

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	3
ALLEGATO (<i>Emendamenti ed articoli aggiuntivi</i>)	9

SEDE REFERENTE

Giovedì 29 settembre 2011. — Presidenza del presidente della II Commissione, Giulia BONGIORNO – Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio Andrea Augello e Francesco Belsito e il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 13.05.

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 settembre 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che è stato ritirato l'emendamento Rao 5.4 e che i deputati Rao e Tassone

hanno sottoscritto l'emendamento Mantini 5.7.

Comunica che l'emendamento Ferranti 3.19 è stato riformulato dai presentatori, su richiesta delle relatrici, ed assume la nuova numerazione Ferranti 4.100 (*vedi allegato*).

Avverte inoltre che la relatrice per la I Commissione sarà sostituita per la seduta odierna dal presidente della stessa Commissione. Avverte quindi che, su richiesta dei relatori e del Governo, nella giornata di oggi le Commissioni procederanno fino all'esame degli emendamenti e articoli aggiuntivi riferiti all'articolo 6, per poi interrompere i propri lavori.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, esprime parere favorevole sull'emendamento Ferranti 4.100 ed invitata i presentatori a ritirare egli altri emendamenti riferiti all'articolo 4, che sarebbero preclusi dall'approvazione dell'emendamento Ferranti 4.100.

Esprime parere contrario sull'articolo aggiuntivo Mecacci 4.01.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO esprime parere conforme a quello della relatrice.

Donatella FERRANTI (PD) ritira il proprio emendamento 4.15.

Le Commissioni approvano l'emendamento Ferranti 4.100, risultando così precluso l'emendamento Mecacci 4.1; e respingono l'articolo aggiuntivo Mecacci 4.01.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO, intervenendo con riferimento agli emendamenti riferiti all'articolo 5, presenta l'emendamento 5.10 del Governo (*vedi allegato*), che tiene conto di quanto emerso nel corso del dibattito svolto nelle precedenti sedute. La *ratio* dell'emendamento è, infatti, quella di raccordare il testo in esame con quanto previsto dal Codice antimafia, il cui testo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* di ieri, ma le cui disposizioni attuative, in moti casi, entreranno in vigore solo dopo l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

Ricorda come il disegno di legge in titolo sia stato esaminato dal Senato quando era ancora *in itinere* il predetto Codice antimafia: le due discipline, pertanto, pur avendo elementi di fondo simili – quali la previsione di un elenco delle attività particolarmente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa – recano alcune differenze. Al contempo, entrambi necessitano ancora di un lasso di tempo per avere piena applicazione. Proprio al fine di far dialogare le due discipline in quest'arco temporale – e, in particolare, prima della piena vigenza delle disposizioni del Codice antimafia – si è ritenuto opportuno individuare fin d'ora le attività particolarmente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, sia pure in via provvisoria, fino all'entrata in vigore del decreto ministeriale previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge 13 agosto 2010, n. 36, il quale dovrà fare una ricognizione delle predette attività sulla base di una valutazione più attenta: è previsto che per lo svolgimento di tali attività sia

sempre richiesta l'informazione antimafia indipendentemente dal valore del contratto o del sub-contratto. In tale modo sono stati « messi in linea » i due provvedimenti così da farli interagire nel tempo. Nella sostanza, peraltro, non vi sono modifiche di rilievo.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, ricorda che nell'ambito della discussione svolta dalle Commissioni sugli emendamenti presentati all'articolo 5 era emersa l'esigenza di tenere conto delle analoghe previsioni recate dal Codice antimafia che, quando il testo del disegno di legge è stato discusso al Senato, era ancora *in fieri*.

Condivide quindi l'emendamento 5.10 del Governo, volto proprio a tenere conto di tale esigenza, e ritira il proprio emendamento 5.2. Conseguentemente, invita i presentatori a ritirare tutti gli emendamenti presentati diretti a modificare l'articolo 5.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO esprime parere conforme a quello della relatrice, raccomandando l'approvazione dell'emendamento 5.10 del Governo.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) condivide sostanzialmente l'emendamento 5.10 del Governo ma sente la necessità di svolgere alcune considerazioni in proposito.

In primo luogo, sottolinea come la parte più convincente dell'emendamento 5.10 sia quella che recepisce il *quid novi* del proprio emendamento 5.7, che reca una disposizione proposta anche dall'ANCE nel corso dell'audizione svolta presso le Commissioni. Si tratta, in particolare, della previsione di una *white list* che consenta di superare i limiti, sotto il profilo della concorrenza, di un albo chiuso e di disposizioni che danno una « patente sicura » di certificazione antimafia a soggetti di cui non si può conoscere fino in fondo la provenienza.

Si sofferma quindi su quanto previsto al comma 2 del proprio emendamento 5.7, in cui si definiscono determinate attività come maggiormente esposte a rischio di

infiltrazione mafiosa. Per tali attività vi è sempre l'obbligo di comunicazione alla prefettura sia che il fornitore sia iscritto in un registro a parte sia che non lo sia. Ritiene tale soluzione soddisfacente perché riguarda appunto tutti gli affidamenti.

Evidenzia come anche il decreto attuativo del Codice antimafia dovrà avere la stessa filosofia, evitando di tornare al sistema degli «elenchi chiusi». Segnala, tuttavia, come accanto alla previsione dell'obbligo di comunicazione alla prefettura sarebbe opportuno – nella disciplina a regime – stabilire anche la necessità per le società di comunicare ogni modifica dell'assetto proprietario, come previsto nel testo originario.

Doris LO MORO (PD) illustra il proprio emendamento 5.6, che è volto a tenere conto di una condizione contenuta nel parere del Comitato per la legislazione. Ritiene che l'emendamento 5.10 del Governo vada nella giusta direzione ma non tiene conto pienamente del suddetto parere: ritira pertanto il proprio emendamento 5.6 riservandosi di ripresentarlo, con le necessarie riformulazioni, nel prosieguo dell'*iter* parlamentare.

Matteo BRAGANTINI (LNP) chiede al Governo di valutare con maggiore attenzione il proprio emendamento 5.30, che potrebbe utilmente essere inserito in una formulazione più ampia dell'emendamento 5.10 dell'Esecutivo.

Nel richiamare le considerazioni testè svolte anche dal collega Mantini segnala, infatti, la necessità di prevedere l'obbligo per le società di comunicare tempestivamente le modifiche, anche parziali, intervenute negli assetti societari, pena la cancellazione dalla lista. È vero, infatti, che ci sono comunque dei controlli periodici ma ritiene tale previsione di maggiore efficacia.

Mario TASSONE (UdCpTP) sottolinea come sia importante che il Governo tenga nella dovuta considerazione la problematica delle *white list* o delle *black list*, su cui è stata fatta una ricognizione anche da

parte della Commissione parlamentare antimafia.

Prende atto con favore che il Governo ha tenuto conto di quanto previsto al comma 2 dell'emendamento Mantini 5.7, di cui è cofirmatario, nella predisposizione dell'emendamento 5.10. Sottolinea, al tempo stesso, come la previsione della comunicazione alla prefettura non debba ritenersi esaustiva: il problema reale è infatti quello dei controlli. Richiama in particolare il caso della DIA o quello del calcestruzzo impoverito.

Ribadisce quindi l'esigenza di tenere conto che la tematica è di particolare complessità e non si esaurisce nella sola comunicazione alla prefettura.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che l'emendamento 5.10 del Governo presenti sicuramente dei miglioramenti rispetto al testo dell'articolo 5 del disegno di legge in esame, cercando di individuare forme di coordinamento con la disciplina del Codice antimafia, la quale non entrerà, di fatto, a regime prima di due anni.

Ritiene che con l'emendamento 5.10 del Governo vengono individuate le attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'infiltrazione mafiosa ma restano alcune perplessità sulle modalità per dare «effettività» a tale previsione: occorre, infatti, approvare norme che non siano solo apparenza. In particolare, si tratta, a suo avviso, di una disposizione che appare statica rispetto alla dinamicità del fenomeno.

Propone, quindi, di accantonare l'esame dell'emendamento 5.10 del Governo e degli altri emendamenti riferiti dell'articolo 5 così da poterne valutare attentamente il contenuto anche rispetto alle previsioni del Codice antimafia, di cui questa norma delinea, di fatto, il regime transitorio.

Manlio CONTENUTO (PdL) sottolinea come la pubblicazione, avvenuta nella giornata di ieri, del Codice antimafia sulla *Gazzetta Ufficiale* renda opportuno rivedere la formulazione dell'emendamento 5.10 del Governo, con particolare riguardo

al riferimento – attualmente contenuto nel testo dell'emendamento – al decreto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 136 del 2010.

Evidenzia quindi come la disposizione auspicata da tutti, e ripresa nell'emendamento 5.10 del Governo, avrà sicuramente un impatto non indifferente per gli operatori del settore. Ricorda che il Codice antimafia prevede l'obbligo di comunicazione con una differenza rispetto all'emendamento in questione: vengono individuate delle soglie sotto le quali tale obbligo non sussiste. Dev'essere quindi chiaro a tutti l'impatto consistente che vi sarà per le imprese, che già sono tenute ad inserire tutti i dati e le relative modifiche presso le camere di commercio. Richiama, a titolo esemplificativo, gli obblighi che graverebbero sulle imprese di autotrasporto per conto terzi.

Auspica, quindi, che si chiarisca ulteriormente quali adempimenti si intendano effettivamente chiedere alle imprese, invitando a fare in modo che non si impongano oneri burocratici ai privati quando si tratta di funzioni che lo Stato potrebbe assolvere autonomamente, ad esempio acquisendo i necessari elementi informativi dalle banche dati a disposizione.

Si rimette pertanto al Governo, con l'auspicio che nel prosieguo dell'iter parlamentare possa essere ulteriormente valutata la questione, con tutta la dovuta attenzione. Tenuto conto di tali precisazioni esprime il voto favorevole sull'emendamento 5.10 del Governo.

Roberto ZACCARIA (PD) nel richiamare quanto evidenziato dalla collega Lo Moro, sottolinea come si sia persa un'occasione. Nel presentare, infatti, l'emendamento 5.10 del Governo si poteva tenere conto della condizione posta dal Comitato per la legislazione nel proprio parere.

Sottolinea come non si possa consentire di modificare leggi ordinarie con decreti ministeriali, a prescindere da quale maggioranza sia al governo. Ricorda infatti che la legge n. 400 del 1988 prevede una

specifico procedura per l'adozione dei regolamenti di delegificazione ed auspica che se ne tenga conto.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO ribadisce come, dal punto di vista sostanziale, l'emendamento 5.10 del Governo sia stato formulato tenendo conto di quanto emerso dal dibattito parlamentare. Ciò diversamente da quanto di norma accade, in cui viene svolta la discussione su un emendamento già presentato.

Rileva come vi siano, tuttavia, degli elementi da considerare: l'emendamento è stato presentato nella giornata odierna, in cui si è passati ad esaminare l'articolo 5, ed è ovvio che vengano richiesti degli approfondimenti. Inoltre, si può valutare, come richiesto, una riformulazione per tenere conto anche dell'emendamento Bragantini 5.30.

Esprime quindi la propria disponibilità ad accantonare l'emendamento 5.10 del Governo e gli altri emendamenti riferiti dell'articolo 5, fermo restando che l'impianto di fondo dell'emendamento 5.10 non sarà mutato.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, ritiene corretta la proposta del Governo anche alla luce della pubblicazione, avvenuta solo nella giornata di ieri, del Codice antimafia sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Invita quindi il Governo a riformulare l'emendamento 5.10 con i richiami normativi conseguenti a tale pubblicazione ed all'inserimento della previsione dell'emendamento Bragantini 5.30. È a suo avviso opportuno prevedere che alla mancata comunicazione consegua la cancellazione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, alla luce di quanto emerso dal dibattito propone quindi di accantonare l'emendamento 5.10 del Governo e gli altri emendamenti riferiti dell'articolo 5, invitando a riformulare il suddetto emendamento in modo quanto più possibile preciso e tassativo.

Le Commissioni deliberano di accantonare l'emendamento 5.10 del Governo e gli

altri emendamenti riferiti al testo dell'articolo 5.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, riformula il proprio articolo aggiuntivo 5.02 nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Il sottosegretario Andrea AUGELLO esprime parere favorevole sull'articolo aggiuntivo 5.02 (*nuova formulazione*) della relatrice per la II Commissione.

Le Commissioni approvano l'articolo aggiuntivo 5.02 (*nuova formulazione*) della relatrice per la II Commissione.

David FAVIA (IdV), intervenendo sul suo articolo aggiuntivo 5.03, rimarca la necessità di rivedere il modello organizzativo del sistema della protezione civile. Ricordato che non si contano ormai più le ordinanze di protezione civile adottate in deroga ad ogni disposizione vigente e senza il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, poche delle quali si riferiscono effettivamente a calamità naturali, sottolinea la necessità di limitare ai soli casi di effettiva emergenza il potere di emettere questo tipo di ordinanze. Aggiunge che, come denunciato dall'ANCE, l'attuale sistema, che estende il potere di ordinanza di protezione civile in deroga alla legge anche ai cosiddetti grandi eventi, ha prodotto effetti devastanti sotto il profilo della leale concorrenza tra le imprese.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) sottoscrive l'articolo aggiuntivo Favia 5.03. Ricorda che la Commissione affari costituzionali ha avuto modo di riflettere sui rischi di abuso di certe procedure straordinarie e derogatorie quando ha esaminato la relazione della Corte dei conti sulla gestione delle opere secretate, mentre le conseguenze di una irragionevole estensione dell'ambito dei « grandi eventi », con la conseguente applicabilità della disciplina speciale per essi prevista, sono sotto gli occhi di tutti. Il potere di adozione di ordinanze di protezione civile in deroga alla legge deve essere limitato alle effettive

emergenze nazionali, tra le quali non è pensabile che siano ricondotte, ad esempio, manifestazioni da lungo tempo programmate come l'Expo 2015. Non è possibile rinviare fino all'ultimo gli interventi necessari per poi farne un'emergenza.

Donatella FERRANTI (PD), nel sottoscrivere l'articolo aggiuntivo Favia 5.03, sottolinea che il ricorso alla dichiarazione di grande evento ha permesso di sottrarre ai controlli una miriade di appalti di elevato valore economico. Invita pertanto la relatrice e il Governo a spiegare il parere contrario espresso su questo articolo aggiuntivo.

David FAVIA (IdV), ricordando come all'inizio della discussione la maggioranza avesse dichiarato di voler dialogare con l'opposizione, chiede alla relatrice e al Governo di valutare più attentamente il suo articolo aggiuntivo 5.03, dichiarandosi disponibile a riformularlo, se necessario, e ne chiede quindi l'accantonamento. Ribadisce che non è possibile che eventi prevedibili siano qualificati come emergenze al solo scopo di poter essere gestiti in deroga alle disposizioni ordinarie, senza i controlli della Corte dei conti e senza concorrenza. A suo avviso, se la maggioranza non accetta di discutere neanche di un problema come questo, vuol dire che il testo è « blindato ».

Il sottosegretario Andrea AUGELLO osserva che, considerato l'andamento dei lavori, che ha visto l'approvazione di diversi emendamenti e un confronto aperto, parlare di « blindatura » del testo sia ingeneroso. Ricorda che, sul capitolo della trasparenza, il Governo si è mostrato aperto e disponibile e che essere di avviso contrario non è segno di chiusura preconcetta. Nel caso di specie, l'avviso del Governo è che prevedere anche a monte controlli già stabiliti a valle avrebbe come conseguenza l'impossibilità di gestire gli eventi, e non quella di scoraggiare la corruzione.

Mario TASSONE (UdCpTP) osserva che il problema è stabilire l'ambito di compe-

tenza proprio del Dipartimento della protezione civile, che oggi è talmente ampio da aver creato condizioni favorevoli per un'ampia corruttela. Ritiene che le procedure accelerate, derogatorie rispetto alla legge ordinaria, segretate e senza concorrenza abbiano portato il Dipartimento della protezione civile fuori dell'alveo istituzionale, fino alla perpetrazione di gravi violazioni di legge finalizzate alla realizzazione di interessi privati.

Le Commissioni respingono l'articolo aggiuntivo Favia 5.03.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che le Commissioni passano ora all'esame degli emendamenti e articoli aggiuntivi riferiti all'articolo 6.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, esprime parere contrario sugli emendamenti Lanzillotta 6.1 e Zeller 6.2 e parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Rao 6.01.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO esprime parere conforme a quello della relatrice sugli emendamenti Lanzillotta 6.1 e Zeller 6.2 e parere contrario sull'articolo aggiuntivo Rao 6.01.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti Lanzillotta 6.1 e Zeller 6.2.

Mario TASSONE (UdCpTP), dopo aver chiesto quale sia il parere del relatore per

la I Commissione, illustra l'articolo aggiuntivo Rao 6.01, del quale è cofirmatario, che prevede una serie di divieti che riguardano i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, gli avvocati ed i procuratori dello Stato e i componenti delle commissioni tributarie. I divieti, segnatamente, riguardano la partecipazione a collegi arbitrali, anche in qualità di presidenti del collegio; l'affidamento di collaudi o la nomina in commissioni di collaudo; la partecipazione in organi societari di enti pubblici economici e di società, a capitale pubblico o privato; l'assunzione di incarichi sportivi, di qualunque genere e comunque denominati, conferiti dal CONI avvero dalle società e associazioni sportive affiliate alle Federazioni sportive riconosciute dal CONI. Raccomanda quindi l'approvazione dell'articolo aggiuntivo, che interviene in settori particolarmente delicati, nei quali si verificano situazioni intollerabili.

Donato BRUNO, *presidente della I Commissione*, sostituendo il relatore per la I Commissione, secondo quanto già rilevato dal Presidente in avvio di seduta, esprime parere conforme a quello del Governo.

Le Commissioni respingono l'articolo aggiuntivo Rao 6.01.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

ALLEGATO

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini.

EMENDAMENTI ED ARTICOLI AGGIUNTIVI

ART. 4.

Sostituire l'articolo 4 con il seguente:

1. Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

« ART. 54-bis.

(Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Salvi gli obblighi di denuncia previsti dalla legge, l'identità del segnalante non può essere rilevata, senza il suo consenso, fino alla contestazione dell'addebito disciplinare ».

4. 100. *(Nuova formulazione dell'emendamento 3.19)* Ferranti, Andrea Orlando, Capano, Cavallaro, Cilluffo, Ciriello, Concia, Cuperlo, Melis, Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Vaccaro.

(Approvato).

ART. 5.

Sostituire l'articolo 5 con il seguente:

« ART. 5.

(Attività d'impresa particolarmente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa).

1. Fino all'entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera *f*) della legge 13 agosto 2010, n. 136, adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, sono individuate le seguenti tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa per le quali è sempre richiesta l'informazione antimafia indipendentemente dal valore del contratto o del subcontratto:

a) trasporto di materiali a scarica conto terzi;

b) trasporto e smaltimento di rifiuti conto terzi;

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo, qualora il relativo contratto non sia assimilabile al subappalto, ai sensi dell'articolo 118, comma 11 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

- h) autotrasporto conto terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

2. L'affidamento a terzi, da parte dell'aggiudicatario, di attività comprese tra quelle di cui al comma 1, è oggetto di comunicazione alla prefettura per l'espletamento degli opportuni controlli anche ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150.

3. L'individuazione delle attività di cui al comma 1 può essere aggiornata con decreto adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. ».

5. 10. Governo.

Dopo l'articolo 5, inserire il seguente:

« ART. 5-bis.

(Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

1. All'articolo 135, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo le parole: "passata in giudicato" sono inserite le seguenti: "per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, comma 1, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter e 320, del codice penale, nonché" ».

5. 02. *(Nuova formulazione)* del Relatore per la II Commissione.

(Approvato).