

# COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DELIBERA 26 novembre 2020

Accordi di legalita'. Aggiornamento dei protocolli-tipo adottati con la delibera CIPE n. 62/2015. (Delibera n. 62/2020). (21A00250) (GU n.23 del 29-1-2021)

## IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Visto l'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il quale dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2003, ogni progetto d'investimento pubblico sia dotato di un Codice unico di progetto (CUP), demandando a questo Comitato il compito di disciplinarne le modalita' e le procedure attuative;

Vista la legge 13 agosto 2010, n. 136, recante «Piano straordinario contro le mafie, nonche' delega al Governo in materia di normativa antimafia» e, in particolare, gli articoli 3 e 6 che dispongono la tracciabilita' dei flussi finanziari originati da lavori, servizi e forniture pubblici e le relative sanzioni;

Vista la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica 3 agosto 2011, n. 58, con la quale questo Comitato, su proposta del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, (C.C.A.S.G.O.), ha adottato linee guida per la stipula degli accordi in materia di sicurezza e lotta antimafia ex articolo 176, comma 3, lett. e), del decreto legislativo n. 163 del 2006 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonche' nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»;

Visto l'art. 194 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni (Codice dei contratti pubblici), che regola l'affidamento a contraente generale e, in particolare, il comma 3 lettera d), che prevede la stipula di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonche' di prevenzione e repressione della criminalita';

Visto l'art. 200 del codice dei contratti pubblici che prevede, tra l'altro, le modalita' di individuazione e di realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari;

Visto l'art. 36 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, richiamato dall'art. 203, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, la correlata delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica 28 gennaio 2015, n. 15, recante «Linee guida per il monitoraggio grandi opere (MGO)»;

Visto il decreto 21 marzo 2017 del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che ha istituito il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (C.C.A.S.I.I.P.), il quale ha assorbito ed ampliato le competenze precedentemente attribuite al C.C.A.S.G.O.;

Vista la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica 6 agosto 2015, n. 62, che ha adeguato i principi a cui debbono essere improntati i Protocolli di legalita' destinati ai concessionari e ai contraenti generali, ed ha offerto un dedicato schema di Protocollo di legalita', su proposta del C.C.A.S.G.O., oggi C.C.A.S.I.I.P., di cui al decreto 21 marzo 2017 del Ministro dell'interno;

Visto l'art. 203 del Codice dei contratti pubblici che definisce le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari;

Visto l'art. 6 del citato decreto 21 marzo 2017 del Ministro dell'interno, in materia di procedure per il monitoraggio antimafia;

Vista la nota del 22 settembre 2020, prot. DIPE 0005103-A-22 settembre 2020, con la quale, il Capo di Gabinetto del Ministro dell'interno, ha trasmesso, gli schemi di Protocolli di legalita', approvati nella seduta del 25 giugno 2020 del C.C.A.S.I.I.P. nonche' le relative linee guida che aggiornano rispettivamente il Protocollo-tipo e le linee guida approvati con le citate delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica nn. 58 del 2011 e 62 del 2015, perche' vengano sottoposti all'esame di questo Comitato;

Vista la comunicazione del 29 ottobre 2020, prot. DIPE-0006046-A-5 novembre 2020, con la quale il Servizio IX del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) segnalava l'opportunita' di valutare una modifica delle premesse del Protocollo di legalita' relativo al concessionario o contraente generale al fine di non dare adito a dubbi sull'applicazione temporale del Protocollo stesso;

Vista la comunicazione del 2 novembre 2020, prot. DIPE-0006045-A-5 novembre 2020, con la quale la segreteria del C.C.A.S.I.I.P. concordava con la suddetta modifica del Protocollo di legalita' relativo al concessionario o contraente generale;

Preso atto che la proposta e' intesa a costituire un adeguamento degli accordi di legalita' nonche' delle relative linee guida alla rinnovata disciplina dei contratti pubblici, ai sensi del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni e delle modifiche intervenute al quadro normativo, anche con riferimento al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice Antimafia);

Considerato che il contenuto degli accordi di sicurezza per la prevenzione, repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa e per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti prioritari e' definito dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del C.C.A.S.I.I.P., con le procedure indicate dall'art. 6 del decreto 21 marzo 2017 del Ministro dell'interno;

Considerata la manifestata necessita' di gestire le interferenze e la conseguente introduzione, come ulteriore innovazione, del gestore dell'interferenza, come soggetto responsabile dei vincoli, degli obblighi e degli adempimenti di cui al Protocollo di legalita' per tutto il periodo di risoluzione dell'interferenza;

Preso atto che il C.C.A.S.I.I.P., oltre ad uno schema di Protocollo di legalita' dedicato alla figura del contraente generale e del concessionario, propone l'adozione di uno schema di Protocollo di legalita' dedicato all'istituto dell'appalto, con i necessari adeguamenti;

Vista la nota, prot. DIPE 6516 del 26 novembre 2020, predisposta per la seduta del Comitato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-DIPE, cosi' come integrata dalle osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, e posta a base dell'esame della proposta;

Udita la relazione del coordinatore del C.C.A.S.I.I.P.;

Delibera:

1. Approvazione degli schemi di Protocolli di legalita', di cui all'art. 203 del decreto-legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e all'art. 6 del decreto 21 marzo 2017 del Ministro dell'interno e delle relative linee guida.

Sono approvati gli schemi di Protocolli di legalita' relativi al contraente generale ed all'appaltatore e le linee guida di cui alla

citata nota del 22 settembre 2020 del Ministero dell'interno, con la modifica di cui alle comunicazioni citate in premessa, che vengono allegati alla presente delibera, della quale formano parte integrante e sostanziale.

## 2. Decorrenza.

I bandi di gara pubblicati successivamente alla data di pubblicazione della presente delibera per l'affidamento di lavori di realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, di cui all'art. 203 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dovranno prevedere, a carico del contraente generale, del concessionario o dell'appaltatore che risulterà aggiudicatario, l'obbligo di stipulare con la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo (UTG) competente e con la stazione appaltante i Protocolli di legalità secondo gli schemi di cui al punto precedente.

## 3. Monitoraggio.

In considerazione del carattere innovativo dei Protocolli di legalità della presente delibera il C.C.A.S.I.I.P. procederà a monitorare attentamente l'efficacia delle relative disposizioni e, nel caso si evidenzino fattispecie non considerate o criticità, proporrà a questo Comitato integrazioni o modifiche delle stesse.

Roma, 26 novembre 2020

Il Ministro dello sviluppo economico  
con funzioni di Presidente  
Patuanelli

Il segretario: Fraccaro

Registrato alla Corte dei conti il 5 gennaio 2021  
Ufficio controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle  
finanze, reg. n. 2

MINISTERO DELL'INTERNO  
COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA  
DELLE INFRASTRUTTURE E DEGLI INSEDIAMENTI PRIORITARI

Accordi di legalità, aggiornamento dei Protocolli-tipo adottati con le delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 58/2011 e 62/2015, rispettivamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2012 e n. 271, del 20 novembre 2015.

SEDUTA DI APPROVAZIONE  
DEL C.C.A.S.I.I.P. DEL 25 GIUGNO 2020

## Premessa

Il documento approvato nella seduta del C.C.A.S.I.I.P. del 25 giugno 2020, costituisce un adeguamento degli accordi di legalità alla rinnovata disciplina dei contratti pubblici, dettata dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni ed integrazioni, e dalle modifiche intervenute al quadro normativo, con riferimento anche al Codice Antimafia (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159).

Il testo del Protocollo di legalità che le stazioni appaltanti Pubbliche propongono al prefetto competente per territorio e quello approvato, in vigore del pregresso codice degli appalti (decreto legislativo n. 163/2006), in apposite deliberazioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), in particolare nelle delibere: n. 58/2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2012, e n. 62/2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 271 del 20 novembre 2015.

Il contenuto degli accordi di sicurezza per la prevenzione e

repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa e per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti prioritari e' definito dal C.I.P.E., su proposta del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (C.C.A.S.I.I.P.), con le procedure indicate dall'art. 6 del decreto del 21 marzo 2017 adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il C.C.A.S.I.I.P. opera presso il Ministero dell'interno ai sensi del predetto decreto interministeriale 21 marzo 2017.

L'intento della normativa di prevenzione antimafia del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e' di contrastare, sin dal primo momento procedurale della realizzazione dell'infrastruttura prioritaria, l'azione eventuale delle mafie e l'influenza negativa sull'ordine pubblico, sulla percezione della sicurezza e sul quadro istituzionale del territorio interessato dall'opera pubblica, sostenendo in alcuni casi la trasparenza amministrativa e l'autorevolezza della stazione appaltante.

Il disegno delineato dalle predette deliberazioni C.I.P.E. nn. 58 e 62, supporta promuove le occasioni per alimentare il contrasto alla criminalita' organizzata a tutela delle attivita' commerciali interessate alla realizzazione di infrastrutture di interesse del Paese.

L'obiettivo del Protocollo di legalita' approvato dal C.I.P.E. nelle predette deliberazioni e' quello di fornire - per ciascuna delle aree territoriali impegnate dalla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, come indicate negli elaborati progettuali - gli strumenti necessari per meglio garantire l'adempimento degli impegni sanciti dalle norme di settore, raccogliendo in modo sistematico le informazioni che gli aggiudicatari e le filiere dei subcontraenti sono tenuti ad inviare all'amministrazione aggiudicatrice, registrandole in un sistema informativo accessibile anche ai Gruppi interforze, costituiti presso le prefetture ai sensi dell'art. 93 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, quale supporto territoriale per l'analisi antimafia. L'obiettivo e' stato realizzato in maniera efficace ai sensi della normativa antimafia introdotta a partire dalla legge 13 agosto 2010, n. 136: «Piano straordinario contro le mafie, nonche' delega al Governo in materia di normativa antimafia».

Normativa di riferimento

Il documento ora predisposto dal C.C.A.S.I.I.P. e' volto ad adeguare il testo del Protocollo-tipo approvato con le citate delibere C.I.P.E. nn. 58 e 62, per mantenere inalterata l'omogeneita' delle intese di legalita' sul territorio nazionale, nell'ambito del perimetro delle opere ricomprese nell'art. 200, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 riguardante il Codice degli appalti. La realizzazione di ciascuna infrastruttura o insediamento prioritario di cui all'art. 200, e' accompagnata da un condiviso monitoraggio antimafia che garantisce la legalita' nella realizzazione dell'opera, a prescindere che si proceda, indistintamente, mediante gli istituti della concessione di costruzione e gestione, dell'affidamento unitario a contraente generale, della finanza di progetto, o mediante qualunque altra forma di affidamento compatibile prevista dallo stesso Codice degli appalti. Il predetto decreto legislativo n. 50 del 2016 rinvia, in particolare, ad un provvedimento ricognitivo delle infrastrutture in parola e nelle more delle ricognizioni indicate dalla delibera del C.I.P.E. 21 dicembre 2001, n. 121 e successive modificazioni ed integrazioni «Programma infrastrutture strategiche» (P.I.S.), che rientrano di diritto nel novero delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari.

Il sistema dei controlli come articolato nel provvedimento interministeriale 21 marzo 2017 non sostituisce, ma affina le

verifiche previste dall'ordinamento e puntualizza l'intenzione del legislatore anche verso il monitoraggio dei finanziamenti destinati per la realizzazione al fine di evitare che il circuito criminale intercetti denaro e lo sottragga alla realizzazione dell'opera pubblica.

Gli accordi di legalita' che il Prefetto sottoscrive con il soggetto aggiudicatore e l'aggiudicatario dell'opera accompagnano la realizzazione delle infrastrutture con una serie di percorsi virtuosi e di cautele condivise tra gli stessi sottoscrittori degli accordi e, in caso di gravi inadempienze, le prescrizioni pattizie prevedono sanzioni che arrivano fino all'allontanamento del soggetto infedele, alla risoluzione espressa del contratto, ipotesi disciplinata dall'art. 1456 del codice civile, a norma del quale il soggetto pubblico risolve il contratto con l'operatore compromesso.

In continuita' con la sistematica adottata fin dalla prima direttiva «Linea-guida Grandi Opere», approvata dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il 24 giugno 2005, l'allora Comitato di coordinamento CCASGO, oggi C.C.A.S.I.I.P., ha orientato in modo omogeneo l'attivita' dei Gruppi interforze costituiti presso ciascuna Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, elaborando best practices dei controlli che hanno trovato sistematizzazione nelle successive Linee-guida antimafia, ponendo attenzione nell'anticipare il contenuto delle verifiche fin dal momento dell'approvazione del progetto preliminare da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica C.I.P.E.

Le Linee-guida approvate con la delibera C.I.P.E. 58/2011 hanno tracciato un primo momento di coordinamento e di armonizzazione amministrativo dei testi degli accordi di legalita' per le Grandi opere, introducendo comportamenti e sanzioni a carico della parte infedele e, di conseguenza, i Protocolli di legalita' che discendono dalle citate Linee-guida hanno costituito tout court una lex specialis antimafia nel settore della realizzazione delle opere pubbliche di rilevante entita'. Tale quadro comportamentale e' stato poi messo a punto con la deliberazione C.I.P.E. n. 62 del 2015 che, su proposta del C.C.A.S.I.I.P., ha adeguato i principi a cui debbono essere improntati i Protocolli di legalita' destinati ai concessionari e ai contraenti generali, ed ha offerto un dedicato schema di Protocollo di legalita'.

Infine, tra le misure di monitoraggio per la prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa si annoverano anche i cosiddetti Protocolli operativi per il controllo dei flussi finanziari connessi alla realizzazione dell'opera, inclusi quelli concernenti risorse economiche totalmente o parzialmente a carico dei promotori. In tal modo si e' esteso a tutto il sistema delle opere o infrastrutture prioritarie il modello operativo gia' positivamente sperimentato su alcuni lavori (cosiddetto progetto europeo CAPACI) che e' stato riconosciuto nella relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo nel 2014, come «Best Practice» utile in materia di lotta alla corruzione e per il contrasto alle mafie. (1) Il monitoraggio dei flussi finanziari che ne discende dall'esperienza sopra citata e' stato introdotto, a pieno regime, nelle pratiche di contrasto alla criminalita' organizzata previste dall'art. 36 del decreto-legge n. 90/2014 e della correlata delibera C.I.P.E. n. 15/2015 (Gazzetta Ufficiale n. 155/2015).

Presentazione

Gli schemi di Protocolli di legalita' di competenza del C.C.A.S.I.I.P. si focalizzano sulla fase esecutiva del contratto, per la quale i rischi del condizionamento della criminalita' organizzata sono storicamente accertati e si esprimono con maggiore forza e frequenza. Il Comitato intende, quindi, continuare ad offrire alle Prefetture e alle stazioni appaltanti, al fine di garantire l'omogeneita' delle intese pattizie sul territorio nazionale, taluni

strumenti operativi per rendere piu' trasparente questa fase del ciclo del contratto pubblico destinato alla realizzazione delle infrastrutture.

Alla luce della citata delibera C.I.P.E. 58/2011, che sottolineava la previsione della competenza dell'allora C.C.A.S.G.O. a valutare e suggerire «se procedere all'aggiornamento delle Linee-guida anche con riferimento alla fattispecie residuale degli interventi da realizzare mediante appalto, semplice o integrato» ...«effettuando gli opportuni adeguamenti rispetto alle Linee-guida riferite alle figure dei Contraenti Generali e dei Concessionari, ispirate a criteri di forte managerialita' e che debbono quindi costituire parte attiva anche del processo di verifica antimafia», oggi il C.C.A.S.I.I.P., oltre a uno schema di Protocollo di legalita' dedicato alla figura del Contraente Generale e del Concessionario, ha messo a punto anche uno schema di Protocollo di legalita' dedicato all'istituto dell'appalto, con i necessari adeguamenti.

I due schemi di Protocollo - tipo elaborati dal C.C.A.S.I.I.P., a prescindere dalla tipologia di realizzazione della infrastruttura, prevedono analoghe clausole che comportino l'impegno da parte dell'impresa aggiudicataria a denunciare eventuali tentativi di estorsione con la possibilita' di valutare, da parte del soggetto aggiudicatore, il comportamento di tutti gli operatori della filiera in caso di mancata osservanza di tali disposizioni. Le prescrizioni cui si uniformano gli accordi sono vincolanti per tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di esecuzione del contratto e, in particolare, l'impresa aggiudicataria che sottoscrive il Protocollo assume l'obbligo di trasferire i relativi vincoli agli operatori della propria filiera, a qualunque titolo intervengano nella realizzazione dei lavori.

I due documenti proposti al C.I.P.E., che accompagnano le Linee-guida, sono sottoposti alla firma del Prefetto della provincia in cui ricade l'intervento. Nel caso che i lavori per la realizzazione dell'infrastruttura interessino piu' province, saranno sottoscritti dai Prefetti nei cui territori ricade l'opera da realizzare.

Il sistema del monitoraggio e i controlli

Ai fini dell'attuazione delle procedure di monitoraggio per la prevenzione antimafia nelle infrastrutture e negli insediamenti prioritari sono rilevanti i dati e le informazioni attinenti:

a) alle aree territoriali impegnate dalla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, come indicate negli elaborati progettuali;

b) alla tipologia dei lavori e alla qualificazione delle imprese esecutrici e di quelle comunque interessate al ciclo dei lavori;

c) alle procedure di affidamento delle opere ai soggetti a qualunque titolo affidatari e sub-affidatari e ai successivi affidamenti e sub-affidamenti;

d) agli assetti societari relativi ai soggetti a qualunque titolo affidatari e sub-affidatari e alla evoluzione di tali assetti nel corso della realizzazione delle opere;

e) alle rilevazioni effettuate presso i cantieri sulle imprese, sul personale e sui mezzi impiegati, anche in esito gli accessi dei Gruppi interforze;

f) ogni altro dato o informazione ritenuto rilevante dal C.C.A.S.I.I.P. ai sensi del decreto interministeriale del 21 marzo 2017.

Le Prefetture-UTG e i Gruppi interforze vengono dotati di aggiornate informazioni che le buone prassi contenute nel Protocollo di legalita' offrono. Pertanto, il Prefetto puo' indirizzare lo spettro dei controlli del Gruppo interforze per monitorare le condizioni di legalita' e di trasparenza per ricercare eventuali situazioni di opacita' o illegalita' sintomatiche di una possibile

presenza malavitosa nei cantieri pubblici.

Sotto questo particolare profilo gli schemi di Protocollo continuano ad essere orientati su distinte fasi:

i) quella preliminare all'avvio dei lavori, nell'ambito della quale l'attenzione e' posta alle aree di sedime dell'insediamento dell'infrastrutture o insediamenti prioritari, attraverso una mappatura delle unita' catastali inserite nel piano particellare di esproprio al fine di verificare i passaggi di mano di interesse per il contrasto criminale;

ii) quella di definizione del piano degli affidamenti a valle dell'individuazione del Concessionario, del contraente generale, dell'aggiudicatario o del soggetto gestore di interferenze con il sedime della infrastruttura. Il gestore delle interferenze, quando non opera in house e affida appalti a terzi, riveste la qualifica di stazione appaltante;

iii) quella di cantierizzazione dell'opera, con riguardo anche al monitoraggio dei flussi della manodopera e al conseguente coinvolgimento delle locali organizzazioni sindacali del settore degli edili e del supporto delle Casse edili per il riscontro della certificazione contributiva liberatoria;

iv) quella del monitoraggio sullo stato dell'iter della procedura con report periodici.

L'informazione antimafia del Prefetto, di cui all'art. 84 del decreto legislativo n. 159/2011, rimane lo strumento diretto al disvelamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in modo da escludere le imprese gravate da tale sospetto. Tale accertamento, a prescindere dall'importo economico dei contratti da sottoscrivere, e' oramai riconosciuto all'interno del perimetro delle infrastrutture prioritarie quale strumento piu' avanzato della soglia di difesa dal pericolo di inquinamento mafioso. A cio' si aggiungono le notizie contenute nell'Anagrafe antimafia degli esecutori, istituita per la ricostruzione post sisma 2016, ai sensi dell'art. 30, comma 6 del decreto-legge n. 189/2016, e gli elenchi costituiti presso le Prefetture, ai sensi dell'art. 1, commi dal 52 al 57 della legge n. 190/2012.

Gli impegni dei sottoscrittori del Protocollo sono gli stessi previsti dagli accordi di legalita' ex delibera CIPE n. 62. Sono impegni di collaborazione e, in particolare:

prevenire il pericolo di ingerenze della criminalita' organizzata, assunto da tutti gli operatori economici della filiera (compreso il contraente generale, l'appaltatore principale o la figura equivalente), per organizzare le attivita' di cantiere secondo modalita' atte a comunicare all'Autorita' giudiziaria e alla Prefettura competenti eventuali pressioni illecite, esercitate attraverso richieste di danaro, offerte di protezione, imposizioni di subappaltatori o di servizi di guardiania, etc., a prescindere che esse siano contrassegnate o meno dall'uso di minaccia o violenza. Il Protocollo contiene, a tal fine, la clausola risolutiva espressa, di cui all'art. 1456 del codice civile; in caso di omissione della denuncia l'imprenditore infedele verra' espulso dal ciclo dell'opera;

prevenire tentativi di corruzione e/o concussione che si siano in qualsiasi modo manifestati nei confronti dell'imprenditore o degli organi sociali o dei dirigenti dell'impresa, dandone comunicazione, da parte di tutti gli operatori economici della filiera, alla Prefettura e all'Autorita' giudiziaria; anche in questa circostanza il Protocollo contiene la predetta clausola risolutiva espressa di cui all'art. 1456 del codice civile, che prevede l'esclusione dell'operatore economico non collaborativo;

osservare altri impegni di collaborazione in una logica condivisa e negoziata tra tutti gli operatori economici della filiera. L'eventuale inosservanza comporta previsione di penalita' pecuniarie come ad esempio per la mancata vigilanza agli accessi ai cantieri, per l'inserimento reiterato di dati anagrafici errati e per

il mancato aggiornamento dei dati in caso di variazioni. Le sanzioni sono proporzionate a seconda della gravità dell'infrazione commessa e dell'eventuale danno conseguente; se la mancata collaborazione continua, anche dopo contestazione e diffida del soggetto aggiudicatore, il Protocollo-tipo prevede nei casi gravi anche l'esclusione degli operatori economici, concretandosi una forma di grave negligenza.

La Governance delle informazioni

Le clausole del Protocollo di legalità antimafia che interessano in ugual misura gli affidamenti ai contraenti generali/concessionari, l'appaltatore, o il gestore delle interferenze, cercano di conciliare al meglio le prioritarie esigenze di sicurezza, trasparenza ed efficacia dei controlli, con quelle di semplificazione e di minor aggravio per le imprese, in termini di gestione tempi e costi.

In questa direzione, e per semplificare ulteriormente l'adempimento degli obblighi degli operatori della filiera sanciti dalle norme vigenti, il soggetto aggiudicatore e le imprese della filiera raccolgono in modo informatico i propri dati, ovvero quelli dei subcontraenti, che sono tenuti a trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del codice degli appalti o della legge n. 136 del 2010. Le informazioni sono acquisite in un sistema accessibile digitalmente ai Gruppi interforze costituiti presso le Prefetture e alle Forze di polizia e agli altri soggetti pubblici interessati al monitoraggio. A questo proposito, infatti, occorre ricordare che adempimenti previsti dall'art. 3 della legge n. 136/2010 e dagli articoli 80 e 105 del decreto legislativo n. 50/2016, sono il presupposto normativo per acquisire le informazioni essenziali; le imprese, individuali e collettive, aggiudicatrici di contratti pubblici sono tenute a fornire notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attività, nonché ogni indicazione ritenuta utile ad individuare gli effettivi titolari dell'impresa ovvero delle azioni o delle quote sociali.

Nel dettaglio, il soggetto aggiudicatario e gli operatori economici coinvolti a qualsiasi livello della filiera dei subcontratti accettano, al fine di garantire la tracciabilità e la trasparenza dell'esecuzione del contratto nei modi e tempi specificati nel Protocollo, di trasmettere anche in forma digitale al soggetto aggiudicatore o al soggetto formalmente delegato, le informazioni che sono tenute a dare ai sensi dei commi 2, 7 e 9 dell'art. 105 del decreto legislativo n. 50/2016, quelle, di cui al comma 1, dell'art. 3, della legge n. 136/2010 e, infine, quelle di cui comma 5, lettera h), art. 80, decreto legislativo n. 50/2016.

A ciò si aggiungono, come anticipato, le informazioni economiche monitorate ai sensi della delibera C.I.P.E. n. 15 del 2015. In particolare, la predetta delibera C.I.P.E. n. 15 prevede, a beneficio dei Gruppi interforze costituiti presso la Prefettura e alla D.I.A., l'utilizzo di applicativi informatici, tra cui quelli concernenti un sistema di warning automatico in particolari casi, per impedire alla criminalità organizzata di intercettare finanziamenti della singola opera pubblica. Il circuito delle buone prassi messo a punto prevede che il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (D.I.P.E.) della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di avere informazioni tempestive e affidabili sull'evoluzione dei singoli progetti d'investimento pubblico, curi il monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) per il Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), nonché per le amministrazioni interessate.

All'interno di tale sistema (che ha funzioni di raccolta ed elaborazione dati e reportistica), sono individuabili e riconoscibili i singoli progetti d'investimento pubblico grazie all'uso del Codice unico di progetto (C.U.P.). La raccolta dei dati per il monitoraggio dei flussi economici dei suddetti progetti, ovvero il tracciamento dei flussi finanziari a carico degli appaltatori, subappaltatori e



subcontraenti della filiera delle imprese, a qualsiasi titolo interessati a lavori, servizi e forniture pubbliche, e' messo a disposizioni tramite credenziali di accesso, ai Gruppi interforze presso le Prefetture, costituiti ai sensi del citato decreto 21 marzo 2017.

In particolare il sistema della banca dati Monitoraggio grandi opere (M.G.O.) fornira' le informazioni essenziali dei versamenti effettuati con bonifico elettronico o similare, la movimentazione giornaliera del conto corrente dedicato all'opera pubblica, in modo che, da remoto e online, l'operatore del Gruppo interforze competente potra' verificare se tra gli imprenditori della filiera vi sono soggetti non esaminati sotto il profilo dell'antimafia.

Pertanto, sulla base dei dati che alimentano le piattaforme informatiche - l'Anagrafe delle imprese, il settimanale di cantiere, la banca dati M.G.O. e la Banca dati nazionale antimafia (B.D.N.A.) - l'attivita' degli operatori dei Gruppi interforze si caratterizza per un dinamico controllo antimafia.

Come avvenuto in passato, il Comitato ritiene di confermare una minima soglia di esenzione relativa, esclusivamente, alle acquisizioni di materiale di consumo di pronto reperimento (l'operatore economico comunque deve censire successivamente nell'Anagrafe degli esecutori l'operazione economica effettuata in dispensa), la cui quantificazione economica puo' essere sempre rimodulata per le tipologie di prestazioni, d'intesa con la Prefettura, sentito il C.C.A.S.I.I.P.

Il piano di realizzazione dell'infrastruttura di cui il soggetto aggiudicatario ha la responsabilita' della gestione, salvo espressa delega da notificare preventivamente alla Prefettura, si sviluppa attraverso notizie settimanali telematiche a disposizione della Prefettura (cd settimanale di cantiere).

Il monitoraggio delle informazioni nelle Grandi Opere

Gli schemi di Protocollo confermano la costituzione presso la Prefettura di una cabina di regia allo scopo di effettuare, mediante incontri periodici, un monitoraggio congiunto della situazione e di specifiche problematiche emergenti le aree territoriali impegnate dalla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, come indicate negli elaborati progettuali. Tale cabina, peraltro, potra' costituire un utile supporto per il Prefetto e, di conseguenza, per le attivita' dei Gruppi interforze nella fase pre-cantierizzazione, ovvero in quella successiva, ai fini di procedere a forme coordinate di accesso anche alla luce degli elementi di informazione acquisiti.

Inoltre, sempre ai fini di qualificare la governance delle informazioni sull'impiego della manodopera nei cantieri della Grande opera, lo schema di Protocollo mantiene la tracciabilita' dei lavoratori che accedono all'area del cantiere, qualunque sia l'importo, il valore o il prezzo del contratto, del subappalto, o del subcontratto. In ragione dell'evoluzione della normativa di settore (introduzione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) il monitoraggio della manodopera e' destinato ad essere seguito da un tavolo tecnico presieduto dal responsabile del Gruppo interforze, al quale fanno parte un funzionario della locale Direzione territoriale del lavoro, i rappresentanti dell'affidatario e delle organizzazioni sindacali degli edili maggiormente rappresentative e sottoscrittrici del protocollo.

Gli elementi di riferimento per individuare lo sfruttamento e la sussistenza di talune circostanze «spia» di violazione della normativa in materia di sicurezza dei lavoratori e l'incolumita' personale nei cantieri, sono posseduti in maniera frazionata da molteplici soggetti tra i quali la Cassa edile di mutualita' e assistenza. Pertanto, al fine di integrare il presidio antimafia delle aree di cantiere con la cosiddetta «funzione sentinella» i dati tecnici sulla regolarita' contributiva possono essere confrontati per

intercettare in maniera precoce ogni forma di inserimento o di ingerenza criminale nel reclutamento della manodopera.

Ulteriori indicazioni, evoluzioni degli accordi di legalita'

Lo schema di documento elaborato dal C.C.A.S.I.I.P. mantiene inalterati gli innovativi modelli di azione dei controlli e, nel contempo, in ragione dell'esperienza acquisita orienta, parimenti, le verifiche antimafia nei confronti di tutti i soggetti economici presenti in cantiere, ovvero nei confronti delle imprese appartenenti alla filiera del gestore dell'interferenza, sulla base dei riferimenti normativi che prevedono una collaborazione attiva degli Enti gestori delle reti impiantistiche. In tal modo viene ad essere ridotta se non esclusa la possibilita' che all'interno dello stesso cantiere una filiera di operatori economici possa svolgere attivita' lavorativa senza essere stato oggetto di accertamento antimafia.

Con cio' si vuole escludere che un sodalizio criminoso possa cogliere varchi per introdursi ed intercettare denaro pubblico nella fase di esecuzione del contratto. In questo senso le clausole pattizie del Protocollo mettono in sicurezza i soggetti aggiudicatori dal rischio di poter entrare in contatto con imprese contigue a organizzazioni criminali.

I dati riguardanti l'operatore economico, compresi anche quelli della filiera del gestore dell'interferenza, sono conservati, salvo espresse intese, in una sola Anagrafe delle imprese del cantiere.

Inoltre, il Protocollo riconferma gli importi e le sanzioni pecuniarie proprie contenute nelle precedenti delibere C.I.P.E.

Infine, per rendere omogenea l'entrata in vigore del Protocollo di legalita' ed evitare le problematiche interpretative connesse alla sottoscrizione del documento, il Protocollo-tipo deve essere allegato insieme all'avviso di aggiudicazione della gara.

La prevenzione e il monitoraggio delle informazioni nei contesti a rischio

Si e' consolidata nel tempo l'opinione, confermata da riflessioni sul fenomeno dell'infiltrazione criminale nel mercato degli appalti pubblici da altre Autorita', che il tentativo di infiltrazione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, non sia ristretto al solo settore delle Grandi opere.

L'ingerenza negli appalti pubblici e', infatti, considerata cruciale anche e soprattutto per il fatto di rappresentare una porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, con la prospettiva di conseguire - attraverso stabili relazioni - posizioni di vantaggio che vanno al di la' della semplice possibilita' di condizionare l'esito di un singolo appalto di un'opera pubblica.

L'avvio dei lavori, con l'apertura dei cantieri, la selezione degli operatori economici coinvolti nella filiera delle imprese che realizzano l'opera e il reclutamento dei lavoratori segnano i momenti piu' delicati nella vita dell'opera, cui il soggetto che realizza l'infrastruttura puo' essere piu' esposto e vulnerabile rispetto alle possibili pressioni delle mafie locali.

Il Ministero dell'interno con proprie direttive ha posto l'attenzione sulle clausole dedicate alle verifica antimafia anche per le opere non prioritarie, commentando la portata del decreto interministeriali 21 marzo 2017. Le istruzioni fornite orientano le Prefetture sugli schemi e la denominazione di tali accordi in vista della stipulazione del Protocollo sul territorio quando gli interventi del soggetto pubblico (soggetto aggiudicatore o stazione appaltante) presentino una particolare rilevanza sia sotto il profilo delle risorse economiche stanziare per la loro realizzazione che in relazione al territorio interessato (ad es. strade, ospedali, qualificati interventi di bonifica, etc.).

In tal modo il contenuto dell'accordo di sicurezza per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa elaborati per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari,

potrebbe essere replicato anche in altra circostanza di natura emergenziale in cui il soggetto pubblico e le parti intendano liberamente fare riferimento alle clausole antimafia contenute negli schemi di Protocollo tipo approvati dal C.I.P.E.

Rispetto alla volonta' dei citati soggetti di giovare delle clausole antimafia contenute nei Protocolli-tipo che accompagnano la realizzazione di infrastrutture prioritarie o comunque assimilate, il C.C.A.S.I.I.P. puo' continuare ad esprimere, secondo le modalita' individuate nel predetto decreto 21 marzo 2017, e con le competenze presenti, una valutazione di coerenza dal punto di vista dei contenuti antimafia che tenga presente anche la specifica vulnerabilita', sotto il profilo del rischio mafioso, il livello di infiltrazione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nel territorio in cui l'intervento viene ad essere realizzato, la rilevanza dell'opera nel mercato degli appalti pubblici, le risorse economiche stanziare per la realizzazione. In tal modo, la Stazione appaltante pubblica riceve un sostegno antimafia che essa stessa ha richiesto al Prefetto competente per territorio.

Report

Nel quadro degli obblighi protocollari ai fini del contrasto preventivo all'infiltrazione criminale nei lavori, e' stato previsto l'impegno di inoltrare report informativi sull'accordo di legalita'. Tali strumenti sono stati previsti al fine di soddisfare una imprescindibile «esigenza informativa» dei Gruppi interforze costituiti presso le Prefetture-UTG, non fondata su «canoni tecnici» ma, piuttosto, legata all'andamento complessivo «dell'ordine pubblico» e degli eventuali riflessi degli endemismi criminali sui cantieri.

Roma, 25 giugno 2020

(1) Bruxelles 3.2.2014 COM (2014) 38 final annex 12\_IT\_part1\_v1

Allegato

Parte di provvedimento in formato grafico