



**avviso
pubblico**
*Enti locali e Regioni
per la formazione civile
contro le mafie*

PREVENIRE E CONTRASTARE MAFIE E CORRUZIONE

**Cosa ha fatto il Parlamento nella XVII legislatura?
Cosa resta da fare?**

**Dossier di documentazione curato
dall'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico**

Settembre 2017

INDICE

Prefazione	Pag. 5
Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico	Pag. 6

PARTE PRIMA: L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NELLA XVII LEGISLATURA

1.1 Modifiche al codice antimafia e provvedimenti di contrasto alle mafie	Pag. 8
1.2 Smaltimento illecito dei rifiuti	Pag. 10
1.3 Appalti	Pag. 13
1.4 Riutilizzo sociale dei beni confiscati	Pag. 15
1.5 Amministratori minacciati e intimiditi	Pag. 16
1.6 Contrasto della corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione	Pag. 18
1.7 Caporalato	Pag. 20
1.8 Riciclaggio	Pag. 21
1.9 Altri provvedimenti in materia di giustizia	Pag. 22
1.10 Giornata della memoria in ricordo delle vittime delle mafie	Pag. 23
1.11 Gioco d'azzardo	Pag. 23
1.12 Enti locali sciolti per mafia	Pag. 24
1.13 Altri temi	Pag. 24

**PARTE SECONDA:
L'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DI INCHIESTA**

2.1 Commissione parlamentare antimafia	Pag. 26
2.2 Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti	Pag. 27
2.3 Commissione di inchiesta sulle intimidazioni agli amministratori locali	Pag. 29
2.4 Commissione di inchiesta sulla contraffazione	Pag. 29
2.5 Commissione di inchiesta sui migranti e il sistema di accoglienza	Pag. 30

TABELLA RIASSUNTIVA	Pag. 31
----------------------------	---------

AVVISO PUBBLICO. UNA RETE DI ENTI LOCALI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE	Pag. 37
--	---------

Ringraziamenti	Pag. 39
----------------	---------

Prefazione

Avviso Pubblico, Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, svolge da vent'anni un'intensa attività sui temi della prevenzione e del contrasto alle mafie, alla corruzione e per la promozione della trasparenza della pubblica amministrazione, al fine di mettere gli amministratori locali in condizione di portare avanti in modo efficace la loro battaglia di affermazione della legalità costituzionale.

Nella convinzione che il primo strumento di cambiamento risiede nella conoscenza corretta e aggiornata dei fenomeni e delle leggi vigenti, nel 2014 Avviso Pubblico ha istituito un Osservatorio parlamentare con l'obiettivo di monitorare costantemente la legislazione e individuare le linee di tendenza della normativa nazionale, regionale e locale, oltre che della giurisprudenza. Questo al fine di approfondire la conoscenza degli strumenti previsti dal nostro ordinamento per contrastare le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nelle istituzioni, nell'economia e nel tessuto sociale, agevolando così il difficile e impegnativo lavoro portato avanti quotidianamente dagli amministratori locali.

Tra i settori su cui si è concentrata in modo particolare l'attenzione vanno ricordati quelli relativi al Gioco d'azzardo patologico – che hanno visto protagoniste molte Amministrazioni regionali e locali – l'utilizzo della certificazione antimafia nell'ambito degli appalti e, più in generale, dei rapporti delle imprese con la pubblica amministrazione, del riutilizzo sociale dei beni confiscati, dell'immigrazione e delle infiltrazioni mafiose negli enti locali.

Questa attività di analisi ha anche consentito ad Avviso Pubblico di prendere posizione in merito a singoli provvedimenti di legge in discussione presso le Camere. **L'Appello del dicembre 2016**, rivolto al Parlamento e al Governo, sottoscritto d'intesa con Libera, Legambiente, Cgil, Cisl e Uil, ha registrato numerosissime adesioni da parte di amministratori regionali e locali, per approvare in via definitiva alcune leggi essenziali per rafforzare la prevenzione e il contrasto alle mafie e alla corruzione. Alcune di queste leggi sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale: si tratta delle norme in materia di riforma del codice penale e della prescrizione, la tutela degli Amministratori minacciati e intimiditi e la Giornata della memoria in ricordo delle vittime innocenti delle mafie; a settembre dovrebbe invece essere definitivamente approvata dalla Camera la riforma del codice antimafia e della disciplina sui beni confiscati. Mentre questo dossier va in stampa, appare incerto l'iter delle misure a favore dei testimoni di giustizia e quelle riguardanti il riordino del settore dei giochi.

La presente pubblicazione, realizzata in occasione della terza edizione della Rassegna nazionale *Raccontiamoci le mafie*, organizzata dal Comune di Gazoldo degli Ippoliti (Mn) in collaborazione con Avviso Pubblico, presenta una sintesi dei più rilevanti provvedimenti approvati dal Parlamento in questa legislatura, fino alla sospensione dei lavori parlamentari di agosto 2017, analizzando non solo le leggi generali di contrasto alle mafie e alla corruzione ma anche le misure adottate con riferimento ai singoli settori (gestione dei rifiuti, appalti, beni confiscati, caporalato, riciclaggio, etc). Sono inoltre indicati altri progetti di legge di particolare rilievo tuttora all'esame delle Camere. Per un'analisi di dettaglio dei singoli provvedimenti si rinvia all'ampia documentazione presente sul sito di Avviso Pubblico.

Questo dossier è un contributo che Avviso Pubblico ha elaborato con spirito di servizio ritenendo importante offrire alle forze politiche, economiche, sociali, al mondo dell'associazionismo e all'opinione pubblica, uno strumento che permetta, da una parte, di raccontare e valorizzare quanto di positivo è stato fatto in questa legislatura e, dall'altra, di individuare i provvedimenti che, purtroppo, non hanno visto ancora completare il loro iter parlamentare. L'obiettivo, a partire da Gazoldo, è quello di avviare una riflessione generale sui contenuti di un nuovo programma di interventi legislativi che dovranno essere al centro dell'azione politica del movimento antimafia in questa e nella prossima legislatura.

Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico

Nel dicembre 2014 Avviso Pubblico ha dato vita ad un **Osservatorio Parlamentare**, un portale che fornisce una guida quotidiana di lettura del dibattito svolto da Camera e Senato sui temi della prevenzione e del contrasto alle mafie, alla corruzione e all'illegalità. Tutta la documentazione raccolta e analizzata viene resa disponibile liberamente, suddivisa in quattro sezioni.

La prima riguarda l'**attività legislativa**. Oltre ad una ricostruzione della normativa vigente, nel portale dell'Osservatorio è disponibile un quadro generale di tutti i provvedimenti approvati nella XVII legislatura, prendendo in considerazione non solo le leggi specificamente finalizzate alla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione – come quelle sullo scambio politico mafioso, sui nuovi reati ambientali o sul nuovo codice degli appalti – ma anche le singole disposizioni contenute in provvedimenti di carattere più generale. Per ciascun provvedimento è stata redatta una scheda di sintesi con l'indicazione dei testi e dei dossier disponibili, utili per chi vuole svolgere

specifici approfondimenti. Lo stesso metodo è stato seguito per i progetti di legge in discussione presso Camera e Senato, che riguardano temi di interesse dell'Associazione e di tutte le realtà e persone che sono impegnate in attività e progetti di promozione della cultura della legalità costituzionale.

La seconda sezione è dedicata all'attività delle **commissioni di inchiesta**. In primo luogo la Commissione antimafia, con l'analisi delle relazioni presentate, cui si accompagna una sintesi delle principali audizioni con i rappresentanti del Governo, della magistratura, delle forze dell'ordine e delle associazioni, al fine di fare emergere il contesto di riferimento e le proposte concrete per combattere le organizzazioni criminali. L'Osservatorio monitora l'attività di altre quattro commissioni di inchiesta: la Commissione sul ciclo dei rifiuti, la Commissione sulle intimidazioni agli amministratori locali, la Commissione sulla contraffazione e la Commissione sui migranti.

La terza sezione riguarda gli **atti di indirizzo** discussi dalle Camere e le risposte del Governo ai quesiti posti da parlamentari con le **interrogazioni ed interpellanze**.

La quarta sezione è dedicata ad una serie di **documenti**, in genere trasmessi dal Governo alle Camere, che affrontano temi di grande interesse e danno informazioni sulla concreta attuazione di alcune leggi come, ad esempio, sugli enti locali sciolti per mafia o sull'attività della Direzione investigativa antimafia. Sono inoltre fornite le sintesi di alcune rilevanti audizioni effettuate dalle Commissioni parlamentari (ad esempio in materia di appalti o sui temi dell'immigrazione).

In parallelo all'Osservatorio, Avviso Pubblico ha sviluppato sul proprio sito una sezione **Documentazione** attualmente suddivisa in 11 aree tematiche, tra cui: appalti; beni confiscati; caporalato; comuni sciolti per mafia; contraffazione; corruzione; droga; gioco d'azzardo; immigrazione; mafie; usura e racket, estendendo il campo di analisi anche alla legislazione regionale, ai provvedimenti assunti dagli enti locali e alla giurisprudenza di Tar e Consiglio di Stato. In tal modo si è cercato di mettere a disposizione di amministratori locali, dirigenti e funzionari pubblici, docenti e ricercatori universitari, giornalisti e cittadini, una rilevante documentazione utile ad approfondire gli strumenti previsti dal nostro ordinamento e le iniziative realizzate sia a livello nazionale che locale nella lotta alle mafie e alla corruzione.

PARTE PRIMA: L'ATTIVITA' LEGISLATIVA NELLA XVII LEGISLATURA

Nelle pagine che seguono sono analizzati, suddivisi per materia, i principali provvedimenti approvati in questa legislatura riguardanti la lotta alle mafie e alla corruzione alla data del 5 agosto 2017. Sono altresì indicati altri importanti progetti di legge, la cui discussione è stata avviata presso uno dei rami del Parlamento, ma il cui iter non si è ancora concluso.

1.1 Modifiche al codice antimafia e provvedimenti di contrasto alle mafie

Scambio elettorale politico-mafioso e associazione di tipo mafioso

All'inizio della legislatura le Camere hanno approvato la **legge n. 62 del 2014** *Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso*. Il nuovo testo dell'art. 416-ter del codice penale prevede due fattispecie di reato, entrambe punite con la reclusione da 4 a 7 anni. La prima riguarda chiunque accetti la promessa di procurare voti mediante le modalità proprie dell'associazione mafiosa (fondate sull'intimidazione, così come definita dal terzo comma dell'art. 416 *bis*) in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di "altra utilità" (ampliando così la varietà delle prestazioni che possono essere garantite dall'associazione mafiosa). Il reato si sostanzia, quindi, anche se il procacciamento di voto non sia davvero avvenuto, ma solo promesso. La seconda riguarda chi promette di procurare voti con le medesime modalità intimidatorie: viene così punito anche il procacciamento di voti.

Successivamente, la **legge n. 103 del 2017** *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario* ha inasprito il quadro sanzionatorio, decretando il reato di cui all'art. 416-ter con la pena della reclusione da 6 a 12 anni (anziché da 4 a 10 anni).

Si segnala inoltre che la **legge n. 19 del 2015** *Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale* ha esteso il divieto di concessione dei benefici carcerari (assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative alla detenzione), salvi i casi di collaborazione, anche ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale. In precedenza tale esclusione era applicata ad altri gravi reati (terrorismo, associazione mafiosa, prostituzione minorile, etc) ai sensi dell'art. 4 bis della **legge n. 354 del 1975**. La legge dispone inoltre che le competenze investigative in materia di scambio elettorale politico mafioso siano ora attribuite alla Direzione Distrettuale Antimafia.

All'interno della **legge n. 69 del 2015** *Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in*

bilancio vengono anche inasprite le pene per il reato di associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-bis c.p. (art. 5).

Modifiche al codice antimafia

Sono state per ora approvate alcune limitate modifiche al **decreto legislativo n. 159 del 2011 - Codice antimafia**. In particolare, il **decreto legislativo n. 153 del 2014** semplifica le procedure connesse al rilascio della documentazione antimafia, necessaria per la stipula di contratti pubblici e l'ottenimento di autorizzazioni e finanziamenti. Il **decreto legge n. 7 del 2015** (convertito nella **legge n. 43 del 17 aprile 2015**) estende, tra l'altro, l'applicazione delle misure di prevenzione e in materia di espulsione dallo Stato a coloro che commettono atti di terrorismo, prevedendo la possibilità per il questore di disporre in via d'urgenza il ritiro dei documenti validi per l'espatrio, salvo successiva convalida. Inoltre è attribuita anche al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo la titolarità della proposta di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale (art. 4); la **legge n. 121 del 2015** estende l'obbligo della certificazione antimafia anche ai familiari residenti all'estero.

Il provvedimento di riforma complessiva del codice antimafia (AC 1138) è attualmente di nuovo all'esame della Camera, dopo che il Senato ha apportato alcune importanti modifiche al testo approvato in prima lettura nel marzo 2015. Tra le misure di maggior interesse si segnalano quelle riguardanti l'estensione delle misure di prevenzione personale ai casi di corruzione (*vedi più approfonditamente il capitolo 4*).

Testimoni di giustizia

Non è stato invece ancora completato l'iter delle proposte di legge sui **testimoni di giustizia (AS 2740)**, volte a distinguere la posizione dei testimoni di giustizia (di norma semplici cittadini – ad esempio imprenditori oggetto di racket o di usurai – che danno uno specifico apporto alle indagini della magistratura e che per questo possono essere perseguitati da gruppi criminali) da quella dei collaboratori di giustizia (che fanno invece parte di organizzazioni criminali e che proprio per questo sono in grado di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle indagini, ottenendo in cambio benefici di varia natura). Il provvedimento, approvato dalla Camera nel marzo 2017, è attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato.

Liberalizzazione cannabis

L'Assemblea di Montecitorio ha avviato la discussione sulle linee generali del provvedimento sulla liberalizzazione della cannabis e dei suoi derivati (**AC 3235**) che modifica alcune norme del testo unico sugli stupefacenti del 1990 al fine di meglio contrastare l'attività illecita delle organizzazioni criminali.

1.2 Smaltimento illecito dei rifiuti

Nel corso della legislatura sono stati approvati importanti provvedimenti volti a contrastare l'attività illecita delle organizzazioni criminali nello smaltimento dei rifiuti, che ha prodotto danni estremamente gravi per l'ambiente in molte zone del Paese.

Decreto legge sulla Terra dei fuochi

Il **decreto legge n. 136 del 2013** (convertito nella **legge n. 6 del 2014**) *Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate* contiene una serie di disposizioni con particolare riferimento alla cd. Terra dei fuochi.

All'art. 3, comma 1, è introdotta nel Codice dell'ambiente (art. 256 bis) una nuova figura di reato, la combustione illecita di rifiuti, che riguarda coloro che appiccano il fuoco a rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate. La pena (da 2 a 5 anni) si applica anche al reato preparatorio ovvero all'abbandono illecito di rifiuti (art. 255, comma 1, del Codice) ove finalizzato alla loro combustione illecita. Sono inoltre previste circostanze aggravanti in caso di rifiuti pericolosi o, se effettuato, nell'ambito di un'attività organizzata ovvero commessi in territori caratterizzati da una situazione di emergenza ambientale. Per rendere più efficaci le misure di contrasto è prevista anche la confisca dei mezzi di trasporto utilizzati e dei terreni sui quali sono stati bruciati i rifiuti, se di proprietà dell'autore o complice dei roghi illeciti.

Sono a carico dell'autore del reato gli obblighi di bonifica ambientale e di ripristino dello stato dei luoghi. L'art. 3, comma 2 attribuisce ai prefetti delle province della regione Campania il potere di avvalersi transitoriamente di personale militare delle forze armate per le operazioni di controllo del territorio finalizzate alla prevenzione dei delitti di criminalità organizzata e ambientale. L'art. 4 amplia gli obblighi di informazione a carico della magistratura in caso di reati ambientali: dovrà essere comunicato alle amministrazioni centrali e locali l'avvio dell'azione penale al fine di sensibilizzarle all'adozione dei provvedimenti di loro competenza.

Legge sugli ecoreati

Il provvedimento più importante è rappresentato dalla **legge n. 68 del 22 maggio 2015** *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente* che prevede l'inasprimento delle sanzioni e l'introduzione di nuove fattispecie nel codice penale (*Titolo VI-bis dei delitti contro l'ambiente*, art. 452 bis e seguenti).

Più in dettaglio, l'articolo 1 prevede 6 nuovi delitti: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica; ispezione di fondali marini.

Sono previste aggravanti se tali delitti sono commessi in forma associativa ovvero quando un qualsiasi reato è commesso al fine di realizzare uno dei delitti ambientali (c.d. "aggravante ambientale"). Le pene possono essere diminuite in caso di ravvedimento operoso prima della definizione del giudizio. E' disposta la confisca dei beni del condannato per i reati ambientali. Il condannato è obbligato al recupero ed al ripristino dello stato dei luoghi (se possibile). La norma prevede il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti. Viene inoltre prevista l'estinzione delle contravvenzioni in caso di adempimento da parte del responsabile della violazione di una serie di prescrizioni e di pagamento di una somma di denaro. Sono infine introdotte disposizioni sulla responsabilità degli enti, con sanzioni pecuniarie ed interdittive (sospensione o revoca di autorizzazioni e licenze, esclusione da agevolazioni e finanziamenti etc) a carico dell'ente in caso di delitti contro l'ambiente. L'articolo 2 aumenta le sanzioni per le violazioni della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione.

L'indagine sulla prima attuazione

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei rifiuti ha svolto una prima verifica sull'attuazione della legge n. 68 (**doc. XXIII, n. 26**), basata su relazioni e documenti degli uffici giudiziari e di altri organismi che, sia pure basati su dati parziali e riferiti ad un periodo temporalmente limitato, forniscono valutazioni su alcuni aspetti critici della nuova normativa sia dal punto di vista interpretativo che organizzativo.

La relazione si sofferma in particolare sulla **nuova fattispecie dell'inquinamento ambientale** di cui all'articolo 452-bis del codice penale, che prevede la reclusione da due a sei anni (e una multa da 10.000 a 100.000 euro) a chi cagiona abusivamente una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque, dell'aria, del suolo o di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. In base ai dati raccolti, tra i nuovi "ecoreati" tale fattispecie è quella maggiormente contestata su tutto il territorio nazionale, a conferma della bontà della scelta effettuata dal legislatore. Al tempo stesso, sono emerse rilevanti criticità in sede applicativa, ciò che ha indotto molti Uffici giudiziari ad applicare prudentemente la nuova norma penale. Un incentivo ad un maggiore utilizzo di tale disposizione può derivare dalla pronuncia della Corte di cassazione (*Sez. III penale, n. 46170 del 3 novembre 2016*), che ha espresso in particolare il proprio orientamento interpretativo in ordine ai concetti di "compromissione o un deterioramento significativi e misurabili".

Si registra un numero significativo di contestazioni anche per i **reati di disastro ambientale** (*art. 452-quater c.p.*) e per i **delitti colposi contro l'ambiente** (*art. 452-quinquies c.p.*); più limitato il numero delle contestazioni

per i delitti di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (*art. 452-sexies c.p.*), di impedimento del controllo (*art. 452-septies c.p.*) e di omessa bonifica (*art. 452-terdecies c.p.*). Per tali fattispecie – ad eccezione per quella riguardante i reati di disastro ambientale - non sono state sollevate questioni interpretative.

Per la fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (*art. 452-terc.p.*), anch'essa di limitata applicazione, è stata sollevata una problematica di ordine sistematico – valevole in generale per i nuovi “eco-delitti” – sull'assenza di una corrispondente forma di tutela penale per le ipotesi di morte o lesioni conseguenti alle più gravi fattispecie di disastro ambientale e di delitti colposi contro l'ambiente.

Non è stato possibile effettuare una valutazione della concreta applicazione del **procedimento speciale per perseguire i reati contravvenzionali in materia ambientale** (artt. 318-bis e ss. del D.Lgs. n. 152/2006: il soggetto responsabile di reati ambientali può provvedere al ripristino della situazione preesistente, sulla base delle prescrizioni dei soggetti competenti, ed estinguere così il reato pagando una contravvenzione). Sono emerse peraltro numerose problematiche interpretative (per le quali sarebbe opportuna l'emanazione di apposite circolari da parte delle procure generali), con particolare riguardo alla tipologia di reati esclusi da tale procedimento, al soggetto beneficiario delle somme versate e al soggetto competente a definire le prescrizioni: per superare tali divergenti interpretazioni, la relazione suggerisce.

Accanto agli aspetti di natura interpretativa, la raccolta di informazioni e dati è servita a valutare la **necessità di adeguare mezzi e risorse** per rendere possibile l'attuazione della legge (in termini di polizia giudiziaria, personale specializzato, strutture e soggetti pubblici competenti ad effettuare gli accertamenti tecnico-scientifici), tenuto anche conto dell'assenza di stanziamenti aggiuntivi nella legge n.68/2015. L'applicazione della nuova normativa presuppone infatti un lavoro complesso, spesso molto lungo, da parte della polizia giudiziaria e delle Procure al fine di appurare, nei singoli casi concreti, la sussistenza dei numerosi e potenzialmente controversi elementi costitutivi dei nuovi reati ambientali, e supportarli di adeguati elementi di prova nell'ambito del procedimento penale. Ad esempio, le indagini presso determinati distretti produttivi caratterizzati da intensa o significativa industrializzazione hanno evidenziato l'esistenza di una pluralità di cause inquinanti, ciò che rende difficile l'accertamento del nesso causa-effetto tra l'evento inquinante e le condotte oggetto di indagine. In caso di impianti dismessi o in siti maggiormente isolati si scontano inoltre le difficoltà investigative legate all'accertamento di comportamenti anche assai risalenti nel tempo e commessi in luoghi spesso situati in proprietà o pertinenze interdette o comunque non immediatamente accessibili al pubblico.

Altro aspetto problematico è quello relativo alla mancata identificazione di un responsabile dei reati, ciò che porta alla richiesta di archiviazione anche in caso di fatti molto gravi (in base ai dati raccolti dalla Commissione, i procedimenti contro ignoti rappresentano una quota significativa delle contestazioni relative ai nuovi “eco-delitti”); la relazione sottolinea comunque l'estrema importanza delle indagini giudiziarie anche in funzione di deterrenza e prevenzione.

1.3 Appalti

Nuovo codice degli appalti

I provvedimenti in materia di appalti definiti nella XVII legislatura si caratterizzano soprattutto per l'approvazione del nuovo codice: in attuazione della **legge n. 11 del 2016** sono stati adottati il **decreto legislativo n. 50 del 2016** ed il **decreto legislativo n. 56 del 2017**, che effettua alcune correzioni alla disciplina sulla base della primissima esperienza di attuazione del nuovo codice. Tra i principi del nuovo codice si segnalano in particolare:

- riordino delle norme, semplificazione dei procedimenti e flessibilità nell'utilizzo delle procedure da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, allo scopo di predisporre procedure non derogabili (ad eccezione di singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile per calamità naturali) e rendere certi i tempi di realizzazione delle opere;
- trasparenza e tracciabilità delle procedure di gara, anche al fine di evitare corruzione e conflitti d'interesse, con potenziamento del ruolo di indirizzo, controllo e sanzionatorio dell'Autorità anticorruzione, che assume un vero e proprio ruolo di autorità di vigilanza dei lavori pubblici (la norma sui poteri di impugnazione degli atti di gara illegittimi è stata ripristinata in sede di conversione del **decreto legge n. 50 del 2017**);
- definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici che partecipano alle procedure di gara e rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice;
- rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, stabilendo anche un maggiore punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente;

- riduzione degli oneri di gara e semplificazione delle verifiche;
- riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti (al fine di valutarne le effettive capacità tecnico-organizzative) e nuovo impulso alle gare della Consip;
- valorizzazione della fase progettuale e contenimento delle varianti in corso d'opera e previsione della rescissione del contratto per variazioni superiori a determinate soglie;
- previsione dell'Offerta economicamente più vantaggiosa quale regola generale di aggiudicazione (il massimo ribasso rimarrà utilizzabile solo in casi eccezionali tassativamente previsti);
- divieto nelle opere strategiche di attribuzione al *general contractor* di compiti di responsabile o direttore dei lavori;
- istituzione di un Albo nazionale obbligatorio dei commissari di gara e di un Albo dei responsabili, direttori lavori e collaudatori;
- definizione di criteri in base ai quali qualificare le imprese in base alle loro capacità tecnico-organizzative e alla loro reputazione, in raccordo con la normativa sul rating di legalità;
- limitazione del ricorso all'arbitrato e una nuova disciplina anche per il processo amministrativo;
- avvio di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali;
- maggiore trasparenza delle procedure di subappalto;
- nuovi livelli di pubblicità e trasparenza nelle procedure riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti in *house*).

Trasparenza e correttezza nei lavori pubblici

Vanno inoltre ricordati altri provvedimenti volti a incentivare la trasparenza e la correttezza delle procedure nei lavori pubblici. In particolare:

- il **decreto legge n. 90 del 2014** (convertito nella **legge n. 114 del 2014**) *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari* contiene una serie di disposizioni per incentivare la trasparenza e la correttezza delle procedure nei lavori pubblici, che possono essere così sintetizzate. Si segnala in particolare l'estensione del meccanismo delle c.d. *white list*, cioè degli elenchi di imprese non soggette a rischio di infiltrazioni mafiose, tenuti dalle prefetture; l'attribuzione all'Anac di una serie di compiti di alta sorveglianza per garantire correttezza e trasparenza nella realizzazione delle opere dell'EXPO 2015 e di alcune tipologie di varianti consentite dal Codice dei contratti pubblici; la possibilità per Anac e prefetti di incidere direttamente sulla gestione di imprese, aggiudicatari di appalti pubblici, indagate per delitti contro la pubblica amministrazione;
- la **legge n. 229 del 2016** (di conversione del **decreto-legge n. 189 del 2016**) e la **legge n. 45 del 2017** (di conversione del **decreto legge n. 8 del 2017**) *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017* contengono in particolare alcune disposizioni volte ad assicurare la trasparenza delle procedure di spesa: istituzione di una Struttura di missione, di cui fa parte anche il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, per il coordinamento delle attività volte alla prevenzione ed al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nei lavori di ricostruzione; previsione di un'Anagrafe antimafia degli esecutori, al fine di garantire che gli operatori economici che intendono partecipare agli interventi di ricostruzione di cui al provvedimento in esame non siano soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa; tracciabilità dei pagamenti; deroghe alle procedure ordinarie del Codice dei contratti.

1.4 Riutilizzo sociale dei beni confiscati

Nel corso della legislatura sono state approvate alcune specifiche disposizioni in materia di beni confiscati alla criminalità organizzata. Il **decreto legislativo n. 137 del 2015** *Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 del Consiglio dell'Unione europea* riguarda l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Il **decreto legislativo n. 202 del 2016** *Attuazione della direttiva 2014/42/UE*

relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea è invece volta ad ampliare le misure di contrasto della criminalità organizzata a livello europeo. Questi provvedimenti sono volti a potenziare l'utilizzo dello strumento della confisca dei beni di provenienza illecita in tutti i Paesi dell'Unione, assicurando l'effettiva esecuzione dei provvedimenti di sequestro e di confisca disposti dallo Stato italiano.

Con la **legge n. 208 del 2015** *Legge di stabilità per il 2016* sono state introdotte alcune misure di sostegno alle aziende confiscate alla criminalità organizzata e di rafforzamento delle competenze dei dipendenti dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati (art. 1, commi 192-198).

Riforma del codice antimafia

Particolare importanza riveste il provvedimento di riforma complessiva del codice antimafia (**AC 1138**, uno dei sei provvedimenti contenuti nell'**Appello di Avviso Pubblico**) attualmente all'esame della Camera in seconda lettura, che contiene una serie di disposizioni molto importanti ai fini del riutilizzo sociale dei beni confiscati e, in particolare:

- lo snellimento delle procedure di sequestro e confisca, anche attraverso una più celere verifica dei diritti di terzi, la limitazione dei casi di giustificazione della legittima provenienza dei beni, l'assegnazione in via provvisoria dei beni sequestrati e l'istituzione di sezioni o collegi specializzati per i procedimenti previsti dal Codice antimafia;
- lo stanziamento di nuove risorse per il riutilizzo sociale dei beni, in particolare con l'istituzione di un fondo di rotazione e di altre agevolazioni e una più puntuale valutazione delle condizioni necessarie per la prosecuzione dell'attività delle aziende;
- il potenziamento dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati;
- una maggiore trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari, che dovrà comunque garantire competenze idonee allo svolgimento dell'incarico assegnato ed assicurare una rotazione degli incarichi.

1.5 Amministratori minacciati e intimiditi

La **legge n. 105 del 2017** (uno dei sei provvedimenti indicati nell'**Appello di dicembre 2016** di Avviso Pubblico, Libera e altre organizzazioni) è il frutto del lavoro della Commissione di inchiesta istituita dal Senato ad inizio

legislatura; il provvedimento è volto a contrastare il fenomeno degli atti di intimidazione ai danni degli amministratori locali, attraverso l'inasprimento delle sanzioni per gli atti di intimidazione nei loro confronti.

In particolare:

Art. 338 del codice penale (Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario): viene estesa l'applicazione della norma (che prevede una pena da 1 a 7 anni), da un lato, agli atti di intimidazione nei confronti dell'organo (politico, amministrativo, giudiziario) o dei "suoi singoli componenti" e, dall'altra, ai casi in cui essi sono finalizzati ad "ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso" (art. 1). Per tali fattispecie si rende pertanto possibile il ricorso alle misure cautelari e alle intercettazioni e si rendono anche applicabili le circostanze aggravanti previste dall'art. 339 del codice penale, quando il fatto è commesso con l'utilizzo di armi, da più persone riunite, con scritto anonimo etc.

Art. 380 del codice di procedura penale (Arresto obbligatorio in flagranza): è estesa l'obbligatorietà dell'arresto anche ai reati di cui all'art. 338 del codice penale (art. 2).

Art. 339 bis del codice penale (Nuove circostanze aggravanti): in aggiunta alle aggravanti già previste dall'art. 339 del c.p., la norma prevede un'ulteriore aggravante delle pene, da un terzo alla metà, se gli atti di intimidazione (lesione, violenza privata, minaccia, danneggiamento) sono commessi ai danni di un componente di un corpo politico, amministrativo o giudiziario a causa del compimento di un atto nell'adempimento del mandato, delle funzioni o del servizio (art. 3).

Art. 90 del Dpr n. 570 del 1990 (atti di intimidazione nei confronti dei candidati alle elezioni). Si modifica infine il testo unico sulle elezioni degli organi comunali al fine di garantire una tutela specifica anche per agli aspiranti amministratori locali: si estendono infatti le sanzioni previste per la turbativa del diritto di voto (reclusione da due a cinque anni e multa da 600.000 a 4 milioni di lire) anche a coloro che, con minacce o con atti di violenza, ostacolano la libera partecipazione di altri alle competizioni elettorali amministrative (art. 4).

La legge attribuisce infine ad un decreto del Ministero dell'interno la nuova composizione dell'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, con il compito di effettuare il monitoraggio degli atti di intimidazione anche mediante utilizzo di una banca dati, di effettuare studi e analisi su iniziative di supporto agli amministratori locali vittime di intimidazioni e di promuovere iniziative di formazione degli amministratori locali e di promozione della legalità.

1.6 Contrasto della corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione

La **legge n. 69 del 2015** *Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio* prevede in particolare un inasprimento delle sanzioni per i reati contro la pubblica amministrazione (corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, corruzione in atti giudiziari, indebita induzione a dare o promettere utilità, peculato, abuso d'ufficio, concussione), ivi incluse quelle accessorie (innalzamento del periodo di divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, estinzione del rapporto di lavoro o di impiego in caso di pene superiori a due anni e l'aumento della durata della sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte). E' previsto il ravvedimento operoso, con una riduzione della pena per coloro che si adoperano ad evitare conseguenze ulteriori o forniscono prove di reati o collaborano per l'individuazione dei responsabili. Per quanto riguarda specificamente il reato di concussione (art. 317 c.p.) è esteso l'ambito di applicazione anche all'incaricato di un pubblico servizio. Sul piano patrimoniale, è disciplinata la riparazione del danno a vantaggio dell'amministrazione di appartenenza, ferma restando l'azione di risarcimento del danno; il patteggiamento è condizionata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

La legge detta anche una nuova disciplina delle false comunicazioni sociali (informazioni false ovvero informazioni omesse, la cui comunicazione è imposta dalla legge, in modo idoneo a indurre in errore i destinatari di tali comunicazioni), nel presupposto della frequente connessione della creazione di fondi neri con i delitti contro la pubblica amministrazione. Nella sostanza, il falso in bilancio, attualmente sanzionato come contravvenzione, torna ad essere un delitto, perseguibile d'ufficio, e punito con la pena della reclusione (da 1 a 5 anni). La nuova disciplina ridefinisce anche l'ambito di applicazione delle cause di non punibilità attualmente previste e l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle società in caso di reati in materia societaria previsti dal codice civile.

La **legge n. 103 del 2017** *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario* (un altro dei provvedimenti indicati nell'**Appello di dicembre 2016** di Avviso Pubblico), sopra citata, contiene misure volte a contrastare i casi di estinzione di processi per intervenuta prescrizione, con conseguente proscioglimento degli imputati prima di una pronuncia definitiva, che hanno riguardato anche gravi reati a danno dell'ambiente o della pubblica amministrazione. Il provvedimento amplia alcuni casi di sospensione dei termini: inoltre, dopo la sentenza di condanna

in primo grado il termine di prescrizione è sospeso fino al deposito della sentenza di appello, fino ad un massimo di un anno e sei mesi; dopo la sentenza di condanna in appello, il termine di prescrizione è sospeso fino alla sentenza definitiva, sempre fino ad un massimo di un anno e sei mesi. Viene inoltre previsto l'aumento della metà dei termini di prescrizione solo per i reati di corruzione (di cui agli artt. da 318 a 322-bis e all'art. 640-bis: "corruzione per l'esercizio della funzione", "corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio", "corruzione in atti giudiziari", "induzione indebita a dare o promettere utilità", "corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio", "truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche"), in ragione dei tempi più lunghi richiesti di norma per fare emergere tali reati ed indagare su di essi.

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*, emanato in attuazione della **legge delega n. 124 del 2015**, prevede anche la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, individuando i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza. In particolare si riconosce un diritto di accesso civico generalizzato, sia pur con alcune limitazioni **anche in assenza di un interesse diretto, concreto e attuale**. **Per i piani anticorruzione** è attribuita all'Anac la competenza ad adottare il Piano nazionale anticorruzione, prima spettante al Dipartimento della funzione pubblica.

Il decreto legislativo n. 38 del 2017 *Attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato* è volto a uniformare l'attuale disciplina alla normativa europea: in particolare vengono riformulate le fattispecie di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 del codice civile, si prevede la punibilità anche dell'istigazione alla corruzione tra privati e si inaspriscono le sanzioni per la responsabilità degli enti.

Si ricorda infine il **decreto legislativo n. 34 del 2016** *Norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre investigative comuni*, provvedimento volto a favorire le attività investigative, senza bisogno di rogatorie, e di sviluppare una fiducia reciproca tra operatori di giurisdizioni appartenenti a Stati diversi, al fine di contrastare con maggiore efficacia la criminalità organizzata.

Tra le proposte di legge che non hanno ancora completato l'iter vanno ricordate innanzitutto quelle sulle **segnalazioni di illeciti e gravi irregolarità sul luogo di lavoro (AS 2208)** quale strumento di contrasto della corruzione, assicurando al contempo una maggiore protezione del dipendente, sia pubblico che privato, da possibili discriminazioni. Il provvedimento è stato approvato dalla Camera nel gennaio 2016 ma l'iter al Senato si è fermato presso la Commissione Affari costituzionali.

Analoga sorte ha avuto la **riforma della legge sui conflitti di interesse**, approvata dalla Camera nel febbraio 2016 (**AS2258**), volta a valorizzare le fasi del controllo preventivo ed estenderne il campo di applicazione e la **nuova disciplina dei gruppi di interesse (AS 1522)**, finalizzata a regolamentare i rapporti tra il decisore pubblico e i gruppi di interesse, in modo da rendere trasparente l'attività, gli scopi e le risorse umane e finanziarie impiegate dalle *lobbies* che intervengono nel processo decisionale pubblico.

Sono ferme in prima lettura al Senato anche le proposte di legge (**AS2130 e AS2188**) *Disposizioni per il contrasto delle false cooperative*, volte a rafforzare i controlli sul mondo delle cooperative e a sanzionare i comportamenti scorretti.

1.7 Caporalato

La **legge n. 199 del 2016** *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura*, è volta a contrastare il fenomeno criminale del caporalato e ad introdurre nuove forme di supporto per i lavoratori stagionali in agricoltura. Più in dettaglio essa prevede in particolare:

- nuove sanzioni penali e misure patrimoniali per chi recluta o manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento; per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro commesso con violenza e minaccia è obbligatorio l'arresto in flagranza;
- l'assegnazione del Fondo anti-tratta dei proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, con destinazione di parte delle risorse alle vittime del reato di caporalato;
- il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità (registro cui sono iscritte le imprese agricole che non hanno riportato condanne

per violazioni della normativa in materia di lavoro, legislazione sociale e fiscale);

- nuove misure per migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori stagionali.

1.8 Riciclaggio

Il decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017 *Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo* è volto a migliorare gli strumenti di lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo.

In particolare, è previsto l'ampliamento dei soggetti obbligati a trasmettere le informazioni; la norma fa riferimento alle "persone politicamente esposte" (tra gli altri, assessori e consiglieri regionali, parlamentari europei, direttori generali delle Asl e delle aziende ospedaliere, sindaci dei comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti e i vertici delle società da questi partecipate) nei cui confronti devono essere effettuati controlli più approfonditi.

Il provvedimento ribadisce il ruolo dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia (competente a svolgere l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette), della Direzione investiva antimafia (DIA, il cui ruolo viene rafforzato), del Ministero dell'economia e delle finanze (che può disporre ispezioni) e delle forze di polizia (in particolare del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, cui spettano gli approfondimenti di carattere investigativo). E' istituito un nuovo organismo presso il Ministero dell'economia, il Comitato di sicurezza finanziaria e delle finanze, responsabile dell'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Il decreto istituisce il Registro dei titolari effettivi di persone giuridiche e trust, allo scopo di accrescere la trasparenza e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. E' prevista altresì la centralizzazione, in un'apposita sezione del registro delle imprese, delle informazioni sulla titolarità effettiva dei *trust* produttivi di effetti fiscali. Il provvedimento disciplina per questo comparto la procedura del *whistleblowing*: i soggetti obbligati devono predisporre processi idonei a garantire in forma anonima la segnalazione di operazioni sospette da parte dei propri dipendenti.

Obblighi ulteriori sono posti a carico dei prestatori di servizi di gioco, con l'adozione di procedure e sistemi di controllo nonché di identificazione dei

giocatori adeguati a contrastare le attività di riciclaggio operate in questo settore e a garantire la piena tracciabilità dei flussi finanziari, con particolare riferimento al gioco online e alle videolottery.

Disposizioni specifiche sono infine dettate per il *money transfer*, attività di rimessa di denaro all'estero, altro settore caratterizzato da un elevato rischio di infiltrazione criminale.

Nel corso della legislatura sono stati adottati altre disposizioni in materia di riciclaggio.

Si ricordano in particolare:

- la **legge n. 186 del 2014** *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio* che modifica le sanzioni per i reati di riciclaggio ed introduce il reato di autoriciclaggio;

- il **D.Lgs. n. 8 del 2016** che trasforma in illecito amministrativo alcune violazioni della normativa antiriciclaggio (mentre resta ferma la rilevanza penale di altre fattispecie).

1.9 Altri provvedimenti in materia di giustizia

Il decreto legislativo n. 52 del 5 aprile 2017 *Attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea* autorizza la ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione, tra le quali anche disposizioni sulle squadre investigative comuni e l'utilizzo di agenti infiltrati nelle indagini sulla criminalità (artt. 13 e 14 della Convenzione); all'interno del provvedimento sono state incluse anche alcune disposizioni di riforma del libro XI del codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniera e di estradizione per l'estero.

Legge n. 132 del 2015 (conversione del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83) *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria* contiene in particolare disposizioni di riforma della legge fallimentare, anche al fine di agevolare il reperimento di risorse finanziarie da parte dell'imprenditore in stato di crisi (sul tema vedi anche l'intervento del Ministro Orlando in Commissione antimafia nella seduta del 30 giugno 2015).

1.10 Giornata della memoria in ricordo delle vittime delle mafie

La **legge n. 20 del 2017** istituisce la “Giornata nazionale della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime delle mafie”, da celebrarsi il 21 marzo di ogni anno, primo giorno di primavera, come avviene sin dal 1996 in tutta Italia, grazie alla partecipazione di Libera, Avviso Pubblico, delle realtà del terzo settore, delle scuole, dei cittadini che, assieme alle centinaia di familiari delle vittime, si ritrovano ogni anno per ricordare nome per nome tutti gli innocenti morti per mano delle mafie.

In occasione della Giornata della memoria e dell’impegno, le scuole e le altre Istituzioni promuovono iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alla mafia e delle vittime della criminalità organizzata. L’approvazione di questo provvedimento era stata sollecitata con l’**Appello di dicembre 2016** di Avviso Pubblico, Libera e altre organizzazioni.

1.11 Gioco d’azzardo

Nel corso della legislatura disposizioni in materia di gioco sono contenute in diversi provvedimenti approvati dalle Camere. In particolare:

- con la **legge n. 208 del 2015** (legge di stabilità per il 2016) è stato aumentato il prelievo erariale unico (PREU) sulle newslot, riducendo contestualmente la percentuale minima destinata alle vincite (*pay out*); sono state introdotte limitazioni alla pubblicità del gioco d’azzardo, con particolare riferimento alle reti televisive generaliste;
- con il **decreto legge n. 50 del 2017** è stato disposto un nuovo aumento della tassazione sia sulle slot machine che sulle vincite di alcune tipologie di gioco (Lotto, Enalotto, lotterie istantanee etc); nel corso dell’iter in Commissione Bilancio sono state approvate anche altre disposizioni sulla riduzione delle slot machine, dando così concreta attuazione all’analoga disposizione contenuta nella legge di stabilità per il 2016;
- nel **decreto legislativo n. 90 del 2017**, sopra ricordato, sono contenute norme riguardanti la lotta al riciclaggio specificamente rivolte al settore del gioco: in particolare i responsabili dei casino, i distributori ed esercenti del gioco hanno l’obbligo di identificare il cliente che richiede o effettua operazioni di gioco per importo significativi ed è disposto l’utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili.

Manca invece una riforma complessiva del settore (è uno dei sei provvedimenti indicati nell'**Appello di dicembre 2016 di Avviso Pubblico**) volta anche al recepimento delle proposte elaborate dalla Commissione Antimafia per contrastare la presenza delle organizzazioni criminali (*vedi anche infra, parte seconda*).

1.12 Enti locali sciolti per mafia

L'art. 6 del **decreto legge n. 78 del 2015 Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali** (convertito nella **legge n. 125 del 2015**) detta alcune disposizioni specifiche per gli enti commissariati per mafia. In particolare:

- sono previste anticipazioni di liquidità che permettano a tali enti la liquidità necessaria;
- è consentita l'assunzione di alcune unità di personale a tempo determinato (uffici alle dirette dipendenze degli organi di direzione politica, direttori generali, dirigenti), con copertura dei relativi oneri a carico del bilancio del comune interessato;
- a tali enti inoltre non si applica la disposizione che proibisce alle amministrazioni pubbliche in forte ritardo nei pagamenti di effettuare assunzioni di personale).

Finora è invece mancata una riforma complessiva dalla disciplina dello scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata, auspicata anche dalla Commissione antimafia (*vedi infra*).

1.13 Altri temi

Tra le altre proposte di legge tuttora all'attenzione del Parlamento ricordiamo in particolare:

- le norme per favorire la **trasparenza dei partiti politici e la partecipazione democratica (AS2439)**, già approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato, che contengono anche alcune disposizioni in materia di finanziamenti, contributi, beni o servizi, volte ad assicurare una più ampia rendicontazione e pubblicità dei fondi utilizzati;

- le misure di **rateizzazione del debito per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (AC 4073)** volte ad ampliare le tutele per **gli imprenditori che denunciano intimidazioni del racket, attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera;**
- **le disposizioni a favore delle vittime del dovere e della criminalità organizzata (AS 1715), attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato,** al fine di eliminare le differenze di trattamento previste dalla legislazione vigente.

PARTE SECONDA: L'ATTIVITA' DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DI INCHIESTA

Nelle pagine che seguono vengono fornite informazioni sul lavoro svolto e sui documenti approvati dalla Commissione parlamentare antimafia e da altre Commissioni di inchiesta, sia bicamerali che monocamerali, istituite nel corso della XVII legislatura. Collegandosi al portale dell'Osservatorio Parlamentare è possibile scaricare le leggi istitutive e tutti i documenti citati.

2.1 Commissione parlamentare antimafia

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, italiane e straniere è stata istituita anche nella XVII legislatura, con la **legge n. 87 del 2013**, con il compito di effettuare il monitoraggio sull'attuazione della normativa di contrasto alla mafia e alle altre organizzazioni criminali, ivi inclusa la legislazione sui pentiti e quella sul regime carcerario speciale, e di formulare proposte per rendere più efficace l'iniziativa delle pubbliche amministrazioni: a tal fine analizza in particolare i mutamenti del fenomeno mafioso, i rapporti tra mafia e politica, le modalità di infiltrazione nel sistema degli appalti e delle opere pubbliche. A tal fine la Commissione ha effettuato un ciclo intensissimo di audizioni con rappresentanti della magistratura, delle forze dell'ordine, degli altri apparati dello stato, delle amministrazioni locali e con esperti e professori universitari, approvando numerosi documenti, sottoposti poi all'attenzione delle Assemblee di Camera e Senato, in cui sono formulate analisi approfondite e concrete misure di intervento su alcuni rilevanti temi e che si sono tradotti talora in articolate proposte di legge. Si segnalano, tra le altre, le seguenti relazioni:

- **beni confiscati alla mafia**, cui ha fatto seguito quella sulla **revisione organica del codice antimafia**, che hanno costituito un importantissimo contributo per la discussione parlamentare sulle proposte di legge in materia di riforma del codice antimafia (*vedi paragrafi 1 e 4*);
- **attività del Governo nel semestre italiano di Presidenza UE**, con l'indicazione degli interventi da sostenere in ambito comunitario;
- **formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali**, con un nuovo codice di autoregolamentazione, applicabile non solo alle elezioni ma anche a tutte le designazioni negli enti pubblici;

- **sistema di protezione dei testimoni di giustizia** oggetto poi di esame nell'ambito della discussione sulle proposte di legge in materia (*vedi supra, paragrafo 1*);
- **stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie**, che analizza i rapporti tra mondo dell'informazione ed organizzazioni criminali e gli interventi necessari a tutelare il diritto di informare;
- **trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali**: la Commissione ha dato concreta attuazione ai principi indicati in occasione delle elezioni amministrative del giugno 2016;
- **comuni sciolti per mafia**, che analizza la situazione di alcuni comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, o sottoposti alla commissione d'accesso, in vista delle elezioni del 5 giugno 2016;
- **situazione degli uffici giudiziari in Calabria**, che pone in evidenza le gravi carenze di organico sia dei magistrati che del personale amministrativo, ciò che impedisce strutturalmente un'efficace azione di contrasto della criminalità organizzata;
- **infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito ed illecito**, che contiene una serie di proposte volte ad impedire la presenza delle organizzazioni criminali nel settore del gioco, rafforzando ulteriormente le misure già previste dalla legislazione vigente.

Tra gli altri temi approfonditi dalla Commissione e che consentono di avere un quadro molto circostanziato delle diverse problematiche e delle misure concrete per contrastare gli interessi dei gruppi criminali, si ricordano in particolare quelli riguardanti i **rapporti tra mafie e massoneria**, la **presenza della criminalità nel settore dello sport**, l'**evoluzione dei movimenti antimafia**, le **infiltrazioni della criminalità organizzata a Roma e nel Lazio**, gli **interessi dei clan mafiosi nella gestione dei centri di accoglienza dei migranti**.

2.2 Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Con la **Legge n. 1 del 2014** è stata istituita con legge la Commissione bicamerale di inchiesta con il compito di svolgere indagini sulle attività illecite connesse all'intero ciclo dei rifiuti, con particolare riguardo alle organizzazioni criminali coinvolte e alle connessioni con altre attività illecite, alle responsabilità delle amministrazioni pubbliche ed ai casi di corruzione di pubblici ufficiali; l'attività di inchiesta è estesa alla gestione

degli impianti di depurazione delle acque e dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti. La Commissione ha svolto un ampio ciclo di audizioni con esponenti della magistratura, delle forze di polizia, degli amministratori regionali e locali, delle aziende pubbliche e private, approvando una serie di relazioni conclusive, con riferimento sia alle problematiche generali del settore (contribuendo così all'approvazione della legge n. 68 del 2015) sia alla situazione di specifiche regioni o località. Si ricordano in particolare i seguenti documenti, alcuni dei quali oggetto di discussione da parte delle Assemblee di Camera e Senato:

- **rifiuti radioattivi in Italia e sulle attività connesse;**
- **attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Liguria;**
- **stato di avanzamento dei lavori di bonifica nel sito di interesse nazionale di Venezia;**
- **situazione delle bonifiche dei poli chimici:** il «Quadrilatero del Nord» (Venezia-Porto Marghera, Mantova, Ferrara, Ravenna) (vedi anche la **relazione aggiornata**);
- **sito di interesse regionale Basso bacino del fiume Chienti;**
- **situazione dei rifiuti in Veneto;**
- **situazione dei rifiuti in Sicilia e del sito di interesse nazionale Bussi sul Tirino;**
- **presenza di sostanze perfluoroalchiliche nel sistema idrico della regione Veneto;**
- **questioni ambientali connesse a prospezione, produzione e trasporto di idrocarburi in Basilicata;**
- **verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente (vedi sopra, paragrafo 3).**

Il 2 agosto 2017 la Commissione ha infine approvato un documento di sintesi sull'attività svolta nella XVII legislatura.

2.3 Commissione di inchiesta sulle intimidazioni agli amministratori locali

Il 3 ottobre 2013, il Senato ha deliberato l'istituzione di una commissione di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali con il compito di svolgere indagini sui numerosi atti di intimidazione, anche non riconducibili alle organizzazioni criminali, nei confronti degli amministratori locali e di proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo per garantire il libero esercizio delle funzioni attribuite agli enti e agli amministratori locali.

Al termine dello svolgimento di una serie di **audizioni**, di un'ampia ricognizione di dati, atti e documentazione, anche in collaborazione con il **Ministero degli Interni**, per censire le intimidazioni e avere una conoscenza piena del fenomeno, la Commissione ha approvato un **documento conclusivo** che è stato alla base della **legge n. 105 del 2017** (*vedi paragrafo 5*).

2.4 Commissione di inchiesta sulla contraffazione

La Commissione di inchiesta **istituita dalla Camera il 25 settembre 2013** sulla contraffazione e la pirateria in campo commerciale, dopo un ampio ciclo di audizioni, ha approvato alcuni documenti dedicati sia alle modifiche della normativa penale che alle specifiche problematiche dei diversi settori produttivi e, in particolare:

- **modifiche della normativa penale in materia di contraffazione**, che contiene una serie di proposte di adeguamento della normativa penale al fine di superare la logica delle normative speciali relative a singoli settori produttivi o a specifiche finalità e a contrastare in modo più efficace gli interessi della criminalità organizzata in questo settore;
- **contraffazione nel settore tessile;**
- **contraffazione nel comparto calzaturiero;**
- **contraffazione dell'olio di oliva;**
- **contraffazione nel settore della mozzarella di bufala;**
- **contraffazione via internet** volta in particolare a promuovere le opportune intese a livello comunitario per un'azione comune di tutti i paesi europei nel campo della prevenzione e del contrasto delle illegalità;
- **rapporti tra contraffazione e criminalità organizzata.**

Tra gli altri temi affrontati si ricordano in particolare quelli riguardanti la contraffazione nel settore farmaceutico.

Diverse relazioni hanno avuto anche il consenso dell'Aula di Montecitorio, che ha approvato appositi atti di indirizzo. Peraltro, le proposte della Commissione non si sono concretizzate in provvedimenti legislativi di rilievo: la Camera ha approvato in prima lettura la proposta di legge **AC 1454** "Agevolazioni per l'introduzione di sistemi anticontraffazione per consentire al consumatore l'identificazione dei prodotti di origine italiana o interamente prodotti in Italia mediante l'apposizione di segni unici e non riproducibili associati a codici a barre bidimensionali", che però non è stata esaminata dal Senato (**AS 2308 e abb**).

2.5 Commissione di inchiesta sui migranti e il sistema di accoglienza

Con **delibera** della Camera dei deputati del 17 novembre 2014, modificata con **delibera** del 23 marzo 2016, la Camera dei deputati ha istituito una Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate.

Al termine di un ampio ciclo di audizioni, la Commissione ha approvato alcuni documenti di analisi e proposta per la soluzione dei problemi posti dai flussi di migranti verso il nostro Paese e, in particolare:

- **il sistema italiano di accoglienza e di identificazione;**
- **il sistema degli hotspot;**
- **il funzionamento del CARA di Mineo;**
- **i minori non accompagnati.**

Tra gli altri temi oggetto di riflessione da parte della Commissione si ricordano in particolare quelli riguardanti l'assistenza sanitaria dei migranti.

**PRINCIPALI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI
CONTRASTO ALLE MAFIE E ALLA CORRUZIONE**

QUADRO RIEPILOGATIVO DELLA XVII LEGISLATURA (AGOSTO 2017)

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<p><i>Modifiche al Codice antimafia e provvedimenti di contrasto alle mafie</i></p>	<p>Legge n. 62 del 2014 Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso</p> <p>Legge n. 103 del 2017 Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario</p> <p>Legge n. 19 del 2015 Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale</p>	<p>Riforma complessiva del Codice antimafia (AC 1138)</p> <p>Testimoni di giustizia (AS 2740)</p>
<p><i>Smaltimento illecito dei rifiuti</i></p>	<p>Decreto legge n. 136 del 2013 Disposizioni per fronteggiare emergenze ambientali e industriali</p> <p>Legge n. 68 del 2015 Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente</p>	

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<i>Appalti</i>	<p>Decreti legislativi n. 50 del 2016 e n. 56 del 2017 Nuovo codice degli appalti</p> <p>Decreto legge n. 90 del 2014 Misure per la semplificazione e la trasparenza amministrativa</p> <p>Decreti legge n. 189 del 2016 e n. 8 del 2017 Eventi sismici del 2016 e 2017</p>	
<i>Riutilizzo sociale dei beni confiscati</i>	<p>Legge n. 208 del 2015 Legge di stabilità per il 2016</p>	<p>Riforma complessiva del codice antimafia (AC 1138)</p>
<i>Amministratori sotto tiro</i>	<p>Legge n. 105 del 2017 Norme a tutela dei Corpi politici e degli Amministratori locali</p>	

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<p><i>Contrasto della corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione</i></p>	<p>Legge n. 69 del 2015 Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio</p> <p>Legge n. 103 del 2017 Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario</p> <p>Decreto legislativo n. 38 del 2017 Attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI sulla lotta contro la corruzione nel settore privato</p>	<p>Segnalazioni di illeciti e gravi irregolarità sul luogo di lavoro (AS 2208)</p> <p>Riforma della legge sui conflitti di interesse (AS 2258)</p> <p>Nuova disciplina dei gruppi di interesse (AS 1522)</p> <p>Disposizioni per il contrasto delle false cooperative (AS 2130)</p>
<p><i>Caporalato</i></p>	<p>Legge n. 199 del 2016 Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura</p>	

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<p><i>Riciclaggio</i></p>	<p>Decreto legislativo n. 90 del 2017 Attuazione della direttiva 2015/849 sul riciclaggio e finanziamento del terrorismo</p> <p>Legge n. 186 del 2014 Disposizioni in materia di rientro di capitali detenuti all'estero e di autoriciclaggio</p>	
<p><i>Altri provvedimenti in materia di giustizia</i></p>	<p>Decreto legislativo n. 52 del 2017 Convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati dell'Unione europea</p> <p>Decreto legge n. 83 del 2016 Misure in materia fallimentare, civile e processuale civile</p>	

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<i>21 marzo, Giornata della memoria</i>	Legge n. 20 del 2017 Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie	
<i>Gioco d'azzardo e lotta alla ludopatia</i>	Legge n. 208 del 2015 Legge di stabilità per il 2016 Decreto legge n. 50 del 2017 cd manovrina Decreto legislativo n. 90 del 2017 norme in materia di riciclaggio	Riforma complessiva del settore (AS 2024 e abb) Misure di prevenzione della ludopatia (AC 101 e abb) Divieto di pubblicità (AC 3234 e abb)
<i>Enti locali sciolti per mafia</i>	Decreto legge n. 78 del 2015 Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali	Riforma complessiva della disciplina sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni locali (AS 795 e abb)

MATERIA	PROVVEDIMENTI APPROVATI	PROVVEDIMENTI IN DISCUSSIONE
<i>Contraffazione</i>		<p>Agevolazioni per l'introduzione di sistemi anticontraffazione (AS 2308 e abb)</p> <p>Modifiche al codice penale</p>
<i>Altri temi</i>		<p>Trasparenza dei partiti politici e la partecipazione democratica (AS 2439)</p> <p>Rateizzazione del debito per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (AC 4073)</p> <p>Vittime del dovere e della criminalità organizzata (AS 1715)</p>

AVVISO PUBBLICO. LA RETE NAZIONALE DEGLI ENTI LOCALI ANTIMAFIA

Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, è un'Associazione nata nel 1996 con l'intento di collegare ed organizzare gli Amministratori locali che concretamente si impegnano a promuovere la cultura della legalità democratica nella politica, nella Pubblica Amministrazione e sui territori da essi governati.

Attualmente **conta più di 370 soci** tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni ed è presieduta da **Roberto Montà**, Sindaco di Grugliasco (To).

Nel corso degli anni, l'Associazione ha collaborato con diversi partner, tra cui: **l'Alleanza delle Cooperative Italiane**, **l'Arci**, **l'Associazione Italiana Calciatori**, **l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani**, **il Forum Italiano della Sicurezza Urbana** e **l'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, Libera e i Sindacati (Cgil, Cisl, Uil)**. L'Associazione collabora inoltre con alcune **Università italiane** per lo svolgimento di attività di ricerca, divulgazione e formazione.

Avviso Pubblico è periodicamente audita da diverse **Commissioni parlamentari di inchiesta**, tra cui quella sul fenomeno delle mafie, quella sul fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali e quella sul ciclo illecito dei rifiuti. Altre audizioni sono state effettuate in sede di Commissioni comunali o regionali che si occupano di prevenzione e contrasto alle mafie.

Attraverso uno specifico Dipartimento, Avviso Pubblico organizza **corsi di formazione**, mono o pluritematici, per amministratori locali e personale della Pubblica amministrazione oltre ad organizzare iniziative pubbliche di sensibilizzazione rivolte a tutti i cittadini e agli studenti delle scuole di vario ordine e grado.

A dicembre 2014, Avviso Pubblico ha dato vita al progetto denominato **Osservatorio Parlamentare**, un portale che monitora quotidianamente

l'attività della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in materia di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione e fornisce approfondimenti su argomenti specifici. L'Osservatorio è accessibile online dal sito: **www.avvisopubblico.it/osservatorio**. Tramite il sito internet, Avviso Pubblico divulga documenti istituzionali.

Dal 2011, l'Associazione redige il Rapporto annuale **Amministratori Sotto Tiro**, per monitorare il fenomeno delle intimidazioni agli amministratori e al personale della pubblica amministrazione. Nel 2016, a Polistena (Rc), l'Associazione ha organizzato la prima Marcia nazionale degli amministratori sotto tiro che, insieme al citato Rapporto e ad un appello lanciato al Parlamento e al Governo, ha contribuito a far approvare una specifica norma sul fenomeno.

Al fine di promuovere la buona politica e la buona amministrazione, l'Associazione ha redatto e diffuso il codice etico denominato **Carta di Avviso Pubblico**, sottoscritto da singoli amministratori così come da giunte e consigli comunali, i cui nominativi sono pubblicati sul sito internet.

Dal 2016, insieme al Master "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione" dell'Università di Pisa e il mensile Altraeconomia, Avviso Pubblico ha dato vita ad una nuova **collana editoriale**, denominata "**Contrappunti**".

Nel rapporto sulla lotta alla corruzione in Europa, pubblicato nel febbraio 2014, la Commissione Europea ha citato Avviso Pubblico nel capitolo dedicato alle buone pratiche.

PER MAGGIORI INFORMAZIONI

Sito internet: www.avvisopubblico.it

Segreteria nazionale: segreteria@avvisopubblico.it

Cell. 334 6456548

Ringraziamenti

Avviso Pubblico ringrazia il dottor Giulio Marotta sia per la collaborazione fornita, sotto forma di volontariato, per il funzionamento dell'Osservatorio Parlamentare, sia per la stesura di questo dossier. Un ringraziamento speciale all'Amministrazione comunale di Gazoldo degli Ippoliti per aver finanziato la stampa di questo documento.



Il Dossier è stato realizzato con il contributo e il patrocinio del Comune di Gazoldo degli Ippoliti (MN)

