

Le Linee Guida per i controlli antimafia nella fase post ricostruzione in Abruzzo

Le c.d. Linee Guida¹ riguardanti la fase della ricostruzione post-sisma in Abruzzo, ci offrono un importante esempio di applicazione del *corpus* normativo denominato normativa antimafia (Legge 575/1965 e successive modifiche).

Occorre preliminarmente ricordare che i documenti d'indirizzo emanati coprono dei momenti diversi (articolati in due fasi) della più complessa fase di ricostruzione².

Il soggetto che ha emanato tali atti, è il Governo, quindi, un organo che in prima battuta non è titolare della funzione legislativa³, se non sulla base di presupposti di urgenza o delegatori.

Il primo atto concernente le c.d. Linee Guida *ex* articolo 16, comma 4 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 è rubricato: “*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*”⁴, riguarda la prima fase incentrata sulla costruzione del noto progetto CASE⁵.

Il secondo atto a sua volta è rubricato: “*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*”.

Quest'ultimo è stato emanato in funzione dell'inizio della seconda fase, quella più delicata della c.d. *Ricostruzione pesante*, caratterizzata da articolati e complessi interventi, tanto sul versante privato quanto su quello pubblico, e, rispondente inoltre, alla necessità di circoscrivere il quadrante territoriale realmente bisognevole di interventi e quindi di spiccata tutela⁶.

1Le Linee Guida e le relative circolari prefettizie sono *in toto* reperibili sul sito www.prefettura.it/laquila.

2Si allude al primo atto d'indirizzo pubblicato nella G.U.R.I. dell'8 luglio 2009, n. 156 e al successivo pubblicato nella G.U.R.I. del 12 agosto 2010, n. 187.

3Eccezion fatta per i decreti legge ed i decreti legislativi, i quali entrambi sono sottoposti a dei presupposti di tipo straordinario.

4L'atto d'indirizzo è stato emanato dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza sulle Grandi Opere, sul punto si veda la circolare emanata dalla Prefettura dell'Aquila – Ufficio territoriale del Governo, Area 1 – Ordine e Sicurezza Pubblica il 1 settembre 2009, prot. n. 111/2009/13139 reperibile sul sito www.prefettura.it/laquila.

5Acronimo di Complessi AntiSismici sostenibili eco-compatibili; l'obiettivo era, quello di realizzare per l'immediata sistemazione alloggiativa della popolazione colpita, abitazioni per 12.000 mila persone entro il 2009, provvedendo alla realizzazione entro settembre di unità abitative in cui sistemare 3.000 mila persone.

6Al riguardo si veda la circolare emanata dalla Prefettura dell'Aquila – Ufficio territoriale del Governo, Area 1 – Ordine e Sicurezza Pubblica il 7 maggio 2010, prot. n. 111/2010/16238, p.

I citati provvedimenti di indirizzo ponendosi in successione temporale vanno letti l'uno in funzione dell'altro, posto che, il fine ultimo degli stessi viene ravvisato nel più alto principio di rispetto assoluto della legalità anche in condizioni di urgenza. Occorre, infine tener presente che molti riferimenti sono fatti a delle disposizioni che saranno abrogate (ad esempio il d.P.R. n. 252/1998, ma anche il d.lgs. n. 490/1994) in seguito all'entrata in vigore del tanto atteso Codice Antimafia.

Andando con ordine, le prime Linee Guida esplicitano una serie di esigenze imperative, espressioni di altrettanti principi, infatti:

- i controlli antimafia devono essere improntati al criterio dell'efficacia⁷;
- il rilascio delle informazioni prefettizie deve rispondere al principio di massima speditezza⁸.

In ragioni di tali esigenze sono previste alcune deroghe⁹ alla disciplina ordinaria relativa ai pubblici appalti:

- diversamente da quanto stabilisce l'art. 118 del Codice dei contratti è consentito il subappalto dei lavori della categoria prevalente (edifici civili e industriali) fino al 50 per cento (art. 2, comma 9 del d.l. n. 39/2009);
- è prevista la possibilità che i controlli antimafia siano effettuati in deroga al d.P.R. n. 252/1998¹⁰.

Come ribadito dalla Prefettura dell'Aquila¹¹, viene riaffermata l'esigenza di richiedere da parte della stazione appaltante le informazioni ex art. 10 d.p.r. n. 252/1998 per tutti gli appalti, subappalti ed altri affidamenti, e per le imprese con sede legale al di fuori della Provincia dell'Aquila la necessità di richiedere alla Prefettura del luogo l'inoltro della richiesta alla Prefettura territorialmente

2 laddove: *“In quest'ultimo ambito si collocano, in particolare, le diverse iniziative per il risanamento dei centri storici e del patrimonio edilizio pubblico, nonché quelle per il recupero ovvero la realizzazione delle infrastrutture necessarie alla piena ripresa della vita economica e sociale del cratere. La ricostruzione pesante vedrà un impiego di risorse finanziarie pubbliche, di gran lunga superiore a quello registratosi nella prima fase, e destinato a protrarsi nel corso di più anni. Inoltre, a differenza di quanto è accaduto nella prima fase, la competenza a svolgere le gare d'appalto sarà ripartita tra un numero sensibilmente maggiore di stazioni appaltanti, tra le quali avranno un peso specifico crescente, le Autonomie regionali locali, nonché gli Enti, pure in forma societaria, da esse vigilate e controllate. Nel contesto delineato, permane l'esigenza di mantenere un'attenzione costantemente alta per garantire che la ricostruzione continui a svolgersi in un clima di rispetto delle regole e di tutela della legalità”.*

7Dovranno tendere a superare alcuni noti limiti (carattere meramente cartolare, defatiganti attese).

8In adesione alla logica di estrema urgenza che connota gli interventi pubblici finalizzati al completo superamento dell'emergenza e alla sistemazione abitativa provvisoria delle persone colpite dal sisma del 6 aprile 2009, il prefetto della provincia dell'Aquila effettua immediatamente gli accertamenti ex art. 10, comma 7, lett. a) e b) D.P.R. n. 252/1998.

9In questo senso la legalità si piega di fronte all'urgenza, come se quest'ultima fosse a sua volta la suprema legalità stessa.

10Il Comitato ravvisa la necessità (comprensibile) che, in deroga alle previsioni recate dal d.p.r. n. 252/1998, le informazioni antimafia del prefetto di cui all'art. 4 del d.lgs n. 490/1994 e all'art. 10 del d.p.r. n. 252/1998, rappresentino l'unica ed esclusiva forma di accertamento antimafia per le fattispecie contrattuali, sub-contrattuali, subappalti, cottimi, prestazioni d'opera, forniture e servizi, indipendentemente dal loro importo, oggetto, durata e da qualsiasi condizione e modalità di esecuzione.

11Circolare citata, prot. n. 111/2009/13139.

competente al rilascio della certificazione.

Inoltre, viene ribadito che l'accertamento di cause ostative ad effetto interdittivo tipico (art. 10, comma 7, lettera *a*), *b*) e *c*) del d.P.R. n. 252/1998), determina l'impossibilità di stipulare il contratto o di autorizzare il subappalto o subcontratto, nonché, in caso di accertamento successivo alla stipula o all'autorizzazione, la perdita del contratto, del subcontratto/subappalto, dando luogo all'esercizio del recesso unilaterale o alla revoca dell'autorizzazione; viene anche confermata una sanzione accessoria, consistente in una pena pecuniaria fissata nella misura del 5 % dell'importo o del valore del contratto¹².

La perdita del contratto ne comporta la comunicazione, a cura del responsabile del procedimento all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ai fini dei conseguenti adempimenti in tema di casellario informatico.

Ancora, le prime Linee Guida contengono una sorta di invito rivolto ai soggetti aggiudicatori a realizzare e gestire un apposito archivio informatico contenente l'Anagrafe degli esecutori¹³.

Infine numerose precisazioni sono state fatte riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari¹⁴.

Infatti, per garantire il tracciamento finanziario i soggetti imprenditoriali e gli operatori economici devono provvedere all'accensione di conti correnti dedicati, postali o bancari, relativi ai progetti CASE, aperti presso intermediari abilitati di cui al d.lgs. n. 231/2007¹⁵.

Su detti conti andranno appoggiati tutti i movimenti finanziari (incassi e pagamenti), di qualsiasi importo (fatta eccezione per le piccole spese di cantiere¹⁶), da e verso altri conti dedicati, connessi all'esecuzione del contratto, sub-contratto o affidamento, e finalizzati alla realizzazione dell'intervento, quali: committenti, noleggi a freddo e a caldo, forniture di ferro, calcestruzzo, cemento, inerti, altre forniture, trasporti, espropri, guardiania, spese di cantiere, affidamenti lavori, *factor*, scavo e movimento terra, smaltimento terra, smaltimento rifiuti.

12La *ratio* della pena pecuniaria è duplice: ha funzione deterrente o dissuasiva e ammortizzerebbe le perniciose conseguenze derivanti alla parte *in bonis* dalla necessità di dover procedere alla sostituzione "in corsa" dell'impresa colpita da interdittiva.

13La quale dovrà recare: l'individuazione anagrafica del soggetto d'impresa o dell'operatore economico, la tipologia e l'importo del contratto, subcontratto o subappalto, le annotazioni relative a modifiche intervenute negli assetti gestionali, l'indicazione del conto dedicato.

14Al riguardo si veda la circolare emanata dalla Prefettura dell'Aquila – Ufficio territoriale del Governo, Area 1 – Ordine e Sicurezza Pubblica il 7 novembre 2009, prot. n. 111/2009/19978, nel quale si sottolinea che la disciplina relativa ai flussi finanziari è da osservarsi nelle more dell'emanazione del D.p.c.m., in base all'art. 16, comma 5 del d.l. n. 39/2009.

15Viene specificato che le movimentazioni finanziarie effettuate senza avvalersi degli intermediari abilitati comportando una grave inosservanza degli oneri di trasparenza finanziaria, sono sanzionate con la perdita del contratto, del subcontratto o dell'affidamento, che sarà portata ad effetto dal soggetto aggiudicatore ovvero dalla controparte verso cui è obbligato il soggetto sanzionato; nel caso di movimentazioni effettuate tramite intermediari abilitati ma non transitate su conti correnti dedicati, si applica una penale pecuniaria di entità pari al 5 % dell'importo della operazione. Alla perdita del contratto è associata anche una penale corrispondente al 10 % della transazione (salvo prova del maggior danno).

16Ci si riferisce alle piccole spese giornaliere di importo inferiore o uguale a 500 euro, di tali operazioni comunque andrà conservata traccia documentale.

Dovranno essere appoggiate sui conti correnti dedicati anche le movimentazioni verso conti non dedicati, quali: stipendi, manodopera, spese generali, immobilizzazioni, consulenze, imposte e tasse, contributi previdenziali e assicurativi.

Il Comitato ritiene preferenziale l'utilizzazione del *bonifico*, bancario o postale, online, nella quale dovrà essere evidenziato il CUP.

La mancata osservanza delle Linee Guida comporta l'applicazione di una sanzione diversamente graduata a seconda della gravità della violazione¹⁷.

Le seconde Linee Guida, sicuramente molto più complesse rispetto alle precedenti, essendo state emanate in concomitanza con la fase due (fase della ricostruzione pesante) hanno un contenuto molto più corposo, anche se nella gran parte del testo si confermano i punti precedentemente fissati.

Una spia della presunta maggior complessità, la si trova nel testo laddove viene stabilito che in considerazione dell'aggravio di lavoro che farà carico alla Prefettura dell'Aquila, si sottolinea l'esigenza che vengano considerate con la massima attenzione possibile le conseguenti, maggiori necessità di risorse, sia umane che strumentali¹⁸.

Ed inoltre, visto l'aumento dei soggetti aggiudicatori che entreranno a pieno nella fase degli affidamenti pubblici si pone con forza l'esigenza imprescindibile di coordinamento tra i vari attori pubblici¹⁹.

Risponde a quest'ultima esigenza anche il rafforzamento del ruolo consultivo attribuito all'Avcp dall'OPCM n. 3760 del 30 aprile 2009 all'art. 2, secondo cui il Commissario delegato, al fine di garantire la concorrenza e la trasparenza delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture può avvalersi dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici per chiarimenti tecnici, indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici; la stessa norma prevede che per l'efficace attuazione dei compiti di sua competenza l'Avcp organizza un'apposita struttura di riferimento composto da proprio personale fino a dieci unità²⁰.

Tra le esplicite riconferme rispetto alle Linee Guida precedenti troviamo:

- la conferma del ruolo centrale degli strumenti delle informazioni prefettizie di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 490/1994 e all'art. 10 del d.p.r. n. 252/1998²¹;
- la conferma *tout court* di quanto già stabilito sul tema della tracciabilità dei

¹⁷Perplessità suscita la notevole genericità sia della eventuale sanzione e sia della gravità.

¹⁸Linee Guida, p. 6.

¹⁹A tal riguardo si ricordi che ai sensi dell'art. 16, comma 2 del d.l. n. 39/2009, convertito dalla legge n. 77/2009 è stata istituita una Sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle Grandi Opere, presieduta dal prefetto della Provincia dell'Aquila; lo stesso citato provvedimento ha definito i compiti di monitoraggio e di analisi del Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e la Ricostruzione (GICER).

²⁰In questa direzione appare oltremodo significativa la circostanza che il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione, abbia interessato l'Avcp al fine di costituire specifici gruppi di lavoro con l'obiettivo di predisporre i bandi di gara per le attività di rimozione delle macerie (Linee Guida p. 3).

²¹Si allude ai poteri prefettizi già esaminati.

flussi finanziari.

Viene affrontata la possibilità di assoggettare alle regole dell'evidenza pubblica anche la ricostruzione o la riabilitazione di edifici privati, come ad esempio, nel caso previsto dall'art. 7 del decreto n. 3 del 9 marzo 2010, adottato dal Presidente della Regione Abruzzo²².

Va poi tenuto presente, ad accrescere le complessità, il fatto che concorrono alle attività di ricostruzione anche gli interventi di diretta competenza statale, in speciale modo quelli diretti a fronteggiare alcune situazioni di emergenza assoluta per le quali il Governo, su proposta del presidente della Regione Abruzzo, ha ritenuto di garantire la massima tempestività di esecuzione dei lavori di ripristino. Si fa riferimento, a tale riguardo, agli interventi oggetto del programma stralcio approvato dal CIPE concernente 27 edifici pubblici della città e della provincia dell'Aquila danneggiati dagli eventi sismici, per i quali è stato nominato soggetto attuatore il Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche Lazio, Abruzzo e Sardegna.

Particolare attenzione poi è stata dedicata alla predisposizione di *elenchi* cui ricondurre gli operatori economici non a rischio d'infiltrazione.

Molti studiosi, propongono, infatti, l'istituzione di un apposito *albo* per facilitare alle stazioni appaltanti l'individuazione dei contraenti (almeno in linea di principio non soggetti ad infiltrazioni, o quantomeno presumibilmente onesti).

L'ANCE propone ad esempio di istituire un albo, presso ogni prefettura, dei fornitori (c.d. Sensibili)²³.

In proposito potrebbe utilizzarsi, quale fondamento normativo, l'art. 45 del Codice, secondo il quale è possibile istituire elenchi²⁴ ufficiali di fornitori o prestatori di servizi.

Nulla vieterebbe alle stazioni appaltanti, nell'esercizio del proprio potere di scelta dei contraenti e magari nell'ambito di protocolli di legalità appositamente stipulati, di fornire di una sorta di “ bollino blu ” le imprese per le quali non risultino

22L'articolo prevede che nei casi di particolare compromissione dell'aggregato urbano sul quale è necessario che proceda con interventi unitari, individua quale modalità attuativa quella del programma integrato. In tal caso, il sindaco, acquisito il consenso dei proprietari degli edifici rientranti nell'ambito dell'intervento, individua, mediante bando pubblico, un unico soggetto attuatore con compiti di progettazione e realizzazione integrata degli interventi pubblici e privati.

23Proposta che come si vedrà, è stata accolta; tra l'altro anche la dottrina è favorevole a tale ipotesi, si veda G.Zamberletti, *I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informative tipiche e quelle atipiche o supplementari: punto della situazione e prospettive* in Riv. Trimestrale App. Pubbl., n. 4/2008.

24A tal riguardo, si fa generalmente riferimento all'art. 52 della direttiva n. 18/2004.

Secondo il testo : “Gli Stati membri possono instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori, o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati”.

Accanto agli Elenchi ufficiali dei fornitori di beni e servizi(i cosiddetti Albi)tenuti dalle stesse pubbliche amministrazioni, compare l'istituto della certificazione rilasciata da istituti pubblici o privati(a seconda della scelta discrezionale dello Stato membro), che rispondono alle norme europee in materia di certificazione, con la funzione, equivalente, di attestare il possesso di una serie cospicua dei requisiti di qualificazione alle gare d'appalto. Meccanismo, che nel nostro ordinamento trova un'autorevole anticipazione nell'istituto delle certificazioni rilasciate dalle SOA nei confronti delle imprese operanti nel mercato degli appalti pubblici di lavori.

elementi, relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa.

In questo modo, e con l'ausilio dell'Autorità, l'iscrizione nell'elenco in questione, pur non rappresentando in alcun modo un obbligo a carico degli operatori, potrebbe rappresentare un'ipotesi di *best practice*, efficace per la selezione delle imprese virtuose.

La pubblicazione di tali elenchi sul casellario informatico dell'Autorità, nonché sul sito del committente (ai sensi dell'art. 45, comma 5 del Codice) potrebbe rappresentare la chiusura del cerchio sotto il profilo informatico²⁵.

Ricordiamo che il nuovo Codice Antimafia prevede l'istituzione della c.d. Banca Dati Nazionale Unica, alla quale si dovrebbe accedere prima di giungere alla emanazione di un eventuale interdittiva antimafia.

Gli elenchi²⁶ in questione sono stati esortati in riferimento a diversi momenti:

- è stata ravvisata la necessità di inserirli nel contenuto di accordi di collaborazione istituzionale;
- è stata ricordata la possibilità di istituirli presso la Prefettura.

Riguardo al primo punto, è stata ricordata la prassi consolidata della costituzione di banche dati in cui, a cura della stazione appaltante, vengono inseriti i dati significativi relative alle imprese partecipanti, a qualunque titolo.

Riguardo al secondo punto, si ricorda che l'art. 16, comma 5 del d.l. n. 39, convertito dalla legge n. 77/2009, prevede la costituzione presso il Prefetto territorialmente competente di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori di ricostruzione²⁷.

Questi ultimi elenchi sono una sorte di c.d. *White list*²⁸, nella quale sono inseriti gli operatori economici idonei e nella quale occorre un controllo costante e ripetuto sul possesso dei requisiti che giustificano l'iscrizione stessa nella lista, in quanto la “ *presunzione di non mafiosità* ” correlata all'iscrizione non può essere considerata assoluta.

Altre esigenze espresse nelle citate Linee Guida sono:

25Botto, *Antimafia e contratti pubblici: il punto della situazione e le prospettive* in *Riv. Trimestrale App. Pubb.*, n.4/2008.

26Non è tra l'altro da sottovalutare l'apporto dato alla loro istituzione dall'Avcp, la quale ha più volte esortato la loro costituzione (si veda sul punto Massari, *Mercato degli appalti pubblici e lotta alla criminalità mafiosa: il ruolo e le proposte dell'Autorità di vigilanza* in *Appalti e Contratti*, n. 6/2010, p. 4).

27Nelle seconde Linee Guida, il Comitato ha ritenuto vulnerabili e particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso alcune attività specifiche, tra le quali: forniture di materiale edilizio, di inerti, di calcestruzzo e bitume, attività di cava, noli a caldo, movimenti di terra verso terzi, smaltimento di rifiuti e gestione di discariche.

28Si veda il comunicato del Ministero dell'Interno – Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle grandi opere del 15 aprile 2011, prot. 93/CCASGO/2011 laddove : “*Il sistema sperimentale degli elenchi prefettizi (c.d. White list) appare improntato a criteri di tipo reputazionale volti a generare maggiore fiduciarità tra P.A. e impresa e tra gli stessi operatori economici del settore. Sembra dunque potersi affermare, che in presenza di una forte sottolineatura dell'elemento fiduciario, vadano recuperati i principi di leale collaborazione in funzione spiccatamente prevenzionistica che trovano espressione nell'art. 1 septies del d.l. 692/82, disposizione peraltro, sulla quale sono fondate le informazioni prefettizie supplementari atipiche*”.

- la necessità che vengano monitorati gli assetti proprietari delle imprese diverse da quelle individuali, allo scopo di accertare l'effettivo titolare delle quote e delle azioni del capitale sociale;
- la necessità che la valutazione di affidabilità morale dei diversi soggetti esecutori ricomprenda una serie di indici tipici in relazione al discusso art. 10, comma 7, lett. c)²⁹;
- la necessità che vengano monitorate le diverse attività di cantiere, allo scopo di realizzare la massima trasparenza nella fase esecutiva.

Con riguardo al terzo punto ricordiamo i poteri prefettizi di accesso e di accertamento dei cantieri confermati dal nuovo Codice Antimafia all'art. 93, comma 1.

Ancora, è da porre l'attenzione sul paragrafo 1.2 delle seconde Linee Guida intitolato “*Ulteriori raccomandazioni per le stazioni appaltanti e per il prefetto dell'Aquila; indicazioni relative agli accertamenti antimafia concernenti l'impresa aventi stabilimento in Stati membri dell'Unione Europea*”.

Si fa riferimento ad un orientamento giurisprudenziale il quale specifica che alle stazioni appaltanti non sarebbe precluso l'accertamento delle qualità morali di cui all'art. 38 del Codice dei contratti nel caso in cui l'impresa risulti regolarmente in possesso dell'attestazione SOA³⁰.

Le Linee Guida proseguono accennando al recente mutamento dell'art. 38, dopo l'introduzione della lettera *m-ter*, la quale ora giustificherebbe una informativa interdittiva *ex art. 10, comma 7, lett. c)*, laddove in precedenza si poteva solo emanare una informativa atipica.

Si conferma la sottoposizione completa delle imprese straniere (comunitarie e

²⁹Tra gli indici sintomatici *ex lett. c)* vi sarebbero le seguenti situazioni: l'applicazione di una misura cautelare coercitiva nell'ambito di un procedimento penale o pronuncia di sentenza di condanna, anche non definitiva, compresa quella emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., nei confronti dei soggetti indicati nell'art. 38, comma 1, lett. b) del Codice e nell'allegato 4), lett. d) al d.lgs. n. 490/1994, per i delitti connotati da frode e che incidano sulla affidabilità professionale, anche quando non venga contestata la specifica aggravante mafiosa prevista dall'art. 7 del d.l. n. 152/1991, convertito dalla legge n. 203/1991, allorché dagli elementi indiziari emersi sia ravvisabile a carico del soggetto d'impresa il *fumus* di una situazione di contiguità, di collusione, di ingerenza e/o di condizionamento, anche indiretto, che venga posta in essere o sia esercitata da organizzazioni criminali di stampo mafioso, ovvero, sempre nei confronti dello stesso novero di soggetti, siano ascrivibili condotte in sé espressive del c.d. “metodo mafioso”, come a titolo esemplificativo, può indicarsi quella di cui all'art. 513-bis c.p.. Resta confermata, peraltro, come già raccomandato nelle linee guida di luglio 2009, l'indicazione di attenzione in questo ambito valutativo per le fattispecie di reato di cui agli artt. 353, 354, 355 e 356 c.p.; nel caso in cui l'accertamento delle rilevate pendenze di carattere penale dovesse riguardare figure soggettive diverse da quelle sopraindicate, ovvero si fosse concretato nella mera contestazione e deferimento all'A.G., configurandosi, in tale evenienza, una minore intensità indiziaria della situazione di *fumus* si valuterà l'opportunità di emettere una informazione supplementare atipica, con esiti non interdittivi; ed infine l'applicazione di misure cautelari ai sensi degli artt. 45 e ss. del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, che disciplina la responsabilità delle società ed imprese per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, in relazione alla contestata commissione dei delitti di cui agli artt. 24-ter, 25, 25 *quinquies* ed *octies* del d.lgs. n. 231/2001 (Linee Guida pp. 9-10).

³⁰ Il riferimento viene fatto alla sentenza del Cons.Stato, sez. V, 7 giugno 2005, n. 2933.

non) alla normativa volta ad evitare infiltrazioni di tipo mafioso³¹.

In conclusione, ritornando alle iniziali deroghe espresse, quella riferibile all'applicazione eventuale del d.P.R., n. 252/1998 (la quale in realtà sembra esser pedissequamente rispettata) e quella soprattutto dell'affidamento di subappalti sino al limite massimo del 50 % (derogando così al limite tipico del 30 % previsto dal codice dei contratti), si potrebbe affermare che denoterebbero un palese “calo di legalità”³², soprattutto la deroga alla disciplina del subappalto³³, posto che non si troverebbe la ragione per il quale non si sarebbe potuta applicare la normativa ordinaria.

Le ragioni della deroga al d.P.R. n. 252/1998 ravvisate nella esigenza di un più raffinato ed efficace controllo antimafia slegato da vincoli economici e non (potrebbero esser oggetto di indagine anche ad esempio contratti di valore inferiore a 300 milioni, che in altre occasioni applicando il d.P.R. n. 252/1998 né sarebbero stati esentati), rappresenterebbe una sorte di *revirement*, nato dalla consapevolezza che il limite di 300 milioni fissato dalla attuale normativa sia stato nella pratica più volte eluso al fine di non sottostare ai controlli prefettizi, ecco perché, andrebbe forse apprezzato, e riproposto il limite di 50 milioni³⁴ previsto dal legislatore passato con la normativa di cui alla legge 17 gennaio 1994, n. 47.

Probabilmente addirittura si potrebbe proporre la eliminazione delle *soglie di valore* (come auspica parte della dottrina³⁵), posto che molto spesso le imprese “a rischio”, si avvalgono di numerosi esperti che facilitano l'aggiramento delle soglie di valore con conseguente non applicazione di controlli più stringenti³⁶.

31Le norme antimafia sono suscettibili di applicazione anche nei riguardi di un'impresa straniera nel senso chiarito dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza con parere reso il 24 gennaio 1996, n. 559/LEG/240.514.3.

32Anche se le ragioni della deroga al d.P.R. n. 252/1998 sono nobili, in quanto i controlli antimafia possono esser svolti non tenendo conto delle esenzioni (soprattutto con riguardo al valore complessivo) previste dal citato d.P.R..

33La giurisprudenza *ex T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 22 febbraio 2011, n. 1678 in Appalti e Contratti* n. 5/2011 con commento di Ferraro, pare in realtà ammettere deroghe da parte della stazione appaltante solo *in peius* rispetto all'operatore economico, esaltando cioè la discrezionalità della stazione appaltante nel restringere il campo e non nell'ampliarlo.

34Si potrebbe addirittura azzardare nel non prevederne alcuno.

35G. Zamberletti, *op. cit.*: “Occorre, eliminare le soglie di valore. Le soglie sono una sorta d'invito all'elusione, in questo aspetto svolgono una funzione che non esito a definire criminogena. Il divieto di frazionamento e le connesse sanzioni, svolgono una funzione dissuasiva troppo blanda e se disponessimo di stime precise circa il grado di disapplicazione, totale o parziale della normativa antimafia, potremmo, con ogni probabilità, averne conferma. Nello stesso tempo, le verifiche antimafia devono anche espandersi sotto il profilo della tipologia delle attività assoggettabili a controllo per la loro insita vulnerabilità.”.

36Sotto quest'aspetto è da considerarsi non opportuna la esplicita riconferma dell'esenzione per i contratti, subcontratti, cottimi inferiori a 150.000 euro contenuta nel Codice Antimafia all'art. 91, comma 1.

In realtà è da segnalare una possibile eccezione a detto criterio formale, infatti, con regolamento, da adottare con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 17, comma 3, L. n. 400/1988, sono individuate delle attività tipiche considerate “a rischio”, ovvero facilmente suscettibili di infiltrazioni mafiose per le quali è sempre obbligatoria l'acquisizione della documentazione indipendentemente dal

In molte occasioni guardare il passato non è espressione di nostalgia, ma di saggezza.

valore del contratto, subcontracto, concessione, erogazione o provvedimento di cui all'art. 67 (art. 91, comma 7, D.Lgs. n. 159/2011).