

Relazione illustrativa

Gli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136, hanno delegato il Governo ad adottare, rispettivamente, un decreto legislativo recante il Codice delle misure antimafia e delle misure di prevenzione - armonizzandone la disciplina sostanziale e processuale con quella riguardante l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito solo: l'"Agenzia nazionale"), recata dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 - ed un decreto legislativo per l'aggiornamento del regime della documentazione antimafia.

Dati i rapporti di stretta attinenza esistenti tra le due materie, le citate disposizioni sono state attuate con l'emanazione di un unico testo normativo, 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 (nel prosieguo: il "Codice").

Gli stessi articoli 1, comma 5, e 2, comma 4, della legge n. 136 del 2010 consentono, inoltre, l'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.

Il presente provvedimento viene quindi emanato in attuazione delle disposizioni da ultimo evocate, al fine di apportare alcune integrazioni e correzioni alle norme del Codice riguardanti:

- la disciplina della documentazione antimafia;
- alcuni specifici aspetti delle norme concernenti l'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie relative ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

Quanto al primo profilo, il presente provvedimento mira, in primo luogo, a consentire 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. In tal modo, si intende superare 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 (nel prosieguo "Banca dati"). Inoltre, le integrazioni previste 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.

Relativamente al secondo profilo, le norme proposte mirano, in particolare, a definire i termini secondo i quali l'amministratore giudiziario e l'Agenzia nazionale possono usufruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, superando alcune possibili ambiguità interpretative.

Da ultimo, con il presente schema di decreto, si intende apportare alcune modifiche di carattere formale concernenti rinvii interni e riferimenti ad altre fonti normative.

Ciò premesso, il presente provvedimento si compone di due capi e dieci articoli.

L'**articolo 1** riscrive l'art. 39 del Codice che consente all'amministratore giudiziario di fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie riguardanti i beni sequestrati e confiscati nel corso di procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione.

La riformulazione della disposizione mira, innanzitutto, a limitare l'intervento dell'Organo di difesa erariale nei contenziosi riguardanti i beni sequestrati. Difatti, i cespiti confiscati ricadono sotto l'amministrazione e gestione dell'Agenzia nazionale che viene istituzionalmente patrocinata dall'Avvocatura dello Stato, come stabilito dall'art. 114 del Codice.

Inoltre, viene previsto che l'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato è richiesta previo parere favorevole dell'Avvocato Generale dello Stato relativamente ai profili di opportunità.

Tale parere risponde alla necessità di verificare che l'intervento dell'Organo erariale avvenga laddove vi è effettiva necessità di un patrocinio specializzato, evitando scelte antieconomiche o sovrabbondanti che potrebbero anche riverberarsi negativamente sulla finanza statale. E' il caso dei procedimenti giudiziari fuori distretto, per i quali potrebbe essere necessario avvalersi, per l'esercizio di attività meramente procuratorie, di avvocati del libero foro.

Si precisa che l'intervento correttivo è coerente con il principio di delega fissato, dall'articolo 1, comma 3, lettera d), della legge n. 136 del 2010.

L'articolo 2 interviene **sugli articoli 84 e 85 del Codice.**

In particolare, viene previsto, con l'aggiunta di un comma 4-bis all'art. 84 - in adesione al parere reso dalla II Commissione della Camera dei Deputati - che i Procuratori della Repubblica, sulla base di indizi a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, comunichino alle Prefetture competenti per il luogo in cui hanno sede legale ovvero residenza i soggetti interessati, i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi ed estorsivi, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, senza che ricorrano le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 689 del 1981, da parte dei soggetti nei cui confronti viene richiesto il rilascio della documentazione antimafia.

Per quanto concerne l'art. 85 del Codice, invece, viene completato il "catalogo" dei soggetti nei cui confronti vengono espletate le prescritte verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia.

In particolare, al fine di superare possibili dubbi interpretativi, viene definito espressamente il regime dei controlli da effettuarsi nei confronti dei gruppi europei di interesse economico (G.E.I.E.), assimilandolo a quello previsto per i consorzi ex art. 2602 c.c. In tal modo viene realizzato un raccordo tra la disciplina del Codice e l'art. 10 del Decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che prevede l'applicabilità ai G.E.I.E delle normative antimafia.

Con l'inserimento del nuovo comma 2-bis), viene inoltre stabilito che i controlli antimafia devono essere espletati nei confronti dei membri dei collegi sindacali di associazioni e società nonché dei componenti dell'organo di vigilanza previsto dall'art. 6, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Nell'articolo 85, viene altresì inserito un nuovo comma 2-ter che, in termini opportunamente calibrati, assoggetta alle verifiche antimafia anche le imprese prive di sede principale o secondaria in Italia. Viene così colmato un "vuoto" del Codice che, attualmente, consente di effettuare tali verifiche soltanto nei confronti degli operatori economici con sede legale o secondaria nel territorio dello Stato.

Con l'aggiunta del comma 2-*quater*, vengono immesse nel Codice le specifiche disposizioni riguardanti i particolari controlli antimafia da svolgersi nei confronti delle società concessionarie di giochi pubblici, introdotte dai decreti legge 6 luglio 2011, n. 98 e 2 marzo 2012, n. 6 ed inserite a suo tempo nel D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

In conseguenza dell'inserimento dei citati commi, viene adeguato anche il testo del comma 3.

L'**articolo 3** riscrive i commi 1 e 2 dell'art. 86 del Codice in termini formalmente più idonei a definire il periodo di validità delle comunicazioni e delle informazioni antimafia. In questo contesto vengono, inoltre, soppresse le previsioni che permettono al privato di utilizzare la copia autentica della documentazione antimafia rilasciata. Si tratta di interventi che, come si dirà tra poco, allineano la disciplina del Codice ai principi della c.d. decertificazione sanciti all'art. 15 della legge n. 183 del 2011, in virtù dei quali le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione possono essere utilizzate solo nei rapporti tra privati.

L'**articolo 4** apporta un consistente numero di modificazioni riguardanti le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

Innanzitutto vengono soppresse, all'art. 87, le previsioni che consentono al privato di richiedere il rilascio della comunicazione antimafia. Questa integrazione si muove – come anticipato - nell'ottica di adeguare, anche sul piano formale, la disciplina di questo provvedimento amministrativo ai principi della c.d. decertificazione.

Premessa la natura certificativa della comunicazione antimafia, occorre ricordare che essa può essere prodotta esclusivamente nei confronti dei soggetti elencati all'articolo 83, commi 1 e 2, del Codice, i quali hanno natura pubblicistica.

Tenuto conto di ciò, le cennate norme dell'articolo 87 non possono più trovare applicazione e sono quindi da sopprimere in un'ottica tesa a fare chiarezza del diritto effettivamente vigente.

L'art. 4 del provvedimento modifica, inoltre, l'art. 88 del Codice, precisando che il rilascio automatico della comunicazione antimafia può avvenire solo se il soggetto interessato è già stato censito nella Banca dati. Diversamente, il Prefetto provvede ad effettuare i controlli antimafia secondo le modalità ordinarie già previste dallo stesso articolo 88, comma 3, per i soggetti nei cui confronti sono emersi riscontri informativi indicativi dell'esistenza di controindicazioni all'emissione del provvedimento.

Relativamente alle informazioni antimafia, vengono introdotte alcune modificazioni riguardanti l'articolo 91.

In primo luogo, al comma 4, viene prevista la soppressione della lettera e) che può considerarsi sovrabbondante, infatti la casistica in essa contemplata è già considerata dalla precedente lettera d) che impone di corredare le richieste di rilascio delle informazioni antimafia con tutti gli elementi conoscitivi indicati nell'art. 85 del Codice, comprensivi anche di quelli elencati nella disposizione che qui si vuole eliminare.

Coerentemente con le novità introdotte, vengono inserite al comma 5 dello stesso art. 91, le previsioni finalizzate a disciplinare i controlli antimafia da effettuarsi nei confronti delle imprese prive di sede legale o secondaria in Italia. Data la peculiarità della fattispecie, vengono valorizzate le possibilità conoscitive consentite, in futuro, dalla Banca dati e - come sarà meglio detto poi - dai collegamenti informatici attualmente esistenti.

Con l'integrazione apportata al comma 6, si vuole inoltre arricchire il novero delle fattispecie dalle quali il Prefetto può desumere, unitamente ad altri concreti elementi, l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, ricomprendendovi anche le violazioni agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da appalti pubblici, commesse con la condizione della reiterazione.

Con l'aggiunta del comma 7-*bis*), si vuole chiarire che le informazioni antimafia interdittive vengono comunicate sempre ai vari soggetti istituzionali interessati e non solo nella specifica ipotesi oggi contemplata nell'articolo 93, comma 6, del Codice (provvedimenti inibitori emessi a seguito di accesso in cantiere). Inoltre, viene previsto che il Prefetto trasmetta i citati provvedimenti inibitori anche **alla Direzione nazionale antimafia - in adesione al parere formulato dalla II Commissione della Camera dei Deputati** - ai soggetti titolari del potere di proposta di applicazione delle misure di prevenzione, agli uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per il luogo di sede legale del soggetto destinatario della misura interdittiva nonché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in virtù delle attribuzioni che sono ad esse devolute in tema di *rating* d'impresa (art. 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012) e all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per l'inserimento nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

L'**articolo 5** interviene sull'art. 92 del Codice, concernente il procedimento di emissione delle informazioni antimafia.

Analogamente alle modificazioni apportate all'art. 88, viene previsto che l'informazione antimafia venga rilasciata, previo esperimento degli accertamenti del Prefetto (e non in via automatica con la semplice consultazione della Banca dati) quando il soggetto interessato non risulti censito nella medesima Banca dati.

Infine, viene prevista l'abrogazione del comma 6 dell'art. 93 che – con la modifica contenuta nell'articolo 4, comma 1, lettera c), n. 4 - viene anticipato all'articolo 91 al fine di garantirne un'applicazione più generale ed omogenea.

L'**articolo 6** modifica, con l'inserimento del comma 2-*bis*, l'articolo 99 al fine di consentire l'entrata in vigore immediata delle norme del Codice che riguardano la documentazione antimafia prescindendo dall'attivazione della Banca dati.

A tal fine, viene previsto che, in questa fase ancora "intermedia", le Prefetture applichino i collegamenti informatici con le altre banche dati già adesso esistenti in virtù delle azioni sviluppate sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252. Si tratta dell'accesso al CED Interforze ex articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121 - attraverso il quale è possibile verificare eventuali situazioni pregiudizievoli – e dei collegamenti attivati tra Prefetture e Camere di Commercio.

L'**articolo 7** riscrive il comma 2 dell'articolo 114, ripristinando il contenuto dell'articolo 8 del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, che specifica, in termini non equivoci, la natura obbligatoria del patrocinio legale assicurato dall'Avvocatura dello Stato all'Agenzia nazionale.

L'**articolo 8** reca alcuni interventi di natura formale e di coordinamento.

In particolare, il comma 1 precisa che il rinvio contenuto in diverse disposizioni del Codice all'articolo 91, comma 7 deve intendersi più propriamente riferito all'articolo 91, comma 6, del Codice stesso.

Su questa falsariga, viene, altresì, riscritto l'art. 101 con una formula che, da un lato, ne raccorda il contenuto precettivo con le previsioni vigenti (si veda ad esempio l'art. 33, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 in tema di obbligo per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di ricorrere alle centrali uniche di committenza) e dall'altro sostituisce il riferimento del comma 1 al

“commissario” nominato per la gestione di enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa, con quello più appropriato di “commissione straordinaria per la gestione dell’ente”. In tal modo la previsione viene allineata al tenore dell’articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

~~Inoltre, viene integrato l’articolo 108 del Codice al fine di includere tra le componenti della Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) anche il Corpo forestale dello Stato. L’inserimento di tale Forza di polizia trova la propria giustificazione nelle competenze ad essa attribuite dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36, in materia di contrasto ai traffici illeciti e smaltimenti illegali di rifiuti, nonché di sicurezza agroalimentare. In tali settori, infatti, il Corpo forestale dello Stato ha avviato una collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e le Direzioni Distrettuali Antimafia, soprattutto con riguardo alla repressione dei traffici illeciti di rifiuti e della contraffazione dei marchi a denominazione di origine.~~

Un ultimo intervento riguarda l’esclusione dell’articolo 1-septies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 dal novero delle disposizioni che cessano di trovare applicazione con la definitiva entrata in vigore di tutte le norme del Libro II riguardanti la documentazione antimafia.

Tale esclusione trova la propria ragion d’essere nel fatto che il citato articolo 1-septies attribuisce al Prefetto il potere di segnalare situazioni “a rischio” relativamente ad un ventaglio di fattispecie amministrative più ampio rispetto a quello considerato dal Codice (ad esempio in materia di rilascio di licenze ed altri atti autorizzatori). Appare, pertanto, opportuno salvaguardare la vigenza della disposizione.

L’**articolo 9** modifica il comma 1 dell’articolo 119 del Codice, stabilendo, come anticipato, che le norme del Libro II riguardanti il rilascio della documentazione antimafia entrano in vigore, decorsi due mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del primo decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive del Codice stesso.

Di conseguenza viene riformulata la clausola abrogativa dell’articolo 120 del Codice.

L’**articolo 10** reca la clausola di invarianza finanziaria.

Con riferimento alle condizioni contenute nel parere formulato dalla II Commissione della Camera dei Deputati, relative alla disciplina delle misure di prevenzione contenuta nel Libro I del Codice, si evidenzia che le richieste di modifica non sono state accolte in quanto i profili critici evidenziati dalla Commissione potranno essere più opportunamente vagliati nell’ambito dell’esame di un secondo decreto legislativo correttivo del Codice, attualmente in fase di predisposizione, che interviene in maniera compiuta sulle disposizioni recate dal Libro I del Codice.

Altre modifiche non sono state ritenute opportune o necessarie ed in particolare:

- **con riferimento all’articolo 1 non è stato accolto il rilievo secondo cui non deve essere modificato l’articolo 39 del Codice sull’assistenza legale alla procedura di amministrazione dei beni sequestrati. Si ritiene, infatti, che la previsione sia funzionale a garantire una valutazione “terza” sulla natura della controversia evitando che l’Organo di difesa erariale sia chiamata a prestare il**

proprio patrocinio nei casi in cui esso non risulta necessario. Ciò contribuisce anche a limitare l'incidenza delle situazioni in cui l'Avvocatura dello Stato interviene in controversie di non particolare rilievo, relative a beni sequestrati che, al termine del processo prevenzionale, vengono restituiti all'interessato. In tali ipotesi, infatti, la gratuità del patrocinio dell'Avvocatura non consentirebbe di procedere al recupero delle spese legali, a differenza di quanto accadrebbe laddove venisse fatto ricorso a professionisti del libero foro;

- **non è stato accolto il rilievo di coordinare le soglie di valore per la richiesta della documentazione antimafia, contenute nell'articolo 83 del Codice, con quelle previste dal Codice dei contratti pubblici, in quanto non corrispondente ai criteri di delega che richiedono l'aggiornamento e la semplificazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, anche attraverso la revisione dei limiti di valore oltre i quali i soggetti tenuti a richiedere la documentazione antimafia non possono stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti.**