

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con la legge 13 agosto 2010, n. 136, il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, con il precipuo compito di effettuare una completa ricognizione delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa, nonché la loro armonizzazione e coordinamento anche con la nuova disciplina dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata recentemente istituita con il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4.

La medesima legge, poi, ha delegato il Governo anche alla redazione di un decreto legislativo per la modifica e l’integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia; trattandosi in ogni caso di normativa attinente, per un verso, la criminalità organizzata di tipo mafioso e, per altro verso, il procedimento di prevenzione, si è ritenuto opportuno procedere all’attuazione di entrambe le disposizioni di delega mediante un unico decreto. Tale modalità di esercizio della delega, invero, consentirà, da un lato, di ottenere un testo che possa costituire un valido e completo punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto e dall’altro di semplificare notevolmente l’attività dell’interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi.

Il decreto, quindi, prevede l’adozione di un *corpus* unico di norme, suddiviso in cinque diversi libri:

- Libro I: La criminalità organizzata di tipo mafioso;
- Libro II: Le misure di prevenzione;
- Libro III: La documentazione antimafia;
- Libro IV: Le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. L’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- Libro V: Modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare. Abrogazioni. Disposizioni transitorie e di coordinamento.

Quanto al Libro I, lo stesso contiene soltanto le norme essenziali alla disciplina del fenomeno criminoso di tipo mafioso, sia per ciò che concerne il diritto sostanziale che per quanto riguarda la normativa processuale:



- le fattispecie di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.), di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.) e di assistenza agli associati (art. 417 c.p.), le aggravanti e le diminuenti di mafia (art. 7, d.l. 152/91; art. 7 d.l. 419/91; art. 8 d.l. 152/91), le disposizioni in tema di misure di sicurezza e confisca penale relative ai delitti di mafia (art. 12-*sexies* d.l. 306/92) – Capi I, II, e III;

- le norme relative alle indagini per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso presenti nella normativa complementare (Capo IV) e, segnatamente, la disciplina delle intercettazioni preventive di cui all'art. 25-*ter* del d.l. 306/92 e la normativa speciale in tema di controlli, ispezioni e perquisizioni di cui all'art. 27, commi 1 e 2, della legge 55/90 nonché all'art. 25-*bis*, commi 3, 4 e 5 del d.l. 306/92.

Dal testo sono state volutamente escluse tutte quelle disposizioni compiutamente ed inscindibilmente integrate nel tessuto normativo preesistente, onde evitare di alterare eccessivamente la vigente sistematica codicistica e di creare problemi e difficoltà nell'interpretazione delle norme; non sono state, ad esempio, inserite le norme relative alle misure cautelari per delitti di mafia, che rimarranno, pertanto, nel codice di procedura penale.

Quanto al Libro II, la delega ha innanzitutto imposto un attento lavoro di ricognizione della normativa attualmente vigente in tema di misure di prevenzione; il *corpus* normativo relativo alla materia in questione è, infatti, il frutto di una cinquantennale stratificazione normativa. Le leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personali (legge 27 dicembre 1956, n. 1423) e patrimoniali (legge 31 maggio 1965, n. 575) sono assai risalenti nel tempo; esse hanno inoltre costituito l'oggetto di numerosi interventi di modifica, tanto da assumere allo stato attuale una fisionomia affatto diversa rispetto a quella originaria.

Sulle due leggi fondamentali si sono poi innestate numerose leggi speciali, generalmente frutto di una legislazione di emergenza emanata in momenti di particolare asprezza nella lotta al fenomeno mafioso, che hanno operato modifiche rilevanti in tema di ambito e procedimento di applicazione, gestione e destinazione di beni confiscati, nonché dei poteri conferiti alle diverse autorità coinvolte (si vedano, fra tutte, le LL. nn. 152/75, 629/82, 646/82, 327/88, 282/89, 55/90, 197/91, 203/91, 410/91, 172/91, 356/92).

Anche la presente legislatura è stata, del resto, caratterizzata da numerosi interventi normativi relativi alle misure di prevenzione, e segnatamente:



- 1) il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*”, conv. in L. 24 luglio 2008, n. 125;
- 2) la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”;
- 3) il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante “*Istituzione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*”, conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50.

Attraverso i sopra citati provvedimenti sono stati introdotti alcuni rilevanti principi ed elementi di assoluta novità nel tessuto normativo previgente, che hanno imposto la predisposizione di un compiuto intervento di revisione ed ammodernamento dell’intera materia; con il d.l. 92/08 sono state, infatti, previste alcune rilevanti modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, ed in particolare:

- 1) l’estensione della normativa antimafia anche alle ipotesi di riciclaggio, impiego di denaro proveniente da attività illecita o, comunque, in tutti i casi in cui le funzioni di pubblico ministero sono attribuite al procuratore della Repubblica distrettuale;
- 2) viene valorizzata l’esperienza delle direzioni distrettuali antimafia, detentrici di un patrimonio informativo notevolissimo in materia, attraverso l’attribuzione alle stesse della competenza ad indagare ed a proporre le misure di prevenzione in questione;
- 3) si prevede che le misure di prevenzione patrimoniali possano essere applicate anche disgiuntamente rispetto alle misure di prevenzione personali, consentendo così all’autorità giudiziaria di aggredire il patrimonio mafioso anche in caso di morte del proposto o del sottoposto;
- 4) si introduce l’articolo 110-*ter* nel regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), prevedendosi che il procuratore nazionale antimafia possa disporre, d’intesa con il procuratore distrettuale, l’applicazione temporanea di magistrati della direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione.

Nell’ambito della legge 94/2009, poi, gli interventi in materia di misure di prevenzione contengono alcune ulteriori innovazioni; l’articolo 13, infatti, sostituisce l’articolo 2-*quater* della legge n. 575/1965. L’intervento è volto a rendere più efficace la disciplina del sequestro dei beni conseguenti all’applicazione delle misure di prevenzione, delineando con precisione le modalità esecutive dello stesso con riferimento alle diverse tipologie di beni oggetto del provvedimento in questione.

L’intervento contenuto nell’articolo 14 è finalizzato a consentire l’affidamento dei beni mobili registrati, in gratuita giudiziale custodia, alle Forze di polizia operanti, analogamente a quanto già



previsto in materia di repressione dei reati di contrabbando, immigrazione clandestina, riciclaggio e traffico di sostanze stupefacenti. In tal modo si realizza anche una riduzione delle notevoli spese che l'Erario sostiene per la custodia dei beni mobili registrati sottoposti a sequestro e che, all'esito del procedimento, risultano spesso privi di ogni utilità e di ogni valore commerciale.

Il terzo rilevante intervento del Governo nella materia in questione è costituito dal decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito nella legge 31 marzo 2010, n. 50, il quale prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, sotto la vigilanza del Ministero dell'interno e con sede principale a Reggio Calabria.

Il decreto disciplina gli organi ed i compiti dell'Agenzia, rinviando ad uno o più regolamenti la disciplina dell'organizzazione e dotazione delle risorse umane, la contabilità e le comunicazioni con l'autorità giudiziaria.

L'Agenzia sostituisce l'amministratore giudiziario nelle procedure di prevenzione patrimoniali e nei procedimenti penali in relazione ai quali è possibile applicare la confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, anche se solo dopo l'emanazione del provvedimento di primo grado. Nella fase precedente l'Agenzia avrà il compito di coadiuvare l'autorità giudiziaria e l'amministratore giudiziario nella gestione dei predetti beni.

L'Agenzia avrà pertanto l'incarico di amministrare e custodire tutti i predetti beni, incluse le aziende, dalla pronuncia di primo grado fino alla confisca definitiva.

Successivamente alla stessa l'Agenzia dovrà occuparsi anche della destinazione dei beni confiscati, procedura precedentemente gestita dai prefetti.

L'Agenzia svolgerà, altresì, funzioni di acquisizione ed analisi dei dati relativi ai beni sopra indicati, nonché di individuazione delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

Al fine di evitare, poi, eccessivi ritardi nell'assegnazione dei beni già confiscati ed i conseguenti oneri che normalmente ne derivano a carico del bilancio dello Stato, la legge 23 novembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), ha introdotto la possibilità che i beni immobili «*di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse*» siano «*destinati con provvedimento dell'Agenzia alla vendita*». Le risorse derivanti da tali operazioni saranno devolute al fondo unico giustizia «*per essere riassegnate, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali*».



La complessità e la assoluta novità dei principi introdotti dalla citata normativa, unitamente alle molteplici novelle intervenute nel corso di oltre 50 anni di evoluzione normativa in materia, hanno, pertanto, imposto, come già precisato, un complesso lavoro di ricognizione e revisione dell'intera normativa; più specificatamente, i criteri che hanno conformato, *in parte qua*, l'attività di redazione del codice antimafia sono stati quelli della razionalizzazione, semplificazione e coordinamento della normativa vigente, con l'introduzione nell'ambito del testo delle norme attuative degli ulteriori principi specificamente individuati dal legislatore delegante, secondo le modalità di seguito illustrate.

Il libro si compone di cinque distinti titoli:

- Le misure di prevenzione personali;
- Le misure di prevenzione patrimoniali;
- L'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati;
- La tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali;
- Effetti, sanzioni e disposizioni finali.

Nei primi due titoli sono contenute, razionalizzandole mediante una ulteriore suddivisione per capi e sezioni, tutte le norme attualmente vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione; gli articoli 11 e 14 in particolare enumerano tutti i soggetti nei confronti dei quali potranno essere applicate le misure personali da parte, rispettivamente, del Questore o dell'autorità giudiziaria, mentre l'art. 26 svolge la medesima funzione con riguardo ai soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali. Onde armonizzare i molteplici testi di legge che, mediante diversi richiami normativi, consentono l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali previste dalla legge 575/65 anche ad altri soggetti, si è ritenuto di unificare dette categorie soggettive, onde riconoscere la possibilità di applicare le misure in parola a tutti i soggetti nei confronti dei quali è possibile richiedere una misura di prevenzione personale.

Gli articoli 17 e 20 prevedono, altresì, l'introduzione della facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica. La previsione è imposta, oltre che da uno specifico punto di delega, dalla recente giurisprudenza della CEDU che ha dichiarato la normativa nazionale non conforme a quanto previsto Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede la necessaria facoltà per gli indagati di poter sempre scegliere che il procedimento venga svolto in pubblica udienza.



Sempre in attuazione di un dettagliato punto di delega, il decreto legislativo (artt. 34, comma 2 e 37, comma 6) prevede poi una precisa scansione temporale del procedimento, tale da garantire la speditezza dello stesso in uno con le necessarie garanzie del proposto: si prevede la perdita di efficacia del sequestro ove non venga disposta la confisca nel termine di un anno e sei mesi dalla immissione in possesso da parte dell'amministratore giudiziario, nonché, in caso di impugnazione della decisione, entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso. E' altresì prevista la possibilità di prorogare i termini in parola per periodi di sei mesi e per non più di due volte in caso di indagini complesse.

L'articolo 38 disciplina, poi, la revocazione della confisca di prevenzione. L'assenza di una specifica normativa sul punto ha infatti indotto la giurisprudenza di legittimità ad affermare il principio secondo cui la revoca di cui all'articolo 7 della L. 1423/1956 svolga, per i partecipanti al procedimento di prevenzione, altrimenti privi di diverso rimedio, anche una funzione vicariante quella riservata, per le sentenze e per i decreti penali di condanna, alla revisione, esclusa dalla giurisprudenza per i procedimenti di prevenzione.

Ciò sarebbe possibile in quanto la revoca può essere esperita non solo con efficacia *ex nunc*, per l'essere venuti meno i presupposti di applicazione della misura di prevenzione (ad esempio: la pericolosità sociale del sottoposto), ma anche per far valere difetti genetici del provvedimento applicativo.

Tuttavia, per effetto della possibilità per gli incisi di proporre la revoca/revisione della confisca e per i terzi estranei al procedimento di proporre incidente di esecuzione, i soggetti in favore dei quali sono stati destinati i beni confiscati (nella maggior parte dei casi i comuni) si trovano nell'impossibilità di investire sui compendi confiscati, in funzione del loro riutilizzo per finalità sociali, in ragione della continua presentazione di istanze di revoca, che rendono il giudicato di prevenzione, per così dire, instabile.

A ciò si aggiunga il rischio che, tramite interposizioni fittizie, spesso difficilmente dimostrabili, i beni confiscati possano rientrare nella disponibilità degli ablati.

Da ciò sorge la necessità di fornire una disciplina compiuta, che da un lato assicuri agli interessati le necessarie garanzie, dall'altra consenta alla confisca di conservare, dopo la sua "definitività", il connotato della "irreversibilità".

Il principio che ispira tutto il provvedimento è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non possa più essere retrocesso ed eventuali ipotesi soddisfatorie dei diritti del sottoposto o di terzi potranno avvenire esclusivamente "per equivalente".



Con riferimento a tale aspetto la Cassazione ha aperto uno spiraglio significativo: dopo avere sottolineato le similitudini tra la confisca di prevenzione e l'espropriazione per pubblica utilità, la citata sentenza delle Sezioni Unite del 2007 ha parlato esplicitamente dell' "insorgenza di un obbligo riparatorio della perdita patrimoniale".

E proprio come nel caso dell'espropriazione per pubblica utilità, nel testo proposto si prevede che, in caso di accoglimento della domanda di revisione della confisca, l'interessato abbia titolo esclusivamente alla corresponsione di una somma pari al valore di mercato del bene, quale risultante dalle relazioni di stime dell'amministratore giudiziario. Il bene, pertanto, con la confisca definitiva entrerà a far parte del patrimonio dello Stato privo di oneri o pesi.

Si è inoltre ritenuto di prevedere una disciplina unica che accomuni soggetti direttamente coinvolti nel procedimento di prevenzione e terzi che vantano diritti sul bene, superando il doppio binario "revoca/incidente di prevenzione".

La disciplina concreta dei presupposti di esperibilità ricalca sostanzialmente quella dell'articolo 630 del codice di procedura penale. Si prevede infatti che la revocazione possa essere proposta, al solo fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura:

- in caso di scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento;
- quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione del procedimento di prevenzione, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca;
- quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato.

Si prevede inoltre che la richiesta di revocazione debba essere proposta, a pena di inammissibilità, entro sei mesi dalla data in cui si verifica uno dei casi di cui sopra, salvo che l'interessato dimostri di non averne avuto conoscenza per causa a lui non imputabile e che la revocazione non possa comunque essere chiesta da chi, potendo o dovendo partecipare al procedimento, vi abbia rinunciato, anche non espressamente.

Nel decreto si è, poi, proceduto a disciplinare, all'articolo 39, l'ipotesi di coesistenza tra sequestro penale e sequestro di prevenzione, che nella prassi applicativa ha determinato non pochi problemi, posto che per il primo il codice di rito prevede la sola custodia, mentre per il secondo sono previste forme di gestione e amministrazione. Si prevede quindi che in caso di coesistenza dei due sequestri, prevalga il sequestro di prevenzione, con conseguente affidamento dei beni in sequestro



all'amministratore giudiziario, al fine di consentire, in caso di confisca, la migliore destinazione del bene stesso. Si prevede in particolare che:

1) il sequestro e la confisca di prevenzione possano essere disposti anche in relazione a beni già sottoposti a sequestro in seno ad un procedimento penale;

2) nel caso di contemporanea esistenza in relazione al medesimo bene di sequestro penale e di prevenzione si proceda alla amministrazione e gestione dei beni secondo le disposizioni previste dal decreto;

2) in relazione alla vendita, assegnazione e destinazione dei beni si applichino le norme relative alla confisca divenuta definitiva per prima;

3) in ogni caso la confisca intervenuta successivamente venga trascritta, iscritta o annotata con le modalità previste dal decreto.

Le rimanenti disposizioni dei primi due titoli non sono innovative, ma costituiscono semplice riorganizzazione di previsioni già vigenti.

Il titolo III, quindi, raccoglie tutte le disposizioni vigenti in tema di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati; la materia è suddivisa in quattro distinti capi, tre dei quali (quelli inerenti l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati) meramente ricognitivi della attuale normativa, mentre il quarto attua i principi di delega relativi al regime fiscale da applicarsi con riferimento ai beni sequestrati. In particolare, l'art. 61 prevede che l'amministratore giudiziario assuma nel corso della procedura la qualità di sostituto d'imposta: sarà, pertanto, incaricato di pagare provvisoriamente le imposte relative ai beni sequestrati secondo le aliquote vigenti per i diversi redditi. All'esito della procedura, nel caso di intervenuta restituzione dei beni, i pagamenti intervenuti medio tempore potranno essere recuperati nei confronti del proposto.

Il titolo IV dà attuazione alla delega disciplinando la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e, conseguentemente, regolando la disciplina dei rapporti pendenti al momento dell'esecuzione del sequestro. Quindi viene disciplinata, sempre in funzione della tutela delle pretese dei terzi interessati, l'ipotesi della coesistenza delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca con le procedure esecutive e le procedure concorsuali.

L'articolato del titolo che qui si illustra è ripartito in tre capi. Il primo reca disposizioni generali riguardanti le condizioni sulla base delle quali i diritti dei terzi vengono tutelati, stabilisce il



limite della garanzia patrimoniale idonea a soddisfare i creditori, regola i rapporti con le azioni esecutive sui beni oggetto di vincolo di prevenzione e disciplina il pagamento dei crediti prededucibili. Il capo II offre una disciplina di dettaglio dell'accertamento dei diritti dei terzi e stabilisce sull'attività di progettazione e pianificazione dei pagamenti da effettuarsi in favore dei creditori. Il capo III è specificamente destinato a disciplinare la duplice ipotesi che il sequestro sia seguito o preceduto dalla dichiarazione di fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati in tutto od in parte attinti dal vincolo di prevenzione.

L'articolo 62 enuclea le condizioni sussistendo le quali i diritti di credito dei terzi, comunque anteriori al sequestro e documentati con atto avente data certa, possono ricevere tutela pur in presenza di confisca definitiva. La finalità della norma è quella di garantire l'effettività della misura reale, escludendo che sia sufficiente un controllo estrinseco del diritto di credito e rendendo invece necessario l'accertamento dell'estraneità del terzo all'attività delittuosa del proprio debitore. La tutela dei terzi viene dunque assicurata evitando il rischio che il proposto possa avvalersi di prestanomi che vantino fittiziamente diritti sui beni sottoposti alla misura reale, al fine di riottenere il controllo.

E' previsto, in particolare, quali condizioni della tutela del terzo creditore, che il diritto di credito non abbia già trovato soddisfazione nella necessaria preventiva escussione del patrimonio del proposto non soggetto a misura di prevenzione; che il credito non nasca nell'ambito di attività strumentali a quella illecita e che di essa non costituisca il frutto o il reimpiego, salva la dimostrazione dell'ignoranza di tale nesso da parte del terzo in buona fede; che i crediti fondati su mere promesse di pagamento o atti di ricognizione di debito, ovvero su titoli di credito possono essere soddisfatti solo ove sia dimostrato il rapporto sottostante, superando così il connotato di astrattezza derivante dalle predette fonti obbligatorie.

Nella stessa disposizione (art. 62, comma 3) vengono delineati i criteri di giudizio per la valutazione della buona fede del terzo.

E' introdotta la regola per cui la sola confisca definitiva determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto diritti personali di godimento, ovvero l'estinzione di diritti reali di godimento sui beni medesimi. La compressione del diritto dei terzi è funzionale a mantenere il bene libero da pesi in vista della sua destinazione, una volta acquisito al patrimonio dello Stato. Il pregiudizio del terzo è tuttavia equamente indennizzato.

Ancora nella stessa disposizione, è regolata la posizione del terzo comproprietario del bene oggetto di misura di prevenzione, cui è concesso, se in buona fede, diritto di prelazione per l'acquisto della quota confiscata al valore di mercato; ove il comproprietario non eserciti tale diritto, la quota



non confiscata è acquisita al patrimonio dello Stato, allo scopo di mantenere l'integrità del bene. Al comproprietario è riconosciuta una indennità corrispondente al valore attuale della quota di proprietà.

L'articolo 63 sancisce il limite della garanzia patrimoniale dello Stato nei confronti dei creditori anteriori al sequestro fissandolo nel valore dei beni dalla stima redatta dall'amministratore giudiziario. Il pagamento è in ogni caso subordinato all'accertamento dei diritti e delle garanzie in base alle disposizioni del capo II, cui sono sottratti i crediti c.d. prededucibili, sorti cioè nel corso del procedimento di prevenzione su iniziativa dell'amministratore e sotto il controllo del giudice delegato alla misura.

Nello stesso capo I del titolo IV è sancito il principio della inammissibilità o improseguibilità delle azioni esecutive sui beni oggetto di sequestro. Nell'ipotesi di revoca definitiva del sequestro o della confisca è stabilito un termine di riassunzione per le procedure esecutive dichiarate improseguibili; ne deriva il carattere eventualmente temporaneo della improcedibilità, che garantisce all'originario creditore procedente la conservazione degli effetti del pignoramento.

L'articolo 66 attua la delega nella parte in cui si richiede che vengano disciplinati i rapporti pendenti alla data della esecuzione del sequestro di prevenzione. Vengono fatte salve le norme relative ai rapporti altrimenti disciplinati (così per le ipotesi dei contratti aventi ad oggetto diritti reali e diritti personali di godimento per cui è previsto un regime speciale in considerazione della loro inerenza sul bene vincolato). E' prevista la sospensione della esecuzione dei contratti ineseguiti o non compiutamente eseguiti sino alla decisione dell'amministratore giudiziario, che si determini, con l'autorizzazione del giudice delegato, a subentrare nel rapporto in corso in luogo del proposto. L'altro contraente ha diritto di sollecitare la decisione dell'amministratore inducendo il giudice delegato a fissare un termine.

Una speciale disciplina è contemplata per i contratti preliminari di vendita o costitutivi di diritti reali di godimento sui beni sottoposti a sequestro, dei quali è prevista l'inefficacia, per effetto dell'avvenuto sequestro, ovvero la risoluzione, in caso di confisca.

Il capo II (composto di cinque articoli) introduce, così attuando chiari principi di delega, l'attività di accertamento dei diritti dei terzi secondo un modello che ricalca quello dell'accertamento dei crediti e dei diritti nel passivo fallimentare. Il procedimento viene svolto con l'ausilio dell'amministratore e sotto la direzione del giudice delegato. E' pertanto prevista la formazione, da parte dell'amministratore giudiziario, dell'elenco dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali sui beni oggetto di misura di prevenzione; la conseguente fissazione di un termine per la



presentazione delle istanze di insinuazione e di una successiva data per l'esame delle domande proposte secondo un contenuto analiticamente disciplinato.

Il giudice delegato, a seguito di istruttoria anche officiosa, forma lo stato passivo e lo rende esecutivo con provvedimento soggetto ad opposizione dinanzi al tribunale della prevenzione. E' espressamente chiarito che le domande proposte dai creditori non producono effetti interruttivi di prescrizione o decadenza del diritto fatto valere e che i provvedimenti di ammissione o esclusione dei crediti emessi dal giudice delegato producono effetti nei soli confronti dell'Erario ai fini del soddisfacimento nella misura di prevenzione.

Anche la fase distributiva riprende per grandi linee lo schema fallimentare, prevedendo la formazione di un progetto di pagamento dei crediti ad opera dell'amministratore, l'intervento del giudice delegato per le eventuali modifiche e la definitiva formazione del piano all'esito delle osservazioni sulla collocazione e graduazione dei crediti, la possibilità di impugnazione dinanzi al tribunale.

E' disciplinata, con norma di chiusura del capo, la revocazione dei crediti ammessi, su iniziativa del pubblico ministero, dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia, in caso di giudizio determinato da falsità, dolo, errore essenziale di fatto o dalla mancata conoscenza di documenti decisivi non prodotti tempestivamente senza colpa del ricorrente.

Il capo III è destinato a disciplinare i controversi rapporti tra misure di prevenzione e fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati attinti da sequestro. Sono distinte l'ipotesi in cui la dichiarazione di fallimento segua il sequestro già disposto su alcuni o su tutti i beni dell'imprenditore, da quella in cui la procedura concorsuale preceda il vincolo di prevenzione.

Nel primo caso è conferita al pubblico ministero specifica legittimazione a richiedere il fallimento dell'imprenditore i cui beni aziendali siano sottoposti a sequestro o a confisca, laddove emerga dalle indicazioni dell'amministratore giudiziario, che gestisce l'azienda sequestrata, la sussistenza di uno stato di insolvenza. Al pubblico ministero è espressamente conferita legittimazione a chiedere al tribunale competente l'emissione del provvedimento di cui all'art. 195 della legge fallimentare ove l'azienda sequestrata riguardi soggetto sottoposto a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento.

In entrambi i casi delineati opera il principio, espressamente indicato dal legislatore delegante, della sottrazione dei beni sottoposti alla prevenzione rispetto alla massa fallimentare. Esso trova attuazione mediante un duplice meccanismo che tiene conto delle scadenze temporali in cui intervengono le diverse procedure: nel caso di dichiarazione di fallimento successiva al sequestro o



alla confisca, lo spossessamento dell'imprenditore-proposto è escluso per i beni già sottoposti alla gestione dell'amministratore giudiziario; ove invece la dichiarazione di fallimento preceda l'applicazione della misura di prevenzione su beni dell'imprenditore insolvente, l'ufficio fallimentare è chiamato ad effettuare una operazione di separazione dei beni già acquisiti alla massa per la consegna degli stessi, in quanto attinti da sequestro di prevenzione, all'amministratore giudiziario.

Allorché la massa fallimentare sia integralmente costituita da beni sottoposti a sequestro (o confisca), si è ritenuto superfluo mantenere aperte entrambe le procedure. E' infatti prevista un'ipotesi di chiusura del fallimento, essendo rimessa in tal caso al solo giudice della prevenzione l'accertamento del passivo non ancora verificato e la formazione del progetto di riparto tra i creditori insinuati che intendono soddisfarsi sui beni oggetto di vincolo di prevenzione, con applicazione delle disposizioni del capo II.

Al di fuori dell'ipotesi ora esaminata di chiusura del fallimento, in attuazione di espressa delega sul punto, è stata definita la disciplina dell'accertamento del passivo rimettendo le operazioni al giudice delegato al fallimento sopravvenuto, il quale è chiamato ad accertare i crediti insinuati al passivo anche alla luce dei criteri e delle condizioni previste dalle disposizioni in materia di prevenzione a tutela dei terzi di buona fede. In altri termini, il giudice delegato al fallimento successivo al sequestro provvederà ad accertare, nelle rituali forme fallimentari, non solo la concorsualità del credito e la sua documentata sussistenza, ma anche, come se fosse il giudice delegato alla misura di prevenzione, le condizioni poste dalle disposizioni precedenti a garanzia della massa dei creditori da possibili interferenze illecite nella formazione dei crediti concorrenti.

Nella diversa ipotesi di fallimento preesistente a sequestro, è mantenuta la competenza del giudice delegato alla procedura concorsuale per la verifica dei crediti, che, ove già effettuata, deve essere riaperta, previa fissazione di apposita adunanza, per i creditori già ammessi. Nei confronti di costoro va accertata l'applicazione anche delle condizioni previste per la verifica della loro buona fede. Analogo accertamento avverrà in caso di insinuazione tardiva al fallimento di imprenditore soggetto a misura di prevenzione e laddove penda impugnazione avverso lo stato passivo già definito.

In caso di revoca del sequestro o della confisca e ove il fallimento sia ancora aperto, si prevede che i beni liberati dal vincolo di prevenzione vengano acquisiti alla massa fallimentare; ove il fallimento fosse stato già chiuso, è prevista la riapertura anche su iniziativa del pubblico ministero.

Viene disciplinata l'ipotesi, espressamente contenuta nella delega, dell'esercizio delle azioni revocatorie e di inefficacia previste dalla legge fallimentare quando esse si riferiscano ad atti, pagamenti o garanzie concernenti i beni oggetto di sequestro. E' data legittimazione esclusiva



all'amministratore giudiziario per l'esercizio di dette azioni, il cui effetto è quello di recuperare i beni revocati al patrimonio della misura di prevenzione.

Da ultimo sono regolati, nel senso della prevalenza del fallimento, i rapporti tra detta procedura concorsuale e le misure del controllo giudiziario e dell'amministrazione giudiziaria.

Il titolo V, infine, contiene tutte le norme che disciplinano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle predette misure. La normativa vigente in materia viene nel testo raccolta e coordinata in quattro distinti capi; nel primo (effetti delle misure di prevenzione) viene affrontata e risolta la questione – postasi successivamente all'introduzione della facoltà di applicazione disgiunta delle misure di prevenzione personali e patrimoniali – degli effetti delle misure di prevenzione patrimoniali ove applicate disgiuntamente dalle misure personali. Il tessuto normativo, infatti, sul quale è andata ad incidere la diromponente innovazione portata, come visto, dal d.l. 92/08, era disegnato in termini di applicazione necessariamente congiunta delle due distinte tipologie di misure di prevenzione, di tal che non sarebbe stato possibile applicare una misura di prevenzione patrimoniale senza la previa o contemporanea applicazione anche della corrispondente misura personale. In applicazione del principio di delega relativo al coordinamento ed all'armonizzazione delle disposizioni, si è reso, pertanto, necessario chiarire il tenore del previgente articolo 10 della legge 575/65, il quale disciplina, per l'appunto gli effetti delle misure di prevenzione, senza fornire alcuna precisazione in ordine al tipo di misure di prevenzione alle quali conseguano gli effetti ivi indicati.

Dopo l'innovazione dell'applicazione disgiunta, tuttavia, appare logico limitare gli effetti in questione alla sola applicazione di misure di prevenzione personali, le uniche in relazione alle quali è ancora prevista una valutazione di pericolosità sociale del soggetto proposto; depone a favore di tale interpretazione anche la considerazione che le misure patrimoniali possono oggi (dopo il citato d.l. 92/08) essere applicate anche nei confronti degli eredi di un soggetto che ha accumulato negli anni un patrimonio illecito: in questo caso la valutazione di pericolosità sociale degli eredi è esclusa in radice, riferendosi la misura ad un patrimonio accumulato da altri, mentre ove sussista pericolosità sociale anche degli eredi, ricorrendone gli ulteriori presupposti sarà possibile applicare nei loro confronti anche la misura di prevenzione personale con i conseguenti effetti previsti ora dall'art. 77.

Il medesimo ragionamento ha portato a limitare gli effetti della riabilitazione (capo II) alle sole misure di prevenzione personali, come chiarito nell'articolo 80 del decreto.



Quanto alle sanzioni (capo III), si è proceduto a raccogliere tutte le sanzioni presenti nei diversi testi di legge con riferimento a soggetti nei confronti dei quali viene proposta ovvero applicata una misura di prevenzione; a tal proposito si è ritenuto, *in primis*, di confermare la sanzione già prevista dall'art. 6 della legge 575/65 (guida senza patente o con patente revocata). Il nuovo codice della strada, per effetto della depenalizzazione contenuta nell'art. 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, ha, in realtà ricondotto la violazione in oggetto al rango di illecito amministrativo; la giurisprudenza costante della Corte di cassazione ha, però, costantemente ritenuto che «*la guida di un autoveicolo da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione, al quale, per tale sua condizione, la patente sia stata revocata, costituisce tuttora reato punibile ai sensi dell'art. 6 della L. 31 maggio 1965, n. 575, attesa l'autonomia di tale previsione rispetto a quella del comune reato di guida senza patente, trasformato in illecito amministrativo per effetto dell'art. 19 D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507*» (Sez. I, sent. n. 18429 del 21-04-2006; cfr. anche Sez. II, sent. n. 9926 del 04-11-2004).

Nel testo si segue, pertanto, l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza testè richiamata, confermandosi la validità della norma in questione e la conseguente permanenza nell'ordinamento giuridico della fattispecie criminosa nella stessa descritta.

Si è, da ultimo, provveduto ad aggiornare i riferimenti all'albo nazionale costruttori, resi ormai obsoleti dall'introduzione con la legge 11 febbraio 1994, n. 109 ed il successivo dpr 25 gennaio 2000, n. 34 del sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, contenuti all'interno degli articoli 10-bis e 10-quinquies della legge 575/65; in tal senso le disposizioni ora citate sono state rimodulate negli articoli 77, 79 e 84 sia con riferimento all'«*elenco generale degli enti e delle amministrazioni legittimati a disporre le licenze, le concessioni, le iscrizioni e le attestazioni nonché le autorizzazioni, le abilitazioni e le erogazioni indicate nell'articolo 77*», sia con riferimento ai soggetti in relazione ai quali è prevista una apposita sanzione penale per l'omissione di attività obbligatoriamente previste dalla normativa in materia di misure di prevenzione.

Il capo IV, infine, raccoglie:

- all'art. 87: le disposizioni di cui all'art. 4 della legge 575/65, aggiornando le stesse alle modifiche processuali *medio tempore* intervenute (in tal senso è stato sostituito il riferimento al mandato di cattura obbligatorio con quello all'arresto facoltativo in flagranza di reato ai sensi dell'art. 381 del codice di procedura penale);
- all'art. 88: le disposizioni dettate dall'art. 16 della legge 646/82 in tema di intercettazioni telefoniche relative a soggetti nei cui confronti sia stata applicata una misura di prevenzione;

- all'art. 89: le disposizioni di cui agli articoli 25 e 26 della medesima legge 646/82 in tema di verifiche fiscali, economiche e patrimoniali a carico di soggetti condannati per associazione a delinquere di tipo mafioso o sottoposti a misure di prevenzione; in relazione a tali disposizioni è stato necessario precisare all'art. ... che rimane vigente il disposto delle norme in questione per quanto riguarda le ulteriori fattispecie criminose ivi indicate, onde non limitare l'operatività delle stesse;
- all'art. 90: le disposizioni di cui all'art. 30 della legge 646/82 in tema di obbligo di comunicazione delle variazioni patrimoniali superiori a 10.329,14 euro per i medesimi soggetti di cui al punto che precede; anche in questo caso è stato necessario operare la precisazione di cui sopra;
- all'art. 91: le disposizioni di cui all'art. 34 della legge 55/90 in tema di registri delle misure di prevenzione, da istituirsi presso ogni procura ed ogni tribunale.

Il Libro III, quindi, compendia l'attuale normativa in tema di documentazione antimafia, modificando la stessa in ragione dei principi di delega contenuti nell'art. 2 della legge 136/2010; l'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata non può, infatti, prescindere dalla riforma del sistema relativo alle certificazioni antimafia, la cui attuale disciplina è, però, il frutto di un'evidente successione di norme spesso non ben coordinate fra loro.

Con la legge 31 maggio 1965, n. 575, infatti, è stata prevista una serie di divieti volti ad impedire che determinate categorie di soggetti potessero partecipare a procedure per l'aggiudicazione di contratti pubblici o fossero destinatari di provvedimenti concessori o autorizzatori. Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto approvando la legge 17 gennaio 1994, n. 47, con la quale, tra l'altro, ha delegato il Governo ad emanare «*Nuove disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575*», cui ha fatto seguito il decreto legislativo 8 agosto 1994, n.490.

La materia delle cautele antimafia è stata, poi, delegificata con il D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, recante il «*Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia*», adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dell'art. 17, comma 94, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che ha proceduto all'abrogazione quasi integrale del decreto legislativo 490/1994, con l'eccezione di alcune disposizioni, tra le quali quella che disciplina le informazioni del prefetto.



L'esperienza di questi anni, peraltro, ha dimostrato che, nonostante l'intento di semplificazione perseguito dal citato D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, l'attuale disciplina non corrisponde più alle esigenze di una puntuale, compiuta e rapida acquisizione di conoscenze, indispensabile per un' incisiva azione generale di prevenzione e di contrasto del condizionamento e dei tentativi di infiltrazione mafiosa delle imprese, soprattutto nel settore degli appalti pubblici.

Pertanto, la legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il «*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia*», dettando principi e criteri direttivi, ha conferito al Governo la delega per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia, che costituisce il Libro III del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

La nuova disciplina intende calibrare maggiormente sui soggetti che intendono contrattare con la pubblica amministrazione o ricevere contributi od erogazioni pubbliche anche comunitarie gli accertamenti antimafia.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato, infatti, un'evoluzione delle modalità di eterodirezione dell'attività d'impresa da parte della criminalità organizzata, che non si limita più a controllare direttamente il consiglio di amministrazione o le quote sociali ma, sempre più spesso, introduce i suoi "referenti" all'interno degli organi di controllo dell'attività d'impresa.

Conseguentemente le cautele antimafia sono estese anche al direttore tecnico e ai componenti del collegio di revisione contabile (oltre ai già previsti organi di *governance* della società).

Particolare rilevanza assume, inoltre, l'istituto delle informazioni del prefetto che, sulla base dell'esperienza maturata sul territorio dalle prefetture, si è rivelato strumento maggiormente idoneo - rispetto alle comunicazioni - a realizzare un sistema di controllo preventivo-amministrativo sul pericolo di infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici.

A tale proposito, è stato aggiornato, ampliandolo, l'elenco delle situazioni dalle quali si desume il tentativo di infiltrazione mafiosa prevedendo, oltre alle fattispecie già contemplate dalla previgente normativa, nuove ipotesi suggerite dall'esame delle condotte tenute in questi anni dagli esponenti della criminalità organizzata. E' stato abrogato, quindi, l'istituto delle c.d. informazioni suppletive atipiche previsto dall'articolo 1-*septies* del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629 convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726 ed è stata introdotta una norma di chiusura che, tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia, conferisce al prefetto il potere di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche da elementi idonei a fondare



un giudizio prognostico circa la sussistenza del condizionamento mafioso, anche indiretto, dell'attività d'impresa.

Al fine di privilegiare il ricorso alle informazioni del prefetto, con l'emanazione del D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, recante «*Norme relative al rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici*» era già stato previsto che tutti i soggetti che intervengono, a qualunque titolo, nel ciclo di realizzazione dell'opera, sono sottoposti al regime delle informazioni, indipendentemente dal valore dei relativi contratti o subcontratti. Dette disposizioni sono state trasfuse, quindi, nel presente decreto legislativo.

Infine, la chiave di volta di questa innovativa impostazione delle verifiche antimafia consiste nella realizzazione di un sistema integrato dei dati, conseguito tramite l'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia, che consente una forma costante di monitoraggio delle imprese. In concreto, l'accertamento sull'insussistenza delle condizioni ostative a contrarre con la pubblica amministrazione viene direttamente verificato in via informatica dalla stazione appaltante, dalle camere di commercio e dagli ordini professionali, attraverso il collegamento telematico con la banca dati realizzato nel rispetto delle garanzie a tutela della sicurezza dell'accesso ai dati in essa contenuti previste dal presente decreto legislativo.

Ciò consente di ottenere evidenti benefici in termini di semplificazione e di risparmio di risorse per tutti i soggetti coinvolti: prefetture, stazioni appaltanti ed imprese, con conseguente maggiore celerità del procedimento di aggiudicazione di contratti. Inoltre, il superamento di un'impostazione troppo legata allo specifico accertamento permette di eliminare un'altra criticità dell'attuale sistema: la limitazione dell'effetto interdittivo delle eventuali informazioni di contenuto negativo solamente alla fattispecie contrattuale per la quale sono state richieste.

Il Libro III si compone di venti articoli, ripartiti in sei capi.

L'articolo 92 introduce il Capo I e definisce l'oggetto del decreto legislativo. Esso contiene la disciplina della documentazione antimafia e dei suoi effetti, istituisce la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e introduce specifiche disposizioni per gli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000).

L'articolo 93, al comma 1, individua i soggetti pubblici tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 77.



La disposizione, nel riprodurre il contenuto dell'articolo 1 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni ed informazioni antimafia», inserisce anche il riferimento alla stazione unica appaltante. Viene così ulteriormente rilanciata l'importanza della promozione di questo istituto al fine di ottimizzare l'acquisizione da parte delle pubbliche amministrazioni di lavori, servizi e forniture e garantire, al contempo, una maggiore trasparenza nella gestione degli appalti pubblici, anche in adesione all'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Inoltre, tra i soggetti pubblici tenuti a richiedere la documentazione antimafia vengono inseriti anche i contraenti generali di cui all'art. 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto la realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi, in deroga alla previsione generale dell'art. 53 del Codice, può essere realizzata anche con affidamento unitario a contraente generale (art. 173 del d. l.vo. n. 163/2006).

Il comma 3 definisce i casi in cui la documentazione antimafia non è richiesta, riproducendo le disposizioni contenute nel D.P.R. 252 citato e fissa in euro 150.000 il valore economico al di sotto del quale essa non è richiesta.

L'articolo 94 introduce il Capo II e contiene la definizione della comunicazione e dell'informazione antimafia.

L'articolo 95 individua i soggetti sottoposti alla verifica antimafia riproducendo il contenuto dell'articolo 2, comma 3, del D.P.R. 252/1998 opportunamente aggiornato ed integrato. In particolare, è stato inserito il riferimento ai raggruppamenti temporanei di imprese, in ordine ai quali la documentazione antimafia deve riferirsi anche alle imprese aventi sede all'estero, nonché al direttore tecnico, ove previsto, ed ai rappresentanti legali delle associazioni. Infine, è stato previsto che l'informazione antimafia debba riferirsi anche ai familiari conviventi dei soggetti che la legge sottopone alla verifica.

L'articolo 96 disciplina la validità della documentazione antimafia: si conferma il termine di sei mesi dalla data del rilascio per la validità della comunicazione; si innalza ad un anno, salvo mutamenti intervenuti nell'assetto societario e gestionale dell'impresa, la validità dell'informazione. L'innovazione relativa all'innalzamento del termine di validità dell'informazione soddisfa l'esigenza della semplificazione ed è bilanciata dalla contemporanea previsione, a carico dei rappresentanti legali, dell'obbligo di comunicare, entro il termine di trenta giorni, le suddette modifiche. In caso di inosservanza di tale obbligo è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 20.000 euro ad un massimo di 60.000 euro, nonché l'applicazione, in quanto compatibili,



delle disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689. Le disposizioni introdotte sono l'espressione dei principi di delega contenuti nell'articolo 2, comma 1, lettere l), m) ed n) della legge n. 136/2010.

L'articolo 97 introduce il Capo III, relativo alla comunicazione e, riproduce, sostanzialmente, il contenuto dell'articolo 3, comma 1, del D.P.R. n. 252/1998. La competenza territoriale al rilascio della comunicazione viene confermata in capo al prefetto della provincia in cui il soggetto richiedente ha sede, ovvero a quello della provincia in cui le persone fisiche, le imprese, le associazioni o i consorzi richiedenti risiedono o hanno sede. La nuova disciplina, inoltre, prende in considerazione l'ipotesi in cui l'interessato abbia sede o residenza all'estero. In tal caso, la competenza al rilascio della comunicazione antimafia viene incardinata in capo al prefetto della provincia nel cui territorio hanno esecuzione i contratti e subcontratti, nonché le attività oggetto dei provvedimenti di cui all'articolo 77.

Particolare rilievo assume l'introduzione della consultazione della banca dati unica nazionale, di cui al successivo Capo V, per l'acquisizione della comunicazione.

L'articolo 98 prevede il rilascio della comunicazione antimafia in via immediata salvo che, dalla consultazione della banca dati, emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 77 e in tal caso fissa il termine per il rilascio in quarantacinque giorni.

L'articolo 99 ripropone la possibilità, per i soggetti interessati, di ricorrere all'istituto dell'autocertificazione.

L'articolo 100 introduce il Capo IV, concernente l'informazione antimafia e individua la competenza del prefetto a rilasciarla, prevedendo anche in questo caso la consultazione della banca dati unica nazionale da parte dei soggetti aventi titolo all'accesso, debitamente autorizzati.

L'articolo 101 detta la disciplina dell'informazione antimafia riproponendo il sistema delle soglie di valore, i cui importi sono fissati in euro 150.000. Viene mantenuto il divieto di frazionamento mentre l'obbligo per la stazione appaltante di richiedere le informazioni al prefetto viene anticipato al momento dell'aggiudicazione del contratto. Nel caso di subcontratto, tale richiesta deve essere inoltrata nei trenta giorni antecedenti alla relativa stipula.

E' stata introdotta, infine, una norma di chiusura che ha inteso superare la previgente disciplina dell'istituto delle informazioni c.d. supplementari atipiche, previsto dall'articolo 1-septies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, che – in assenza di specifici protocolli d'intesa – rimetteva ad una valutazione autonoma e discrezionale dell'amministrazione destinataria dell'informativa il conseguente effetto interdittivo. La nuova disposizione, invece, attribuisce alla responsabilità del prefetto la valutazione degli elementi



che possono supportare il rilascio dell'informazione interdittiva, proponendosi l'obiettivo di conferire maggiore concretezza agli elementi oggetto di valutazione.

L'articolo 102, analogamente a quanto previsto per la comunicazione, prevede il rilascio dell'informazione in via immediata salvo che, dalla consultazione della banca dati e salva l'applicazione della norma di cui al comma 7 del precedente articolo 101, emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 77 ovvero del tentativo di infiltrazione mafiosa desunto dalle situazioni di cui all'articolo 94, comma 4. In tal caso fissa il termine per il rilascio in quarantacinque giorni. Rimane immutata la disciplina previgente in presenza di verifiche di particolare complessità e nei casi di urgenza.

L'articolo 103, recependo integralmente il contenuto del D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, disciplina le modalità con le quali sono rilasciate le informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici. In particolare, il comma 2 chiarisce che sono imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, qualunque sia l'importo dei relativi contratti e subcontratti.

La norma definisce puntualmente la procedura, prevedendo anche l'eventuale audizione dell'interessato e l'inserimento, con criteri e modalità standardizzati, dei dati acquisiti nel corso degli accessi all'interno del sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia.

L'articolo 104 definisce gli effetti delle informazioni del prefetto, confermando la previgente disciplina secondo la quale il rilascio dell'informazione interdittiva comporta il divieto, per le amministrazioni interessate, di stipulare, approvare e autorizzare i contratti e subcontratti, e di autorizzare, rilasciare e consentire le concessioni e le erogazioni. Nel caso in cui l'accertamento di dette circostanze sia successivo alla stipula del contratto o al rilascio degli atti autorizzatori, il decreto legislativo inasprisce gli effetti dell'informazione prevedendo l'obbligo e non più la facoltà per la stazione appaltante di recedere dal contratto o di revocare i provvedimenti concessori, fatto salvo il pagamento del valore delle opere eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite. Sulla scorta della sperimentazione avviata con la stipula dei più recenti protocolli d'intesa – nei quali è stata prevista la caducazione automatica del contratto in caso di verifica antimafia interdittiva, effettuata successivamente alla stipula – si è ritenuto di far prevalere l'interesse pubblico sotteso ai poteri interdittivi antimafia, il cui sacrificio può risultare giustificato solo quando stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa richiedano di non interrompere un servizio ritenuto essenziale, difficilmente sostituibile in tempi rapidi, o di completare un'opera in corso di ultimazione. Pertanto, alla previsione generalizzata dell'effetto



caducatorio immediato delle informazioni interdittive la norma pone due sole eccezioni, con riferimento alle ipotesi in cui il lavoro sia in fase di ultimazione ovvero, trattandosi di servizio ritenuto essenziale, il contraente non possa essere sostituito in tempi celeri.

L'ultimo comma dell'articolo 104 prevede l'emissione dell'informazione interdittiva, con effetto caducatorio *ex post*, qualora gli elementi relativi ai tentativi di infiltrazioni mafiose siano emersi a seguito degli accessi disposti dal prefetto ai sensi dell'articolo 103.

L'articolo 105 ripropone il contenuto dell'articolo 12 del D.P.R. n. 252 del 1998, adeguato alle previsioni del presente libro.

L'articolo 106, che introduce il Capo V, istituisce la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia presso il Ministero dell'interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, in ossequio al criterio di delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 136/2010.

L'istituzione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, collegata telematicamente con il Centro Elaborazione Dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121 al fine di verificare la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 77 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 94, comma 4, la banca dati, rappresenta l'innovazione più incisiva del corpus normativo vigente, in quanto è tramite questa che si realizza l'obiettivo di semplificare l'attuale sistema delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, con evidenti ricadute positive in termini di celerità e di efficienza.

L'articolo 107 individua i soggetti che possono consultare il sistema informatico ai fini del rilascio della documentazione antimafia. In particolare, vengono in rilievo, oltre ai soggetti indicati nell'articolo 93, commi 1 e 2, del presente decreto, le camere di commercio, industria e artigianato, gli ordini professionali e, esclusivamente per lo svolgimento dei compiti previsti dall'art. 371-*bis* del codice di procedura penale, la Direzione nazionale antimafia.

L'articolo 108 definisce il contenuto della banca dati, nella quale sono inserite le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive. Tramite il collegamento con il sistema informatico costituito presso la D.I.A., è possibile consultare anche i dati acquisiti nel corso degli accessi, disposti dal prefetto, nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici. Ulteriore profilo di novità è costituito dalla possibilità che il sistema sia implementato anche con dati provenienti dall'estero.

L'articolo 109 demanda – previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali - ad uno o più regolamenti di organizzazione la disciplina delle modalità di funzionamento,



di accesso, di autenticazione, di autorizzazione e di consultazione della banca dati, nonché quelle del suo collegamento con il CED interforze.

L'articolo 110, in attuazione dei criteri di delega contenuti nelle lettere g) ed h) dell'articolo 2 della legge n. 136/2010, introduce il capo VI recante specifiche disposizioni per gli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del TUEL. In particolare, rafforza le cautele volte a prevenire ulteriori fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso degli enti locali, già sciolti ai sensi dell'articolo 143 del TUEL, imponendo ai medesimi di acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia prima della stipulazione, approvazione o autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto ovvero prima del rilascio di qualsiasi erogazione o concessione, indipendentemente dal valore economico degli stessi.

L'articolo 111, ai commi 1 e 2, prevede la facoltà, per l'ente locale sciolto ai sensi del citato articolo 143 del TUEL e per gli organi eletti in seguito allo scioglimento, di avvalersi della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza per un periodo di tempo determinato e comunque non superiore, rispettivamente, alla durata in carica del commissario e degli organi elettivi.

Il Libro IV, invece, si limita a compendiare le disposizioni vigenti in tema di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia ed Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con le sole modifiche (essenzialmente in ordine ai riferimenti interni) dettate dalla necessità di rendere il testo compatibile con la sua nuova collocazione.

Il libro, pertanto, risulta composto da due distinti titoli:

I) il primo, relativo alle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata, raccoglie le vigenti disposizioni inerenti la Direzione distrettuale antimafia (art. 70-*bis* del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), la Procura nazionale antimafia (artt. 76-*bis*, 76-*ter*, 110-*bis* e 110-*ter* del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione investigativa antimafia (artt. 1, 3 e 5 del d.l. 29 ottobre 1991, n. 345, conv. in l. 30 dicembre 1991, n. 410);

II) il secondo, invece, contiene tutte le disposizioni del d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50, relative all'istituzione ed al funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; le



norme contenute nel medesimo decreto e volte a modificare la vigente legislazione in materia di misure di prevenzione, sono state inserite nel libro I del codice, mentre quelle relative alle disposizioni transitorie ed alla copertura finanziaria sono refluite nel Libro V.

Nel Libro V, infine, sono raccolte tutte le norme transitorie, di coordinamento e di modifica della legislazione vigente rese necessarie a seguito dell'intera operazione di riordino derivante dall'entrata in vigore del codice antimafia; in particolare si prevede:

- all'art. 125: l'eliminazione del riferimento all'articolo 416-*bis* nell'articolo 12-*sexies* del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (poiché la confisca dei beni oggetto del predetto articolo connessa alle condanne per il reato in questione – ora articolo 1 del decreto – è stata separatamente disciplinata nel Libro I del codice);
- all'art. 126: il coordinamento della disciplina prevista dall'articolo 23-*bis*, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646, con le innovazioni dettate dal cd. decreto sicurezza in materia di competenza del procuratore «distrettuale» a proporre le richieste di misura di prevenzione per soggetti indagati dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p.;
- all'art. 127: la modifica dell'articolo 27, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n. 55, con l'esclusione dalla norma in questione del riferimento all'articolo 416-*bis* (poiché la disciplina di controlli, ispezioni e perquisizioni nel corso di operazioni di prevenzione e repressione dei delitti di cui alla predetta disposizione – ora articolo 1 del decreto – è stata separatamente disciplinata nel Libro I del codice);
- all'art. 128: il rinvio, dalla data di entrata in vigore del decreto, di tutte le norme vigenti che richiamino le disposizioni di cui agli articoli 416-*bis*, 416-*ter* e 417 del codice penale, alle corrispondenti disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 3 del decreto; la medesima operazione è stata effettuata con riferimento alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e alla legge 31 maggio 1965, n. 575;
- all'art. 130: le norme di copertura finanziaria relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati.





Ministero della Giustizia

Schema di decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché la modifica e l'integrazione della disciplina della documentazione antimafia.

Relazione tecnica

La presente nota tecnica è volta a valutare gli effetti finanziari derivanti dallo schema di provvedimento in epigrafe al fine di verificare la clausola di invarianza contenuta nella legge delega n. 136/2010.

Il decreto legislativo mira a raccogliere, armonizzare e coordinare, in un testo unificato, le norme antimafia di natura penale, processuale ed amministrativa unitamente alla nuova disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 1, commi da 1 a 3, della legge n. 136/2010.

Nell'ambito dello stesso decreto legislativo vengono altresì disciplinate le disposizioni in materia di documentazione antimafia, ai sensi dell'articolo 2 della citata legge delega.

Le norme che costituiscono il codice antimafia sono articolate nei libri I° (La criminalità organizzata di tipo mafioso), II° (Le misure di prevenzione), III° (La documentazione antimafia), IV° (Le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) e V° (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione penale complementare. Abrogazioni. Disposizioni transitorie e di coordinamento).

Nell'ambito del **Libro I°**, sono contenute le sole norme essenziali alla disciplina del fenomeno criminoso di tipo mafioso, sia per ciò che concerne il diritto





Ministero della Giustizia

sostanziale che per quanto riguarda la normativa processuale. Trattandosi di disposizioni già in vigore nell'attuale ordinamento non sembrano emergere nuovi profili di onerosità rispetto alla legislazione vigente.

Il **Libro II°** disciplina la materia relativa alle misure di prevenzione, attraverso il coordinamento e l'armonizzazione della normativa vigente con l'introduzione delle norme attuative degli ulteriori principi e criteri specificamente individuati dalla legge delega.

Nei primi due titoli del Libro II° sono appunto contenute le norme attualmente vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, senza nuovi riflessi di natura finanziaria; nell'ambito del titolo terzo in materia di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, si segnala l'articolo 56 che, nella procedura di restituzione per equivalente del bene confiscato, pone a carico del Fondo Unico Giustizia il pagamento del valore del bene, nel caso in cui lo stesso sia stato venduto, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Le disposizioni contenute nel titolo quarto che disciplinano la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e le ipotesi di coesistenza con le procedure esecutive e concorsuali, non sembrano suscettibili di determinare nuovi profili di onerosità. Il titolo V° contiene, infine, tutte le norme che disciplinano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle predette misure, con effetti finanziari sostanzialmente neutri rispetto alla legislazione vigente.

Con riferimento al **Libro IV** si segnala che le norme ivi contenute, disciplinano le funzioni di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia ed Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Trattandosi di disposizioni già in vigore nell'attuale ordinamento non sembrano emergere nuovi profili di onerosità rispetto alla legislazione vigente.





Ministero della Giustizia

Per quanto di competenza di questa amministrazione, si conferma pertanto la validità della clausola di invarianza degli oneri prevista all'articolo 1, comma 1, della legge n. 136/2010, evidenziando che gli adempimenti connessi all'applicazione delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame, rientrando tra i compiti e i servizi istituzionali svolti ordinariamente dall'amministrazione giudiziaria, possono essere espletati con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si segnala inoltre la neutralità finanziaria delle disposizioni riferite al **Libro V°**, che raccoglie le norme transitorie, di coordinamento e di modifica della legislazione vigente necessarie e funzionali alla stesura del codice antimafia.

Come precedentemente evidenziato, nell'ambito dello stesso schema di decreto legislativo, al **Libro III°**, è contenuta la disciplina in materia di documentazione antimafia ai sensi dell'articolo 2, della legge 13 agosto 2010, n.136.

Nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 16 della legge delega, le norme ivi contenute non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e le attività previste saranno svolte nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In particolare, conformemente al contenuto della relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento di delega, per quanto concerne l'istituzione della banca dati della documentazione antimafia (artt. 15 e seguenti), si precisa che l'intervento riguarda la reingegnerizzazione di una applicazione informatica già esistente, operante nell'ambito di alcune prefetture e che verrà estesa a livello nazionale, dando luogo alla creazione di una Banca dati di livello centrale. Questa estensione dell'applicazione informatica a tutte le prefetture consentirà una semplificazione degli adempimenti in materia di documentazione antimafia su tutto il territorio nazionale, con l'impiego del personale già attualmente destinato ai medesimi adempimenti.

Il funzionamento della banca dati avverrà, infatti, con l'utilizzo del personale attualmente assegnato all'attività di controllo della documentazione antimafia e non





Ministero della Giustizia

comporterà l'assegnazione di ulteriore personale per le operazioni di gestione e di funzionamento della banca dati, né, in linea generale, si determinerà un maggior fabbisogno di personale- per assunzioni, mobilità, o comandi – per lo svolgimento di tali funzioni da parte delle Prefetture.

L'onere per la realizzazione della Banca dati nazionale per la documentazione antimafia sarà imputato, nei limiti dell'importo di spesa indicato nella relazione tecnica – pari a 600 mila euro – sui seguenti capitoli a seconda che le forniture e i servizi siano destinati alle strutture centrali o periferiche dell'amministrazione:

1. per le spese d'investimento, riferibili agli interventi correlati all'acquisizione e all'adeguamento dell'infrastruttura hardware, ai sistemi operativi, al software applicativo, alle misure di potenziamento della sicurezza informatica dei dati e delle trasmissioni telematiche:

Attività	Tipologia di spesa	Importo
Realizzazione del Sistema	Realizzazione servizi e componenti sw	
	Documentazione e Test	
	Configurazione e Deploy frame work di Integrazione	
	Documentazione e Test	
	Totale	€ 137.220,00

Attività	Tipologia di spesa	Importo
Predisposizione ed Acquisizione della infrastruttura tecnologica	Analisi e Progettazione	
	Acquisto Materiali hw e sw	
	Implementazione e Test	
	Totale	€ 266.160,00

Attività	Tipologia di spesa	Importo
Sicurezza telematica e protezione dati		
	Totale	€ 37.920,00
	Totale spese investimento	€ 441.300,00





Ministero della Giustizia

- **Capitolo 7600 – “Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informatici e per la realizzazione e il potenziamento degli impianti e delle attrezzature nell’ambito delle competenze del Centro Elaborazione Dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, nonché per le spese relative ai progetti interdipartimentali dell’Amministrazione dell’Interno”**

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

Macro aggregato 6.2.6. investimenti – Missione 6: Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche - Programma 2: Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza)

Oneri: € 363.000,00

- **Capitolo 7602 – “Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informatici e per la realizzazione e il potenziamento degli impianti e delle attrezzature nell’ambito delle competenze del Centro Elaborazione Dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, nonché per le spese relative ai progetti interdipartimentali dell’Amministrazione dell’Interno”**

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

Macro aggregato 1.2.6. investimenti – Missione 1: Amministrazione generale del supporto rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio - Programma 2: attuazione da parte delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell’Interno sul territorio)

Oneri: € 78.300,00

2. per le spese correnti, principalmente riconducibili ai servizi di connettività della rete di trasmissione, ai servizi di assistenza sistemistica e di manutenzione applicativa ed all’avviamento e addestramento:





Ministero della Giustizia

Attività	Tipologia di spesa	Importo
Attività di analisi e assistenza sistemistica	Raccolta e mappatura informazioni	
	Analisi metodologica e individuazione indicatori	
	Raccolta dei requisiti	
	Assistenza sistemistica	
	Totale	€ 20.400,00
Disegno e Progettazione del Sistema	Progettazione Componenti e Servizi	
	Disegno di dettaglio	
	Totale	€ 20.000,00
Connettività	Servizi di trasmissione telematica	
	Totale	€ 25.300,00
Attività di avviamento e di addestramento all'utilizzo del sistema	Installazione e Addestramento	
	Supporto all'avviamento	
	Manutenzione (2 anni)	
	Totale	€ 82.140,00
Attività di informazione	Evento iniziale	
	Evento lancio del servizio	
	Incontri nelle prefetture	
	Totale	€ 10.860,00
	Totale spese correnti	€ 158.700,00
	TOTALE GENERALE	€ 600.000,00





Ministero della Giustizia

- **Capitolo 2950 - “Spese per la gestione, installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche e per l’addestramento del personale tecnico per il centro elaborazione dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’ Amministrazione Civile e delle Risorse Strumentali e Finanziarie e gli Uffici periferici. Fornitura di servizi specialistici informatici, acquisto di attrezzature accessorie, di materiale speciale e d’uso e di pubblicazioni tecniche in materia di informatica.”**

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

Macroaggregato “Funzionamento” - Missione 6 “ Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” (32) - Programma 6.2 “ Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza ” (32.3)

Onere: €. 100.000,00

- **Capitolo 2949 - “Spese per la gestione, installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche e per l’addestramento del personale tecnico per il centro elaborazione dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’ Amministrazione Civile e delle Risorse Strumentali e Finanziarie e gli Uffici periferici. Fornitura di servizi specialistici informatici, acquisto di attrezzature accessorie, di materiale speciale e d’uso e di pubblicazioni tecniche in materia di informatica.”**

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

Macroaggregato “Funzionamento” - Missione 1 “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio” (2) - Programma 1.2 “Attuazione da parte delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell’Interno sul territorio” (2.2)

Onere: €. 58.700,00

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

Handwritten signature

POSITIVO

NEGATIVO

13 GIU. 2019

Il Ragioniere Generale dello Stato

Handwritten signature



Decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, attuativo delle deleghe previste dagli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Referente UL Giustizia:

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Con la legge 13 agosto 2010, n. 136, il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, con il precipuo compito di effettuare una completa ricognizione delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa, nonché la loro armonizzazione e coordinamento anche con la nuova disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata recentemente istituita con il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4.

La medesima legge, poi, ha delegato il Governo anche alla redazione di un decreto legislativo per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia; trattandosi in ogni caso di normativa attinente, per un verso, la criminalità organizzata di tipo mafioso e, per altro verso, il procedimento di prevenzione, si è ritenuto opportuno procedere, con il presente intervento, all'attuazione di entrambe le disposizioni di delega mediante un unico decreto. Tale modalità di esercizio della delega, invero, consentirà, da un lato, di ottenere un testo che possa costituire un valido e completo punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto e dall'altro di semplificare notevolmente l'attività dell'interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi.

L'intervento è perfettamente coerente con il programma di Governo e si inserisce nel quadro dei provvedimenti normativi di contrasto alla criminalità organizzata già predisposti nel corso della legislatura, e segnatamente:

- 1) il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", conv. in L. 24 luglio 2008, n. 125;
- 2) la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*";
- 3) il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante "*Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*", conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La delega ha innanzitutto imposto un attento lavoro di ricognizione della normativa attualmente vigente in tema di misure di prevenzione; il *corpus* normativo relativo alla materia in questione è, infatti, il frutto di una cinquantennale stratificazione normativa. Le leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personali (legge 27 dicembre 1956, n. 1423) e patrimoniali (legge 31 maggio 1965, n. 575) sono assai risalenti nel tempo; esse hanno inoltre costituito l'oggetto di numerosi interventi di modifica, tanto da assumere allo stato attuale una fisionomia affatto diversa rispetto a quella originaria.



Sulle due leggi fondamentali si sono poi innestate numerose leggi speciali, generalmente frutto di una legislazione di emergenza emanata in momenti di particolare asprezza nella lotta al fenomeno mafioso, che hanno operato modifiche rilevanti in tema di ambito e procedimento di applicazione, gestione e destinazione di beni confiscati, nonché dei poteri conferiti alle diverse autorità coinvolte (si vedano, fra tutte, le LL. nn. 152/75, 629/82, 646/82, 327/88, 282/89, 55/90, 197/91, 203/91, 410/91, 172/91, 356/92).

Anche la presente legislatura è stata, del resto, caratterizzata da numerosi interventi normativi relativi alle misure di prevenzione (v. provv. citati al punto 2).

Quanto alla documentazione antimafia, poi, il Libro III si inserisce nell'ambito delle misure adottate per escludere dal settore degli appalti pubblici di opere, servizi e forniture le imprese dirette e/o gestite da soggetti destinatari di misure di prevenzione o condannati per delitti di criminalità organizzata nonché impedire l'infiltrazione in questo settore delle organizzazioni mafiose.

Le prime disposizioni "interdittive" risalgono alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere», cui hanno fatto seguito quelle contenute nel decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490 successivamente trasfuse, in virtù di un'apposita semplificazione della normativa attinente la documentazione antimafia, nel d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

L'intervento, come detto, opera una vera e propria codificazione di tutte le norme concernenti le misure di prevenzione personali e patrimoniali, nonché la documentazione antimafia, attualmente vigenti. Le principali disposizioni oggetto dell'intervento in parola sono quelle contenute nella legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e nella legge 31 maggio 1965, n. 575. Quanto alle altre si fa rinvio a quanto precisato al punto 4 della parte III in tema di effetti abrogativi impliciti determinati dal presente decreto legislativo.

Il Libro III, in particolare, incide, oltre che sulle disposizioni contenute nella legge 31 maggio 1965, n. 575, nell'art. 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490 e nel decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, che vengono abrogate, anche sulle seguenti, ulteriori disposizioni:

- testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726 recante "Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa";
- decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, recante "Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia";
- decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150, recante "Norme relative al rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici".

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento non comporta modifiche normative di rilievo costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.



Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Lo strumento della delegificazione viene previsto esclusivamente per l'individuazione delle diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa, in considerazione dello specifico settore di impiego e delle situazioni ambientali che determinano un maggiore rischio di infiltrazione mafiosa. A tal fine è stata prevista l'adozione di un regolamento interministeriale che fornisce garanzie di flessibilità ed adattabilità del quadro normativo di riferimento a nuove fattispecie "sintomatiche" dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

In relazione alla materia delle misure di prevenzione risultano attualmente pendenti in Parlamento i seguenti atti:

- C.4151 Sanzioni in materia di candidatura dei soggetti condannati o sottoposti a procedimenti penali per delitti di particolare gravità, ovvero sottoposti a misure di prevenzione, alle elezioni politiche, europee, regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali;

- C.3597 Modifica all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, concernente l'estensione dell'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniali ai soggetti indiziati di taluni delitti contro la pubblica amministrazione;

- C.3478 Misure per il contrasto della criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di misure di prevenzione;

- S.1496 Norme in materia di misure patrimoniali di sicurezza e prevenzione contro la criminalità organizzata, certificazione antimafia, nonché delega al Governo per la custodia, la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali e per la disciplina degli effetti fiscali del sequestro;

- C.2066 Misure per il contrasto della criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle misure di prevenzione. Disposizioni per il potenziamento degli uffici giudiziari;

- C.1505 Modifiche alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 575. Inapplicabilità e cessazione degli effetti di misure di prevenzione a seguito di sentenza irrevocabile di proscioglimento;

- C.1105 Misure per il contrasto della criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle misure di prevenzione. Disposizioni per il potenziamento degli uffici giudiziari e sul patrocinio a spese dello Stato;

- S.582 Misure di contrasto alla criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle misure di prevenzione. Disposizioni per il potenziamento degli uffici giudiziari e sul patrocinio a spese dello Stato.



Non risultano pendenti in Parlamento proposte normative che intendono disciplinare in materia organica le documentazioni antimafia, ovvero istitutive di una Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nel provvedimento sono coerenti con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.

L'intervento non incide su principi e norme dell'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono rinvenibili procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sulle materie oggetto dell'intervento.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

La normativa recata dal provvedimento è compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea giudizi sul medesimo o analogo oggetto delle disposizioni del disegno di legge.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo giudizi nelle medesime o analoghe materie. E' stata nel testo recepita l'indicazione derivante dalla recente giurisprudenza della CEDU che ha dichiarato la normativa nazionale non conforme a quanto previsto Convenzione europea dei diritti dell'uomo sotto il profilo della mancata previsione della facoltà per gli indagati di poter scegliere che il procedimento venga svolto in pubblica udienza.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Considerata la specificità degli interventi normativi previsti dal provvedimento, non risultano linee prevalenti della regolamentazione di altri stati membri dell'Unione Europea sul medesimo oggetto.



PARTE III - ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Nell'intervento si fa ricorso alla tecnica della novella legislativa per modificare le seguenti norme di seguito indicate, adattandole al contenuto delle disposizioni di nuova introduzione:

- articolo 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 1992, n. 356;
- articolo 23-*bis*, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646;
- articolo 27, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n. 55.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento prevede l'abrogazione implicita delle seguenti disposizioni:

- a) legge 27 dicembre 1956, n. 1423;
- b) legge 31 maggio 1965, n. 575;
- c) decreto legge 4 febbraio 2010, conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50;
- d) decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252;
- e) decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150.
- f) articoli 416-*bis*, 416-*ter* e 417 del codice penale;
- g) articoli da 18 a 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152;
- h) articolo 16 della legge 13 settembre 1982, n. 646;
- i) articoli da 2 ad 11, 13 e 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327;
- j) articolo 7-*ter* della legge 13 dicembre 1989, n. 401;
- k) articolo 34 della legge 19 marzo 1990, n. 55;
- l) articoli 7 e 8 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203;
- m) articolo 1-*septies* del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modifiche, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726;
- n) articoli 4 e 5-*bis* del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490;
- o) articolo 1-*septies* del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629 convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726;
- p) articoli 4 e 5-*bis* del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490;
- q) decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252;
- r) decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150.



5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Le norme del provvedimento non prevedono effetti retroattivi. Non determinano la reviviscenza di norme precedentemente abrogate né effetti di interpretazione autentica della normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano altre deleghe aperte riguardanti le materie oggetto del presente provvedimento.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'articolo 109 del Libro III prevede che con uno o più regolamenti vengano disciplinate le modalità di funzionamento e consultazione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia; di autenticazione, autorizzazione e registrazione degli accessi e delle operazioni effettuate sulla banca dati; di accesso da parte del personale delle Forze di Polizia e dell'amministrazione civile dell'interno nonché di accesso da parte della Direzione Nazionale antimafia; di collegamento con il Centro Elaborazione Dati istituito ex artt. 8,9, 10 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non è stato necessario ricorrere a particolari banche dati o a riferimenti statistici.



Decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, attuativo delle deleghe previste dagli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1. CONTESTO E OBIETTIVI

A) Descrizione del quadro normativo vigente.

Il corpus normativo relativo alla materia delle misure di prevenzione è il frutto di una cinquantennale stratificazione normativa. Le leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personali (legge 27 dicembre 1956, n. 1423) e patrimoniali (legge 31 maggio 1965, n. 575) sono assai risalenti nel tempo; esse hanno inoltre costituito l'oggetto di numerosi interventi di modifica, tanto da assumere allo stato attuale una fisionomia affatto diversa rispetto a quella originaria.

Sulle due leggi fondamentali si sono poi innestate numerose leggi speciali, generalmente frutto di una legislazione di emergenza emanata in momenti di particolare asprezza nella lotta al fenomeno mafioso, che hanno operato modifiche rilevanti in tema di ambito e procedimento di applicazione, gestione e destinazione di beni confiscati, nonché dei poteri conferiti alle diverse autorità coinvolte (si vedano, fra tutte, le LL. nn. 152/75, 629/82, 646/82, 327/88, 282/89, 55/90, 197/91, 203/91, 410/91, 172/91, 356/92).

Anche la presente legislatura è stata, del resto, caratterizzata da numerosi interventi normativi relativi alle misure di prevenzione (v. provv. citati al punto 2).

Quanto alla documentazione antimafia, poi, il quadro normativo di riferimento è rappresentato dai seguenti testi normativi:

- legge 31 maggio 1965, n. 575 recante «*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*»;

- decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante «*Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia, nonché disposizioni concernenti i poteri del prefetto in materia di contrasto alla criminalità organizzata*»;

- decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, recante «*Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia*»;

- decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150, recante «*Norme relative al rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici*»;

- testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa e citazione delle relative fonti di informazione.



Con la legge 13 agosto 2010, n. 136, il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, con il precipuo compito di effettuare una completa ricognizione delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa, nonché la loro armonizzazione e coordinamento anche con la nuova disciplina dell' Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata recentemente istituita con il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4.

La medesima legge, poi, ha delegato il Governo anche alla redazione di un decreto legislativo per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia; le deleghe in questione, delle quali il presente decreto costituisce attuazione, hanno individuato una serie di specifici punti critici nella normativa in oggetto e segnatamente:

- la disomogeneità della normativa, frutto come sopra rilevato di una cinquantennale stratificazione di successivi provvedimenti;
- la carenza di una espressa facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato in udienza pubblica;
- la carenza di uno specifico limite di durata anche per il procedimento di secondo grado;
- la carenza di una disciplina specifica relativa alla revoca della confisca definitiva di prevenzione;
- la carenza di una specifica disciplina dei rapporti tra la confisca di prevenzione e il sequestro penale;
- la carenza di una specifica disciplina dei rapporti dei terzi con la procedura di prevenzione;
- la carenza di una specifica disciplina dei rapporti con le procedure concorsuali;
- la carenza di una specifica disciplina degli effetti fiscali del sequestro.

Quanto, poi, alla documentazione antimafia, le disposizioni del Libro III sono state emanate in attuazione del principio di delega contenuto nell'articolo 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", che ne ha previsto l'adozione entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

L'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata, infatti, non può prescindere dalla riforma del sistema della c.d. certificazione antimafia, la cui attuale disciplina è il frutto della sopra evidenziata stratificazione normativa.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

L'intervento è incentrato sulla risoluzione delle problematiche illustrate sub B) e, pertanto:

- **raccoglie tutta la normativa vigente in tema di misure di prevenzione**, distinguendo quella inerente le misure di prevenzione personali da quella relativa alle misure patrimoniali e catalogando tutte le norme in distinti titoli, capi e sezioni;
- **aggiorna la normativa stessa** alle novità intervenute nel corso di una cinquantennale stratificazione normativa;
- **integra la normativa predetta** secondo le indicazioni della legge delega, in particolare:
 - introduce la **facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato in udienza pubblica**;
 - introduce uno **specifico limite di durata anche per il procedimento di secondo grado**; si prevede la perdita di efficacia del sequestro ove non venga



disposta la confisca nel termine di un anno e sei mesi dalla immissione in possesso da parte dell'amministratore giudiziario, nonché, in caso di impugnazione della decisione, entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso. E' altresì prevista la possibilità di prorogare i termini in parola per periodi di sei mesi e per non più di due volte in caso di indagini complesse;

- introduce la **revocazione della confisca definitiva di prevenzione**; le norme sono volte a consentire agli enti assegnatari dei beni confiscati di gestire gli stessi senza timore di doverli restituire. Dopo la definitività del decreto di confisca, la sua revoca sarà possibile solo in casi eccezionali (difetto originario dei presupposti, falsità delle prove a base del decreto). In tal caso, salvo che per i beni di particolare pregio storico-artistico, verrà restituita solo una somma di denaro equivalente al valore del bene;
- disciplina i **rapporti tra la confisca di prevenzione e il sequestro penale**; le norme sono volte a regolare i rapporti tra diversi e contestuali provvedimenti giudiziari. Se insistono entrambi i sequestri sul medesimo bene si applicano le norme della prevenzione per la sua amministrazione e gestione (nomina amministratore giudiziario, relazione periodica, ecc.);
- disciplina i **rapporti dei terzi con la procedura di prevenzione**; le norme sono volte a garantire la tutela dei terzi di buona fede nei loro rapporti con la procedura di prevenzione e prevedono una specifica procedura di insinuazione e verifica dei crediti;
- disciplina i **rapporti con le procedure concorsuali**; le norme sono volte a risolvere le numerose questioni interpretative che la mancanza di una specifica normativa in materia ha determinato; i beni sequestrati o confiscati nel procedimento di prevenzione sono sottratti dalla massa attiva del fallimento e sono gestiti e destinati secondo le norme stabilite per il procedimento di prevenzione;
- disciplina gli **effetti fiscali del sequestro**; anche in questo caso le norme sono volte a risolvere le numerose questioni interpretative che la mancanza di una specifica normativa in materia ha determinato. L'amministratore assume la qualità di sostituto d'imposta: paga provvisoriamente le imposte relative ai beni sequestrati secondo le aliquote vigenti per i diversi redditi, poi all'esito della procedura se i beni vengono restituiti recupera nei confronti del proposto.

Quanto alla certificazione antimafia, il provvedimento si rende necessario soprattutto al fine di rendere snella ed omogenea una normativa resa particolarmente complessa dalla stratificazione delle norme per effetto del succedersi degli interventi legislativi in materia.

D) Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

L'intervento ha come obiettivo l'aggiornamento della normativa in tema di misure di prevenzione secondo i principi dettati dalla legge delega e meglio precisati sub C), con il duplice scopo di ottenere un testo che possa costituire, già nel breve periodo, un valido e completo punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto e di semplificare notevolmente l'attività dell'interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi. Nel medio e nel lungo periodo l'obiettivo perseguito è quello di migliorare l'efficienza



delle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni confiscati, onde evitare di protrarsi, anche successivamente al provvedimento di confisca, di controversie relativamente agli stessi e di consentire, quindi, un più proficuo utilizzo sociale degli stessi.

Dai dati resi disponibili dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati è possibile evincere che, al 31 dicembre 2010, il totale degli immobili destinati e usciti dalla gestione è di 6.913, il 70,1% di quelli confiscati. Quasi il 30%, quindi, degli immobili confiscati non ha ancora avuto una destinazione, in molti casi per problemi ricollegabili a lacune normative che il presente testo cerca di risolvere. In particolare, per quanto riguarda i rapporti dei terzi con la procedura di prevenzione, i beni con gravami certi sono 1.457, di cui 991 con ipoteche volontarie, 335 con ipoteche giudiziali e 16 con ipoteche legali, 71 con pignoramenti, 19 con ipoteche che gravano anche su beni non confiscati e 25 su più beni tutti confiscati.

Al 31 dicembre 2010 il saldo dei beni in gestione è di -152, con la Sicilia regione con il maggior numero di quelli usciti (-263) e la Lombardia con il maggior numero degli entranti (+67).

Al 31 dicembre 2010 i beni immobili usciti dalla gestione sono 403, il 4,1% del totale confiscato. Le principali cause dell'uscita risultano essere la revoca della confisca e le esecuzioni immobiliari, che insieme rappresentano il 43,9% del totale.

E) Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Numerosi risultano i destinatari delle presenti disposizioni: i magistrati impegnati a vario titolo nei procedimenti di prevenzione, gli amministratori giudiziari per ciò che concerne la gestione dei beni sequestrati, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, i prefetti o i funzionari delegati al rilascio della documentazione antimafia; le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di opere pubbliche per la stipula, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici; i contraenti generali di cui all'articolo 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; tutte le associazioni, le imprese, le società, i consorzi ed i raggruppamenti temporanei di imprese che devono sottoporsi alla verifica antimafia per stipulare contratti e subcontratti con la P.A.

SEZIONE 2. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Sui contenuti del provvedimento sono state effettuate consultazioni tra gli Uffici legislativi del Ministero della giustizia, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dello sviluppo economico, Ministero per la semplificazione normativa, Ministero per le riforme per il federalismo e Ministero per la pubblica amministrazione ed innovazione, nonché con rappresentanti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Le indicazioni proposte dagli uffici coinvolti sono state tutte valutate ed in gran parte accolte nel testo finale; in particolare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proposto l'aggiornamento della normativa vigente alle novità derivanti dall'istituzione del sistema di qualificazione per le imprese che intendano partecipare a procedure di appalto per forniture di servizi e lavori pubblici ed il Ministero dell'economia e delle finanze ha proposto l'aggiornamento della normativa vigente in relazione alla destinazione dei beni confiscati alla luce delle modifiche recentemente intervenute in tema di istituzione del Fondo unico giustizia.



All'esito delle consultazioni sopra indicate, tutti i soggetti coinvolti hanno concordato sul testo proposto.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO («Opzione zero»)

La scelta dell'opzione di non intervento comporterebbe l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi fissati dalla legge di delega, compresa l'istituzione della Banca dati della documentazione antimafia che consiste nella reingegnerizzazione, a livello nazionale, di una applicazione informatica già esistente ed operante nell'ambito di alcune prefetture.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

La norma primaria non consente di valutare opzioni alternative. Per quanto concerne gli aspetti sostanziali e per la parte discrezionale non sono emerse, sia nell'ambito delle stesse amministrazioni coproponenti, che nelle ulteriori consultazioni effettuate, opzioni alternative effettivamente praticabili che avrebbero garantito il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

L'intervento prende le mosse dall'attenta analisi statistica delle problematiche derivanti dall'applicazione della disciplina attualmente vigente, fornendo l'unica soluzione possibile alle diverse questioni evidenziate dall'analisi effettuata.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione del provvedimento in esame. Dall'intervento regolatorio derivano invece numerosi vantaggi, in particolare: il testo potrà costituire, già nel breve periodo, un valido e completo punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto, semplificando notevolmente l'attività dell'interprete; l'applicazione delle novità introdotte con il codice ai procedimenti di prevenzione migliorerà l'efficienza delle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni confiscati, onde evitare il protrarsi, anche successivamente al provvedimento di confisca, di controversie relativamente agli stessi e di consentire, quindi, un più proficuo utilizzo sociale degli stessi.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti.

Non sono previsti obblighi informativi specifici per i destinatari diretti e indiretti.

D) Comparazione con altre opzioni esaminate.

Non si è proceduto ad alcuna comparazione perché non sono emerse opzioni alternative effettivamente praticabili per quanto concerne la parte discrezionale.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.



L'attuazione del provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non esistono fattori che possano limitare la regolare applicazione dell'intervento normativo. Per quanto riguarda l'istituzione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, si provvede alla copertura del relativo onere finanziario attraverso i seguenti capitoli del Ministero dell'interno:

1. Per le spese di investimento, riferibili agli interventi correlati all'acquisizione e all'adeguamento dell'infrastruttura hardware, ai sistemi operativi, al software applicativo, alle misure di potenziamento della sicurezza informatica dei dati e delle trasmissioni telematiche:

Capitolo 7600 – “Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informatici e per la realizzazione e il potenziamento degli impianti e delle attrezzature nell'ambito delle competenze del Centro Elaborazione Dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, nonché per le spese relative ai progetti interdipartimentali dell'Amministrazione dell'Interno”.

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie Macro aggregato 6.2.6. investimenti - Missione 6: Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche - Programma 2: Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza.

Capitolo 7602 – “Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informatici e per la realizzazione e il potenziamento degli impianti e delle attrezzature nell'ambito delle competenze del Centro Elaborazione Dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, nonché per le spese relative ai progetti interdipartimentali dell'Amministrazione dell'Interno”.

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie Macro aggregato 1.2.6. investimenti - Missione 1: Amministrazione generale del supporto rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio - Programma 2: attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio.

2. Per le spese correnti, principalmente riconducibili ai servizi di connettività della rete di trasmissione, ai servizi di assistenza sistemistica e di manutenzione applicativa:

Capitolo 2950 – “Spese per la gestione; installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche e per l'addestramento del personale tecnico per il centro elaborazione dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e delle Risorse Strumentali e Finanziarie e gli Uffici periferici. Fornitura di servizi specialistici informatici, acquisto di attrezzature accessorie, di materiale speciale e d'uso e di pubblicazioni tecniche in materia di informatica”.

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie Macroaggregato “Funzionamento” - Missione 6” Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” (32) - Programma 6.2 “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza” (32.3).



Capitolo 2949 – “Spese per la gestione, installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche per l’addestramento del personale tecnico per il centro, elaborazione dati del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e delle Risorse Strumentali e Finanziarie e gli Uffici periferici. Fornitura di servizi specialistici informatici, acquisto di attrezzature accessorie, di materiale speciale e d’uso e di pubblicazioni tecniche in materia di informatica”.

CRA 6 Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie Macroaggregato “Funzionamento” - Missione 1 “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio” (2) – Programma 1.2 “Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell’Interno sul territorio” (2.2).

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA’

L’intervento normativo è volto al corretto funzionamento delle attività di impresa ed al sistema di competitività del Paese.

SEZIONE 7 - MODALITA’ ATTUATIVE DELL’INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell’attuazione dell’intervento regolatorio.

Sono soggetti attivi dell’intervento regolatorio il Ministero della giustizia, il Ministero dell’interno, gli organi di polizia giudiziaria e gli uffici giudiziari.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l’informazione dell’intervento.

Non sono previste azioni mirate per la pubblicità e per l’informazione dell’intervento; il provvedimento sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*: le disposizioni contenute nei Capi I, II, III e IV del Libro III entreranno in vigore decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell’ultimo dei regolamenti attuativi.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell’intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede azioni specifiche per il controllo e il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione. Pertanto il controllo ed il monitoraggio verrà effettuato con i mezzi ed il personale a disposizione del Ministero della giustizia e del Ministero dell’interno nelle forme già vigenti e senza ulteriori oneri.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l’adeguamento periodico della prevista regolamentazione. Aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.

A cadenza biennale a cura del Ministero della giustizia e del Ministero dell’interno verrà predisposta la prescritta V.I.R., nella quale verranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- la durata del procedimento di prevenzione di primo grado;
- la durata del procedimento di prevenzione di secondo grado;



- la percentuale di beni in relazione ai quali permangano controversie relative ai diritti dei terzi;
- la percentuale dei beni assegnati o destinati rispetto al totale di quelli assoggettati a confisca definitiva;
- la percentuale dei beni oggetto di confisca definitiva in relazione ai quali venga successivamente disposta la revocazione degli stessi.

