

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

Comunicazioni del presidente .....	3
<b>ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:</b>	
Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Atto n. 373 (Parere alla Commissione II) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni</i> ) .....	3

*Martedì 26 luglio 2011. – Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

#### Comunicazioni del presidente.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, comunica che il prossimo 15 settembre presso la Sala della Regina di Palazzo Montecitorio, dalle ore 15 alle ore 19, avrà luogo un incontro seminariale, dal titolo *La buona scrittura delle leggi*, promosso e organizzato dal Comitato per la legislazione a conclusione dell'attuale turno di presidenza. Il seminario, che si iscrive nell'alveo delle iniziative finalizzate a confrontare le tematiche del Comitato con l'esperienza proveniente dal mondo accademico, in questa specifica occasione ha ad oggetto un tema che si collega a quei profili di competenza dell'organo che fanno riferimento alla qualità dei testi, alla chiarezza e proprietà del linguaggio del legislatore.

Al seminario parteciperanno, in qualità di relatori, i professori Giuliano Amato, Paolo Carnevale, Nicoletta Maraschio, Giuseppe Ugo Rescigno e Francesco Sabatini. Alle relazioni introduttive farà seguito un

dibattito cui verranno invitati a partecipare, oltre ai membri del Comitato, esponenti del mondo accademico, sia giuristi che linguisti, nonché soggetti operanti nelle istituzioni parlamentari.

Doris LO MORO, nell'esprimere vivo apprezzamento per l'ulteriore iniziativa promossa dal presidente, assicura la propria partecipazione al seminario.

#### **ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO**

**Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.**

**Atto n. 373.**

(Parere alla Commissione II).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni)*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO, *relatore*, ricordato che lo schema di decreto legislativo, sottoposto all'esame del Comitato a seguito della

richiesta proveniente dalla Commissione Giustizia, è volto a dare attuazione a due distinte deleghe contenute rispettivamente nell'articolo 1 e nell'articolo 2 della legge n. 136 del 2010, recante « *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia* », evidenzia come la sua struttura articolata e complessa – cinque libri per un totale di 131 articoli – abbia richiesto un'istruttoria particolarmente elaborata, resa disagiata anche dalla mancanza di un adeguato apparato di note e di documenti esplicativi.

Osserva, inoltre, come le numerose criticità rilevate rischino di compromettere l'obiettivo primario assegnato al legislatore delegato, consistente nella concentrazione in un testo unitario di un certo settore dell'ordinamento. Si riferisce, in primo luogo, alla mancata abrogazione espressa delle disposizioni vigenti confluite nel codice, cui conseguirà il presumibile effetto di ingenerare dubbi interpretativi sulla disciplina concretamente applicabile. Non mancano poi casi in cui non si provvede all'integrale trasfusione nel codice di disposizioni vigenti, quale, ad esempio, la recente legge n. 175 del 2010, nella parte concernente il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione. Nel rinviare alla proposta di parere per una disamina puntuale, segnala di non aver ritenuto invece opportuno riferirsi, nell'ambito delle segnalazioni sul mancato coordinamento con la normativa vigente, a quelle disposizioni che comunque trovano una collocazione in testi organici, tra le quali, ad esempio, figura quella che prevede lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, confluita nel Testo unico degli enti locali.

In secondo luogo, fa presente che il provvedimento omette di incidere sulla totalità degli oggetti indicati nelle norme di delega, tralasciando, ad esempio, di procedere ad una completa ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata, ovvero non provvedendo all'adeguamento della

normativa italiana in materia di contrasto della criminalità organizzata alle disposizioni adottate dall'Unione Europea, anche in caso di atti i cui termini di recepimento sono già scaduti.

Segnala, inoltre, che numerose disposizioni contenute nello schema di decreto sembrano discostarsi dalle norme di delega e quindi dovranno essere valutate attentamente dalla Commissione di merito.

Sul piano dei rapporti con le fonti subordinate, osserva che nel codice confluiscono alcune disposizioni in materia di documentazione antimafia attualmente contenute in due regolamenti di delegificazione; si realizza così una parziale rilegificazione di una disciplina che era stata interamente delegificata, facendo peraltro venire meno l'unitarietà della disciplina delegificata, senza nel contempo assicurare una unitarietà nel testo codicistico. Non può sottacere, infine, che il testo denota diffuse carenze sotto il profilo della corretta formulazione e del coordinamento interno.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 373, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, in attuazione della delega conferita dagli articoli 1 e 2 della legge n. 136 del 2010, e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, proveniente dalla II Commissione;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

lo schema di decreto reca un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione a due distinte deleghe contenute nella legge 13 agosto 2010, n. 136, recante « *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia* », l'una contenuta al-

l'articolo 1 della suddetta legge, che prevede l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, cui è data attuazione con le disposizioni dei libri I, II e IV dello schema di decreto, l'altra contenuta all'articolo 2 della medesima legge, che prevede l'aggiornamento e la semplificazione della normativa in materia di documentazione antimafia, cui è data attuazione con le disposizioni del libro III; come si evince dalla relazione illustrativa, trattandosi, anche con riferimento a tale ultima delega, di una disciplina 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* »;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento – nonostante la presenza di un criterio di delega in tal senso (contenuto all'articolo 1, comma 3, lettera l), e ancorché la relazione sull'analisi tecnico normativa, priva ovviamente di qualsiasi efficacia normativa, rechi l'indicazione delle disposizioni che devono intendersi *implicitamente* abrogate per effetto dell'entrata in vigore del codice – non procede all'abrogazione espressa delle disposizioni vigenti confluite nel codice, con la conseguenza che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'oggetto, a disposizioni implicitamente abrogate se ne affiancheranno altre, contenute appunto nel codice, e dotate di contenuto identico (si veda, ad esempio, l'articolo 416-*bis* del codice penale il cui contenuto è integralmente riprodotto dagli articoli 1 e 7 del codice), o di contenuto diverso (come nel caso della comunicazione antimafia, disciplinata dall'articolo 97, comma 1, del codice, che modifica l'organo competente a rilasciarla, senza però che la normativa previgente – si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998 – sia espressamente abrogata), ovvero si determinerà la coesistenza di disposizioni che disciplinano il medesimo istituto e che si diffe-

renzano esclusivamente sotto limitati profili, quale, ad esempio, quello della platea dei reati cui sono applicabili (si veda, ad esempio, l'articolo 9 del codice, che riproduce i contenuti dell'articolo 25-*ter* del decreto legge n. 306 del 1992 – che sembrerebbe peraltro implicitamente abrogato dall'articolo 5 del decreto legge n. 374 del 2001 – rispetto al quale presenta tuttavia un ambito di applicazione più ridotto); dalla mancata esplicitazione delle norme che si intendono abrogare, consegue una potenziale sovrapposizione di fonti normative – che appare ancor più rilevante nel caso di specie, tenuto conto della natura codicistica del provvedimento all'esame – non coerente con le esigenze di riordino normativo e suscettibile, pertanto, di ingenerare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

lo schema di decreto, inoltre, non sempre procede all'integrale trasfusione nel testo della normativa vigente in materia di criminalità organizzata, né provvede, in taluni casi, al necessario coordinamento con il codice delle disposizioni non recepite; ciò si riscontra, ad esempio, con riferimento alle disposizioni recate dall'articolo 77, comma 7, e 86, comma 8, che riproducono i contenuti dei commi 5-*bis.1* e 5-*bis.2* dell'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, come modificato dall'articolo 1 della recente legge 13 ottobre 2010, n. 175, che, nel disciplinare le ulteriori conseguenze derivanti dall'applicazione, con provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione, ha introdotto il divieto di svolgere propaganda elettorale ed ha previsto le misure sanzionatorie derivanti dalla contravvenzione al suddetto divieto; non risulta invece inserito nello schema, né con esso coordinato, quanto disposto dall'articolo 2 della medesima legge n. 175, che disciplina gli effetti della condanna (interdizione dai pubblici uffici) per le persone condannate per il delitto di cui al citato comma 5-*bis.2* (violazione del divieto di svolgere propaganda elettorale); ciò si riscontra altresì agli articoli da 117 a 119 che riproducono integralmente i contenuti dei soli articoli

1, 3 e 5 del decreto legge 354 del 1991, non risultando invece coordinati con il codice gli articoli 2, 3-*bis*, e 4 del suddetto decreto, che restano in vigore mantenendo riferimenti a organi non più previsti dalla normativa vigente;

il codice reca talune disposizioni che operano un riferimento ad istituti oramai desueti (quali l'ammonizione e l'assegnazione al confino, richiamati dall'articolo 13 della legge n. 1423 del 1956 e ai quali l'articolo 76 fa riferimento) o a disposizioni abrogate (ad esempio, il regio decreto n. 2700 del 1865, richiamato dall'articolo 42, comma 3, ed interamente abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002); inoltre, esso, all'articolo 18, in relazione alle prescrizioni contenute nel provvedimento del giudice con il quale si applicano le misure di prevenzione personale, al comma 3, riconnette alla qualità del soggetto di essere « *persona sospetta di vivere con il provento dei reati* » determinate prescrizioni che il soggetto medesimo deve osservare; analogamente, al comma 4, contiene un riferimento alla prescrizione contenuta nel provvedimento del giudice di « *non dare ragione di sospetti* », riproducendo, in quest'ultimo caso, un'espressione contenuta nell'articolo 5, terzo comma, della legge n. 1423 del 1956, che, a sua volta, ricalca quanto previsto dall'articolo 171 del Regio decreto n. 773 del 1931, recante Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che andrebbe valutata alla luce dei principi costituzionali e della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il provvedimento del giudice deve essere fondato su specifici e oggettivi elementi di fatto;

lo schema di decreto, all'articolo 131, dispone che l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nei capi I, II, III e IV del libro III avvenga « *decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui all'articolo 109, comma 1* », con la conseguenza che, da un lato, risulta notevolmente posticipata nel tempo la data di entrata in vigore delle anzidette dispo-

sizioni e, soprattutto, il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva (fissato in tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sia ai sensi dell'articolo 1 sia ai sensi dell'articolo 2 della legge delega) e, dall'altro, che si determina un ampio margine di incertezza sia circa l'entrata in vigore delle citate disposizioni del libro III del codice, sia circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico regolamento o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di regolamenti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento che consenta di dissipare tale incertezza;

il codice, al Libro III (articolo 93), che reca disposizioni in materia di documentazione antimafia, non tiene conto delle modifiche apportate alla disciplina vigente dall'articolo 4, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011, approvato da entrambe le Camere e convertito in legge con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011 n. 106, che ha introdotto la così detta *white list* delle imprese abilitate a stringere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, in quanto preventivamente valutate come esenti da infiltrazioni mafiose;

il provvedimento, all'articolo 124, laddove disciplina la competenza del giudice amministrativo in relazione alle controversie derivanti dall'applicazione del Titolo II (Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) del Libro IV del codice, prevedendo la competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio con sede in Roma e laddove dispone che le questioni di competenza sollevate in relazione ai suddetti procedimenti siano rilevabili d'ufficio, da un lato, incide sull'ambito materiale di applicazione dell'articolo 135 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, senza novellare la disposizione recata dal comma 1, lettera *p*) del suddetto articolo che si riferisce alle controversie derivanti dall'applicazione del decreto legge n. 4 del

2010 (la disciplina attualmente vigente) e, dall'altro, andrebbe coordinato con quanto previsto dall'articolo 15 del medesimo codice che, al comma 1, stabilisce che « *il difetto di competenza è rilevato in primo grado anche d'ufficio* »;

*sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute dalla legge di delega:*

lo schema di decreto contiene talune previsioni la cui portata applicativa sembrerebbe discostarsi da quanto disposto dalle norme di delega; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, che modifica la pena della reclusione prevista dalla normativa vigente per il reato di scambio elettorale politico-mafioso, compresa tra un minimo di sette ed un massimo dodici anni, elevandola ad un minimo di nove e ad un massimo di quattordici anni, e all'articolo 6, che estende la portata applicativa dell'attenuante della collaborazione con la giustizia, ancorché l'articolo 1, comma 2, che limita l'oggetto della delega in materia di normativa antimafia ad una completa ricognizione, armonizzazione, coordinamento ed adeguamento della stessa, non contenga principi o criteri di delega in tal senso; all'articolo 17 (procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali), che, non introducendo alcuna disposizione in tema di audizione dell'interessato o dei testimoni mediante video conferenza ai sensi degli articoli 146-*bis* e 147-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, omette di dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti al numero 7) della lettera *a*), del comma 3 dell'articolo 1 della legge di delega; all'articolo 28, comma 1, che, laddove dispone che le misure di prevenzione patrimoniali possano essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione, sembra discostarsi dai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *a*), n. 3), che si riferisce alla possibilità che le misure di prevenzione patrimoniali possano essere richieste ed approvate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto « *al momento*

*della richiesta* »; all'articolo 32, comma 2, ultimo periodo, laddove introduce un'ulteriore forma di sequestro di urgenza, i cui presupposti applicativi non risultano peraltro adeguatamente chiariti, ancorché la legge di delega, con riferimento alle misure di prevenzione, non contenga, all'articolo 1, comma 3, principi o criteri direttivi in tal senso e ancorché, al contrario, al punto 5 della lettera *a*) del succitato comma 3, preveda, tra l'altro, che vengano chiaramente definiti i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione; all'articolo 33, comma 4, nella parte in cui disciplina il procedimento applicativo della misura di prevenzione patrimoniale del sequestro, prevedendo che i formali intestatari del bene nonché i titolari di diritti reali o personali di godimento possano intervenire nel procedimento, omette di indicare, in difformità rispetto a quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, lettera *f*), n. 3.1), tra i soggetti che devono essere chiamati ad intervenire, i titolari dei diritti di proprietà sul bene sequestrato (quali i comproprietari o i partecipanti alla comunione del bene); all'articolo 34, comma 2, che, ancorché la legge di delega, all'articolo 1, comma 3, lettera *a*), numeri 8.2) e 8.3), preveda che il sequestro perda efficacia se la confisca non venga disposta entro un anno e sei mesi (prorogabile nei termini ivi stabiliti) dalla data di immisione in possesso dei beni da parte dell'amministratore, ovvero dal deposito del ricorso presso la Corte d'appello, non prevede la perdita di efficacia del sequestro decorso il termine in questione; all'articolo 43, che, pur nell'assenza di principi e criteri direttivi, introduce una nuova misura di prevenzione patrimoniale, la così detta « *amministrazione giudiziaria dei beni personali* »; all'articolo 56, che disciplina i casi nei quali la restituzione all'interessato dei beni confiscati può avvenire per equivalente, omette di precisare, diversamente da quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, lettera *c*), n. 4, della legge di delega, che il presupposto della restituzione per equivalente è l'accoglimento della domanda di revocazione; all'articolo 62, comma 4, laddove dispone

che la confisca definitiva del bene determina l'estinzione dei diritti reali o personali di godimento sui medesimi beni, omette di precisare che è fatto salvo il caso in cui dall'estinzione derivi un pregiudizio irreparabile per i titolari dei suddetti diritti, come invece previsto dall'articolo 1, comma 3, lettera *f*), numero 3.1), della legge di delega; all'articolo 63 che, nel disciplinare i limiti della garanzia patrimoniale dello Stato nei confronti dei creditori non ancora soddisfatti che vantino un titolo di credito di data anteriore al sequestro, non prevede — come invece disposto dall'articolo 1, comma 3, lettera *f*), n. 3.3), della legge di delega — che la stessa sia limitata al settanta per cento del valore dei beni sequestrati al netto delle spese del procedimento, nonché all'articolo 68, comma 6, che, nel disciplinare il procedimento per l'accertamento dei diritti dei terzi sui beni sequestrati, prevede che il termine di decadenza per l'insinuazione del credito nel procedimento possa essere fissato anche prima della confisca dei beni, ancorché l'articolo 1, comma 3, lettera *f*), n. 3.2) della legge di delega stabilisca che il suddetto termine decorra dalla data in cui la confisca è divenuta definitiva;

inoltre, come già segnalato, esso si discosta dalle previsioni di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *l*) della legge n. 136 del 2010, laddove non procede all'abrogazione esplicita della normativa incompatibile con le disposizioni introdotte dal codice, nonché dalle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 3, lettera *i*), della legge di delega che prevede che il codice debba contenere una disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione in ordine ai quali sia stata avanzata proposta o applicata una misura alla data di entrata in vigore del codice; infatti, l'articolo 129 non introduce un'organica disciplina transitoria e, al solo comma 8, prevede il differimento esplicito per due norme (stabilendo che i termini d'efficacia del sequestro di cui agli articoli 34 comma 2, e 37 comma 6 si applicano solo ai procedimenti per i quali la proposta sia stata avanzata successivamente all'entrata in vigore del

decreto delegato), potendosi così argomentare *a contrario* — con l'eccezione delle norme contenute ai capi I, II, III e IV del libro III, alle quali si applica, quanto all'entrata in vigore, quanto previsto dall'articolo 131 — per l'immediata applicabilità di tutte le norme innovative o modificative introdotte dal codice, anche in applicazione del principio generale *tempus regit actum* e di quello di retroattività delle leggi in materia di misure di prevenzione;

infine, lo schema di decreto non incide sulla totalità degli oggetti indicati nelle norme di delega omettendo, ad esempio, di procedere all'adeguamento della normativa italiana in materia di contrasto della criminalità organizzata alle disposizioni adottate dall'Unione Europea, previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 136 del 2010, nonché di procedere ad una « *completa ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata* » (il Libro I dello schema di decreto contiene infatti solo alcune delle vigenti disposizioni in materia penale antimafia, né opera una ricognizione completa delle disposizioni recate dal codice di procedura penale relative alla criminalità organizzata), compromettendo così la natura unitaria propria della fonte codicistica;

*sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:*

lo schema di decreto, al Libro III, recante « *Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia* », agli articoli 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 e 105, riproduce i contenuti degli articoli 1, 2, 3, 5, 10, 11 e 12 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998 (regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia), mentre, all'articolo 103 riproduce i contenuti degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 150 del 2010 (regola-

mento recante norme relative al rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici), che vengono entrambi inclusi nell'elenco delle disposizioni implicitamente abrogate dal provvedimento contenuto nella relazione per l'analisi tecnico-normativa; per effetto di tale circostanza, si realizza una parziale rilegificazione di una disciplina che era stata interamente delegificata, demandando alla fonte primaria – in luogo di quella secondaria – la definizione di alcuni aspetti relativi alle comunicazioni ed informazioni antimafia, facendo così venire meno l'unitarietà della disciplina delegificata, senza nel contempo assicurare una unitarietà nel testo codicistico;

il provvedimento, agli articoli 59 e 79, che riproducono, rispettivamente, il contenuto degli articoli 2-*duodecies* e 10-*bis* della legge n. 575 del 1965, demanda l'attuazione delle disposizioni da esso recate, rispettivamente, ad un decreto ministeriale e ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che risultano entrambi già adottati (si tratta, rispettivamente, del decreto ministeriale n. 73 del 1997 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 5 luglio 1983); tale riproduzione appare comunque corretta, al fine di consentire eventuali modifiche ai provvedimenti già adottati senza necessità di una nuova previsione;

esso, all'articolo 109, comma 1, che demanda la definizione delle modalità di funzionamento della banca dati della documentazione antimafia ad «*uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*», da adottare «*su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della pubblica amministrazione dell'innovazione, della giustizia, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Garante per la protezione dei dati personali*», sembra ricorrere ad uno strumento inappropriato, tenuto conto che l'articolo 17, comma 3 in questione disciplina l'adozione di regolamenti ministeriali, di guisa

che il riferimento a tale disposizione sembrerebbe congruo solo ove si facesse riferimento ad un decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con i ministri summenzionati; diversamente, anche tenuto conto del numero dei Ministri coinvolti, sembrerebbe opportuno ricorrere ad un regolamento di attuazione da adottare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 17;

*sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:*

il provvedimento contiene disposizioni incomplete o imprecise o delle quali andrebbe chiarita la portata normativa; ad esempio, mentre la relazione sull'analisi tecnico normativa – priva ovviamente di qualsiasi efficacia normativa – reca l'indicazione delle disposizioni che devono intendersi implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore del codice, il solo articolo 128 dispone, al comma 1, che «*Dalla data di entrata in vigore del presente codice, i richiami alle disposizioni di cui agli articoli 416-bis, 416-ter e 417 del codice penale, ovunque presenti, si intendono rispettivamente riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3 e 7 del presente codice*», introducendo tuttavia una disposizione incompleta – risulta infatti carente il riferimento all'articolo 418 del codice penale che, nella parte in cui si applica alle associazioni di tipo mafioso, risulta integralmente riprodotto nell'articolo 4 del codice – e imprecisa: l'uso dell'avverbio «*rispettivamente*» non appare infatti idoneo a chiarire che le disposizioni del codice corrispondenti all'articolo 416-*bis* sono sia quelle recate dall'articolo 1 che quelle di cui all'articolo 7 del codice; incomplete e generiche sono poi le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5, del medesimo articolo 128, secondo cui i richiami ad alcune disposizioni di legge, ovunque presenti, devono intendersi riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice, che non vengono tuttavia indicate analiticamente, né, viceversa, risulta inserito nell'articolo in questione l'elenco completo delle disposizioni che devono intendersi sostituite dalla normativa introdotta

dal codice: non viene, ad esempio, inserito alcun riferimento all'articolo 7 del decreto legge n. 152 del 1991, che pure è stato trasfuso nell'articolo 5, comma 1, dello schema e che disciplina la fattispecie del delitto aggravato in quanto commesso avvalendosi di associazione di tipo mafioso, ovvero al fine di agevolare le attività;

analogamente, esso reca disposizioni incomplete o imprecise anche agli articoli 15 e seguenti, laddove, nel disciplinare il procedimento di prevenzione, non individua chiaramente il Tribunale territorialmente competente per l'applicazione delle misure di prevenzione personali, ancorché nell'ordinamento vigente, l'articolo 4, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, radichi la competenza in capo al tribunale avente sede nel capoluogo di provincia; analogamente, all'articolo 17, recante disposizioni in materia di procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali da parte dell'autorità giudiziaria, omette di prevedere (diversamente dalla disciplina oggi vigente) un richiamo all'applicabilità delle norme previste per altri procedimenti, al fine così di colmare le lacune della specifica disciplina in tema di procedimento di prevenzione;

il provvedimento reca altresì talune ripetizioni e contraddizioni interne al testo: ad esempio, all'articolo 20, comma 1, riproduce il contenuto dell'articolo 18, comma 8; all'articolo 77, comma 2, reca una disposizione identica a quella di cui all'articolo 101, comma 6; invece, all'articolo 31, in materia di esecuzione del sequestro, al comma 1, prevede che l'assistenza della polizia giudiziaria sia obbligatoria mentre, al successivo comma 2, la qualifica come facoltativa;

lo schema di decreto, in taluni casi, contiene richiami normativi che andrebbero coordinati con le disposizioni introdotte dal codice, nonché richiami normativi interni inesatti; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 14, comma 1, lettera g) che, laddove richiama l'articolo 8 della legge n. 479 del 1974 (*rectius* l'articolo 9

della legge n. 1423 del 1956, avendo la disposizione richiamata dal testo modificato la norma in questione), avrebbe dovuto più correttamente richiamare l'articolo 85 del codice nel quale sono confluite le suddette disposizioni; all'articolo 44, comma 2, che richiama gli articoli 416-*bis*, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, piuttosto che i delitti di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a) e b) del codice; all'articolo 54, comma 1, che disciplina la gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia, da un lato, opera un rinvio all'articolo 20 della legge 559 del 1993 (che disciplina le gestioni fuori bilancio) del quale andrebbe valutata la congruità e, dall'altro, laddove richiama gli articoli 54 e 124, comma 4, lettera a) del codice, contiene un riferimento interno inesatto, che dovrebbe essere sostituito con quello, rispettivamente, agli articoli 50 e 122, comma 4, lettera a), del codice; all'articolo 86, comma 5, che richiama l'istituto della «*sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni*», ancorché il suddetto istituto sia stato sostituito, dall'articolo 43, da quello dell'amministrazione giudiziaria dei beni;

il codice, all'articolo 94, comma 4, lettera c), laddove riproduce il combinato disposto delle lettere b) e m-*ter*) dell'articolo 38 del Codice dei lavori pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, sembra recare una norma priva di una portata normativa autonoma, in quanto si riferisce a soggetti nei cui confronti è pendente un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, che sono già ricompresi nell'ambito della lettera b) del medesimo comma 4 dell'articolo 94;

pur essendo accompagnato sia dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, lo schema di de-

creto legislativo non è tuttavia corredato di un apparato di note e di documentazione adeguato a realizzare un pieno discernimento di ciò che è nuovo, di ciò che cristallizza orientamenti giurisprudenziali consolidati e di ciò che riproduce sostanzialmente il diritto già vigente; a ciò si aggiunge che la mancata abrogazione espressa di disposizioni dell'ordinamento vigente rende difficile il riscontro di quale sia la normativa rimasta in vigore; tale modalità di attuazione della delega legislativa non consente quindi agli organi parlamentari di effettuare un pieno controllo sull'esercizio della delega nei suoi contenuti innovativi e nella completezza dell'opera di ricognizione del diritto vigente che è particolarmente rilevante quando si agisce in attuazione di una delega finalizzata al riordino normativo di un intero settore ordinamentale, in cui l'attività meramente compilativa si combina con l'introduzione di contenuti sostanziali;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega:

a) per le motivazioni indicate in premessa, sia valutata la congruità delle disposizioni recate dagli articoli 2, 6, 17, 28, comma 1, 32, comma 2, ultimo periodo, 33, comma 4, 34, comma 2, 43, 56, 62, comma 4, 63 e 68, comma 6, con le previsioni contenute nella legge di delega;

b) sia altresì valutata, in termini generali, la congruità delle disposizioni recate dal codice e, segnatamente, di quelle recate dall'articolo 128, con il principio di delega contenuto all'articolo 1, comma 3, lettera l) della legge n. 136 del 2010, che demanda al legislatore delegato

il compito di prevedere l'abrogazione espressa della normativa incompatibile con le disposizioni contenute nel codice;

c) sia inoltre valutata, in termini generali, la congruità delle disposizioni recate dal codice e, segnatamente, di quelle contenute all'articolo 129, con quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, lettera i), della legge di delega, che prevede che il codice debba contenere una disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione in ordine ai quali sia stata avanzata proposta o applicata una misura alla data di entrata in vigore del codice;

all'articolo 15, che individua i titolari della proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali, sia altresì individuato il tribunale territorialmente competente per l'applicazione delle medesime;

all'articolo 17, recante disposizioni in materia di procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali da parte dell'autorità giudiziaria, sia valutata l'opportunità di prevedere un richiamo normativo che consenta di applicare le norme previste per altri procedimenti, al fine così di colmare le lacune della specifica disciplina in tema di procedimento di prevenzione;

all'articolo 42, comma 3, sia soppresso il richiamo da esso contenuto al regio decreto n. 2700 del 1865, che risulta interamente abrogato dal Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, ed al quale occorre fare riferimento;

siano coordinate le disposizioni recate all'articolo 93, in materia di documentazione antimafia, con quanto previsto dall'articolo 4, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011, che ha introdotto la così detta *white list* delle imprese abilitate a contrarre con la pubblica amministrazione, in quanto preventivamente valutate come esenti da infiltrazioni mafiose;

all'articolo 109, comma 1, che demanda la definizione delle modalità di

funzionamento della banca dati della documentazione antimafia ad «*uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*», da adottare «*su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della pubblica amministrazione dell'innovazione, della giustizia, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Garante per la protezione dei dati personali*», sia riformulata la disposizione in questione – al fine di ricondurla nell'alveo dell'articolo 17, comma 3 – sopprimendo il riferimento alla proposta del Ministro dell'interno e prevedendo che il decreto sia adottato dal Ministro dell'interno di concerto con i ministri summenzionati ovvero, anche tenuto conto del numero dei Ministri coinvolti, nel senso di prevedere, in luogo di un decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 3, un decreto di attuazione, nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, da adottare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 17;

all'articolo 124 – laddove disciplina la competenza del giudice amministrativo in relazione alle controversie derivanti dall'applicazione del Titolo II del Libro IV del codice – sia coordinata la norma in questione con quanto disposto dall'articolo 135, comma 1, lettera *p*), e dall'articolo 15, comma 1, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010;

all'articolo 131, comma 1, che dispone che l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nei capi I, II, III e IV del libro III avvenga «*decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dl regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui all'articolo 109, comma 1*», sia valutata la congruità della norma in questione tenuto conto che, per effetto della medesima, non solo risulta notevolmente posticipata nel tempo la data di entrata in vigore delle anzidette disposizioni e, soprattutto, differito il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva (fissato dalla legge di delega in tre anni dalla data di entrata

in vigore del decreto legislativo), ma si determina anche un ampio margine di incertezza sia circa l'entrata in vigore delle citate disposizioni del libro III del codice sia circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico regolamento o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di regolamenti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento che consenta di dissipare tale incertezza.

Il Comitato osserva altresì:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 54, comma 1, che disciplina la gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia, dovrebbe chiarirsi la portata normativa del rinvio operato all'articolo 20 della legge 559 del 1993 (che disciplina le gestioni fuori bilancio);

dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare le disposizioni recate dall'articolo 60 del codice, che dispone, nel caso di sequestro di azienda o di partecipazioni societarie, la sospensione delle azioni esecutive da parte dei concessionari di riscossione pubblica, con conseguente sospensione del decorso dei termini di prescrizione, con la disposizione di carattere più generale recata dall'articolo 65 che disciplina la sospensione delle azioni esecutive;

all'articolo 76, che annovera tra gli effetti dell'applicazione delle misure di prevenzione l'applicazione di istituti ormai desueti (quali l'ammonizione e l'assegnazione al confino), dovrebbero essere precisati quali siano le conseguenze che effettivamente discendono dall'applicazione delle suddette misure.

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 18, che, al comma 3 ed al comma 4 – riproducendo un'espressione contenuta nell'articolo 5, terzo comma, della legge n. 1423 del 1956, che, a sua volta ricalca quanto previsto dall'articolo 171 del Regio decreto n. 773 del

1931, recante Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza – riconnette alla qualità del soggetto di essere « *persona sospetta di vivere con il provento dei reati* » determinate prescrizioni che il soggetto medesimo deve osservare e contiene un riferimento alla prescrizione contenuta nel provvedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali di « *non dare ragione di sospetti* », dovrebbero valutarsi le espressioni utilizzate alla luce dei principi costituzionali e della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il provvedimento del giudice deve essere fondato su specifici e oggettivi elementi di fatto;

dovrebbe essere chiarita la portata normativa dell'articolo 31, che, in materia di esecuzione del sequestro, al comma 1, prevede che l'assistenza della polizia giudiziaria sia obbligatoria, mentre, al successivo comma 2, dispone che essa sia facoltativa;

dovrebbe essere chiarita la portata normativa del combinato disposto dei commi 9 e 10 dell'articolo 71, in materia di ripetizione dei pagamenti effettuati nei confronti dei creditori, atteso che, mentre il comma 9 limita la ripetizione dei pagamenti all'accoglimento della domanda di revocazione ai sensi dell'articolo 72, il comma 10 sembra prescindere, con conseguente contraddizione interna del testo.

Dovrebbe infine valutarsi l'opportunità di effettuare le seguenti correzioni al testo:

a) all'articolo 13, comma 4, dovrebbe essere sostituito il richiamo ivi contenuto alle condizioni di cui al medesimo articolo 13 (che disciplina l'avviso orale), con un richiamo alle condizioni indicate all'articolo 11 (che individua i soggetti destinatari delle misure di prevenzione);

b) all'articolo 14, comma 1, lettera g), si dovrebbe sostituire il richiamo dallo stesso operato all'articolo 8 della legge n. 479 del 1974 (*rectius* articolo 9 della legge n. 1423 del 1956), con quello all'articolo 85 del codice;

c) all'articolo 18, comma 8, che reca una disposizione riprodotta dall'articolo 20, comma 1, e all'articolo 77, comma 2, il cui contenuto è riprodotto dall'articolo 101, comma 6, dovrebbero essere espunte le ripetizioni in questione;

d) l'articolo 29, comma 2, dovrebbe sostituirsi il riferimento alle « *Comunità europee* », con il riferimento all'Unione Europea;

e) all'articolo 44, comma 2, si dovrebbe sostituire il richiamo dallo stesso operato agli articoli 416-*bis*, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, con il riferimento ai delitti di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a) e b) del codice;

f) all'articolo 47, comma 1, il riferimento operato al comma 6 del medesimo articolo dovrebbe essere sostituito con un riferimento al comma 5;

g) all'articolo 50, comma 1, si dovrebbe sostituire il richiamo ivi contenuto all'articolo 124, comma 1, lettera a) del codice, con il riferimento all'articolo 122, comma 1, lettera a);

h) all'articolo 54, comma 1, laddove richiama gli articoli 54 e 124, comma 4, lettera a) del codice, il suddetto richiamo dovrebbe essere sostituito con quello, rispettivamente, agli articoli 50 e 122, comma 4, lettera a), del codice;

i) all'articolo 64 (*Pagamento di crediti prededucibili*) e all'articolo 68 (*Domanda del creditore*), dovrebbe essere corretta la numerazione dei commi;

j) all'articolo 82, comma 1, la locuzione « *nella misura in cui al terzo comma* », dovrebbe essere sostituita con la seguente: « *nella misura di cui al terzo comma* »;

k) all'articolo 86, comma 5, il riferimento all'istituto della « *sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni* », dovrebbe essere sostituito con il riferimento all'« *amministrazione giudiziaria dei beni* », che, a norma dell'articolo 43 del codice ha sostituito il suddetto istituto;

l) all'articolo 93, comma 1, il riferimento operato all'articolo 3, dovrebbe essere sostituito con il riferimento all'articolo 94 del codice;

m) all'articolo 113, comma 2, che prevede che il Procuratore nazionale Antimafia sia un « *magistrato di cassazione* », dovrebbe coordinarsi il riferimento in questione con quanto previsto dal decreto legislativo n. 160 del 2006, come modificato dalla legge n. 111 del 2007, di riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha sostituito l'anzidetta denominazione con quella di magistrato che abbia conseguito la quinta valutazione di professionalità.

n) all'articolo 118, comma 10, il richiamo al comma 8 del medesimo articolo, dovrebbe essere sostituito con il corretto riferimento al comma 9;

o) all'articolo 122, comma 4, lettera i) la locuzione « *per le finalità del presente decreto* » dovrebbe essere sostituita dalla seguente: « *per le finalità del presente codice* »;

p) all'articolo 129, comma 6, la locuzione « *alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto* » dovrebbe essere sostituita con la seguente « *alla data di entrata in vigore del presente codice* ».

Il Comitato formula infine le seguenti raccomandazioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

come già segnalato dal Comitato in circostanze analoghe, nei casi in cui si producano testi legislativi volti al riassetto di ampi settori normativi e che dunque presuppongono il superamento di stratificazioni normative e di discipline frammentarie formatesi nel tempo, abbia cura il legislatore di corredare i testi con un adeguato apparato di note e di documenti istruttori idonei a consentire la più approfondita istruttoria parlamentare possibile e un pieno discernimento di ciò che costituisce opera di mera compilazione di disposizioni preesistenti (da abrogare) e di ciò che rappresenta, invece, introduzione di contenuti del tutto nuovi che comportano, a loro volta, l'abrogazione della preesistente normativa incompatibile con la nuova disciplina;

abbia altresì cura il legislatore, al fine di scongiurare dubbi interpretativi e applicativi delle disposizioni introdotte nel codice, di procedere ad un adeguato ed esaustivo coordinamento della normativa introdotta nel codice con quella vigente, mediante la previsione di chiari rinvii normativi.

Dopo che Roberto ZACCARIA, *presidente*, ha espresso a nome del Comitato vivo apprezzamento per il lavoro svolto dalla relatrice su un provvedimento indubbiamente complesso e di difficile lettura, il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.55.**