

Circolare n. 19/2013

Roma, 12 marzo 2013

A TUTTE LE IMPRESE ASSOCIATE

Oggetto: Legalità. Il Decreto correttivo del Codice antimafia e l'entrata in vigore delle nuove previsioni in materia di documentazione antimafia.

ACAP

Associazione delle
Società Concessionarie
di Autostrade Private

ANIASA

Associazione Nazionale
Industria dell'Autonoleggio
e Servizi Automobilistici

ANIP

Associazione Nazionale Imprese
di Pulizia e Servizi Integrati

ARE

Associazione Imprese Servizi
di Recapito Postale e Parcel

ASSOAMBIENTE

Associazione Imprese
Servizi Ambientali

ASSOPOSTE

Associazione Nazionale
Imprese Servizi Postali

UNIFERR

Unione Nazionale
Imprese di Pulizia Ferroviaria
e Servizi Integrati

UNIPORT

Unione Nazionale
Imprese Portuali

UNIRE

Unione Nazionale
Imprese Recupero

CONFINDUSTRIA

Il 13 dicembre 2012 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legislativo n. 218/2012 che contiene disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia su cui si veda nostra circolare n. 575 del 19 ottobre 2011.

Il provvedimento attua la delega contenuta nel Piano straordinario antimafia (Legge n. 136/2010), che consente al Governo di introdurre integrazioni e modifiche al Codice entro il triennio successivo all'entrata in vigore dello stesso.

La revisione del Codice antimafia realizzata dal Decreto è finalizzata a incrementare l'efficacia delle misure di contrasto ai fenomeni criminali e ha ad oggetto, in particolare, le norme in tema di documentazione antimafia nonché di assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie relative ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

Con riferimento alla **documentazione antimafia**, il Decreto correttivo introduce importanti modifiche che contribuiscono a rendere più incisiva e moderna la disciplina degli accertamenti antimafia.

Da un lato vengono **rafforzate le verifiche sugli operatori economici privati, nonché i poteri di accertamento dei Prefetti**, dall'altro **si anticipa al 13 febbraio 2013 l'entrata in vigore** delle disposizioni del Codice in materia, che peraltro vengono coordinate con alcuni importanti principi di semplificazione e legalità recepiti da norme di legge, tra cui l'acquisizione d'ufficio della documentazione antimafia e l'istituto del *rating* di legalità.

In sintesi, il Decreto correttivo è intervenuto sulla disciplina codicistica della documentazione antimafia in relazione ai seguenti aspetti principali, oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi:

entrata in vigore della disciplina della documentazione antimafia e attuazione del principio dell'acquisizione d'ufficio;
ambito soggettivo delle verifiche antimafia;
validità, termini e modalità di rilascio e circolazione della documentazione antimafia;
disposizioni transitorie e di coordinamento.

Entrata in vigore della disciplina della documentazione antimafia e attuazione del principio dell'acquisizione d'ufficio (Decreto, artt. 6 e 9)

Tra le principali novità introdotte dal Decreto correttivo, rileva l'anticipazione dell'**entrata in vigore della disciplina della documentazione antimafia** rispetto alle originarie previsioni del Codice, che ne subordinavano l'efficacia al decorrere dei due anni successivi all'approvazione dei regolamenti sul funzionamento della Banca dati nazionale unica (cfr. art. 119, co. 1 del Codice).

In particolare, si prevede (art. 9) che tale normativa entri in vigore due mesi dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto correttivo, vale a dire il 13 febbraio 2013, in modo tale da sganciare l'operatività delle nuove disposizioni dall'effettiva attivazione della citata Banca dati. Questo opportuno regime transitorio consente quindi di rendere disponibili fin d'ora le importanti semplificazioni che il Codice ha previsto in tema di documentazione antimafia.

A questo proposito, il Decreto correttivo (art. 6) stabilisce che fino all'attivazione della Banca dati, e non oltre dodici mesi dopo la pubblicazione del primo regolamento in materia, **le PA acquisiscono d'ufficio la documentazione antimafia** per il tramite delle Prefetture. Al riguardo, viene chiarito che per soddisfare tali richieste, le Prefetture si avvalgono dei collegamenti telematici e informatici già attivati con il sistema informativo delle Camere di Commercio e con il Centro di elaborazione dati del Dipartimento della Pubblica sicurezza (cfr. art. 99, co. 2-bis del Codice).

Tali nuove previsioni danno quindi attuazione al principio dell'acquisizione d'ufficio della documentazione in possesso della PA.

Tale principio è previsto dal Testo Unico della documentazione amministrativa (art. 43 e ss., DPR n. 445/2000) ed è stato precisato dalla Legge di stabilità per il 2012 (art. 15, Legge n. 183/2011), mediante l'introduzione nel TU della norma che consente di utilizzare le certificazioni rilasciate dalla PA - in ordine a stati, qualità personali e fatti - soltanto nei rapporti tra privati e non più anche nei rapporti con la PA.

L'applicazione del principio dell'acquisizione d'ufficio alla materia della documentazione antimafia è stata inoltre disposta dal DL n. 5/2012 (cd. Decreto Semplifica Italia) mediante l'inserimento nel Codice di un'apposita norma (art. 99, co. 2-bis), che il Decreto correttivo ha integrato con le precisazioni operative sopra illustrate e con quelle necessarie a tener conto della nuova data di entrata in vigore.

Inoltre, con l'obiettivo di completare l'adeguamento del Codice ai principi richiamati, il Decreto correttivo ha eliminato le altre disposizioni che presuppongono la possibilità dei privati di richiedere alla Prefettura la documentazione antimafia per conto delle PA procedenti. In questo senso, vengono soppresse le norme che consentono al privato di utilizzare la copia autentica della documentazione antimafia conseguita per un diverso procedimento (v. art. 3, Decreto correttivo), nonché di richiedere il rilascio della comunicazione antimafia del Prefetto (v. art. 4, co. 1, lett. a).

Ambito soggettivo delle verifiche antimafia (Decreto, art. 2)

Per quanto riguarda i soggetti tenuti a osservare la disciplina della documentazione antimafia, il Codice - recependo la normativa previgente - impone alle PA di acquisire tale documentazione in vista della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti e subcontratti di lavori, servizi e forniture, ovvero del rilascio di titoli abilitativi ed erogazioni finanziarie (art. 83). Inoltre, per ciascuna tipologia di soggetti cui deve riferirsi tale documentazione, il Codice individua le persone fisiche nei cui confronti devono essere effettuate le verifiche antimafia (art. 85).

In proposito, il Decreto correttivo (art. 2) interviene con riferimento alle associazioni e alle società di qualunque tipo, anche prive di personalità giuridica, per estendere i **controlli antimafia anche ai membri dell'organo di controllo e ai componenti dell'Organismo di vigilanza**, di cui al D. Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti.

Inoltre, al fine di colmare i vuoti di regolamentazione emersi in seguito all'approvazione del Codice, viene integrato l'elenco dei soggetti rispetto ai quali deve essere acquisita la documentazione antimafia con il riferimento ai **Gruppi europei di interesse economico** (cd. GEIE), che vengono assimilati ai consorzi per quanto riguarda l'individuazione degli specifici destinatari degli accertamenti, nonché alle **società costituite all'estero**, prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile in Italia, rispetto alle quali i controlli devono riguardare coloro che esercitano poteri di amministrazione, rappresentanza o direzione.

Viene così introdotta per la prima volta una procedura diretta a sottoporre alle verifiche antimafia anche le imprese straniere che operano in Italia, mutuando una soluzione adottata in via sperimentale per la realizzazione delle opere relative all'EXPO 2015 e per la ricostruzione post-sisma in Abruzzo. Al riguardo, in fatti, le Linee Guida per i controlli antimafia emanate in occasione di tali eventi dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CASGO) hanno evidenziato la necessità di attivare le verifiche antimafia anche nei confronti degli operatori stranieri coinvolti nell'esecuzione degli appalti in questione.

Comunicazioni e informazioni antimafia: validità, termini e modalità di rilascio, circolazione (Decreto, artt. 3, 4, 5)

In merito alla **validità** della documentazione antimafia, il Decreto correttivo (art. 3) mantiene inalterato il periodo di efficacia delle due tipologie documentali, ma ne modifica il termine di decorrenza. Infatti, viene precisato che il periodo di validità di 6 e 12 mesi previsto, rispettivamente, per la comunicazione e l'informazione antimafia decorre dalla data di acquisizione e non più da quella del rilascio. Anche in questo caso, la modifica introdotta è diretta ad adeguare la norma del Codice (art. 86) all'impostazione fondata sull'acquisizione d'ufficio della documentazione da parte delle PA procedenti, piuttosto che sulla sua produzione da parte del privato.

Con riferimento al periodo successivo all'attivazione della citata Banca dati unica, in relazione ai **termini per il rilascio** della documentazione antimafia, il Codice prevede che l'emissione consegue in via immediata alla consultazione del nuovo sistema informatico, se non emergono cause interdittive o tentativi di infiltrazione mafiosa. In tal caso viene rilasciata, rispettivamente, una comunicazione ovvero una informazione liberatoria (ai sensi degli artt. 88, co. 1 e 92, co. 1 del Codice).

Se invece emergono elementi rilevanti che impediscono il rilascio immediato di una comunicazione/informazione liberatoria, il Prefetto procede alla verifica della corrispondenza di tali elementi alla situazione aggiornata del soggetto interessato e, in base ai risultati degli accertamenti, rilascia il documento liberatorio ovvero interdittivo. Il Decreto correttivo precisa che il Prefetto provvede ad analoghe verifiche anche laddove il soggetto da sottoporre al controllo non è censito nella Banca dati.

Diverse novità introdotte dal Decreto correttivo riguardano la disciplina dell'**informazione antimafia**.

In particolare, con riferimento alle **situazioni dalle quali il Prefetto può desumere l'esistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa**, il Codice antimafia (art. 84, co. 4) ha confermato l'elenco delle situazioni "tipiche" (ad es. i provvedimenti cautelari di rinvio a giudizio, e di condanna per reati di criminalità organizzata) previsto dalla normativa previgente, integrandolo con ulteriori circostanze (ad es. le ipotesi di anomale sostituzioni negli organi sociali da parte di chi convive stabilmente con i destinatari di determinati provvedimenti giudiziari), e ha introdotto la norma (art. 91, co. 6) che consente al Prefetto di prendere in considerazione anche alcuni specifici provvedimenti ed elementi concreti che rappresentano possibili fattori di rischio.

Il Decreto (art. 4, co. 1, lett. c), n. 3) inserisce l'accertamento di **violazioni reiterate degli obblighi di tracciabilità finanziaria**, previsti dal Piano straordinario contro le mafie (art. 3, Legge n. 136/2010) per il monitoraggio dei flussi finanziari derivanti da appalti pubblici di beni, servizi e forniture. In particolare, la richiamata condizione della reiterazione si realizza (ai sensi dell'art. 8-bis, legge n. 689/1981) quando nei 5 anni successivi alla violazione accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette una ulteriore violazione della stessa indole, ovvero quando con un unico provvedimento esecutivo sono accertate più violazioni della stessa indole.

Inoltre, in linea con l'estensione delle verifiche antimafia alle **società estere** non stabilite in Italia, viene ulteriormente **rafforzato il potere di verifica dei Prefetti**, introducendo la norma che consente di svolgere accertamenti nei confronti dei soggetti che esercitano i poteri di amministrazione, rappresentanza o direzione di tali società (art. 4, co. 1, lett. c), n. 2). In questo senso, l'autorità prefettizia potrà avvalersi anche dei collegamenti informatici con banche dati estere, previsti dalla disciplina della Banca dati unica.

Con specifico riguardo alle **informazioni antimafia interdittive**, il Decreto correttivo attribuisce portata generale alla norma del Codice antimafia (art. 93, co. 6, conseguentemente abrogato dal Decreto correttivo) che impone di comunicare tempestivamente - anche in via telematica - a determinati soggetti pubblici l'emissione di tale informazione, a seguito dell'accesso e degli accertamenti disposti dal Prefetto nei cantieri di lavori pubblici. Tale norma è diretta a creare una rapida ed efficace circolazione delle informazioni, in modo tale da fornire alle pubbliche amministrazioni ogni elemento utile ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza.

Al fine di potenziare questo circuito informativo, il Decreto correttivo (art. 5, co. 2 e art. 4, co. 1, lett. c), n. 4) abroga la specifica previsione sopra richiamata e la

traspone in una nuova norma di carattere generale (art. 91, co. 7-*bis* del Codice), che prevede l'**obbligo della tempestiva comunicazione dell'informazione interdittiva**, anche a prescindere dall'esercizio dei poteri di accesso del Prefetto. Per la stessa finalità, viene **esteso l'ambito dei destinatari di tale comunicazione** che include, oltre ai soggetti già individuati dalla previgente disposizione (stazioni appaltanti, CCIAA, autorità prefettizia che ha disposto l'accesso, Osservatorio AVCP dei contratti pubblici, Osservatorio centrale degli appalti pubblici presso la DIA, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dello sviluppo economico), anche l'Agenzia delle Entrate per gli accertamenti fiscali che le competono, e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (cd. AGCM), ai fini dell'applicazione della disciplina del *rating* di legalità (ai sensi dell'art. 5-*ter*, DL n. 1/2012).

Per effetto di quest'ultima previsione, la normativa del Codice antimafia viene coordinata anche con quella sul nuovo meccanismo del *rating* di legalità, che ha affidato all'AGCM il compito di individuare i criteri e le modalità di attribuzione del *rating* alle imprese interessate. Tale Regolamento è stato approvato dall'AGCM lo scorso 14 novembre e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 294 del 18 dicembre 2012.

Disposizioni transitorie e di coordinamento (Decreto, artt. 8 e 9). Il venir meno della cd. informazione atipica

L'ultima parte del Decreto correttivo interviene su specifiche disposizioni del Codice antimafia, per garantirne un migliore coordinamento con la normativa vigente ed eliminarne alcuni difetti formali.

Con particolare riferimento all'elenco delle disposizioni che risultano soppresse a decorrere dall'entrata in vigore del Codice (art. 120 del Codice), si conferma l'abrogazione della precedente disciplina in materia di documentazione antimafia (D. Lgs. n. 490/1994; DPR n. 252/1998; DPR n. 150/2010), mentre viene escluso dall'elenco l'art. 1-*septies* del DL n. 629/1982 che pertanto, formalmente, resta tuttora in vigore.

Quest'ultima norma consente ai Prefetti di comunicare alle PA competenti per il rilascio dei titoli abilitativi le indicazioni e gli elementi di fatto che rappresentano indici negativi dell'affidabilità del soggetto richiedente. Tale previsione, una volta recepita nel sistema regolamentare della documentazione antimafia dall'art. 10, co. 9 del DPR n. 252/1998, consentiva ai Prefetti di comunicare alle PA le situazioni rivelatrici di un possibile condizionamento mafioso dell'attività di impresa (cd. **informative supplementari ovvero atipiche**), rimettendo all'Amministrazione la valutazione della gravità di tali circostanze e, quindi, l'opportunità di negare il rilascio del titolo.

Come anticipato, il quadro normativo descritto è stato però modificato dal Decreto correttivo che, da un lato ha confermato l'efficacia dell'art. 1-*septies* del DL n. 629/1982, dall'altro ha abrogato il DPR n. 252/1998 e quindi anche la disciplina dell'informazione atipica.

Gli effetti prodotti dall'entrata in vigore del Decreto correttivo in ordine all'operatività dell'informazione atipica sono stati esaminati anche dal CASGO nel contesto delle Linee Guida concernenti la comunicazione alla stazione appaltante

degli accertamenti effettuati ai sensi dell'art. 1-*septies* del DL n. 629/1982 (Gazzetta Ufficiale n. 17 del 21 gennaio 2013).

Anche alla luce delle Linee Guida del CASGO, si può ritenere che a decorrere dal 13 febbraio 2013 lo strumento delle informazioni atipiche non è più operativo e che gli elementi che ne costituivano il fondamento - e che pertanto erano sottoposti alla valutazione della PA - sono stati tipizzati e ricondotti nell'ambito operativo dell'informazione tipica ai sensi dell'art. 91, comma 6 del Codice (v. sopra).

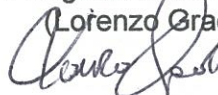
Questa norma di chiusura attribuisce infatti al Prefetto la responsabilità di valutare direttamente, in funzione del rilascio dell'informazione tipica, i provvedimenti di condanna - anche non definitiva - per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, unitamente a qualsiasi altro concreto elemento idoneo a dimostrare che l'attività di impresa può agevolare la realizzazione di condotte criminose o esserne condizionata. In altri termini, viene trasferita alle autorità prefettizie la responsabilità di ricollegare un effetto interdittivo al ricorrere di determinati "fattori di rischio", diversi da quelli tipici tradizionali (di cui all'art. 84, co. 4 del Codice), all'esito di una valutazione adeguatamente motivata e supportata da elementi esatti, concreti e oggettivamente significativi in ordine all'esistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa.

Quanto all'attuale efficacia del richiamato art. 1-*septies*, le Linee Guida del CASGO e la Circolare del Ministero dell'Interno contenente indicazioni interpretative sulle novità introdotte dal Decreto correttivo (cfr. Circolare Ministero dell'Interno, 8 febbraio 2013, allegata) precisano che tale istituto perde la sua specifica rilevanza ai fini degli accertamenti antimafia per tornare a svolgere quella originaria funzione di strumento di collaborazione e scambio informativo tra pubbliche autorità. Attraverso tale strumento, infatti, le autorità prefettizie potranno veicolare alle Amministrazioni competenti gli elementi utili a verificare la permanenza dei requisiti morali che sono necessari ai fini dello svolgimento di attività economiche soggette a controllo pubblico (es. rilascio di licenze in materia di armi ed esplosivi o per l'iscrizione ad albi e registri pubblici).

Cordiali saluti.

Il Segretario Generale

(Lorenzo Gradi)



Allegato
RU/mf