

PARTE III

2. I LAVORI DEI COMITATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 7

**III COMITATO: L'INQUINAMENTO DELLE MAFIE NEL SETTORE
DEGLI APPALTI E DELLE OPERE PUBBLICHE**

PAGINA BIANCA

III COMITATO

*(Inquinamento delle mafie
nel settore degli appalti e delle opere pubbliche)*

(Coordinatore: senatore Achille SERRA)

L'INQUINAMENTO DELLE MAFIE NEL SETTORE
DEGLI APPALTI E DELLE OPERE PUBBLICHE

PAGINA BIANCA

INDICE

A) IL NUOVO «CODICE ANTIMAFIA»	Pag.	493
I) <i>Introduzione</i>	»	493
II) <i>La delega legislativa</i>	»	497
III) <i>Il decreto legislativo con particolare riguardo al Libro II</i>	»	498
IV) <i>Le modifiche normative integrative e correttive del Codice Antimafia</i>	»	506
B) I LAVORI DELLA COMMISSIONE	»	512
I) <i>I soggetti auditi</i>	»	512
II) <i>Molteplicità degli organismi «antimafia» e iper-re- golamentazione del settore</i>	»	513
III) <i>Valori da preservare</i>	»	518
1) <i>Trasparenza della PA e individuazione delle stazioni appaltanti</i>	»	518
2) <i>Libera concorrenza del mercato delle imprese</i>	»	521
IV) <i>Sistema di controlli della esecuzione dei sub-ap- palti</i>	»	531
1) <i>Monitoraggio dei flussi finanziari</i>	»	532
2) <i>Controllo del territorio</i>	»	536
V) <i>L'informativa interdittiva atipica</i>	»	539
VI) <i>La banca dati</i>	»	544
VII) <i>Previsione dell'impatto normativo</i>	»	549

PAGINA BIANCA

A) IL NUOVO «CODICE ANTIMAFIA»

I) Introduzione

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione», nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136, è stato pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 226 del 28 settembre 2011 ed è entrato in vigore il 13 ottobre 2011.

Recentemente, e sostanzialmente al termine dei lavori del III Comitato, esso è stato parzialmente modificato, ai sensi degli articoli 1, comma 5, e 2, comma 4, della legge delega n. 136 del 2010, che «*ab origine*» hanno previsto la possibilità della emanazione di disposizioni integrative e correttive del Codice entro tre anni dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi recati dalle altre previsioni contenute nei medesimi articoli.

Le tappe della modifica normativa sono state le seguenti: in data 25 maggio 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo contenente disposizioni integrative e modificative del codice¹; tale decreto, costituito da due capi e dieci articoli, è stato approvato in data 26 ottobre 2012, nella seduta n. 51 del Consiglio dei Ministri². La suindicata modifica normativa è stata quindi inserita nel decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni

¹ Più specificatamente, in data 15 novembre 2012 il Presidente della Repubblica, a seguito di preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, e previa acquisizione del parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari e della deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta formulata congiuntamente dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, ha emanato il decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159.

² Questo testualmente il resoconto del Consiglio dei ministri n. 51 in ordine al punto F), Integrazioni e correzioni al codice antimafia: «Il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva, dove aver acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, le modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione e che introduce nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Le integrazioni riguardano la disciplina della documentazione antimafia (per consentire l'immediata entrata in vigore delle norme che ridefiniscono il "catalogo" delle situazioni dalle quali si desume l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa) e l'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie relative ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata (cfr. comunicato n. 30 del 25 maggio 2012)».

in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136», ed è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 290 del 13 dicembre 2012, con entrata in vigore in data 28 dicembre 2012.

Il Codice Antimafia ha introdotto novità in due settori fondamentali della legislazione contro la criminalità organizzata:

- le misure di prevenzione;
- la documentazione antimafia.

Si tratta di due partizioni nevralgiche che l'ordinamento giuridico ha approntato in alcuni decenni (a decorrere almeno dalla legge n. 575 del 1965, istitutiva delle misure di prevenzione personali antimafia) e che necessitavano di una manutenzione capace di coordinare ed aggiornare trame normative fin troppo sfilacciate e disomogenee.

Il «testo unico», voluto dal Parlamento all'unanimità con l'approvazione delle deleghe recate dalla legge n. 136 del 2001 (il cd. «Piano straordinario antimafia»), ha richiesto una duplice modalità d'intervento: da un lato si è provveduto a riassumere, con finalità meramente compilative, l'insieme delle previsioni normative che regolamentavano, attraverso un pulviscolo di disposizioni, la complessa materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; dall'altro si è provveduto a modificare ed aggiornare quelle regole che apparivano più usurate dal tempo, attuando anche complesse riscritture (è il caso dei diritti dei terzi nelle procedure di prevenzione).

È opportuno ricordare sin da ora che la recente novella legislativa riguarda, per quello che interessa i lavori del III Comitato, soprattutto il tema della documentazione antimafia, inserito nel Codice Antimafia agli articoli 82 e seguenti.

Essa in primo luogo ha voluto disporre l'immediata entrata in vigore delle norme del Libro II del Codice (segnatamente quelle racchiuse nei Capi I, II, III e IV) che ridefiniscono, tra l'altro, il nuovo «catalogo» delle situazioni dalle quali si desume l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, superando così l'attuale impostazione che rinvia l'efficacia di queste parti del Codice all'adozione delle norme di rango secondario destinate a regolare la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (c.d.«Banca dati»). Al momento della sua promulgazione nell'ottobre 2011, infatti, il Codice Antimafia disponeva, ai sensi dell'articolo 119³, che la parte di maggiore interesse per le imprese che instaurano rapporti con le pubbliche amministrazioni, e cioè quella relativa alla documentazione antimafia (libro II, capi I, II, III e IV), sarebbe entrata in vigore decorsi ventiquattro mesi dalla data di pubblicazione del regolamento di funzionamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

³ L'articolo 119 del D.L.vo n. 159 del 2011, nel testo originario, prevedeva testualmente che «Le disposizioni del libro II, capi I, II, III e IV, entrano in vigore decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui all'articolo 99, comma 1».

fia, prevista dallo stesso decreto legislativo, continuando ad applicarsi la vigente normativa in materia.

In secondo luogo, la novella legislativa ha inserito delle integrazioni che disciplinano i casi in cui non risulta possibile emettere la documentazione antimafia attraverso la consultazione automatica della medesima Banca dati, pena un abbassamento dei livelli dei controlli.

Il risultato finale è positivo, poiché per la prima volta l'operatore giudiziario e la dottrina hanno potuto confrontarsi con una tavola di disposizioni organicamente ripartite e depurate di defatiganti ed incerti rinvii da un testo legislativo all'altro con un «range» temporale che andava dalla legge n. 1423 del 1956 sino al decreto-legge n. 187 del 2010.

Il Codice, da questo punto di vista, assolve una funzione preziosa.

Parimenti importante è il riordino che il Libro II ha introdotto nel regime della cd. «documentazione antimafia», ossia nell'insieme delle norme che disciplinano le procedure di controllo volte ad impedire le infiltrazioni mafiose nel delicato settore della negoziazione pubblica.

Era da oltre un decennio che si attendeva una complessiva opera di risistemazione delle fonti⁴ in questa materia, innalzando al rango primario

⁴ In particolare, quella del 2010 è la quinta riforma operata dal Legislatore in questa materia a partire dalla L. n. 575/1965 e dalla L. 13 settembre 1982 n. 646 (c.d. Legge «Rognoni-La Torre»), varata all'indomani dell'efferato assassinio del generale Dalla Chiesa e di sua moglie Emanuela Setti Carraro, che aveva inteso superare le difficoltà emerse dalla applicazione dell'articolo 10 L. n. 575/65: tale disposizione vietava infatti ai soggetti colpiti dalle misure di prevenzione di poter conseguire alcune tipologie di licenze e concessioni o iscrizioni in albi tenuti dalle pubbliche amministrazioni; nel sistema originario però permaneva in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di accertare o meno l'esistenza di questa condizione ostativa, con intuibile criticità sul versante applicativo e quindi della effettività del divieto. Per superare questi problemi la L. n. 646/82 ha istituito una sorta di «casellario» delle misure di prevenzione e nello stesso tempo ha affidato alle Prefetture la competenza di verificare l'esistenza delle misure di prevenzione attraverso una apposita certificazione, che doveva essere richiesta obbligatoriamente alle pubbliche amministrazioni per la stipula o la approvazione di contratti di appalto. Il sistema di certificazione antimafia è stato poi ulteriormente razionalizzato con due successivi interventi di razionalizzazione: dapprima la L. n. 55/1990 (che ha consentito al concessionario di opera pubblica di sostituirsi alla PA negli adempimenti riguardanti la richiesta di certificazione antimafia, ed al privato di richiedere direttamente il provvedimento in Prefettura e di presentarsi nei casi di urgenza con una autocertificazione; successivamente con la L. n. 356/92, di conversione del D.L. n. 306/92 (che ha ampliato l'oggetto di accertamento e di «certificazione» dei Prefetti anche alle condanne per i delitti di cui all'articolo 51 co. 3-bis cpp). La terza riforma sostanziale del sistema è stata quella recata dal D.L.vo n. 490/94, il cui punto cardine è costituito dalla introduzione del sistema di fasce di valore alle quali corrispondono diverse tipologie di certificazioni o cautele: più in dettaglio veniva proposta: a) una fascia esente dall'obbligo di certificazione (per contratti di importo inferiore ai 50 milioni di lire dell'epoca); b) una fascia intermedia per la quale era richiesto il rilascio della «comunicazione antimafia», provvedimento attestante l'esistenza o meno delle condizioni ostative di cui all'articolo 10 L. n. 575/1965, nonché delle condanne di cui all'articolo 51 comma 3-bis cpp; c) una fascia superiore per la quale era richiesto il rilascio della «informazione antimafia», provvedimento del tutto innovativo rispetto al passato, in quanto il Prefetto era chiamato ad accertare, oltre alla sussistenza o meno delle condizioni ostative tabellari oggetto della «comunicazione», l'eventuale esistenza di «tentativi di infiltrazione mafiosa», attraverso l'apprezzamento discrezionale della posizione dei soggetti auditi. In questo modo risultavano sensibilmente ampliati i casi delle situazioni interdittive. Sulla scorta dei principi recati dai suindicati provvedimenti, il Legislatore ha

di legge una serie di disposizioni regolamentari e, finanche, di circolari che avevano, nel tempo, supplito alle carenze di una attività normativa ancora sprovvista di una reale, condivisa ispirazione di fondo.

Si tratta di questioni molto delicate che attengono all'efficace regolazione del mercato dei contratti pubblici e che, in difetto di un quadro strategico capace di dare organicità e forza all'intero settore della prevenzione amministrativa antimafia, rischiavano di restare insolute, continuamente esposte ad interventi frammentari e incompleti. In particolare, il Libro II ha delineato un perimetro sufficientemente ampio entro cui ricomprendere porzioni fondamentali di questa attività preventiva: si pensi, per tutti, all'accesso ai cantieri disposto dai Prefetti ai sensi del D.P.R. n. 150 del 2010 ed oggi incastonato nel Codice in concordanza con il rilascio di tutte le tipologie di certificazioni antimafia.

Resta il rammarico per la soppressione, all'esito dell'«iter» consultivo parlamentare, dell'originario Libro I che avrebbe dovuto ricomprendere le norme di diritto sostanziale e processuale che regolano il contrasto alle mafie. L'assenza di una delega che autorizzasse il Governo a riscrivere, o anche solo armonizzare, il testo delle disposizioni in materia, alla fine ha consigliato al Legislatore l'eliminazione dallo schema di decreto legislativo di questa porzione, assai rilevante, della normativa antimafia; da questo punto di vista, il Codice antimafia appare come un'opera incompleta, ma l'impegno assunto dal legislatore sembra essere quello di provvedere al più presto alla sua integrazione, offrendo così definitivamente agli operatori un «corpus» unitario di regole che guidi ed orienti gli operatori nella lotta alla criminalità organizzata⁵.

poi emanato un regolamento di semplificazione contenuto nel DPR 3 giugno 1998 n. 252, che ha creato una sorta di «testo unico» delle disposizioni riguardanti le cautele antimafia; questi i punti cardini di quella riforma: revisione delle fasce di importo, con l'innalzamento della fascia esente agli atti o contratti del valore di trecento milioni di lire dell'epoca; ampliamento del novero di rapporti esenti dalle cautele antimafia in quanto riguardanti esclusivamente le pubbliche amministrazioni; inserimento, tra i soggetti obbligati a richiedere la documentazione antimafia, dei concessionari di opere o servizi pubblici; ampliamento dei casi in cui un privato può richiedere il rilascio delle certificazioni antimafia alla Prefettura; conferma della possibilità di utilizzare il collegamento Camere di Commercio-Prefetture come metodo primario per il rilascio delle comunicazioni antimafia; rivisitazione della disciplina delle informazioni antimafia; possibilità per la pubblica amministrazione di procedere alla stipula del contratto immediatamente dopo la richiesta di informazioni al prefetto nei casi di urgenza, e, al di fuori di essa, dopo 45 giorni dalla richiesta, ferma restando la possibilità di revoca o recesso a favore della amministrazione; previsione, in relazione alle ipotesi di cui al punto precedente, in presenza del sopravvenuto provvedimento interdittivo del Prefetto conseguente alla richiesta di informazioni, di un potere discrezionale in capo alla pubblica amministrazione di risolvere o meno il rapporto. Per una analisi compiuta della normativa previgente sulla documentazione antimafia, cfr. pagg. 123-127 del «Commento al Codice Antimafia», ediz. Maggioli, autori Alberto Cisterna (Procuratore aggiunto della Direzione Nazionale Antimafia), Maria Vittoria De Simone (sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia), Stefano Gambacurta (vice Prefetto dell'Aquila) e Bruno Frattasi (Prefetto e Direttore dell'Ufficio Coordinamento e Pianificazione del Territorio delle Forze di polizia).

⁵ Nell'approvazione finale, seguendo il parere delle Commissioni parlamentari della Camera, è stata stralciata la prima parte del Codice che riordinava norme penali in