

COMUNE DI BOLOGNA

*PROTOCOLLO DI INTESA
PER LA PREVENZIONE
DEI TENTATIVI DI INFILTRAZIONE DELLA
CRIMINALITA' ORGANIZZATA NEL SETTORE
DEGLI APPALTI E CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI*

DISCIPLINARE OPERATIVO

Il PROTOCOLLO DI LEGALITÀ estende il controllo antimafia nella tipologia delle informazioni a tutti i contratti di appalto e concessioni di lavori pari o superiori ad Euro 250.000,00 ed a tutti i relativi subcontratti (di lavori forniture e servizi) pari o superiori ad Euro 50.000,00 ed a tutti gli affidamenti di attività “sensibili” (trasporto di materiali a discarica, trasporto e smaltimento rifiuti, e/o trasporto terra e materiali inerti, acquisizioni, dirette o indirette, di materiale da cava per inerti e di materiale da cave di prestito per movimento terra; fornitura e/o trasporto di calcestruzzo; fornitura di ferro lavorato, fornitura e/o trasporto di bitume; noli a freddo di macchinari; fornitura con posa in opera e noli a caldo, qualora non debbano essere assimilati a subappalti ai sensi dell’art.118 d.lvo 12.04.2006 n.163; servizio di autotrasporto ; guardiania di cantiere) di qualsiasi importo.

Nel condividere gli scopi perseguiti dal Protocollo in materia di lotta alla delinquenza mafiosa attraverso un più esteso e preventivo controllo negli ambiti di lavoro dove sono più frequenti le infiltrazioni, si formulano le seguenti osservazioni per un’applicazione del medesimo che tenga conto delle oggettive problematiche connesse.

In ogni caso gli adempimenti connessi all’applicazione del Protocollo comportano un forte coinvolgimento della Camera di Commercio di cui si auspica la massima collaborazione in quanto determinante nel raggiungimento degli obiettivi che si prefigge il Protocollo .

L’art.3 del Protocollo richiede a tutte le Stazioni appaltanti di acquisire per tutte le imprese partecipanti e per le eventuali imprese subcontraenti i dati relativi al legale rappresentante e agli assetti societari nonché i relativi certificati camerali con nulla osta antimafia.

Considerato che:

- nelle gare per lavori espletate con procedura aperta dal Comune di Bologna le imprese partecipanti sono molto numerose (oltre 200)
- per la partecipazione alla gara è sufficiente che l’impresa autodichiari (valendosi della disposizione di cui all’art. 46/47 del T.U. della normativa sulla documentazione amministrativa di cui al D.P.R. n. 445/2000 e consapevole delle sanzioni previste dall’art. 76 e della decadenza dei benefici prevista dall’art. 75 del medesimo T.U. in caso di dichiarazioni false o mendaci) il possesso di tutti i requisiti di ordine generale art.38 D.lgs.163/2006 “Codice degli appalti”
- il Codice degli appalti, in fase di gara, non prescrive un controllo a campione dei requisiti di ordine generale (art.38) autodichiarati, mentre invece è obbligatoriamente prevista una verifica dell’autochiarazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, su un campione di offerenti non inferiore al 10% (art.48)
- attualmente le visure camerali che si possono ottenere con il collegamento telematico non permettono di visualizzare il nulla osta antimafia perché solo la C.C.I.A.A. può collegarsi con la Banca Dati della Prefettura, e pertanto la richiesta del certificato camerale con nulla osta antimafia dell’aggiudicatario per la stipula del contratto (da € 154.937,07 alla soglia comunitaria) viene inoltrata via fax alla Camera di Commercio di Bologna (anche per le Imprese che hanno sede legale non a Bologna e provincia) che inoltra la risposta con la stessa modalità in alcuni giorni;
- in ordine all’acquisizione dei dati e certificati anche per le eventuali imprese subcontraenti, il Codice degli appalti impone alle Imprese partecipanti unicamente l’obbligo di dichiarare se si avvarranno del subappalto e per quali lavorazioni ;

Si evidenziano le seguenti ipotesi e le connesse valutazioni di fattibilità:

- la richiesta alle Imprese partecipanti di allegare all’istanza di partecipazione anche il certificato camerale con dicitura antimafia sarebbe in contrasto con la normativa vigente (che prevede l’autodichiarazione con successiva verifica in capo all’aggiudicatario mediante acquisizione d’ufficio) e pertanto potrebbe dar luogo a contenzioso non potendolo prevedere come motivo di

esclusione dalla gara. Inoltre la produzione del certificato da parte dell'Impresa non offre la piena garanzia di veridicità dello stesso.

- Qualora si optasse per l'acquisizione d'ufficio, come prescrive la legge per tutte le certificazioni, in considerazione dell'elevato numero dei partecipanti, si dovrebbe sospendere la gara anche per mesi con conseguente contenzioso per la validità temporale dell'offerta.
- In ordine all'obbligo per l'aggiudicatario di fornire l'elenco delle Imprese coinvolte nel piano di affidamento, si ritiene che, dato il lungo periodo che normalmente intercorre tra la data di aggiudicazione ed il momento in cui si rende necessaria la lavorazione, tale richiesta non dia certezza sull'effettivo coinvolgimento dei soggetti indicati rispetto all'attività di cantiere, come del resto già valutato dal Legislatore che, nel tempo, ha modificato in tal senso la normativa sul subappalto.
- La richiesta dell'informativa antimafia per l'aggiudicatario va inoltrata alla Prefettura dove ha sede legale l'Impresa e per conoscenza anche alla Prefettura di Bologna.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene opportuno formulare le seguenti ipotesi operative:

- Con riferimento agli adempimenti di cui all'art. 3, per quanto attiene ai partecipanti, nelle gare d'appalto di lavori da espletare con PROCEDURA APERTA E CON OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA, poiché il numero dei medesimi è contenuto ed il tempo di espletamento della gara è compatibile, in quanto prima dell'apertura delle offerte economiche la Commissione giudicatrice deve valutare le offerte tecniche, **si procede all'acquisizione della documentazione indicata (certificato camerale con dicitura antimafia, nominativi legali rappresentanti e assetti societari) riferita a tutti i partecipanti, e trasmetterla alla Prefettura;**
- Con riferimento agli adempimenti di cui all'art. 3, per quanto attiene ai partecipanti, nelle gare d'appalto di lavori da espletare con PROCEDURA APERTA ed OFFERTA AL MASSIMO RIBASSO, per il numero elevato di partecipanti, in mancanza di collegamenti telematici con la Banca dati della Prefettura e considerata la contestualità dell'aggiudicazione nel giorno dell'apertura delle offerte, **si può, in relazione alla tipologia - tenendo conto degli ambiti in cui il rischio di infiltrazioni mafiose è più elevato (c.d. "attività sensibili") - e importo dei lavori, definire un campione di imprese, in relazione al momento di presentazione dell'istanza/offerta e prima dell'apertura delle stesse, sul quale procedere all'acquisizione della documentazione ed all'inoltro alla Prefettura;**
- Con riferimento agli adempimenti di cui all'art. 3, per quanto attiene ai partecipanti, nelle gare d'appalto di lavori da espletare con PROCEDURA NEGOZIATA poiché il numero dei partecipanti è contenuto e la tempistica del procedimento di aggiudicazione è compatibile, **si procede all'acquisizione della documentazione indicata (certificato camerale con dicitura antimafia, nominativi legali rappresentanti e assetti societari) riferita a tutti i partecipanti ed all'inoltro alla Prefettura;**
- Con riferimento agli adempimenti di cui all'art.3, per quanto attiene alle **Imprese subcontraenti**, il controllo preventivo su comunicazione delle Imprese partecipanti potrebbe essere vanificato dalla sostituzione in corso d'opera, rientrando nell'autonomia organizzativa dell'impresa, con altri subappaltatori, si propone **per le attività oggetto di semplice comunicazione di cui all'art.118 comma 11 ultimo periodo del D.lgs.163/2006 e ss.mm. e ii di inserire nel bando l'impegno dell'aggiudicatario di comunicare con ampio anticipo rispetto alle fasi di attuazione delle lavorazioni, l'elenco delle Imprese coinvolte nel piano**

di affidamento con riguardo alle forniture e servizi “sensibili”; analogo impegno verrà inserito nel bando anche con riferimento agli eventuali subappaltatori.

In alternativa a tale impegno l’aggiudicatario dovrà allegare alla richiesta di subappalto o alla comunicazione per forniture e servizi “sensibili” l’informativa della Prefettura acquisita dallo stesso.

- L’art.5 richiede di creare una banca dati informatica specifica di tutte le imprese aggiudicatarie di appalti di importo uguale o superiore ad € 250.000,00 e di tutte quelle subappaltatrici o comunque esecutrici di opere e lavori di importo pari o superiore ad € 50.000,00 e di servizi e forniture “sensibili”, citati all’art.2 del Protocollo di legalità, per qualsiasi importo, con indicazione degli organi sociali e di amministrazione nonché dei titolari di imprese individuali da trasmettere elettronicamente alla Prefettura (ogni due mesi) e da tenere continuamente aggiornata in base alle variazioni che devono essere comunicate dalle Imprese.

Al momento il Comune di Bologna gestisce una banca dati contenente il nome della Ditta, la ragione sociale, il Codice Fiscale e la Partita IVA e l’indirizzo.

Il suddetto adempimento comporterebbe un’implementazione dei sistemi informatici in uso con conseguente onere sia finanziario che di risorse umane notevole, soprattutto in relazione all’attuale contesto normativo che ha imposto una manovra finanziaria di forte riduzione della spesa.

Poichè il Comune non dispone di uno strumento informatico in grado di estrapolare i dati indicati nel Protocollo e non sono attivi collegamenti telematici incrociati delle Banche dati di Camera di Commercio e Prefettura, si provvederà, alla trasmissione elettronica bimestrale dell’elenco richiesto corredato dei dati che dovranno essere estrapolati dalle visure camerali.

L’art.8 precisa che le stazioni appaltanti valuteranno la possibilità di limitare il subappalto alle Imprese partecipanti da intendersi come esclusione.

Poiché la normativa in vigore non pone questa limitazione, tale facoltà potrà essere utilizzata in relazione alla specificità dei singoli appalti.

L’art.9 richiede, anche ai fini dell’aggiudicazione definitiva, la verifica del rispetto da parte dell’Impresa delle norme in materia di collocamento, nonché il pagamento delle retribuzioni, dei contributi previdenziali e assicurativi, delle ritenute fiscali.

Al momento l’unico strumento di verifica indicato nel Codice degli Appalti a disposizione è il DURC per la regolarità contributiva e assistenziale.

Per quanto attiene il controllo del personale che gravita nel cantiere, previsto dalla normativa, lo stesso viene effettuato tramite strumenti quali il Libro unico del lavoro, il Cantiere Vigile, la Denuncia inizio attività all’INAIL e l’Ispettorato del Lavoro.

Le suddette proposte operative, dopo un primo periodo di sperimentazione di sei mesi, e fermo restando il monitoraggio in ordine all’efficacia delle soluzioni ipotizzate, potranno essere oggetto di ulteriori valutazioni e definizioni che consentano di contemperare le finalità ampiamente condivise del Protocollo con le esigenze di snellimento delle procedure e di conformità delle medesime al dettato normativo in materia di controlli ed autodichiarazioni.