COMMISSIONE II
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIULIA BONGIORNO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Bongiorno Giulia, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE 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 IN MATERIA DI DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA (ATTO N. 483)

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, del Presidente della Sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano, Giuliana Merola, di rappresentanti di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie e di rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie:

Bongiorno Giulia, *Presidente* 3, 4, 5, 7 9, 11, 13, 14

Campinoti Andrea, *Presidente di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie* 9

Ferranti Donatella (PD) 13

La Torre Franco, *Rappresentante di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* 12

Merola Giuliana, *Presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano* 5, 7, 13

Napoli Angela (FLpTP) 4

Paolini Luca Rodolfo (LNP) 13

Pati Davide, *Rappresentante di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* . 11

Santoro Sergio, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* 4, 5

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 13,25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, del Presidente della Sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano, Giuliana Merola, di rappresentanti di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie e di rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante 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 in materia di documentazione antimafia (atto n. 483), l'audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, del Presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano, Giuliana Merola, di rappresentanti di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie e di rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

La prossima settimana completeremo il nostro ciclo di audizioni col dottor Pietro Grasso, procuratore nazionale antimafia, Umberto Postiglione, prefetto di Palermo, Giuseppe Caruso, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e, infine, Antonio Balsamo, presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Caltanissetta.

Come vedete, si tratta di persone che sono state convocate per la loro specifica competenza in questa materia. Ringrazio anche il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, che è accompagnato dalla dottoressa Sonia Levstik, assistente del presidente, la dottoressa Lorenza Ponzone, dirigente dell'Ufficio studi, e il dottor Ettore Peretti, dirigente dell'Ufficio relazioni istituzionali e rapporti con il Parlamento.

Non so chi di voi ha già svolto – alcuni sicuramente l'hanno fatto – audizioni presso la nostra Commissione, ma ricordo le modalità organizzative, che sono le seguenti: si comincia con una relazione, dopo la quale i componenti della Commissione potrebbero proporre eventuali domande, nel qual caso potrete o fornire subito le risposte, ovvero riservarvi, se si tratta di dati o di altri elementi che non siete in grado di rappresentare nell'immediatezza, di trasmetterle successivamente.

Inizierei dal presidente dell'Autorità per la vigilanza, il dottor Sergio Santoro, cui do subito la parola per lo svolgimento della relazione, anche perché mi è stato segnalato che ha un impegno al Senato.

SERGIO SANTORO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Grazie, presidente. Colgo l'occasione per unirmi agli auguri e alle congratulazioni al Sottosegretario Malinconico, ricordando a me e ai presenti che io ho lasciato il Consiglio di Stato dopo essere stato in sezione col consigliere Malinconico, oggi sottosegretario. Per fortuna i nostri posti di fuori ruolo sono stati opportunamente riempiti da colleghi altrettanto capaci, sicuramente anche più di me.

Vengo adesso all'argomento, ringraziando la Commissione di averci voluto ascoltare su un tema che è molto all'attenzione dell'Autorità di vigilanza. La vigilanza e il monitoraggio sulle infiltrazioni mafiose trova nell'Autorità un importante strumento di prevenzione. L'Autorità conosce il problema in alcune sedi importanti, innanzitutto nella vigilanza vera e propria degli appalti, nonché con la partecipazione al Comitato per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CASGO) e con il monitoraggio delle problematiche sulla tracciabilità dei flussi finanziari. L'Autorità ritiene importante che il Parlamento si occupi del problema con il parere su questo importante decreto legislativo.

Per essere breve, nella mia relazione, che ho distribuito e depositato, rappresento che il punto centrale dell'intervento dell'Autorità è essenzialmente mirato al coordinamento tra la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e il problema che il decreto legislativo affronta. Tutte le disposizioni di questo decreto legislativo sono state esaminate, almeno quelle rilevanti in relazione al coordinamento della banca dati, segnalando laddove tali disposizioni possano essere adeguate.

Segnalo, in particolare, per esempio, la riduzione della complessità amministrativa e normativa, che è, ad avviso dell'Autorità, un momento fondamentale per garantire un celere espletamento delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Il completamento della banca dati rappresenta indubbiamente uno strumento per pervenire alla celerità degli affidamenti stessi.

Rammento a me stesso e alla Commissione che la celerità nelle procedure di gara e la riduzione delle discrezionalità che si annidano nella predisposizione dei bandi di gara consentono di prevenire in parte l'infiltrazione mafiosa e l'inquinamento che ne deriva.

La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è stata istituita nel 2005 come evoluzione dell'Osservatorio dei contratti pubblici ed è stata recentemente oggetto di una riforma nel decreto legge semplificazione, il decreto n. 5 del 2012, che ha fatto evolvere tale istituto a strumento per comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alle gare pubbliche in capo ai partecipanti mediante acquisizione diretta per le stazioni appaltanti, provenendo questi dati direttamente dalla banca dati.

Il progetto risponde, dunque, alla necessità di provvedere sollecitamente alla fase della qualificazione dei partecipanti alle gare per l'affidamento dei contratti di appalto e riduce al minimo gli adempimenti e gli oneri conseguenti a carico degli operatori. Questo strumento è sicuramente importante per la prevenzione del fenomeno dell'infiltrazione e dell'inquinamento mafioso.

Per il resto mi riporterei allo scritto, perché in questa breve relazione l'Autorità ha indicato tutte le norme che, a nostro avviso, potrebbero essere modificate in tutto o in parte.

PRESIDENTE. Ribadisco di avere anticipato l'intervento del presidente Santoro, perché deve recarsi per un'altra audizione al Senato. Libererei, dunque, il presidente Santoro, in modo tale da consentirgli di arrivare puntualmente al Senato. Se, però, qualcuno intende porgli domande, è a disposizione.

ANGELA NAPOLI. Al di là del fatto che leggeremo con attenzione la relazione, rilevo che la vigilanza sulle opere pubbliche più importante non è quella sull'appalto diretto, ma su quello indiretto, ossia sui subappalti. Che consigli ci può fornire in questo senso? È in tale ambito che si annida la criminalità organizzata. È diffi-

cile trovare una ditta appaltatrice delle grandi opere che dia esito negativo rispetto alla certificazione antimafia e a tutti i requisiti necessari. Il problema sta nei subappalti.

I protocolli di legalità, con tutto ciò che esiste in termini di norme, sono davvero sufficienti per evitare problemi o nell'ambito di questo Codice antimafia possiamo essere di supporto per migliorare l'attività di vigilanza ?

SERGIO SANTORO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Innanzitutto, effettivamente il subappalto e i subcontratti sono – mi perdoni l'espressione, so che è un luogo comune – uno strumento di mafia. Questo era vero fino a ieri, ma oggi si è aggiunta la crisi, che stiamo vivendo tutti anche a livello personale e, quindi, si è aggiunta a questo strumento di inquinamento, oltre che al subappalto e ai subcontratti in genere, anche l'acquisizione di imprese non mafiose da parte di imprese criminali per vie indirette.

Al problema notissimo del subappalto si è, dunque, aggiunto anche quello dell'acquisizione delle imprese. Quest'ultimo è più subdolo, perché non è regolato, ma è un effetto indiretto della crisi e della mancanza di liquidità. Onorevole, è un effetto che si aggiunge a quelli più generali della crisi di liquidità, aggravato da un problema che sta a monte e che probabilmente non è classificato come fenomeno di diretta interferenza con il fenomeno mafioso, che è il ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione. Tutti questi elementi combinati producono indubbiamente un'infiltrazione.

Per quanto riguarda i subappalti, esiste una legislazione molto severa. Peraltro, io non le nascondo che le associazioni di categoria vorrebbero attenuarla, perché riconoscono in questa problematica dei subappalti quasi un problema legato agli anni Novanta. La prima legge che disciplina i subappalti, la legge n. 55 del 1990, effettivamente intendeva limitare il fenomeno. Oggi limitare questo fenomeno, però, non è più uno strumento di punta per combattere l'infiltrazione mafiosa, o almeno non viene ritenuto non tanto dall'Autorità, quanto dal mercato sano, uno strumento per combattere il fenomeno delle infiltrazioni. Il fenomeno delle infiltrazioni si combatte con una maggiore concorrenza nelle gare, con una maggiore velocità di affidamento delle gare, con una maggiore semplicità delle norme e anche e soprattutto favorendo la ripresa del settore.

Il problema del subappalto è, comunque, un problema noto, verificabile. Un altro dei grandi strumenti per combattere la mafia nel settore è la tracciabilità, che è stata voluta dai nostri amici del Ministero dell'interno con la legge n. 136 del 2010, la quale ha indubbiamente superato, per così dire, le problematiche del subappalto.

Per quanto riguarda i protocolli di legalità, che adesso stanno fiorendo – c'è stato all'inizio l'Expo 2015, seguito da quello di Pompei e da ultimo io ho sottoscritto un protocollo di legalità per le province della regione Emilia per la ricostruzione – essi hanno in comune un elemento in più del controllo del subappalto, che è già presente nella legislazione. Hanno come perno lo strumento del giornale di cantiere, che consente di monitorare chi entra in cantiere, chi esegue i noli e chi esegue i subappalti in funzione di identificazione più che di controllo cartolare, quale è attualmente quello sui subappalti.

PRESIDENTE. Grazie, presidente, per queste precisazioni.

Do la parola a Giuliana Merola, presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano, per lo svolgimento della sua relazione, ringraziandola di aver accolto il nostro invito. Conosciamo il suo impegno e, quindi, sappiamo che potrà fornire un contributo significativo.

GIULIANA MEROLA, *Presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano*. Io vorrei articolare il mio intervento in due momenti diversi,

uno con riferimento al decreto legislativo e uno dedicato, essendo io presidente a Milano delle misure di prevenzione, di cui mi occupo da quindici anni, se non a suggerimenti, ad alcune osservazioni che ho da svolgere.

Con riferimento al decreto in oggetto, per il quale siamo riuniti, avrei tre osservazioni critiche. È inutile che elenchi gli elementi adeguati, mi limito soltanto a esprimere quelli che, secondo me, non lo sono.

La prima questione riguarda l'assistenza legale alla procedura di amministrazione dei beni sequestrati o confiscati. Io ho letto anche la relazione illustrativa, con riferimento ai motivi che sono posti alla base di questa modifica. Mi limito soltanto a rappresentare che, soprattutto per i procedimenti in corso, l'amministratore giudiziario può chiedere di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, in quanto è stato a ciò già autorizzato dal giudice delegato.

Il giudice delegato ha già operato una valutazione di opportunità o di necessità per la procedura di esperire le vie legali. Se a questa sovrapponiamo una seconda valutazione da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, forse il meccanismo diventa più macchinoso. Fermo restando che l'Agenzia nazionale è rappresentata dall'Avvocatura dello Stato, per i procedimenti in corso vi è poi un aggravio di spese, perché, se si decide che la causa va esperita, si nomina comunque un legale e, se non si dispone di un fondo di gestione – non parliamo poi dei problemi legati al Fondo unico giustizia, che dovrebbe essere un'altra questione, completamente separata – ne deriverà una spesa a carico del conto di gestione. Se la procedura non è capiente, essa sarà a carico dello Stato, ossia dell'erario. Questo è il commento con riferimento al primo punto.

Con riferimento, invece, alla parte successiva, cioè alla disciplina della documentazione antimafia, svolgo soltanto tre rilievi. La comunicazione antimafia, e non l'informazione antimafia, fa riferimento all'articolo 67 del Codice antimafia, che, a sua volta, ricopia l'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, con un particolare, però: l'articolo 67 a cui si richiama fa riferimento solo alle misure di prevenzione personali e non anche alle patrimoniali, il che è una follia.

Considerato il fatto che le misure personali adesso sono disgiunte dalle patrimoniali, è inutile disporre che la comunicazione antimafia non deve appurare se un soggetto è stato colpito da una misura di prevenzione patrimoniale, alla quale si può procedere indipendentemente dalla pericolosità e in modo separato. L'informazione antimafia, invece, prevede già, come tentativo di infiltrazione mafiosa, anche le misure patrimoniali. Occorre almeno una precisazione per evitare problemi interpretativi, proprio perché l'articolo 84 fa riferimento all'articolo 67 e, a sua volta, l'articolo 67 cita espressamente il Libro I, Titolo I, Capo II, che si riferisce solo alle misure personali.

Inoltre, la documentazione antimafia non è richiesta per provvedimenti, atti, contratti ed erogazioni il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro. Secondo me, è una cifra troppo elevata. Adesso che esiste l'Srl semplificata, con cui, al costo di un euro, si può costituire una Srl, se ne possono costituire dieci, eludendo il frazionamento, che pure è previsto, e arrivare tranquillamente a oltre un milione di euro o alla cifra che si desidera.

Rappresento anche un mancato collegamento – non so come definirlo – con il Testo unico del Codice dei contratti e ricordo un solo punto: la pubblica amministrazione attualmente deve registrare all'Autorità di vigilanza tutti i contratti per forniture di beni sino a 20.000 euro o di servizi fino a 40.000 euro e avere il CIG. Se, però, il contratto è inferiore a queste cifre, si può andare a trattativa privata e non pagare il contributo.

Si potrebbe parificare una soglia. C'è un caos di sottosoglie in questo testo, che io non chiamo Codice antimafia, scusatemi, perché, secondo me, non è un codice. Sono in un'audizione, però svolgo le considerazioni che devo svolgere.

PRESIDENTE. Per questo motivo si tengono le audizioni. Anche il parere elaborato dalla Commissione affronta questo problema.

GIULIANA MEROLA, *Presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano*. Oltretutto, l'articolo 91 fa riferimento a contratti il cui valore sia pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie, che, se non ricordo male, è di 137.000 euro. Già così ci sono fasce e soglie separate. Si può decidere o di abbassare le soglie e uniformarle al Testo unico sui contratti, oppure di scindere completamente, però è una valutazione del legislatore.

Osservo soltanto che al momento non è chiaro e aggiungo anche che bisognerebbe precisare se i 150.000 euro sono o meno comprensivi di IVA, perché, a questo punto, cambia il valore del contratto e se la misura si applica anche ai contratti segretati, perché esistono e sono anche frequenti.

Io ho visto nell'esperienza concreta che i poteri di accesso e di accertamento presso i cantieri delle opere pubbliche *ex* articolo 93 sono quelli che hanno portato a emettere interdittive vere e reali, nel senso che con l'accesso si sono individuate situazioni come presenza di ditte mai autorizzate, fornitori non in regola, lavoratori in nero e sono anche scaturite indagini. Ci sono indagini di polizia tributaria e anche antimafia, perché, attraverso i collegamenti fra le diverse società, si arriva anche a individuare quello che realmente c'è sotto i differenti contratti.

Onestamente, la differenza fra l'appalto e il subappalto, per quanto giuridicamente, mi rendo conto, sia ben regolamentata, nella pratica non sortisce alcun effetto. Questo è quanto posso riferire nell'esperienza che ho avuto, anche con riferimento a società in cui io inviavo gli amministratori giudiziari o i loro delegati un giorno sì e un giorno no a controllare il cantiere per i lavori in corso. Sono emerse situazioni che non sarebbero comunque emerse.

Sotto questo profilo io sostengo che sarebbe meglio stilare una *black list* delle società, perché della *white list* sottoposta al controllo una volta l'anno francamente non riesco a vedere l'utilità. La *black list*, invece, dovrebbe aiutare la società a tirarsi fuori da questa valutazione.

In merito rilevo anche che il decreto legislativo in oggetto non prevede nulla, ma mi rendo conto che sarebbe complicato farlo, per le aziende in gestione all'Autorità giudiziaria, con riferimento alla certificazione antimafia, da un lato, e soprattutto ai casi, che a Milano ultimamente sono stati molto frequenti, di aziende sottoposte a sospensione temporanea dall'amministrazione, dall'altro. Si tratta dei sei mesi più sei mesi. O si revoca la sospensione quando la *governance* viene completamente cambiata e l'infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata è eliminata, oppure si procede a sequestro. Forse sarebbe il caso di prevedere un ipotetico caso di conflitto di questo tipo.

L'ultima considerazione riguarda la norma di attuazione. Si modifica la norma di attuazione per consentire che la legislazione, anziché dopo due anni, entri in vigore dopo due mesi. Nulla, però, viene disposto con riferimento al Regolamento previsto dall'articolo 91, comma 7.

L'articolo 91, comma 7, è quello che dovrebbe essere adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dello sviluppo economico, e che deve individuare le tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa nelle attività di impresa, per le quali, in relazione allo specifico settore d'impiego e alle situazioni ambientali, è sempre obbligatoria l'acquisizione della documentazione, indipendentemente dal valore del contratto, subcontratto, concessione, erogazione e via elencando.

Sarebbe opportuno che questo Regolamento, dal momento che è l'unico che non ha termine, venisse emanato contestualmente al decreto legislativo, proprio perché porterebbe a superare tutti i problemi dei 150.000 euro, in quanto individuerebbe

alcune categorie per le quali è irrilevante la fascia del valore economico del contratto. D'altro canto, se si dovesse optare per una soluzione del genere, francamente bisognerebbe eliminare l'autocertificazione dell'articolo 89 per i contratti e i subcontratti dichiarati urgenti, perché è un altro modo per eludere, da un lato, la cifra e, dall'altro, la certificazione.

Su questo punto avrei finito, mentre, se ho il tempo e se mi è consentito, vorrei svolgere un'altra considerazione. Ci sono sicuramente persone che sanno molto più di me sulle certificazioni antimafia. La questione che mi preme di più in questo momento, avendo questa opportunità, è indicare alcune proposte correttive e integrative compatibili con la legge delega a costo zero – rimarrebbe ferma, cioè, la clausola di invarianza – che porterebbero, da un lato, a semplificare alcuni passaggi che sono appesantiti da adempimenti non indispensabili o comunque diversamente eseguibili e, dall'altro, anche a correggere alcuni errori.

Porto soltanto due esempi di errore, per dimostrare che sono proprio proposte minimali. Se ho un po' di tempo, ne espongo almeno due o tre.

Nell'attuale decreto legislativo si fa riferimento per le modalità di versamento della cauzione a una norma di attuazione del Codice di procedura civile che è stata abrogata nel 2002. Viene ripreso un intero articolo che riguarda la sospensione temporanea, che è una questione che mi sta molto a cuore, proprio perché noi a Milano non l'abbiamo usata, che era stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevedeva specifiche modalità per l'impugnazione. È stata ricopiata senza la dichiarazione di incostituzionalità e, quindi, con il rischio che possa essere dichiarata incostituzionale. Sono due note molto brevi.

Ci terrei soltanto a parlare di due altri argomenti. Il primo è la partecipazione dei terzi nel procedimento, in particolare i titolari di diritti reali di garanzia, che erano chiamati, in base non ricordo se al primo o al secondo pacchetto sicurezza, a intervenire nell'udienza dove si discute fra sequestro e confisca con l'accertamento dell'abbuono della malafede. Tali diritti reali di garanzia nella sostanza sono le ipoteche, con riferimento alle banche.

In questo senso l'immediato accertamento in udienza della buona o della mala fede, con conseguente, nell'ipotesi in cui venga accertata la mala fede, cancellazione dell'ipoteca era un sistema che ha funzionato, che sta funzionando, e adesso spiegherò il perché, per ridurre, da un lato, la pesantezza della procedura e per cercare di sveltire, dall'altro, il discorso dell'udienza di verifica dei crediti. Nel momento in cui si accerta in udienza la parte ha la possibilità immediata di difendersi e il relatore conosce perfettamente gli atti.

Premetto che a Milano noi sequestriamo, con il sequestro in banca, tutta la pratica del mutuo immediatamente, attraverso la polizia giudiziaria e che nel decreto di sequestro, essendo capitato di trovare appunti manoscritti e questioni che non sarebbero uscite con una richiesta formale di sequestro, si dispone che si ha bisogno di tutta la pratica del mutuo, ragion per cui la si fotocopia così come viene estratta.

Questo intervento può servire. Io mi sono trovata, per esempio, casi in cui venivano erogati mutui con un'autocertificazione di un guadagno di 200.000 euro l'anno. Porto un esempio a caso. Probabilmente erano di più.

Chiedo che venga reintrodotta questa norma, per più motivi, altrimenti si va a finire alla confisca definitiva, a un incidente di esecuzione che viene effettuato dopo anni per valutare la buona fede o la mala fede della banca, incidente che dovrà svolgere l'Agenzia e che prima svolgeva il demanio. In questo modo, invece, si hanno i diversi gradi di impugnazione per valutare non solo, ovviamente, il tribunale, ma anche l'appello e la Cassazione, la buona o la mala fede delle banche.

Aggiungo un'altra considerazione, che avrei dovuto svolgere come premessa. Io faccio parte dell'Osservatorio nazionale sui beni sequestrati e confiscati, insieme al Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione Internazionale (DEMS) e al

professor Fiandaca di Palermo, di cui fanno parte il tribunale di Milano e quelli di Palermo. Le 23 proposte di misure di prevenzione che lascerò sono state elaborate anche con il tribunale di Roma e con quello di Napoli,, nonché con la Procura nazionale antimafia. Il dottor Grasso ve lo potrà confermare la settimana prossima.

Una delle modifiche riguarda, a proposito, i poteri della Procura nazionale antimafia, per la quale viene emessa la possibilità di formulare proposte di prevenzione personale. Noi abbiamo aggiunto questo nell'ambito dei poteri di coordinamento *ex* articolo 371, perché la Procura nazionale antimafia non ha poteri di indagine autonoma. Vorremmo, però che, se può applicare la misura di prevenzione personale, può chiedere anche, sempre nei poteri di coordinamento, la misura patrimoniale, altrimenti non si capisce il motivo di questo sbilanciamento.

Forse il legislatore non si è reso conto che in questo momento le misure di prevenzione applicano tre legislazioni differenti in base alla data. Ci sono le patrimoniali pendenti alla data del 15 ottobre 2011, regolate dalla legge n. 575 del 1965, con la gestione dei beni delle aziende da parte dei giudici delegati fino a definitività della confisca, le patrimoniali fra il 15 ottobre 2011 e il 15 marzo 2012, quando sono stati emessi i Regolamenti, per le quali l'Agenzia coadiuva, e quelle dopo il 15 marzo, nelle quali l'Agenzia assume la gestione dopo il decreto di confisca di primo grado o dopo l'udienza preliminare, per quanto riguarda il penale.

Io rappresento l'esigenza che una di queste proposte preveda che il giudice delegato sia lo stesso dall'inizio alla fine. Anche nel penale ci sono queste tre categorie. Inoltre, sono rimasti completamente vuoti tutti i sequestri e le confische dell'articolo 12-*sexies*, ossia le ipotesi allargate, diverse per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*. Tali ipotesi vanno all'Agenzia, mentre le altre, che sono grosse, perché parliamo di riciclaggio, di usura, di estorsione e di droga ordinaria come articolo 73, non sono gestite da nessuno.

Almeno per questa categoria bisognerebbe precisare, da un lato, che ci deve essere un unico giudice delegato per evitare problemi e, dall'altro, valutare se affidarla all'Agenzia. Attualmente io penso che tali casi debbano andare al demanio, nel caso di definitività, in quanto il demanio gestisce il patrimonio dello Stato, però è una mia interpretazione e, come tale, è opinabile. Altrimenti i beni potrebbero essere venduti dalle cancellerie come articolo 240. Questo è proprio un buco.

Parlerei ancora, però forse è meglio che mi fermi. Aggiungo solo che la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 e la direttiva del 12 marzo 2012 della Commissione europea hanno preso l'Italia un po' come esempio in questo campo, soprattutto con riferimento alla confisca allargata, alla confisca in assenza di condanna, alle norme che consentono la confisca di beni intestati a terzi e a quelle sull'attenuazione dell'onere della prova.

Si tratta di una questione che anche in Europa è ormai aperta. Ai miei tempi avevo eseguito la confisca Crisafulli, riuscendo ad eseguirla all'estero. Ancora adesso è l'unico caso in Italia. Tali azioni si possono compiere, dunque.

Avrei finito, però lascerei, se fosse possibile, le proposte e la mia relazione.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo, come immaginavamo denso di spunti.

Do la parola al dottor Campinoti, presidente di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie.

ANDREA CAMPINOTI, *Presidente di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie*. Buongiorno, presidente. Ringrazio lei e la Commissione per questo invito, che ci onora e responsabilizza.

Condividendo appieno l'impostazione che ha impresso la Presidente Merola, mi limiterò anch'io a sottolineare quelli che sono, a nostro avviso, i due o tre punti del testo in discussione che abbisognano di alcune valutazioni aggiuntive. Sottolineo

con ciò che per il resto il testo pare a noi andare nella giusta direzione.

La prima questione che volevo sottolineare, e che è già stata citata dalla Presidente Merola, è riferita all'articolo 83, comma 3, lettera e), ossia alla soglia di 150.000 euro come soglia di esclusione. Peraltro, nella relazione di accompagnamento al testo si fa riferimento, come al modello che ha ispirato questo lavoro, al protocollo effettuato per l'Expo di Milano. Se si legge il protocollo, però, si vede che più volte è ribadita la formula « per qualunque importo ».

Io penso che sia opportuno tenere presente questo principio, perché ritengo che quello per l'*Expo* sia un protocollo importante, che costituisce un buon punto di riferimento, e che all'interno del lavoro che sta svolgendo la Commissione su questo decreto legislativo per esprimere il proprio parere non sarebbe male se si eliminasse la soglia dei 150.000 euro e si ragionasse o per categorie di lavori, seguendo anche le indicazioni della Presidente Merola, o comunque tenendo presente che talvolta il quantitativo può non essere un elemento che ostacola l'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti, soprattutto se si considera che nelle migliaia di stazioni appaltanti nel nostro Paese la stragrande maggioranza degli appalti che vengono aggiudicati hanno un importo basso. Sappiamo quanto è importante il radicamento sul territorio.

Il resto del ragionamento è stato espresso dalla Presidente Merola. Noi preferiremmo che questa soglia fosse eliminata o ragionata con una soluzione più convincente.

Lo stesso ragionamento, si tratta di un elemento che noi condividiamo molto, riguarda il tema del gioco d'azzardo, laddove all'articolo 2-*quater* si dispone che la documentazione deve riferirsi anche ai soci e alle persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale e al patrimonio superiore al 2 per cento.

Anche in questo caso non riusciamo a capire la *ratio*. Sicuramente ci sarà un motivo, però segnaliamo che anche qui, data la delicatezza del tema del gioco nel nostro Paese e le dimensioni dei fenomeni che, purtroppo, conosciamo, varrebbe la pena di chiedere una trasparenza assoluta sui profili soggettivi di coloro che detengono, anche in piccolissima parte, il patrimonio delle società che hanno la concessione per la gestione dei giochi.

Il terzo rilievo che volevamo muovere nasce dall'impianto complessivo del ragionamento rispetto alla necessità della documentazione antimafia. La necessità della documentazione antimafia si desume dalla casistica prevista dall'articolo 83, che individua anche i casi per cui non viene richiesta la documentazione e che fa riferimento, come ricordava la presidente Merola, all'articolo 67.

Riguardando tutte queste fattispecie, vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione il fatto che non ci è parso di trovare un riferimento al momento dell'alienazione dei beni da parte delle amministrazioni pubbliche. Tante amministrazioni ed enti locali, per cercare di governare anche in rispetto del Patto di stabilità senza ridurre la capacità di investimento dell'ente, stanno ponendo sul mercato gli immobili e i patrimoni che non sono più necessari per il perseguimento dei loro fini istituzionali e quindi ne possono consentire una valorizzazione, questione cui, peraltro, anche lo Stato stesso sta pensando.

Noi pensiamo che non sarebbe male che tutta la documentazione antimafia fosse richiesta anche per coloro che avanzano richiesta di acquistare beni dallo Stato o dagli enti locali. Sappiamo che le mafie dispongono di quantità ingenti di risorse e che possono acquistare *asset* di imprese della pubblica amministrazione e patrimoni. Sappiamo che questa può essere una delle strategie con cui le mafie espandono la loro presenza sul territorio del nostro Paese.

Ho sostanzialmente concluso nel merito del testo in oggetto. Prendo solo un altro istante per riferire un elemento: noi pensiamo che il Governo abbia compiuto un'azione importante e vorremmo che da

oggi alla fine della legislatura, nell'ambito della delega, così come è redatta, il Governo potesse predisporre ulteriori modifiche al testo legge decreto legislativo n. 159 del 2011, in modo tale da poter recuperare alcune questioni che, a nostro avviso, a seguito anche del lavoro che fu svolto l'anno scorso, cui anche noi provammo a fornire il nostro contributo in Commissione, hanno visto in questi mesi corroborare tesi che vedevano alcuni limiti nel testo che ne è uscito.

Picchio sempre sul solito tasto, ossia il tema della restituzione per equivalente, all'articolo 46, comma 3, lettera b), che prevede l'obbligo per l'amministrazione assegnataria del bene della restituzione in equivalente a fronte di un eventuale eliminazione della confisca.

Noi pensiamo che il Governo farebbe bene ad intervenire su alcune di queste norme perché possono effettivamente mettere in crisi l'impegno degli enti locali in una situazione come quella della gestione dei beni confiscati alle mafie. Tutti sappiamo quanto è importante che sui territori i beni confiscati ai mafiosi siano assegnati agli enti locali e soprattutto che essi siano in tempi veloci rimessi a disposizione di quelle comunità.

Questo rigo, come affermai anche l'anno scorso, per gli enti locali può essere uno scoglio importante e noi ci terremmo che, con la strada che ha inaugurato il Governo e che noi riteniamo positiva, si possa mettere mano anche a questo.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

DAVIDE PATI, *Rappresentante di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*. Porgo a lei, presidente, e a tutti i componenti della Commissione i saluti di don Luigi Ciotti. Rivolgo a voi anche i ringraziamenti per l'attenzione che questa Commissione pone nei confronti della nostra associazione. Abbiamo già partecipato negli ultimi due anni a due audizioni, una relativa alla conversione del decreto legge istitutivo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'altra all'approvazione della legge delega del Codice antimafia.

Ci riserviamo in questa sede di trasmettere entro domani una nota nel merito dello schema di decreto legislativo in discussione. Mi limito, in particolare, a esprimere una valutazione sostanzialmente positiva delle modifiche in esso contenute, ma con le note e le integrazioni che sono state illustrate dalla dottoressa Merola e dal dottor Campinoti poco fa, in merito soprattutto alla soglia dei 150.000 euro e alla parte relativa ai controlli antimafia per le società concessionarie dei giochi.

Quello svolto dagli uffici legislativi del Ministero dell'interno e del Ministero della giustizia è stato un lavoro importante, che tiene conto sicuramente della prassi operativa e delle esperienze positive che hanno compiuto le prefetture sui controlli antimafia, in materia di informative e di documentazione.

Vorrei svolgere anche un richiamo importante all'inserimento di quella norma che prevede che il Corpo forestale dello Stato faccia parte della Direzione investigativa antimafia. Lo preciso perché il Corpo forestale dello Stato ha dimostrato un grande impegno rispetto ai temi della prevenzione e del contrasto alle ecomafie nel nostro Paese. Abbiamo stipulato da due anni un protocollo con il Corpo forestale dello Stato e proprio in questi giorni l'impegno del Corpo forestale è a tutela dei giovani delle cooperative che lavorano sui terreni confiscati che hanno subìto atti intimidatori, con incendi e altre azioni delittuose.

Abbiamo conosciuto, quindi, l'impegno di questa Commissione, e per questo motivo la ringrazio, presidente, a nome della nostra associazione, sui temi del contrasto legislativo e sull'esigenza di migliorare la legislazione in materia di criminalità organizzata a trent'anni dalla morte di Pio La Torre, attraverso l'approvazione all'unanimità di quel parere alla legge delega.

Come Libera, auspichiamo che quanto scritto in tale parere e non inserito nel Codice antimafia in vigore possa trovare uno sbocco in una nuova iniziativa legislativa da parte del Governo, con l'integrazione di questo decreto legislativo, e del Parlamento proprio in questo scorcio di legislatura, per far sì, in primo luogo, che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata possa adempiere in pieno agli scopi per cui è stata istituita e, in secondo luogo, per consentire che i beni confiscati alle mafie, sia immobili, sia aziendali, possano continuare a rappresentare sempre più opportunità di lavoro per i giovani e di sconfitta per le mafie nel nostro Paese. La ringrazio.

FRANCO LA TORRE, *Rappresentante di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*. Anch'io mi associo ai ringraziamenti per l'invito da parte sua e di tutti gli autorevoli membri della Commissione. Le devo confessare, per il rispetto che ho nei confronti suoi e della Commissione, che non ho altro da aggiungere a quanto testé riferito dal dottor Pati e agli autorevoli commenti della Presidente Merola e del dottor Campinoti.

Se me lo consente, svolgerei brevissimamente un paio di considerazioni, perché l'opportunità è ghiotta, e anche alla luce di un'iniziativa analoga, cui sono stato onorato di partecipare e contribuire, l'audizione che il 19 giugno la Commissione contro il crimine organizzato al Parlamento europeo ha organizzato e che mi ha visto partecipe nella qualità di presidente della Rete europea delle associazioni di contrasto al crimine organizzato.

Confermo quanto affermato dalla Presidente Merola. Il prestigio di cui gode l'Italia in sede delle istituzioni comunitarie è una realtà che ci rende orgogliosi, seppure in un ambito che ci addolora e che ci colpisce quotidianamente.

Le considerazioni che voglio svolgere sono brevissime, ovviamente, e in relazione a uno degli aspetti che caratterizzano l'azione delle istituzioni europee in questo momento, ovvero la proposta di direttiva che la Commissione ha emanato al Parlamento e al Consiglio europei per l'introduzione negli ordinamenti giudiziari di tutti i Paesi delle norme relative alla confisca e al sequestro dei beni anche in assenza di condanna definitiva.

Quello dei beni è ormai nella coscienza politica europea uno degli elementi di più straordinaria efficacia per il contrasto alle criminalità organizzate di stampo mafioso e, quindi, vorrei evidenziare a questa Commissione tre limiti presenti nell'attuale ordinamento, nell'auspicio, come è stato già sollevato negli interventi precedenti, che in questo scorcio di legislatura questa Commissione e il Governo si possano fare attivi protagonisti di un'azione di miglioramento dell'attuale normativa.

Il termine perentorio complessivo di due anni e sei mesi entro cui definire i giudizi di primo e secondo grado su sequestro e confisca rischia di vanificare l'efficacia di tutto il sistema della prevenzione antimafia. Come la lunga esperienza giudiziaria dimostra, si tratta di un termine assolutamente insufficiente, considerata l'elevata complessità degli accertamenti necessari per verificare l'origine illecita dei patrimoni.

Il Titolo IV, relativo alla tutela dei terzi e ai rapporti con le procedure concorsuali attualmente in vigore, ha il merito di farsi carico di un'esigenza da tempo avvertita di colmare una lacuna, ma le tutele prescelte e la loro formulazione tecnico-normativa abbisognano di una verifica molto approfondita, sia sotto il profilo di un equilibrato contemperamento tra le confliggenti esigenze in campo, sia della conseguente esigenza di armonizzare la logica civilistica delle procedure concorsuali con le funzioni tipiche della prevenzione antimafia.

Come ultimo punto, ma di non minore importanza, la disciplina relativa alla tutela dei terzi e all'espletamento della funzione di amministratore giudiziario, per esempio gli articoli che prevedono la formazione dello stato passivo e la liquidazione dei beni, possono favorire, piuttosto che la continuità e l'ulteriore sviluppo delle aziende sequestrate e confiscate, la

loro futura liquidazione e vendita. Si tratterebbe di una sconfitta per lo Stato, il quale si troverebbe di fronte a un'opinione pubblica che continuerebbe a percepire la mafia come prestatore di lavoro, osservando che, invece, quando queste aziende passano sotto la proprietà dello Stato, esse vengono dismesse, se non liquidate.

Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti per i contributi offerti. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCA RODOLFO PAOLINI. Mi rivolgo alla dottoressa Merola, che è stata molto esaustiva e chiarissima, ma ha illustrato una serie di questioni tecniche molto complesse. Chiederei solo se abbia predisposto una relazione o abbia con sé alcuni appunti o se si possa avere la registrazione, perché ogni riga va studiata. Concordo con il 99 per cento delle sue considerazioni.

PRESIDENTE. Onorevole Paolini, sotto il profilo della documentazione dell'attività di oggi, le posso comunicare che, avendo noi deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva disporremo di un resoconto stenografico.

DONATELLA FERRANTI. Chiedo soltanto due piccoli chiarimenti, anche io ringraziando gli auditi e riservandomi di svolgere un approfondimento in base alla documentazione consegnata.

Con riferimento alle proposte chiedo due chiarimenti, se si può. La dottoressa Merola ha svolto un accenno alla questione delle *black list* e delle *white list*. Noi abbiamo discusso su questo punto anche nel provvedimento anticorruzione e abbiamo assunto, a un dato punto, una via, che sostanzialmente viene a essere suggerita anche dalle associazioni dei costruttori edili e si riferisce alle *white list*.

Si aggiunge poi il problema se l'iscrizione alle *white list* debba essere condizione necessaria e strumento autorizzatorio, oppure no.

Lei ha svolto un accenno, per il tempo che le è stato concesso, alla preferibilità, invece, delle *black list*, se ho capito bene. Le chiedo di sviscerare meglio questo aspetto, ossia con maggiore approfondimento anche per noi, per capire meglio questa questione, che è comunque un momento di scelta politica.

Leggeremo anche le proposte che sono state elaborate – approfittiamo del fatto che è presente il sottosegretario alla giustizia – per suggerire alcune messe a punto, sempre con un decreto correttivo, di quel Codice antimafia che è stato varato, peraltro, non recependo alcune delle condizioni che sono state varate all'unanimità da questa Commissione nell'agosto dello scorso anno.

Poiché è stato introdotto il problema, da parte del Presidente Campinoti, della grave problematicità che riguarda la restituzione per equivalente, volevo capire se sul punto c'erano proposte oppure se si pensa a interventi normativi che non si possono definire correttivi, ma che implicano proprio un disegno di legge autonomo.

PRESIDENTE. Do la parola alla dottoressa Merola per la replica.

GIULIANA MEROLA, *Presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Milano*. Per quanto riguarda il secondo punto, cioè la restituzione per equivalente, sarebbe la proposta n. 17 di quelle di cui stavo parlando. Mi rendo conto delle difficoltà, però devo essere tecnica per poter rispondere a una domanda di questo tipo.

L'articolo 46 parla di restituzione per equivalente quando i beni siano stati assegnati per finalità istituzionali e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico. In questo caso si stabilisce che prevale l'interesse pubblico e si effettua una restituzione per equivalente, attraverso un decreto che dovrà uscire, e chissà quando uscirà, per determinare il valore.

La nostra proposta, sempre fermo restando il discorso dell'assenza di aggravio o comunque senza modifiche, è di aggiun-

gere il caso di quando i beni sono stati assegnati non solo per finalità istituzionali, ma anche per finalità sociali. L'unica proposta che si può rivolgere allo Stato nel rispetto della legge delega rimane questa.

Capisco quanto si affermava prima, però, se si vuole rimanere nella legge delega, non si possono superare determinati limiti. Questo decreto legislativo è molto farraginoso e comporta – bisognerebbe però incidere sulla legge delega – che il giudice della prevenzione diventi un giudice fallimentare. I beni vanno in liquidazione, ivi compresi i beni aziendali. Si prevedono una prededucibilità e il pagamento fino al 70 per cento del valore dei beni per soddisfare i creditori. Sono soluzioni che a me non piacciono e che non condivido, però non sono state affrontate proprio perché sarebbero fuori legge delega.

Sul discorso dell'efficacia del sequestro mi limito soltanto a riferire che una delle proposte è che, allo stato, a me pare incostituzionale, nel senso che, a differenza di qualunque altra misura cautelare reale che si può protrarre per dieci o dodici anni nel corso di un procedimento penale ordinario dalle indagini alla Cassazione e non vi è alcuna preclusione, il termine in questo caso è di un anno e mezzo, prorogabile di altrettanto tempo.

Per di più, oltre alla disparità di trattamento rispetto alle altre misure cautelari reali, vi è anche un eccesso di delega per quanto riguarda il primo grado, perché, mentre per l'appello si parla di perdita di efficacia, per il tribunale, per il decreto di confisca di primo grado, si usa un'altra terminologia giuridica, che non è in linea con la legge delega. Non è prevista alcuna causa, per esempio, di sospensione. Molti colleghi eseguono perizie per contabili per verificare la provenienza lecita o illecita dei beni e un anno e mezzo probabilmente non è sufficiente. Questo è il punto per rispondere all'onorevole Ferranti.

Per quanto riguarda, invece, l'idea delle *white list* o delle *black list*, la mia era una proposta forse un po' provocatoria. Io non sono d'accordo nell'affermare che, dal momento che si è compilata una *white list*, queste sono buone società, che si controllano una volta l'anno, quando si ha il tempo.

È molto meglio allora, se proprio bisogna compilare una lista, redigere una *black list*, perché allora è la società che deve dimostrare che si è tirata fuori. Col fatto che a Milano noi effettuiamo le sospensioni temporali dall'amministrazione, vediamo che si riesce a sortire l'effetto. Se, invece, una società è inserita nella *white list*, si considera a posto, o almeno io la vedo in questo modo.

Bisognerebbe prevedere un meccanismo di iscrizione obbligatoria, altrimenti vi sarebbe una violazione di una condizione concorrenziale fra tutte le società rispetto a quelle non inserite nella *white list*. Diventa complicato, però, rendere obbligatoria per tutte le aziende l'iscrizione in una lista di questo tipo, anche perché dovrebbero essere sempre in rete con questa banca dati.

Bisognerebbe forse prevedere anche alcuni benefici per una società che si iscrive a questa *white list* e, quindi, eliminare la necessità di richiedere l'informazione antimafia prima della stipula di un contratto. In tal caso torniamo al discorso iniziale. Che senso ha? Una società può cambiare: può cambiare la ragione sociale, possono cambiare i soci, possono cambiare troppe questioni. È questo il motivo per cui io mi sono limitata prima soltanto a suggerire che sono meglio le *black list* delle *white list*.

Spero di essere stata esauriente.

PRESIDENTE. Assolutamente sì. La ringrazio, presidente.

Dichiaro conclusa conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 17 gennaio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00

16STC0021930