

**Audizione presso le Commissioni riunite
Affari costituzionali e Giustizia del Senato
sullo schema di decreto legislativo
recante disposizioni integrative e correttive
al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159
(codice delle leggi antimafia)**

25 luglio 2012

**Audizione presso le Commissioni riunite
Affari costituzionali e Giustizia del Senato
sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive
al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia)**

Roma, 25 luglio 2012

Anticipazione dell'entrata in vigore del Codice antimafia

L'Ance condivide pienamente la principale finalità che si vuole perseguire con il decreto legislativo in oggetto che è quella di consentire l'immediata entrata in vigore delle norme del libro II del Codice delle leggi antimafia, in materia di certificazioni antimafia.

Non risulta, infatti, comprensibile la ratio che era alla base di un rinvio così lungo della nuova normativa (2 anni dall'entrata in vigore dei regolamenti destinati a regolare la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia). Tanto più che la nuova disciplina in materia di certificazioni antimafia contenuta nel codice appare più completa dal punto di vista della tutela contro le infiltrazioni malavitose e semplificatoria dal punto di vista delle procedure.

Al fine di consentire l'entrata in vigore delle norme in materia di certificazione antimafia prescindendo dalla attivazione della Banca dati, il decreto prevede che nell'immediato le Prefetture utilizzino il collegamento informatico con le banche dati già esistenti e cioè il CED Interforze del Ministero dell'interno ed i collegamenti con le Camere di commercio.

Risulta apprezzabile la previsione per cui tale sistema transitorio non potrà comunque superare dodici mesi dalla data di pubblicazione del primo dei regolamenti per il funzionamento della banca dati. In tal modo si dà impulso alla costituzione della banca dati stessa.

Adeguamento ai principi di decertificazione

Risultano apprezzabili, sotto il profilo della semplificazione delle procedure e degli oneri gravanti sulle imprese, le disposizioni che tendono ad adeguare la disciplina delle certificazioni ai principi della c.d. decertificazione.

Ci si riferisce alla soppressione delle previsioni che consentono al privato di richiedere la documentazione antimafia ed alla conferma del principio dell'acquisizione d'ufficio da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, concessionari e contraenti generali.

Reiterata violazione degli obblighi di tracciabilità

Con il nuovo provvedimento, vengono ricomprese tra le fattispecie dalle quali il Prefetto può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche le violazioni agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da appalti pubblici, commesse con la condizione della reiterazione.

Nel condividere l'impostazione generale della disposizione, si osserva che la dizione contenuta nell'art. 4 dello schema di decreto (che introduce la modifica al comma 6 dell'art. 91 del codice) appare troppo generica. Invero gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari previsti dall'art. 3 della legge n. 136/2010 non hanno tutti la medesima rilevanza, tant'è che l'art. 6 della stessa legge prevede le sanzioni pecuniarie, di tipo amministrativo, per la violazione di tali obblighi, graduandole secondo la gravità.

Occorrerebbe allora indicare con maggiore precisione quali violazioni, se reiterate, possano costituire indizio di infiltrazione malavitosa, limitando l'indicazione a quelle considerate dalla legge più gravi (transazioni finanziarie effettuate senza avvalersi di banche o società Poste italiane ovvero effettuate con strumenti di pagamento non idonei).

Informazioni all'AVCP

Assai apprezzabile appare inoltre la modifica contenuta all'art. 4, comma 4 dello schema di decreto, che prevede l'introduzione di un comma 7 bis all'art. 91, laddove prevede la trasmissione diretta in via telematica dell'informazione interdittiva all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, indipendentemente dall'accesso ai cantieri (come nel testo precedente): ciò in quanto consente di

completare le notizie che le amministrazioni appaltanti possono reperire sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici ai fini della gestione delle gare di appalto.

Le informazioni atipiche

Una disposizione che preoccupa fortemente l'Ance riguarda la reintroduzione delle c.d. informazioni atipiche.

Infatti, viene escluso dal novero delle disposizioni che cessano di trovare applicazione con l'entrata in vigore di tutte le norme del Libro II l'art. 1-septies del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, che consente ai prefetti di comunicare alle amministrazioni "elementi di fatto ed altre indicazioni utili alla valutazione" di cui le amministrazioni stesse possono tenere conto nell'emanare provvedimenti di carattere discrezionale.

Si richiama l'attenzione sulla delicatezza dell'istituto delle informazioni atipiche che, per propria natura, si basano su elementi puramente indiziari, prescindendo dalla sussistenza di un quadro completo e significativo dal quale possa dedursi, con ogni logica conseguenza, il tentativo di ingerenza della criminalità organizzata, elemento che, invece, deve caratterizzare le informazioni tipiche.

Il punto debole dell'istituto sta proprio nel rimettere alla amministrazione procedente decisioni delicate ed impegnative, quali l'esclusione di un'impresa dalle gare o la rescissione di un contratto, sulla base di elementi che non hanno consentito neppure all'Autorità di pubblica sicurezza un giudizio completo (altrimenti sarebbe stata emessa un'informazione interdittiva e, dunque, tipica).

In tali circostanze le amministrazioni, che sono di regola sensibili alle comunicazioni della prefettura, normalmente procedono alla esclusione dalle gare o alla rescissione dei contratti, sulla base di semplici elementi indiziari per di più spesso legati a fatti risalenti nel tempo ovvero relativi ad altre imprese con le quali il soggetto interessato si è associato.

E' evidente che si tratta di un istituto che non presenta sufficienti garanzie per gli operatori economici che ne siano oggetto e che per di più si dimostra totalmente inefficace rispetto all'obiettivo di proteggere le imprese dalla penetrazione della malavita organizzata.

In definitiva con tale istituto si verifica uno scarico di responsabilità da parte della Autorità di pubblica sicurezza, che avrebbe gli strumenti per approfondire le indagini, sulle amministrazioni aggiudicatrici che, viceversa ne sono del tutto prive, con la conseguenza, nella situazione di incertezza che si verifica, di una paralisi della operatività delle amministrazioni stesse.

Come si vede, si tratta di un sistema nel quale non è garantita alcuna certezza agli operatori economici, né rispetto all'azione dell'amministrazione procedente, né rispetto ai reali pericoli di venire in contatto con le organizzazioni di stampo mafioso.

Per le considerazioni esposte si riterrebbe opportuno modificare l'art. 9, comma 1, lett. b), dello schema di decreto legislativo, reintroducendo l'art. 1-septies del D.L. n. 629/1982 tra le disposizioni abrogate dalla data di entrata in vigore definitiva del codice delle leggi antimafia.

Le White List

Nel contempo ribadiamo la convinzione che l'unico strumento veramente efficace ai fini di tutelare le imprese di costruzione nei confronti della criminalità organizzata sia l'istituzione delle "white list", ossia di elenchi, presso le Prefetture, di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi esecutori di lavori servizi e forniture per l'individuazione dei propri subcontraenti.

Le imprese che rappresentiamo attribuiscono grande importanza alla creazione di elenchi del genere sopra indicato, in quanto costituirebbero validi strumenti per proteggersi dalle infiltrazioni criminali delle organizzazioni mafiose, nel momento in cui sono alla ricerca dei propri partner commerciali: poterli scegliere in una lista controllata dalle Prefetture darebbe alle imprese la sicurezza di evitare contatti con soggetti esposti alle pressioni delle organizzazioni criminali e di venirne essi stessi contagiati.

In tal modo si rafforzerebbe nelle imprese stesse la fiducia nella "protezione" dello Stato che darebbe loro la necessaria tranquillità per svolgere la propria attività economica.

Perché lo strumento degli elenchi sia veramente efficace, riteniamo che siano necessarie alcune condizioni.

In primo luogo le liste dovrebbero essere previste solo per quelle attività che secondo la comune esperienza sono maggiormente esposte al rischio di infiltrazione della criminalità organizzata.

In questo senso vengono in considerazione le attività, già individuate nella direttiva del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2010, nonché nei regolamenti attuativi delle normative sulla ricostruzione in Abruzzo e sui lavori per l'Expo Milano 2015 (D.P.C.M. 18 settembre 2011) che si pongono a valle dell'aggiudicazione degli appalti per la realizzazione di opere pubbliche, tra le quali tutte quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi ed i noli, a caldo e a freddo, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione, l'attività di cava.

In tal modo l'attività delle Prefetture sarebbe concentrata su un numero limitato di imprese, facilmente identificabili per il loro legame con il territorio, e sarebbe perciò particolarmente efficace.

In secondo luogo, la norma istitutiva delle "white list" dovrebbe individuare in modo preciso le modalità del controllo da parte delle prefetture, il contenuto della verifica e la periodicità della stessa e, soprattutto, le conseguenze derivanti dall'esito negativo degli accertamenti consistenti nell'esclusione dagli elenchi.

Infine, la norma dovrebbe prevedere l'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi ai fini dell'esercizio dell'attività.

Questo elemento appare particolarmente importante, poiché l'esperienza relativa alle previsioni legislative di "white list" non obbligatorie, ma facoltative ed in particolare quella concernente la ricostruzione in Abruzzo (art. 16, D.L. 28 aprile 2009 n. 39, convertito nella legge n. 77/2009) non hanno prodotto risultati significativi.

Inoltre l'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi per l'esercizio di attività, che comunque sono già sottoposte a provvedimenti di tipo autorizzatorio dell'amministrazione per altri aspetti, avrebbe come conseguenza quella di evitare un doppio regime fra gli appalti pubblici, per i quali l'appaltatore potrebbe scegliere i propri subcontraenti nelle liste controllate dalle Prefetture, rispetto agli appalti privati, per i quali l'appaltatore non avrebbe alcuna garanzia, sotto il profilo della assenza di penetrazione malavitosa, nella scelta di propri contraenti.

Per una più dettagliata esposizione sulle "White list" si rinvia all'allegato documento Ance.

Roma, 25 luglio 2012
Allegato