
Le semplificazioni per le imprese nella certificazione antimafia

di [Vincenzo Mirra](#)

Publicato il 30 Ottobre 2014

il Governo ha aggiornato il "Codice Antimafia" inserendo alcune semplificazioni per gli operatori economici allo scopo di rendere più lineare e leggibile l'attuale quadro normativo (Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra)

1. Premessa.

In premessa, con la **legge 13 agosto 2010, n. 136** il Parlamento ha conferito delega al Governo con:

- l'**articolo 1** all'adozione di un Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione;
- l'**articolo 2** ad emanare un decreto legislativo per aggiornare (e semplificare) la disciplina della documentazione antimafia, con ciò intendendo l'insieme delle comunicazioni e delle informazioni antimafia che le pubbliche amministrazioni devono acquisire prima di stipulare contratti o concedere a soggetti privati provvedimenti di natura concessoria o autorizzatoria.

Orbene, in attuazione di quanto sopra, il Governo ha emanato il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, il c.d. "**Codice antimafia**".

Gli stessi articoli 1, comma 5, e 2, comma 4, della legge n. 136 del 2010 consentivano, inoltre, una **delegazione legislativa integrativa e correttiva**, entro tre anni dall'entrata in vigore del codice, avvenuta il 13 ottobre 2011, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi recati dalle altre previsioni contenute nei medesimi articoli.

La delega "correttiva", in scadenza (quindi) il 13 ottobre 2014, è stata dapprima esercitata con il decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, superando l'originaria impostazione del decreto legislativo n. 159 del 2011 ed andando a prevedere un regime transitorio, sino all'attivazione del sistema informativo, laddove la documentazione antimafia continua ad essere rilasciata dalle Prefetture, utilizzando i collegamenti al CED Interforze *ex art. 8* della legge n. 121 del 1981 ed altri sistemi informativi attivati sotto la previgente normativa.

"Il primo periodo di applicazione della nuova disciplina ha costituito un significativo banco di prova che ha consentito di individuare i punti suscettibili di essere migliorati, nell'intento di snellire gli

adempimenti amministrativi e rendere quindi più celere ed efficace l'azione di controllo preventivo antimafia”¹.

In ultimo, esercitando, ancora una volta, la delegazione legislativa correttiva di cui al citato articolo 2, comma 4, della legge n. 136 del 2010, il Governo ha approvato, il 23 luglio 2014, **all’esame preliminare**, lo schema di decreto legislativo con il quale sono state introdotte significative misure di semplificazione ed alleggerimento degli oneri amministrativi, che comunque non incidono sul livello di efficacia e di approfondimento delle verifiche antimafia.

Il decreto è stato, quindi, inviato alle Commissioni competenti di Camera e Senato, rubricato come **Atto Governo n. 103**, per l’espressione del parere di competenza.

Il provvedimento è stato, infine, approvato **all’esame definitivo** dal Consiglio dei Ministri, durante la seduta n.32 del 6 ottobre 2014.

Si riporta, a seguire, lo stralcio del comunicato stampa della Presidenza in pari data:

“MODIFICHE AL CODICE ANTIMAFIA. Decreto legislativo con disposizioni integrative e correttive al Codice delle leggi antimafia (esame definitivo).

Su proposta dei Ministri dell’Interno, Angelino Alfano, della Giustizia, Andrea Orlando e per la Semplificazione e Pubblica amministrazione, Maria Anna Madia, è stato approvato in via definitiva, il decreto legislativo contenente ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 136 del 2010. Il nuovo correttivo che modifica il Codice Antimafia nella parte concernente i controlli amministrativi sugli appalti e su concessioni, erogazioni e finanziamenti pubblici, tiene alto il livello di vigilanza su tale settore e, anzi, ne rafforza l’incisività consentendo di emettere una documentazione interdittiva in tutti i casi in cui siano interessate imprese border-line, che oggi eludono gli accertamenti antimafia più rigorosi, operando sotto soglia. Il provvedimento semplifica alcuni passaggi della procedura, eliminando oneri amministrativi superflui, come ad esempio gli accertamenti a carico dei figli minori e semplificando alcuni termini procedurali per il rilascio della documentazione antimafia, specie nei casi di urgenza. Viene, inoltre, semplificata la norma sulla competenza territoriale. Con l’approvazione del decreto legislativo sarà esclusivamente competente al rilascio della documentazione antimafia il prefetto del luogo ove ha sede l’operatore economico, a tutto vantaggio della completezza, dell’efficacia e dell’approfondimento dei riscontri informativi.

L’intervento normativo approvato oggi dal Consiglio dei Ministri troverà il suo completamento con la prossima pubblicazione del regolamento sul funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, che ha recentemente concluso il suo iter

formativo.”.

Il decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 – *Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione,*

nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 27 ottobre 2014.

2. La banca dati nazionale unica antimafia.

1. Istituzione.

L'art. 96 del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n.159 (Codice Antimafia) ha istituito, presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la **banca dati nazionale unica della documentazione antimafia**. Il *data base* in questione, il cui schermo di regolamento ha recentemente avuto il via libera dal Garante della Privacy, è stato creato con lo scopo precipuo di facilitare e razionalizzare il sistema di rilascio della documentazione antimafia, distinta in *informazioni, comunicazioni, liberatorie ed interdittive*².

2. Struttura e funzionamento.

All'interno della banca dati vengono riepilogati, nello specifico, gli elementi identificativi e distintivi dell'impresa, la tipologia e la natura della documentazione antimafia, la data di rilascio di ogni provvedimento e la prefettura competente³.

Resta esclusa la riproduzione dei singoli documenti necessari a formare il provvedimento finale in quanto, come disciplina il Codice Antimafia, l'attualità delle situazioni rilevanti deve essere accertata con modalità differenti da quelle telematiche.

Troviamo, inoltre, elementi relativi a situazioni potenzialmente a "rischio", e che necessitano di essere approfonditi dal Prefetto competente, quali:

- le comunicazioni di cui all'art. 1-septies del Decreto legislativo 6 settembre 1982, n. 629;
- le violazioni del divieto di intestazione fiduciaria del capitale sociale, previsto per i partecipanti a gare d'appalto⁴;
- le informazioni dell'Autorità Giudiziaria concernenti episodi di omessa denuncia di estorsioni e concussioni, subite dall'impresa, aggravate dalla finalità mafiosa⁵;
- il dato temporale dell'accertamento predisposto dal Prefetto competente nei confronti del singolo operatore economico, la cui posizione deve essere comunque aggiornata sia nell'ipotesi in cui l'accertamento è stato effettuato da oltre 12 mesi rispetto al rilascio della documentazione antimafia, sia successivamente agli "accessi" nei cantieri sempre disposti dalla medesima autorità competente⁶.

La conservazione dei dati, sottoposti tra l'altro a cifratura, deve rispettare uno specifico termine di conservazione, distinto per tipologia di informazioni, scaduto il quale i dati vanno obbligatoriamente

essere cancellati dalla prefettura competente che, laddove previste, espleta preliminarmente le necessarie verifiche.

Il periodo massimo di conservazione, 15 anni, viene previsto per gli elementi informativi relativi al provvedimento “interdittivo” e ciò coerentemente con le tecniche subdole utilizzate dalle imprese “vicine” alla criminalità organizzata, che restano inattive e quindi disinteressate agli appalti pubblici anche per lunghi periodi, per poi riproporsi a distanza di tempo.

3. Collegamento con altre banche dati.

Le informazioni che confluiscono nella banca dati risultano essere sia quelle afferenti al rilascio della documentazione antimafia, sia di altro tipo, comunque pertinente alla materia, provenienti anche dall'estero, e acquisite tramite collegamento con altre piattaforme informatiche detenute da pubbliche amministrazioni.

Tra queste vengono elencate:

- il CED (Centro elaborazione Dati) Interforze⁷, per la verifica nei confronti dell'impresa dei requisiti necessari al rilascio della documentazione antimafia;
- la Direzione Investigativa Antimafia⁸, per le notizie acquisite nel corso dei menzionati accessi nei cantieri;
- l'Osservatorio dei contratti pubblici all'interno dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP);
- le Camere di Commercio;
- il casellario giudiziale del Ministero della Giustizia e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente.

Quest'ultimo è finalizzato al riscontro ed accertamento delle generalità dei familiari conviventi, residenti nel territorio dello Stato, dei soggetti, titolari di poteri di direzione, amministrazione e rappresentanza, sottoposti alla verifica antimafia.

4. Consultazione.

Preliminarmente si osserva come la titolarità del trattamento dei dati, ai fini della tutela della *privacy*, ricada in capo al menzionato Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile, organo centrale che, tra l'altro, deve garantire la gestione tecnica ed informatica del sistema, vigilare sulla corretta fruizione della banca dati e provvedere al rilascio delle credenziali ai soggetti autorizzati alla consultazione della stessa.

Credenziali che potranno essere rilasciate, ovviamente su delega, anche dalle strutture provinciali organicamente inserite nelle Prefetture.

Al fine di richiedere e quindi ottenere il rilascio della documentazione antimafia, i soggetti legittimati⁹ dal Codice antimafia: stazioni appaltanti, *general contractor*, Pubbliche amministrazioni, enti pubblici, enti vigilati, Camere di Commercio e ordini professionali, procedono alla consultazione della banca dati.

Che viene effettuata da personale, dipendente dei predetti soggetti autorizzati, preventivamente individuati dai responsabili di uffici, legali rappresentanti di imprese o associazioni, ovvero dai presidenti delle Camere di Commercio e ordini professionali.

Si evidenzia come la Banca dati Antimafia abbia un ruolo centrale per il rilascio della documentazione antimafia.

Difatti, i soggetti interessati e autorizzati provvedono alla consultazione telematica del citato data base al fine di ottenere il menzionato provvedimento, salvo che: i dati del soggetto economico interessato non sono inseriti in banca dati o nei suoi confronti non siano stati rilasciati provvedimenti analoghi in precedenza¹⁰; nei confronti dei soggetti titolari di poteri di direzione, amministrazione e rappresentanza dello stesso soggetto economico¹¹ non emergano situazioni automaticamente ostative quali cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del menzionato Codice Antimafia, nonché, relativamente alla sole informazioni antimafia, le situazioni indizianti¹² dalle quali è possibile desumere tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa.

In presenza di tale casistica, non viene rilasciato il provvedimento richiesto, ma il Prefetto competente¹³, quello della provincia ove l'impresa ha sede legale o secondaria con rappresentanza stabile, avvia un'istruttoria finalizzata alla verifica dell'attualità delle risultanze emerse e, conseguentemente, adottare le necessari determinazioni¹⁴.

Analoga attività viene svolta anche quanto nei confronti dell'impresa sono presenti cause di divieto, sospensione o decadenza ovvero in presenza di un'interdittiva valida, soprattutto con il precipuo scopo di "aggiornare" la situazione e conseguentemente emettere il relativo provvedimento finale.

Secondo la riformulazione del comma 4 dell'art. 88 del Codice in questione, viene ridotto da 45 a 30 giorni il periodo di tempo utile per l'autorità territoriale governativa per "attualizzare" le risultanze emerse.

Si aggiunge, inoltre, che i menzionati soggetti legittimati dal Codice antimafia a richiedere ed ottenere il rilascio della documentazione antimafia, decorso il termine di cui al citato comma 4, possono procedere anche in assenza della comunicazione antimafia, previa acquisizione dell'autocertificazione di cui all'articolo 89.

In assenza di situazioni ostative e/o controindicanti contemplate dagli artt. 67, 84, comma 4 e 91, comma 6, del Codice antimafia, il sistema rilascia l'informazione antimafia liberatoria ai sensi dell'art. 92, comma 1, del predetto Codice.

Viceversa, laddove emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, il Prefetto dispone

le necessarie verifiche e rilascia l'informazione antimafia interdittiva entro 30 giorni dalla data della consultazione; nei casi di particolare complessità il termine viene esteso a 45 giorni.

5. Accesso.

Il trattamento dei dati conservati può essere effettuato per le finalità connesse al rilascio della documentazione antimafia ovvero per l'applicazione della normativa antimafia, nonché per scopi statistici.

Viene quindi prevista una politica degli accessi differenziata in ragione delle esigenze conoscitive dei soggetti legittimati ad accedere, anche in conformità con i principi dettati dalle norme sulla tutela della *privacy*.

Di conseguenza, mentre i soggetti interessati ed autorizzati precedentemente elencati possono solo ottenere il rilascio della "liberatoria" ovvero il messaggio automatico dell'impossibilità dell'immediato rilascio della stessa, gli uffici del menzionato Dipartimento del Ministero dell'Interno, le Forze di Polizia, la Direzione Nazionale Antimafia e la segreteria del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO), hanno una completa visibilità sulla banca dati¹⁵.

Ciò però non consente ai predetti soggetti di poter modificare i dati in essa contenuti, in quanto tale attività risulta essere di esclusiva competenza delle Prefetture.

Va infine osservato che l'operatore economico, laddove accerti una violazione del trattamento dei propri dati, può richiederne la cancellazione inoltrando apposita istanza ad una Commissione nominata dal Ministro dell'Interno.

6. Mancato funzionamento.

Nel caso di mancato funzionamento, Il Ministero dell'interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, ne pubblica immediatamente l'avviso sul proprio sito istituzionale, nonché sui siti delle Prefetture. Da quel momento, e fino al ripristino del regolare funzionamento, la comunicazione antimafia è sostituita dall'autocertificazione di cui all'articolo 89 e l'informazione antimafia è rilasciata secondo le modalità previste dall'articolo 92, commi 2 e 3.

3. Conclusioni.

Le modifiche apportate al “Codice antimafia”, anche alla luce delle criticità emerse durante il primo anno di applicazione della disciplina, mirano ad introdurre misure di semplificazione amministrativa, al fine di accelerare l'*iter* del procedimento di emissione della documentazione antimafia, alleggerendo, di conseguenza, gli oneri amministrativi posti a carico sia delle amministrazioni richiedenti che delle imprese sottoposte ai prescritti controlli.

Tra l'altro, le misure previste:

- abbassano da 75¹⁶ a 30 giorni (con una conseguente riduzione pari a circa il 60%), il termine decorso il quale l'amministrazione procedente può stipulare il contratto o rilasciare il provvedimento qualora non sopravvenga un provvedimento espresso del Prefetto (liberatorio o interdittivo);
- prevedono la possibilità, nei casi di urgenza, per le stazioni appaltanti di stipulare contratti immediatamente senza attendere il rilascio della documentazione antimafia, fermo restando il potere del Prefetto di adottare successivamente provvedimenti interdittivi;
- riducono le informazioni che le amministrazioni devono acquisire dalle imprese ai fini della richiesta della documentazione antimafia.

Inoltre, il provvedimento consente di superare i dubbi applicativi emersi nell'ipotesi in cui, a seguito di richiesta della comunicazione antimafia, venga accertato che l'impresa abbia una compagine amministrativa e proprietaria immune dalle cause ostative *ex art. 67* del decreto legislativo n. 159 del 2011, ma sia comunque oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa, dedotti dal diverso e più ampio ventaglio di situazioni di cui al successivo art. 84, comma 4.

Si legge nella relazione illustrativa al provvedimento come *“l'assenza di una specifica disciplina sul punto può dare adito ad interpretazioni formalistiche secondo cui in simili frangenti si debba fare luogo al rilascio della comunicazione antimafia liberatoria, non essendo richiesto con tale tipo di provvedimento di attestare l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Una simile lettura del dato normativo è suscettibile di determinare un vulnus del sistema di prevenzione amministrativa antimafia”*.

Pertanto il provvedimento chiarisce come nelle situazioni appena descritte, il Prefetto possa emettere, in luogo della comunicazione antimafia, un'informazione antimafia interdittiva.

In assenza di giudizi di legittimità costituzionale pendenti, le disposizioni introdotte tengono comunque conto del *“pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il Prefetto, nell'emettere informazioni antimafia interdittive, vanta un potere ampiamente discrezionale”*¹⁷.

*“Inoltre, le previsioni secondo cui la comunicazione e l'informazione antimafia interdittiva è notificata all'impresa interessata (art. 2, comma 1, letto b), cpv. "4-quinquies e art. 3, comma 1, letto b), n. 2) tengono conto dell'orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui i provvedimenti della specie sono atti che, sebbene si inseriscano in un procedimento amministrativo più ampio, sono comunque impugnabili ex se, venendo ad incidere quanto meno sull'immagine dell'operatore economico che ne è destinatario (Cons. Stato Sez. VI 20 gennaio 2011, n. 396)”*¹⁸.

Si tratta di un provvedimento fortemente voluto dagli operatori del settore in quanto, pur garantendo un importante livello di vigilanza, consente di agevolare le procedure in essere, specie nei casi *border-line*, con evidenti risparmi in termini di oneri amministrativi superflui, in attesa della pubblicazione del Regolamento sul funzionamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, che, come segnalato dalla stessa Presidenza del Consiglio, ha recentemente concluso il suo articolato *iter* formativo.

30 ottobre 2014

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1 In tal senso la relazione illustrativa all'Atto Governo n. 103.

2 Come previsto dagli articoli 96 e 98, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (**Codice Antimafia**) e successive modificazioni.

3 Articolo 4 *idem*.

4 Di cui all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55.

5 Come previsto dall'articolo 84, comma 4, lettera c, del Codice Antimafia.

6 Secondo quanto previsto dall'articolo 93 *idem*.

7 Ex articolo 8 della legge n. 121 del 1981.

8Di cui all'articolo 5, comma 4, Decreto del Ministro dell'Interno del 14 marzo 2003.

9 Indicati dall'articolo 83, commi 1 e 2, del Codice Antimafia.

10 Articoli 88, comma 1, e 92, comma 1 *idem*.

11 Individuati ai sensi dell'articolo 85 *idem*.

12 Di cui agli articoli 84, comma 4 e 91, comma 6 *idem*.

13 Per le società estere, prive di una rappresentanza stabile nello Stato, la competenza viene ancorata al luogo di sede legale delle amministrazioni richiedenti, mentre per alcune grandi opere ancora in corso, come la ricostruzione post terremoto in Abruzzo e Milano EXPO 2015, la competenza al rilascio dei provvedimenti in parola, in deroga alla normativa vigente, ricade in capo al Prefetto nella cui sede circoscrizionale viene eseguita l'opera, indipendentemente dall'ubicazione della sede legale dell'impresa da verificare.

14 Articoli 88, comma 2, e 92, comma 2 *idem*.

15 Alla quale posso accedere anche gli apparenti agli Organi di Informazione e Sicurezza, secondo quanto prescritto dall'articolo 13, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124 e dal relativo regolamento d'attuazione.

16 Il termine dei 30 giorni iniziali era esteso a 45 nei casi di particolare complessità, con ulteriori 30 giorni per il rilascio della comunicazione antimafia.

17 Estratto dalle relazioni di accompagnamento.

18 Vedi nota n. 17.