

## **Comunicato del 31 dicembre 2010 - Ministero dell'Interno**

MINISTERO DELL'INTERNO COMUNICATO 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, con estensione delle prescrizioni già indicate nelle linee guida dell'8 luglio 2009 e del 12 agosto 2010 anche ai soggetti privati a cui sono riconosciuti contributi di cui alle OO.PP.CC.MM. del 6 giugno 2009, n. 3779, del 9 luglio 2009 n. 3790 e del 15 agosto 2009 n. 3803.

*Publicato in Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2010*

Articolo testo

**Articolo testo -**

*In vigore dal 31 dicembre 2010*

Consultare provvedimento in formato grafico pdf

[Torna al sommario](#)

---

## MINISTERO DELL'INTERNO

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, con estensione delle prescrizioni già indicate nelle linee guida dell'8 luglio 2009 e del 12 agosto 2010 anche ai soggetti privati a cui sono riconosciuti contributi di cui alle OO.PP.CC.MM. del 6 giugno 2009, n. 3779, del 9 luglio 2009 n. 3790 e del 15 agosto 2009 n. 3803.

*Premessa*

1. Come è noto, le linee guida del 12 agosto 2010, adottate da questo Comitato, relative alla fase della "ricostruzione pesante" in Abruzzo, contengono già alcuni cenni al problema dei controlli antimafia concernenti gli interventi di riabilitazione o di ricostruzione di edifici privati. Tuttavia, in quel documento se ne parla in un'ottica del tutto particolare, sottolineando come tali interventi, nel caso previsto, ad esempio, dall'articolo 7 del decreto n.3 del 9 marzo 2010, adottato dal Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione, risultino talora interessati da specifiche modalità attuative che contemplano l'individuazione, *con procedura ad evidenza pubblica*, di un unico soggetto attuatore, tramite programma integrato, degli interventi pubblici e privati.

In effetti, una delle problematiche rilevanti rimane l'omogeneità dei controlli antimafia, innanzitutto da perseguirsi e realizzarsi nell'ambito degli interventi che restano affidati alle pubbliche amministrazioni e, in quanto tali, soggetti alle disposizioni del codice dei contratti pubblici. Tuttavia, anche per gli interventi privati, che peraltro risultano, sia pure in diversa misura, beneficiari dell'apporto di risorse finanziarie pubbliche, ancorché non soggetti alla disciplina codicistica, come recentemente chiarito dal legislatore (cfr. articolo 3-ter del decreto-legge 5 agosto 2010, convertito dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, *Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria*), non viene meno certamente tale esigenza di omogeneità. Essa, infatti, muove dal riconosciuto pericolo che l'eventuale sussistenza di zone d'ombra o, comunque, di forte differenziazione del livello quali-quantitativo dei controlli, può risultare un punto di criticità del sistema, rappresentando, in definitiva, quella "maglia larga" attraverso cui potrebbero trovare spazio i tentativi di inserimento della criminalità organizzata. In sintesi, la tenuta del sistema antimafia nelle opere di ricostruzione in Abruzzo non può certo ammettere che una consistente parte degli interventi- quella a regime pubblicistico- venga ad essere soggetta ad una serie di controlli diffusi in chiave antimafia (sulla tracciabilità dei pagamenti e delle attività di cantiere, sulle imprese e sugli operatori economici coinvolti, selezionati anche con l'ulteriore strumento delle *white-list*, ecc.) mentre altra consistente parte venga ad essere quasi totalmente esclusa da tali meccanismi di verifica della legalità. Questa sorta di "doppio regime", oltre a costituire in sé, come si è detto, una fonte di pericolo, comprometterebbe in radice l'obiettivo che la *governance* degli interventi di ricostruzione si venga invece a ispirare, nelle sue linee tendenziali, a criteri uniformi di trasparenza, senza i quali, peraltro, si finirebbero per determinare anche condizioni diverse per le imprese e gli operatori economici, con possibili disequilibri e alterazioni della concorrenza, e, dunque, a discapito delle stesse regole di corretto funzionamento del mercato.



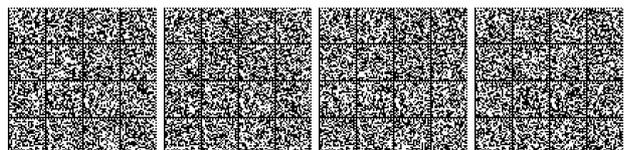
2. In questa prospettiva giova mettere in evidenza come alcuni punti di riferimento possano in qualche misura già considerarsi contenuti nelle disposizioni introdotte dal decreto-legge 39/2009, convertito dalla legge n.77 del 24 giugno del 2009, relativamente ai controlli antimafia. Da questo punto di vista innanzitutto si apprezza l'ampio contenuto della rubrica che introduce le disposizioni dell'articolo 16 del predetto testo normativo, laddove la prevenzione delle infiltrazioni criminali viene correlata agli "interventi per l'emergenza e la ricostruzione nella regione Abruzzo", con evidente intenzionale riferimento all'intero complesso delle opere in cui detti interventi si sostanziano nel tempo; ma è possibile cogliere tale intento estensivo ancora più chiaramente anche nel contenuto di talune specifiche previsioni, per le quali il contenuto precettivo sembra andare oltre l'area dei contratti pubblici. In questa direzione si collocano le disposizioni recate dal comma 5 dell'articolo 16 del citato d.l.39/2009, nel testo convertito dalla legge 77/2009, secondo cui **la tracciabilità dei flussi finanziari viene a trovare applicazione anche con riferimento alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche**, mentre agli operatori iscritti negli "elenchi bianchi" di fornitori e prestatori di servizi tenuti dalle prefetture competenti possono rivolgersi **"gli esecutori dei lavori oggetto del presente decreto"**, dizione così ampia e omnicomprensiva da ricomprendere ogni tipo di intervento.

*La tracciabilità finanziaria: quadro ricognitivo delle fattispecie; gli strumenti di pagamento; l'informazione tracciante; la questione delle sanzioni*

*Quadro ricognitivo delle fattispecie*

3. Si premette che questo Comitato, per le ragioni esplicitate nelle linee-guida dell'8 luglio 2009 e del 12 agosto 2010, ha ritenuto necessario anticipare l'attuazione di determinate forme di controllo antimafia che la legge 77/2009, di conversione del d.l. 39/2009, prevede vengano disciplinate con d.P.C.M.. Tale orientamento lo si è affermato dapprima in relazione alla tracciabilità dei flussi finanziari, ed è stato in seguito ribadito con riferimento all'istituzione presso le prefetture di L'Aquila, Teramo e Pescara delle cosiddette "white-list", in cui sono iscritti fornitori e prestatori di servizi considerati non soggetti a rischio di inquinamento mafioso.

Con riguardo alla tracciabilità finanziaria la presente linea-guida *ter*, in coerenza con le rilevate esigenze di uniformità complessiva dei presidi di trasparenza e di legalità, intende estendere le prescrizioni già indicate con i precedenti documenti di indirizzo dell'8 luglio 2009 e del 12 agosto 2010, anche ai soggetti privati a cui innanzitutto sono riconosciuti i contributi previsti dalle OO.P.C.M. del 6 giugno 2009, n. 3779, del 9 luglio 2009, n. 3790, e del 15 agosto 2009, n. 3803, venendo, per l'effetto, ad interessare gli interventi di



ricostruzione e riparazione<sup>1</sup> degli edifici classificati con le lettere **B**, **C**, ed **E**, compresi gli interventi relativi ad immobili già di proprietà dell'ATER competente per i quali l'assegnatario che abbia già riscattato l'alloggio si sia avvalso per l'esecuzione dell'intervento, ex articolo 2, comma 2, della citata Ordinanza n.3803, di soggetto diverso dall'ATER.

Si ritiene, inoltre, che le procedure di tracciamento finanziario, in relazione alle misure solidaristiche previste dall'OPCM del 9 luglio 2009, n.3789, debbano riguardare anche l'erogazione di contributi economici previsti in favore: *i*) dei titolari di attività produttive (comprese quelle alberghiere) che abbiano subito conseguenze economiche sfavorevoli per effetto degli eventi sismici; *ii*) dei soggetti che esercitano attività sociali, culturali, ricreative e religiose in relazione agli indennizzi destinati alla riabilitazione delle strutture adibite allo svolgimento delle attività stesse; *iii*) delle imprese aventi ad oggetto la costruzione e la vendita di edifici da adibire ad uso non abitativo in relazione alla concessione di indennizzi destinati alla riparazione con miglioramento sismico delle unità abitative danneggiate dagli eventi sismici.

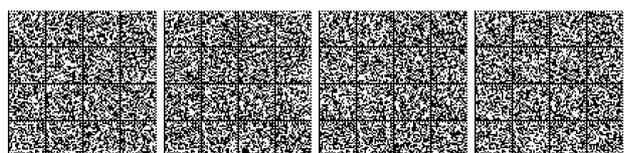
Si osserva come alcune disposizioni delle citate Ordinanze si facciano carico in qualche modo delle esigenze di trasparenza finanziaria in quanto prevedono, ad esempio, che il contributo riconosciuto al privato, qualora sia stata esercitata l'opzione per la modalità del credito d'imposta, compete a condizione che le spese siano state sostenute- comunque dopo il riconoscimento del contributo- mediante bonifico bancario o postale e documentate tramite fattura (si vedano, rispettivamente, l'articolo 3 dell'OPCM 3779, che riguarda gli edifici di tipo B e di tipo C e l'articolo 3 dell'OPCM 3790, relativa agli edifici di tipo E ed F); entrambe le disposizioni aggiungono che, ai fini del godimento del beneficio, per le spese di importo inferiore ai 25mila euro i relativi pagamenti possono essere eseguiti con mezzi anche diversi dal bonifico purché tracciabili.

Peraltro risulta che il contributo economico venga in effetti erogato dall'amministrazione comunale all'interessato e/o all'amministratore di condominio (soggetto referente per la riparazione delle parti comuni) con bonifico bancario o postale.

La presente linea-guida muove, tuttavia, dall'esigenza di omogeneità evidenziata in premessa e tende, conseguentemente, ad armonizzare ed ottimizzare le procedure di tracciamento.

In questo quadro, si conferma la necessità che il destinatario del contributo indichi all'amministrazione concedente il conto corrente bancario o postale **dedicato anche in via non esclusiva**, salvo che non opti di acquisire la disponibilità del contributo con la modalità del credito d'imposta; in quest'ultimo caso, ferme restando le previsioni contenute nelle menzionate Ordinanze secondo cui il beneficio è soggetto alla condizione che i

<sup>1</sup> Il presente documento è tuttavia anche rivolto ai casi in cui il contributo economico venga utilizzato dal beneficiario, conformemente all'opzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) del d.l. 39/2009, convertito dalla legge 77/2009, per *l'acquisto di una nuova abitazione sostitutiva dell'abitazione principale andata distrutta*.



pagamenti delle spese siano stati eseguiti a mezzo di bonifico, bancario o postale, le procedure di tracciamento andranno integrate dalle specifiche indicazioni che seguiranno e che riguardano, per quanto si è detto, qualsivoglia tipo di contributo economico nell'ambito delle tipologie mappate.

L'indicazione del conto corrente su cui andrà disposta l'erogazione del finanziamento andrà fatta dall'interessato ***nella stessa domanda di richiesta del contributo***.

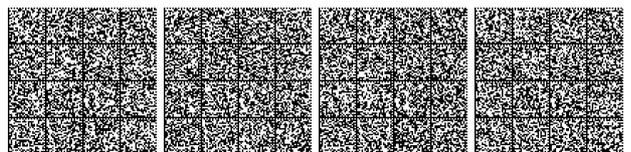
La necessità di portare attenzione alla trasparenza finanziaria delle modalità di impiego delle contribuzioni economiche destinate alla ricostruzione in Abruzzo consegue anche al rilievo assunto dalla tematica dell'abuso di finanziamenti pubblici sul piano dell'azione di prevenzione del riciclaggio. In questo senso appare opportuno richiamare la **comunicazione UIF dell'8 luglio 2010**, con la quale sono stati diffusi alle banche e agli altri soggetti destinatari della comunicazione schemi rappresentativi di comportamenti anomali nell'operatività connessa con la concessione di finanziamenti pubblici.

Tale comunicazione fa seguito a quella del 13 ottobre 2009, concernente l'accensione e l'utilizzazione di conti "dedicati" da parte delle imprese e degli operatori economici che partecipano alla ricostruzione in Abruzzo, diramata dopo che questo Comitato ha fornito le prime linee-guida in materia di tracciabilità finanziaria.

#### *Gli strumenti di pagamento*

4. Quanto agli strumenti di pagamento, occorre tener presente che, a mente del decreto-legge 12 novembre 2010, n.187, che ha recentemente novellato alcune disposizioni dell'articolo 3 della legge 136/2010, le procedure di tracciamento possono anche prevedere l'utilizzo di strumenti diversi dal bonifico, bancario o postale, "idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni." Ne deriva, dunque, che occorre prioritariamente definire sul piano interpretativo quale ulteriore e diverso strumento di pagamento rispetto al bonifico corrisponda al requisito della "piena tracciabilità".

Questo Comitato, sentiti ABI e UIF, ritiene che il requisito in questione (che sembra voler indicare, con l'uso dell'aggettivo "piena", un *quid pluris*, un elemento differenziale rispetto alla *semplice* tracciabilità) non sia certamente riducibile al mero vincolo a non utilizzare il contante (ovvero a comprimere al minimo le operazioni di siffatto tipo) e, nello stesso tempo, nemmeno possa considerarsi limitato al concorrente obiettivo di stimolare sistemi di pagamento che si avvalgano di specifici intermediari abilitati (rappresentati, nell'ambito del sottosistema antiriciclaggio dei contratti pubblici, da banche e Poste italiane). Il requisito "della piena tracciabilità", va, dunque, considerato alla stregua dell'*ulteriore* necessità che i movimenti di denaro- nel caso di specie, quelli che traggono origine dalla concessione del finanziamento pubblico- possano essere ricostruiti consentendo un'effettiva attività di verifica dei flussi, che, peraltro, è propria dell'azione antiriciclaggio.



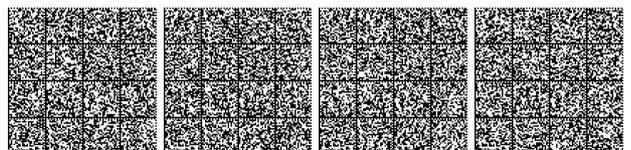
Da questo punto di vista, l'attenzione si sposta, da un lato, sul grado di flessibilità ed adattabilità dello strumento di pagamento, ossia sulla sua capacità di veicolare quell'ulteriore informazione tracciante in grado di risultare del tutto funzionale all'attività ricostruttiva dei flussi (specie in presenza di recentissime indicazioni legislative che, svincolando la tracciabilità dall'obbligo di accensione di conti dedicati in via esclusiva, rendono possibile la compresenza, sul conto indicato dall'operatore economico, di movimentazioni finanziarie anche estranee); dall'altro, sulla congiunta necessità che non venga dispersa l'informazione finanziaria identificativa del contratto o del finanziamento pubblico a cui è correlata ogni singola movimentazione di denaro soggetta a tracciabilità; il che implica la necessità che l'intermediario finanziario sia in grado di registrare e conservare nel proprio sistema tale informazione onde renderla accessibile ed esibirla a richiesta degli organismi deputati ai controlli.

L'individuazione di strumenti di pagamento alternativi al bonifico resta, pertanto, condizionata dal soddisfacimento di due precise condizioni, in stretta correlazione tra loro, secondo le quali deve risultare possibile l'inserimento (nel campo relativo alla causale dell'operazione, *rectius*: nello spazio destinato alla descrizione della motivazione del pagamento), di quell'informazione aggiuntiva idonea a svolgere la rilevata funzione di *marker* e che tale codice identificativo, che correla la movimentazione effettuata a quel dato contratto o finanziamento pubblico, non sia soggetto a dispersione ma venga, invece, registrato e conservato presso il sistema dell'intermediario finanziario che, nell'ambito della sua attività, sia stato tramite del pagamento.

Alla luce delle considerazioni svolte, sembra di poter **confermare** le prescrizioni già contenute nelle linee-guida dell'8 luglio 2009 che, nel prevedere la tassativa esclusione del contante per ogni tipo di operazione e per qualunque importo, hanno altresì dato **indicazione preferenziale per l'utilizzo del bonifico**, in particolare di quello elettronico conforme allo standard SEPA (Single Euro Payments Area), tenuto conto di come tale strumento soddisfi perfettamente l'esigenza della piena tracciabilità.

In effetti, in mancanza di adeguati approfondimenti e in linea prudenziale, occorre al momento escludere che il requisito della piena tracciabilità possa essere adeguatamente garantito da altri strumenti di pagamento, come quelli connessi all'utilizzo di particolari forme di moneta elettronica (*card based e-money* e *software based e-money*). Anche lo strumento dell'assegno bancario, ancorché rechi la clausola di "non trasferibilità", sembra non corrispondere appieno al requisito in discorso: infatti, se appare possibile che sul retro del titolo venga annotata l'informazione aggiuntiva connotante l'operazione finanziaria, non altrettanto può dirsi per la registrazione e la conservazione in forma sistemica dell'informazione finanziaria aggiuntiva, allorché l'assegno venga presentato allo sportello per l'incasso o accettato in versamento.

Resta impregiudicata l'ipotesi che un'impresa che abbia partecipato ai lavori e risulti creditrice di una somma di denaro relativa alla prestazione resa, possa procedere all'incasso di tale somma e chiedere alla propria banca di appoggio, previo accordo con la controparte,



l'emissione di una RiBa (Ricevute Bancarie Elettroniche), con l'avvertenza e a condizione, tuttavia, che il relativo flusso elettronico delle informazioni venga predisposto per la registrazione del codice identificativo dell'operazione, ossia dell'informazione tracciante. E' appena il caso di aggiungere che la transazione, anche in questo caso, non potrà che intercorrere tra conti dedicati, sia del creditore che chiede alla banca mandataria l'emissione della RiBa e che dovrà aver cura di inserire "fin dall'inizio" l'informazione tracciante<sup>2</sup>, che del debitore adempiente il quale provvede ad estinguere il debito.

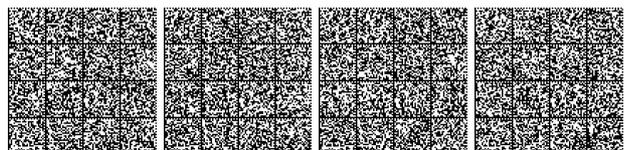
#### *L'informazione tracciante*

5. Con riguardo alla necessità che venga individuata un'informazione tracciante, l'articolo 3 della legge 136/2010, da considerarsi in materia norma generale di riferimento (nella cui orbita vanno considerate attratte anche le procedure di tracciamento riguardanti erogazioni e concessioni di pubbliche provvidenze, quando siano previste, come nel caso di specie, per finalità di prevenzione antimafia), offre un autorevole punto di riferimento allorché ha originariamente stabilito che lo strumento di pagamento debba contenere anche il codice unico di progetto, CUP, relativo "all'investimento pubblico sottostante".

Anche la successiva recentissima novella operata con il decreto-legge 12 novembre 2010, n.187 conferma tale assunto e potremmo dire che lo ribadisce con maggiore incisività e forza; ciò in quanto mentre nella previgente versione il comma 5 dell'articolo 3 della menzionata legge 136 prevedeva che il CUP fosse obbligatoriamente inserito nel bonifico bancario o postale, nella attuale stesura tale obbligo di inserimento è previsto per tutti gli strumenti di pagamento utilizzati e viene esteso anche al Codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Quest'ultima indicazione, in coerenza con la finalità di assegnare alle movimentazioni finanziarie un'informazione tracciante<sup>3</sup> che operi con le stesse proprietà di un codice identificativo, sembra, peraltro, richiedere, per quanto attiene agli interventi di ricostruzione eseguiti da privati, un necessario chiarimento, che è oggetto del paragrafo seguente.

<sup>2</sup> In senso conforme vedasi la determinazione n.8 del 18 novembre 2010, adottata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Secondo tale determinazione, con la quale vengono fornite alcune prime indicazioni di carattere generale in materia di tracciabilità finanziaria dei contratti pubblici, CUP e CIG vanno inseriti "fin dall'inizio dal beneficiario invece che dal pagatore".

<sup>3</sup> Appare altresì significativa, ai fini dell'interpretazione fornita nel testo riguardo alla necessità che ciascuna movimentazione rechi quella che si è chiamata *informazione tracciante*, la circostanza secondo cui il "nuovo" comma 5 dell'articolo 3 della legge 136/2010, innovando la precedente versione, preveda l'indicazione del CUP -CIG in relazione a "ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1", con evidente riferimento all'intera filiera degli operatori economici coinvolti.



Riguardo, invece, agli interventi pubblici soggetti alle prescrizioni di cui alle linee-guida dell'8 luglio 2009 e del 12 agosto 2010 in materia di trasparenza finanziaria destinati a concludersi nel periodo transitorio di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legge 187/2010, rimangono ferme anche per i futuri pagamenti le indicazioni fornite circa **l'inserimento nei bonifici del solo CUP** assegnato tramite il sistema gestito dall'apposita Struttura di supporto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.<sup>4</sup>

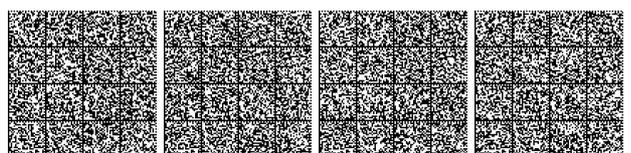
Per gli interventi pubblici di ricostruzione interessati dall'applicazione dell'articolo 3 della legge 136/2010, come modificato dal decreto legge 187/2010, i soggetti tenuti all'osservanza delle procedure di tracciamento provvederanno all'inserimento anche del CIG a seguito della sua attribuzione, mentre per le attività che dovessero precedere tale momento e per le quali dovessero originarsi flussi di spesa (ad es. in relazione ad attività di consulenza, espropri, ecc.) parimenti soggetti a tracciamento, potrà essere utilizzato il solo CUP, connotante il progetto.

**5.1** Nei casi presi in esame dalla presente linea-guida, concernente la disciplina antimafia degli interventi di ricostruzione e solidaristici gestiti con risorse pubbliche da soggetti privati, l'informazione tracciante di cui si è detto al paragrafo precedente non può certamente corrispondere al CIG.

Come è stato ricordato, è, infatti, intervenuto di recente il legislatore- articolo 3-ter del d.l. 5 agosto 2010, convertito dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163- per chiarire che i contributi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), e) ed e-bis) del d.l. 39/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 77/2009, destinati alla ricostruzione, riparazione o acquisto di immobili, sono concessi ai privati o ai condomini costituiti da privati ex art. 1117 e seguenti del codice civile, a titolo di indennizzo per il ristoro, integrale o parziale, dei danni subiti a causa del sisma del 6 aprile 2009. "Conseguentemente- afferma l'ultimo capoverso del citato art.3-ter della legge 163/2010- i contratti stipulati dai beneficiari per l'esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163".

La disposizione menzionata comporta, pertanto, che l'utilizzazione da parte dei privati beneficiari delle provvidenze pubbliche, cui viene riconosciuta la natura di indennizzo e non di contributo, viene ad essere contrassegnata dall'esonero da gare.

<sup>4</sup> Nella stessa determinazione n. 8 del 2010 dell'AVCP, citata in nota 2, si dà conto della *peculiarità delle procedure di tracciamento che connotano i lavori relativi alla ricostruzione in Abruzzo e all'EXPO 2015*, soggetti, peraltro, a disposizioni speciali antecedenti all'entrata in vigore della legge 136/2010.



L'intervenuto chiarimento circa la natura indennitaria (con finalità solidaristica sociale<sup>5</sup>) dei contributi ai privati non sembra, tuttavia, produrre interferenze significative sulla possibilità che l'informazione tracciante venga ad essere rappresentata, nei casi in discorso, dal CUP, avuto riguardo alla natura, alla provenienza e alle modalità di assegnazione delle risorse, nazionali e dell'UE, destinate al finanziamento complessivo degli interventi di ricostruzione in Abruzzo, così come testualmente esplicitate, in particolare, dall'articolo 1, comma 6, e dall'articolo 14 della legge 77/2009.

Ne deriva che il bonifico con il quale viene data materiale esecuzione alla concessione del contributo ai privati **dovrà recare il CUP**. Ai fini in discorso, le amministrazioni comunali concedenti, secondo la previsione di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 16 gennaio 2003, n.3, richiederanno all'apposita Struttura di supporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in via telematica, preferibilmente ricorrendo a procedure massive, il rilascio del CUP per ciascuna erogazione disposta.

**5.2** Come si è detto, l'importanza dell'informazione aggiuntiva sta nel fatto che essa costituisce un "marcatore" anche dei successivi passaggi di denaro; in effetti, l'esigenza di dover assicurare che la tracciabilità non venga ad esaurirsi con la disposta concessione del beneficio, ma riguardi anche le transazioni seguenti, appare del tutto logica alla luce della considerazione che la tracciabilità implica proprio che vengano ricostruiti i movimenti di denaro, con evidente riferimento al flusso dei pagamenti che dalla concessione traggono origine. Ciò determina che il destinatario del finanziamento, al momento in cui impiega il contributo ricevuto, **è tenuto ad utilizzare anche a valle gli stessi strumenti di trasparenza e a seguire le stesse procedure di piena tracciabilità.**

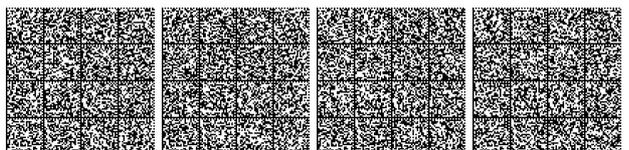
Ne deriva che l'impresa cui è affidata dal privato l'esecuzione dell'intervento sarà tenuta:

**i)** a dare indicazione al privato del conto dedicato su cui verranno ad essere eseguiti i bonifici (valgono, in proposito, le stesse precedenti precisazioni concernenti la non esclusività del conto, il quale, dunque, potrà essere utilizzato anche per altre operazioni finanziarie); resta ferma la piena libertà delle forme e delle modalità con le quali tale indicazione potrà essere effettuata. Tuttavia, si ritiene che del vincolo della piena tracciabilità dei pagamenti vada fatta espressa menzione nell'ambito del contratto di appalto attraverso l'apposizione di apposita **clausola di tracciabilità** per la quale si rinvia a quanto si specificherà *infra* ;

**ii)** ad effettuare i pagamenti a favore di altri soggetti ed operatori economici che intervengano nel ciclo realizzativo dei lavori (anche per attività di consulenza, di assistenza

---

<sup>5</sup> La finalità della erogazione contributiva è evidenziata dall'articolo 3, comma 1, della legge 77/2009 nella parte in cui precisa che tali contribuzioni sono disposte "al netto di eventuali risarcimenti assicurativi", donde l'equiparabilità delle contribuzioni, sotto il profilo funzionale, al risarcimento danni proveniente da eventuali assicurazioni. In tal senso si era, peraltro, espressa l'Avvocatura Generale dello Stato in un parere reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile prima del menzionato intervento di interpretazione autentica di cui si è detto nel testo.



tecnica o di carattere meramente progettuale) e che, di conseguenza, risultino a pieno titolo inseriti nel flusso economico, esclusivamente **con strumenti che consentano in ogni caso la piena tracciabilità**; sicché, per quanto detto al paragrafo 3, anche per i pagamenti in questione viene ritenuto strettamente indicato lo strumento del bonifico bancario o postale; **iii)** ad indicare nel bonifico il CUP assegnato all'intervento; a tale indicazione sono a loro volta tenuti anche gli altri soggetti ed operatori economici aventi causa dall'appaltatore per ciò che concerne eventuali subcontratti per forniture e prestazione di servizi stipulati per l'esecuzione del contratto di appalto (prende forma, in questo senso, anche per gli interventi riguardanti edifici privati, una definizione di "filiera" in termini concettualmente non dissimili da quelli precisati dalla norma interpretativa di cui all'articolo 6, comma 3, del citato decreto-legge 187/2010).

Viene ribadita, infine, l'indicazione contenuta nelle linee-guida dell'8 luglio 2009, secondo cui tutte le fatture emesse dai soggetti e dagli operatori economici interessati dall'esecuzione dell'intervento dovranno recare il relativo CUP.

#### *La questione delle sanzioni*

6. Le procedure di tracciamento finanziario non possono prescindere da un apparato sanzionatorio. Le sanzioni debbono essere considerate, infatti, un indispensabile completamento del sistema di controllo finanziario. In questa consapevolezza, le linee-guida dell'8 luglio 2009, ribadite anche dalle successive del 12 agosto 2010, hanno previsto l'applicazione di sanzioni accessive ai contratti e subcontratti dell'intera filiera, graduate a seconda della gravità della violazione commessa in maniera da risultare correttamente afflittive e anche pienamente comprese dai soggetti cui sono rivolte. In effetti, le sanzioni previste hanno perseguito il principale scopo di evitare che comportamenti improntati da trascuratezza, disattenzione, errore colpevole, eccetera, potessero mettere in pericolo il corretto funzionamento del sistema di tracciatura, finendo con il compromettere un'imprescindibile esigenza di trasparenza.

Con l'entrata in vigore della legge 136/2010, che ha introdotto all'articolo 6 sanzioni amministrative pecuniarie correlate ad una violazione delle procedure di tracciamento previste dal precedente articolo 3, si pone la necessità di qualche chiarimento per quanto riguarda, intanto, gli interventi di ricostruzione post-sisma in Abruzzo che ricadano **nel regime pubblicistico**.

E' evidente, dato il carattere generale della disciplina recata dalla legge 136/2010, che le sanzioni amministrative pecuniarie si applicano ai contratti in questione stipulati successivamente alla data di entrata in vigore della stessa legge 136 (7 settembre 2010) e ai contratti e subcontratti da essi derivanti, come è stato precisato dal decreto-legge 187/2010. Per i contratti e subcontratti che non ricadano in questo preciso novero, in quanto sottoscritti, stipulati o approvati antecedentemente alla citata data, il decreto legge 187, più volte citato, ha previsto all'articolo 6, comma 2, un obbligo di conformazione secondo il

quale le parti, entro il termine previsto dalla stessa norma, dovranno adeguare gli strumenti contrattuali inserendo in essi la clausola di tracciabilità. Ne consegue che a seguito di tale adeguamento si considereranno applicabili anche a detti contratti e subcontratti, in caso di mancata osservanza delle procedure di tracciamento, le previsioni punitive contenute nell'articolo 6 della legge 136/2010; tuttavia, fino a quando tale adeguamento non sarà intervenuto continueranno ad applicarsi le sanzioni contrattuali previste in base alle prescrizioni contenute nelle linee-guida dell'8 luglio 2010.

Per gli interventi relativi alla ricostruzione o riparazione degli edifici privati (nonché per i casi di concessione del contributo per l'acquisto di una nuova abitazione sostitutiva dell'abitazione principale andata distrutta) e per tutte le altre tipologie di misure solidaristiche a contenuto economico il problema sanzionatorio sembra invece porsi in considerazione della non applicabilità a tali fattispecie delle disposizioni recate in materia di tracciamento finanziario dalla legge 136/2010 e ss.mm.ii.. Le suddette disposizioni, come si è visto, sono infatti esclusivamente riferite ai contratti e subcontratti assoggettati al regime pubblicistico. Appare insuperabile, in effetti, trattandosi di norme punitive, il divieto di applicazione analogica che, in ossequio al principio di legalità, trova peraltro puntuale espressione nel disposto dell'articolo 1, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Rimarrebbe, tuttavia, del tutto irrisolta l'esigenza di apprestare anche per gli interventi in questione, a maggiore garanzia della correttezza delle procedure di tracciamento, un'adeguata strumentazione sanzionatoria.

Da questo punto di vista soccorrono nel sistema elementi di orientamento che possono rappresentare, sia pure in via succedanea, una forma di risposta al problema evidenziato, per quanto la via maestra, che qui si auspica, sembri quella di un'esplicita previsione normativa. Gli elementi di riferimento, in proposito, possono rinvenirsi nelle esistenti disposizioni adottate con le precedenti OPCM nelle quali, a tutela del corretto impiego delle provvidenze pubbliche assegnate, è previsto che l'amministrazione comunale concedente svolga, ancorché in forma randomica, una vigilanza sull'utilizzo del contributo, consistente nell'effettuare controlli a campione anche "sull'esecuzione dei lavori". In questo senso, ad esempio, dispongono l'articolo 4, comma 2, dell'OPCM n. 3779 del 10 giugno 2009, nonché l'articolo 4, comma 1, dell'OPCM n. 3790 del 9 luglio 2009.

In tutti i casi sopraccitati viene stabilito che la mancata effettuazione dei lavori, totale o parziale, determina la revoca o la riduzione del contributo assegnato, con evidente penalizzazione del beneficiario.

Inoltre, è altrettanto significativo che, nel caso in cui il contributo sia corrisposto in forma di credito d'imposta, il beneficio venga ad essere revocato, in tutto o in parte, nell'ipotesi di risoluzione totale o parziale del contratto di finanziamento agevolato, cui il privato può accedere, conseguente al mancato o ridotto impiego del finanziamento medesimo o al suo utilizzo per finalità diverse (così l'art. 3, comma 9, dell'OPCM n. 3790 citata).



Nella stessa ottica può stabilirsi, pertanto, che le amministrazioni concedenti condizionino il mantenimento, in tutto o in parte, del contributo assegnato al pieno rispetto delle regole di trasparenza finanziaria e alla corretta osservanza delle procedure di tracciamento.

Va aggiunto che le amministrazioni concedenti- ossia i Comuni- appartengono, unitamente alle Regioni e agli altri enti di governo locale, alla rete di monitoraggio definita dall'articolo 2 del d.m. 14 marzo 2003; provvedimento che regola le attività di questo Comitato e che è da considerarsi indirettamente richiamato da d.l. 39/2009, convertito dalla legge 77/2009, allorché attribuisce a questo organismo il compito di definire i criteri a cui si attengono i controlli e le attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale negli interventi di ricostruzione post-sisma in Abruzzo. Ne consegue che, per questa parte, le presenti disposizioni possono trovare proprio nelle amministrazioni concedenti e nel Presidente della Regione, Commissario delegato per la ricostruzione, un naturale referente, dando luogo ad una forma di collaborazione attiva che preveda che la mancata osservanza delle procedure di tracciamento produca precise conseguenze riguardo all'attribuzione e al mantenimento del contributo assegnato al privato, determinando:

- la perdita totale del beneficio, nel caso in cui la transazione finanziaria di qualsiasi importo tra il privato beneficiario e la ditta che ha eseguito l'appalto di lavori venga effettuata senza avvalersi di banche e di Poste italiane s.p.a; la scorrettezza del comportamento trasgressivo, tale da frustrare il sistema di controllo finanziario, rende giustificata una sanzione afflittiva particolarmente grave, sulla scorta delle consimili disposizioni in materia;
- la revoca parziale del contributo nel caso in cui la transazione finanziaria di cui al punto precedente venga eseguita senza la corretta osservanza delle procedure di tracciamento, vale a dire senza utilizzo del conto dedicato o con mezzi di pagamento diversi dal bonifico bancario o postale; la revoca potrà essere disposta in misura corrispondente all'importo della transazione.

In relazione alle movimentazioni di denaro che avvengano *a valle*, è necessario che il privato beneficiario del contributo nel contratto sottoscritto con l'impresa appaltatrice introduca una specifica previsione in base alla quale venga stabilito che quest'ultima si impegna a rispettare le procedure di tracciamento e di trasparenza finanziaria anche verso terzi e che tale mancato rispetto legittima il privato all'attivazione della clausola risolutiva espressa che andrà inserita nel contratto di appalto nell'ambito di un'apposita clausola di tracciabilità, munita anche di penale pecuniaria.

All'uopo è stato opportunamente predisposto dalla Struttura Tecnica di Missione **uno schema di contratto-tipo**<sup>6</sup> contenente tale clausola in cui dovranno essere precisati gli estremi di conto dell'impresa appaltatrice; schema che andrà allegato alla domanda di

<sup>6</sup> Nello stesso schema di contratto viene inserita una distinta **clausola antimafia**, di cui *infra* al paragrafo 9.1.

contributo, debitamente sottoscritto per accettazione dalla stessa impresa. Tale schema, pubblicato sul sito della Regione Abruzzo [www.commissarioperlaricostruzione.it](http://www.commissarioperlaricostruzione.it), potrà essere naturalmente utilizzato dai privati anche per le domande di contributo presentate ai Comuni che, ai fini dell'istruttoria di tali domande, non si avvalgono della "filiera" rappresentata da Fintecna S.p.a., dal Consorzio Universitario per l'ingegneria nelle assicurazioni (Cineas) e dal Consorzio Rete dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica (ReLUIS)<sup>7</sup>, e, nondimeno, condizionano la concessione del contributo economico al rispetto effettivo delle procedure di tracciabilità finanziaria.

#### *Sintesi delle fasi procedurali e precisazioni necessarie concernenti le pregresse domande di contributo*

7. Le procedure di tracciamento finanziario delineate nei paragrafi precedenti, nella logica di non introdurre a carico del privato e delle amministrazioni concedenti adempimenti inutilmente onerosi e in contrasto con l'esigenza di celerità con la quale andranno eseguiti i lavori di ricostruzione post-sisma, risultano fondate su pochi ed essenziali elementi, peraltro in parte insiti nel sistema stesso con il quale i benefici in questione sono stati finora erogati. Per maggiore chiarezza viene qui riportato un quadro di sintesi che specifica per ciascun attore delle procedure le relative incombenze.

Per quanto riguarda il **privato destinatario del contributo** gli adempimenti e le cautele a cui questi dovrà corrispondere ed uniformarsi sono i seguenti:

- specificare nella domanda di contributo il numero di conto corrente, bancario o postale, su cui andrà corrisposta l'elargizione; si ribadisce che il conto può essere destinato anche ad altre operazioni finanziarie del tutto estranee al finanziamento concesso;
- utilizzare, per quanto detto in merito alla piena tracciabilità, il bonifico, bancario o postale, per tutti i pagamenti eseguiti in favore dell'impresa appaltatrice, indicando sempre il CUP relativo al proprio intervento;

<sup>7</sup> Va ricordato, in proposito, che un *ruolo di assistenza del soggetto privato*, ai fini dell'accesso al finanziamento agevolato e della gestione del relativo contratto, è attribuito dall'articolo 3, comma 1, lettera b) del d.l.39/2009, convertito dalla legge 77/2009, a Fintecna S.p.a.. Peraltro, l'OPCM n. 3803 del 15 agosto 2009, all'art.7 prevede che l'intervento di Fintecna S.p.a., Cineas e ReLUIS si espliciti anche *a supporto dei Comuni* ai fini dell'istruttoria amministrativa e tecnica delle domande di contributo relative alla ricostruzione o riparazione degli edifici classificati B, C ed E, sulla base di una convenzione sottoscritta con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui è subentrato dal 1° febbraio 2010 il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione.

- nel caso in cui venga a conoscenza da parte della prefettura competente che l'appaltatore ha commesso una grave violazione delle procedure di tracciamento, sarà legittimato, *ex* articolo 1456, comma secondo, c.c., ad attivare la clausola risolutiva espressa inserita nel contratto di appalto (a tal proposito, come si è precisato in fine del paragrafo 6, il privato potrà avvalersi del supporto amministrativo-giuridico della Fintecna S.p.a.); l'evento costituente grave inadempimento è rappresentato dal mancato utilizzo del bonifico bancario o postale nel pagamento effettuato dall'appaltatore a favore di un operatore della filiera, in linea con la previsione di cui all'articolo 7, comma 1, lett. a, n.8, del decreto legge 187/2010.<sup>8</sup> Resta ferma la possibilità di incasso della somma tramite emissione di Ri.Ba. L'interruzione del rapporto contrattuale è senz'altro suscettibile di compromettere l'interesse del privato, soprattutto per ciò che attiene alla sua legittima aspettativa riguardo ai tempi di conclusione dell'intervento di riparazione o ricostruzione. E' in considerazione di tale esigenza di tutela che nella clausola di tracciabilità è inserita anche la previsione secondo la quale l'avvenuta risoluzione dà luogo all'applicazione di una **penale pecuniaria** a titolo risarcitorio, determinata in misura pari al 10% dell'importo contrattuale, salvo il maggior danno.

Per quanto riguarda l'**amministrazione concedente**, essa si atterrà alle seguenti indicazioni:

- attribuzione in via informatica del CUP a ciascun intervento per il quale sia stata accolta la domanda di contributo; si rammenta che ai fini in discorso potranno essere seguite procedure di tipo massivo nel senso che la richiesta potrà essere presentata alla struttura tecnica di supporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche per elenchi; inoltre, laddove i Comuni ne facciano richiesta, tale fase procedurale potrà essere canalizzata per il tramite della Struttura Tecnica di Missione, che, all'uopo, nell'ambito del costituito rapporto di collaborazione, potrà avvalersi di Fintecna S.p.a.;
- corresponsione del contributo, all'esito dell'istruttoria favorevolmente espletata, mediante bonifico, bancario o postale, avendo cura di indicare sempre il CUP, anche in sede di acconto e di versamento delle rate; in tale ambito

<sup>8</sup> I pagamenti specificati al punto 6.1 della citata determinazione dell'AVCP, n.8 del 18 novembre 2010, non riguardanti operatori della filiera, potranno essere eseguiti anche tramite assegno, nel rispetto delle condizioni indicate nella stessa determinazione.

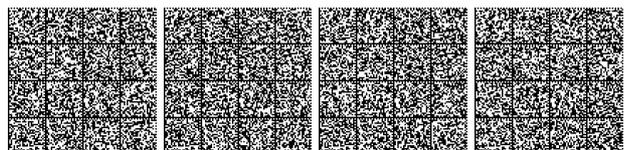
l'amministrazione procede a verificare l'inclusione nel contratto di appalto della clausola di tracciabilità.

Per quanto riguarda **l'impresa appaltatrice**, essa concorrerà al sistema di tracciamento nel modo seguente:

- indicando il conto corrente su cui il privato beneficiario del contributo, utilizzando lo strumento del bonifico, eseguirà i pagamenti dovuti, anche rateali; sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, del d.l. n.187/2010, resta possibile l'indicazione anche di più conti correnti bancari o postali; si applicano, in tal caso, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 136/2010, come modificate e integrate dall'articolo 7, comma 1, lettera a), punto 6., del citato d.l. 187/2010;
- utilizzando il bonifico, bancario o postale, per i pagamenti verso i fornitori e prestatori di servizi coinvolti nell'esecuzione dell'intervento, nonché verso altri soggetti interessati ai fini di attività di progettazione, assistenza tecnica e consulenza; anche in questo caso le disposizioni di riferimento sono quelle contenute in materia di tracciamento per finalità antimafia nella legge 136/2010, come modificate e integrate dal d.l. 187/2010; ne deriva che la filiera delle imprese tracciate, in forza delle precisazioni all'uopo fornite dall'articolo 6 del citato d.l.187, comprenderà gli operatori economici con i quali l'appaltatore ha instaurato un rapporto contrattuale per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto di appalto, finendo col ricomprendere, nell'interpretazione che del termine filiera dà l'articolo 1 del d.P.R. 2 agosto 2010, n.150, "tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi compresi quelli di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti"<sup>9</sup>; vengono considerate *in ogni caso* incluse nella filiera e, quindi, soggette a tracciamento in ragione della loro vulnerabilità, le forniture di inerti e di materiale da costruzione, gli approvvigionamenti da cava e l'attività di smaltimento dei detriti.

Un ulteriore chiarimento appare necessario in relazione a quei casi nei quali l'impresa appaltatrice che sia stata contrattualmente incaricata dell'esecuzione di più interventi, ciascuno dei quali avente il proprio CUP, si rivolga, in relazione agli stessi interventi, ad altra impresa o in qualità di subappaltatrice o per l'acquisizione di beni o servizi. In tali

<sup>9</sup> Tale è, peraltro, l'interpretazione del termine filiera che si trova accolta nella citata determinazione n.8 del 18 novembre 2010 dell'AVCP.



evenienze nelle movimentazioni finanziarie *a valle* l'impresa appaltatrice potrà fare uso e indicare un solo CUP tra quelli corrispondenti agli interventi a suo carico, mentre l'impresa avente causa avrà l'onere di annotare sulla relativa fattura emessa i CUP corrispondenti a ciascuno degli interventi cui è riferito il subappalto o il subcontratto, i cui estremi verranno forniti dalla stessa impresa appaltatrice. Peraltro, è opportuno, in questa sede, richiamare l'attenzione sugli obblighi di conservazione documentale previsti a carico delle imprese dal codice civile e dalla normativa di carattere fiscale.

#### *Le pregresse domande di contributo*

8. Le prescrizioni indicate si applicheranno innanzitutto alle procedure di concessione relative a domande di contributo che risultino presentate alla data di pubblicazione del presente documento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Per le domande presentate in data antecedente, si ritiene di precisare che l'applicazione della presente linea-guida si estenderà a quelle **in itinere**, intendendosi per tali le domande di contributo per le quali non risulti disposto ancora l'accoglimento, né in via definitiva, né provvisoria, in quanto il Comune non si sia pronunciato in merito alla spettanza del contributo.

In tal caso le procedure **dovranno sollecitamente essere adeguate con l'attribuzione del CUP<sup>10</sup>, che andrà immediatamente comunicato al privato richiedente, nonché con la conformazione del contratto di appalto alle previsioni contenute nel paragrafo 6, a mezzo di introduzione della clausola di tracciabilità di cui si fa ivi cenno.**

Sarà cura e nell'interesse stesso del privato informare quanto prima il Comune dell'avvenuto adeguamento del contratto di appalto allegandone copia.

8.1. Per quanto attiene alle domande accolte, appare ragionevole che l'esigenza di non sobbarcare il privato di defatiganti incombenze e di non rallentare in alcun modo l'esecuzione dei lavori, venga tuttavia coniugata con le esigenze del tracciamento finanziario. Si coglie l'occasione per precisare che le procedure di trasparenza finanziaria rappresentano una forma di tutela anche nei confronti dello stesso beneficiario del contributo. Sembra legittimo, infatti, ritenere che il requisito della qualità dell'esecuzione dei lavori, cui si collegano direttamente le aspettative e gli interessi del privato, in primo luogo quello di far ritorno sollecitamente nella propria abitazione, risulti tanto più salvaguardato e protetto in presenza di un'impresa responsabilmente disponibile alla collaborazione con il soggetto committente e le Istituzioni.

<sup>10</sup> Appare opportuno raccomandare che, in caso di assegnazione del CUP con procedura massiva, vengano comunicati con **precedenza assoluta** gli elenchi relativi alle domande di contributo cui si fa riferimento nel testo.

In presenza, pertanto, di domande già assentite in relazione alle quali **non siano stati ancora attivati flussi finanziari appare indiscutibile l'esigenza di applicazione delle disposizioni transitorie precedenti.**

Nondimeno, nei casi di pratiche concessorie per le quali i Comuni abbiano già proceduto a parziali erogazioni, anche a titolo provvisorio, si tratterebbe pur sempre, per la parte residua del contributo, di un considerevole volume di risorse finanziarie, la cui tracciabilità andrebbe dispersa in assenza di ogni forma di cautela; sicché ne deriva l'esigenza di apprestare modalità surrogatorie che garantiscano l'applicazione dei principi essenziali di tracciamento finanziario.

Ora, ai fini della tracciabilità finanziaria ciò che essenzialmente rileva è rappresentato dalla coesistente presenza di due elementi: l'indicazione preventiva di un conto corrente bancario o postale su cui vengano disposte le movimentazioni finanziarie, sia in entrata che in uscita; l'indicazione nella movimentazione finanziaria dell'informazione tracciante, indicazione tanto più necessaria se il conto corrente indicato verrà legittimamente utilizzato per altre operazioni estranee (in questo caso al finanziamento pubblico).

Ciò posto, è necessario distinguere: *a)* le pratiche concessorie per le quali l'amministrazione comunale abbia corrisposto al privato un'elargizione a titolo provvisorio, ma non abbia ancora disposto la concessione definitiva del contributo economico; *b)* le pratiche concessorie per le quali l'amministrazione comunale abbia già disposto la concessione definitiva, ma, ai fini del completamento dell'erogazione del contributo, debba procedere, secondo gli stati di avanzamento, alla corresponsione delle rate residue.

Nel caso sub *a)* l'amministrazione comunale nel dare comunicazione al privato della concessione definitiva:

1) fornirà il CUP, che frattanto avrà richiesto nelle forme sopra specificate, avvertendo che esso dovrà essere apposto nei bonifici con i quali: *i)* il beneficiario effettuerà pagamenti a favore dell'impresa appaltatrice e in ogni caso di pagamento verso terzi a valere sul contributo; *ii)* l'impresa appaltatrice effettuerà pagamenti a favore degli altri operatori economici, fornitori e prestatori di servizi, coinvolti nell'esecuzione dei lavori;

2) avvertirà il privato che la liquidazione dei ratei avverrà sullo stesso conto corrente su cui è stato disposto l'accredito dell'elargizione provvisoria (conto che, pertanto, salva diversa comunicazione del beneficiario, sarà individuato come dedicato), nonché che per le successive erogazioni dovrà fornire, unitamente allo stato di avanzamento lavori, gli estremi identificativi del conto corrente dell'impresa appaltatrice;

3) avvertirà il privato che il mancato rispetto da parte di quest'ultimo degli adempimenti sul tracciamento finanziario determina la perdita totale o la revoca parziale del contributo nelle stesse ipotesi specificate al paragrafo 6.

Nel caso sub *b)*, l'amministrazione comunale prima di procedere all'erogazione dei ratei residui:

1) fornirà il CUP, avvertendo il privato circa il necessario utilizzo di tale informazione nei bonifici di pagamento disposti a favore dell'impresa appaltatrice e nei pagamenti verso terzi

eseguiti a valere sul contributo, nonché nei pagamenti disposti dall'impresa appaltatrice a favore degli altri operatori economici della filiera;

2) contestualmente informerà il privato che la liquidazione della rimanente parte del contributo avverrà sullo stesso conto corrente su cui sono stati disposti i precedenti accrediti (conto che, pertanto, salva diversa comunicazione del beneficiario, sarà individuato come dedicato) nonché che per l'erogazione dei ratei rimanenti dovrà fornire, insieme allo stato di avanzamento dei lavori, gli estremi identificativi del conto corrente dell'impresa appaltatrice;

3) avvertirà il privato che il mancato rispetto da parte di quest'ultimo degli adempimenti sul tracciamento finanziario determina la revoca del rateo del contributo per la parte corrispondente all'importo della transazione finanziaria cui è riferita la violazione.

Sia nei casi sub a) che b), è assai probabile che i contratti di appalto risultino privi della clausola di tracciabilità finanziaria che, come detto, assolve anche ad una sostanziale funzione di garanzia del privato. Si suggerisce, pertanto, l'opportunità che l'introduzione nel regolamento contrattuale di una previsione che legittimi l'interruzione del rapporto in caso di mancata osservanza delle procedure di tracciamento, nonché l'applicazione della penale, sia pattuita con **atto autonomo in forma scritta** (ossia nella stessa forma del contratto cui accede), specificando che esso è riferito all'obbligazione che assume l'appaltatore di rispettare le regole di trasparenza finanziaria. Resta confermata l'indicazione secondo cui il privato avrà l'onere di comunicare tempestivamente all'amministrazione concedente l'avvenuta integrazione del regolamento contrattuale ai fini delle successive erogazioni del contributo economico.

Va anche chiarito che l'introduzione della clausola di tracciabilità, corrispondendo ad un interesse sovraordinato correlato all'erogazione di fondi pubblici, non determina, né giustifica, ipso facto alcuna pretesa di revisione del prezzo o dell'importo del contratto a favore dell'appaltatore. Ne consegue che qualora dovessero essere avanzate richieste in tal senso, esse integrerebbero un comportamento connotato da slealtà, che è interesse del privato segnalare tempestivamente all'amministrazione concedente, soprattutto in relazione all'erogazione delle rate di contributo rimanenti. Tenuto conto di tale ultimo aspetto, vi è da considerare che il mancato adeguamento del contratto di appalto finisce col determinare per il privato l'impossibilità di portare a compimento i lavori; ciò appare rilevante ai fini dell'attivazione delle tutele civilistiche del privato, onde consentirgli il proseguimento della sua iniziativa, peraltro sostenuta con finanziamenti pubblici, ed il conseguimento dello scopo posto a base del "programma contrattuale" cui è riferito il contratto di appalto.

Le amministrazioni concedenti che erogano il contributo faranno comunque conoscere alla Prefettura competente, allo scopo di monitorare il fenomeno, il quadro delle procedure concessorie per le quali è stata completata l'attività di adeguamento del contratto alle esigenze di tracciabilità.

*I controlli antimafia. L'adeguamento degli strumenti contrattuali; indicazioni relative all'indirizzo dell'attività di controllo*

*L'adeguamento degli strumenti contrattuali*

9. Si richiamano innanzitutto, in questa parte della direttiva, le considerazioni svolte in premessa, concernenti l'esigenza che l'attività gestita dai soggetti privati sia fatta oggetto di cautele volte a contrastare il rischio evidente che l'assenza o la particolare carenza di controlli antimafia possa rappresentare un fattore di vulnerabilità e di criticità per la tenuta della legalità dell'intero sistema degli interventi di ricostruzione.

Va premesso che i controlli antimafia partecipano, in questa chiave, alla necessità di una *governance* complessiva che si ponga l'obiettivo di una diffusa trasparenza degli interventi avendo di vista l'obiettivo di promuovere una "qualità del costruire" imprescindibilmente legato al tema della legalità e dell'antimafia.

In questa prospettiva non possono non valorizzarsi elementi di novità che si traggono dalle esperienze di collaborazione istituzionale più recenti, quali, in particolare, il **Protocollo di legalità tra il Ministero dell'interno e la Confindustria del 10 maggio 2010**, laddove si richiamano significativamente i principi della libertà di impresa e della concorrenza leale e si fa cenno all'esigenza di contribuire alla tutela di tali principi con l'attivazione di misure di salvaguardia finalizzate a contrastare l'azione della criminalità organizzata, basate su un rapporto di cooperazione e sinergia con le Autorità di sicurezza.

Si rileva come in tale Protocollo sia stato affermato l'impegno del Ministero dell'interno ad incentivare il ricorso allo strumento dell'accesso ai cantieri " al fine di un compiuto monitoraggio delle attività imprenditoriali, **anche private**, mirato alla verifica degli appalti, dei subappalti e dei fornitori."

E' da sottolineare, poi, l'impegno delle imprese, sancito nello stesso Protocollo, a far sì che la scelta dei partners commerciali, fornitori e subappaltatori, responsabilmente orientata, basandosi su liste di operatori economici preventivamente qualificati dal punto di vista tecnico, finanziario ed etico (vendor list).

In questo senso si coglie l'impegno a promuovere in maniera diffusa l'affermazione di regole di gestione dei rapporti contrattuali improntate a criteri di affidabilità e sicurezza che si concretano in forme di *self-cleaning* in attuazione delle quali il partner commerciale viene espulso dalla *vendor-list* in conseguenza del venir meno dei requisiti di inclusione.

Appare dunque evidente l'obiettivo di creare anche nel settore privato un sistema di filtraggio delle imprese che guardi alla sicurezza intesa nella sua più ampia accezione: sicurezza dei luoghi di lavoro (a questo proposito il citato Protocollo elenca incisive misure di prevenzione del lavoro nero e di tutela sociale, volte anche a garantire, lungo la filiera degli operatori, il pagamento delle retribuzioni, dei contributi previdenziali e assicurativi e delle ritenute fiscali); sicurezza delle attività di cantiere, a presidio della qualità della realizzazione dell'opera e dei materiali impiegati (rilevante in maniera particolare sotto il

profilo antisismico); sicurezza antimafia, a tutela della tenuta del tessuto economico-imprenditoriale.

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

Trattandosi di un indirizzo affermatosi in forza di un'intesa programmatica e destinato ad avere attuazione attraverso una serie di attività collaborative di carattere per lo più informale, ne deriva che l'attività di sensibilizzazione del mondo delle imprese vede nel Prefetto della provincia di L'Aquila e nella sua funzione negoziale un elemento di impulso e di naturale spinta verso processi di responsabile condivisione (si vedano, in proposito le *Considerazioni conclusive* di questo documento).

In questa direzione, sembrano essere un interlocutore necessario del Prefetto, ancorché certamente non esclusivo, le Associazioni territoriali e di categoria delle imprese che aderiscono al Protocollo di legalità, anche in considerazione del fatto che nei loro confronti sono divenute immediatamente vincolanti e applicabili le disposizioni previste dalle linee guida di attuazione del Protocollo, nonché i contenuti della delibera della Giunta di Confindustria del 28 gennaio 2010, concernenti taluni fondamentali obblighi di trasparenza e di collaborazione con le Autorità previsti con finalità di prevenzione e contrasto dell'ingerenza delle mafie nelle attività economiche.

9.1 E' evidente che l'estensione di controlli antimafia alle attività private di ricostruzione pone problemi delicati e difficili sia in relazione alle modalità concrete con le quali tali controlli andranno ad estrinsecarsi, tenuto conto dell'elevatissimo numero dei soggetti che compongono la vasta e frammentata platea di riferimento, sia con riferimento alle forme e agli strumenti giuridici attraverso i quali possibili evidenze di inquinamento criminale di un operatore economico dovranno andare a ripercuotersi sui rapporti contrattuali esistenti, determinando un effetto espulsivo e di effettivo allontanamento dell'imprenditore dalle attività di cantiere.

Al riguardo, va subito premesso e posto in luce come il citato Protocollo di legalità con Confindustria preveda che vengano definite anche per i contratti privati soglie di valore, oltre le quali le imprese aderenti sono tenute a richiedere l'informazione antimafia alla prefettura competente.

Le successive linee guida hanno stabilito che tale limite, per i contratti privati è così definito:

- o 3 mln di euro per gli appalti di lavori;
- o 1,5 mln di euro per i subappalti e subcontratti di lavori;
- o 900mila euro per gli appalti di servizi e forniture;
- o 450mila euro per i subappalti e subcontratti di servizi e fornitura.

Le predette linee guida stabiliscono altresì che le informazioni antimafia sono in ogni caso richieste per i contratti pubblici e privati, indipendentemente dal loro valore, per le imprese

impegnate nelle “forniture e prestazioni sensibili” che vengono esattamente a corrispondere a quelle già individuate e indicate da questo Comitato (vedansi le linee guida dell’8 luglio 2009, in GURI n.156/2009, p.52); è soprattutto opportuno ricordare che alcune di tali attività sono state oggetto di ulteriore attenzione con l’istituzione di elenchi di operatori presso le Prefetture di L’Aquila, Teramo e Pescara (le cd. *white-list*, per le quali si rinvia alle linee guida pubblicate sul S.O. n.186 alla GURI del 12 agosto 2010, p.42 e ss.).

Da questo punto di vista si può osservare come, sia pure attraverso la stratificazione di strumenti affermatasi attraverso vie parallele, sia venuta, tuttavia, a realizzarsi (in forza di una certa circolarità di principi) una sostanziale confluenza e convergenza di misure, che viene qui considerata come presupposto indefettibile per delineare un sistema di controllo antimafia destinato alle attività edilizie dei privati.

**9.2** L’obbligatorietà delle informazioni, prevista dal citato Protocollo di legalità, è stata abbinata ad un meccanismo che dà rilievo all’esito di tali informazioni e ne traduce l’effettiva incisività nell’ambito del rapporto contrattuale privatistico.

E’opportuno rammentare, infatti, che nell’ambito del citato Protocollo di legalità e delle successive linee guida si prevede che le imprese aderenti si obbligano ad inserire nei contratti con i fornitori **clausole risolutive espresse** per le ipotesi di informazione interdittiva tipica emessa a carico degli stessi fornitori da parte della Prefettura competente, nonché in altri casi compresi il **mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità finanziaria** e di mancata denuncia di richieste estorsive. In dette evenienze, pertanto, l’impresa non soltanto procede alla cancellazione del fornitore, cui si riferiscono le situazioni ostative, dalla propria *vendor list*, ma dà luogo all’immediato scioglimento del rapporto contrattuale.

L’introduzione di clausole contrattuali di salvaguardia rappresenta una *best practice* la cui applicazione, con riguardo agli interventi di ricostruzione privata in Abruzzo, è condivisa dalle stesse amministrazioni pubbliche con le quali è stato previamente concertato il presente documento allo scopo di pervenire alla realizzazione di quella integrata e articolata “rete di sicurezza” di cui si è detto precedentemente. Si è ravvisata, perciò, l’esigenza che la concessione di contribuzioni economiche venga “incernierata” adeguatamente con le sottostanti pattuizioni privatistiche e, su tale piano, sia assistita da garanzie che corrispondano alla coerenza di tale disegno.

Pertanto, è necessario che le amministrazioni concedenti verifichino, nell’ambito delle procedure pubblicistiche connesse al riconoscimento delle contribuzioni economiche in discorso, che nei contratti di appalto venga inserita, oltre alla specifica clausola di tracciabilità finanziaria, una **specifico clausola antimafia**<sup>11</sup> in base alla quale:

---

<sup>11</sup> Si avverte che tale clausola è stata introdotta nello schema di contratto-tipo, disponibile sul sito [www.commissarioperlaricostruzione.it](http://www.commissarioperlaricostruzione.it)

- il privato risulta legittimato ad attivare la risoluzione del contratto *ex* articolo 1456 c.c. nel caso in cui nei confronti dell'appaltatore venga emessa un'informazione prefettizia interdittiva tipica;
- l'appaltatore si impegna ad inserire nei contratti con eventuali subappaltatori clausole risolutive espresse la cui attivazione è collegata all'emissione di un'informazione prefettizia interdittiva tipica nei confronti della propria controparte. L'appaltatore si impegna, altresì, ad interrompere immediatamente rapporti di approvvigionamento con fornitori della filiera, ivi inclusi i soggetti incaricati di trasporti, noleggi, smaltimento di materiale da costruzione e di opere di demolizione, che siano colpiti da informazione antimafia interdittiva ovvero da **provvedimento di cancellazione** da una delle *white list* istituite in applicazione delle linee guida del 12 agosto 2010. In proposito, è bene ricordare che la grave violazione delle procedure di tracciamento, consistente nell'eseguire la transazione senza avvalersi degli intermediari bancari o postali, è suscettibile di determinare, alla stregua delle indicazioni fornite con le citate linee guida del 12 agosto 2010 (p.54), la cancellazione da una delle *white list*. Si ravvisa, pertanto, l'opportunità che, per una coerenza di sistema, l'inosservanza grave delle procedure di tracciamento venga valutata ai fini del rilascio di informazioni a carattere interdittivo a carico di qualsivoglia operatore che non sia iscritto negli elenchi prefettizi.

9.3 E' opportuno chiarire che l'introduzione della clausola suddetta non determina, né in capo al soggetto privato appaltante, né in capo all'impresa appaltatrice per quanto riguarda i rapporti *a valle*, l'obbligo di richiedere il rilascio di alcuna documentazione antimafia alla Prefettura competente<sup>12</sup>. Per ciò che riguarda l'impresa appaltatrice vale qui rilevare come l'obbligo in questione sia peraltro escluso nel caso in cui il fornitore o il subcontraente risulti iscritto in uno degli appositi "elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso", istituiti presso le Prefetture di L'Aquila, Teramo e Pescara.

Si conferma, per i rapporti contrattuali in corso, l'indicazione fornita con riguardo alla clausola di tracciabilità finanziaria, laddove è stata suggerita l'opportunità che l'integrazione contrattuale volta a rendere traducibile nel regolamento tra le parti gli effetti dell'eventuale interdittiva antimafia sia oggetto di un'**autonoma pattuizione** in forma

<sup>12</sup> Quanto affermato nel testo fa salvi i casi in cui l'impresa aderente al Protocollo di legalità Confindustria, nelle fattispecie sopra soglia evidenziate nel paragrafo 9.1, abbia assunto un preciso impegno obbligandosi alla preventiva richiesta di documentazione antimafia. Ciò va, tuttavia, necessariamente temperato con il criterio di funzionamento delle *white list*, che prescinde dalla richiesta di informazione prefettizia, in quanto i relativi accertamenti sono da considerarsi incorporati nella stessa iscrizione dell'operatore economico.

scritta, da portare a conoscenza dell'amministrazione concedente a cura e nell'interesse dello stesso beneficiario.

Nei casi in cui l'iniziativa del privato per l'adeguamento del rapporto contrattuale con il proprio appaltatore non vada a buon fine per l'indisponibilità dell'impresa, sussiste l'interesse pubblico a darne informazione alla Prefettura competente. Qualora, infatti, si tratti di impresa che aderisce al Protocollo di legalità con Confindustria, più volte citato, è palese l'esigenza che la circostanza venga segnalata, per il tramite della stessa Prefettura, alla Associazione territoriale di appartenenza dell'impresa, quantomeno per le valutazioni e le conseguenti misure di natura autoregolamentare.

Valgono, poi, in proposito le osservazioni svolte al paragrafo 8.1, in merito all'interesse del privato di attivare, nei casi in discorso, i rimedi rescissori necessari in presenza dell'impossibilità di proseguire i lavori e di portare a termine il "programma contrattuale".

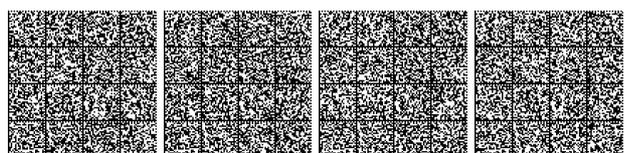
#### *Indicazioni relative all'indirizzo dell'attività di controllo*

10. Si è appena detto al paragrafo precedente come non occorra che il privato o l'impresa richiedano formalmente alla Prefettura competente il rilascio di informazioni antimafia. Tale indicazione tiene conto e tende a valorizzare "risorse di sistema" che rendano più fluidi i percorsi amministrativi e, al tempo stesso, sgravino i privati da oneri non necessari. Infatti, con l'allegazione del contratto di appalto, l'amministrazione concedente e, per l'effetto, il sistema di gestione pubblica delle domande di contributo economico, che fa perno anche sul data-base della Struttura Tecnica di Missione, viene in possesso dell'elemento informativo necessario all'attivazione della fase di controllo- consistente nell'identificazione dell'impresa che ha assunto l'appalto- ed è in ogni momento in condizione di corrispondere ad esigenze informative espresse dalle strutture e dagli organismi deputati: Gruppo Interforze, GICER, Centro Operativo DIA, ecc.

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

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

10.1 Su un piano collaterale vi è poi da considerare la necessità che l'attività di controllo, onde non risultare dispersiva a fronte della notevole dimensione e complessità



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

In questo quadro appare giocare un ruolo decisivo e strategico l'**attività di intelligence investigativa** che nel modello Abruzzo resta sostanzialmente affidata al Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e Ricostruzione (GICER), che opera in stretto raccordo con la Sezione Specializzata di questo Comitato istituita presso la Prefettura di L'Aquila.

In particolare il GICER, in forza del decreto ministeriale istitutivo del 3 settembre 2009, svolge compiti di monitoraggio e di analisi delle informazioni concernenti, tra l'altro, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera d), i trasferimenti di proprietà di immobili e di beni aziendali, al fine di verificare eventuali attività di riciclaggio ovvero concentrazioni o controlli da parte di organizzazioni criminali. Tale attribuzione del GICER appare suscettibile di interessante sviluppo, ove si pensi che le attività di ricostruzione possono indurre il rischio sia di forme di migrazione da parte di imprese a partecipazione criminale, dirette ad acquisire nel *business* delle ricostruzioni consistenti spazi di mercato, sia di interferenze mafiose nel capitale sociale di altre compagini aziendali attraverso mimetiche iniziative finanziarie.

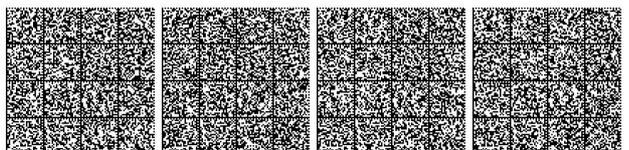
E' evidente che questo specifico filone di attività presuppone **un attento monitoraggio dei subentri** negli organi sociali, nella titolarità delle imprese individuali, ma soprattutto nelle quote sociali, essendo, come noto, la struttura della società di capitali quella che meglio consente la "spersonalizzazione"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

**10.2** Si è detto della necessità di considerare la sicurezza antimafia parte di un concetto più ampio, all'interno del quale si collocano anche forme collaterali di controllo su aspetti concorrenti della sicurezza.

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

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

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



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

In considerazione dell'ampiezza e complessità di siffatta attività di controllo, si ravvisa l'utilità di istituire una forma di sussidiarietà tra i Gruppi Interforze delle diverse Prefetture interessate, nel senso che gli accessi ispettivi potranno essere eseguiti anche in deroga alla competenza territoriale, secondo un articolato programma di lavoro dei GG.II. che potrà essere concordato tra le sedi interessate e, quindi, approvato e reso esecutivo dal Prefetto della Provincia di L'Aquila in ragione dei compiti di coordinamento e di indirizzo unitario conferitigli dall'articolo 16, comma 1, del d.l. 39/2009, convertito dalla legge 77/2009.

**10.3** Nelle linee guida del 12 agosto 2010 sono contenute disposizioni di carattere derogatorio della competenza territoriale, secondo le quali l'esito finale degli accertamenti che portano al rilascio delle informazioni di cui all'articolo 10 del d.P.R. 252/1998 viene accentrato e devoluto al Prefetto della Provincia di L'Aquila, in considerazione del quadro più ampio di elementi di cui detta Autorità, che è al centro del "modello Abruzzo", è in grado in effetti di disporre.

Nel confermare tale linea di indirizzo, si coglie l'occasione per fornire alcune puntualizzazioni che tendono ad evitare discrasie applicative.

In effetti con il "modello Abruzzo" il procedimento di rilascio delle informazioni risulta, per così dire, sottoposto a una forma di scansione in due fasi<sup>13</sup>: **la prima** tende a verificare l'insussistenza delle condizioni ostative di cui all'art.10 citato, comma 7 lettere a) e b), e consiste nel riscontro dei dati SDI corroborato dalla consultazione, da parte delle Forze di polizia, delle risultanze del casellario giudiziario e dei carichi pendenti; l'accertamento dell'insussistenza di cause ostative riconducibili alle citate disposizioni è condizione sufficiente per il rilascio di una "liberatoria"; **la seconda** tiene conto della maggiore complessità degli accertamenti ex lettera c) del citato art.10; qualora tali accertamenti risultino ancora in corso, come frequentemente accade, il rilascio della "liberatoria" di cui si è detto non è conclusivo dell'intero *iter*, ma rappresenta, piuttosto, un primo *step* procedimentale.

L'accentramento operato con la direttiva del 12 agosto 2010 riguarda entrambe le fasi indicate; sicché, il Prefetto di L'Aquila, sulla scorta degli elementi forniti dalla Prefettura in cui ha sede l'operatore economico sul conto del quale è in corso l'accertamento, provvederà ad emettere anche la cd. "liberatoria" provvisoria. Si raccomanda che la Prefettura referente

<sup>13</sup> La scansione in due fasi del procedimento di accertamento ha finalità acceleratorie; pertanto, laddove si valuti che non emergono elementi sintomatici meritevoli di approfondimento ex lettera c) dell'art.10 d.p.R. 252/1998, viene a scemare la necessità pratica di tale distinzione; in tali evenienze, al contrario, si valuterà di rilasciare un'informazione antimafia che rappresenti esaustivamente i diversi momenti dell'accertamento (cfr. linee guida del 12 agosto 2010, S.O. n.187 della GURI, pagina 12). Peraltro, il rilascio di una informazione antimafia "liberatoria" non determina, a fronte di nuove e diverse risultanze, alcuna consumazione del potere di accertamento del prefetto.

trasmetta celermente gli elementi di cui sopra informando il Prefetto di L'Aquila se siano in corso accertamenti *ex* lettera c) dell'art.10 citato e sulla scorta di quali elementi, avendo cura di coinvolgere immediatamente in tali specifici approfondimenti il competente C.O. della DIA al fine di realizzare la più completa condivisione del materiale informativo.

Si raccomanda, altresì, che con la trasmissione degli ulteriori elementi la Prefettura referente rimetta una propria valutazione circa il grado di significatività e la pregnanza degli elementi di carattere indiziario, fermo restando che la determinazione conclusiva rimane in capo al Prefetto di L'Aquila in ragione di una visione più completa e panoramica del materiale informativo.

E' proprio in forza di tale considerazione che il Prefetto di L'Aquila potrà anche valutare se risponda ad opportunità il rilascio della "liberatoria" quando si siano già evidenziati elementi ancora suscettibili di affinamento e tuttavia tali da rendere plausibile che la seconda fase di accertamento possa concludersi con l'emanazione di un provvedimento interdittivo.

#### *Considerazioni conclusive*

11. Il sistema di controllo descritto si impernia sul **coordinamento orizzontale** delle Istituzioni pubbliche e degli altri soggetti coinvolti, tra i quali, per le motivazioni esposte, assumono particolare rilievo le Associazioni imprenditoriali e le OO.SS. di categoria per l'azione sinergica e la collaborazione che possono senz'altro offrire sotto molteplici aspetti, e in particolare.

- nella divulgazione e conoscenza delle linee guida e delle *best practices* indicate;
- nel prestare assistenza e consulenza, attraverso le loro articolazioni territoriali alle imprese che ne facciano richiesta (eventualmente istituendo punti di *customer care* accessibili anche telematicamente) e, in particolare, nel dare supporto alle PMI che abbiano difficoltà di gestione degli adempimenti loro ascritti, soprattutto relativi al rispetto delle procedure di tracciamento finanziario;
- nella sensibilizzazione delle imprese affiliate, al fine di orientare le scelte dei propri *partners* commerciali ai criteri di responsabilità, affidabilità e sicurezza che sono stati menzionati nel presente documento;
- nell'incrementare l'attenzione verso la "qualità globale" dell'opera, che è in stretta correlazione con i processi di controllo della qualità dei materiali da costruzione, della sicurezza fisica del cantiere, della trasparenza e regolarità delle attività di reclutamento della manodopera, dell'osservanza della normativa contributiva, assicurativa e fiscale.

Appare evidente che le attività di controllo congegnate secondo un modello di "rete integrata" presuppongono un monitoraggio degli effetti in grado di indirizzare i processi secondo gli obiettivi indicati e, all'occorrenza, di promuovere la reingegnerizzazione di talune fasi in relazione alle criticità evidenziate in sede applicativa.

Si delinea, pertanto, una forma di *policy* dei controlli antimafia ad andamento ciclico, che vede interessata principalmente la Sezione Specializzata di questo Comitato nelle sue peculiari funzioni di “cabina di regia” in grado di:

- effettuare valutazioni periodiche sull’impatto delle disposizioni impartite con il presente documento e, in generale, sulla funzionalità del sistema di controllo;
- proporre, in base a tale metodologia di lavoro, i correttivi e le integrazioni che si ravvisino necessari, anche apportando, in caso di urgenza, ogni utile miglioramento, informandone questo Comitato;
- sviluppare rapporti di collaborazione con le Associazioni territoriali rappresentative delle imprese interessate ai lavori di ricostruzione e con le OO.SS. di categoria al fine di incrementare con tali soggetti il legame fiduciario e di migliorare, conseguentemente, la loro partecipazione attiva alla funzionalità generale del sistema di controllo.

Si conferma, infine, l’esigenza che tale articolato sistema di controllo venga adeguatamente sorretto in termini di risorse strumentali e umane, in ragione dello sforzo organizzativo e amministrativo che verrà richiesto ai vari soggetti delle attività di controllo, e, *in primis*, alla Prefettura della provincia di L’Aquila anche in considerazione dei compiti di coordinamento e indirizzo unitario che le pertengono in materia per disposto legislativo.