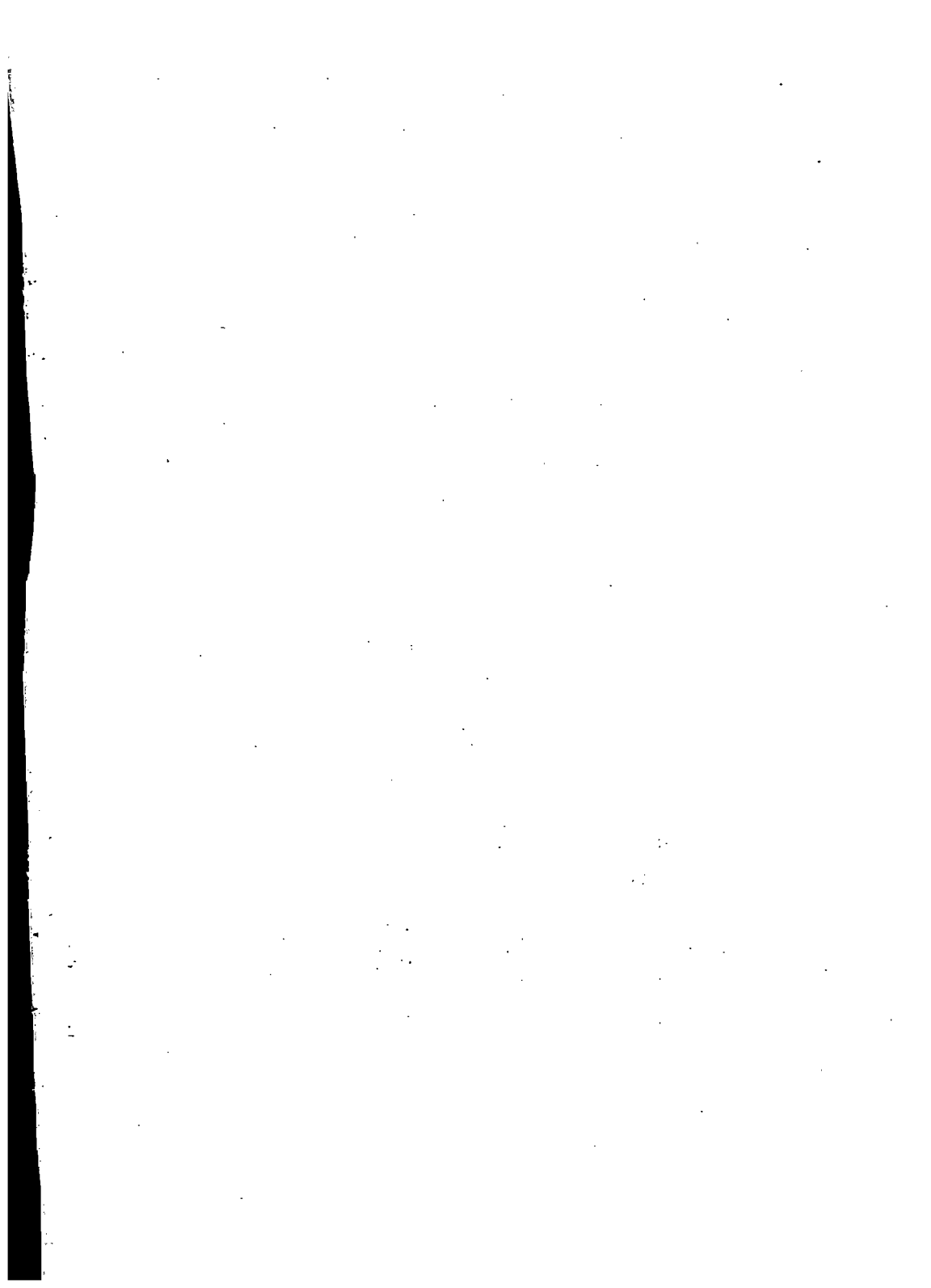


COMITATO DI COORDINAMENTO  
PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE

**DIRETTIVA LINEE GUIDA  
GRANDI OPERE**

GIUGNO 2005



## DIRETTIVA LINEE GUIDA GRANDI OPERE

### 1. Considerazioni introduttive: la logica della rete di monitoraggio

Il D.M. 14 marzo 2003, adottato in attuazione dell'art. 15, ultimo comma del decreto legislativo 190/2002, definisce la struttura e i compiti della rete di monitoraggio costituita al fine di prevenire le infiltrazioni di tipo mafioso nella realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici.

Con la presente direttiva si ritiene preliminare offrire un quadro di sintesi della logica di impianto della suddetta rete.

Vale intanto richiamare l'art. 2 del citato D.M., a mente del quale i "nodi" della rete sono rappresentati dai soggetti pubblici e privati, indicati nel comma 1, nella condizione di offrire un qualificato contributo informativo all'attività di monitoraggio, secondo il principio di leale e reciproca collaborazione.

La rete di monitoraggio, tuttavia, è *necessariamente* una rete aperta, nel senso che sarebbe contrario alla sua stessa ragione istitutiva escludere da essa altri potenziali soggetti in grado di contribuire alle esigenze di informazione.

Non è, dunque, un'elencazione tassativa quella contenuta nell'art. 2, c. 1, cit., mentre è piuttosto da intendersi come una prima e fondamentale ricognizione dei soggetti *indispensabil-*

*mente* chiamati a riversare nelle attività di monitoraggio a fini antimafia il proprio apporto in termini di dati e di informazioni.

La rete di monitoraggio, dunque, è basata su una *logica inclusiva*, alla luce della quale il contributo proveniente da altri soggetti non solo è da ritenersi ammissibile ma è auspicabile ed è addirittura necessario quando sia effettivamente suscettibile di apportare una significativa implementazione del quadro conoscitivo.

Sulla base di questa premessa, è da considerarsi acquisito alla rete di monitoraggio l'apporto derivante dall'attività dei Commissari straordinari nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, comma 5 e ss., del D.Lgs. 190/2002, sui quali si ritornerà più distesamente in seguito.

L'aver dato vita a un sistema così strutturato fa sì che l'attività di monitoraggio ai fini antimafia sia fortemente compenetrata dalla necessità di mantenere in ogni momento vitale la funzione di scambio informativo, cioè di efficace interrelazione tra i vari attori del sistema.

È a questa precisa ragione che si riallacciano le disposizioni diramate ai Sigg.ri Prefetti della Repubblica con circolare n. 13001/118(1) del 31 maggio 2004, laddove è stata ribadita la necessità di costituire e rendere operativi i Gruppi Interforze presso ogni Provincia, al di là del fatto che i relativi territori fossero o meno interessati dalla realizzazione di g.o.

È ancora un portato della logica di rete porre in esercizio forme di costante interrelazione tra "centro e periferia".

Nello scorso anno sono stati svolti al Ministero dell'Interno, con modalità seminariali, incontri tra i rappresentanti del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere e i Sigg. Coordinatori dei Gruppi Interforze, costituiti presso ciascuna Prefettura.

Nella circostanza è stato anticipato che lo *scambio informativo andrà regolarmente alimentato attraverso report trimestrali che illustrino i risultati delle attività svolte.*

Il *modus operandi* della rete di monitoraggio implica, inoltre, che una necessaria forma di sinergia e di raccordo vada ricercata e perseguita anche nelle attività relative ai vari organismi che operano a livello centrale.

Ne rappresenta un significativo esempio il rapporto che si è venuto a costituire tra l'attività svolta dal Comitato di coordinamento ed il CIPE, nel sistema della Legge Obiettivo organo di *snodo* che sovrintende ad ogni fase decisionale inerente l'opera, dall'eventuale inclusione nel Programma nazionale, che sostiene il riconoscimento del carattere strategico dell'intervento, alla approvazione della progettazione definitiva.

Su iniziativa, infatti, del Comitato le linee ispiratrici delle attività di monitoraggio, in particolare per quanto attiene alla seconda fase (la *tripartizione delle fasi di monitoraggio* viene illustrata nel paragrafo 2, al quale si rinvia), sono state oggetto di

specifico richiamo in alcune deliberazioni adottate dal CIPE, tramutandosi in prescrizioni vincolanti per il soggetto aggiudicatore dell'opera ai fini delle verifiche antimafia. A seconda dello stato di definizione del singolo intervento, tali prescrizioni mirano ad incidere direttamente sulla predisposizione del bando di gara – tramutandosi, pertanto, nella *lex specialis* delle procedure di selezione dei soggetti esecutori – oppure, essendo intervenute *ex post*, dettano i contenuti degli accordi in materia di sicurezza che dovranno essere conclusi, ex art. 9 del D.Lgs. 190/2002, tra lo stesso soggetto aggiudicatore, il contraente generale (ovvero l'appaltatore principale, nel caso di appalto integrato) e la Prefettura sul cui territorio insiste l'intervento infrastrutturale.

## *2. Le fasi dell'attività di monitoraggio*

Il perimetro delle attività oggetto di monitoraggio è definito dall'articolo 1 del D.M. 14.3.2003.

Può agevolmente rilevarsi dalla lettura di questa disposizione come il presidio antimafia a tutela delle g.o. abbia un ambito più vasto dell'ordinario e un'incidenza non limitata esclusivamente ai controlli sull'impresa aggiudicataria, a cui normalmente assolvono le verifiche disposte ai sensi della normativa recata dal D.P.R. 252/1998.

Il monitoraggio delle g.o. è rivolto, infatti, anche alla fase precedente all'aggiudicazione e a quella successiva, inerente alla realizzazione dell'opera, una volta concluse le procedure di aggiudicazione.

Ne consegue che occorre dare forma e modalità concrete alle attività di monitoraggio con riguardo a *tre distinte fasi*, poste in sequenza tra loro:

- la fase precedente all'aggiudicazione; rispetto a questa l'art. 2, c. 1, lett. a) del d.m. indica come rilevanti ai fini del monitoraggio le **aree territoriali** impegnate dalla realizzazione delle infrastrutture e insediamenti strategici, *indicate negli elaborati progettuali*;
- la fase della individuazione delle società ed imprese interessate, a qualunque titolo, alla realizzazione della g.o.; tale fase inerisce alle procedure concorsuali relative alla selezione e all'aggiudicazione al soggetto realizzatore principale (il contraente generale o concessionario, nel sistema del decreto legislativo 190/2002), così come pure alla individuazione dei soggetti affidatari e sub-affidatari; il monitoraggio dei soggetti in questione, peraltro, attiene anche ai **loro assetti societari** e all'evoluzione di tali assetti nel corso della realizzazione dell'opera;
- la fase di realizzazione della g.o.; a quest'ultima fa espresso riferimento la lett. e) dell'art. 2 del D.M., che richiama a

questo proposito le procedure di **accesso ai cantieri** volte ad acquisire dati e informazioni sulle imprese, sulle maestranze e sui mezzi impiegati, secondo le metodologie ispettive e di controllo oggetto delle disposizioni emanate dalla Direzione Investigativa Antimafia con circolare del 18 novembre 2003, a firma del Signor Capo della Polizia.

### *2.1. La prima fase*

Relativamente alla prima fase occorre muovere dalla constatazione che le risultanze della prassi investigativa antimafia hanno portato alla luce aspetti di vulnerabilità del sistema di realizzazione dei lavori pubblici anche con riguardo all'ambito di incidenza territoriale dell'opera.

È noto come il dato peculiare delle organizzazioni criminali di tipo mafioso sia rappresentato da un forte radicamento nel territorio, che si esprime attraverso la necessità di mantenere un ferreo controllo di ogni attività che venga in rilievo nell'area di influenza malavitoso e sia suscettibile di produrre reddito.

Gli appalti pubblici, infatti, rientrano nella sfera degli interessi mafiosi non soltanto perché rappresentano per le consorterie criminali un'opportunità di lucro, destinata al potenziamento dei loro traffici, ma soprattutto perché costituiscono una delle



forme più tipiche attraverso le quali poter *influire, in maniera determinante, sulle dinamiche economiche locali.*

Va dunque posta grande attenzione anche agli aspetti progettuali dell'opera legati in maniera particolare al territorio, aspetti che appaiono necessariamente più delicati nei casi in cui la nuova infrastruttura o il nuovo insediamento *sia suscettibile di incidere sensibilmente sull'assetto e sulle possibilità evolutive del contesto territoriale.*

Appare ragionevole, in tali circostanze, considerare come più intenso il rischio di manovre intrusive da parte delle organizzazioni criminali volto ad acquisire il controllo delle aree interessate dagli interventi infrastrutturali allo scopo di intercettare le potenzialità espansive collegate all'indotto dell'opera o all'insediamento di nuove forme economico-produttive (determinate, ad esempio, dalla offerta di qualificati servizi alle imprese).

L'attività di monitoraggio dovrà, per quanto detto, confrontarsi con un elemento di possibile inquinamento rappresentato dalla forza di penetrazione e di condizionamento mafioso del contesto ambientale. Ne deriva una necessità di maggiore approfondimento nel caso in cui l'infrastruttura o l'insediamento venga a ricadere nel territorio delle regioni "a rischio", caratterizzate dallo storico radicamento di organizzazioni criminali fortemente aggressive.

Va comunque rimarcato che un grado più elevato di possibilità di vulnerabilità è da riconnettere alla realizzazione dei "nodi" del-

la rete trasportistica: porti, aeroporti e interporti, in considerazione della rilevata potenzialità di significative ricadute sullo sviluppo socio-economico dell'ambito territoriale interessato dalla nuova infrastruttura.

### 2.1.1. Le fonti informative

Nella fase che si sta esaminando appare decisivo fare affidamento su un quadro informativo che, fin dall'inizio, serva a indirizzare il percorso delle verifiche affidate ai Gruppi Interforze, costituiti, presso ogni Prefettura - U.T.G., in attuazione del D.M. 14 marzo 2003.

Una necessità primaria è quella di disporre, con congruo anticipo rispetto ai tempi di inizio dei lavori, degli *elementi geo-referenziali dell'opera e dei suoi caratteri morfologici rispetto al territorio*, così come essi emergono dagli elaborati di progetto.

Ai fini di tale acquisizione vanno considerate, nell'ordine di priorità indicato, le seguenti *fonti informative*:

- il sito Web [www.CIPECOMITATO.it](http://www.CIPECOMITATO.it) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel quale, dopo l'approvazione, vengono pubblicate le deliberazioni adottate in materia di g.o. dall'Organismo interministeriale, con relativa specificazione dei dati inerenti al soggetto attuatore, alle finalità realizzative e al piano di finanziamento dell'opera, nonché con l'indicazione delle principali connotazioni attinenti al-

la delimitazione territoriale e alle aree impegnate dall'intervento; si tratta, peraltro, di un complesso di informazioni da considerare prioritario, rappresentando, per così dire, il *patrimonio conoscitivo di base*;

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in particolare per l'apporto conoscitivo che potrà essere fornito, per il tramite dei Provveditorati alle OO.PP., dalla *Struttura tecnica di missione*, istituita ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 190/2002, avuto riguardo alle competenze specifiche che a detta struttura fanno capo in materia di "redazione dei progetti delle infrastrutture da parte dei soggetti aggiudicatori" (cfr. art. 2, cit., c. 2, lett. 3);
- il soggetto aggiudicatore della g.o. A tale proposito va rimarcato che il soggetto aggiudicatore in quanto parte della rete di monitoraggio (cfr. art. 2, c. 1, lett. h), del d.m. 14.3.2003) ha uno specifico obbligo di attiva collaborazione allo scambio informativo, sottolineato opportunamente nella delibera 21/2004 del CIPE, del 29 settembre 2004; con la citata delibera, sono stati individuati, nell'ambito degli interventi previsti nel primo Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), quelli localizzati in alcune regioni del Mezzogiorno, suscettibili di registrare una specifica accelerazione del Programma, e, pertanto, eleggibili a finanziamento con le risorse aggiuntive del Fondo Aree Sottoutiliz-

zate (FAS); nella previsione di cui al punto 2.3. la delibera rimarca la qualità della partecipazione dei soggetti aggiudicatori alla rete di monitoraggio, ribadendo, *in termini di una significativa doverosità*, che essi "sono tenuti ad assicurare la collaborazione" a detta rete. Ancorché tale sottolineatura sia ricompresa in un provvedimento relativo ad interventi infrastrutturali specificamente interessanti le regioni dell'Obiettivo 1 e il Molise, essa, per la capacità di esprimere un'esigenza di portata generale, è da considerare un corollario logicamente riferibile a ogni altro intervento ricompreso nel PIS;

- il soggetto aggiudicatario della g.o. Ciò in considerazione delle attività inerenti alla redazione e allo sviluppo del progetto dell'opera che competono al concessionario o al contraente generale.

### *2.1.2. L'oggetto del monitoraggio*

Sul piano metodologico nelle fattispecie evidenziate l'oggetto delle attività di monitoraggio consisterà in una preliminare e completa ricognizione delle aree interessate all'insediamento dell'opera quali risultanti dal piano particellare di esproprio, al fine di delineare una *mappatura dell'attuale proprietà e dei relativi "passaggi di mano" avvenuti nel biennio precedente*, con l'obiettivo di porre in evidenza eventuali soggetti neo-intestata-

ri che, o per specifici precedenti di carattere penale o in ragione delle loro frequentazioni, presentino collegamenti attuali con elementi della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Tale forma di monitoraggio – che porta l'attenzione sul contesto territoriale di riferimento – implica una serie di accurati controlli preventivi anche sul conto degli imprenditori locali che operano nel campo del cemento o in altri settori collaterali, in quanto è ampiamente prevedibile che vengano coinvolti, a vario titolo, nell'esecuzione dei lavori, avuto riguardo al duplice requisito della specializzazione e della *localizzazione delle relative attività d'impresa*.

La fase in questione verrà, quindi, ad essere contraddistinta *dall'anticipazione delle verifiche antimafia* nei confronti di soggetti imprenditoriali, ancorché non ancora formalmente affidatari e indipendentemente dalla circostanza che lo divengano.

E' il caso di aggiungere che lo schema indicato si muove in una logica non del tutto inedita.

La necessità di procedere a uno scandaglio preliminare delle imprese che possono essere interessate all'esecuzione dell'opera è, infatti, già contenuta nell'art. 12, comma 4, del D.P.R. 252/1998, laddove la norma, rispondendo ad una "avvertita esigenza di prevenzione", dispone il monitoraggio delle ditte locali operanti nella provincia, intendendo rivolgere l'attenzione principalmente non all'aggiudicataria quanto piuttosto alle imprese sub-appaltatrici e a quelle cui potranno essere affidate con

sub-contratto lavorazioni e forniture considerate particolarmente esposte al rischio d'infiltrazione mafiosa.

La rilevazione, nelle aree interessate dagli interventi, della presenza di cave, di imprese di estrazione e commercializzazione di materiale bituminoso, di calcestruzzo oppure di ditte locali operanti nel settore del movimento terra, ecc. – tutte attività notoriamente a forte rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso – dovrà essere considerata, pertanto, un *indicatore di rischio*, ancorché di variabile intensità, a cui andranno collegati i controlli preventivi. A queste stesse indicazioni, peraltro, è da tempo pervenuto il competente **Servizio Pubblici Appalti della Direzione Nazionale Antimafia**, che ha dedicato al tema approfonditi studi e che ha approntato idonee strategie investigative di contrasto a cui già si uniformano le Procure Distrettuali d'Italia.

Questa attività fortemente improntata a una logica di prevenzione può ovviamente anche prescindere, in concreto, dal rilascio di attestazioni sfavorevoli a carico delle ditte risultate controindicate, nell'ipotesi che queste non vengano affatto interessate dal ciclo di esecuzione dei lavori. Tuttavia, rimane l'utilità di tale *modus operandi*. Infatti, laddove siano emersi elementi significativi di sospetto riguardo a tentativi di una penetrazione mafiosa, tali elementi potranno dare adito ad ulteriori accertamenti volti alla proposta di applicazione di misure di prevenzione personale o patrimoniale, ovvero sfociare in altre forme di accertamento anche di carattere giudiziario.

### 3. La seconda fase

È quella, come si è detto, relativa alle procedure d'individuazione dei soggetti esecutori.

Il punto di novità indiscutibile contenuto nel D.Lgs. 190/2002 è rappresentato dalla *figura del general contractor*, figura invero già introdotta dalla normativa comunitaria, ma che, nell'ordinamento interno, ha trovato effettivo recepimento solo con l'articolo 7 della legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha modificato la "legge quadro" 109/1994.

Il contraente generale, come è noto, ha un suo antecedente nel programma infrastrutturale dell'Alta Velocità previsto dal Piano Generale dei Trasporti del 1991, allorché la progettazione, la costituzione e lo sfruttamento economico del sistema Alta Velocità venne affidato in concessione alla TAV, società appositamente costituita e partecipata in quota minoritaria dallo stesso concessionario (Ferrovie dello Stato). Per la realizzazione delle tratte la TAV poteva ricorrere ad un *general contractor* il quale, a sua volta, si sarebbe avvalso di imprese terze per l'esecuzione dell'opera.

#### 3.1. Peculiarità della figura del contraente generale

Secondo la Legge Obiettivo il contraente generale si differenzia dal concessionario - pur risultando quest'ultimo alterna-

tivo al primo (si veda l'art. 2, c. 1, lett. e) della L. 433/2001 e l'art. 6 del D.Lgs. 190/2002) – in base a una serie di elementi distintivi:

- per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita;
- per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa;
- per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati;
- per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lo lega al soggetto aggiudicatore e per l'assunzione del relativo rischio;
- per l'obbligo di partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti.

Come già evidenziato, peraltro, il contraente generale assume anche alcuni compiti della stazione appaltante, compresi quelli relativi allo sviluppo della progettazione definitiva ed esecutiva e alle espropriazioni.

Qualora si tratti di un organismo di diritto pubblico e negli altri casi in cui sia esso stesso soggetto aggiudicatore, il *general contractor* è tenuto, ai sensi delle direttive comunitarie, ad applicare le regole dell'evidenza pubblica nell'affidamento a terzi, nel senso che dovrà svolgere le gare successivamente all'aggiudica-



zione del proprio contratto ai fini della instaurazione dei rapporti contrattuali con i propri affidatari.

Negli altri casi – e occorre aggiungere che potranno risultare prevalenti – il *general contractor* è abilitato ad utilizzare il diritto privato nei rapporti che, "a valle", intratterrà con i terzi esecutori dell'opera.

A loro volta i terzi potranno porre in essere subappalti di secondo grado nei limiti e alle condizioni previste per gli appaltatori di lavori pubblici.

Viene, pertanto, a prendere forma una sequenza ternaria fondata su tre ordini distinti di rapporti:

- 1) quelli tra il soggetto aggiudicatore e il contraente generale;
- 2) quelli tra il contraente generale e i suoi affidatari, instaurabili senza limitazioni;
- 3) quelli tra le imprese aventi causa dal contraente generale – sub-appaltatori di primo grado – e gli altri soggetti esecutori – sub-appaltatori di secondo grado – instaurabili con le limitazioni previste dall'art. 18 della L. 55/1990.

Naturalmente, *a tutti i rapporti indicati si applicano le disposizioni in materia di controlli antimafia.*

Le peculiarità che distinguono la figura del contraente generale ne sottolineano le capacità di organizzatore generale, responsabile del risultato globale.

In effetti, l'esecuzione con "qualsiasi mezzo" dell'opera sembra mettere in rilievo proprio il risultato finale piuttosto che l'esecuzione materiale dei lavori.

A tale carattere di supervisore e organizzatore, dalle necessarie qualità manageriali non richieste all'appaltatore ordinario, appare rifarsi l'articolo 9 del D.Lgs. 190/2002 laddove stabilisce che il contraente generale collabora con il soggetto aggiudicatore per prevenire le infiltrazioni criminali mafiose.

Il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, istituito dal citato D.M. del 14 marzo 2003, ha elaborato una linea d'indirizzo che tiene conto dei caratteri distintivi del *general contractor*, sviluppandone le potenzialità nello specifico ambito della seconda fase.

La circostanza che il contraente generale sia il responsabile unico dell'opera e al tempo stesso collaboratore della stazione appaltante nelle attività di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa, rende coerente, infatti, imputargli l'ulteriore compito di *responsabile della comunicazione dei dati inerenti a ciascuna delle imprese coinvolte, a qualsiasi titolo, nell'esecuzione dei lavori.*

Si intende, così, sottolineare che il contraente generale è responsabile del *flusso informativo relativo all'intera filiera delle imprese*, dovendosi far carico nei confronti della stazione appaltante e negli stessi confronti dell'autorità preposta alla sicurezza, e cioè del Prefetto, dell'obbligo di trasmettere loro, con modalità che assicurino la tempestività e la completezza dell'adempimen-

to, le informazioni relative a tutti i soggetti esecutori, sub-appaltatori di primo e secondo grado.

La previsione di un siffatto obbligo, che risulta esplicitato nel Protocollo d'intesa stipulato con riguardo ai lavori di esecuzione del primo macrolotto della Salerno-Reggio Calabria, sancito anche in successivi altri accordi relativi ad interventi infrastrutturali di analoga natura, attenua fortemente il rischio di frammentazione del quadro conoscitivo, necessariamente implicito nell'esecuzione di una grande opera, ed esclude alla radice che il contraente generale possa "disinteressarsi" di quanto avviene nella fase "a valle" dell'affidamento principale.

E vale qui osservare che tale obbligo, negli accordi pattizi che sono stati menzionati, è immanente all'intero ciclo di esecuzione dei lavori; sicché esso è esteso ad ogni variazione degli assetti societari che riguardi le imprese coinvolte.

Il contraente generale, dunque, è tenuto sempre a vigilare sul corretto flusso delle informazioni, essendone garante presso il soggetto aggiudicatore e il Prefetto. Per questo aspetto, egli non può non essere considerato *un soggetto attivamente partecipe al sistema di prevenzione antimafia*.

Ovviamente alle stesse conclusioni si perviene allorché il contraente generale venga ad operare *nell'ambito di una concessione di costruzione e gestione*, ossia quando la realizzazione dell'intervento infrastrutturale avvenga con la modalità alternativa di cui all'art. 6, c.1, lett. a) del D.Lgs. 190/2002.

D'altra parte è già esplicitato, sebbene *in nuce*, nella disciplina vigente il principio della centralizzazione delle informazioni riguardanti i soggetti esecutori. Si allude alla disposizione in materia di sub-appalto contenuta nell'art. 18 della L. 19 marzo 1990, n. 55, oggetto di successivi interventi modificativi e integrativi. Il comma 12 di tale articolo, nel testo oggi sostituito dall'art. 9 della L. 18 novembre 1998, n. 415, prevede, infine, l'obbligo dell'appaltatore di comunicare alla stazione appaltante, per *tutti i sub-contratti* stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati.

Nei Protocolli d'intesa patrocinati dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, sono introdotte precise disposizioni che impegnano il soggetto aggiudicatore a costituire e detenere, sulla base del flusso informativo alimentato dal contraente generale, una *banca dati* delle imprese esecutrici.

Tuttavia, per la realizzazione di grandi opere per le quali non si disponga di strumenti pattizi del tipo descritto, la disposizione recata dall'art. 18 della legge antimafia n. 55/1990, laddove fa obbligo al soggetto aggiudicatore di comunicare *ogni dato* circa gli affidamenti "a valle", potrà rappresentare un supporto assai utile, cui ancorare la richiesta, da rivolgere alla stazione appaltante, di dati esaustivi circa i soggetti esecutori, la tipologia e l'importo dei contratti, ecc, ancorché le relative prestazioni siano

state eseguite per l'intero e si sia proceduto alla liquidazione del corrispettivo pattuito.

Nell'indicata prospettiva, sulla base degli elementi così acquisiti, potrà essere ricostruito, *anche in corso d'opera*, il necessario patrimonio informativo onde procedere alle verifiche di cui dovesse palesarsi l'opportunità.

L'effettuazione di tali accertamenti appare attagliarsi, in particolare, alle fattispecie di *appalto integrato o di sola esecuzione*, di cui si dirà più avanti, potendo risultare finalizzata alla segnalazione alla stazione appaltante di situazioni tali da legittimare l'esercizio delle facoltà d'intervento successivo previste dall'art. 11 del D.P.R. 252/1998 per le quali si rinvia al paragrafo 3.5.

### *3.2. L'oggetto del monitoraggio*

È affermazione comune nella letteratura sugli appalti che le maggiori insidie d'infiltrazione criminale si annidano nella fase "a valle" e, in particolare, nell'affidamento dei lavori a mezzo degli strumenti del cottimo e del sub-appalto.

Ne consegue la necessità di sottoporre i sub-affidamenti successivi all'aggiudicazione principale e che sorgano sul fondamento di questa, a forme più stringenti di controllo preventivo, attingibili mediante la sottoposizione dei sub-contratti alle verifiche disposte in attuazione dell'art. 10 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, *anche quando il relativo importo sia inferio-*

*re alla soglia di valore fissata dal comma 1, lettera c) dello stesso art. 10.*

Sul modello dell'esperienza TAV vengono parimenti considerate esposte a pericoli d'infiltrazione anche particolari forniture e prestazioni di servizi non inquadrabili nella figura del sub-appalto, e tuttavia piuttosto appetite dalla criminalità organizzata anche in ragione del favorevole rapporto tra i profitti conseguibili e il modesto rischio d'impresa.

Si tratta di settori (cave, produzione di conglomerati cementizi e bituminosi, trasporti e movimento terra, ecc.) verso i quali le organizzazioni criminali hanno manifestato consistenti interessi. Le imprese che vi operano talora sono risultate "organiche" alle consorterie mafiose, non soltanto sottoposte al loro controllo.

Tali fattispecie<sup>1</sup>, non riconducibili alla figura del sub-appalto, risultano escluse dalla disciplina dell'art. 18 della L. 55/1990, in

---

<sup>1</sup> Nei Protocolli patrocinati dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere tali fattispecie "a rischio" sono individuate nelle seguenti tipologie di prestazioni:

- Trasporto di materiali a discarica;
- Smaltimento rifiuti;
- Fornitura e/o trasporto terra;
- Fornitura e/o trasporto di calcestruzzo;
- Fornitura e/o trasporto di bitume;
- Noli a freddo di macchinari;
- Forniture di ferro lavorato;
- Servizi di guardiania di cantiere.

mancanza dei requisiti ivi indicati, e ad esse non è, pertanto, riferibile la previsione (comma 3, n. 5 del citato articolo) secondo la quale l'autorizzazione all'affidamento è condizionata, tra l'altro, all'insussistenza dei divieti previsti dall'art.10 della legge antimafia 31 maggio 1965, n. 575.

Se inoltre si tiene conto del rischio di artificioso frazionamento dei sub-affidamenti, che può essere determinato da finalità elusive dei limiti d'importo stabiliti dall'art. 10 del D.P.R. 252/1998, emerge come l'attuale sistema delle verifiche antimafia possa, in effetti, rivelarsi non completamente adeguato rispetto all'esigenza di monitorare la fase "a valle" con la necessaria ampiezza a cui risultano improntate le rigorose informazioni del Prefetto.

È a tale constatazione che si rifà la linea, adottata dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, secondo la quale le informazioni del Prefetto vengono *estese in via pattizia* ai sub-contratti, indipendentemente dal raggiungimento della "soglia" di cui all'art. 10, comma 1, lett. c) del D.P.R. 252/1998, nonché alle prestazioni di servizi e forniture considerate esposte al pericolo d'infiltrazione criminale, altrimenti non riconducibili al sistema delle verifiche antimafia.

Anche a tale obiettivo sono rivolti i Protocolli d'intesa, a struttura trilaterale – vale a dire stipulati tra soggetto aggiudicatore, contraente generale e Prefettura – accessivi alla realizzazio-

ne di alcuni interventi infrastrutturali strategici, a cui si è fatto cenno.

D'altra parte, come si evidenziava nel paragrafo 3.1., l'assenza di gare "a valle" dell'aggiudicazione al contraente generale (che non è tenuto, tranne che si tratti di organismo di diritto pubblico o soggetto aggiudicatore ai sensi delle direttive comunitarie, al rispetto dell'evidenza pubblica nei rapporti con i terzi) fa sì che l'individuazione degli affidatari di primo e secondo livello non sia determinata dall'applicazione di meccanismi automatici, ma si atteggi come una vera e propria scelta, frutto di autonomia negoziale.

Ne deriva che l'ambito delle verifiche antimafia rimane strettamente limitato ai soggetti precisamente indicati nel **piano degli affidamenti**, non ponendosi alcuna necessità, proprio per l'assenza di gare, di estendere dette verifiche anche ai soggetti concorrenti o interessati alla partecipazione a procedure di tipo concorsuale.

Ulteriore conseguenza di tale riflessione è che appaiono non appropriati rispetto a tali peculiari esigenze quei Protocolli d'intesa che estendono gli accertamenti antimafia a *tutti* i soggetti partecipanti alla gara (o invitati alla licitazione) al dichiarato scopo di prevenire forme di "aggiudicazione pilotata" che alterino in maniera fraudolenta le regole concorsuali.

Resta inteso, per il futuro, che ogni proposta di addivenire ad una regolazione pattizia delle verifiche antimafia inerenti ad in-



terventi compresi nel PIS – ancorché conforme ai contenuti delle prescrizioni oggetto di eventuale deliberazione da parte del CI-PE, di cui si è detto al par. 1 – va **preliminarmente** sottoposta al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, che rappresenta una sorta di *cabina di regia*, avendo appunto il compito di rendere il più possibile omogenee e coerenti tra loro le varie esperienze *sul campo* relative ai diversi interventi monitorati.

### 3.2. (segue) *L'oggetto del monitoraggio*

La metodologia di lavoro, di natura essenzialmente preventiva, che dovrà essere svolta dai Gruppi Interforze sarà prevalentemente orientata, nella fase in argomento:

- alla verifica della possibile gestione e controllo occulto dell'impresa da parte di soggetti indiziati di appartenere alla criminalità organizzata;
- alla ricognizione dei soggetti aventi precedenti penali di rilievo che abbiano avuto o tuttora abbiano rapporti d'affari con l'impresa sottoposta ad esame.

In particolare, dovranno essere oggetto di attenzione quelle situazioni relative a tentativi d'infiltrazione mafiosa desunte da provvedimenti (misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, sentenze di condanna anche non definitiva) emessi per i

reati richiamati dall'art. 10, comma 7, lett. a) del D.P.R. 252/1998, nonché dalle proposte o dai provvedimenti di applicazione di una delle misure di prevenzione previste dagli artt. 2-bis, 2-ter, 3-bis e 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Potranno, altresì, essere presi in considerazione anche il reato di associazione per delinquere (art. 416 c.p.) nonché, qualora possibile dalla documentazione in atti, l'esito degli accertamenti svolti nei confronti dell'impresa sottoposta ad esame e di quelle collegate, disposti dal Prefetto avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati in via permanente dal Ministro dell'Interno pro-tempore con il D.M. del 23 dicembre 1992.

### *3.3. Esiti delle verifiche*

Le informazioni positive danno luogo, in genere, all'estromissione dell'impresa a carico della quale emergano tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Questo effetto espulsivo – che nell'impianto della normativa antimafia non è necessitato ma è considerato come una facoltà (si veda l'art. 11 del più volte richiamato D.P.R. 252/1998) – diviene, nella struttura dei Protocolli d'intesa inerenti agli interventi del PIS, oggetto di **clausola risolutiva espressa** dalla cui attivazione consegue *l'automatica risoluzione* del vincolo.

Nella fase di prima applicazione della disciplina normativa in materia di grandi opere le modalità di monitoraggio attinenti alla seconda fase, qui illustrate, hanno richiesto un'attività di tipo convenzionale, successiva al formale affidamento dell'opera, inerendo ad interventi infrastrutturali per i quali erano già state svolte le procedure di aggiudicazione.

In prospettiva, si prevede di *incorporare tali modalità nella lex specialis del contratto di affidamento a contraente generale*, attraverso il loro inserimento nel bando di gara e nel capitolato speciale d'appalto, non occorrendo altro per renderle operative nei confronti dell'affidatario e dei suoi aventi causa, in linea diretta e indiretta.

#### *3.4. Appalto integrato e/o appalto di sola esecuzione*

Un discorso a parte va fatto per gli interventi ricompresi nel primo PIS per i quali trova applicazione la disciplina derogatoria recata dall'art. 16 del D.Lgs. 190/2002.

Nei confronti di tali interventi, infatti, in deroga al principio affermato nell'art. 6 dello stesso decreto circa le modalità di realizzazione delle grandi opere, l'esecuzione a mezzo di contraente generale rimane limitata alle ipotesi in cui si tratti della realizzazione di progetti di importo superiore ai duecentocinquanta milioni di euro che presentino, *inoltre*, uno dei tre requisiti indi-

cati dal citato art. 16, comma 3: interconnessione con altri sistemi di collegamento europei, complessità dell'intervento tale da richiedere un'unica logica realizzativa e gestionale, nonché estrema complessità tecnico-organizzativa.

I progetti che non abbiano le caratteristiche sopraindicate sono realizzati con appalto integrato - in uno o più lotti - di progettazione esecutiva ed esecuzione oppure, quando sia stato già predisposto il progetto esecutivo, con appalto di sola esecuzione.

Ancorché limitata alla fase di prima applicazione, si viene a porre, dunque, quanto alle modalità di realizzazione, una forma di alternatività tra contraente generale e appaltatore ordinario.

Tale scelta legislativa tiene conto che nel primo Programma delle opere di preminente interesse nazionale figurano interventi di entità relativamente contenuta per i quali l'esecuzione a mezzo di contraente generale, con la conseguente possibilità di un affidamento a terzi anche dell'intera opera, deve essere sembrata non corrispondente all'effettiva complessità dei lavori.

Ora, non è privo di conseguenze il fatto che i contraenti generali corrispondano a un numero ancora limitato di soggetti esecutori, mentre una quota significativa di interventi ricadenti nel primo PIS, cui è riferibile la disciplina transitoria e derogatoria recata dall'articolo 16 del D.Lgs. 190/2002, risulti invece affidata ad appaltatori ordinari.

Nelle ipotesi di appalto integrato o di sola esecuzione, infatti, viene intanto a mancare la filiera di affidatari di primo livello (diretti aventi causa dal contraente generale) cui può essere sub-appaltata, senza alcun limite, una quota variabile dei lavori; sicché la fase "a valle", per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti terzi, rimane *integralmente* assoggettata ai limiti e alle condizioni previste per gli appalti di lavori pubblici, di cui all'articolo 18 della L. 55/1990.

Sul piano delle verifiche antimafia, tuttavia, il quadro delle esigenze *non viene a subire modifiche significative* rispetto agli interventi realizzati con affidamento a contraente generale.

Vanno, quindi, ribadite, le indicazioni fornite ai precedenti paragrafi relative all'opportunità di un ampliamento dei controlli effettuati con le modalità dell'art. 10 del D.P.R. 252/1998 sia ai sub-appalti *sotto-soglia*, sia ai sub-affidamenti aventi ad oggetto forniture e servizi considerati "a rischio".

Nondimeno, l'effettuazione di tali più estesi e più rigorosi accertamenti rimane condizionata (al pari delle ipotesi di aggiudicazione a contraente generale) alla conclusione di *specifici accordi* intervenuti *praeter contractum*, ovvero alla circostanza che di detti accertamenti si faccia espressa menzione negli atti regolativi delle procedure concorsuali di affidamento (o in quelle negoziate).

Resta stabilito, anche per siffatte ipotesi, che eventuali accordi pattizi andranno preventivamente sottoposti al vaglio del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi

opere, tenuto conto che, soprattutto ai fini dell'introduzione di clausole di gradimento o di autotutela, potrebbero rendersi opportuni aggiustamenti e correttivi rispetto alle intese protocollari incentrate sulla figura del contraente generale.

L'appaltatore risultato aggiudicatario dovrebbe, ad esempio, assumere *l'impegno a non sub-appaltare lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla gara*<sup>2</sup>, come pure dichiarare di non avere assunto accordi con altri soggetti che abbiano presentato proprie offerte (o che intendano farlo), accettando di sottoporsi a sanzioni prestabilite nei casi in cui la commissione di gara accerti successivamente la trasgressione degli impegni assunti.

Queste particolari clausole, suscettibili di incidere positivamente sulla *trasparenza delle procedure concorsuali* (modellate sul Protocollo d'intesa in materia di appalti sottoscritto il 7 maggio 2003 tra l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici ed il Comune di Torino), possono assumere un rilievo significativo nelle fatti-

---

<sup>2</sup> Riguardo all'inserimento nei bandi di gara di clausole di gradimento l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, con propria determinazione n. 14 del 15 ottobre 2003, ha affermato, tra l'altro, che tali clausole potranno corrispondere all'esigenza di vietare l'affidamento in sub-appalto ad imprese che hanno presentato autonoma offerta alla medesima gara, sottolineando come clausole siffatte estrinsechino *"una più puntuale definizione del principio della segretezza delle offerte, nel rispetto dell'articolo 1, comma 1, della L. 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m."*.

specie in rassegna, tanto più destinate a differenziarsi dalle altre in cui campeggia il *general contractor* dopo l'approvazione del recente D.Lgs. 10 gennaio 2005, n. 9.

Il citato provvedimento, infatti, che aggiunge un Capo II-BIS al D.Lgs. 190/2002, istituisce il sistema di qualificazione dei contraenti generali, improntato giustamente a criteri di rigorosa selettività, distinguendo in maniera sempre più marcata tale peculiare figura di esecutore; soprattutto viene ristretta la platea dei soggetti che potranno aspirare a richiedere la relativa qualificazione, se non altro per le classifiche di iscrizione stabilite per importi elevatissimi.

Riguardo all'*obbligo di comunicazione dei dati afferenti a tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto* è da ritenere che nei casi di appalto integrato o di sola esecuzione l'art. 18, comma 12, della richiamata L. 55/1990, trovi piena applicazione, non rinvenendosi alcuna ragione che possa sorreggere eventuali deroghe.

### *3.5. Considerazioni riassuntive sulla seconda fase*

Con riferimento alle attività di monitoraggio e verifica inerenti alla seconda fase si possono trarre le seguenti considerazioni di sintesi.

L'esigenza di approfondire i controlli nella fase "a valle" comporta il ricorso allo strumento delle informazioni *ex art. 10*

D.P.R. 252/1998, esteso alle fattispecie prima indicate: sub-contratti *sotto-soglia* (ivi inclusi quelli stipulati tra il contraente generale e i propri affidatari diretti, da considerare sub-appaltatori di primo livello); forniture e prestazioni di servizi considerate a rischio d'infiltrazione criminale.

Allo stato, tali modalità più rigorose di controllo sono subordinate alla circostanza che siano pattiziamente consentite, trovando fondamento in accordi sottoscritti *a latere*. È da considerarsi equivalente l'ipotesi dell'inserimento nel bando di gara di clausole simili, in quanto anche qui l'ampliamento delle verifiche antimafia verrebbe sostenuto dal consenso della parte gravata dalle verifiche.

In mancanza di detti accordi derogatori, le verifiche antimafia non possono che essere eseguite nei limiti e alle condizioni previste dal D.P.R. 252/1998.

È tuttavia un dato acquisito che le amministrazioni aggiudicatarie possono considerarsi attributarie, anche nel settore degli appalti pubblici, di potestà autoritative che costituiscono estrinsecazione del principio generale di autotutela<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nel senso che l'Amministrazione "ha comunque la facoltà di assumere le informazioni antimafia *anche fuori delle ipotesi in cui esse sono obbligatorie*" cfr. TAR Valle d'Aosta sent. 20 febbraio 2004, n. 26, peraltro non appellata, nella quale il principio di autotutela di cui si è detto nel testo viene a trovare una significativa affermazione.



Queste potestà, che riposano sull'esigenza di apprestare adeguate forme di difesa in favore di interessi pubblici rilevanti (fra tutti, l'interesse, costituzionalmente protetto, all'imparzialità e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni, ma è da citare anche quello che si ricollega alla corretta ed efficace gestione delle risorse pubbliche) possono legittimare il ritiro degli atti di gara ovvero l'adozione di altre misure come il diniego di approvazione del contratto o la revoca dell'aggiudicazione, provvisoria o definitiva.

Nei casi in cui non soccorrono strumentazioni pattizie o altri equivalenti succedanei, e tuttavia ricorra l'interesse pubblico ad allontanare, dopo la stipulazione del contratto, l'impresa controindicata sotto il profilo delle cautele antimafia, potranno essere attivate le disposizioni recate dall'art. 11, nel combinato disposto dei commi 2 e 3, del citato D.P.R. 252/1998.

Le citate disposizioni consentono alla stazione appaltante, nei limiti dell'indebito arricchimento e dell'*utiliter coeptum*, di rescindere il contratto o di revocare l'autorizzazione al sub-appalto "quando gli elementi relativi ai tentativi d'infiltrazione mafiosa siano *accertati successivamente* alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all'autorizzazione del sub-contratto."

Mette conto qui rilevare, ai fini di un eventuale intervento *ex post*, che l'art. 11 citato può considerarsi applicabile anche quando l'Amministrazione non si sia attivata per richiedere le

informazioni del Prefetto *prima* della stipulazione del contratto: in assenza di un puntuale riferimento in tal senso contenuto nella disposizione predetta e considerate le finalità perseguite dal legislatore – che mira a difendere il sistema economico-produttivo dall'aggressione delle organizzazioni di tipo mafioso (Cons. St., Sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4065) – deve ritenersi che le facoltà previste dal richiamato art. 11, comma 3, siano subordinate alla *sola circostanza* che, successivamente alla stipula del contratto, siano stati accertati elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa.

Naturalmente, attese le rilevate finalità della norma, l'esercizio della facoltà rescissoria o della facoltà di revoca dell'autorizzazione del sub-contratto può ben essere stimolato dal Prefetto, nel caso che *motu proprio* abbia ritenuto di procedere ad accertamenti più approfonditi *anche all'esito di accessi ispettivi ai cantieri*.

Ed invero, relativamente a tali fattispecie, l'eventuale attivazione da parte della stazione appaltante della descritta forma di tutela sembra destinata a innestarsi nella fase dell'esecuzione dei lavori, presumibilmente quando l'opera è già "cantierata".

Ne deriva una sovrapposizione sul piano temporale tra la fase di monitoraggio relativa allo *screening* antimafia dei soggetti esecutori e quella inerente alla realizzazione dell'opera, nel senso, appunto, che viene ad interrompersi il rapporto diacronico

che normalmente intercorre tra le due fasi (ciascuna conservando, però, autonomia d'identità e di funzione).

Peraltro, del possibile intreccio tra i due momenti dell'attività di monitoraggio antimafia vi è traccia nella direttiva del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, del 18 novembre 2003, laddove si finalizzano le acquisizioni derivanti dall'attività di controllo sui cantieri, affidata ai Gruppi Interforze, ad eventuali interventi del Prefetto, che andrà informato circa i risultati degli accessi effettuati.

#### *4.1. La terza fase*

Si tratta della fase attinente alla realizzazione dell'opera, che presenta precisi punti di vulnerabilità evidenziati nella citata direttiva del 18 novembre 2003, che in questa sede si richiama integralmente.

I rischi più evidenti collegati a tale fase sono in parte riconducibili all'assenza di verifiche antimafia per una serie di prestazioni che, in quanto sottratte alla disciplina dell'art. 18 della L. 55/1990, possono essere utilizzate per aggirare i vincoli della disciplina in materia di sub-appalto e veicolare interessi riconducibili alla criminalità organizzata.

Questo specifico aspetto è stato oggetto di disamina nei precedenti paragrafi, evidenziando come, negli accordi protocollari,

lo strumento di contrasto sia stato individuato nell'assoggettamento di tali prestazioni alle informazioni del Prefetto.

Altrettanto delicato appare anche il momento relativo al *collaudo* dell'opera che, qualora effettuato in maniera dolosamente approssimativa o superficiale, può dissimulare l'impiego di materiali difettosi o scadenti, consentendo forme di profitto illecito.

Inoltre, una modalità tipica d'ingerenza mafiosa consiste nell'*offerta di protezione "a favore"* delle imprese, che può estrinsecarsi in pretese estorsive di denaro o di altre utilità, avanzate nei confronti dello stesso imprenditore o del direttore dei lavori. In questa tipologia si inquadra anche l'offerta del servizio di guardiania del cantiere, apparentemente diretto a salvaguardia dell'incolumità delle maestranze e/o dell'integrità dei mezzi aziendali, ma che dissimula una forma di protezione tipicamente criminale.

Le linee elaborate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere sono incardinate sul principio di responsabilizzare adeguatamente i soggetti esecutori, tenuto conto dell'importanza fondamentale, anche nell'orientare le attività investigative, della tempestività delle segnalazioni circa la sussistenza di eventuali tentativi di estorsione.

Nei Protocolli d'intesa patrocinati dal Comitato sono state inserite apposite clausole che, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, impegnano il contraente generale e i

suoi affidatari, diretti e indiretti, ad informare senza ritardo la Prefettura competente dell'esistenza di minacce, atti intimidatori ed altre forme di pressione cui potrebbero essere esposte le imprese interessate all'esecuzione dei lavori.

Inoltre, è oggetto di particolare sottolineatura l'impegno da parte dell'impresa affidataria di predisporre autonome *misure di vigilanza sui cantieri* volte a rendere possibile l'immediata identificazione dei soggetti di cui sia autorizzata la presenza nelle aree interessate ai lavori, correlando l'inadempienza ad un sistema articolato di sanzioni che prevede, per i casi più gravi, anche la revoca dell'affidamento.

#### *4.2. L'attività dei Gruppi Interforze nella terza fase*

La circolare del 18 novembre 2003 indica ai responsabili dei Gruppi Interforze una metodologia di lavoro specificamente rivolta all'attività preventiva di vigilanza sui cantieri e alla loro tutela da possibili forme di aggressione criminale facendo leva anche sulle possibilità d'intervento diretto (accessi).

Tale metodologia richiede un *forte e deciso impegno* dei Gruppi Interforze, i quali dovranno procedere ad una preliminare e completa ricognizione dei lavori che interessano il territorio provinciale di riferimento, al fine di costituire, anche graficamente, una *mappa aggiornata dei cantieri* che consenta di percepire con

immediatezza l'incidenza di eventuali elementi di sospetto meritevoli di approfondimento investigativo.

Le risultanze di tale attività preparatoria, laddove emerga l'esigenza di una mirata attività di approfondimento, andranno rappresentate al Prefetto che potrà autorizzare, *cognita causa*, l'intervento degli organismi territoriali delle Forze di Polizia.

Sulla base di tale decisione, il Gruppo Interforze provvederà alla messa a punto del dispositivo d'intervento, fissandone tempi e modalità con la *massima riservatezza*. A tal proposito, si ritiene di rimarcare l'incidenza del *fattore "sorpresa"* che dovrà contrassegnare l'esecuzione degli accessi, in maniera da evitare l'inquinamento e l'alterazione degli elementi oggetto di rilevazione.

Allo stesso fine di rendere l'intervento il più possibile efficace evitando la dispersione di notizie che ne compromettano l'utilità investigativa, appare necessario che l'accesso venga ad interessare *contestualmente tutti i cantieri* in cui risulti operare l'impresa interessata all'attività ispettiva.

#### 4.3. Accessi e verifiche antimafia

Come è stato indicato nella più volte richiamata circolare del 18 novembre 2003, i dati rilevati sui cantieri in occasione degli accessi sono destinati ad essere immessi nel sistema tele-

matico dell'Osservatorio Centrale Appalti (OCAP), costituito presso la DIA.

Nella stessa circolare è specificato come i dati acquisiti, oltre a formare oggetto di analisi e di "incrocio" con altri elementi informativi al fine di generare specifiche attività di carattere investigativo, vengano inviati ai Prefetti qualora risultino suscettibili di valutazione nell'ambito delle loro competenze per l'adozione dei conseguenziali provvedimenti.

Ora, non vi è dubbio che le ipotesi surrichiamate ricomprendano la possibilità, cui si è fatto cenno nel paragrafo 3.5., di segnalare alla stazione appaltante, perché ne tenga conto ai fini dell'esercizio delle facoltà previste dall'art. 11 del D.P.R. 252/1998, la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nei confronti dell'impresa per la quale il Prefetto, in conseguenza delle risultanze dell'accesso, abbia ritenuto di procedere alle verifiche.

Tale ipotesi si attaglia più incisivamente ai casi nei quali, in mancanza di specifici accordi, ai fini dello *screening* preventivo dei soggetti esecutori non siano state acquisite le informazioni ex art. 10 del D.P.R. 252/1998.

In dette ipotesi l'accesso, oltre a mantenere la propria autonomia funzione conoscitiva, diretta a far confluire i dati e gli elementi acquisiti al sistema informativo dell'OCAP, avrà anche una valenza aggiuntiva, rappresentata dalla possibilità di innestare un filone, in questo caso inedito, di più articolate e com-

plesse verifiche, rimaste necessariamente escluse dall'ambito della fase propria.

Va precisato per chiarezza che l'intervento successivo, qui prefigurato in un contesto dal quale si immagina escluso il preventivo ricorso alle informazioni, è ben esperibile anche quando tali più approfonditi accertamenti – non importa perché previsti *ex lege*, ovvero per effetto di un'estensione in via convenzionale – abbiano avuto luogo precedentemente con esito negativo, e conseguente rilascio della liberatoria attestazione, in quanto è sempre possibile che, sulla scorta di sopraggiunti elementi, si ritenga opportuno procedere a una rinnovazione delle verifiche.

Ciò, peraltro, è desumibile *a contrario* dal comma 8 dell'art.10 del D.P.R. 252/1998, nel quale si prevede che, su documentata richiesta dell'interessato, la Prefettura competente aggiorna l'esito delle informazioni al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi d'infiltrazione mafiosa. Dal che appunto si deduce che l'amministrazione conserva una potestà di accertamento non destinata a *consumarsi* con il rilascio delle precedenti attestazioni, essendo connessa, come si è visto, alla tutela di interessi pubblici essenziali.

Del resto, nella circolare del Ministero dell'Interno del 18 dicembre 1998, n. 559/LEG/240.517.8 si legge che l'esigenza di assicurare che le situazioni attestate con le informazioni prefettizie "acquisiscano al più presto la necessaria stabilità" non preclude l'aggiornamento delle informazioni medesime – soprattutto



quando risulti modificato l'assetto proprietario o gestionale – e il rilascio, anche in tempi successivi, di attestazioni sfavorevoli, con la connessa facoltà, per le amministrazioni riceventi, di recedere dai contratti o di revocare i provvedimenti già disposti.

#### *4.4. Considerazioni conclusive*

Dalle indicazioni fin qui fornite esce confermata l'importanza del carattere preventivo degli accertamenti, non disgiunto dalla necessità di disporre, con ogni possibile anticipazione, di un quadro conoscitivo esauriente che orienti e indirizzi le verifiche così da consentire l'immediato approccio ai rischi insiti nella realizzazione dell'intervento.

Come si è anticipato, è possibile solo in minima parte *graduare il pericolo d'infiltrazione criminale*, utilizzando i noti indicatori correlati alla presenza di un radicamento territoriale delle consorterie di stampo mafioso, laddove un *fumus* più consistente non sia invece desumibile dalle segnalazioni provenienti dalle Forze di Polizia, in esito ad attività d'investigazione preventiva e d'*intelligence*.

Non appare invece utile, almeno a questo stadio, tentare di enucleare una mappa del rischio che tenga conto della diversa tipologia dell'opera, considerata la tendenziale ininfluenza del dato rispetto alle problematiche collegate all'attività dei Gruppi Interforze e alle verifiche antimafia (fatta eccezione per le conside-

razioni che si sono svolte con riguardo alle infrastrutture trasportistiche, relativamente alla prima fase di monitoraggio).

Il binomio *prevenzione-informazione* implica che l'attività dei Gruppi Interforze debba avvalersi della più ampia collaborazione e del pieno sostegno delle strutture centrali e periferiche in grado di supportarne l'azione. Né va dimenticato che i G.I. rappresentano, come è stato rilevato, l'interfaccia della Direzione Investigativa Antimafia, venendo a coniugare l'esigenza di vigilanza *centralizzata* con quella di intervento mirato sul territorio.

Tuttavia, la necessità di operare *in rete* genera di per sé una precisa esigenza di orientare l'attività dei G.I. secondo alcune linee d'indirizzo che, una volta in esercizio, saranno oggetto di verifica e di confronto in occasione dei prossimi incontri seminariali al fine di apportare quegli affinamenti che la prassi potrà indicare.

In primo luogo viene ritenuto sommamente opportuno lo scambio informativo tra i G.I. aventi sede nella stessa regione e tra regioni limitrofe, in particolare se interessate dal medesimo intervento infrastrutturale.

I Sigg. Coordinatori dei G.I. vorranno, pertanto, adottare forme di preventiva consultazione al fine di calendarizzare riunioni congiunte nell'ambito delle quali potrà essere valutata, altresì, l'opportunità di procedere a *forme coordinate di accesso* individuando, all'esito dello scrutinio degli elementi d'informazione disponibili, le aree cantierate e i soggetti esecutori sui

quali sia emersa l'esigenza di focalizzare in maniera particolare l'attenzione.

In una logica di prevenzione – mirata a contemperare i vari interessi in gioco, compreso evidentemente quello relativo alla celerità degli interventi, svincolando il più possibile le verifiche antimafia dalla mera *cartolarità* degli adempimenti burocratici – appare di estrema importanza disporre dei dati relativi alle imprese, interessate a vario titolo al ciclo dei lavori, con un congruo anticipo rispetto al loro ingresso in cantiere.

Da questo punto di vista è fondamentale la collaborazione della stazione appaltante e dell'impresa affidataria principale, collaborazione da ritenere particolarmente esigibile, come si è detto in altra parte della direttiva, nei confronti del contraente generale, avuto riguardo alle connotazioni manageriali della figura.

La capacità di risposta dei G.I. viene infatti a dipendere anche dal grado di collaborazione ricevuta, che dovrà informarsi ai principi di reciprocità, lealtà e completezza.

Decisivo, ad esempio, sotto il profilo della tempestività degli accertamenti ai fini della eventuale *bonifica*, con esclusione dal campo delle partecipanti, delle società controindicate, si potrà rivelare l'acquisizione in tempi solleciti del **piano degli affidamenti**, la cui attuazione andrà monitorata con la massima attenzione.

L'eventuale difficoltà a portare a esecuzione il piano degli affidamenti potrebbe, infatti, essere sintomo di una possibile inge-

renza mafiosa volta a far percepire all'impresa affidataria dei lavori una condizione d'isolamento, propedeutica a forme di estorsione anche rappresentate, in ipotesi, dal tentativo di imposizione di ditte contigue.

Non può mancare, infine, sempre sul versante della collaborazione, ma in un ambito più istituzionale, un cenno alle attività dei Commissari straordinari, cui fa riferimento il D.Lgs. 190/2002, all'art. 2, commi 5 e ss, ai quali possono essere conferiti *compiti sollecitatori* nel caso in cui l'opera incontri difficoltà nell'esecuzione, nel senso che questa, pur potendo iniziare o proseguire, non sia iniziata o risulti sospesa.

Il decreto legislativo 190/2002 prevede, inoltre, che, con le modalità ed i poteri di cui al D.L. 25 marzo 1997, n. 67 (noto come decreto "sblocca-cantieri", che ha istituito figure commissariali *ad hoc* per singole opere), i Commissari straordinari, ove abilitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, possano eventualmente adottare gli atti e i provvedimenti necessari *in sostituzione* dei soggetti competenti.

Peraltro, tali poteri di supplenza appaiono sensibilmente rafforzati da una recente previsione normativa novellisticamente inserita nell'art. 13 del citato D.L. 67/1997 e tuttavia da ritenere senz'altro riferibile anche ai Commissari straordinari nominati ai sensi del D.Lgs. 190/2002.

L'art. 6 del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, recante, appunto, disposizioni urgenti rivolte al completamento delle opere strategiche,

stabilisce che i Commissari straordinari, al fine di consentire il pronto avvio o la pronta ripresa dell'esecuzione dell'opera commissariata, possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante, ai sensi della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni.

La disposizione cennata, che appare diretta a rendere ancora più incisiva l'operatività del Commissario straordinario, conferma che, nei casi di conclamata difficoltà realizzativa dell'opera, la figura commissariale è destinata ad assumere un ruolo nevralgico e di riferimento anche per i Gruppi Interforze.

I Commissari nominati per il completamento degli interventi strategici potranno in effetti disporre di elementi che permetteranno di leggere con maggiore profondità la situazione e di meglio analizzarne i contorni, essendo così anche in grado di percepire le cause delle difficoltà che determinano il mancato decollo dell'opera.

La collaborazione istituzionale, che qui si prefigura, dovrà avere, naturalmente, un profilo *bi-direzionale*, ritenendo del tutto plausibile che gli stessi Commissari straordinari possano avvalersi del qualificato contributo informativo proveniente dai Gruppi Interforze.

Si informa che i Commissari straordinari nominati ai sensi del D.Lgs. 190/2002, in occasione di incontri svoltisi con il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, hanno assicurato la propria disponibilità ad instaurare

tale forma di collaborazione sul territorio, condividendone l'utilità.

I Sigg. Prefetti, pertanto, su segnalazione dei Coordinatori dei Gruppi Interforze, avranno cura di dare comunicazione al Comitato delle circostanze specifiche che inducono a richiedere l'attivazione della prefigurata collaborazione, ritenendone sussistenti i presupposti.

Sollecitare la collaborazione dei Commissari straordinari attraverso tale forma mediata rende possibile il coinvolgimento, opportunamente preventivo, del Comitato, non solo in omaggio alle esigenze di raccordo informativo, ma anche in funzione di quella regia unica che tale organismo è chiamato ad esprimere.

