

**Gazzetta n. 99 del 29 aprile 2013**

**MINISTERO DELL'INTERNO - COMITATO DI COORDINAMENTO PER  
L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE**

COMUNICATO

Terza Edizione delle Linee Guida antimafia di cui all'articolo 5-bis, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.». Deliberazione dell'11 marzo 2013.

1. In occasione di una recente riunione di lavoro, svoltasi presso la Prefettura di Bologna, e' stata posta la questione se il diniego di iscrizione di un operatore economico in una delle white-list (wl), istituite ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge 74/2012, come modificato dal decreto-legge 174/2012, debba essere preceduto dall'emissione di un'informazione interdittiva ovvero possa essere adottato in assenza di tale preliminare informazione ostativa, potendo anche prescindere. La questione - che presenta uno speciale rilievo nelle ipotesi non infrequenti in cui venga chiamato in causa l'operato di almeno due prefetture, qualora quella di presentazione della domanda di iscrizione non corrisponda a quella di esecuzione delle verifiche antimafia - richiede un'accurata esegesi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 ed ulteriori disposizioni di protezione civile», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 20 del 25 gennaio 2012, oggetto di rinvio esplicito da parte del citato art. 5-bis, comma 6, del decreto-legge 74/2012, quanto all'applicazione delle modalita' attuative.

2. Gli articoli 3 e 4 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2011 stabiliscono che le verifiche circa la sussistenza di situazioni ostative ai sensi della normativa antimafia vengono condotte dalla prefettura ove ha sede l'impresa interessata all'iscrizione nelle wl (art. 3, comma 2) e che, se l'impresa abbia sede in un'altra provincia, occorre attivare «il prefetto competente» (art. 4, comma 2), ossia quello a cui il decreto conferisce il compito di eseguire le predette verifiche. Inoltre, nel caso in cui emergano situazioni di controindicazione, il prefetto che ha ricevuto la domanda di iscrizione ne dispone il rigetto, dandone «contestualmente» comunicazione al prefetto competente (art. 4, comma 4). Come si vede, non vi e' cenno nelle disposizioni richiamate all'adozione di un'informazione antimafia, ne' di tipo liberatorio, propedeutica, in ipotesi, all'iscrizione nelle wl, ne' di tipo interdittivo, preliminare, nell'ipotesi inversa, al diniego di iscrizione. Gli elementi che invece rilevano sono i seguenti: i) il prefetto competente all'effettuazione delle verifiche antimafia e' quello dove ha sede l'impresa; il termine «sede», peraltro, viene qui a coincidere con quello utilizzato dal legislatore nell'art. 90, comma 1, del decreto legislativo 159/2011 (cosiddetto Codice antimafia) e che compare, nel citato articolo, accanto a quello di residenza, con la conseguenza che, nei riguardi delle persone giuridiche, per sede si deve intendere quella indicata nell'atto costitutivo o nello statuto

(argomentando ex artt. 16 e 46 cod. civ.). L'intento evidentemente sotteso alla disposizione che radica nella fase istruttoria la competenza territoriale nel prefetto della provincia in cui l'impresa ha la propria sede legale, o la persona fisica ha la propria residenza, e' che venga dato adeguato rilievo all'apporto conoscitivo e valutativo proveniente dall'autorita' di pubblica sicurezza competente per il luogo in cui l'operatore economico ha stabilito il «centro dei propri affari»; ii) il prefetto che riceve l'istanza d'iscrizione, nell'ipotesi in cui esso non coincida con quello competente in fase istruttoria alla conduzione delle verifiche, puo', al fine di disporre riguardo all'istanza, integrare il quadro delle risultanze istruttorie: questo, infatti, sembra il significato da attribuire all'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011, allorché prevede che il prefetto che riceve l'istanza ne decide l'esito «anche attivando il prefetto competente» (l'espressione letterale sembra perciò deporre nel senso che il prefetto a cui e' stata rivolta la domanda di iscrizione non debba pedissequamente attenersi solo agli elementi trasmessi dall'altro prefetto, ma possa e debba tener conto di altri elementi, laddove essi siano emersi e risultino, ben inteso, rilevanti). D'altra parte, sembra evidente che la decisione circa l'istanza d'iscrizione abbia una sua vita e un suo autonomo rilievo rispetto alle precedenti verifiche, come dimostra il fatto che il prefetto, sia nel caso di accoglimento che di rigetto, deve darne contestuale comunicazione, ove l'impresa abbia sede in altra provincia, anche al prefetto «territorialmente competente». La norma (art. 4, commi 3 e 4) si preoccupa di creare un efficace e soprattutto tempestivo collegamento tra le due autorità provinciali di pubblica sicurezza; preoccupazione, questa, che non avrebbe certo giustificato una tale sottolineatura se il prefetto chiamato a decidere dell'istanza di iscrizione si dovesse ritenere in questa sua attività decisoria del tutto vincolato alle risultanze rassegnategli dal prefetto «territorialmente competente».

3. Ciò posto, occorre anche dire che, nell'adempiere all'obbligo comunicativo di cui all'art. 4, comma 4, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il prefetto che ha denegato l'iscrizione dovrà adeguatamente evidenziare gli elementi di valutazione da cui ritiene che «emergano situazioni di controindicazione». E' anche sulla base di questi particolari elementi, infatti, che il prefetto territorialmente competente dovrà definire eventuali richieste di rilascio di un'informazione antimafia riguardante il medesimo soggetto imprenditoriale. Ed e' evidente che in questa sua distinta attività il prefetto non potrà non tener conto dell'esito negativo riservato alla domanda di iscrizione nelle wl, e, per l'effetto, definire in maniera coerente l'accertamento antimafia, concludendolo con l'emissione di un'interdittiva, nonché procedendo, in autotutela, alla revisione di eventuali provvedimenti «liberatori» ai fini di cui all'art. 92, comma 4, del decreto legislativo 159/2011, e con effetto rispetto ai rapporti contrattuali ancora in corso di esecuzione. Del resto, non deve apparire anomala una simile situazione, in quanto e' ben possibile che la prefettura presso la quale e' stata presentata la domanda e nella cui circoscrizione vanno eseguiti gli interventi disponga di elementi di maggiore completezza, sia perché puo' attingere a rapporti informativi delle Forze di polizia territoriali che fanno luce sui comportamenti che l'impresa tiene in loco e che potrebbero, in aree particolarmente compromesse, evidenziare l'esistenza di situazioni controindicate, sia perché, come nel caso degli

interventi di ricostruzione post-sisma in Emilia e in Abruzzo, e come per le opere connesse ad EXPO 2015, o anche nel caso dei lavori della TAV, la stessa prefettura di esecuzione dei lavori potrebbe essere in grado di usufruire degli approfondimenti forniti da appositi e dedicati organismi di prevenzione e di intelligence investigativa (nel caso di specie, il GIRER).

Cio' che va assolutamente raccomandata, in ogni caso, anche allo scopo di scongiurare possibili contenziosi, e' l'esigenza che venga assicurato un esito coerente tra le statuizioni conclusive dei due distinti procedimenti, l'uno innescato da una domanda d'iscrizione nelle wl, l'altro riferibile ad una richiesta di informazione antimafia.

4. Emerge comunque dalle considerazioni svolte un'esigenza di circolarita' e di raccordo informativo nell'attivita' di valutazione e di decisione delle istanze di iscrizione nelle wl; esigenza che questo Comitato non ha mancato di evidenziare nella linea-guida adottata il 15 ottobre 2012 (pubblicata nella GURI del 9 novembre 2012), laddove (cfr. punto 4.4) si danno indicazioni circa le modalita' di coinvolgimento delle prefetture «territorialmente competenti» (in particolare si raccomanda che l'istruttoria veda partecipare il Gruppo interforze e che venga attivato il C.O. della DIA di riferimento).

Nel ribadire tale linea d'indirizzo, si ravvisa l'utilita' di fornire alcune mirate precisazioni e indicazioni di dettaglio riguardo alle modalita' con le quali le prefetture dell'Emilia e delle altre province interessate agli stessi eventi sismici vorranno assicurare l'obiettivo della massima condivisione del patrimonio informativo e della unitarieta' d'azione.

L'istruttoria delle domande di iscrizione, quale che sia la prefettura destinataria dell'istanza (si rammenta, per inciso, che l'avvenuta iscrizione, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2011 «ha effetto anche riguardo agli altri elenchi», ossia a quelli tenuti presso altre prefetture indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia inoltrato a queste ultime una distinta domanda) dovra' necessariamente coinvolgere il GIRER, che verra' attivato dal Prefetto, cui la domanda e' stata presentata, per gli eventuali contributi di analisi o di approfondimento informativo.

Nel caso in cui siano state inoltrate, contestualmente o meno, domande d'iscrizione presso piu' prefetture, si palesa la necessita' di uno stretto coordinamento dell'attivita' istruttoria, posto che l'art. 3, comma 1, del ripetuto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, non prevede forme o criteri di unificazione dei procedimenti, che, pertanto, restano formalmente distinti. Specie nei casi sopra illustrati di domande multiple, l'eventuale sussistenza di situazioni meritevoli di approfondimento dovra' essere oggetto, in linea di massima, di una valutazione collegiale, che veda coinvolti tutti i responsabili dei Gruppi interforze delle diverse prefetture interessate dagli interventi in questione, nonche' il referente del GIRER. All'uopo, potra' essere concordato un calendario d'incontri, teso a ottimizzare le rilevate esigenze di condivisione e quelle di celerita' ed efficienza, adeguatamente armonizzate. Nel corso di tali briefing dovra' senz'altro emergere, in primo luogo, l'eventuale pendenza di richieste di rilascio di informazione antimafia, in maniera da curare quella coerenza di esiti provvedimenti che e' stata dianzi raccomandata.

Sempre allo scopo di rendere piu' coeso e stringente il sistema delle wl, si raccomanda di condividere con immediatezza l'adozione di provvedimenti di

diniego d'iscrizione, avuto riguardo alla circostanza che non soccorre una disposizione inversa a quella dell'art. 4, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che estenda automaticamente gli effetti del diniego. Cio' al preciso fine di evitare che l'operatore economico colpito dal provvedimento di rigetto possa reiterare strumentalmente la domanda presso altra prefettura, confidando in un difetto di circolarita' informativa.

Appare utile, infine, sottolineare come tale metodica venga seguita anche nelle diverse ipotesi in cui occorra valutare l'adozione di un eventuale provvedimento di cancellazione dalle wl, la cui competenza si radica nella prefettura che ha disposto l'iscrizione.

5. Qualora all'esito delle attivita' istruttorie svolte secondo le modalita' e i criteri suggeriti nei precedenti paragrafi permangano difformita' valutative tra le prefetture coinvolte nell'iniziativa di coordinamento, la questione potra' essere portata all'attenzione di questo Comitato che - per la sua stessa qualita' di organo di chiusura della rete di monitoraggio - potra' fornire ogni necessario ausilio che consenta di salvaguardare l'unitarieta' di azione amministrativa.