



*Autorità Garante
della Concorrenza e del
Mercato*

La concorrenza nel Mezzogiorno: **peculiarità dei cartelli in una economia** **a elevata influenza criminale**

Carlo Cazzola

Roma, 11 novembre 2010

Cartelli ed economia “a elevata influenza criminale”: il settore dei materiali da costruzione in Campania

- I. I tratti essenziali dell’iniziativa criminale nell’attività economica
- II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania
- III. Le determinanti di un cartello e le peculiarità di una economia “a elevata influenza criminale”
- IV. Gli effetti dell’iniziativa antitrust in una economia “a elevata influenza criminale”
- V. Conclusioni

I. I tratti essenziali dell' iniziativa criminale nell'attività economica

- ▶ Interviene prevalentemente nei settori finanziati dalle risorse pubbliche
- ▶ Condiziona i comportamenti dell'amministrazione pubblica locale via:
 - ▶ influenze sul voto locale a favore di propri candidati
 - ▶ influenze sulla domanda locale di lavori pubblici
- ▶ Promuove la creazione di cartelli tra le imprese interessate dai lavori pubblici al fine di controllare prezzi e quantità vendute ed estrarre una rendita a proprio favore

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

I mercati del prodotto

- ▶ **Inerti:** sabbia, ghiaia, breccie estratti nelle cave o dai fiumi
- ▶ **Calcestruzzo:** semilavorato ottenuto miscelando inerti con cemento, acqua ed eventuali additivi. Dalla autoproduzione nei cantieri alla preparazione nelle centrali di betonaggio, per essere trasportato nei luoghi di impiego

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

I mercati geografici

- ▶ La dimensione geografica dei mercati dei materiali da costruzione è locale:
 - ▶ sono prodotti “poveri”, con uno scarso valore aggiunto (inerti)
 - ▶ sono prodotti “deperibili” (il cemento contenuto nel calcestruzzo ha tempi rapidi di presa)
- ▶ Le cave degli inerti sono situate prevalentemente nell’area di Caserta, Modragone, Nola e Roccarainola. Gli impianti di calcestruzzo sono localizzati nelle province di Napoli e Caserta

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

La domanda e l'offerta

- ▶ La domanda di inerti e calcestruzzo è “derivata”, dipende dall'attività edilizia, è relativamente anelastica al prezzo e con andamento stagionale, è rappresentata da un numero limitato di imprese di costruzione a dimensione medio grande e da un ampio numero di imprese a dimensione medio-piccola, la cui proliferazione locale fu sollecitata dall'intervento post terremoto del 1980
- ▶ L'offerta locale di materiali da costruzione è rappresentata in prevalenza da imprese con ridotti capitali investiti nelle centrali di betonaggio, per lo più a dimensione limitata, in due casi soltanto partecipate da imprese presenti a livello nazionale

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Gli inerti: COVIN

- ▶ **COVIN** (Consorzio Volontario Inerti 1979): vi aderiscono circa 35 produttori di inerti (non solo su base “volontaria”) dell’area del casertano. E’ controllato prima dalla NCO e dai Casalesi e poi solo dai Casalesi. Servirà da modello per i cartelli del cacestruzzo
- ▶ “[...] *praticamente la malavita doveva garantire al consorzio che i proprietari di cave che non facevano parte di questo consorzio non potevano assolutamente scaricare brecciamme nelle zone controllate dai vari gruppi malavitosi*” (Carmine Alfieri, SCA, 15)
- ▶ Il COVIN servirà da modello per la creazione del CE.DI.C e di PRO.CAL.

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Il calcestruzzo: CEDIC e PROCAL

- ▶ Consorzi del calcestruzzo: **CEDIC** (1984) – nasce per la “gestione” degli interventi legati al terremoto dell'Irpinia, vi aderiscono 21 imprese del casertano ed è sotto il controllo dei Casalesi – e **PROCAL** (1990) – deriva dall'esigenza di contrastare il calo dei prezzi di vendita nell'era post-terremoto, è formato da 24 imprese, non solo del napoletano ma anche attive a livello nazionale, ed è sponsorizzato dal clan Alfieri
- ▶ CEDIC e PROCAL sono il portato inevitabile del controllo del mercato locale degli inerti, assicurato ai clan mediante il COVIN. L'obiettivo è scoraggiare qualsiasi fornitura di inerti sostituibile a quella del COVIN ed estendere la propria presenza nei mercati del calcestruzzo di Caserta e Napoli

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Oggetto

- ▶ Coordinamento della produzione: i consorzi di calcestruzzo controllano più di due terzi dei rispettivi mercati
- ▶ Organizzazione centralizzata delle vendite con quote fisse assegnate a ciascuna impresa in proporzione alla sua dimensione produttiva
- ▶ Disciplina e perequamento del prezzo di vendita in base alla localizzazione degli impianti
- ▶ Ripartizione geografica dei mercati

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Strumenti

- ▶ Comune rete distributiva controllata dal consorzio
- ▶ Pattuizione *ex ante* delle forniture tra i clienti finali (imprese edili) e il consorzio
- ▶ Il consorzio stabilisce il fornitore in base alla quota di partecipazione al cartello (“caratura”), perequamento forniture tra diversi soci
- ▶ Controllo delle consegne di ciascuna impresa (verifica bolle accompagnamento entro il giorno dopo)
- ▶ Ciascun socio viene pagato dal consorzio e non dal cliente

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Effetti (1/2)

- ▶ Aumentano i prezzi del prodotto e delle prestazioni accessorie
 - ▶ nel caso PRO.CAL., + 6-8% per le forniture maggiori, + 15-20% per le forniture minori
- ▶ Dilazioni pagamento da 90 a 60 giorni
- ▶ Anche le imprese non consorziate adeguano le proprie condizioni a quelle del cartello
- ▶ Azzerata la libertà di scelta del fornitore da parte dei clienti finali, che denunciano:
 - ▶ incremento dei prezzi
 - ▶ scarsa qualità del prodotto

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

Effetti (2/2)

I risultati soddisfacenti dei due cartelli determinano:

- ▶ progetto di fusione tra CE.DI.C. e PRO.CAL.: “[...] *ai vertici di questi consorzi si cercava di unificare tutto il mercato del calcestruzzo in Campania [...] con un solo consorzio*” (Alfieri, SCA, 17; Maione, SCA, 34] poi accantonato
- ▶ SERVIZI INDUSTRIALI SRL (13 dicembre 1990), società controllata congiuntamente dai due consorzi: ripartisce il fatturato tra i cartelli, PRO.CAL. 68,25% e CE.DI.C. 31,75% (SCA, 50-64; I39)

II. I cartelli promossi dalla camorra nel settore dei materiali da costruzione in Campania

L'intervento dell'Antitrust

- ▶ Le istruttorie avviate dall'Antitrust nei confronti di CEDIC e PROCAL si concludono, rispettivamente, il 27 maggio e il 18 novembre del 1992, con una sanzione complessiva di **3 milioni di euro**
- ▶ Scioglimento di CEDIC e PROCAL. Il COVIN fu sciolto il 31 dicembre del 1992, come effetto indiretto delle due istruttorie nel calcestruzzo “[...] *perché la maggior parte dei consorziati [...] avevano paura che l'Antitrust potesse comminare delle sanzioni alla nostra attività*” (Guido Del Monaco, SPARTACUS, 239; SCA, 38-39)
- ▶ Effetto sui prezzi: per il calcestruzzo diminuzione del 15% circa (SCA, 11); per gli inerti di oltre il 30% (SPARTACUS, 240)

III. Le determinanti di un cartello e le peculiarità di una economia “a elevata influenza criminale”

Economia “tradizionale”

Condizioni per l’attuazione di un cartello:

- ▶ **Consenso:** i membri del cartello si accordano sulle restrizioni da imporre (quantità, prezzi, ...)
- ▶ **Monitoraggio:** il cartello è in grado di individuare le eventuali defezioni
- ▶ **Punizione:** il cartello è in grado di punire le defezioni in modo credibile
- ▶ **Inclusione:** il numero di imprese incluse nel cartello è tale da impedire a quelle che non ne fanno parte di minacciare la tenuta del cartello

Caratteristiche strutturali del mercato che favoriscono un cartello:

- ▶ Numero limitato di imprese
- ▶ Simmetria dei costi
- ▶ Omogeneità del prodotto
- ▶ Limitato potere dal lato della domanda
- ▶ Barriere all’entrata

III. Le determinanti di un cartello e le peculiarità di una economia “a elevata influenza criminale”

Economia “criminale” (1/2)

L'economia criminale:

- ▶ coinvolge tutti i livelli della filiera (inerti, calcestruzzo, sub-appalti)
- ▶ supera lo schema tradizionale: “estorsione” nei confronti delle imprese aggiudicatrici di appalti pubblici e/o partecipazione diretta ai lavori pubblici di imprese controllate dal clan
- ▶ con il cartello nasce un “interlocutore unico” del clan (il consorzio), che finanzia il clan mediante un prelievo diretto alla fonte (fornito dall'amministrazione centrale del consorzio), celato sotto la forma di “contributo alla sua gestione”

III. Le determinanti di un cartello e le peculiarità di una economia “a elevata influenza criminale”

Economia “criminale” (2/2)

- ▶ Il cartello diventa più semplice da attuare:
 - ▶ più facile il consenso (convergenza di interessi tra imprese e clan)
 - ▶ più incisivo il monitoraggio (presenza nel cartello di imprese del clan)
 - ▶ più efficace la deterrenza (perché è “armata” e funziona non solo verso l'interno - eventuali defezioni - ma anche verso l'esterno - il “braccio armato” del clan protegge il cartello contro il rischio che fornitori concorrenti trovino sbocchi di mercato nell'area interessata)
- ▶ La tenuta del cartello nel tempo è maggiore: CEDIC, 8 anni; COVIN, 13 anni
- ▶ La numerosità dei partecipanti può essere particolarmente elevata: COVIN, 35 imprese; CEDIC, 21 imprese; PROCAL, 24 imprese
- ▶ Gli effetti sono particolarmente incisivi: maggiore costo finale dell'opera (revisione prezzi); maggiore durata della sua esecuzione (varianti d'opera); minore qualità degli investimenti (qualità materiali)

IV. Gli effetti dell'iniziativa antitrust in una economia “a elevata influenza criminale”

- ▶ L'intervento antitrust si rivela fruttuoso, ma entro i limiti degli strumenti che sono alla sua portata: sanzionare il cartello e sciogliere lo strumento formale della collusione (il consorzio) per ripristinare il gioco della concorrenza...
- ▶ ... **tuttavia**, lo scioglimento del cartello può essere aggirato da un ripristino di condotte anticoncorrenziali non osservabili come tradizionale “inottemperanza” allo scioglimento del consorzio
 - ▶ *“Dopo un certo periodo, il Cedec praticamente si è sciolto: ogni [produttore di] calcestruzzi è ritornato come era prima, libero di lavorare nella sua zona. Però – chiaramente – non è che le cose erano cambiate tanto, perché poi le calcestruzzi nelle nostre zone i soldi a noi ce li corrispondeva sempre: duemila lire al metro [cubo]” (Dario De Simone, SPARTACUS, 259)*

IV. Gli effetti dell'iniziativa antitrust in una economia “a elevata influenza criminale”

- ▶ La riduzione dei prezzi provocata dall'intervento antitrust si risolve, nell'immediato, in un vantaggio per la domanda ma non necessariamente in una perdita della rendita per il clan
- ▶ Il clan può recuperare una parte degli extraprofitti con lo strumento tradizionale e collaudato della estorsione, garantendosi le risorse necessarie per riorganizzare la propria attività

V. CONCLUSIONI

L'operare di almeno due vincoli condiziona l'efficacia dell'intervento antitrust in una economia “a elevata influenza criminale”:

- ▶ che sul mercato proseguano condotte anticoncorrenziali “travestite” da scelte in apparenza spontanee delle imprese:
 - ▶ dopo lo scioglimento del CE.DI.C. *“l'organizzazione camorristica funge da ‘ente distributore’ delle commesse sul calcestruzzo e crea un rapporto ‘diretto’ con alcune imprese ‘amiche’, da cui ottiene il sostegno economico”* (SCA, 65)

V. CONCLUSIONI

- ▶ che permangano a lungo ostacoli all'ingresso nei mercati interessati da endemici comportamenti criminali, percepiti come “costi irrecuperabili” dai potenziali entranti
 - ▶ ad es. SUEZ: *“le offerte in Toscana rappresentano un’opportunità interessante, perché ci permettono di cominciare questa cooperazione [con ACEA] in una regione d’Italia ricca e senza problemi di corruzione”* (I670, § 140)

Fonti e abbreviazioni

- ▶ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
 - ▶ Provvedimento n. 520, I32, *PRO.CAL.*, 27 maggio 1992
 - ▶ Provvedimento n. 789, I39, *CE.DI.C.*, 18 novembre 1992
 - ▶ Indagine conoscitiva, IC 1, *Settore del calcestruzzo*, 1 dicembre 1993
 - ▶ Provvedimento n. 17.623, I670, *ACEA-SUEZ ENVIRONNEMENT/PUBLIACQUA*, 22 novembre 2007

- ▶ *Questa corte condanna. Spartacus, il processo al clan dei Casalesi*, a cura di M. Anselmo e M. Braucci, prefazione di A. Cozzolino, con una conversazione con Raffaello Magi, giudice estensore della sentenza al termine del processo di primo grado, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli-Roma 2008 [cit. SPARTACUS]

Fonti e abbreviazioni

- ▶ *Concorso esterno: ricostruzione di un caso giurisprudenziale. Il caso: ingerenza del clan dei Casalesi nel mercato degli inerti e del calcestruzzo nella provincia di Caserta (stralcio della motivazione della sentenza emessa dalla Corte di Assise di S. Maria Capua Vetere nel processo “SPARTACUS”), relazione discussa nel corso di uno degli Incontri organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura, scaricata il 25 agosto 2010 dal sito web: appinter.csm.it/incontri/vis_relaz_inc.php?&ri=MTg5Nzk%3D [cit. SCA]*
- ▶ Kaplow L. and Shapiro C. (2007), *Antitrust*, in: *Handbook of Law and Economics*, Vol. 2, A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell eds., Elsevier