



## **PROPOSTA DI PROGRAMMA ATTIVITA' PER LA RIUNIONE D'INSEDIAMENTO DEL GRUPPO DI LAVORO INTERREGIONALE ITACA SUL TEMA DELLA LEGALITA' – GDL “LEGALITA”.**

Il Consiglio Direttivo di ITACA nella seduta del 15 marzo 2012, su proposta dei Sindacati del settore Costruzioni e delle Regioni ha deliberato la costituzione di un Gruppo di Lavoro (GdL) sul tema della “legalità nel ciclo del contratto pubblico” (Legalità), individuando la Regione Campania (coordinamento ing. Luigi Cicalese) quale responsabile del coordinamento dell’attività, con il supporto di Fillea-Cgil organismo proponente (dr. Salvatore Lo Balbo).

I temi oggetto di approfondimento, sulla base delle motivazioni proposte dal Consiglio Direttivo, vengono individuati, in prima battuta, nei seguenti:

- 1. legalità nelle stazioni appaltanti nella gestione del ciclo del contratto;***
- 2. protocolli di legalità e linee guida antimafia;***
- 3. beni e imprese sequestrate e confiscate;***
- 4. ruolo delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) per la legalità.***

Premesso che il tema della legalità incrocia necessariamente tutte le attività sviluppate nell’ambito dei gruppi di lavoro operanti presso ITACA, il GdL “Legalità” svilupperà un approccio con un punto di vista specifico, quello del contrasto della corruzione e della criminalità organizzata. Con riferimento alle tematiche segnalate, si indicano di seguito le linee generali di approccio e gli obiettivi generali che si intendono perseguire.

### **1.0 – Legalità delle stazioni appaltanti nella gestione del ciclo del contratto**

Il tema attiene agli strumenti che possono garantire qualità, correttezza e impermeabilità delle figure professionali coinvolte nella gestione del ciclo del contratto pubblico. L'obiettivo è quello di creare le condizioni per governare in

modo consapevole ed efficace l'intero ciclo del contratto, dalla progettazione sino al collaudo.

Le vicende del passato, ma anche la cronaca di oggi, evidenziano soprattutto il fatto che il mercato dei contratti pubblici registra una presenza debole della domanda, esposta al condizionamento di fattori anomali nel rapporto con l'offerta. Da questo punto di vista, è da registrare la disattenzione al tema della qualificazione della committenza pubblica, quale condizione essenziale per garantire la legalità ed una vera e leale concorrenza delle imprese.

Tema decisamente enfatizzato dai processi di privatizzazione che, prescindendo dalle valutazioni di merito, presuppongono una decisiva crescita delle capacità di approvvigionamento e dunque, con questa, quella di una più qualificata capacità di gestione del contratto pubblico.

Occorre inoltre rilevare che il legislatore è intervenuto con diverse norme per contrastare l'infiltrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico: si pensi alla norma "antiracket", alle norme sulla "tracciabilità" ed al tentativo di introdurre lo strumento delle "white list". Quali sono stati gli effetti concreti? Quante esclusioni sono state disposte con la norma antiracket? Come viene attuata la tracciabilità ed in che misura viene verificata e controllata? Quale grado di attuazione e che effetti hanno prodotto le white list? Sono solo alcune domande sulle quali il gruppo di lavoro potrebbe lavorare per dare un contributo di conoscenza e di proposta.

In tale ottica si propone di sviluppare un'attività articolata sui seguenti assi:

*1.1-Analisi critica delle norme di contrasto della corruzione e delle mafie; 1.2-Ricognizione delle esperienze realizzate in materia di Codici Etici e Regolamenti Organizzativi; 1.3-Definizione di linee guida per la definizione e gestione di Codici Etici e/o Regolamenti di organizzazione.*

## **2.0 – Protocolli di legalità e linee guida antimafia**

La nuova stagione dei protocolli di legalità è stata stimolata dalla legge 443/2001

e dal conseguente decreto legislativo 190/2002, con il quale si è sancito l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di una grande opera della *"stipulazione di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano"* (oggi comma 3, lettera e, dell'art. 176 del D.lgs 163/2002).

Oltre ai protocolli di legalità ex art. 176, un'altra tipologia di Protocolli sono quelli sottoscritti dai Prefetti con gli Enti Locali non riferiti a singole opere, bensì a tutti gli appalti gestiti dalle amministrazioni aggiudicatrici firmatarie.

L'art. 15 del D.lgs 190/2002 (oggi art.180 del D.lgs 163/2006 ) stabiliva che *"..con decreto del Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri della Giustizia e delle Infrastrutture, sono individuate le procedure per il monitoraggio per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.."*.

Tale previsione ha preso corpo con il DM 14 marzo 2003, allargando in modo significativo l'ambito di intervento e che di fatto ha dato avvio alla costruzione di una rete di interventi articolati. Il decreto ha definito in modo puntuale le *"Attività oggetto del monitoraggio"* (art.1); una *"Rete di monitoraggio"* (art.2) fondata sulle prefetture; l'istituzione del *"Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, CCASGO"* (art.3); le *"Attività del CCASGO"* (art.4); ha precisato infine le *"Attività della Direzione investigativa antimafia, dei Gruppi Interforze presso gli uffici territoriali del Governo e del Servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere"* (art.5).

In questo caso (art.2) i richiamati Protocolli, non essendo prescritti dalla norma, sono promossi dalla sensibilità del Prefetto e degli Enti Locali del territorio di competenza.

Oltre alle tipologie di Protocolli sopra richiamati, si sono realizzate ulteriori iniziative in materia promosse dalle parti sociali e/o dagli Enti Locali e che rappresentano esperienze di sicuro interesse.

Attenzione particolare meritano le *“Linee guida per il contrasto della criminalità organizzata”*. Le linee guida definite da norme di legge ed implementate in questi ultimi anni sono tre: le linee guida del CCASGO, a supporto delle Amministrazioni aggiudicatrici per la definizione dei protocolli ex art.176; le linee guida per il contrasto delle mafie nella *Ricostruzione dell'Abruzzo*; le linee guida per il contrasto delle mafie nei lavori annessi e connessi con *EXPO 2015*.

Il lavoro da sviluppare potrebbe essere articolato su:

*2.1-Caratterizzazione dei protocolli di legalità, per fonte normativa e soggetti coinvolti; 2.2-Identificazione, raccolta, analisi e messa in rete dei Protocolli in essere; 2.3-Valutazione delle Linee Guida CCASGO (ex art.176), Ricostruzione Abruzzo e Expò 2015.*

### **3.0 – Beni e imprese confiscate e sequestrate**

La struttura complessa della mafia, ed in particolare quella che è stata definita la borghesia mafiosa, trova un campo ideale di adattamento nella frantumazione e fuga dalle regole che oggi caratterizza, purtroppo, i processi di ristrutturazione delle imprese. Il contrasto della illegalità in settori complessi e articolati, dove si incrociano assetti e poteri della pubblica amministrazione, fattori della produzione e loro organizzazione sul territorio con unità produttive mobili, come i cantieri, o fissi, come le cave, opportunità di investimenti “immobiliari”, trasporto di merci, persone e capitali, impone una puntuale e consapevole conoscenza dei processi che li caratterizzano.

A tal fine, ci si propone di sviluppare uno specifico approfondimento in merito alle attività delle mafie attraverso una puntuale analisi dei beni e delle imprese sequestrate e confiscate, anche allo scopo di definire proposte normative e prassi di riferimento per garantire, soprattutto, la continuità dei posti di lavoro nelle imprese confiscate.

Gli assi di attività potrebbero riguardare: *3.1-Analisi e caratterizzazione dei beni*

*e imprese sequestrate e confiscate; 3.2-Analisi approfondita delle caratteristiche e destino delle imprese sequestrate e confiscate; 3.3-Definizione di norme e prassi per la gestione delle imprese sequestrate e confiscate.*

#### **4.0 – Ruolo delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) per la legalità**

Su tema specifico delle Stazioni Uniche Appaltanti è già operante un “*Gruppo di lavoro interregionale SUA*”, che ha avviato la ricognizione e lo studio delle esperienze in corso sul territorio nazionale, scontando anche la non chiara definizione delle finalità e delle modalità attuative di costituzione dei nuovi organismi istituiti dal legislatore nazionale.

L’ottica di approfondimento di tale tematica anche da parte del GdL Legalità, nasce dalla evidenza che l’istituzione e la promozione delle SUA in ambito regionale è contenuta nell'art.13 della legge 136/2010 (Piano straordinario contro le mafie).

Si propone, oltre che un necessario coordinamento con le attività in corso nel “GdL SUA”, di sviluppare un’analisi su: *4.1-Ruolo e condizioni, delle e nelle SUA, per il contrasto della corruzione e della criminalità organizzata; 4.2-Ulteriori approfondimenti da concordare e coordinare con il GdL SUA.*