

MINISTERO DELL'INTERNO - COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE

COMUNICATO

Linee Guida antimafia di cui all'articolo 5-bis, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012." (Deliberazione del 15 ottobre 2012). (12A11851)

Parte I

Quadro della governance della ricostruzione

Il decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122 - nell'apprestare un articolato "pacchetto" di interventi a favore delle popolazioni colpite dalla crisi sismica del 20 e 29 maggio 2012 - prevede anche l'adozione di un dedicato e rafforzato sistema di prevenzione delle ingerenze della criminalità organizzata nel processo di ricostruzione delle località interessate da questi eventi calamitosi.

In questo senso, l'art. 5-bis del citato decreto-legge mentre stabilisce l'istituzione presso le sei Prefetture dei territori interessati (Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo) di elenchi di fornitori e prestatori di alcune tipologie di beni e servizi non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa (cd. "white list"), devolve al Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (nel prosieguo solo "Comitato") il compito di emanare apposite Linee Guida per definire nel dettaglio i controlli da attuarsi, anche in deroga alle norme sulla documentazione antimafia oggi contenute nel d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

Significativamente, il citato art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012 sancisce espressamente l'applicabilità di tali controlli non solo ai contratti pubblici e successivi subappalti e sub-contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, ma anche agli interventi di ricostruzione commissionati dai privati e finanziati con contributi ed altre provvidenze pubbliche.

Altro importante tassello che va a comporre il quadro complessivo del sistema di prevenzione antimafia è l'istituzione - stabilita con decreto del Ministro dell'interno del 17 agosto scorso - del Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (GIRER), operante presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Tale Gruppo, analogamente agli altri Organismi attivati per interventi pubblici di massimo rilievo nazionale, è chiamato a svolgere attività di analisi, con riguardo anche ad alcuni settori tradizionalmente esposti a rischi di "penetrazione" criminale o segnalati dal Comitato, e a sviluppare, anche d'iniziativa, approfondimenti informativi ad ampio raggio destinati a trascendere la prospettiva provinciale.

In tal modo, sono stati ulteriormente rafforzati gli strumenti

conoscitivi a disposizione dei Prefetti interessati che, attraverso i punti di snodo della rete di monitoraggio costituiti dai Gruppi Interforze, sono in grado di attivare convenientemente sia gli Organi di polizia territoriali, sia la fondamentale ed irrinunciabile rete dei Centri Operativi della Direzione Investigativa Antimafia.

Al fine di dare attuazione alle disposizioni del citato art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012, e' stato svolto un giro d'orizzonte che ha portato ad approfondire il modello di governance delineato dal decreto-legge n. 74/2012 insieme alle integrazioni recate dal successivo decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nonche' ad acquisire elementi di conoscenza sulle prioritari' perseguite in questa fase della ricostruzione. Si e', inoltre, tenuto conto anche delle innovazioni recate dal recente decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, in via di conversione al momento dell'adozione delle presenti Linee Guida.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, sono intercorse interlocuzioni, oltre che con i Prefetti delle Province interessate, anche con il Presidente della Regione Emilia Romagna, nella sua veste di Commissario delegato per la ricostruzione del territorio dove si sono registrati i piu' alti livelli di intensita' degli eventi sismici e dove quindi saranno realizzati i maggiori interventi di risanamento e riqualificazione del patrimonio infrastrutturale e dell'edilizia pubblica e privata.

Il quadro normativo e conoscitivo acquisito evidenzia come le misure per la ricostruzione riguardano complessivamente un'area sismica composta dai 52 Comuni, individuati dall'elenco di cui all'allegato 1 del decreto-legge n. 74/2012, cui si aggiungono altri 19 indicati all'art.67-septies del decreto-legge n. 83/2012.

Per quanto specificamente concerne la ricostruzione demandata all'intervento pubblico, appaiono di rilievo i seguenti punti:

a) il coordinamento del processo di ricostruzione e' demandato ai Presidenti delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, nelle loro vesti di Commissari delegati del Governo;

b) i Commissari delegati, supportati da strutture appositamente istituite, provvedono ai vari interventi di ricostruzione con possibilita' di avvalersi:

dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (art. 1, commi 5 e 5-bis, del decreto-legge n. 74/2012, come modificato dal decreto-legge n. 174/2012);

dei competenti Provveditorati interregionali alle opere pubbliche per quanto concerne gli interventi di recupero degli immobili pubblici, ivi compresi le strutture scolastiche ed universitarie, gli edifici municipali e quelli di proprieta' di enti ecclesiastici formalmente dichiarati di interesse storico-artistico (art. 4, commi 1, lett. a) e 2, del decreto-legge n. 74/2012), nonche' la realizzazione di moduli temporanei abitativi destinati ad uffici pubblici o all'attivita' scolastica (art. 10, comma 8, del decreto-legge n. 83/2012). L'esecuzione di tali interventi e' indicata come prioritaria rispetto ad altre realizzazioni demandate alla mano pubblica (art. 4, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 74/2012, come modificato dal decreto-legge n. 174/2012).

c) i moduli abitativi temporanei da realizzarsi per i predetti scopi pubblici ovvero per garantire la prima sistemazione alle famiglie le cui case risultano aver riportato danni piu' gravi (immobili classificati "E" o "F" all'esito delle prescritte verifiche tecniche) sono realizzate in aree appositamente individuate dai Commissari delegati che possono essere sottoposte a procedure espropriative semplificate;

d) per quanto concerne lo specifico contesto dell'Emilia Romagna dai contatti intercorsi risulta che e' stata, al momento,

accordata una priorit  agli interventi riguardanti l'edilizia scolastica. In particolare, la struttura di supporto del Commissario delegato di quella Regione ha reso noto che, al 21 agosto scorso, sono gi  stati assegnati appalti per la realizzazione di moduli temporanei abitativi ad uso scolastico in ventisei Comuni.

Per quanto riguarda la ricostruzione affidata ai privati con l'impiego di fondi pubblici, rivestono carattere saliente i seguenti aspetti:

a) gli interventi dei privati sono finanziati con contributi pubblici erogati secondo percentuali, priorit  e modalit  stabilite dai Commissari delegati con propri provvedimenti (art. 3, comma 1, decreto-legge n. 74/2012);

b) i contributi sono destinati sia ai soggetti le cui abitazioni sono rimaste lesionate, sia alle imprese che hanno visto pregiudicati a causa del sisma i propri impianti produttivi;

c) a fattor comune, e' previsto che i contributi per la ricostruzione del patrimonio edilizio privato (destinato a qualunque scopo) sono concessi sulla base della presentazione di una perizia giurata del professionista incaricato della progettazione degli interventi di recupero; il saldo finale dell'erogazione e' subordinato alla presentazione della documentazione attestante l'effettiva ultimazione delle opere di ricostruzione assentite (art. 3, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 74/2012). In questo contesto, va segnalata anche la possibilit  per le tre Amministrazioni Regionali interessate di stipulare apposite convenzioni con Fintecna o societ  da questa interamente controllata, per lo svolgimento di attivit  tecnico-ingegneristiche dirette a fronteggiare con la massima tempestivit  le esigenze della popolazione colpita (art. 10, comma 14, del decreto-legge n. 83/2012);

d) per quanto specificamente riguarda la ricostruzione delle private abitazioni, viene consentito agli interessati, nelle more delle verifiche di agibilit , di dare inizio ai lavori di ripristino sulla base di una asseverazione e di una perizia resa dal professionista abilitato;

e) per quanto concerne la ricostruzione degli insediamenti produttivi, sono previsti, oltre ad erogazioni destinate a finanziare gli interventi di ripristino, anche contributi, di carattere indennitario o risarcitorio, connessi alle perdite patite dalle imprese o comunque volti ad agevolare una pronta ripresa delle attivit  economiche (la casistica e' riportata all'art. 3, comma 1, lettere da b) a f-quater), del decreto-legge n. 74/2012);

f) nel contesto di queste misure, e' prevista la concessione di finanziamenti per le delocalizzazioni delle imprese, in relazione alle quali e' anche prevista la possibilit  per le Amministrazioni regionali di procedere all'espropriazione delle aree destinate ad ospitare i nuovi insediamenti produttivi (citato art. 3, comma 11).

In relazione al quadro che precede, sono definite nei seguenti termini, salvo modifiche e integrazioni che potranno intervenire successivamente, le Linee Guida antimafia ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012.

Parte II

Prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici

1. Sistema dei controlli.

Gli indirizzi contenuti nel presente documento si pongono in linea di continuit  con le Linee Guida adottate dal Comitato nel giugno del 2005 e con la Delibera CIPE n. 58 del 2011, pubblicata

nelle G.U.R.I. del 4 gennaio 2012, che costituiscono tuttora un punto di ordine generale e con l'evoluzione delle metodologie di controllo stabilite dalle Linee Guida varate in relazione ad una serie di esigenze di massimo rilievo nazionale.

In particolare, data l'affinità delle situazioni, vengono all'attenzione i quattro atti di indirizzo emanati in relazione alla ricostruzione delle località dell'Abruzzo colpite dal sisma del 6 aprile 2009, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dell'8 luglio 2009, del 12 agosto e del 31 dicembre 2010, nonché del 25 gennaio 2012.

Alla luce di ciò e considerate anche le "buone prassi" testate nei diversi contesti, il Comitato ritiene che i controlli si dovranno sviluppare in tre distinte fasi:

a) la fase preliminare all'avvio dei lavori, nell'ambito della quale l'attenzione viene principalmente rivolta alle aree su cui sono destinate ad insorgere le opere da realizzarsi, attraverso una mappatura delle unità catastali, inserite nel piano particellare di esproprio. Tale attività è finalizzata a verificare i "passaggi di proprietà" verificatisi nel biennio precedente. È tuttavia evidente che detta attività, per la natura stessa dei lavori in questione, verrà ad interessare gli interventi di delocalizzazione degli insediamenti produttivi ovvero la realizzazione di nuove ed alternative strutture, quali i più volte citati moduli abitativi temporanei;

b) la fase di definizione del piano degli affidamenti, a valle dell'individuazione del soggetto aggiudicatario, con conseguente definizione della filiera degli operatori che intervengono a qualsivoglia titolo nell'esecuzione dei lavori oggetto dell'appalto pubblico;

c) la fase di cantierizzazione delle opere. In tale fase vengono particolarmente in rilievo le disposizioni che regolano l'accesso ai cantieri compiuti dai Gruppi Interforze istituiti presso le Prefetture interessate, tuttora contenute nel d.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, in attesa della completa entrata in vigore del Libro II del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Sempre in questo contesto assumeranno rilievo anche le "white list", previste dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 74/2012 sulle quali si tornerà in seguito.

2. Controlli nella fase preliminare all'avvio ai lavori.

In questa fase, i controlli sono orientati a verificare eventuali ingerenze mafiose nei passaggi di proprietà delle aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione delle opere pubbliche finalizzate alla ricostruzione, tra le quali vi rientrano anche i terreni su cui sono destinati ad insorgere i moduli temporanei abitativi per i diversi usi contemplati dal ripetuto decreto-legge n. 74/2012.

A tal fine, i Commissari delegati ovvero gli altri soggetti pubblici di cui si avvalgono per la realizzazione degli interventi - nella loro veste di stazione appaltante - forniscono, in formato elettronico, i piani particellari d'esproprio alle Prefetture territorialmente competenti che provvedono:

a) a svolgere le conseguenti verifiche antimafia anche per il tramite dei Gruppi Interforze;

b) a trasmettere i piani alla Direzione Nazionale Antimafia per gli aspetti conoscitivi di eventuale interesse, nonché al GIRER.

In un'ottica tesa a garantire la massima trasparenza delle procedure ablatorie, si evidenzia l'opportunità che i Commissari delegati comunichino alle Prefetture delle rispettive Regioni i criteri di massima sulla base dei quali si intende parametrare la

misura dell'indennizzo, segnalando, inoltre, eventuali circostanze legate all'andamento del mercato immobiliare o altri fattori emergenti che possono giustificare lo scostamento dai predetti criteri.

Resta naturalmente fermo l'obbligo di denuncia all'Autorita' Giudiziaria di eventuali fatti di reato che riguardano o siano intervenuti nel corso delle citate attivita' espropriative.

In una prospettiva di leale collaborazione istituzionale, le Prefetture territorialmente competenti potranno avvalersi dell'apporto consulenziale e della collaborazione delle articolazioni dell'Agenzia del territorio, rimanendo escluso che tale coinvolgimento possa dar luogo a forme improprie di validazione dell'indennizzo.

3. Controlli sugli affidamenti.

3.1 I soggetti del monitoraggio.

L'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge n. 74/2012 attribuisce ai Prefetti di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo un ruolo baricentrico per lo svolgimento dei controlli antimafia sia per cio' che concerne la ricostruzione "pubblica", sia per cio' che concerne la ricostruzione "privata".

Le esperienze sviluppatesi nel tempo hanno dimostrato come tale ruolo puo' essere espletato al meglio se l'azione di approfondimento delle specifiche situazioni e' accompagnato da un interscambio continuo di informazioni e di esperienze.

Tale modulo d'azione consente non solo di mettere a fattor comune il patrimonio di conoscenze acquisito nelle realta' particolari - realizzando un'indispensabile visione di insieme delle dinamiche che interessano i singoli territori - ma anche di intraprendere iniziative congiunte e coordinate di prevenzione degli eventuali tentativi di ingerenza criminale.

E' quindi auspicabile che, sin dall'inizio e con carattere continuativo, i Prefetti delle Province interessate avviino un costante confronto su questi argomenti in maniera che sia possibile garantire l'unitarieta' d'azione e l'uniformita' dei criteri valutativi che costituiscono ingredienti essenziali per la migliore efficacia del sistema di prevenzione amministrativa.

A queste iniziative si aggiunge naturalmente il contributo, in termini di diffusione di "buone prassi" e di apporto consulenziale, che potra' essere fornito, ove se ne ravvisi l'utilita', dal Comitato.

E', inoltre, fondamentale che le Prefetture, in particolare, tramite i Gruppi Interforze, attivino da subito un proficuo e stabile collegamento con il GIRER.

L'obiettivo da perseguire e' quello della realizzazione di una costante e completa circolazione delle informazioni ai livelli operativi e, allo stesso tempo, di assicurare uno sviluppo delle azioni di controllo capaci di massimizzare le potenzialita' offerte dalla pluralita' e specializzazioni delle singole componenti del sistema di prevenzione ed al tempo stesso di evitare sovrapposizioni che sarebbero quanto meno diseconomiche.

Pure importante risulta il confronto che i Prefetti territorialmente competenti possono sviluppare e consolidare con le Autorita' Giudiziarie dei rispettivi territori e in particolare con le Direzioni Distrettuali Antimafia, secondo una prospettiva che vede nelle misure di prevenzione amministrativa un possibile start up per eventuali iniziative della prevenzione giudiziaria e per l'esercizio dell'azione penale.

Su questo punto si rinvia alle indicazioni che saranno fornite

nel prosieguo delle presenti Linee Guida.

Sempre in questo contesto va evidenziata l'esigenza che l'attivita' dei Prefetti e degli altri organismi possa avvalersi dell'apporto di altri soggetti a vario titolo coinvolti (tra cui anche le parti sociali) nel processo di ricostruzione, nella "logica di rete" che ha ispirato l'attivita' del Comitato in questi anni.

3.2 Indirizzi generali per i Commissari delegati e gli altri soggetti aggiudicatori.

Sulla base delle esperienze maturate, anche in un contesto per molti versi analogo, quale quello dell'"emergenza Abruzzo", si ravvisa l'opportunita' che i Commissari delegati (ovvero i soggetti di cui essi si avvalgono) per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione adottino alcune misure organizzative, capaci di agevolare l'azione di controllo "antimafia".

Piu' in dettaglio, appare necessario che i Commissari delegati prevedano la realizzazione presso le proprie strutture di un'Anagrafe degli esecutori (nel prosieguo solo "Anagrafe") accessibile alla Direzione Investigativa Antimafia, ai Gruppi Interforze delle Prefetture interessate, al GIRER nonche' al Servizio Alta Sorveglianza Grandi Opere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, concernente i soggetti e gli operatori economici aggiudicatari e affidatari, nonche' ogni altro soggetto della "filiera delle imprese", come definita dall'art. 6 del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217.

L'Anagrafe deve contenere le seguenti informazioni essenziali:

a) individuazione anagrafica del soggetto d'impresa o operatore economico, con l'indicazione, tra gli altri dati, anche del numero di codice fiscale e di partita IVA;

b) tipologia e importo del contratto, subcontratto e subappalto, nonche' l'indicazione del relativo CUP;

c) annotazioni relative a modifiche intervenute nell'assetto proprietario o manageriale dell'impresa, nonche' relative al direttore tecnico;

d) annotazioni relative all'eventuale perdita del contratto, subcontratto o subappalto, con sintetica indicazione della connessa motivazione, nonche' relative all'applicazione della relativa penale pecuniaria;

e) indicazione del conto corrente dedicato per le esigenze di tracciabilita' finanziaria di cui agli artt. 3 e 6 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

I Commissari delegati provvedono al popolamento dell'Anagrafe con la collaborazione dei soggetti di cui essi si avvalgono con i quali potranno essere assunti accordi per la definizione di specifiche intese.

Tale collaborazione, in quanto rivolta a soddisfare specifiche esigenze informative di tipo sistemico connesse a finalita' antimafia, non determina l'insorgenza di alcun onere economico a carico dei Commissari delegati (ovvero dei soggetti di cui essi si avvalgono), nel senso che non importa alcuna variazione del prezzo, importo o valore del contratto, subcontratto o subappalto, ne' legittima alcuna richiesta in tal senso.

A questo proposito, occorre ricordare che l'art. 1, quinto comma, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, stabilisce che le imprese, individuali o collettive, aggiudicatari di contratti pubblici sono tenute a fornire notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attivita', nonche' ogni indicazione ritenuta utile ad individuare gli effettivi titolari

dell'impresa ovvero delle azioni o quote sociali.

All'osservanza di tale obbligo, per la violazione del quale e' prevista la sanzione dell'arresto, sono tenute le imprese partecipanti a procedure ad evidenza pubblica con l'invio alla stazione appaltante dei modelli GAP; in tal senso la collaborazione di cui si e' detto costituisce una particolare modalita' di declinazione di tale obbligo, non costituendo alcun aggiuntivo aggravio per l'impresa.

Resta ferma la necessita' per i Commissari delegati di inserire nei contratti di appalto e in tutti gli altri strumenti contrattuali della "filiera" una clausola tesa a sanzionare pecuniariamente i comportamenti non collaborativi relativamente alla formazione e all'aggiornamento dell'Anagrafe ed a prevedere la possibilita' di rescissione del vincolo negoziale in caso di reiterati, ingiustificati e perduranti atteggiamenti ostruzionistici, anche se basati sulla mera inerzia.

3.3 Controlli antimafia.

Sulla scorta dei positivi risultati conseguiti nella prevenzione delle ingerenze criminali nei contesti gia' piu' volte rammentati, il Comitato ritiene fondamentale che i controlli antimafia si svolgano estendendo agli operatori economici aggiudicatari di appalti pubblici per la ricostruzione e a tutti gli appartenenti alla "filiera delle imprese" l'obbligo di assoggettarsi al regime delle informazioni antimafia, oggi disciplinato - fino all'entrata in vigore del Libro II del decreto legislativo n. 159/2011 - dagli artt. 4 del decreto legislativo n. 490/1994 e 10 del d.P.R. n. 252/1998.

Tali informazioni costituiscono, pertanto, l'unica ed esclusiva forma di accertamento antimafia per le fattispecie contrattuali e sub-contrattuali, i subappalti, i cottimi, le prestazioni d'opera, i servizi, le forniture, indipendentemente dal loro importo, oggetto durato e da qualsiasi condizione o modalita' di esecuzione.

L'accertamento delle cause ostative ad effetto interdittivo tipico (nel vigente quadro normativo cfr. art. 10, comma 7, lett. a), b) e c) del d.P.R. n. 252/1998) determina l'impossibilita' di stipulare il contratto o di autorizzare il subcontratto o subappalto, nonche', in caso di accertamento successivo alla stipula o autorizzazione, la perdita del contratto, del subcontratto o subappalto, dando luogo all'esercizio del recesso unilaterale o alla revoca dell'autorizzazione.

Accede alla sanzione della perdita del contratto l'applicazione di una penale pecuniaria, stabilita nella misura fissa del 5% dell'importo o del valore del contratto, subcontratto o subappalto (salvo diversa superiore aliquota pattuita tra i soggetti contraenti). Tale sanzione pecuniaria risponde ad un duplice ordine di ragioni:

a) da un lato, si ritiene che essa possa assolvere ad un'efficace azione dissuasiva, assolvendo, cioe', ad una funzione di deterrenza, generalmente appartenente ad ogni misura che aggredisca o minacci di aggredire l'ambito economico-patrimoniale del soggetto cui e' potenzialmente rivolta una sanzione di tipo monetario;

b) dall'altro, essa viene ad ammortizzare le perniciose conseguenze derivanti alla parte in bonis dalla necessita' di dover procedere alla sostituzione "in corsa" dell'impresa colpita da interdizione antimafia.

Sotto quest'ultimo profilo, la sanzione pecuniaria corrisponde a una forma di forfettaria liquidazione del danno, salvo che la parte lesa non lamenti un maggior pregiudizio per il cui riconoscimento restano naturalmente ferme le ordinarie tutele risarcitorie.

La perdita del contratto ne comporta la comunicazione, a cura del

responsabile del procedimento, all'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai fini dei conseguenti adempimenti di competenza di quella Authority ivi compreso l'eventuale aggiornamento della Banca dati dei contratti pubblici.

3.4 Indirizzi per i Prefetti.

Come si e' anticipato, il Comitato ravvisa la necessita' che gli accertamenti antimafia sulle imprese aggiudicatarie di appalti pubblici per la ricostruzione e sugli operatori economici della filiera siano svolti unicamente nella forma piu' stringente delle informazioni antimafia di cui agli artt. 10 del d.P.R. n. 252/1998 e 4 del decreto legislativo n. 490/1994 (e, in seguito, di cui agli artt. 90 e segg. del decreto legislativo n. 159/2011, quando il Libro II di tale decreto legislativo sara' entrato in vigore).

Considerata la vastita' dell'area interessata dalla crisi sismica - e quindi dagli interventi di ricostruzione - si rileva l'opportunita' di modulare le procedure di rilascio dei provvedimenti in questione in termini tali da corrispondere alla logica di massima urgenza che ispira gli interventi di ricostruzione pubblica e di garantire un approfondimento di livello maggiormente sistemico delle posizioni delle imprese coinvolte.

Al fine di coniugare al massimo livello queste esigenze, il Comitato ritiene che il rilascio delle informazioni antimafia - in deroga alle disposizioni vigenti - debba avvenire secondo il seguente modulo procedimentale che rispecchia quello gia' adottato in occasione della prima fase dell'"Emergenza Abruzzo" (cfr. Linee Guida pubblicate nella G.U.R.I. dell'8 luglio 2009, n. 156).

I cardini di tale modulo sono fondamentalmente tre:

a) consentire alle Prefetture di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo (nel prosieguo indicate anche come "Prefetture dell'area sismica") di disporre un quadro completo e costantemente aggiornato delle informazioni antimafia (interdittive o liberatorie) richieste e rilasciate, anche nei confronti di imprese aventi le proprie sedi legali in territori diversi dalle rispettive province;

b) garantire la piena circolazione delle informazioni rilevanti sia all'interno del circuito della prevenzione amministrativa (le Prefetture, la componente di polizia dei Gruppi Interforze, il GIRER, la rete dei Centri Operativi DIA), sia in direzione dell'Autorita' Giudiziaria;

c) garantire la speditezza dei procedimenti amministrativi, consentendo ai soggetti aggiudicatori di stipulare i contratti con le imprese affidatarie (o di autorizzare il ricorso ai subappalti) dopo una prima fase di accertamenti, tesi a verificare l'assenza delle situazioni di contiguita' conclamata, salvaguardando comunque il potere di revocare gli appalti e i sub-affidamenti nelle ipotesi in cui l'esito degli accertamenti piu' complessi permetta di acclarare l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Conseguentemente, in parziale deroga alle previsioni recate dal ripetuto d.P.R. n. 252/1998, il rilascio delle informazioni antimafia nei riguardi delle imprese affidatarie di appalti pubblici e della relativa "filiera delle imprese" - come definita dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 187/2010 - avviene, a decorrere dal quindicesimo giorno dalla pubblicazione delle presenti Linee Guida, secondo la seguente procedura:

a) i soggetti aggiudicatori inoltrano le istanze di rilascio, corredate da tutti gli elementi conoscitivi richiesti dalle vigenti disposizioni, alla Prefettura dell'area sismica nel cui territorio devono essere eseguiti gli appalti di lavori, servizi e forniture

finalizzati al processo di ricostruzione pubblica. Tale Prefettura, pertanto, viene ad assumere una funzione di hub, nel senso che essa e' il punto in cui convergono le richieste di informazioni antimafia relative a tutte le imprese o tutti gli operatori economici della filiera e da cui partono verso i soggetti aggiudicatori tutte le comunicazioni delle risultanze emerse a seguito degli accertamenti espletati ai sensi dell'art. 10, comma 7, del d.P.R. n. 252/1998;

b) la Prefettura dell'area sismica, verifica, attraverso il collegamento con il CED ex art. 8 della legge n. 121/1981, l'assenza, nei confronti dei soggetti dell'impresa indicati dall'art. 2 del d.P.R. n. 252/1998, delle cause ostative di cui all'art. 67 del decreto legislativo n. 159/2011 e all'art. 10, comma 7, lett. a) e b), del d.P.R. n. 252/1998. Se la consultazione del CED evidenzia:

l'assenza di tali situazioni, la Prefettura dell'area sismica rilascia una liberatoria provvisoria al soggetto aggiudicatore. Tale liberatoria provvisoria sara' sufficiente al soggetto aggiudicatore per stipulare il contratto sotto la condizione risolutiva di cui all'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 252/1998;

l'esistenza di iscrizioni che attestano taluna delle predette situazioni, la Prefettura dell'area sismica provvedera', con la massima urgenza, a verificarne l'attualita', acquisendo, per il tramite degli Organi di polizia, i pertinenti certificati del casellario giudiziale, dei carichi pendenti o comunque la documentazione idonea ad attestare lo stato e gli esiti dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione. Se la documentazione cosi' ottenuta conferma la ricorrenza di taluna delle predette situazioni, la Prefettura dell'area sismica - ove sia stata accertata l'esistenza di situazioni di cui agli artt. 67 del decreto legislativo n. 159/2011, e 10, comma 7, lett. a) e b) del d.P.R. n. 252/1998 - emette immediatamente un'informazione antimafia interdittiva (anche se l'impresa ha sede legale in altra Provincia), dandone comunicazione agli Organi di polizia rappresentati in seno al Gruppo Interforze, al GIRER, alla Direzione Nazionale Antimafia ed alla Direzione Distrettuale Antimafia, competente per il proprio territorio, nonche' alla Prefettura del luogo di sede legale dell'impresa (1) ;

c) esaurita questa fase (2) , la Prefettura dell'area sismica da' corso agli accertamenti finalizzati a verificare l'eventuale esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'operatore economico esaminato. A questo fine:

se l'impresa ha sede nel proprio territorio, la Prefettura dell'area sismica attiva gli Organi di polizia territoriali (Questura, Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza), nonche' il Centro Operativa DIA di riferimento. Di tali attivazioni deve essere informato, per opportuna conoscenza, il GIRER, per le attivita' di analisi di competenza di quest'Organismo che potra' comunicare alle Prefetture interessate eventuali contributi di approfondimento utili ai fini delle determinazioni finali;

se l'impresa ha la propria sede legale in un'altra Provincia, la Prefettura dell'area sismica attivera' quella competente territorialmente per tale luogo. Anche in questo caso e' importante che la Prefettura dell'area sismica tenga al corrente dell'avvio dell'istruttoria il GIRER e il Centro Operativo DIA di riferimento della Prefettura di sede legale dell'impresa, cio' anche a guadagno dei tempi di svolgimento degli accertamenti. Sulla base di tali indicazioni, la Prefettura del luogo di sede legale dell'impresa provvede a svolgere gli accertamenti del caso;

al termine degli accertamenti, la Prefettura dell'area sismica (ovvero quella del luogo di sede legale dell'impresa), dopo aver eventualmente acquisito il contributo di analisi del Gruppo

Interforze, adotta il provvedimento definitivo. La Prefettura del luogo di sede legale trasmette il provvedimento finale alla Prefettura dell'area sismica;

la Prefettura dell'area sismica notifica il provvedimento finale adottato (da essa o dalla Prefettura del luogo di sede legale) al soggetto aggiudicatore, nonché agli Organi di polizia territoriali, al Centro Operativo DIA di riferimento ed al GIRER.

Se viene emessa un'informazione antimafia interdittiva, la Prefettura dell'area sismica provvederà ad inviarne tempestivamente copia, per un'opportuna informazione, alla Direzione Nazionale Antimafia ed alla Direzione Distrettuale Antimafia competente per il proprio territorio. Resta, naturalmente, ferma la possibilità per i Prefetti dell'area sismica di inviare, previa opportuna intesa, copia di tali provvedimenti anche ad altri Uffici del Pubblico Ministero.

L'eventuale successivo accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa determina l'insorgenza della necessità dell'interruzione del rapporto contrattuale e di conseguenza la perdita del contratto, dando luogo all'esercizio della facoltà di recesso unilaterale ovvero alla revoca dell'autorizzazione del subappalto. A tale conseguenza, si aggiungeranno quelle di natura pecuniaria di cui si è detto al punto 3.3.

Al riguardo, si rammenta che resta fermo il carattere facoltativo dell'intervento caducatorio effettuato ex post, conformemente alla previsione recata dall'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 252/1998. Va comunque rilevato, a chiarimento del soggetto aggiudicatore, come tale facoltà incontri, per la natura stessa dei controlli antimafia che rappresentano «un presidio avanzato di prevenzione», un margine invero ristrettissimo di applicazione.

E', infatti, da ritenere di regola prevalente l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che presiede ai poteri interdittivi antimafia. Il sacrificio di tale interesse può risultare giustificato, quindi, solo quando stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa richiedano di non interrompere un servizio essenziale difficilmente rimpiazzabile in tempi rapidi o a completare un'opera in corso di ultimazione.

A questi principi si richiama, positivizzandoli, anche la disciplina del Libro II del decreto legislativo n. 159/2011, destinata ad entrare in vigore in futuro.

Il Comitato, inoltre, in linea di continuità con le Linee Guida del 2005, conferma l'esigenza che le attività di controllo antimafia debbono guardare al contesto ambientale in cui l'intervento viene a calarsi, di modo che le verifiche non vengano limitate esclusivamente alla platea dei soggetti imprenditoriali che partecipano ai lavori in forza di un rapporto contrattuale - il che comporterebbe ex se l'effettuazione di controlli antimafia - bensì vengano estese ad ambiti anche esterni a quella platea da cui possa comunque essere veicolato il pericolo di infiltrazione mafiosa.

In questo senso, il Comitato, attesa la natura degli interventi di ricostruzione da realizzarsi in questa fase, ritiene opportuno che i Prefetti dell'area sismica avviino, d'intesa con il GIRER, un monitoraggio delle cave maggiormente prossime alle aree di cantiere.

L'attività in questione dovrà essere svolta in necessaria collaborazione con gli organi regionali, ed eventualmente provinciali, competenti, ai quali andrà richiesto un quadro informativo esauriente circa i soggetti concessionari, allo scopo di accertare l'effettiva titolarità delle attività estrattive.

Il monitoraggio andrà eseguito anche con riferimento alle attività comunque connesse alla rimozione e smaltimento dei materiali provenienti dalle demolizioni, nonché connesse con il cosiddetto «ciclo del cemento».

In questi ambiti particolare attenzione dovrà essere rivolta ai

soggetti che dispongano di siti di smaltimento di materiali di risulta, di imprese di betonaggio e di frantumazione, ecc., ancorche', come si e' detto, essi risultino formalmente estranei a rapporti contrattuali, anche indiretti, con il soggetto aggiudicatore.

Nel caso in cui le attivita' di monitoraggio evidenzino risultanze negative, corrispondenti, in sostanza, alle condizioni che giustificano il rilascio di informazioni interdittive, occorrera' informarne il soggetto aggiudicatore perche', ai fini di una piu' efficace ed estesa rete di prevenzione antimafia, inibisca i soggetti e gli operatori economici interessati dall'intrattenere rapporti di fornitura, approvvigionamento, ecc. con le imprese controindicate, provocando, in tal modo, quell'effetto di isolamento che appare il solo possibile ed efficace rimedio verso un siffatto rischio di infiltrazione criminale.

Ai fini dello svolgimento dei controlli antimafia illustrati nel presente paragrafo, si ritiene che andra' pienamente valorizzato il ricorso all'intero ventaglio degli strumenti antimafia di cui dispone il Prefetto.

Tra questi si sottolinea l'importanza sia dei poteri di derivazione ex altocommissariale previsti dal decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e delegati ai Prefetti dal Ministro dell'interno, sia dei poteri conoscitivi sullo svolgimento delle gare d'appalto previsti dall'art. 14, commi 3-bis e seguenti del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

3.5 Indicazioni per il GIRER.

Il decreto del Ministro dell'interno prevede che il GIRER svolga le proprie attivita' di analisi e monitoraggio anche secondo le indicazioni fornite dal Comitato (art. 2, comma 1, lett. e del citato decreto ministeriale).

Premesso che indicazioni di tenore operativo saranno fornite all'esito dei periodici incontri che il Comitato organizzerà in questa materia, si ritiene - fatti salvi gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - in questo contesto di fornire alcuni suggerimenti di coordinamento informativo.

Si evidenzia, in particolare, l'utilita' che il GIRER sviluppi un costante dialogo, anche in termini di scambi di esperienze, con gli altri Gruppi Interforze costituiti per le esigenze di prevenzione delle infiltrazioni criminali in altri contesti.

Tale dialogo potra' infatti risultare utile per acquisire le eventuali conoscenze gia' consolidate in relazione alle singole posizioni da approfondire, accelerando in tal modo la fase di analisi e di comunicazione.

3.6 Indicazioni per lo svolgimento dei controlli antimafia relativamente alle imprese con sede legale all'estero e prive di un'organizzazione stabile sul territorio dello Stato.

Con riferimento agli operatori economici stranieri, comunitari ed extracomunitari, si e' posto nel recente passato qualche interrogativo circa la possibilita' di eseguire nei confronti di detti operatori accertamenti antimafia nella forma piu' rigorosa delle informazioni prefettizie e, dunque, di estendere ad essi le disposizioni dettate nella specifica materia dalla legislazione nazionale.

Questa particolare fattispecie trova un'espressa considerazione nello schemadi decreto legislativo recante correzioni e integrazioni

al decreto legislativo n. 159/2011 che, nel momento del varo delle presenti Linee Guida, e' ancora al vaglio delle Commissioni Parlamentari di merito per il prescritto parere.

In attesa della definitiva emanazione di questo provvedimento, si ritiene che i controlli antimafia sulle imprese prive di una sede secondaria sul territorio dello Stato potranno essere effettuati secondo le modalita' indicate da questo Comitato in occasione dell'«emergenza Abruzzo» e piu' specificamente nelle Linee Guida pubblicate nella G.U.R.I. del 12 agosto 2010, n. 187, consultabili anche sul sito internet del Ministero dell'interno, nella sezione dedicata al Comitato, accessibile dalla home page.

4. Controlli sulla fase di cantierizzazione.

4.1 Indirizzi per il monitoraggio delle attivita' di cantiere.

Nell'indicata direzione appare necessario che anche per gli interventi della ricostruzione venga attuata l'esperienza del «Piano di controllo coordinato del cantiere e del subcantiere», sulla scorta di quanto gia' sperimentato per altre importanti realizzazioni comprese nel Piano Infrastrutture Strategiche (PIS), ed in coerenza con le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 136/2010 e le modalita' stabilite dalla gia' citata deliberazione CIPE n. 58 del 2011.

Come e' stato gia' specificato, a partire dalle linee-guida di carattere generale del 2005, la fase di cantierizzazione dell'opera appare particolarmente delicata in quanto, con riferimento ad essa, vengono a manifestarsi pressioni a carattere estorsivo, talora condotte con metodi violenti e con danno a persone e cose.

In relazione a tale specifico rischio appare necessario che siano fatti oggetto di attenta valutazione i piani coordinati di controllo del territorio onde verificare, in relazione alla dislocazione delle aree di cantiere e alla mappatura dei rischi, l'esigenza di possibili modifiche o integrazioni del dispositivo di controllo territoriale.

Il cennato sistema si impernia sull'implementazione, oltre che dell'Anagrafe (vedi supra paragrafo 3.2 di questa Parte), anche di una seconda sezione di un data-base destinato a raccogliere il piano delle informazioni (anche detto "settimanale di cantiere") relative:

a) alle ditte che intervengono sul cantiere, a qualunque titolo risultino coinvolte;

b) ai mezzi impiegati, indicandone gli estremi identificativi e il nominativo del proprietario;

c) al personale delle ditte la cui presenza e' prevista in cantiere nell'arco di validita' temporale del piano, con relativa indicazione nominativa (peraltro, dovra' essere ribadita l'obbligatorieta' della dotazione e utilizzazione delle tessere di riconoscimento di cui agli artt. 18 del decreto legislativo n. 81/2008 e 5 della legge n. 136/2010). Nell'ambito di queste misure potra' essere valutata anche la possibilita' di introdurre strumentazioni di oggettiva rilevazione del tempo lavorato, utilizzando la tessera di cui all'art. 5 della legge n. 136/2010, anche con finalita' di cartellino "marcatempo" per le rilevazioni della presenza oraria e per le conseguenti utilizzazioni;

d) alle persone che, per motivi diversi da quelli indicati al punto precedente, risultino comunque autorizzate all'accesso in cantiere.

La gestione di tale seconda sezione e' affidata alla responsabilita' dell'impresa affidataria principale o concessionaria, che all'uopo individua un proprio referente di cantiere, che provvede, con cadenza settimanale, agli inserimenti dei dati.

Il piano di informazioni e' trasmesso in formato elettronico a

cura del referente ogni venerdì' antecedente alla successiva settimana lavorativa, per il tramite delle Prefetture interessate dalle opere, alle rispettive Forze di polizia territoriali e alla direzione dei lavori mediante interfaccia web. Le Forze di polizia territoriali provvedono al riscontro dei dati; nel caso vengano rilevate anomalie o altre evidenze ritenute d'interesse, le Prefetture interessate investono il Gruppo interforze per l'esame.

Per assicurare il concreto rispetto del piano di informazioni, e, conseguentemente, preservarne l'efficacia, e' altresì' necessario che il referente di cantiere comunichi senza ritardo ogni eventuale variazione che dovesse intervenire relativa ai dati già' inseriti nel piano stesso.

E' opportuno, inoltre, che vengano previsti incontri periodici tra il referente di cantiere e il Gruppo interforze per procedere ad aggiornamenti di situazione e allo sviluppo di focal point.

Sempre nel contesto di queste misure potrà' essere valutata la possibilità' di implementare soluzioni di monitoraggio delle attività' di cantiere già' positivamente sperimentate nei territori dell'area sismica e che soddisfino le caratteristiche sopra descritte o le arricchiscano ulteriormente.

Quanto al tracciamento, a fini di trasparenza, dei flussi di manodopera, tale esigenza corrisponde, in effetti, alla considerazione secondo cui la pressione criminale viene talora ad interferire anche nelle attività' di reclutamento di unità' lavorative, rappresentando una forma di mascheramento di indirette pratiche di carattere estorsivo.

In ogni caso, tale forma di monitoraggio può' senz'altro infrenare fenomeni di sfruttamento e di caporalato, con connessa evasione/elusione della normativa di protezione sociale, spesso sintomatici di ingerenze di natura criminale.

Per queste finalità' potranno essere anche valorizzate le risultanze desunte da accordi tra le parti riguardanti versioni più' avanzate dei documenti attestanti non solo la regolarità' della posizione delle imprese, ma anche la congruità' dei versamenti dei contributi previdenziali in relazione al costo complessivo dell'opera.

A questo proposito, si raccomanda l'attuazione delle forme di monitoraggio dei flussi della manodopera impegnata nelle opere di ricostruzione individuate dalla delibera del CIPE n. 58 del 3 agosto 2011, pubblicata nella G.U.R.I. del 4 gennaio 2012.

Ci si riferisce, in particolare, all'istituzione presso ciascuna Prefettura dell'area sismica di appositi tavoli di monitoraggio, presieduti dai Gruppi Interforze, che vedono il coinvolgimento delle OO.SS. dei lavoratori edili, nonché' dei rappresentanti della Direzione Territoriale del Lavoro.

Tali tavoli opereranno secondo il modello già' previsto dalle Linee Guida diramate dal Comitato per l'EXPO 2015 di Milano, consultabili al sito internet del Ministero dell'Interno nella Sezione dedicata al Comitato stesso (si veda, in particolare, il punto 2.3 delle Linee Guida per l'EXPO 2015). Presso di essi, tra l'altro, potranno essere esaminate anche questioni di ordine generale inerenti al contrasto dei fenomeni di sfruttamento del lavoro, sanzionati dall'art. 12 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

4.2 Accessi ai cantieri.

Nella fase di esecuzione degli interventi vengono all'evidenza esigenze di sicurezza delle attività' di cantiere e di tracciabilità' dei mezzi e delle persone legittimate ad accedere nelle aree di lavoro.

Lo strumento fondamentale di controllo di questi aspetti e' costituito, come noto, dagli accessi ai cantieri, disposti dai Prefetti nel cui territorio insistono i lavori o l'opera da realizzare ed operati dai Gruppi Interforze secondo le modalita' stabilite dall'art. 5-bis del decreto legislativo n. 490/1994 e dal d.P.R. n. 150/2010 (in seguito dall'art. 93 del decreto legislativo n. 159/2011), nonche' dal decreto ministeriale 14 marzo 2003.

A questo riguardo, si segnala l'opportunita' che tali iniziative di controllo siano avviate da subito dai Prefetti, in modo da scongiurare sul nascere tentativi di ingerenza criminale negli appalti pubblici.

In particolare, appare opportuno che, nello specifico contesto dell'Emilia Romagna, gli accessi si concentrino sugli interventi di ricostruzione pubblica indicati come prioritari, a cominciare da quelli relativi all'edilizia scolastica, per cui si sono gia' concluse le previste procedure di gara.

4.3 Tracciabilita' dei flussi finanziari.

I flussi finanziari derivanti dagli appalti pubblici della ricostruzione sono comunque soggetti agli obblighi di tracciabilita' stabiliti dalla legge n. 136/2010.

Tali obblighi rispondono all'esigenza di garantire la trasparenza del "percorso" del denaro pubblico al fine di consentire di individuare, anche a distanza di anni, i "percettori" di tali erogazioni e di prevenire forme di riciclaggio o comunque di captazione di risorse finanziarie da parte di soggetti economici legati agli ambienti della criminalita' organizzata.

Nel sottolineare l'importanza di questi strumenti conoscitivi, si evidenzia la necessita' che gli Organi di polizia laddove riscontrino, anche all'esito degli accessi ai cantieri, violazioni degli obblighi di tracciabilita' provvedano, esperiti gli opportuni accertamenti, ad elevare il verbale di contestazione delle infrazioni riscontrate, curandone il contestuale inoltro al Prefetto per le conseguenti determinazioni da adottarsi secondo le procedure stabilite dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

4.4 Elenchi di fornitori di prestatori di beni e servizi ("white list").

L'art. 5-bis, commi da 1 a 3, del ripetuto decreto-legge n. 74/2012 prevede l'istituzione, presso ciascuna Prefettura dell'area sismica, di "white list" nelle quali possono iscriversi gli operatori economici operanti nei settori indicati, previa verifica dell'assenza di controindicazioni sul piano della contiguita' mafiosa da accertarsi secondo le modalita' previste per il rilascio delle informazioni antimafia.

Si tratta di disposizioni che intendono agevolare i soggetti aggiudicatari nella scelta degli operatori economici cui conferire i subappalti e che si colloca nell'alveo di una serie di iniziative tese a premiare le imprese virtuose.

Il recentissimo decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 - che, come detto, nel momento in cui sono adottate le presenti Linee Guida e' ancora in via di conversione - ha rafforzato ulteriormente tali disposizioni.

Difatti, la nuova versione del comma 1 del citato art. 5-bis introduce chiaramente effetti sollecitatori ai fini del popolamento delle "white list", prevedendo che per la selezione degli operatori economici e le attivita' imprenditoriali indicate al comma 2 dello stesso art. 5-bis, come integrato dal ripetuto decreto-legge n. 174/2012, non si potra' prescindere quanto meno dall'avvenuta

presentazione delle relative domande di iscrizione. Tali effetti sollecitatori si riferiscono alle imprese, anche subappaltatrici, impegnate sia nella ricostruzione pubblica, sia nella ricostruzione privata.

La novita' introdotta implichera' un surplus di attivita' a carico delle Prefetture dell'area sismica, chiamate a svolgere accertamenti nella forma delle informazioni antimafia nei confronti di una "platea" piu' ampia di soggetti. Si auspica, quindi, che siano adottate le opportune misure per garantire la sostenibilita' amministrativa di tale surplus e un'adeguata risposta in termini di performance.

Il citato art. 5-bis, al comma 6, stabilisce che l'iscrizione e la conservazione delle "white list" avvenga con le modalita' stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 relativo alla costituzione di analoghi elenchi di fornitori per l'"emergenza Abruzzo".

Alla luce di cio' e considerate le novita' introdotte dal ricordato decreto-legge n. 174/2012 in via di conversione, si ritiene di dover confermare i suggerimenti applicativi gia' formulati dal Comitato proprio in relazione all'applicazione di tale decreto per lo specifico contesto della ricostruzione abruzzese.

Cio' premesso, occorre precisare che, sul piano soggettivo il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede all'articolo 3, comma 1, che negli elenchi possono iscriversi le imprese esercenti talune attivita' a rischio che, per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del maggio scorso si identificano in quelli indicati nel piu' volte evocato art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge n. 74/2012.

L'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al comma 2 precisa che le verifiche miranti ad accertare l'insussistenza delle condizioni ostative di cui all'articolo 10, comma 7, lettere a), b) e c), del d.P.R. n. 252/1998, sono eseguite dal Prefetto della provincia in cui ha sede l'impresa interessata all'iscrizione.

Ne discende che negli elenchi che dovranno essere costituiti presso le Prefetture delle Province dell'area sismica possono anche iscriversi imprese che non hanno sede in nessuna delle citate province interessate dagli interventi di ricostruzione post-sisma.

Conformemente a quanto previsto dall' art. 4 del ripetuto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'iscrizione e' disposta dal Prefetto che riceve l'istanza, il quale esegue le verifiche anche attivando il Prefetto competente se l'impresa abbia sede in altra provincia.

Si puntualizza che tale ultima autorita' dovra' effettuare le verifiche in questione secondo criteri operativi di particolare incisivita'.

A questo proposito si sottolinea l'importanza che:

come sempre, siano coinvolti nell'istruttoria i competenti Uffici e Comandi territoriali delle Forze di polizia a competenza generale, nonche' il Centro Operativo DIA di riferimento;

gli esiti dell'istruttoria svolta formino oggetto di analisi da parte del Gruppo Interforze che potra' cosi' fornire un apporto al Prefetto della provincia in cui e' ubicata la sede legale dell'impresa.

Inoltre, per non disperdere il principio di concentrazione informativa, di cui si e' gia' detto al precedente paragrafo 3.4 di questa Parte, le risultanze cosi' acquisite dalla Prefettura della provincia dove ha sede legale l'impresa andranno integralmente trasmesse alla Prefettura del "cratere sismico" che ha ricevuto l'istanza.

Le Prefetture interessate potranno coinvolgere nell'iter

istruttorio il GIRER per eventuali contributi di analisi o di approfondimento informativo.

Concluso l'iter istruttorio, la Prefettura dell'area sismica che ha ricevuto l'istanza potra' disporre l'iscrizione dell'operatore economico ovvero, qualora emergano situazioni di controindicazione, il rigetto dell'istanza, come previsto dall'articolo 4, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2011.

Dell'avvenuta iscrizione o del rigetto, la Prefettura del "cratere sismico" provvedera', inoltre, a darne comunicazione sia all'impresa interessata, sia alla Prefettura nella cui provincia e' ubicata la sede legale della medesima impresa, conformemente alle disposizioni dell'art. 4, commi 2 e 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri detta specifiche disposizioni per la revisione periodica degli elenchi in questione, secondo un procedimento connotato da tratti di accentuata dinamicita' che consentono di tenere conto in progress dei possibili elementi di rilievo riguardanti la vita dell'impresa stessa.

In questo senso, si inquadra la previsione del comma 4 che pone a carico delle ditte iscritte l'obbligo di segnalare le variazioni degli assetti proprietari e gestionali intervenuti durante il periodo di iscrizione.

Per il buon funzionamento di questo innovativo sistema e' necessario, nell'ottica del sistema di rete di monitoraggio postulato dal decreto ministeriale 14 marzo 2003, un approccio proattivo non solo da parte delle Prefetture del "cratere", ma anche da parte delle Prefetture nelle cui circoscrizioni le ditte iscritte hanno la propria sede legale.

In questo senso, appare fondamentale che queste ultime segnalino alla Prefettura presso cui e' iscritto l'operatore economico ogni situazione di possibile rilievo a fini antimafia, tra le quali rivestono una primaria importanza i provvedimenti interdittivi.

Si attira, inoltre, l'attenzione sulla previsione dell'art. 3, comma 1, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2011 che stabilisce il principio di interconnessione e di libera consultabilita' delle "white list".

La disposizione tende evidentemente ad agevolare la conoscibilita' dell'esistenza dell'iscrizione negli elenchi conservati presso ogni Prefettura interessata, in modo da evitare alle imprese di doverla richiedere per ciascuna Provincia dove intende operare e alle Prefetture di ripetere accertamenti che sono stati gia' svolti.

In tal modo, il sistema tende a garantire un'efficacia ultraprovinciale alle "liste" in questione, nel senso che l'iscrizione in esse avra' validita' per tutti gli ambiti interessati dalla ricostruzione "post sisma".

Pertanto, nelle more della realizzazione delle citate interconnessioni, si raccomanda che ciascuna Prefettura dell'area sismica provveda a:

attivare sui propri siti internet apposite sezioni dedicate alle "white list". In considerazioni delle novita' recate dal ripetuto decreto-legge n. 174/2012, tali sezioni devono essere articolate in due parti: la prima destinata a fare stato delle imprese iscritte, la seconda destinata a fare stato delle imprese che abbiano richiesto l'iscrizione e nei confronti delle quali non si sia ancora concluso il relativo procedimento. I soggetti ai quali sia stata negata l'iscrizione dovranno essere contestualmente cancellati dall'elenco dei richiedenti;

comunicare alle altre Prefetture della stessa area sismica le

imprese iscritte. Queste ultime provvederanno ad inserirle nei propri elenchi, con la precisazione della Prefettura che ha disposto l'iscrizione.

In considerazione degli effetti che il decreto-legge n. 174/2012 attribuisce alle "white list", e' onere della stazione appaltante e dei soggetti che conferiscono sub-incarichi consultare periodicamente i siti internet delle Prefetture dell'area sismica per verificare che gli operatori economici della filiera conservino i presupposti antimafia richiesti dallo stesso decreto-legge n. 174/2012.

Si segnala, infine, che il Comitato ha recentemente esaminato la questione se possano essere iscritte nelle "white list" imprese nei cui confronti emergono situazioni suscettibili di essere segnalate dai Prefetti alla stazione appaltante o a ad altri soggetti pubblici ai sensi dell'art. 1-septies del citato decreto-legge n. 629/1982.

Sull'argomento, il Comitato ha espresso, il 25 maggio 2012, alcuni indirizzi contenuti in un parere, cui si fa rinvio, diretto al Prefetto dell'Aquila e consultabile presso il sito internet del Ministero dell'Interno, nella sezione dedicata al Comitato (e piu' in particolare alla voce "pareri del Comitato").

Parte III

Prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli interventi di ricostruzione commissionati dai privati e finanziati con fondi pubblici

1. Premessa.

Sulla scorta delle esperienze maturate in occasione dell'"emergenza Abruzzo", l'art. 5-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge n. 74/2012, come integrato dal decreto-legge n. 174/2012, estende i controlli antimafia anche ai lavori di ricostruzione affidati dai privati con l'impiego dei contributi pubblici previsti dal medesimo decreto-legge.

Il Legislatore ha, in tal modo, riconosciuto l'esigenza di omogeneizzare i controlli antimafia relativi ai due "segmenti" (quello demandato all'iniziativa pubblica e quello demandato all'iniziativa privata) sui quali si sviluppera' il processo di ricostruzione.

In questo senso la cennata disposizione, in considerazione della rilevante entita' delle erogazioni pubbliche previste per gli interventi di risanamento degli edifici di proprieta' di soggetti privati ha individuato due linee d'azione:

a) la tracciabilita' dei flussi finanziari relativi alle erogazioni pubbliche concesse ai privati per la ricostruzione (comma 5);

b) i controlli antimafia sugli interventi di ricostruzione commissionati dai privati con l'impiego dei fondi pubblici, da attuarsi secondo il modello definito dal Comitato con le presenti Linee Guida (comma 4) e tenendo conto degli effetti sollecitatori che anche su questo segmento della ricostruzione dispiegano le "white list".

E' opportuno precisare che tali misure si aggiungono ai controlli ordinari gia' previsti dall'ordinamento e che trovano applicazione relativamente alla concessione di contributi destinati alle imprese.

A questo proposito, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla recente sentenza n. 19 emessa il 16 aprile 2012 dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Con tale pronuncia, il Supremo Organo di Giustizia Amministrativa ha preliminarmente osservato che sia le norme oggi vigenti

(segnatamente l'art. 4 e l'Allegato 3 del decreto legislativo n. 490/1994) sia quelle destinate ad entrare in vigore in futuro (il combinato disposto degli artt. 67, 88 e 91 del decreto legislativo n. 159/2011) definiscono, con formule linguistiche identiche, i casi in cui la concessione di fondi pubblici a soggetti imprenditoriali e' assoggettata ai controlli antimafia.

Piu' in dettaglio, le citate disposizioni richiedono l'acquisizione della documentazione antimafia per i "contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominati, concessi dallo Stato, o da altri enti pubblici o dalle Comunita' europee".

L'ampia formula utilizzata dal Legislatore consente di ricomprendere nelle fattispecie assoggettate a controllo non solo le sovvenzioni che hanno una finalita' di "arricchimento" dell'operatore economico, ma anche quelle che hanno una finalita' piu' prettamente compensativa o di indennizzo per le perdite subite.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato che questa conclusione e' rafforzata anche da argomenti di ordine sistematico desumibili dal diritto penale e, piu' in particolare, dall'art. 316-ter c.p.

Questa disposizione perimetra l'elemento oggettivo del delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato con una formula del tutto analoga a quella utilizzata dal decreto legislativo n. 490/1994 sopra riportata ed anche la Corte di Cassazione ne postula un'interpretazione in senso ampio che prescinde dalla natura e dalle finalita' sottostanti all'erogazione pubblica o al vantaggio economico riconosciuto al privato (Corte Cassazione, Sezioni Unite 16 dicembre 2010, n. 7537).

Si rassegna quest'evoluzione giurisprudenziale alla particolare attenzione dei Commissari delegati e ai soggetti di cui si avvarranno per gli adempimenti antimafia da espletarsi in relazione alla concessione dei contributi e degli altri benefici previsti dall'art. 3 del decreto-legge n. 74/2012 a favore delle imprese danneggiate in vario modo dalla crisi sismica del maggio scorso.

Per quanto concerne gli altri aspetti del modello di controllo antimafia da attuarsi in relazione alla ricostruzione privata, il Comitato ritiene di dover formulare gli indirizzi riportati nei paragrafi seguenti.

2. Tracciabilita' dei flussi finanziari.

L'art. 5-bis, comma 5, del decreto-legge n. 74/2012 assoggetta agli obblighi di tracciabilita' finanziaria di cui alla legge n. 136/2010 le erogazioni e le concessioni di provvidenze pubbliche a favori di soggetti privati per l'esecuzione di interventi di ricostruzione e ripristino. Tali obblighi - viene precisato al successivo comma 6 - sono attuati secondo le particolari modalita' stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 relativo alla ricostruzione delle localita' dell'Abruzzo colpite dal sisma del 6 aprile 2009.

In particolare, l'art. 2 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che i soggetti privati nell'impiego delle citate provvidenze devono effettuare i pagamenti, utilizzando bonifici bancari o postali o altri mezzi idonei a garantire la piena tracciabilita' delle operazioni.

Sui suddetti strumenti di pagamento deve essere riportato il Codice Unico di Progetto (CUP).

A questo proposito si evidenzia che, in virtu' della citata disposizione, deve considerarsi vietata la possibilita' di effettuare pagamenti per gli interventi di ricostruzione e ripristino in denaro contante, salvo quelli inferiori all'importo di mille euro, consentiti in virtu' di quanto stabilito dal rinvio all'art. 49,

comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 operato dall'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2011. Come pure non puo' ritenersi ammessa l'effettuazione di pagamenti con particolari forme di moneta elettronica (card based e-money e software based e-money).

Anche lo strumento dell'assegno bancario, ancorche' rechi la clausola di «non trasferibilita'», sembra non corrispondere appieno al requisito in discorso: infatti, se appare possibile che sul retro del titolo venga annotata l'informazione aggiuntiva connotante l'operazione finanziaria, non altrettanto puo' dirsi per la registrazione e la conservazione in forma sistemica dell'informazione finanziaria aggiuntiva, allorché l'assegno venga presentato allo sportello per l'incasso o accettato in versamento.

Resta impregiudicata l'ipotesi che un'impresa che abbia partecipato ai lavori e risulti creditrice di una somma di denaro relativa alla prestazione resa, possa procedere all'incasso di tale somma e chiedere alla propria banca di appoggio, previo accordo con la controparte, l'emissione di una RiBa (Ricevute Bancarie Elettroniche), con l'avvertenza e a condizione, tuttavia, che il relativo flusso elettronico delle informazioni venga predisposto per la registrazione del codice identificativo dell'operazione, ossia dell'informazione tracciante.

Nel sistema delineato dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 il CUP costituisce "l'informazione tracciante" che permette di ricostruire il percorso del denaro pubblico erogato.

Il CUP e' assegnato tramite il sistema gestito dall'apposita Struttura di supporto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Comitato osserva che l'attuazione del sistema di tracciabilita' deve avvenire con modalita' tali da evitare ogni possibile aggravio non necessario a carico dei privati.

Pertanto, il CUP sara' richiesto per ogni singolo intervento di ricostruzione dai Commissari delegati o dai soggetti di cui essi si avvalgono alla citata Struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si evidenzia a questo proposito che - come gia' positivamente sperimentato in occasione dell'"emergenza Abruzzo" - potranno essere rivolte alla citata Struttura di supporto, per via telematica, richieste cumulative che saranno evase nell'arco delle ventiquattro ore.

I Commissari delegati ovvero i soggetti di cui essi si avvalgono provvedono a comunicare i CUP rilasciati agli interessati, in modo da consentire loro di soddisfare gli obblighi di tracciabilita', secondo le specifiche disposizioni che regolano la materia.

Si evidenzia che il citato art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 fa espresso riferimento alla tracciabilita' dei pagamenti che il privato percettore delle provvidenze pubbliche effettua a favore delle imprese con le quali ha stipulato il contratto di appalto delle opere di ricostruzione e ripristino.

Questo sistema puo' essere utilmente completato attraverso una forma di collaborazione pubblico-privato, gia' attuata sulla base degli indirizzi espressi dal Comitato, nel contesto dell'"emergenza Abruzzo" che consente di estendere gli obblighi di tracciabilita' finanziaria anche agli altri operatori economici della filiera aventi causa dall'appaltatore (subaffidatari).

Tale accorgimento consiste nell'inserimento nei contratti di appalto della clausola di tracciabilita' con la quale l'appaltatore si impegna ad eseguire i pagamenti a valle con le stesse modalita' di trasparenza, pena la possibilita' per il committente di rescindere il contratto a insensu dell'art. 1456 c.c.

Si annota, infine, che il ripetuto art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 prevede che le violazioni del divieto di effettuare pagamenti in contanti pari o superiori ai mille euro (soglia stabilita dall'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231) e' punita con la sanzione pubblicistica di cui all'art. 58, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 231 del 2007.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 nulla dispone invece relativamente alle violazioni degli obblighi di tracciabilita' perpetrate attraverso l'utilizzazione di strumenti di pagamento che non consentono di ricostruire il percorso del denaro pubblico per i motivi sopra illustrati, ovvero senza l'utilizzazione del conto corrente dedicato.

Questo "vuoto" puo' tuttavia essere colmato grazie alla collaborazione che potra' essere prestata dai Commissari delegati i quali - si ritiene - potranno condizionare la concessione delle erogazioni pubbliche all'integrale rispetto recata dal piu' volte menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questo senso i Commissari delegati potranno, nell'atto di concessione, introdurre clausole tese a prevedere le conseguenze giuridiche derivanti dalle violazioni degli obblighi di tracciabilita' diversi da quelli di cui all'art. 49, comma 1, del decreto legislativo n. 231/2007, determinando:

a) la perdita totale del beneficio, nel caso in cui la transazione finanziaria di qualsiasi importo tra il privato beneficiario e la ditta che ha eseguito l'appalto di lavori venga effettuata senza avvalersi di banche e di Poste italiane S.p.a.; la scorrettezza del comportamento trasgressivo, tale da frustare il sistema di controllo finanziario, rende giustificata una sanzione afflittiva particolarmente grave, sulla scorta delle consimili disposizioni in materia;

b) la revoca parziale del contributo nel caso in cui la transazione finanziaria di cui al punto precedente venga eseguita senza la corretta osservanza delle procedure di tracciamento, vale a dire senza l'utilizzo del conto dedicato o con mezzi di pagamento diversi dal bonifico bancario o postale; la revoca potra' essere disposta in misura corrispondente all'importo della transazione.

3. I controlli antimafia sulla ricostruzione privata.

3.1 Considerazioni generali.

Come si e' gia' accennato, l'art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012 investe il Comitato della responsabilita' di delineare il sistema dei controlli sugli interventi di ripristino degli immobili commissionati dai privati con l'impiego di fondi pubblici.

Tale sistema dei controlli deve tenere conto di una serie di particolarita' che si riscontrano in questo "segmento" del processo di ricostruzione, che, a parte il momento della concessione del beneficio finanziario, si muove secondo dinamiche segnate dall'autonomia privata.

E' evidente che tali dinamiche possono essere pienamente condizionate solo da disposizioni di rango primario, mentre una fonte di livello secondario - cui possono essere assimilate le Linee Guida del Comitato limitatamente all'investitura ricevuta dal decreto-legge n. 74/2012 - puo' incidere solo in termini minori.

Cio' implica che relativamente al settore in commento non sia possibile replicare tout court il modello dei controlli antimafia previsti per i contratti pubblici e che occorra invece adottare una diversa modulazione del sistema di prevenzione amministrativa capace di far leva, oltre che su un'accentuata "logica di rete", del resto

imposta anche dal decreto ministeriale 14 marzo 2003, anche su una forte collaborazione pubblico-privato.

Del resto, una soluzione del tutto analoga e' stata messa in pratica a partire dal 2011 nel contesto dell'"emergenza Abruzzo" che presenta significative assonanze con quello della ricostruzione dell'area colpita dagli eventi del 2012.

Cio' premesso, il Comitato ritiene di formulare i seguenti indirizzi.

3.2 L'adeguamento degli strumenti contrattuali.

Le esperienze avviate, a partire dal 2010, con la stipula del primo protocollo d'intesa tra il Ministero dell'interno e proseguite su diversi piani, con l'istituzione delle "white list" e del "rating di legalita'" (art. 5-ter del decreto-legge n. 1/2012), rendono evidente un'evoluzione dell'ordinamento tesa a creare un sistema di "filtraggio" delle imprese che guardi alla sicurezza intesa nella sua piu' ampia accezione: sicurezza dei luoghi di lavoro; sicurezza delle attivita' di cantiere, a presidio della qualita' della realizzazione dell'opera e dei materiali impiegati (rilevante in maniera particolare sotto il profilo antisismico); sicurezza antimafia, a tutela della tenuta del tessuto economico-imprenditoriale.

In tale quadro e con riferimento all'obiettivo di alimentare un sistema integrato e coeso di sicurezza, si coglie appieno, allora, l'utilita' promanante dall'istituzione e dal funzionamento delle "white list", considerato che in esse si trova l'identico specimen delle vendor-list.

Queste linee evolutive fanno leva per affermarsi su strumenti, per cosi' dire, di soft power, imperniati principalmente su una serie di attivita' collaborative che, nel contesto in commento, possono trovare un valido volano nei Prefetti dell'area sismica chiamati a svolgere un'azione di impulso e spinta verso processi di responsabile condivisione.

All'interno di questo contesto, appare particolarmente significativa la soluzione praticata dalle citate intese collaborative stipulate con Confindustria dove si prevede che le imprese aderenti all'iniziativa si obbligano ad inserire nei contratti con i fornitori clausole risolutive espresse per le ipotesi di informazione interdittiva tipica emessa a carico degli stessi fornitori da parte della Prefettura competente, nonche' in altri casi compresi il mancato rispetto degli obblighi di tracciabilita' finanziaria e di mancata denuncia di richieste estorsive. In dette evenienze, pertanto, l'impresa non soltanto procede alla cancellazione del fornitore, cui si riferiscono le situazioni ostative, dalla propria vendor list, ma da' luogo all'immediato scioglimento del rapporto contrattuale.

L'introduzione di clausole contrattuali di salvaguardia rappresenta una best practice, applicata, con risultati positivi, in Abruzzo per la citata situazione di emergenza, dove si e' ravvisata, percio', l'esigenza che la concessione di contribuzioni economiche venga «incernierata» adeguatamente con le sottostanti pattuizioni privatistiche e, su tale piano, sia assistita da garanzie che corrispondano alla coerenza di tale disegno.

Sulla scorta di tale esperienza, il Comitato ravvisa la necessita' che i Commissari delegati e i soggetti di cui essi si avvalgono per l'erogazione dei contributi per gli interventi privati di ricostruzione verificchino, nell'ambito delle procedure pubblicistiche connesse al riconoscimento delle contribuzioni economiche in discorso, che nei contratti di appalto venga inserita, oltre alla citata clausola di tracciabilita' finanziaria, una specifica clausola antimafia in base alla quale:

a) il privato risulta legittimato ad attivare la risoluzione del contratto ex articolo 1456 c.c. nel caso in cui nei confronti dell'appaltatore venga emessa un'informazione prefettizia interdittiva tipica;

b) l'appaltatore si impegna ad inserire nei contratti con eventuali subappaltatori clausole risolutive espresse la cui attivazione e' collegata all'emissione di un'informazione prefettizia interdittiva tipica nei confronti della propria controparte, nonche' al diniego o alla cancellazione dell'iscrizione negli elenchi prefettizi, nei settori contemplati dall'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge n. 74/2012, come integrato dal decreto-legge n. 174/2012. L'appaltatore si impegna, altresì, ad interrompere immediatamente rapporti di approvvigionamento con fornitori della filiera che siano colpiti da informazione antimafia interdittiva ovvero da provvedimento di cancellazione da una delle "white list" ovvero da diniego di iscrizione.

E' opportuno chiarire che l'introduzione della clausola suddetta non determina, ne' in capo al soggetto privato appaltante, ne' in capo all'impresa appaltatrice per quanto riguarda i rapporti a valle, l'obbligo di richiedere il rilascio di alcuna documentazione antimafia alla Prefettura competente. Per cio' che riguarda l'impresa appaltatrice vale qui rilevare come l'obbligo in questione sia peraltro escluso nel caso in cui il fornitore o il subcontraente risulti iscritto nelle citate "white list".

Nei casi in cui l'iniziativa del privato per l'adeguamento del rapporto contrattuale con il proprio appaltatore non vada a buon fine per l'indisponibilita' dell'impresa, sussiste l'interesse pubblico a darne informazione alla Prefettura competente.

3.3 Indicazioni relative all'indirizzo dell'attivita' di controllo.

Si e' appena detto al paragrafo precedente come non occorra che il privato o l'impresa attivino le procedure di rilascio della documentazione antimafia. Tale indicazione tiene conto e tende a valorizzare «risorse di sistema» che rendano piu' fluidi i percorsi amministrativi e, al tempo stesso, sgravino i privati da oneri non necessari. Infatti, con l'allegazione del contratto di appalto, l'amministrazione concedente e, per l'effetto, il sistema di gestione pubblica delle domande di contributo economico viene in possesso dell'elemento informativo necessario all'attivazione della fase di controllo - consistente nell'identificazione dell'impresa che ha assunto l'appalto - ed e' in ogni momento in condizione di corrispondere ad esigenze informative espresse dalle strutture e dagli organismi deputati: Gruppi Interforze, GIRER, Centro Operativo DIA, ecc..

Per cio' che attiene poi ai partners economici dell'appaltatore, in particolare ai fornitori e prestatori di servizi cosiddetti «sensibili», il problema tende ad essere trasferito e risolto a monte, e cioe', come si e' rilevato, attraverso l'istituzione delle "white list".

Vi e' poi una valutazione di fondo, che attiene alla «sostenibilita' amministrativa» di un sistema che imperniasse la fase dei controlli antimafia e ne facesse discendere l'attivazione dalle migliaia di richieste di informazioni provenienti dalle minuscole «stazioni appaltanti» in cui sarebbero costretti a trasformarsi, loro malgrado, i privati che hanno in gestione i singoli interventi di ricostruzione. Sono del tutto evidenti i rischi di entropia, come altrettanto evidente e' il disagio che gli stessi diretti interessati finirebbero col subire senza un reale beneficio di sistema.

Su un piano collaterale vi e' poi da considerare la necessita' che l'attivita' di controllo, onde non risultare dispersiva a fronte

della notevole dimensione e complessita' dell'impegno, concentri i suoi sforzi su specifici filoni d'interesse collegati alla possibilita' che i lavori della ricostruzione attraggano il prevedibile interesse delle consorterie criminali, determinando tentativi di inserimento perseguiti attraverso sofisticate forme di schermatura giuridico-finanziaria di difficile rilevazione.

In questo quadro, costituisce fattore decisivo e strategico l'attivita' di intelligence investigativa nell'ambito della quale assume un ruolo importante il GIRER destinato ad operare in stretto raccordo con i Gruppi Interforze delle Prefetture e con il Comitato.

In particolare il GIRER, in forza del decreto ministeriale istitutivo del 17 agosto scorso, svolge compiti di monitoraggio e di analisi delle informazioni concernenti, tra l'altro i trasferimenti di proprieta' di immobili e di beni aziendali, al fine di verificare eventuali attivita' di riciclaggio ovvero concentrazioni o controlli da parte di organizzazioni criminali. Tale attribuzione del GIRER appare suscettibile di interessante sviluppo, ove si pensi che le attivita' di ricostruzione possono indurre il rischio sia di forme di migrazione da parte di imprese a partecipazione criminale, dirette ad acquisire nel business delle ricostruzioni consistenti spazi di mercato, sia di interferenze mafiose nel capitale sociale di altre compagini aziendali attraverso mimetiche iniziative finanziarie.

E' evidente che questo specifico filone di attivita' presuppone un attento monitoraggio dei subentri negli organi sociali, nella titolarita' delle imprese individuali, ma soprattutto nelle quote sociali, essendo, come noto, la struttura della societa' di capitali quella che meglio consente la «spersonalizzazione» dell'apporto societario di origine criminale.

Si e' detto della necessita' di considerare la sicurezza antimafia parte di un concetto piu' ampio, all'interno del quale si collocano anche forme collaterali di controllo su aspetti concorrenti della sicurezza.

Vi sono, infatti, ambiti nei quali i comportamenti illegali o di grave irregolarita' posti in essere dall'impresa determinano non solo lo scadimento del profilo reputazionale e un'attenuazione dell'elemento fiduciario, ma possono senz'altro essere considerati sintomi rivelatori di una piu' grave compromissione dell'impresa.

In tali casi gli accertamenti intervenuti possono rivelarsi in un ampio quadro di analisi sintomatici e significativi anche sul piano dell'antimafia, nel senso che su di essi puo' oggettivamente fondarsi il giudizio probabilistico circa il fatto che l'impresa, in maniera anche indiretta, sia condizionata dalla criminalita' o sia da considerarsi strumentale rispetto ad interessi ed attivita' criminose.

Appare opportuno richiamare in proposito la disposizione di cui all'articolo 5 del decreto ministeriale del 14 marzo 2003, secondo la quale le attivita' di monitoraggio dei Gruppi Interforze si avvalgono degli esiti degli accessi ispettivi sui cantieri per la verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro, nonche' delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori.

In quest'ottica e' da considerarsi irrinunciabile, ai fini dell'accertamento di situazioni di inquinamento mafioso, l'apporto informativo proveniente dalle ispezioni in situ.

Tali iniziative ispettive devono essere sviluppate secondo modalita' naturalmente diverse da quelle degli accessi ai cantieri relativi all'esecuzione di appalti pubblici di lavoro.

Non puo', infatti, essere trascurato che i siti dove vengono realizzati interventi di riparazione e ripristino degli immobili privati sono anch'essi luoghi privati.

Considerato che l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 490/1994 circoscrive il potere di accesso ai soli cantieri relativi ad opere

pubbliche, si ritiene che andranno valorizzate le possibilita' operative garantite dalle diverse componenti dei Gruppi Interforze.

Ci si riferisce, in particolare, alla rappresentanza della Direzione Territoriale del Lavoro, il cui personale ispettivo e' autorizzato ex lege ad accedere ad alcune tipologie di luoghi di lavoro tra cui anche i cantieri edili (art. 8 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520). Peraltro, risulta che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sottoscritto protocolli con altre Amministrazioni tendenti a prevedere la possibilita' di affiancare gli ispettori del lavoro con altro personale anche non specializzato nelle materie lavoristiche. Ne e' un esempio la convenzione stipulata il 29 settembre 2010, che prevede il supporto dei Comandi territoriali dell'Arma dei Carabinieri alle ispezioni compiute dagli Organi ispettivi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Valendosi di queste possibilita', si raccomanda che i Prefetti delle Province interessate richiedano alle rispettive Direzioni Territoriali del Lavoro di inserire, nell'ambito della programmazione delle attivita' ispettive, l'esecuzione di controlli in situ presso i cantieri della ricostruzione privata individuati come di interesse da parte dei Gruppi Interforze anche con gli apporti del GIRER. Tale inserimento deve avvenire secondo moduli snelli - da concordare preventivamente con i Direttori Regionali e Territoriali del Lavoro - in modo da consentire rapidita' di intervento.

L'esperienza maturata nel contesto dell' "emergenza Abruzzo" ha infatti dimostrato come, a differenza di quanto accade nei lavori pubblici, gli interventi di ricostruzione privata vengono eseguiti con un certo tasso di discontinuita' che rende meno facile una pianificazione di lungo periodo.

E' quindi indispensabile l'esecuzione di visite ispettive concordate con termini brevi di programmazione, in modo da non vanificare l'impiego di risorse.

Inoltre, e' importante che, anche a tutela della sua sicurezza, il personale ispettivo sia affiancato da personale degli Organi di polizia, in primo luogo dell'Arma dei Carabinieri (giusta la citata convenzione) e della Polizia di Stato in servizio presso le Questure e i Commissariati di Pubblica Sicurezza per l'eventuale supporto alla lotta all'immigrazione clandestina, nonche' - ove possibile e comunque previe intese con i Sindaci interessati - dei Corpi e Servizi di Polizia Municipale.

I risultati delle iniziative sono destinati a formare oggetto di analisi nell'ambito dei Gruppi Interforze che da essi possono trarre spunto per l'individuazione di situazioni di tentata ingerenza mafiosa da approfondire per consentire ai rispettivi Prefetti di adottare le eventuali misure interdittive.

In considerazione dell'ampiezza e complessita' di siffatta attivita' di controllo, si ravvisa l'utilita' di istituire una forma di sussidiarieta' tra i Gruppi Interforze delle diverse Prefetture interessate, nel senso che gli accessi ispettivi potranno essere eseguiti anche in deroga alla competenza territoriale, secondo un articolato programma di lavoro dei Gruppi Interforze che potra' essere concordato tra i Prefetti interessati.

3.4. Indicazioni specifiche per i Prefetti delle Province dell'Emilia Romagna.

Nell'ambito di queste indicazioni di tenore generale, il Comitato ritiene opportuno formulare alcune indicazioni dirette specificamente ai Prefetti delle Province dell'Emilia Romagna rientranti nell'area sismica, al fine di armonizzare i controlli antimafia sulla ricostruzione con quelli previsti da intese collaborative avviate anche con la locale Amministrazione regionale.

Ci si riferisce, piu' nello specifico, al protocollo di legalita' stipulato il 5 marzo 2012 tra la Regione Emilia Romagna e le Prefetture finalizzato a realizzare una compiuta collaborazione inter-istituzionale per l'attuazione delle previsioni della legge regionale 26 novembre 2010, n. 11, nel settore dell'edilizia e delle costruzioni.

A questo proposito, nel richiamare le considerazioni gia' svolte al paragrafo 1 di questa Parte III circa i piu' recenti orientamenti del Consiglio di Stato in questa materia, si osserva, in primo luogo, che l'art. 4 del citato protocollo prevede l'assoggettamento ai controlli antimafia di un determinato tipo di contributi: quelli cioe' erogati dalla Regione Emilia Romagna per l'avvio o l'esercizio di attivita' di impresa.

Ne consegue, quindi, che la suddetta previsione dell'intesa collaborativa trova applicazione alle erogazioni previste a favore dei proprietari per il risanamento degli immobili di proprieta' di impresa.

Un'ulteriore precisazione va svolta relativamente all'art. 5 del medesimo protocollo che prevede controlli antimafia nei confronti dei soggetti richiedenti il permesso a costruire per l'edificazione di rilevante entita' economica.

E' evidente la finalita' di tale forma di collaborazione che tende a prevenire le ingerenze della criminalita' organizzata attraverso i reinvestimenti nel settore dell'edilizia e per questa via a radicarsi nel territorio.

Coerentemente con questa finalita' e in una logica tesa ad evitare dispersioni di risorse amministrative preziose, il Comitato ritiene di evidenziare l'utilita' che queste forme di controllo siano riservate solo a quei casi in cui il permesso a costruire venga rilasciato per il risanamento e la ricostruzione di grandi unita' immobiliari (anche in forma di aggregati di unita' abitative) ovvero di edifici che, dopo il sisma, abbiano fatto registrare variazioni di proprieta'.

Appare, da ultimo, utile formulare alcune indicazioni anche con riguardo al rapporto tra le "white list", previste dal citato art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012, e gli "elenchi di merito" gia' attivati precedentemente agli eventi sismici sulla base dell'art. 13 della citata legge regionale n. 11/2010.

Si tratta di iniziative che presentano punti in comune, essendo entrambe finalizzate a favorire la trasparenza e la scelta responsabile degli operatori economici da parte dei committenti ed essendo l'iscrizione in esse di carattere meramente volontario.

Risultano, pero', evidenti alcune differenze.

Le "white list" hanno come unica finalita' la verifica dell'assenza di rischi di inquinamento mafioso e sono istituite e disciplinate esclusivamente dalla normativa statale (art. 5-bis del decreto-legge n. 74/2012 e decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011).

Gli "elenchi di merito" sono invece finalizzati a corrispondere misure premiali ad imprese di cui sia stata verificata preventivamente la rispondenza a determinati requisiti qualitativi.

Tra questi vi e' anche l'assenza di tentativi di ingerenza mafiosa il cui accertamento e' ovviamente riservato agli Organi dello Stato, afferendo alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ne consegue che le due liste in argomento possono naturalmente "convivere" e concorrere a completare la cornice delle cautele finalizzate a prevenire le ingerenze della criminalita' organizzata nel processo di ricostruzione.

4. Ulteriori forme di supporto.

In conclusione di queste Linee Guida, il Comitato ritiene opportuno soffermare l'attenzione su alcune dinamiche già rilevate nel contesto dell'"emergenza Abruzzo".

In tale contesto è emerso come i privati proprietari che commissionano interventi di ricostruzione si trovino nei confronti dell'appaltatore in una posizione di "contraente debole".

Non sempre il singolo è in possesso del bagaglio di conoscenze giuridiche e tecniche necessarie per salvaguardare alcuni suoi interessi, quale quello all'esecuzione dell'opera a regola d'arte e nel rispetto di tempi ragionevolmente celeri, che vengono a corrispondere a precisi interessi pubblici inerenti l'andamento del processo di ricostruzione "post sisma".

Di tali esigenze si fa in effetti carico il decreto-legge n. 74/2012, con l'introduzione di alcune misure di carattere acceleratorio, quali ad esempio quelle sull'avvio delle opere di risanamento dei condomini recate dall'art. 3, comma 4.

Queste misure sono suscettibili di essere rafforzate con iniziative volte ad offrire punti di riferimento certi cui i privati possono ancorarsi nei rapporti con gli appaltatori prescelti.

In questo senso, si segnala ai Commissari delegati l'opportunità, in analogia a quanto è accaduto in Abruzzo, di elaborare dei contratti d'appalto - tipo, che comprendano pattuizioni capaci di dare vita ad un rapporto negoziale equilibrato.

Inoltre, i Commissari delegati potranno valutare anche la possibilità di inserire negli schemi negoziali-tipo anche clausole tese a prevedere l'impegno per l'impresa cui vengono affidati i lavori di produrre al privato committente il DURC attestante la regolarità della propria posizione quanto all'assolvimento dei prescritti oneri contributivi e assicurativi a favore delle maestranze.

Tale impegno potrà essere rafforzato dai signori Commissari delegati attraverso previsioni secondo cui il versamento delle diverse rate dei contributi per la ricostruzione è subordinato alla produzione del DURC da parte delle imprese affidatarie dei lavori.

In tali contratti potranno essere inserite anche le clausole di tracciabilità finanziaria e antimafia di cui si è detto nei precedenti paragrafi di questa Parte III.

Per la redazione di queste ultime clausole, il Comitato è ovviamente a completa disposizione per offrire ai Commissari il contributo che fosse ritenuto necessario.

(1) Come è noto, l'art. 10, comma 7, lett. a) e b) fa riferimento, tra l'altro, a provvedimenti giurisdizionali (anche solo cautelari) per delitti che non sempre sono automaticamente riconducibili alla criminalità mafiosa. In presenza di tali situazioni è quindi opportuno che la disamina non si limiti alla verifica dell'attualità della segnalazione rinvenibile nel CED Interforze, ma si estenda anche alla natura del fatto-reato contestato o per cui è intervenuta la condanna non definitiva, attraverso l'acquisizione dei provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria. Tale accertamento - finalizzato ad evitare un'applicazione delle cautele antimafia che potrebbe essere impropria (cioè a situazioni certamente non commendevoli ma di fatto non idonee a consentire di desumere l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa) - potrà essere condotta nel "segmento" della procedura qui descritta finalizzato alla verifica della sussistenza delle situazioni di cui all'art. 10, comma 7, lett. c. del ripetuto D.P.R. n. 252 del 1998.

(2) L'accertamento di eventuali cause ostative riconducibili alla lettera c) dell'art. 10, comma 7, del d.P.R. n. 252/1998 assume,

pertanto, un carattere dinamico, svincolato dalla necessita' di invocare quei motivi di «particolare complessita'» di cui fa cenno l'art. 11, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998. Ne deriva ancora che, nel caso di specie, non occorrera' che il Prefetto effettui la comunicazione prevista nella citata disposizione, ne' che il soggetto aggiudicatore osservi il termine indicato dallo stesso art. 11 al successivo comma 2.