

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'interno

(NAPOLITANO)

e dal Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

di concerto col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato

(BERSANI)

e col Ministro dei lavori pubblici

(DI PIETRO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 SETTEMBRE 1996

Nuove norme in materia di informazioni e comunicazioni
antimafia

ONOREVOLI SENATORI. - Fin dall'entrata in vigore della legge 13 settembre 1982, n. 646, la cosiddetta legge «Rognoni - La Torre», che per prima affrontò il difficile compito di tutelare le amministrazioni pubbliche dalle infiltrazioni mafiose, si è posto il problema di come porre in grado le amministrazioni stesse di applicare le difese interdittive predisposte dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, appositamente aggiornate, realizzando il presupposto necessario della «legale conoscenza» dei divieti comminati ai mafiosi.

Diversi tentativi, fino al recente decreto legislativo 8 agosto 1994, n.490, sono stati effettuati per superare l'onere delle ormai proverbiali «certificazioni antimafia», che hanno costituito a lungo il simbolo di una soluzione burocratica sostanzialmente inadeguata, e non di meno gravosa per le amministrazioni stesse e soprattutto per le imprese e per i cittadini.

Bisogna dare atto che quest'ultimo intervento legislativo ha infranto il rigido formalismo della cosiddetta «certificazione», ampliando la prospettiva dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa, ma ciò è avvenuto a prezzo di ulteriori rallentamenti dell'azione amministrativa e contrattuale, a mala pena attenuati con direttive che, non sorrette da un adeguato supporto normativo, non hanno potuto superare le notevoli difficoltà applicative, nè incidere significativamente in termini di semplificazione procedurale e di tempestività.

Il presente disegno di legge persegue il duplice intento di semplificare realmente le procedure previste dal decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, riducendo drasticamente gli oneri per le imprese ed i tempi di riscontro, e di potenziare il livello di control-

lo e di interdizione dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

Relativamente al primo obiettivo, si ritiene di poter proporre al Parlamento la soppressione delle cosiddette «certificazioni» o comunicazioni antimafia per la grande maggioranza delle fattispecie, senza far venire meno il necessario supporto certificativo per le amministrazioni interessate.

Ciò può raggiungersi attivando, in tempi molto rapidi, una interrelazione automatizzata fra il sistema informatico delle prefetture e quello delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, onde porre queste ultime in condizione di rilasciare certificati, comunque necessari alle imprese prima di instaurare rapporti con la pubblica amministrazione, già comprensivi della verifica antimafia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 490 del 1994.

L'intervento del prefetto verrebbe limitato ai soli casi, di minima rilevanza numerica, per i quali il certificato camerale non è richiesto ovvero quando, in presenza di elementi negativi, occorre la verifica prefettizia, circa la natura ostativa o meno degli stessi.

Allo stesso fine di semplificazione tendono la fissazione a sei mesi, invece di tre, della validità delle attestazioni risultanti; nonchè la facoltà, per i privati interessati e per le imprese, di effettuare direttamente le richieste delle «comunicazioni» antimafia alle prefetture del luogo in cui hanno la residenza o la sede, con un utile effetto di «decentramento» che si era perduto con la riforma del 1994.

Le relative disposizioni sono recate nell'articolo 1 del disegno di legge, che integra l'articolo 2 del decreto legislativo n. 490 del 1994, sopra ricordato.

È pure di rilievo, allo stesso fine, la previsione dell'articolo 5, che esclude l'applicabilità del circuito informativo sopra descritto nel caso delle arti e delle professioni prestate da persone fisiche, al di fuori di un'organizzazione imprenditoriale delle relative attività.

È da sottolineare, infine, il decisivo vantaggio per le amministrazioni pubbliche e per le imprese rappresentato dalla nuova disciplina dei termini previsti dall'articolo 4 del predetto decreto legislativo, qui recata nell'articolo 2, comma 1, lettera *d*), nel senso che l'eventuale ritardo delle prefetture, relativamente ai riscontri di infiltrazione mafiosa, non impedisce il perfezionamento delle procedure amministrative o contrattuali.

Il successivo articolo 3, con il comma 2 dell'articolo aggiuntivo 4-*bis*, prevede, conseguentemente, la revoca dei provvedimenti ed il recesso dai contratti che abbiano riguardato persone o imprese di cui sia stata accertata successivamente l'implicazione in situazioni di inquinamento malavitoso.

A questo proposito, giova sottolineare che l'ulteriore obiettivo di perfezionare le cautele antimafia non può prescindere dal dovere del Governo di formulare, nel pieno rispetto dei doveri costituzionali di buon andamento ed imparzialità, puntuali indicazioni circa le modalità di scelta del contraente o del beneficiario di provvedimenti a contenuto patrimoniale, e strumenti idonei per rimuovere i pericoli di inquinamento nei rapporti con imprese in definitiva inaffidabili.

Anche per questo tramite può e deve essere contrastato il sistema di condizionamento mafioso, restituendo sicurezza e libertà ai cittadini e alle imprese anche nei rapporti economici e sociali.

In tale prospettiva, si ritiene di aver concretamente ampliato il sistema di difesa, integrandolo con riferimento anche alle fattispecie di utilizzazione dell'impresa per fini di riciclaggio e reimpiego di risorse illecite.

Al medesimo fine, si è ritenuto di rivedere, abbassandolo, il limite di valore per gli accertamenti prefettizi sugli appalti.

Di converso, comuni regole di civiltà giuridica impongono di definire, anche attraverso una precisa indicazione dei riscontri occorrenti, i parametri oggettivi cui rapportare gli indizi di mafiosità o di inquinamento mafioso.

Nel senso indicato si muovono le innovazioni dell'articolo 2:

lettera *a*), contenente un parametro tratto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge-quadro sui lavori pubblici), per individuare gli appalti di opere pubbliche suscettibili di più curata trasparenza;

lettera *b*), che definisce le situazioni inquinanti da contrastare;

e lettera *c*), che indica le fonti ed i mezzi di prova da cui il prefetto può trarre le conclusioni circa l'esistenza o meno degli elementi negativi.

L'articolo 3, nell'introdurre un nuovo articolo 4-*bis* nel citato decreto legislativo n. 490 del 1994, tende a precisare la specifica natura delle informazioni prefettizie, incidenti sulla scelta del contraente o beneficiario, sempre che il loro contenuto sia inequivocamente negativo (comma 1), e sempre che, nel caso di associazione temporanea di imprese, non sia possibile sostituire l'impresa marginale eventualmente inquinata (comma 3).

È conseguenziale, e coerente alle altre analoghe disposizioni della legge n. 575 del 1965, la sanzione penale per l'amministratore o funzionario che non si attiene al divieto esplicitato dalla norma o all'obbligo di intervento successivo (commi 1, 2 e 4 dello stesso articolo 4-*bis* di nuova introduzione).

Di particolare rilievo sono, infine, le disposizioni dell'articolo 4, in virtù delle quali si rendono comunicanti i sistemi informativi del Ministero dell'interno e della autorità di vigilanza sui lavori pubblici o di altro organo del Ministero dei lavori pubblici avente analoghe funzioni di vigilanza, al fine di rendere più accurato il monitoraggio delle situazioni di rispettivo interesse, di evitare duplicazioni informative che costuirebbero oneri aggiuntivi per le imprese e, in defini-

tiva, di potenziare le rispettive possibilità di intervento correttivo delle situazioni di rischio.

Rimarcando il ruolo centrale del sistema di controllo degli appalti inerente alla specifica disciplina dei lavori pubblici, vanno nondimeno sottolineate le peculiari attribuzioni e finalità del Ministero dell'interno e la viva opportunità che ad esso possano far riferimento, nella prospettiva già indicata

dalla legge 15 novembre 1988, n. 486, le informazioni acquisite anche da altri organi dello Stato.

Di converso, a maggior ragione rispetto alla previgente disciplina dell'Albo nazionale dei costruttori, anche l'autorità o altro organo di vigilanza sugli appalti possono essere destinatari delle informazioni, coerenti con le proprie finalità, acquisite dal Ministero dell'interno.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nell'articolo 2 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«2-bis. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono stabilite le modalità necessarie per:

a) attivare il collegamento informatico o telematico fra il sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e quello di servizio di una o più prefetture in modo da attestare con strumenti automatizzati e in base ai dati relativi alle iscrizioni nei registri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e nel registro delle imprese l'inesistenza delle cause di divieto o di sospensione di cui all'allegato 1;

b) equiparare le attestazioni delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che portino un' apposita dicitura, stabilita con il medesimo decreto di cui al presente comma, alle comunicazioni della prefettura inerenti alla inesistenza delle predette cause di divieto o di sospensione;

c) rendere accessibili alle prefetture competenti le segnalazioni relative al rilascio delle attestazioni di cui alla lettera b).

2-ter. Previa informativa alla amministrazione precedente, e salvo che questa abbia disposto diversamente, le comunicazioni per iscritto previste dal comma 2 possono essere richieste dai soggetti interessati alla prefettura competente per il luogo in cui tali soggetti risiedono o hanno sede, ovvero da persona da loro delegata con atto recante sottoscrizione autenticata.

2-quater. Le segnalazioni e le comunicazioni sono utilizzabili per un periodo di sei mesi dalla data del loro rilascio; per i contratti e gli altri rapporti di durata superiore al biennio, esse devono essere rinnovate almeno ogni diciotto mesi».

Art. 2.

1. Nell'articolo 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) pari o superiore a quello per il quale è richiesta la pubblicità a livello nazionale dell'appalto per la realizzazione di opere e lavori pubblici, a norma dell'articolo 29, comma 1, lettera b), della legge 11 febbraio 1994, n. 109, ovvero pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati»;

b) al comma 4, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le informazioni riguardano anche l'impiego, nella società o impresa, di denaro, beni o altre utilità provenienti dalle attività di un'associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero dai delitti di cui agli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale.»;

c) dopo il comma 4, è inserito il seguente comma:

«4-bis. Le situazioni indicate nel comma 4 sono desunte:

a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva, per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale o all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;

b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis e 3-quater

della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni ed integrazioni;

c) dagli accertamenti disposti a norma dell'articolo 1, commi quarto e quinto, e dall'articolo 1-*bis*, commi 1 e 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive modificazioni ed integrazioni;

d) dai documenti, informazioni e chiarimenti acquisiti dall'autorità o da altro organo competente per la vigilanza sui lavori pubblici, e forniti da tale autorità od organo, ovvero, qualora non siano disponibili o richiedano un aggiornamento, richiesti dal prefetto ai soggetti tenuti a fornirli alla predetta autorità od organo.»;

d) al comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Anche fuori del caso di lavori o forniture di somma urgenza, le amministrazioni possono procedere qualora le informazioni non pervengano nei termini previsti. In tal caso, i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui al comma 1, sono corrisposte sotto condizione risolutiva.»;

e) il comma 6 è abrogato.

2. I richiami al comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, ovunque presenti nella legislazione previgente, si intendono riferiti all'articolo 4-*bis* del medesimo decreto legislativo n. 490 del 1994, introdotto dall'articolo 3 della presente legge.

Art. 3.

1. Nel decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, dopo l'articolo 4, è inserito il seguente:

«Art. 4-*bis* - (*Divieti*). - 1. Oltre a quanto previsto dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive integrazioni e modificazioni, quando, a seguito delle verifiche disposte a norma dell'articolo 4, il prefetto informa che sussistono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate ovvero talu-

na delle altre situazioni indicate nello stesso articolo, le amministrazioni non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, nè autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni o le erogazioni.

2. Se l'esistenza di taluna delle cause di divieto è accertata o comunicata successivamente alla stipula del contratto, all'autorizzazione del sub-contratto, alla concessione dei lavori ovvero alle altre concessioni o erogazioni di cui all'articolo 4, comma 1, l'amministrazione interessata revoca le concessioni o le autorizzazioni e recede dai contratti, salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

3. Se taluna delle situazioni indicate nell'articolo 4 interessa un'impresa diversa da quella mandataria, che partecipa ad un'associazione o raggruppamento temporaneo di imprese con un apporto non superiore al 10 per cento del valore complessivo delle opere del contratto, i divieti di cui al comma 1 non operano nei confronti delle altre imprese partecipanti, semprechè la predetta impresa sia sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto o alla concessione dei lavori.

4. Al pubblico amministratore, al funzionario o al dipendente dello Stato o di altro ente pubblico ovvero al concessionario di opere e di servizi pubblici competente che non osserva le disposizioni del presente articolo si applicano le pene previste dall'articolo 10-*quinqüies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni».

Art. 4.

1. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dei lavori pubblici, sentita l'autorità o altro organo centrale competente per la vigilanza sui lavori pubblici, sono individuate le modalità per l'interscambio dei dati cui all'articolo 4, comma 4-*bis*, lettera *d*), del decreto

legislativo 8 agosto 1994, n. 490, e successive modificazioni, anche al fine di evitare la duplicazione della loro raccolta, nel rispetto delle disposizioni di legge sul trattamento dei dati personali.

2. All'articolo 10-*bis*, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni ed integrazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Analogamente è data per i provvedimenti di cui all'articolo 4, comma 4-*bis*, lettera *a*), del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, e successive modificazioni».

Art. 5.

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-*bis*. Le disposizioni di cui agli articoli, 2, 3 e 4 non si applicano a chi esercita arti e professioni con attività non organizzata in forma di impresa».

