

## **Gazzetta n. 56 del 7 marzo 2012**

### **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI - COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA GRANDI OPERE**

Linee guida per i controlli antimafia indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di Protezione civile.». (Deliberazione C.C.A.S.G.O. del 26 aprile 2012).

1. Tracciabilità finanziaria delle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio 2012, n. 20, concernente «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 ed ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile», sono state definite le modalità attuative dell'art. 16, comma 5, del decreto-legge n. 39/2009, nel testo convertito dalla legge n. 77/2009, secondo il quale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è disciplinata la tracciabilità dei flussi finanziari relativi alle erogazioni e concessione di provvidenze pubbliche (con riferimento agli interventi direttamente eseguiti dai privati e per la cui esecuzione non trovano applicazione le procedure di evidenza pubblica), nonché vengono dettate disposizioni in merito alla costituzione e tenuta degli elenchi dei fornitori e prestatori di servizi per i quali non sussiste il rischio di inquinamento mafioso (cosiddette white list).

Come è noto, in considerazione dell'imminente avvio della fase della ricostruzione pesante che avrebbe portato al maggiore coinvolgimento delle imprese locali operanti nel ciclo degli inerti e in altre attività considerate permeabili al rischio di inquinamento criminale, il CCASGO, con l'edizione delle linee guida del 12 agosto e del 31 dicembre 2010, ha dettato, per entrambi gli ambiti citati, specifiche disposizioni di cautela antimafia, onde far sì che l'avvio degli interventi, pubblici e privati, potesse avvalersi di misure speditive in grado di mitigare il suddetto rischio.

Ora, tenuto conto dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui trattasi, si pone la necessità di fornire alle prefetture interessate indicazioni operative circa l'applicazione delle predette linee-guida alla luce del sopravvenuto provvedimento.

In primo luogo, va osservato come il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tenga conto delle linee-guida di questo comitato, citandole espressamente nelle premesse e facendone oggetto di una previsione, contenuta nell'art. 2, comma 4, in cui si stabilisce che alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, già disposte alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, continuano ad applicarsi le previsioni contenute nei richiamati atti di indirizzo del C.C.A.S.G.O.

Cio' chiarito, va ricordato anche come lo stesso art. 16 del decreto-legge n. 39/2009, al comma 4, abbia conferito a questo comitato il compito di definire le linee-guida antimafia per tutti gli interventi pubblici. Nelle premesse della terza edizione delle linee-guida (31 dicembre 2010) sono state nondimeno enunciate le motivazioni per le quali, su sollecitazione delle stesse autorità regionali preposte alla erogazione dei benefici, è risultato necessario disporre ulteriori cautele allo scopo di conferire omogeneità ai controlli antimafia ed evitare che l'elargizione di risorse pubbliche destinate alle attività di ricostruzione privata venisse a rappresentare un punto di vulnerabilità del sistema, in quanto costituente un'area non adeguatamente presidiata.

In merito a tale aspetto, le citate linee-guida hanno disposto che per gli interventi in questione il privato abbia l'onere di indicare all'amministrazione concedente il conto corrente, bancario o postale (tale da considerarsi, dunque, conto dedicato, ancorché non in via esclusiva), su cui far affluire le contribuzioni a fondo perduto, impegnandosi, altresì, a eseguire ogni pagamento di qualsiasi importo in favore dell'appaltatore con strumenti finanziari atti a garantire la piena tracciabilità dell'operazione. Si rammenta, altresì, che nel citato documento d'indirizzo è stato anche chiarito che la piena tracciabilità può considerarsi garantita attraverso l'esclusivo utilizzo del bonifico in cui si dà indicazione del CUP assegnato all'intervento. Peraltro, tali indicazioni operative, definite in sede di comitato con

l'ausilio dell'UIF della Banca d'Italia, sono state considerate un utile sussidio anche dall'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici, che ne ha fatto espressa menzione nella determinazione del 4 luglio 2011 in materia di tracciabilita' finanziaria.

Nelle linee-guida del 31 dicembre 2010, tuttavia, sono stati anche considerati, ai fini della tracciabilita' finanziaria, i pagamenti effettuati dall'appaltatore verso gli operatori della filiera. In proposito, il documento di indirizzo del C.C.A.S.G.O. prevede che venga inserita nei contratti di appalto la clausola di tracciabilita' con la quale l'appaltatore si impegna ad eseguire i pagamenti a valle con le stesse modalita' di trasparenza. All'uopo, si rinvia allo schema di contratto-tipo di appalto- pubblicato sul sito istituzionale del commissario delegato per la ricostruzione, Presidente della Regione Abruzzo - in cui e' contenuta tale clausola. Tale schema di contratto-tipo e' stato messo a punto, peraltro, dalla struttura tecnica di missione che opera presso il predetto organo straordinario, dopo averne concordato i contenuti con il C.C.A.S.G.O.

Inoltre, le citate linee-guida prevedono che l'amministrazione concedente, nell'esercizio dei poteri di autotutela, si riservi la facolta' di revocare, in tutto o in parte, il beneficio economico concesso nel caso in cui il privato destinatario del contributo abbia ommesso di osservare o non abbia correttamente osservato le procedure di trasparenza finanziaria. Nel caso in cui invece la violazione sia stata commessa dall'appaltatore, le linee-guida stabiliscono che il privato, ai sensi dell'art. 1456 del codice civile sia legittimato all'attivazione della clausola risolutiva espressa inserita nel contratto di appalto nell'ambito della suddetta clausola di tracciabilita'.

A questo proposito, va sottolineato che l'art. 2, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 prevede espressamente che alle erogazioni gia' disposte prima dell'entrata in vigore di quel provvedimento continuano ad applicarsi le previsioni recate dalle linee guida del 31 dicembre 2010.

Si tratta di una norma di diritto intertemporale - da leggersi anche in sistema con il precedente comma 3 - che mira opportunamente a regolare le situazioni insorte prima del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma che non si sono ancora esaurite.

Nulla, invece, viene espressamente stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in merito alle procedure definite nelle linee-guida negli aspetti sopra richiamati, concernenti la perdita totale o la revoca parziale del beneficio economico, nonche' la tracciabilita' finanziaria degli operatori della filiera, sicche' si pone il problema pratico di stabilire cosa avvenga per le concessioni ed erogazioni finanziarie disposte dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

Al riguardo, si puo' esprimere l'avviso che per tali specifici aspetti, in quanto non oggetto di diretta disciplina da parte del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, resti possibile per le amministrazioni concedenti, per i privati beneficiari e per gli operatori interessati continuare ad osservare anche per le erogazioni e concessioni disposte dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri le concorrenti previsioni integrative dettate con le linee-guida del 31 dicembre 2010, non rinvenendosi, nell'applicazione delle due diverse fonti, alcuna forma di contraddizione sul piano precettivo.

Appare conseguenziale, infine, che la sanzione amministrativa pecuniaria introdotta dall'art. 58, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, si applichi alle violazioni riguardanti l'impiego delle erogazioni e concessioni avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con riferimento a transazioni finanziarie di un importo pari o superiore a quello stabilito dall'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (attualmente fissato in 1.000 euro). 2.Elenchi dei fornitori e prestatori di servizi.

Con riferimento alla disciplina degli elenchi dei fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, occorre in primo luogo precisare, sul piano oggettivo, che l'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri individua tipologie di attivita' che coincidono, in parte, con quelle che sono state oggetto di intervento con la seconda edizione delle linee-guida per l'Abruzzo del 12 agosto 2010.

Ad esempio, per quanto riguarda gli inerti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce che gli elenchi vanno costituiti per le attivita' di estrazione, fornitura e trasporto (vedasi lettera c) dell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri). Nelle linee-guida del 12 agosto 2010, sempre con

riferimento agli inerti, vengono invece prese in considerazione separatamente l'attività di estrazione (esercizio di cava) e quella di fornitura, non quella di trasporto. Pertanto, ai fini dell'applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri occorrerà che gli attuali elenchi siano rimodulati da parte delle competenti prefetture, aggregando le diverse attività che andranno così a costituire un unico elenco imprenditoriale in cui potranno, peraltro, anche chiedere di essere iscritti, nel caso specifico degli inerti, gli operatori addetti al solo trasporto.

Cio' sottende che, in seguito all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le prefetture interessate comunicheranno agli operatori inseriti nelle liste, di cui alle linee-guida del 12 agosto 2010, che hanno facoltà di presentare istanza di iscrizione negli elenchi da istituire ai sensi dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo le modalità ivi specificate dall'art. 4, comma 1.

Non si pone alcun problema applicativo, invece, per quelle attività che siano state ex novo introdotte con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, come quelle di fornitura di ferro lavorato, autotrasporto conto terzi e di guardiani a dei cantieri.

Su piano soggettivo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede all'art. 3, comma 1, che negli elenchi possono iscriversi (il che dunque depone nel senso della non obbligatorietà dell'iscrizione) le imprese esercenti le attività specificate nell'allegato 1 nei cui confronti siano state effettuate le verifiche previste dalla legislazione antimafia. Al comma 2 si precisa che le verifiche miranti ad accertare l'insussistenza delle condizioni ostative di cui all'art. 10, comma 7, lettere a), b) e c), del decreto del Presidente della Repubblica 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 ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri presso le prefetture delle tre province del «cratere sismico» (L'Aquila, Teramo e Pescara) possono anche iscriversi imprese che non hanno sede in nessuna delle citate province interessate dagli interventi di ricostruzione post-sisma, diversamente dalle previsioni contenute nelle linee-guida che hanno limitato l'iscrizione alle sole imprese che hanno sede nel territorio.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'iscrizione è 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 autorità dovrà effettuare le verifiche in questione secondo criteri operativi di particolare incisività.

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, nonché il centro operativo DIA di riferimento;

gli esiti dell'istruttoria svolta formino oggetto di analisi da parte del gruppo interforze che potrà così fornire un apporto al prefetto della provincia in cui è ubicata la sede legale dell'impresa.

Inoltre, per non disperdere il principio di concentrazione informativa, di cui si era già rilevata la necessità nelle linee-guida del 12 agosto 2010 (vedasi a pagina 13 del testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, s.o. n.186), le risultanze così acquisite dalla prefettura della provincia dove ha sede legale l'impresa andranno integralmente trasmesse alla prefettura del «cratere sismico» che ha ricevuto l'istanza.

La prefettura dell'Aquila, anche su richiesta delle prefetture di Pescara e Teramo, potrà coinvolgere nell'iter istruttorio il GICER per eventuali contributi di analisi o di approfondimento informativo.

Concluso l'iter istruttorio, la prefettura del «cratere sismico» che ha ricevuto l'istanza potrà disporre l'iscrizione dell'operatore economico ovvero, qualora emergano situazioni di controindicazione, il rigetto dell'istanza, come previsto dall'art. 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» provvederà, inoltre, a darne comunicazione sia all'impresa interessata, sia alla prefettura nella cui provincia è 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 dinamicità che consentano 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 tale sistema è necessario, nell'ottica del modello a «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 è iscritto l'operatore economico ogni situazione di possibile rilievo a fini antimafia, tra le quali riveste una primaria importanza l'eventuale adozione di provvedimenti interdittivi e, fino a quando previste, delle informazioni «atipiche». Va osservato che ai fini dell'iscrizione le linee-guida del 12 agosto 2010 hanno dato rilievo anche all'assenza, a carico della persona fisica o giuridica, dell'annotazione nominativa nei registri anche informatici di cui all'art. 34 della legge n. 55/1990, come modificato dall'art. 2, comma 8, della legge n. 94/2009. Tale annotazione dà contezza dell'avvio degli accertamenti personali o patrimoniali che siano stati disposti dai soggetti titolari del potere di proposta di applicazione di una misura di prevenzione; sicché, attraverso il richiamo a tale disposizione, si realizza, in concreto, una forma di anticipazione della soglia difensiva.

L'accertamento di tale elemento, costituito dalla assenza di annotazione, non condiziona l'iscrizione negli elenchi disciplinati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò in quanto quest'ultimo provvedimento non ne fa menzione nelle verifiche previste dall'art. 3, comma 2. Ne deriva che la presenza di un'eventuale annotazione, che andrà comunque verificata, non costituirà elemento ostativo ai fini dell'iscrizione. Nondimeno, trattandosi di una situazione altamente sintomatica, i relativi sviluppi andranno costantemente monitorati ai fini di eventuali provvedimenti di cancellazione che in questo caso, essendo fondati sulla sopravvenuta mancanza dei requisiti soggettivi di iscrizione, potranno intervenire anche prima dei termini della revisione periodica di cui all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri allo scopo di non ingenerare infondati affidamenti da parte di terzi.