lavoratori in caso di azienda colpita da interdittiva prefettizia, né in che modo e con quali strumenti il caporalato deve essere contrastato nei cantieri. Non è nemmeno chiaro quali iniziative sono state convenute per dotare i lavoratori di badge con doppio input.

Nonostante le nostre continue pressioni, interventi e sollecitazioni, possiamo dire che lo Stato si sia posto il limite, importante e di primaria rilevanza, di lottare i mafiosi solo sul fronte finanziario e del monitoraggio delle aziende, ma non su quello concernente la liberazione dei lavoratori dalla tirannia mafiosa.

Liberare i lavoratori, secondo noi, vuol dire riappropriarsi del controllo del territorio in maniera non formale o cartacea.

Ma anche noi non abbiamo fatto tutto quanto dovevamo e potevamo realizzare.

Molti di noi, forse, hanno visto i Protocolli come una formalità per porre una firma e già dopo un minuto dimenticare quanto sottoscritto.

I soggetti che sottoscrivono e devono fare applicare quanto previsto dai tavoli sono: il Prefetto, il Coordinatore del Gruppo Interforze, la DPA e Feneal, Filca e Fillea. Gli altri possono avere il loro 25% di colpe e vanno criticati e attaccati, ma noi non abbiamo giustificazioni per il nostro disinteresse.

Ovviamente non è un problema "personale" ma "politico". Dobbiamo maturare fino in fondo la consapevolezza che la lotta alle mafie non si fa solamente con le "commemorazioni" o con atti di "civismo caritatevole" o di "buonismo democratico".

Detto ciò, sappiamo benissimo cosa succede nei territori, ma sappiamo altrettanto bene che più i protocolli non si applicano maggiori diventano le probabilità che i mafiosi controllino la manodopera, i caporali la sfruttino e gli imprenditori senza scrupoli la facciano lavorare in condizioni che rasentano la schiavitù.

Nonostante i ritardi e le colpevoli inazioni, pensiamo che non ci siano alternative alle Linee Guida e ai Protocolli.

Per questo riteniamo che si debba dare nuova linfa a una seconda generazione di questi strumenti, che può evolversi su:

- a) Costituzione del tavolo di monitoraggio, quale rilevante atto partecipativo del sindacato, al momento della sottoscrizione del Protocollo;
- b) Istituzione, attraverso un accordo (o altro modo da individuare) tra il CCASGO e Feneal, Filca e Fillea di un coordinamento nazionale dei tavoli di monitoraggio che abbia il compito di coadiuvarne e sostenerne la loro attuazione e di predisporre indirizzi univoci per tutta l'Italia;
- c) Allargamento dei Protocolli di Legalità a tutte le opere pubbliche. In questa direzione un punto importante di riferimento è rappresentato dall'istituzione delle SUA che possono diventare luogo d'istituzioni dei tavoli di monitoraggio e dalla non rinviabile applicazione, tramite una delibera che la Conferenza delle Regioni deve assumere, del Protocollo ITACA/CCASGO;
- d) Rafforzamento degli interventi sui flussi di manodopera ponendo le condizioni, come sta avvenendo per l'esperienza sul Piano Carceri, per alimentare in automatico e con cadenza mensile un flusso informativo telematico riguardante esclusivamente le condizioni di lavoro dei lavoratori dipendenti e di quanti sono in possesso di una partita IVA ma non hanno dipendenti. La lettura di questi flussi informativi da parte del tavolo nazionale di monitoraggio, che possono essere confrontati con i dati presenti presso gli Enti Bilaterali, può determinare un'adeguata lettura delle condizioni di lavoro nei cantieri e permettere ai vari soggetti del tavolo di assumere adeguate iniziative d'intervento per far sì che il lavoro pubblico sia sinonimo di ottime condizioni di lavoro e di vita per tutti i lavoratori.

Il tema, pertanto, non è solo di carattere tecnico ma politico e di volontà dei soggetti firmatari i Protocolli.

Le condizioni e competenze perché lo Stato e le Forze Sindacali possono fare di più e meglio in tutto il territorio nazionale ci sono tutte. La volontà per realizzare ciò va alimentata con atti e coerenze che ci devono vedere protagonisti a tutti i livelli non solo delle "testimonianze" ma anche della costanza dei comportamenti virtuosi e sindacalmente produttivi.

Se è stato possibile portare a trasparenza i flussi finanziari e l'organizzazione del cantiere, deve essere possibile fare altrettanto per i lavoratori.

Consegniamo alle Linee Guida e ai Protocolli di seconda generazione l'obiettivo di una loro diffusione nel territorio e di una tutela dalle mafie di quanti nel settore delle costruzioni vedono il loro futuro di cittadini e di lavoratori.

Roma, 10 settembre 2013