



Il Ministro dell'Interno

Roma, 23 GIU. 2010

Affari Legislativi
Prot. Ingresso del 23/06/2010
Numero: **0004610**
Classifica: I.46-6/A

AI SIGG. RI PREFETTI

LORO SEDI



AI COMMISSARI DEL GOVERNO
NELLE PROVINCE AUTONOME DI
TRENTO E BOLZANO

LORO SEDI

AL PRESIDENTE DELLA REGIONE
AUTONOMA VALLE D'AOSTA

AOSTA

OGGETTO: Controlli antimafia preventivi nelle attività "a rischio" di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali.

Il contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, basato sul sistema delle certificazioni, comunicazioni e informazioni antimafia, si fonda sui principi statuiti dal decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490 e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica del 3 giugno 1998, n. 252.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che, per colpire le organizzazioni criminali nei loro interessi economici e tutelare l'economia legale, è necessario affinare l'applicazione degli strumenti posti a disposizione dall'ordinamento giuridico tenendo conto della realtà territoriale ed ambientale in cui si trova ad operare l'impresa. E' stato riscontrato, infatti, che l'infiltrazione mafiosa tende ad annidarsi in attività che si pongono a valle dell'aggiudicazione e che interessano, in maniera particolare, il ciclo degli inerti ed altri settori collaterali. In tale ambito, fatta eccezione per le figure assimilate al subappalto, ex art.118 del d.lgs. 163/2006, non è prevista l'effettuazione di verifiche antimafia, salvo che



Il Ministro dell'Interno

ciò non discenda da accordi di legalità che estendano le cautele antimafia, peraltro nella forma più rigorosa delle informazioni del prefetto, all'intera filiera degli esecutori e dei fornitori.

In questo senso, ad esempio, dispone la direttiva ministeriale di giugno 2005 recante le "Linee guida sulle Grandi Opere" - predisposta dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere - laddove è stato precisato che il presidio antimafia deve avere un'incidenza più vasta rispetto all'ordinario volta a comprendere anche una serie di prestazioni e forniture di beni e servizi formalmente esenti da verifiche e, tuttavia, particolarmente esposte al pericolo di infiltrazione mafiosa.

Nella stessa direzione si colloca, altresì, la normativa più recente che disciplina la ricostruzione post-sisma in Abruzzo, la realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo Milano 2015 e, da ultimo, la realizzazione urgente di istituti penitenziari. In tutti questi casi, infatti, sono state previste disposizioni per assoggettare a particolare controllo le attività maggiormente esposte al rischio mafioso, anche attraverso la costituzione di elenchi tenuti presso le prefetture competenti in cui vengono iscritti gli operatori economici-fornitori e prestatori di servizi- per i quali è stato escluso, sulla scorta di rigorosi accertamenti e di un'attività costante di monitoraggio, il pericolo di infiltrazione mafiosa.

Non vi è dubbio, tuttavia, che l'esigenza di sottoporre a stringenti forme di verifica antimafia il settore dell'indotto, legato alla fase realizzativa dell'opera, si ponga anche al di fuori di tale ambito di interventi, assumendo una valenza di tipo sistemico, tale da essere ricondotta su più larga scala.

Allo scopo di conseguire tale obiettivo, in considerazione della sua importanza nel contesto della strategia di prevenzione e contrasto delle organizzazioni di tipo mafioso, con la presente direttiva si individuano le linee di indirizzo per un proficuo controllo delle attività più vulnerabili legate al ciclo di realizzazione delle opere pubbliche.

In questo contesto, una prima forma di efficace presidio è ravvisabile nella previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.P.R. 252/1998. Secondo tale disposizione, ai fini della realizzazione di opere pubbliche di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, il prefetto svolge *"accertamenti preliminari sulle imprese locali per le quali il rischio di tentativo di infiltrazione mafiosa, nel caso di partecipazione ai lavori, è ritenuto maggiore"*. Non vi è dubbio che la norma, recante un importante



Il Ministro dell'Interno

strumento da valorizzare maggiormente, prefigura uno *screening* preventivo ad ampio raggio delle attività più esposte, a prescindere dalla circostanza che le imprese sottoposte a tale tipo di controllo risultino in seguito effettivamente coinvolte, nella qualità di subcontraenti, nella fase esecutiva dei lavori.

Si richiama, inoltre, l'attenzione sul fatto che nel caso in cui siano accertate infiltrazioni di tipo criminale la disposizione richiamata prevede effetti pienamente ostativi che comportano l'esclusione dell'impresa dai lavori in ogni caso, a prescindere, quindi, dal valore o dall'importo del subappalto e/o del subcontratto.

Allo scopo di rendere concretamente operativo tale strumento preventivo di controllo - che presenta profili di evidente complementarità rispetto al sistema degli elenchi prefettizi surrichiamati (cd. *white list*) - appare necessario che le SS.LL. richiamino preliminarmente l'attenzione delle stazioni appaltanti sulla previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.P.R. 252/1998, che configura in capo alle stesse l'obbligo di informare tempestivamente il prefetto della pubblicazione del bando di gara nel caso di opere pubbliche di importo pari o superiore a quello previsto dalla normativa comunitaria.

Appare evidente che nel novero degli operatori economici da sottoporre a siffatta forma di controllo rientrano i soggetti che esercitano le attività che si sono rivelate più permeabili al pericolo di condizionamento mafioso, tra le quali tutte quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi e i noli, a caldo e a freddo, quale che sia il loro importo percentuale sul valore del contratto o dell'opera, nonché quelle connesse a settori collaterali quali il trasporto terra, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione e dei rifiuti, i servizi di guardiania, ecc. Allo scopo di uniformare i controlli, nella specifica scheda tecnica allegata vengono riportate tutte le attività imprenditoriali da sottoporre a verifica preventiva.

In questo ambito, si richiama l'attenzione sulle imprese che gestiscono impianti di estrazione, in quanto è ben noto come anche il settore delle cave risulti soggetto all'ingerenza di cosche locali, tale da rappresentare, in determinate aree geografiche, una forma monopolistica di "cartello" in grado di condizionare, con modalità estorsive, l'approvvigionamento dei materiali di costruzione, predeterminandone, in particolare, le quantità e le condizioni economiche di acquisto.



Il Ministro dell'Interno

Al riguardo, i Sigg. Prefetti, fermo restando le verifiche preventive di cui si è già detto e in affiancamento a tale attività, avvieranno una decisa azione di monitoraggio sulle cave, avvalendosi dei Gruppi interforze di cui al D.M. 14 marzo 2003, incentrata anche sullo strumento dell'accesso ispettivo, la cui valenza e applicabilità è stata, di recente, estesa anche oltre l'ambito delle Grandi Opere con l'art. 2, comma 2, della legge 94/2009, che ha introdotto l'art. 5-bis al decreto legislativo 490/1994. L'azione di monitoraggio cui si è fatto cenno, potrà, in modo particolare, evidenziare casi di abusivismo, di mancato rispetto delle prescrizioni ambientali e ogni altra situazione di rilievo suscettibile di essere opportunamente valutata da parte degli enti competenti al rilascio dei provvedimenti autorizzatori in materia.

Quest'ultimo filone di collaborazione istituzionale, si iscrive, più specificamente, nell'ambito del disposto di cui all'art. 1-septies del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, secondo cui il prefetto può comunicare alle autorità competenti elementi di fatto ed altre indicazioni utili ai fini dell'esercizio delle relative attribuzioni di carattere autorizzatorio.

Va precisato che tale flusso informativo, inserendosi in una fase di attività che prescinde dall'eventuale coinvolgimento dell'impresa estrattiva nel ciclo di realizzazione dell'opera, non rientra nell'ambito dell'art.10, comma 9, del d.P.R. 252/1998, e, conseguentemente, non risente dei limiti ivi previsti.

Le SS.LL vorranno particolarmente curare che gli esiti dell'attività di monitoraggio delle cave, qualora presentino profili investigativi di particolare interesse e rilievo, formino oggetto di approfondimento in sede di riunione tecnica di coordinamento delle Forze di polizia per l'opportuna condivisione del materiale informativo e il necessario raccordo con gli organismi centrali ministeriali.

L'attività di controllo condotta alla stregua più rigorosa indicata dalla presente direttiva, congiuntamente a quella di monitoraggio dei siti estrattivi, potrà senz'altro produrre, a breve e medio periodo, un evidente effetto di "bonifica" del mercato, permettendo di conseguire l'obiettivo della graduale espulsione delle imprese controindicate.

Nondimeno, una più vasta e capillare prevenzione non sembra poter prescindere, nell'immediato, dall'utilizzazione di strumenti



Il Ministro dell'Interno

convenzionali volti a far sì che gli effetti ostativi sulle attività imprenditoriali tipicamente soggette a rischio mafioso vengano a prodursi in ogni caso e, dunque, anche per le opere pubbliche che si attestino al di sotto della soglia comunitaria e che, pertanto, non comportino alcun obbligo di preventiva comunicazione da parte della stazione appaltante.

Funzionale a tale obiettivo appare la sottoscrizione di un protocollo di intesa i cui contenuti vanno uniformati alle seguenti linee-guida:

- 1) obbligo per la stazione appaltante di prevedere nella *lex specialis* dell'appalto (bando di gara, lettera di invito ecc.) che le imprese aggiudicatrici o affidatarie devono:
 - a) comunicare alla stessa stazione l'elenco delle imprese coinvolte nel piano di affidamento con riguardo alle forniture e ai servizi di cui all'allegata scheda tecnica, nonché ogni eventuale variazione dello stesso elenco, successivamente intervenuta per qualsiasi motivo;
 - b) interrompere, conseguentemente, ogni rapporto di fornitura con gli operatori economici controindicati, ossia nei cui confronti il prefetto abbia emesso informazioni a carattere interdittivo;
- 2) obbligo per la stazione appaltante di comunicare tempestivamente al prefetto, ai fini dei controlli in questione, l'elenco delle imprese di cui al punto 1, lettera a).

Le SS.LL., considerata la particolare rilevanza e delicatezza delle linee di indirizzo dettate con la presente direttiva, avranno cura di adottare ogni altro intervento ritenuto idoneo ad assicurarne la piena attuazione riferendo, con cadenza almeno semestrale, sugli esiti delle attività intraprese.

IL MINISTRO
Roberto Maroni



Il Ministro dell'Interno

ALLEGATO 1

ELENCO DELLE ATTIVITA' IMPRENDITORIALI DA SOTTOPORRE A VERIFICA ANTIMAFIA PREVENTIVA

- TRASPORTO DI MATERIALI A DISCARICA
- TRASPORTO E SMALTIMENTO DI RIFIUTI
- FORNITURA E TRASPORTO DI TERRA E MATERIALI INERTI
- FORNITURA E TRASPORTO DI CALCESTRUZZO FORNITURA E TRASPORTO DI BITUME
- NOLI A FREDDO MACCHINARI
- FORNITURA DI FERRO LAVORATO
- FORNITURA CON POSA IN OPERA (QUALORA IL CONTRATTO NON DEBBA ESSERE ASSIMILATO AL SUBAPPALTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 118, DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 APRILE 2006, N. 163)
- NOLI A FREDDO DI MACCHINARI
- NOLI A CALDO (QUALORA IL CONTRATTO NON DEBBA ESSERE ASSIMILATO AL SUBAPPALTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 118, DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 APRILE 2006, N. 163)
- AUTOTRASPORTI
- GUARDIANIA DI CANTIERI



Il Ministro dell'Interno

ALLEGATO 2

ELENCO DELLE CLAUSOLE ANTIMAFIA DA INSERIRE NEI PROTOCOLLI DI LEGALITA'

- 1) Tutti gli affidamenti a valle dell'aggiudicazione principale devono essere subordinati all'acquisizione delle informazioni antimafia di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998;
- 2) per i sub-contratti di importo inferiore a quello indicato nel richiamato art. 10, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 252/1998, l'autorizzazione di cui all'articolo 118 del D.Lgs. n. 163/2006 può essere rilasciata previa esibizione del certificato camerale con l'apposita dicitura antimafia, ferma restando la successiva acquisizione delle informazioni prefettizie;
- 3) le verifiche e l'acquisizione delle informazioni antimafia devono essere estese anche alle tipologie di prestazioni non inquadrabili nel sub-appalto elencate nell'allegato 1;
- 4) previsione dell'obbligo per la stazione appaltante di valutare le cd. informazioni supplementari atipiche - di cui all'art. 1 septies del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito nella legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive integrazioni - ai fini del gradimento dell'impresa sub-affidataria, per gli effetti di cui all'articolo 11, comma 3, del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998.

ELENCO DELLE CLAUSOLE ANTIMAFIA DA INSERIRE NEI PROTOCOLLI DI LEGALITA' E DA RIPRODURRE NELLA "LEX SPECIALIS" DELL'APPALTO

- 1) Previsione dell'obbligo, a carico dell'appaltatore, di comunicare alla stazione appaltante l'elenco delle imprese coinvolte nel piano di affidamento con riguardo alle forniture e ai servizi di cui all'allegato 1, nonché ogni eventuale variazione dello stesso elenco, successivamente intervenuta per qualsiasi motivo;
- 2) previsione dell'obbligo, a carico della stazione appaltante, di comunicare al Prefetto l'elenco delle imprese di cui al punto 1, al fine di consentire le necessarie verifiche antimafia da espletarsi anche attraverso il ricorso al potere di accesso ai cantieri di cui all'articolo 5-bis del decreto legislativo n. 490/94;
- 3) previsione della clausola risolutiva espressa - da attivare in caso di informazioni positive - al fine di procedere automaticamente alla revoca dell'autorizzazione del sub-contratto e alla automatica risoluzione del vincolo;
- 4) in caso di automatica risoluzione del vincolo, previsione di una penale, pari al 10% del valore del sub-contratto, a titolo di liquidazione forfettaria dei danni, salvo il maggior danno.