

*Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative  
delle Regioni e delle Province autonome*

**ASSEMBLEA PLENARIA**

**VIDEOCONFERENZA**

23 aprile 2020

**Oggetto: Proposta di legge ex art. 121 Cost. di modifica ed integrazione del Codice dei contratti**

---

**Delibera n. 08/2020.AP**



**La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome**, riunita il 23 aprile 2020 in Assemblea plenaria in modalità **VIDEOCONFERENZA**, come previsto dalle disposizioni governative adottate per fare fronte all'emergenza sanitaria in corso,

**VISTO** l'articolo 71, comma 1 della Costituzione, secondo cui: "L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale";

**VISTO** l'art. 121, comma 2 della Costituzione, in base al quale il Consiglio regionale può fare proposte di legge anche alle Camere;

**VISTI** i lavori condotti dal *Coordinamento delle Commissioni e degli Osservatori sul contrasto della criminalità organizzata e la promozione della legalità* per l'elaborazione di una proposta di legge da presentare in Parlamento ai fini di una modifica ed integrazione del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 50/2016);

**VISTO** il punto 4 dell'ordine del giorno dell'odierna plenaria:

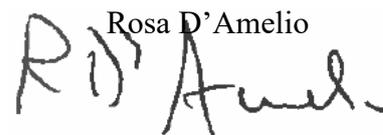
**UDITA e CONDIVISA** la proposta della Coordinatrice

**con voto unanime**

**DELIBERA di**

- approvare il documento allegato alla presente delibera, di cui costituisce parte integrante, recante la proposta di legge elaborata dal *Coordinamento delle Commissioni e degli Osservatori sul contrasto della criminalità organizzata e la promozione della legalità* allo scopo di introdurre una modifica ed integrazione del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), che ciascun Consiglio regionale potrà valutare di presentare alle Camere ai sensi dell'art. 121, comma 2 della Costituzione.

La Coordinatrice  
Rosa D'Amelio



---

**Delibera n. 08/2020.AP**



## ALLEGATO

### Art. 1

#### (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 50 del 2016)

1. Al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) sono apportate le seguenti modifiche:
  - a) nell'art. 36, comma 1, dopo le parole: “nel rispetto dei principi di cui agli [articoli 30, comma 1, 34](#)” sono inserite le seguenti: “, 36 bis”;
  - b) dopo l'art. 36 è inserito il seguente:

#### *“Art. 36 bis*

#### *(Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell'attività imprenditoriale)*

1. *Al fine di favorire l'emersione di tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese è istituito presso ciascuna Prefettura – ufficio territoriale del Governo un elenco denominato “Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell'attività imprenditoriale”.*
2. *Gli operatori economici che denunciano i fatti di reato previsti dagli artt. 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'art. 416 bis.1 del codice penale, commessi o tentati in danno proprio, dei propri familiari o collaboratori, possono chiedere al Prefetto della provincia in cui hanno sede l'iscrizione nell'elenco previsto dal comma 1.*
3. *Il Prefetto che riceve la richiesta di iscrizione, corredata dalla denuncia dei fatti di cui al comma precedente, procede all'istruttoria tesa a verificare che nei confronti dell'impresa non sussistano le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, mediante consultazione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'art. 96 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, o i relativi accertamenti a ciò necessari. Ove non sussistano elementi ostativi, il Prefetto acquisisce le valutazioni della Direzione distrettuale antimafia competente allo svolgimento delle indagini circa la fondatezza della denuncia. All'esito dell'istruttoria, il Prefetto assume le decisioni relative all'iscrizione dell'impresa nell'Elenco.*
4. *L'iscrizione nell'Elenco previsto dal comma 1:*
  - a) *costituisce, per la stazione appaltante che procede agli affidamenti previsti dall'art. 36, comma 2, lettere a) e b), criterio di premialità da applicare nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione del maggior grado di affidabilità dell'impresa denunciante;*
  - b) *è valutata come elemento istruttorio per l'accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura istituito dall'art. 2, comma 6 sexies, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10;*
  - c) *rileva ai fini della valutazione del Rating di legalità, in presenza dei requisiti per l'attribuzione richiesti dal provvedimento previsto dall'art. 5 ter del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.*
5. *L'iscrizione nell'Elenco previsto dal comma 1 ha validità di tre anni. Le modalità di tenuta e di consultazione dell'Elenco nonché di verifica della permanenza dei requisiti per l'iscrizione sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno e della giustizia.”*

### Art. 2

#### (Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

## **PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO**

---

**“Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell’attività imprenditoriale. Modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici)”**

---

### **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

La presente proposta di legge al Parlamento, ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione, è volta all’introduzione di un Elenco presso ciascuna Prefettura per l’attribuzione di premialità a favore delle imprese che trovano il coraggio di opporsi alla criminalità organizzata e di denunciare i tentativi di infiltrazione mafiosa nell’attività imprenditoriale.

Le evidenze giudiziarie impongono interventi mirati sul piano normativo, con modifiche e integrazioni puntuali alla disciplina dei **contratti "sotto soglia" di cui all’art. 36 del d.lgs. 50/2016** (Codice dei contratti pubblici) che si rendono necessarie per rafforzare gli strumenti di prevenzione e contrasto alle mafie e valorizzare, al contempo, il comportamento proattivo dei soggetti imprenditoriali che reagiscono a pressioni e intimidazioni del sistema criminale e che intraprendono un percorso di fattiva collaborazione con le Istituzioni e le Autorità competenti, opponendosi ai tentativi di penetrazione delle organizzazioni criminali nell’economia legale.

L’osservazione della realtà criminale di questi anni e l’elaborazione giurisprudenziale hanno evidenziato che “l’imprenditore mafioso” costituisce un elemento prezioso per le organizzazioni criminali che assumono sempre più una dimensione imprenditoriale per attuare una gestione manageriale di tutte quelle attività apparentemente lecite che consentono al sodalizio di incamerare utili, di acquisire consenso all’interno dei territori controllati mediante la creazione di posti di lavoro, di creare collegamenti con esponenti della pubblica amministrazione e del mondo politico, essenziali per l’espletamento delle sue molteplici attività.

Le attività di indagine svolte dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) evidenziano la diffusione delle pratiche estorsive sull’intero territorio nazionale, confermando come l’estorsione rappresenti ancora oggi la principale fonte di autofinanziamento delle organizzazioni criminali, che utilizzano questa attività anche per acquisire capitali da reinvestire in altre attività illecite o nell’economia legale.

La stessa Direzione Nazionale Antimafia (DNA) segnala che mentre in passato la prassi più diffusa per le organizzazioni criminali era quella di richiedere somme di denaro consistenti e sproporzionate rispetto al volume di affari dell’operatore economico, oggi si è tornati a riscuotere, con maggiore frequenza, somme di più lieve entità che consentono alle organizzazioni criminali di agire meno disturbate nella prestazione dei propri servizi di protezione e di ottenere più facilmente l’assuefazione delle imprese, soprattutto di quelle che, per timore di ritorsioni non hanno il coraggio di denunciare e di opporsi al condizionamento criminale, e si trovano ad essere isolate e pertanto maggiormente esposte al rischio di fallimento e di fuoriuscita dal mercato.

È proprio in questo settore dell’economia estremamente vulnerabile, in cui la penetrazione mafiosa sta assumendo proporzioni allarmanti, che gli operatori economici hanno assoluta necessità di strumenti che incentivino lo sviluppo di un’attività d’impresa “sana” e che consentano loro di rimanere competitivi sul mercato anche dopo la denuncia, in una cornice che si integra pienamente al rispetto della legalità e dei valori sui quali deve fondarsi un’economia libera e responsabile.

La finalità della proposta è quella di innescare un circolo “virtuoso” non solo sotto il profilo della prevenzione delle infiltrazioni criminali e del contrasto alla criminalità economica, mettendo gli operatori economici nelle condizioni di favorire l’emersione di fatti di rilevanza penale di particolare gravità, ma altresì sotto il profilo della tutela della libertà d’impresa, attraverso un sistema di

premialità che incentivi le imprese a denunciare la presenza di infiltrazioni criminali, con la consapevolezza di poter ricorrere ad una serie di strumenti che le sostengano e le rendano meno esposte alle conseguenze derivanti dalla denuncia e ai rischi di fallimento e fuoriuscita dal mercato. Per le sue caratteristiche, la disciplina dell'affidamento di contratti pubblici di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria presenta degli elementi di semplificazione che rendono le relative procedure uno dei più fertili terreni di coltura delle pratiche corruttive e clientelari e, allo stesso tempo, uno dei settori dai quali scaturiscono maggiori opportunità di infiltrazione e di business per le organizzazioni criminali anche di stampo mafioso.

La presente proposta di legge parlamentare apporta delle modifiche e integrazioni alla disciplina dei contratti "sotto soglia" di cui all'art. 36 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Nello specifico si propone di inserire, dopo l'art. 36, l'**art. 36 bis** rubricato "*Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell'attività imprenditoriale*" (art. 1, comma 1, lett. b), progetto di legge) e di inserire, di conseguenza, un rinvio al nuovo art. 36 bis fra i principi richiamati dall'art. 36, comma 1 che devono essere rispettati nelle procedure di affidamento e di esecuzione di lavori, servizi e forniture sotto soglia comunitaria (art. 1, comma 1, lett. a), progetto di legge).

Si riporta sinteticamente il contenuto dei rinvii normativi disposti dal comma 1 dell'art. 36 citato.

L'art. 30, comma 1, prevede che il principio di economicità possa essere subordinato a criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico. La norma pertanto consente di considerare nella scelta dell'operatore anche valutazioni non prettamente economiche ma che riguardano la tutela di valori di interesse generale.

L'art. 34 prevede di considerare nella valutazione dell'economicità dell'offerta anche criteri di sostenibilità energetica e ambientale.

L'art. 42 disciplina la prevenzione di ipotesi di conflitto di interesse nell'affidamento di appalti e di concessioni, prevedendo l'adozione di misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione.

Le stazioni appaltanti possono, altresì, applicare le disposizioni dell'art. 50 che dispone, con particolare riguardo agli affidamenti di contratti ad alta intensità di manodopera, che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscano clausole a tutela delle stabilità dell'occupazione e in favore dell'applicazione dei contratti collettivi di settore.

In particolare, l'**articolo 36 bis** prevede l'istituzione, **presso ciascuna Prefettura**, di un elenco denominato "*Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell'attività imprenditoriale*" (comma 1) e disciplina i requisiti e la procedura per l'iscrizione nell'elenco delle imprese denuncianti (commi 2 e 3), i benefici che derivano alle stesse dall'iscrizione (comma 4, lettere a, b, c) ed altri aspetti relativi alla validità temporale dell'iscrizione e alle modalità di tenuta e consultazione dell'elenco (comma 5).

**Il comma 1 dell'art. 36 bis**, ricollega l'istituzione dell'Elenco alla **specifico finalità** di "*favorire l'emersione di tentativi di infiltrazione mafiosa*".

**Il comma 2 dell'art. 36 bis**, nel definire i requisiti che gli operatori economici devono avere per poter richiedere alla Prefettura competente di essere iscritti nell'Elenco, prevede che la denuncia debba aver ad oggetto fatti di reato di particolare gravità, sintomatici di tentativi di infiltrazione criminale nell'attività imprenditoriale. I fatti denunciati devono essere riconducibili alle ipotesi di reato di cui agli artt. 317 (**concussione**) e 629 (**estorsione**) del codice penale, nella forma **aggravata dal c.d. "metodo mafioso"** ai sensi dell'articolo 416 bis.1 del codice penale, ossia "*commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416 bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo*".

Al fine di anticipare la soglia di tutela della vittima, le richiamate ipotesi di reato assumono rilevanza non necessariamente nel momento consumativo, ma possono rilevare anche nella forma del tentativo. La tutela dell'impresa denunciante è inoltre estesa ai fatti di reato "commessi o tentati" non solo in danno dell'imprenditore, ma altresì nei confronti di persone vicine allo stesso per legami familiari o rapporti di collaborazione, quali appunto i suoi familiari o collaboratori, poiché tali fatti generano nel

destinatario dell'intimidazione mafiosa l'incapacità di reagire per il timore di conseguenze negative per la vita e per l'incolumità fisica propria e delle persone care.

**Il comma 3 dell'art. 36 bis**, nel descrivere la procedura per l'iscrizione nell'Elenco, prevede una serie di adempimenti in capo al Prefetto per la **verifica dell'assenza di elementi ostativi** all'iscrizione dell'impresa. L'accertamento prefettizio si pone a garanzia della non strumentalità della denuncia ed è finalizzato ad evitare l'attribuzione indiscriminata di premialità in favore di soggetti economici che, avendo subito condizionamenti e pressioni criminali, si sono trovati coinvolti in modo significativo con le organizzazioni criminali o ne hanno in qualche modo favorito l'attività illecita.

In particolare, una volta ricevuta la richiesta di iscrizione, corredata dalla denuncia dei fatti di reato richiamati, la Prefettura avvia una propria istruttoria che si basa sulla verifica dell'eventuale sussistenza nei confronti dell'impresa denunciante che richiede l'iscrizione, delle cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67 del Codice antimafia, ossia, degli elementi che la Prefettura deve accertare ai fini del rilascio di una comunicazione antimafia (interdittiva o liberatoria), conseguente alla consultazione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'art. 96 del Codice antimafia. Il vigente Codice antimafia, all'art. 83, comma 2, lett. e), prevede che la documentazione antimafia sia richiesta per i contratti di importo superiore a 150.000 euro. La presente proposta di legge introduce la **verifica dei requisiti per il rilascio della comunicazione antimafia liberatoria**, ai soli fini dell'iscrizione nell'Elenco delle imprese denuncianti, anche per i contratti di importo inferiore a 150.000 euro, introducendo un **controllo antimafia nell'ambito del mercato dei contratti "sotto soglia"**, per i quali il rilascio della documentazione antimafia non è richiesta. Nel caso in cui l'esito dell'istruttoria prefettizia non evidenzia elementi ostativi all'iscrizione, il Prefetto è tenuto ad acquisire le **valutazioni della Direzione distrettuale antimafia** che sta conducendo le indagini, circa la fondatezza della denuncia. Tale previsione consente di anticipare la tutela dell'impresa denunciante anche prima dell'esercizio dell'azione penale, velocizzando i tempi per l'accesso al sistema di premialità, in modo da scongiurare il pericolo di fallimento e di fuoriuscita dal mercato. Se sussistono gli elementi per il rilascio di una comunicazione antimafia liberatoria e se le valutazioni espresse dalla DDA confermano la fondatezza dei fatti di reato denunciati dalla vittima, il Prefetto assume le decisioni relative all'iscrizione dell'impresa nell'Elenco.

Dall'iscrizione nell'Elenco conseguono una serie di effetti che concorrono a definire un **sistema di premialità a beneficio delle imprese denuncianti**, elencati nel **comma 4 dell'art. 36 bis, alle lettere a), b), c)**.

**La lett. a)** dispone che l'iscrizione sia **valutata nei procedimenti di affidamento diretto di cui all'art. 36, comma 2, lettere a) e b)**, dalle stazioni appaltanti che ricorrono al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (criterio previsto in alternativa a quello del minor prezzo anche nei contratti sotto soglia). Sotto questo profilo, l'iscrizione si inserisce in un procedimento di valutazione delle offerte, secondo il criterio dell'economicità, che tiene conto di esigenze di tutela di interessi generali, già presente nell'ordinamento, rilevando come **criterio di premialità da applicare nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, in ragione del maggior grado di affidabilità dell'impresa denunciante.

A tal fine, si giustifica l'inserimento nell'art. 36, comma 1, del richiamo al nuovo art. 36 bis (art. 1, comma 1, lett. a) della presente proposta), espressione di un principio a cui le stazioni appaltanti devono attenersi nell'affidamento e nell'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, al fine di valorizzare l'iscrizione dell'impresa nell'Elenco, con l'attribuzione di una specifica premialità in fase di valutazione dell'offerta.

**La lett. b)** valorizza il patrimonio informativo raccolto nell'ambito dell'istruttoria per l'iscrizione nell'Elenco, **integrando gli elementi conoscitivi** che i Comitati di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura e per le vittime dei reati di tipo mafioso devono acquisire dalle Prefetture e valutare per deliberare in ordine alle richieste di **accesso al "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"**. Il comma 6 sexies dell'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010 ha unificato in un solo fondo istituito presso il Ministero dell'interno il "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura" previsto dalla l. n. 44 del 1999 e il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" istituito

dall'articolo 1, comma 1, della l. n. 512 del 1999. Le norme attuative per l'accesso al fondo sono ad oggi contenute nel d.P.R. n. 60 del 2014 e la presente proposta si inserisce all'interno delle procedure vigenti per consentire alle Autorità competenti di non disperdere gli elementi acquisiti dalle Prefetture, evitando duplicazioni e velocizzando i tempi del procedimento per realizzare un efficace livello anticipato di tutela e sostegno delle imprese.

**La lett. c)** prevede che l'iscrizione all'Elenco rileva altresì **ai fini della valutazione del "Rating di legalità"**, ovvero sia come requisito di valutazione **ulteriore ai fini dell'incremento del punteggio base** (art. 3 delibera AGCM del 15 maggio 2018, n. 27165), fermo restando il rispetto dei requisiti per l'attribuzione del Rating (indicati dall'art. 2 della stessa delibera). È vero che l'art. 3, comma 4, della citata delibera, già prevede una disposizione analoga secondo cui l'impresa che dimostri di aver denunciato fatti di reato (tra i quali possono ritenersi ricomprese le fattispecie richiamate nella presente proposta) e per i quali sia stata esercitata l'azione penale, può conseguire un segno "+" per l'incremento del punteggio base. La previsione contenuta nella lett. d), tuttavia, non si sovrappone con quanto già previsto dall'art. 3, comma 4 della delibera AGCM, ma deve essere letta nel senso di determinare l'acquisizione di un ulteriore incremento di punteggio a seguito dell'iscrizione nell'Elenco delle imprese denunciante, che interviene peraltro in un momento antecedente rispetto all'esercizio dell'azione penale (essendo sufficienti le valutazioni della DDA). In pratica, l'effetto concreto della disposizione risulta essere l'inserimento di un'ulteriore ipotesi rispetto a quelle previste dagli artt. 3, comma 2, e 4 e pertanto la medesima denuncia risulta positivamente valutata due volte: la prima, ai sensi del comma 4 dell'art. 3 della delibera citata, per il solo fatto di aver denunciato fatti di reato per i quali sia stata esercitata l'azione penale; la seconda per essere l'impresa iscritta nell'Elenco. La disposizione proposta intende riconoscere un particolare rilievo al comportamento dell'operatore economico denunciante fatti di infiltrazione mafiosa rispetto alla denuncia di fatti di reato di altra natura, nell'ottica di premiare maggiormente chi ha avuto il coraggio di denunciare con la consapevolezza dei rischi che tale scelta comporta.

**Il comma 5 dell'art. 36 bis**, assegna all'iscrizione nell'Elenco una **validità di tre anni**, un tempo ragionevole per consentire agli imprenditori che rischiano di chiudere la propria attività a seguito della denuncia, permanendo i requisiti, di poter beneficiare degli effetti premiali che conseguono all'iscrizione. Le modalità di tenuta e di consultazione dell'Elenco, nonché di verifica della permanenza dei requisiti per l'iscrizione sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno e della giustizia. La norma rinvia ad un provvedimento governativo condiviso dai Ministeri competenti per la definizione dei profili attuativi relativi alle modalità con cui l'elenco delle imprese denunciante deve essere tenuto presso le Prefetture e consultato dalle stazioni appaltanti, non prevedendo, per prevalenti ragioni connesse alla protezione dei dati personali dei soggetti denunciante e alla tutela del segreto investigativo, alcun un obbligo di pubblicazione dei dati inseriti nell'elenco. Al fine di rendere efficace il sistema di premialità ed evitare che i benefici vadano a vantaggio di soggetti che hanno perso i requisiti per mantenere l'iscrizione nell'elenco, le Prefetture che hanno provveduto all'iscrizione dovranno verificare, secondo le modalità definite nel richiamato provvedimento attuativo, la permanenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione nell'Elenco.

## **RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA**

La presente proposta di modifica non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.