



REGIONE DEL VENETO



Conoscere le mafie, costruire la legalità

PIANO FORMATIVO REGIONALE VENETO 2014/2015

RA DROGA BENI CONFISCATI
GIOCO D'AZZARDO
OPERAZIONI FINANZIARIE SOSPETTE
MAFIE RICICLAGGIO
ESTORSIONI USURA
ECOMAFIE CONTRAFFAZIONE
CORRUZIONE

Regione del Veneto

DIPARTIMENTO LL.PP.,

SICUREZZA URBANA, POLIZIA LOCALE E R.A.S.A.

| | |
|----------------|--|
| SEDE | Palazzo Giovanni Battista Giustinian Fondamenta Ognissanti Dorsoduro 1454 - 30123 Venezia |
| TELEFONO | 041 2793114 |
| EMAIL | sicurezza.poliziale@regione.veneto.it |
| SITI UFFICIALI | www.regione.veneto.it www.regione.veneto.it/web/sicurezza-e-polizia-locale |

Anci Veneto

| | |
|----------|--|
| SEDE | Via Melchiorre Cesarotti 17 - 35030 Selvazzano Dentro (PD) |
| TELEFONO | 049 8979033 |
| EMAIL | anciveneto@anciveneto.org |
| SITO | www.anciveneto.org |

Avviso Pubblico

| | |
|----------------|---|
| SEDE LEGALE | Comune di Grugliasco Piazza Matteotti 50 - 10095 Grugliasco (TO) |
| SEDE OPERATIVA | Viale Cadorna 21 - 50129 Firenze |
| TELEFONO | 334 6456548 |
| EMAIL | segreteria@avvisopubblico.it |
| SITO | www.avvisopubblico.it |

Maggiori informazioni sul progetto **“Conoscere le mafie, costruire la legalità”** su:
www.anciveneto-poliziale.it

La legalità costituisce la migliore difesa verso la preoccupante diffusione di quella corruzione che, a venti anni dalla stagione di mani pulite, continua a pesare sull'Italia come un insopportabile ed umiliante fardello.

Corte dei Conti del Veneto / Inaugurazione anno giudiziario 2014

Occorrerà quindi una vasta e capillare opera di informazione, come premessa per una corale partecipazione all'attività di contrasto e di prevenzione [...] soltanto una paziente e pressante opera educativa da parte degli enti locali e delle associazioni potrà portare una seria e proficua presa di coscienza ed una collaborazione che travalichi le semplici affermazioni di principio.

Commissione parlamentare antimafia / 1994

A CURA DI:
Pierpaolo Romani
Valeria Scafetta

PROGETTO GRAFICO E IMPAGINAZIONE:
Alfio Tondelli

Ai curatori spetta la responsabilità dell'impostazione generale dell'opera. Ciascun Autore è responsabile del proprio contributo.

Indice

Introduzione

Pierpaolo Romani e Valeria Scafetta pag. 9

Istituzioni e cittadini insieme contro mafie e corruzione

Luca Zaia pag. 11

Costruire legalità per difendersi dalle mafie

Maria Rosa Pavanello pag. 13

Formazione e trasparenza per prevenire e contrastare le mafie e la corruzione

Roberto Montà pag. 15

PARTE PRIMA

CONOSCERE LE MAFIE COSTRUIRE LA LEGALITÀ pag. 17

Il progetto e i dati

Claudio Piron pag. 19

Dal soggiorno obbligato alle presenze stabili. Storia e attualità delle mafie al Nord

Enzo Ciconte pag. 25

PARTE SECONDA

**L'ECONOMIA DEL TERRITORIO
APRE UNA BRECCIA ALLA CRIMINALITÀ** pag. 31

Appalti e illegalità: l'importanza dei controlli

Ivan Cicconi pag. 33

Complicità e declino etico dell'imprenditoria regionale

Roberto Terzo pag. 39

Molti rischi e poche difese rendono i territori permeabili

Alberto Vannucci pag. 43

Le aziende in crisi, vittime dell'usura di mafia

Luigi Cuomo pag. 51

PARTE TERZA

DAI RIFIUTI AL CEMENTO:

LE MAFIE FANNO BUSINESS SULL'AMBIENTE pag. 57

Cementificazione selvaggia ed edilizia, porte aperte per i clan

Gianni Belloni pag. 59

Riciclaggio, connivenze e il quadrilatero degli inerti

Gianfranco Donadio pag. 65

L'equazione: corruzione negli uffici pubblici uguale illeciti ambientali

Luca Tirapelle pag. 69

Indagare per salvare l'ambiente veneto

Alessandro Bratti pag. 73

PARTE QUARTA

PREVENIRE E CONTRASTARE

CORRUZIONE, EVASIONE ED ELUSIONE FISCALE pag. 77

Legge anticorruzione e codici etici

Giuliano Palagi pag. 79

Società pubbliche: due strategie e tre azioni per praticare la legalità

Andrea Ferrarini pag. 87

Segnalazioni qualificate dai Comuni, protagonisti attivi del contrasto

Mario Turla pag. 91

PARTE QUINTA

GLI ENTI LOCALI CHE FANNO PREVENZIONE pag. 97

I Patti di integrità a Milano. Regole condivise per appalti puliti
Mariangela Zaccaria pag. 99

Appalti e legalità: il protocollo del Comune di Merlino
Luca Bertoni pag. 105

**Le difficoltà quotidiane e le buone prassi.
I risultati dei laboratori tematici**
Francesco Vignola pag. 109

APPENDICE pag. 115

I numeri parlano: le statistiche pag. 117

**Il Mattino di Padova - «Sono pronti i blitz
per sgominare la mafia nell'economia legale»** pag. 131

Corriere del Veneto - «Boom di aziende acquistate dalle mafie» pag. 133

Leggere, scoprire, sapere: suggerimenti bibliografici pag. 135

Le mafie sul web: suggerimenti sitografici pag. 137

**Legge regionale del Veneto 28 dicembre 2012, n. 48 - "Misure per l'attuazione
coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del
crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione
della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile** pag. 138

**Regolamento per il codice di autoregolamentazione dei consiglieri
regionali in materia di legalità e trasparenza ai sensi dell'articolo 3
della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48** pag. 142

La Carta di Avviso Pubblico pag. 145

TUTTI IN POSA

Scatti di memoria, partecipazione e impegno
Giulia Migneco pag. 149

PIERPAOLO ROMANI
Coordinatore di Avviso Pubblico

VALERIA SCAFETTA
Giornalista

Introduzione

Raccontare l'impegno di quasi un anno di formazione, di riflessione e di confronto sulla prevenzione e il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nella regione Veneto non è facile. "Conoscere le mafie, costruire la legalità", oltre al titolo del progetto, è stato a tutti gli effetti anche l'obiettivo di coloro che hanno partecipato a questo percorso, sia in qualità di relatori che di uditori. Gli uni e gli altri, infatti, hanno portato contributi di conoscenza e di analisi, hanno dialogato e proposto una serie di stimoli e approfondimenti che ci è parso importante cercare di raccogliere e sistematizzare al meglio nelle pagine di questo volume, che abbiamo suddiviso in tre parti.

La prima parte spiega sinteticamente il progetto e fornisce i dati quantitativi e qualitativi sulla partecipazione registrata ai seminari formativi. Inoltre, essa riporta un saggio che racconta, seppur sinteticamente, la storia dell'infiltrazione delle mafie nel Nord Italia.

La seconda parte, invece, propone dei saggi che mirano a descrivere le modalità attraverso le quali, clan e cosche, soprattutto di camorra e 'ndrangheta, sono riusciti ad insinuarsi nel territorio veneto. Si scopre così che a Nord Est le mafie hanno puntato all'inserimento nel tessuto economico, per riciclare denaro, per offrire prestiti a tassi usurari ad aziende in crisi ovvero offrendo servizi a costi ridotti in particolare nel settore dello smaltimento dei rifiuti, in quello edile, della fornitura di manodopera e di materie prime. Si scopre che per raggiungere i loro scopi, i mafiosi al Nord non usano la violenza, ma la corruzione e la complicità di persone insospettabili.

In questa stessa parte, inoltre, vengono presentate non solo alcune recenti novità normative in tema di contrasto alle mafie e alla corruzione, ma vengono segnalati anche strumenti ed esperienze di prevenzione messe in atto dagli enti locali. Non manca, infine, un resoconto del lavoro che i partecipanti ai seminari formativi hanno svolto durante dei laboratori pomeridiani pensati come strumenti per riflettere sui problemi e provare ad immaginare



PIERPAOLO ROMANI



VALERIA SCAFETTA

possibili tracce di soluzione che traggono ispirazione dal lavoro quotidiano e dall'esperienza pluriennale all'interno delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Per finire, in appendice, viene presentata una raccolta di dati statistici tratti da fonti ufficiali, nonché dei suggerimenti bibliografici e sitografici. Non poteva mancare il testo della legge 48 del 2012 e altri documenti e strumenti per continuare ad approfondire. Perché il primo passo per prevenire e contrastare le mafie è quello di conoscerle.

Istituzioni e cittadini insieme contro mafie e corruzione

Con l'approvazione della legge regionale n. 48 del 28 dicembre 2012, la Regione del Veneto ha preso coscienza del proprio ruolo istituzionale nella costruzione degli strumenti di prevenzione e di contrasto alle mafie, favorendo la creazione di una rete virtuosa tra soggetti pubblici e privati, istituzioni e società civile, in un rinnovato approccio etico all'agire pubblico e alle scelte individuali per la lotta congiunta al malaffare.

Non è cosa da poco, dato che questa legge conclama la consapevolezza e la volontà dell'amministrazione regionale a proporsi come esempio e motore di buone pratiche per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni criminosi, anche di stampo mafioso, usando tutti gli strumenti di cui dispone e affiancando e collaborando attivamente con lo Stato e le Forze di polizia preposte all'ordine e alla sicurezza pubblica.

In questo volume, frutto del lavoro svolto in collaborazione con le associazioni Avviso pubblico – Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie e Anci Veneto, troverete i contributi conoscitivi messi a disposizione da qualificati esperti e relatori nel corso degli eventi seminari che hanno avuto luogo in tutte le province del Veneto nell'ambito del progetto formativo e di comunicazione "Conoscere le mafie, costruire la legalità" voluto dalla Giunta regionale uscente, in linea con la citata legge regionale n.48/2012, ma sono riportati anche dati e statistiche sulla presenza della criminalità organizzata in Veneto e altra documentazione d'interesse.

Da questo quadro emerge con chiarezza la necessità di prestare estrema attenzione ad ogni fase e ad ogni livello dell'azione amministrativa, di saldarsi attorno alle buone pratiche per evitare di costituire una breccia utile solo all'interesse criminale. L'obiettivo finale è quello di riuscire a contrapporre al consenso sociale e alle reti opache che sostengono le mafie, gli strumenti di rete e di capitale sociale di cui dispone la pubblica amministrazione improntati ad un agire trasparente e all'effettivo servizio del cittadino.



LUCA ZAIA

Occorre, in sostanza, intervenire con le leve amministrative e socio-economiche di cui la regione, gli enti locali e le istituzioni dispongono per creare sicurezze: non solo la sicurezza garantita per opera degli organismi preposti a vigilare sul rispetto delle leggi e sull'ordine pubblico (Forze di Polizia, Polizie locali, Autorità Giudiziaria) e ai quali la regione, nei limiti delle proprie competenze, garantisce supporto e collaborazione, ma anche quella parte di sicurezza che si costruisce attraverso la sensibilizzazione e la diffusione della conoscenza dei fenomeni mafiosi e con l'attivazione di strumenti di prevenzione e di trasparenza dell'azione pubblica.

Questo progetto è stato appunto l'occasione per ideare e attivare un primo percorso di sensibilizzazione e di informazione, rivolto in particolare ad amministratori e dipendenti locali, ma aperto anche alle associazioni di categoria interessate, sui temi della prevenzione e del contrasto alla criminalità organizzata; a questa iniziativa, la cui bontà può essere senz'altro rilevata e apprezzata sulla scorta degli apporti dei relatori intervenuti, già si sono affiancate ulteriori e complementari iniziative portate avanti dalla stessa regione del Veneto con progettualità specifiche (tra le quali, ad esempio, la lotta alla contraffazione e altri percorsi sperimentali rivolti in particolare alle scuole secondarie superiori in vista dell'istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie e per la promozione della cittadinanza responsabile" prevista dalla stessa legge regionale) e a cui il nuovo governo regionale è ora chiamato a dare continuità.

Auspico che questa lettura contribuisca ad aprire nuovi fronti di consapevolezza e di collaborazione con e tra le istituzioni e la cittadinanza, perché è dovere e diritto di tutti farsi parte attiva e responsabile nella lotta contro la mafia e la corruzione, che rappresenta l'altra faccia del medesimo agire criminale.

MARIA ROSA PAVANELLO

Presidente di ANCI Veneto

Costruire la legalità per difendersi dalle mafie

Il Veneto non è immune alle infiltrazioni mafiose, al prosperare di vari tipi di criminalità organizzata. Con una metafora, si può dire, che è terra di conquista per questo tipo di illegalità.

Uno degli aspetti più gravi di questo problema è che l'ovvietà dell'affermazione «il Veneto non è immune alle mafie» che si registra tra gli «addetti ai lavori», non è così scontata nel quotidiano, nella percezione dei cittadini. Un po' di luce, forse, arriva quando giungono alla ribalta dei media vicende giudiziarie locali che si intrecciano strettamente con storie di portata nazionale e di più forte impatto mediatico, come nel recente caso dell'inchiesta di Mafia Capitale, dalle cui carte e intercettazioni emergono nomi di città venete, come Limena e Cortina d'Ampezzo.

Per il resto, al di fuori di questi casi eclatanti, l'attenzione verso il problema da parte dei cittadini veneti non è adeguata. Sicuramente le proporzioni del fenomeno sono sottostimate, le sue caratteristiche sono in gran parte ignorate. E questo, inevitabilmente rende vulnerabili. Si facilita la conquista del nostro territorio da parte delle mafie. Ecco perché è indispensabile un percorso di formazione e di educazione. Bisogna dare ai cittadini le informazioni e gli strumenti necessari affinché essi siano in grado di conoscere le proporzioni del problema, per capirlo e difendersi.

Sta qui, in questo proposito, uno dei due temi principali della Legge regionale 48 del 2012. Da un lato fornisce le indicazioni per la lotta alla criminalità, la prevenzione, rivolte alla magistratura, alle forze dell'ordine e, in particolare, alla politica. Dall'altra – e qui entra in gioco il concetto del fornire gli strumenti – promuove la «cultura della legalità e della cittadinanza responsabile».

La cultura della legalità, il senso di responsabilità dei cittadini, il loro passaggio alle generazioni successive non vanno dati per scontati. Formare e, allo stesso tempo ricordare cosa è successo, avere memoria delle vittime, valutare dove si è sbagliato è di vitale importanza ed è



MARIA ROSA PAVANELLO

uno dei compiti cui, come amministratrice pubblica, sento di dover contribuire maggiormente. Anche per questo, per esempio, a Mirano, mio Comune di appartenenza, mi sono spesa con grande convinzione affinché nascesse il Centro per la Pace e la Legalità “Sonja Slavik”: una realtà che, animata dal Comune e dalle associazioni del territorio come Libera, organizza e coordina numerose iniziative allo scopo di formare le giovani generazioni ai principi della convivenza civile, della legalità, dell’antimafia.

E non è un caso che si tratti di un centro per la pace e la legalità, congiuntamente. L’assenza di legalità, la mafia in particolare, è oppressione, è mancanza di libertà. E se non c’è libertà non possono esserci nemmeno pace e sicurezza nella vita quotidiana, nel lavoro, nelle nostre attività produttive, nello sviluppo di una regione come di tutto il Paese.

Costruire la legalità – farne germogliare il senso nei giovani, rinforzarlo negli adulti e nelle istituzioni – è la nostra vera arma di difesa, la prima da sguainare. In questo, gli amministratori della cosa pubblica, i rappresentanti delle istituzioni hanno e devono sempre più avere un ruolo attivo e di primo piano. Dobbiamo conoscere e combattere le manifestazioni della criminalità organizzata secondo i doveri e gli strumenti prescritti dal nostro ruolo, ma dobbiamo farlo anche quando queste manifestazioni sono ancora di là da venire, informando e formando. Anciveneto crede fortemente in questo suo ruolo, nella necessità di coordinare i comuni in questa attività.

Ecco perché un’iniziativa come il progetto di formazione che abbiamo organizzato insieme alla Regione Veneto e ad Avviso Pubblico, le attività portate avanti da questa organizzazione, gli argomenti e gli scopi ad esse sottesi sono di vitale importanza.

Da qui, inevitabilmente, si deve passare.

ROBERTO MONTÀ
Presidente di Avviso Pubblico

Formazione e trasparenza per prevenire e contrastare le mafie e la corruzione

La storia ci ha insegnato che le mafie sono attratte da quei territori dove ritengono sia possibile fare affari e investire nell'economia legale una parte dei capitali accumulati mediante il compimento di attività illecite, in primis il traffico di sostanze stupefacenti.

Capaci di agire come delle imprese e non solo come dei gruppi criminali, da diversi anni ormai, le mafie si sono spostate al Centro-Nord dell'Italia, inserendosi in specifici mercati, come quello dell'edilizia, dei trasporti, della gestione dei rifiuti, dell'intermediazione di manodopera, fino a giungere in tempi recenti a prestare denaro a tassi usurari ad imprenditori in difficoltà con il fine di impossessarsi delle aziende.

Da più di cento anni, abbiamo imparato che la forza delle mafie sta fuori dalle mafie. Si trova in quell'area grigia di complicità e di connivenza popolata da persone insospettabili e dalla fedina penale intonsa, che offrono servizi e accendono relazioni sul territorio in nome e per conto dei boss. Spezzare i legami tra mondo mafioso e mondo politico, economico, delle professioni e della società civile è un compito che non può spettare esclusivamente alle forze di polizia e alla magistratura, ma che deve riguardare ciascuno di noi, come singolo e come collettività.

La Regione Veneto è la prima in Italia ad aver deciso di attivare e di sostenere un piano formativo sul tema della prevenzione e del contrasto alle mafie e alla corruzione, destinato agli amministratori locali, al personale della Pubblica amministrazione, ai responsabili delle Polizie locali nonché ai rappresentanti del mondo delle imprese, del sindacato, delle professioni, delle scuole e delle associazioni.

Questa operazione di alfabetizzazione sulla conoscenza del fenomeno mafioso, sulle sue dinamiche di azione e di infiltrazione nel settentrione d'Italia, unitamente alla presentazione di buone prassi amministrative messe in atto da diversi enti locali per prevenire il fenomeno,



ROBERTO MONTÀ

è stato possibile grazie alla legge regionale 48 del 2012. Una norma importante, che mira ad implementare un'azione progettuale sistemica coinvolgendo diversi soggetti e territori.

Avviso Pubblico è stata onorata di aver potuto dare il suo contributo progettuale ed organizzativo per la realizzazione del progetto “Conoscere le mafie, costruire la legalità”, insieme ad Anci Veneto e alla Regione Veneto.

La nostra Associazione ha coinvolto nel progetto esperti, funzionari, dirigenti pubblici, magistrati e amministratori locali provenienti da altre regioni italiane per testimoniare la positività che tuttora esiste nel nostro Paese, sia sul versante politico sia su quello amministrativo, per dimostrare che è possibile sconfiggere la criminalità e il malaffare, partendo dallo svolgere con competenza, disciplina ed onore – come ci richiama la Costituzione – il nostro lavoro all'interno delle istituzioni.

Secondo quanto affermano gli inquirenti, a differenza di altre regioni del Nord del Paese, il Veneto può difendersi e respingere le mafie con maggiore forza, impedendo il loro radicamento territoriale. Le forze dell'ordine e la magistratura hanno ottenuto risultati significativi. Ma questo non basta. Servono politici, dipendenti pubblici, professionisti, imprenditori, banchieri e cittadini che siano vigili e responsabili, che denuncino e facciano della trasparenza la loro pratica quotidiana. Le mafie attecchiscono dove c'è corruzione e opacità, non dove l'agire pubblico è simile ad una casa di vetro.

1.

Conoscere le mafie, costruire la legalità

Il progetto e i dati

Il progetto “*Conoscere le mafie, costruire la legalità*” prende le mosse dalla legge regionale n. 48 del 28 dicembre 2102, denominata “*Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile*”.

Una indicazione chiara, precisa che gli articoli 1 e 2 – finalità e oggetto della legge – rendono ancora più esplicita. Si definisce infatti la volontà e responsabilità del legislatore regionale ad impegnarsi per sensibilizzare cittadini, amministratori pubblici e istituzioni, a promuovere l’educazione alla legalità, alla responsabilità e alla crescita della coscienza democratica, oltre al sostegno e rafforzamento della prevenzione e del contrasto alla criminalità organizzata e alle infiltrazioni di tipo mafioso nel tessuto politico, economico e sociale.

È la prima volta che un progetto di prevenzione e contrasto alle mafie e alla corruzione, di carattere sistemico e basato sulla formazione di amministratori locali, del personale della pubblica amministrazione e dei responsabili della Polizia locale, viene realizzato in Veneto.

Il piano attuativo delle iniziative formative e di comunicazione¹ ha previsto la collaborazione tra Regione Veneto, Anci Veneto e l’Associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie”, per realizzare:

- un corso di alta formazione sui temi della prevenzione e del contrasto del crimine organizzato di stampo mafioso rivolto in particolare alle figure apicali dei corpi e dei servizi di Polizia locale organizzati per ambiti provinciali;
- eventi seminari in ogni provincia rivolti ad amministratori, funzionari e operatori degli enti locali, forze dell’ordine, rappresentanti di associazioni di categoria, terzo settore e orga-

1. Approvato con Dgr. n. 451 del 22.04.2014.



CLAUDIO PIRON

- nizzazioni sociali che svolgono attività sui temi oggetto della legge 48/2012;
- due eventi pubblici regionali aperti alla cittadinanza, svoltisi a Treviso il 19 gennaio 2015 e a Venezia il 9 luglio 2015;
- un sito internet: www.anciveneto-poliziale.it che Avviso Pubblico ha sempre documentato con foto e video degli eventi seminariali;
- la pubblicazione di un volume che raccolga le esperienze e i risultati ottenuti con le iniziative programmate.

DOCUMENTI UFFICIALI E DICHIARAZIONI AUTOREVOLI ALLA BASE DEL LAVORO

Un programma molto ambizioso, che trova un ancoraggio nella relazione al Consiglio regionale, in cui vengono richiamati chiari riferimenti a quanto successo in questi ultimi decenni sul territorio veneto. Si parte dalla Relazione della Commissione parlamentare antimafia del 1994², laddove si esplicita: «Se si pensa che c'è ancora chi ritiene che il Veneto sia da inserire tra le "isole felici", c'è da restare sbalorditi [...] Come si legge nella relazione del Procuratore generale di Venezia, ulteriori segnali che fanno riferimento ad infiltrazioni mafiose nel territorio del Veneto non mancano; e non si limitano solo ad aggressioni delinquenziali tipiche della criminalità violenta, ma si sostanziano anche in forme molto importanti di infiltrazioni occulte, mediante riciclaggio ed operazioni anche molto importanti di inserimento nel mondo economico [...] Il qua-

2. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, Relatore Sen. Carlo Smuraglia, Atti parlamentari, Doc. XXIII, n. 11, Roma, 1994.

dro complessivo dimostra che la criminalità organizzata operante nel Veneto ha grande capacità di lettura dell'“ambiente” operativo e grande capacità di modificare i propri moduli organizzativi e la propria vocazione delinquenziale in relazione alle modifiche esterne ed ai nuovi interessi».

Quasi venti anni dopo la Relazione del Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Venezia, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, conferma i rischi: «L'indagine condotta dal settembre 2010 dalla Procura della Repubblica di Venezia per la prima volta riconosce il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso finalizzata alla commissione di reati di estorsione, usura, sequestro di persona, detenzione di armi, ecc. in danno di un centinaio di imprenditori operanti in prevalenza nel settore dell'edilizia in territorio veneto».

Viene richiamata anche la dichiarazione del Prefetto di Venezia, Domenico Cuttaia, alla “Giornata della legalità” 2012, organizzata dalla Camera di Commercio lagunare: «Ci sono segnali inequivocabili che si verificano ogni giorno, che attestano la presenza di organismi criminali che tentano di infiltrarsi nel tessuto sociale ed economico di questo territorio, di questa regione»³. Si riporta anche il passaggio del Rapporto 2013 di Unioncamere Veneto⁴, dove si precisa che: «Il Veneto non è terra di mafia, ma certamente è un territorio che interessa alle mafie [...] Riciclaggio ed espansione nell'economia legale sono gli obiettivi delle mafie che si muovono con lo scopo di produrre profitto [...] L'infiltrazione mafiosa nel Nord Est del paese, infatti, avviene soprattutto sul versante economico sfruttando la grave crisi di liquidità e di commesse [...] Individui, imprese e istituzioni sono chiamati quindi ad assumere rilevanti decisioni ed è importante che tutti siano bene informati sullo stato e la dinamica dei fenomeni economici e sociali a livello locale, dei passi avanti compiuti e dei problemi da risolvere».

Queste autorevoli affermazioni hanno trovato riscontro in una serie di inchieste svolte negli ultimi anni dagli uffici giudiziari veneti e da Direzioni distrettuali antimafia del Sud d'Italia, nonché in una serie di dati statistici diffusi da vari enti e istituzioni e consultabili nell'appendice di questo volume. Edilizia, trasporti, turismo, rifiuti, grande distribuzione, intermediazione di manodopera, gioco d'azzardo, contraffazione di merci, risultano essere in Veneto i settori più a rischio di permeabilità criminale.

I DATI SULLA PARTECIPAZIONE, LE TEMATICHE E I RELATORI

Dalla teoria alla pratica: il percorso di formazione si descrive attraverso i numeri che lo hanno caratterizzato. 7 sono stati i seminari provinciali svoltisi tra settembre 2014 e maggio 2015, a Calalzo di Cadore (Bl), Mestre (Ve), Verona, Treviso, Rovigo, Vicenza e Padova. Si sono iscritte 535 persone di cui:

- 126 amministratori di Comuni, Province, Regione, in particolare 113 amministratori comunali (25 Sindaci, 8 Vice Sindaci, 19 Assessori, 53 Consiglieri, 3 Presidenti di consiglio, 3 Consiglieri di quartiere, 1 Consulta giovani);
- 147 funzionari e tecnici di enti locali (17 Segretari generali, 66 Funzionari comunali, 40 provinciali, 24 regionali);
- 108 presenze di rappresentanti di forze dell'ordine (14 da Questura e Procura, 23 Polizia di Stato, 49 Polizia locale, 8 Carabinieri, 12 Guardia di finanza, 1 Polizia penitenziaria, 1 Dogane);
- 66 presenze dal mondo del lavoro (13 sindacalisti, 22 rappresentanti di categoria, 31 professionisti e lavoratori);

3. Fonte: www.osservatorioambientelegalitavenezia.it/carovana-antimafie/

4. Unioncamere Veneto, La situazione economica nel Veneto. Rapporto annuale 2013.

- 42 presenze di rappresentanti di associazioni;
- 33 presenze dal mondo della scuola (24 studenti, 4 insegnanti, 5 referenti Ufficio scolastico).

Un dato degno di essere evidenziato è quello relativo al fatto che ben 154 Comuni della regione sono stati presenti – il 26,6% dei comuni veneti – con 196 tra amministratori e/o funzionari e tecnici, che hanno rappresentato il 36,6 % degli iscritti. E se mettiamo assieme tutte le persone con ruolo elettivo (126) e quelle con ruolo tecnico inviate dalla propria amministrazione (147), si arriva a ben 273 presenze, cioè il 51% degli iscritti.

Considerando, infine, le 87 presenze tra rappresentanti degli enti organizzatori, relatori, moderatori e animatori dei laboratori, si ottiene un risultato pari a 622 persone – una media di quasi 90 persone per evento – che attivamente sono state coinvolte nel confronto, nel dibattito, nella riflessione.

Una buona partecipazione che si è dimostrata vivace e intensa sia nei dibattiti con i relatori, sia nei laboratori pomeridiani⁵ nei quali i presenti si sono messi in gioco, condividendo domande, esperienze e buone prassi, evidenziando problemi e ragionando su possibili soluzioni.

I temi trattati sono stati diversi. Si è partiti dallo spiegare cosa sono le mafie e quali possono considerarsi le ragioni dell'espansione mafiosa al Nord Italia, con un focus specifico sul Veneto. Successivamente, sono state affrontate le seguenti questioni: il rapporto tra mafie e corruzione; la prevenzione della corruzione nelle società a controllo pubblico; gli investimenti mafiosi; gli appalti; le ecomafie e il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto all'evasione fiscale.

I relatori che hanno affrontato queste tematiche, presentando anche strumenti e buone prassi, sono stati: magistrati (della Procura della repubblica di Venezia e della Direzione nazionale antimafia), funzionari e dirigenti pubblici, docenti universitari, amministratori locali, rappresentanti di associazioni nazionali, esperti e giornalisti di testate nazionali e regionali. Sono intervenuti anche il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e il Direttore della Direzione investigativa antimafia di Padova.

CONOSCENZE E CRITICITÀ EMERSE DAI SEMINARI

Limitandosi ad un sintetico indice per titoli, è possibile rilevare come siano state diverse le questioni emerse nel corso dei seminari provinciali ed è importante sottolineare, altresì, la necessità di affrontare le finalità previste della legge 48/2012 con sistematicità e continuità temporale.

- Le principali conoscenze acquisite durante il percorso formativo, sono state le seguenti:
- dalla fine degli anni '50 del secolo scorso, è emerso un importante interesse delle organizzazioni mafiose tradizionali ad uscire dalle zone originarie del Sud Italia per espandersi in "aree non tradizionali", soprattutto nelle zone più evolute e sviluppate del paese, com'è il Nord Est;
 - le mafie hanno grande disponibilità di denaro proveniente da attività illecite, in primis il traffico di droga. Questo denaro viene impiegato in attività di riciclaggio, anche mediante l'acquisto di aziende e di attività produttive in crisi che non si vedono erogare prestiti dalle banche;
 - in Veneto, l'infiltrazione mafiosa si attua innanzitutto sul versante economico-finanziario, considerando la sua vocazione industriale, commerciale, artigianale, turistica e la diffusa presenza di piccole imprese colpite dalla crisi;
 - in Veneto è emerso l'esercizio dell'attività creditizia svolta da società finanziarie che possono

5. Si veda il contributo del dottor Francesco Vignola.

nascondere reati di riciclaggio di denaro illecito mediante lo svolgimento di attività di prestiti usurari, come attestato con l'indagine "Serpè"⁶;

- significativo è il numero di operazioni finanziarie sospette rilevato nei rapporti dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia. La maggioranza delle segnalazioni, anche in Veneto, proviene dal mondo bancario. Esiguo appare il numero di quelle provenienti dal mondo delle libere professioni e da altri soggetti che hanno l'obbligo di ottemperare alle disposizioni di legge;
- inquietante è la presenza di una "zona grigia" composta da persone insospettabili e dotate di competenze imprenditoriali, finanziarie, giuridiche, istituzionali e politiche, che sono il filtro indispensabile per far passare enormi capitali dall'economia criminale all'economia legale, come rilevato anche dalla Commissione parlamentare antimafia in Veneto nel 2011;
- le mafie operano come imprese, sia partecipando ad appalti pubblici – ricorrendo al massimo ribasso, al lavoro nero e al caporalato – sia offrendo servizi, come ad esempio il recupero dei crediti e lo smaltimento dei rifiuti;
- la constatazione che corruzione ed evasione fiscale sono terreni di coltura del crimine organizzato;
- è necessario prestare attenzione ai collegamenti tra mafie e criminalità locale – vedasi l'origine della mafia del Brenta – e considerare la capacità dei sodalizi della criminalità organizzata di adattarsi ai diversi contesti.

Con altrettanta chiarezza è emerso, il più volte richiamato, ritardo strutturale di istituzioni, forze politiche, economiche, sociali e dei cittadini su aspetti determinanti per una possibile azione di prevenzione e di contrasto:

- sottovalutazione del fenomeno mafioso e scarsa attenzione alla sua evoluzione;
- insufficiente consapevolezza e presa di coscienza della realtà e conseguente scarsa assunzione di responsabilità dei singoli e delle comunità;
- resistenza culturale ad acquisire come elemento di fatto la presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso;
- deboli elementi culturali e storici, di conoscenza e di interpretazione di un fenomeno complesso e articolato;
- ritardo nelle azioni di contrasto, a volte inadeguate, a volte scoordinate.

ORGANIZZARE LA LEGALITÀ È POSSIBILE

"Conoscere le mafie, costruire la legalità" si è presentato non solo come un progetto formativo ma, soprattutto, come una sfida di civiltà tra le più difficili e impegnative, assolutamente necessaria da intraprendere e da concretizzare.

Grazie al lavoro di questi mesi si è potuto toccare con mano, una volta di più, che "organizzare la legalità" è possibile. Ma si deve fare subito, si deve fare ogni giorno, si deve fare bene – in modo organizzato e competente – e insieme: istituzioni, mondo del lavoro, della scuola, delle professioni e cittadinanza. La legge 48/2012 è uno strumento decisivo in tal senso.

A quasi tre anni dalla sua approvazione paiono evidenti alcune condizioni necessarie e non derogabili, che devono caratterizzare il lavoro dei prossimi anni:

- la necessità che la legge venga interamente applicata, con tempi certi e risorse adeguate;
- il monitoraggio costante del fenomeno per avere chiaro il contesto e la consapevolezza della sfida in atto, tanto da poter elaborare idee e proposte. L'istituzione dell'Osservatorio regiona-

6. Si veda il contributo del dottor Roberto Terzo.

- le, della stazione unica appaltante, dei fondi di rotazione per sostenere le imprese in difficoltà, se attivati, sono elementi che contribuiscono a rispondere a questo bisogno;
- la garanzia di continuità per il percorso formativo e l'idea di poterlo estendere anche ad altre categorie di destinatari (es. ordini professionali, soggetti del mondo economico-finanziario-impresitoriale, mondo delle scuole e del terzo settore; settore sanitario, ecc.). Si potrebbe ipotizzare la pianificazione di percorsi di alta formazione almeno triennali per dispiegare un'azione formativa che sia verificabile nella sua capacità di produrre cambiamento culturale e organizzativo, innovazione nei processi, raggiungimento degli obiettivi.

Le indicazioni per il futuro, come si vede, non mancano. Perché questo possa tradursi in possibilità concrete è però necessaria determinazione e coerenza, profondità di analisi e lungimiranza di programmazione, ferma volontà di attivare processi di cambiamento delle prassi e lavoro di rete tra le istituzioni, gli enti e i cittadini. Sarà necessario impegno assiduo e costante per mettere in atto un cambiamento concreto nella cultura e nella vita quotidiana di ogni cittadino, degli operatori della pubblica amministrazione e dell'impresa privata, dei rappresentanti delle categorie e degli ordini professionali, delle istituzioni civili e di chi riveste la responsabilità di rappresentarle e custodirle. L'attuazione di un impegno così articolato esige un lavoro che non può prescindere infine dalla disponibilità di risorse umane dedicate e investimenti adeguati.

La conclusione migliore di questo percorso deriva dalle parole di Giovanni Falcone: «La mafia non è affatto invincibile. È un fenomeno umano e come tutti i fenomeni umani ha avuto un inizio, una sua evoluzione e avrà quindi anche una fine. Piuttosto bisogna rendersi conto che è un fenomeno terribilmente serio e molto grave e che si può vincere non pretendendo eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni».

ENZO CICONTE

*Docente di Storia della criminalità organizzata, Università Roma 3
e di Storia delle mafie italiane, Università di Pavia*

Dal soggiorno obbligato alle presenze stabili

Storia e attualità delle mafie al Nord

La presenza mafiosa nel Nord è diventata negli ultimi anni talmente visibile da spazzare via tutte le dichiarazioni – soprattutto a livello delle istituzioni locali – circa l'inesistenza delle mafie in quelle realtà. Forti correnti negazioniste avevano disarmato l'opinione pubblica che non ha saputo dare la dovuta importanza ai segnali che qualcosa di anomalo stesse accadendo.

I mafiosi sono presenti nelle regioni settentrionali a partire dagli anni cinquanta. Giacomo Zagari, 'ndranghetista di peso, arrivò in provincia di Varese nel 1951. Nello stesso periodo altri mafiosi si trasferirono per lavorare nel triangolo industriale.

Nessuno naturalmente si accorse di quegli arrivi; né poteva essere diversamente perché giunsero alla spicciolata evitando di richiamare l'attenzione con atti violenti. Ci si accorse della loro presenza anni dopo, quando iniziarono estorsioni, contrabbando di sigarette estere, traffico di stupefacenti, sequestri di persona, inserimento nei subappalti e nel movimento terra. Arrivi silenziosi che non crearono allarme sociale.

Poi i mafiosi giunsero non per loro libera scelta, ma perché inviati in soggiorno obbligato da una legge dello Stato. E allora tutti se ne accorsero, a cominciare dai sindaci dei comuni dov'erano destinati. Tutti i sindaci, di ogni colore politico, si opposero ed espressero dissenso e lamentele varie, ma i governi dell'epoca non intesero ragioni e mantennero intatta quella legge che contribuì a diffondere nel Nord le varie mafie com'ebbero a dire due vittime della mafia che dell'argomento erano maestri nei loro campi: Giovanni Falcone e Pio La Torre.

La legge sul soggiorno obbligato era figlia di una cultura sbagliata e di una errata lettura della mafia siciliana che era ritenuta l'unica mafia esistente. La 'ndrangheta e la camorra all'epoca non erano considerate organizzazioni di rango mafioso tant'è vero che furono inviati in Calabria e in Campania mafiosi siciliani. Sparpagliarli un po' dappertutto in un periodo storico in cui c'era un vertiginoso sviluppo delle comunicazioni, dalle ferrovie, alle autostrade, agli aeroporti,



ENZO CICONTE

alla telefonia si rivelò fatale perché accorciò le distanze tra Nord e Sud e così i mafiosi siciliani raggiunsero più rapidamente i soggiornanti al Nord e li fecero riunioni e affiliazioni, decisero affari e omicidi.

I LUOGHI COMUNI DA SUPERARE

Spesso nelle realtà del Nord hanno fatto velo alla comprensione di quanto stava accadendo alcune errate convinzioni: il luogo comune secondo il quale la mafia era solo un fenomeno criminale e delinquenziale che andava misurato con il numero degli omicidi; la tendenza a considerare le mafie come il prodotto di un Mezzogiorno arcaico e arretrato che non poteva allignare in zone ricche e sviluppate del paese; la preoccupazione che parlando di mafia si 'macchiasse' il buon nome di quelle realtà e si ostacolassero le attività economiche, a cominciare dal turismo; l'avvento della cultura del denaro facile da accumulare in tempi rapidi e senza regole. Il denaro non ha odore – *pecunia non olet*, dicevano i latini – fu la giustificazione ideologica per transazioni economiche truffaldine.

Altri stereotipi e luoghi comuni ebbero largo corso. Innanzitutto, l'idea che la ricchezza del Nord avrebbe fatto da barriera protettiva alle mafie, s'è rivelata fallace e menzognera perché proprio la ricchezza era un richiamo potente per tutte le mafie, comprese quelle straniere che arriveranno in tempi recenti.

L'analisi errata delle origini non è un problema di storici e studiosi o argomento per suggestive tesi di laurea perché chi era convinto della bontà di queste teorie ha pensato che questo tipo di organizzazioni mafiose non potessero piantare radici nelle realtà economicamente

opulente e sviluppate del Nord ed agì di conseguenza. Erano idee che servirono a rassicurare le popolazioni locali convinte di vivere in sicurezza.

Al Nord è fiorita un'altra idea sbagliata, e cioè che i nemici erano quelli provenienti da fuori, con la pelle diversa dalla nostra e che parlavano lingue incomprensibili. Molte politiche e strategie di sicurezza o di contrasto alla criminalità, furono ritagliate sullo straniero che stava invadendo l'Italia.

L'INCONTRO FATALE CON L'IMPRENDITORIA IN CRISI

Mentre avveniva tutto ciò, una mafia in particolare, quella calabrese, la 'ndrangheta acquisiva una posizione dominante. L'entità del radicamento della 'ndrangheta chiama in causa la responsabilità delle classi dirigenti settentrionali che pur sapendo hanno fatto finta di niente o hanno convissuto e fatto affari.

È da tre generazioni che la 'ndrangheta è presente nei territori del Nord, in particolare nel settore occidentale. E da lì non s'è mai mossa. Non è una meteora passeggera. E non si può più dire che c'è un'infiltrazione, perché oramai s'è radicata e s'è inserita nella società; non è più un corpo estraneo come poteva essere agli inizi.

Nelle regioni del Nord, nelle grandi come nelle piccole città, la 'ndrangheta si è affermata, quando è stato necessario, con la violenza e poi offrendo servizi, opportunità economiche, potere, sicurezza, senso di appartenenza. È un problema che non può interessare solo forze di polizia e magistrati, perché le questioni che stanno emergendo riguardano le classi dirigenti e gli imprenditori del Nord, del Centro e del Sud.

Non è certo un caso se il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco abbia ripetutamente sollevato negli ultimi anni il tema del rapporto tra crimine mafioso ed economia; uno dei suoi interventi ha per titolo: *Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita economica*¹.

L'economia stenta a riprendersi, le classi dirigenti stanno attraversando una mutazione profonda e interi ceti sociali stanno ridefinendo la loro fisionomia e la loro collocazione. Il dato che deve far più riflettere è che il rapporto tra il crimine organizzato e settori significativi del mondo economico è diventato stabile, strutturale e per di più tende a rinnovarsi di continuo e a manifestarsi in comparti sempre nuovi, compresi quelli caratterizzati dal gigantismo dei lavori come è capitato per gli appalti della TAV e dell'Expo, dove è stata accertata la presenza di uomini e ditte della 'ndrangheta.

Quello che sta accadendo non è solo un episodio singolo e transitorio, è qualcosa di più profondo, che sta attraversando in modo carsico realtà urbane distanti dai luoghi dove storicamente sono nate le mafie. Ci sono domande che un tempo nessuno avrebbe immaginato di porre: perché l'economia, le classi dirigenti e i ceti sociali che hanno dominato anche culturalmente gli ultimi decenni hanno bisogno di rivolgersi alla mafia?

È difficile da accettare e da ammettere per alcuni, ma il fatto è che un pezzo di economia legale ha trovato convenienza a scendere a patti e a utilizzare soldi, metodi e modalità provenienti dai mondi mafiosi.

Dentro l'economia settentrionale, capitali legali e illegali di varia provenienza, viaggiano sugli stessi canali finanziari che sono difficili da individuare vista la capacità che le moderne

1. Convegno Banca d'Italia Fondazione CIRGIS, Milano, 7 novembre 2014.

tecnologie offrono ai criminali di occultare i capitali in paesi che ancora in numero rilevante si prestano a lavarli.

Nelle regioni del Nord il mafioso ha pensato che prestare soldi – in quantità davvero rilevanti – fosse una via redditizia e silenziosa per rilevare immobili, negozi, bar, attività imprenditoriali, aziende in difficoltà, alberghi, discoteche. Il comparto del commercio è stato attraversato da queste dinamiche, che ne hanno alterato la fisionomia in modo significativo.

Quando, come capita sempre più di frequente, attività commerciali di pregio collocate in centri storici vengono confiscate ai mafiosi, si possono valutare il livello e il grado di inquinamento che sono stati raggiunti.

Quanti sono stati i passaggi di proprietà che sono avvenuti con questa modalità? Non si sa e probabilmente non si saprà mai. Se non c'è denuncia è difficile pervenire alla scoperta di quello che è successo. Ci sono bocche cucite e che tali probabilmente rimarranno, dal momento che chi è stato costretto a vendere ha paura di denunciare perché è consapevole della caratura mafiosa e della carica di violenza che possono scatenare i soggetti dai quali ha avuto i soldi. Il passaggio di proprietà per via di prestiti ad usura non onorati è destinato a rimanere uno dei tanti fenomeni sommersi di difficile rilevazione. L'economia settentrionale ha inglobato finanza e capitali di origine criminale e mafiosa e per alcuni ceti del Nord, l'esistenza delle mafie si è rivelata un affare, perché da esse hanno ricavato rilevanti vantaggi economici.

I NUOVI MAFIOSI E GLI UOMINI CERNIERA

L'incontro fatale tra imprenditoria e mafie è reso più facile anche dal mutato volto dei cosiddetti nuovi mafiosi. I rampolli dell'ultima generazione sono diversi da quelli che li hanno preceduti nei decenni appena trascorsi. Molti sono nati al Nord, sanno parlare e trattare affari con gli uomini della buona società e della finanza, con bancari e banchieri. Non sembrano appartenere al mondo dei loro padri e tanto meno dei loro nonni. Hanno rapporti solidi e stabili con professionisti, politici, imprenditori, con quelli che si possono definire uomini-cerniera perché hanno avuto l'abilità di mettere in contatto mondo criminale e mondo legale. Uomini-cerniera – tutti uomini del Nord ben introdotti negli ambienti economico-finanziari locali – in grado di fornire ai mafiosi dei servizi per lo schermo frapposto a capitali investiti ed occultati. Soggetti esterni all'organizzazione che mettono in campo un insieme di conoscenze e un lavoro specialistico che le 'ndrine non possiedono. Ad esempio, quello di individuare e di segnalare società nel campo immobiliare o finanziario o imprese in difficoltà economiche. Una sapienza criminale posta al servizio d'un disegno mafioso.

Non solo, se si guarda a quello che è accaduto nell'ultimo decennio si possono osservare forme di condizionamento del voto e rapporti tra mafia e politica che appaiono del tutto simili a quelli sviluppatasi nel Mezzogiorno nei decenni scorsi. Ed infatti la 'ndrangheta è riuscita a far eleggere al Nord consiglieri comunali e regionali mentre alcuni comuni sono stati sciolti per inquinamento mafioso.

Negli ultimi anni alla presenza mafiosa s'è aggiunta una perdurante e devastante corruzione come dimostrano le vicende del MOSE, dell'EXPO, della TAV che, in aggiunta alle risultanze di "mafia capitale" a Roma, disegnano un panorama criminale nuovo che si muove lungo sentieri inediti ed inesplorati. Tutto ciò conferma l'antica verità che i mafiosi non sono solo uomini

violenti ed assassini, ma sono qualcosa di molto più pericoloso, infido ed insidioso perché sanno agire nelle pieghe e nelle contraddizioni del moderno capitalismo finanziarizzato e globalizzato.

Le mafie e la corruzione hanno mutato pelle ed hanno inaugurato una nuova stagione che richiederà, per essere compresa, impegno, conoscenza, volontà e determinazione nell'attività di contrasto. Le mafie e la corruzione sono forti ed insidiose, ma lo Stato e la società hanno tutti gli strumenti per farvi fronte. Basta volerlo!

2.

L'economia del territorio apre una breccia alla criminalità

IVAN CICCONI

*Direttore ITACA - Istituto per l'Innovazione e Trasparenza
degli Appalti e la Compatibilità Ambientale*

Appalti e illegalità: l'importanza dei controlli

L'assetto complessivo del sistema dei contratti pubblici deriva in buona sostanza dall'impianto della legge quadro sui lavori pubblici con la quale il legislatore portava in un testo unico la regolamentazione di tutto il ciclo oltre che il controllo e la governance del sistema con l'istituzione della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Quella legge fu la sintesi di un ampio confronto, di approfondite indagini, di numerose audizioni e di diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare. Nella sua versione originaria, tradusse questo lavoro in tre vincoli fondamentali imposti alle amministrazioni aggiudicatrici per l'affidamento di un appalto: la programmazione dell'opera; la definizione di un progetto esecutivo; l'effettiva disponibilità delle risorse economiche necessarie per la sua realizzazione.

A queste tre condizioni si collegavano due corollari fondamentali: la centralità del progetto e la netta separazione del ruolo e dei compiti del progettista da quelli della impresa; il divieto di esternalizzare le funzioni ed i compiti tipici del Committente, con la esplicita cancellazione della Concessione di committenza.

VERSO IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

I vincoli sanciti da quella legge, concepita e definita per contrastare "Tangentopoli", si sono allentati a partire dalla cosiddetta legge merloni ter¹ e sono di fatto scomparsi con la legge merloni quater². Sono stati reintrodotti istituti contrattuali atipici (tipo concessione di committenza)

1. L. 415/98.

2. L. 216/02.



IVAN CICCONI

e definiti contratti e procedure speciali³ fino alla trasfusione del tutto nel Codice dei Contratti Pubblici⁴ e le ulteriori modifiche dello stesso.

A partire dal 2002 il quadro normativo ha consentito di praticare l'esatto opposto dei principi che ispirarono e furono fissati dal legislatore nel 1994. Da un contesto normativo nel quale l'Amministrazione aggiudicatrice era di fatto vincolata all'affidamento di contratti di appalto di sola esecuzione, siamo passati ad un sistema di norme che consentono di ricorrere a contratti di appalto e di concessioni atipici nei quali la privatizzazione della progettazione, della designazione dell'impresa, della direzione dei lavori sfuggono al controllo pubblico e nelle quali la copertura dei rischi di mercato e dei relativi costi rimangono, quasi sempre e per intero, in capo al soggetto pubblico.

IL MOLOCH DELL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA DEI LAVORI PUBBLICI (AVCP)

La regolazione dei contratti pubblici è stata dunque totalmente stravolta mentre è rimasta immutata la governance del sistema, affidata all'Autorità per la Vigilanza dei Lavori Pubblici che ha esteso le proprie funzioni anche a tutti i contratti pubblici di Servizi e Forniture e rafforzato la propria autoreferenzialità con l'attribuzione della autonomia organizzativa e finanziaria⁵. Auto-

3. L. 443/01, D.lgs. 190/02.

4. D.lgs. 163/06.

5. D.lgs. 163/06.

nomia che ha comportato l'introduzione, unico paese in Europa, della tassa sugli appalti, sia per la indizione, sia per la partecipazione alle procedure di affidamento di tutti i contratti pubblici.

L'Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici (Avcp) è diventato così un Moloch che non trova riscontro nell'ordinamento di nessun Paese dell'Unione Europea. Oltre ai poteri sanzionatori e di vigilanza su tutti gli operatori coinvolti nel ciclo dei contratti pubblici, sono attribuiti all'Avcp delicati compiti di gestione di attività che hanno straordinarie implicazioni economiche e di mercato nel sistema di relazioni fra gli operatori pubblici e privati. L'Autorità gestisce: i "sistemi di qualificazione degli operatori economici"; i "sistemi informativi" sul ciclo degli appalti pubblici; il controllo della "qualificazione e accreditamento degli arbitri" per la risoluzione dei contenziosi nei contratti pubblici.

La situazione con il tempo si è aggravata. La legge n. 114 dell'11 agosto 2014 non è intervenuta in alcun modo sui compiti e le funzioni svolte dal Moloch, ne ha cambiato semplicemente il comando attribuendolo all'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, che somma quei compiti e quelle funzioni a quelle proprie ed altre ancora contenute pure nel D.L. 90⁶.

ISTITUTI CONTRATTUALI ATIPICI E NUOVE DIRETTIVE EUROPEE SUGLI APPALTI E SULLE CONCESSIONI

Lo stravolgimento dei principi che erano stati fissati con la legge Merloni, ha portato alla introduzione di diversi istituti contrattuali che contrastano in modo evidente con quanto viene puntualmente ribadito dalle nuove direttive in riferimento al contratto di appalto e al contratto di concessione⁷.

È il caso ad esempio dell'istituto dell'"affidamento a contraente generale" o del recente "contratto di disponibilità" e soprattutto della "concessione di lavori pubblici" a seguito della modifica apportata nel 2002⁸ con la quale sono stati eliminati il limite del 50% del prezzo che poteva "accompagnare" il "diritto di gestire" come corrispettivo dato al concessionario, e quello dei 30 anni della durata della concessione, che la legge Merloni aveva fissato.

Proprio grazie a questa modifica sostanziale della definizione della concessione si è assistito alla esplosione dei cosiddetti *project-financing*: nella generalità dei casi essi sono concessioni senza rischi per i concessionari, che si sommano all'esplosione delle società di diritto privato con proprietà pubblica dello Stato e degli Enti Locali. Si è giunti, quindi, al fenomeno, tutto ancora da scoprire, del debito pubblico occultato nella contabilità di società di diritto privato di proprietà pubblica o mista.

DEBITO PUBBLICO OCCULTO E CORRUZIONE

I debiti delle "società di diritto privato" con capitale pubblico e quelli per i "project-financing" totalmente garantiti da soggetti pubblici sono a tutti gli effetti debiti pubblici nascosti nella contabilità di società di diritto privato. La cifra esatta di tale debito non è calcolata da alcun

6. Articoli 30-37.

7. I soli istituti contrattuali definiti nelle direttive.

8. Legge 216.

organo dello Stato, ma può essere stimata in circa il 15% del Prodotto interno lordo e la sua emersione porterebbe il debito effettivo del Paese oltre il 145% dello stesso.

Per il momento l'unico *debito occulto* portato in chiaro nella contabilità dello Stato è quello che "Tav Spa" e "Infrastrutture Spa" avevano accumulato per la realizzazione della linea dell'alta velocità Torino-Napoli, esattamente 12,950 miliardi di euro⁹ millantati fino a quel momento come finanziamento privato.

Con l'uso di questi nuovi istituti contrattuali, ed in un contesto nel quale il fattore finanziario pesa in modo decisivo, si offrono opportunità straordinarie proprio a quei soggetti che, oltre a disporre di denaro a costo zero, hanno l'esigenza di riciclare capitali di provenienza illecita. Infatti, se già nel contratto di appalto è connaturata una fisiologica esposizione finanziaria dell'appaltatore, sia per l'attività svolta – con la quale anticipa le risorse necessarie – sia per il patologico ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione, con i nuovi istituti contrattuali il valore finanziario si dilata enormemente fino a diventare il fattore determinante.

Si produce pure una filiera della sub contrattazione più lunga e più articolata che rende inutilizzabili o di difficile applicazione le norme di contrasto alla mafia e alla corruzione, concepite e codificate per procedure di affidamento tradizionali, per l'appalto tipico soprattutto. In questi casi infatti il contraente principale può sub affidare tutte le attività in un regime privatistico sottratto alle regole della gestione dei contratti pubblici.

La privatizzazione della filiera produttiva del contratto pubblico, ha anche un impatto rilevante sulla legalità, sulla PMI (piccola e media impresa) e sulla gestione del fattore lavoro.

In gran parte dei casi, e non solo per le grandi opere, l'aggiudicatario del contratto pubblico, scelto con procedura ad evidenza pubblica, non è tenuto al rispetto delle norme del Codice e le relazioni economiche della filiera dei subcontratti che coinvolgono la PMI si spostano nel diritto privato. Diventa così impossibile garantire le regole di tutela del lavoro legate alla normativa sui contratti pubblici e si fa più complesso il controllo della legalità.

LEGALITÀ, TUTELA DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA E DEL LAVORO NELLE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE¹⁰

Se una novità di rilievo può essere evidenziata nelle nuove direttive europee, questa è appunto quella della attenzione ai temi della legalità, della PMI e del lavoro.

Le direttive appalti e la stessa direttiva sulle concessioni lo dichiarano apertamente con i primi consideranda. L'obiettivo sotteso è quello di contrastare la tendenza ai grandi appalti, frutto di un'aggregazione forzata ed ingiustificata delle prestazioni richieste, che sono appannaggio di operatori economici strutturati solo per gestire la ragnatela dei subcontratti affidati alla PMI. Gli "appalti per lotti", il "pagamento diretto dei subappaltatori" e la "trasparenza nei subappalti", per citare le novità più significative proposte dalle direttive, vanno appunto in questa direzione.

In sintesi, questi i cardini fondamentali delle nuove direttive: la cancellazione di tutti gli istituti contrattuali atipici e comunque la riconduzione di questi alle definizioni non equivocabili date dalle direttive del contratto di appalto e del contratto di concessione; la assunzione del contratto pubblico come strumento di politica industriale che induca ad un rapporto diretto e

9. Comma 966, art.1, Legge finanziaria per il 2007.

10. UE/2014 23, 24 e 25.

trasparente con la PMI per garantire legalità e tutela del lavoro; la trasparenza nella fase esecutiva del contratto pubblico.

Il Primo rapporto sull'anticorruzione¹¹, presentato al Consiglio e al Parlamento europeo¹², nella parte dedicata all'Italia, nel capitolo relativo agli Appalti Pubblici, ha messo in evidenza un nodo critico fondamentale: *“Secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, anche se in compenso la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. Più che rivelare la presenza di pratiche corruttive, queste irregolarità, come anche le indicazioni date da Eurobarometro, mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico”*.

Rispetto a questo dato di fatto, si può anche pensare di affidare la gestione delle gare a 35 centrali di aggregazione a livello nazionale, questo però non scalfisce la corruzione, e la penetrazione mafiosa, che si annida nella fase esecutiva del contratto. A gestire le gare possono anche essere 35 soggetti certificati, ma a gestire il contratto restano comunque le migliaia di stazioni appaltanti.

Non a caso nelle nuove direttive europee per la prima volta si raccomanda l'introduzione di norme che attengono proprio alla fase esecutiva del contratto. Sia nella direttiva appalti¹³, sia in quella relativa ai settori speciali¹⁴ ed anche in quella delle concessioni¹⁵ si raccomanda agli Stati membri l'introduzione di specifiche norme in termini espliciti e puntuali: *“È inoltre necessario garantire una certa trasparenza nella catena dei subappalti, in quanto ciò fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici informazioni su chi è presente nei cantieri edili nei quali si stanno eseguendo i lavori per loro conto o su quali imprese forniscono servizi [...]. Dovrebbe essere chiarito che l'obbligo di fornire le necessarie informazioni grava in ogni caso sul contraente principale, in virtù di clausole specifiche che l'amministrazione aggiudicatrice dovrà inserire in tutte le procedure di appalto, o in virtù di obblighi che gli Stati membri imporranno al contraente principale mediante disposizioni di applicazione generale”*.

LE NORME EUROPEE GIÀ IN VIGORE NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Il legislatore italiano ha già introdotto da anni, norme che recepiscono in modo pieno quanto oggi ci viene raccomandato dall'UE. Le Amministrazioni aggiudicatrici potrebbero e dovrebbero rendere totalmente tracciata e trasparente la fase esecutiva del contratto. Le norme ci sono, ma sono totalmente disattese.

Il Dlgs 163/2006¹⁶ recita: *“è fatto obbligo all'affidatario di comunicare alla stazione appaltante, per tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente,*

11. COM 2014/38.

12. Il 3 febbraio 2014.

13. 2014/24/UE, consideranda n. 105.

14. 2015/25/UE, consideranda n. 110.

15. 2014/23/UE, consideranda n. 75.

16. Comma 1, art. 118.

l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati." La legge 136/2010¹⁷ specifica: *"Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste Italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, [...]."*

Sempre le norme in vigore impongono all'amministrazione aggiudicatrice di controllare i flussi finanziari del contratto pubblico¹⁸: *"La stazione appaltante verifica che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge."*

Nelle norme vigenti è contenuto non solo l'obbligo della raccolta e verifica delle informazioni, ma in modo esplicito è anche sancito l'obbligo della loro accessibilità. Il principio in merito al significato della trasparenza nella pubblica amministrazione, legittima in modo pieno la pubblicazione e l'accesso a queste informazioni¹⁹: *"La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Se la trasparenza nella gestione della fase esecutiva del contratto pubblico è una condizione essenziale per contrastare la corruzione e la penetrazione mafiosa, le norme per realizzarla, da subito ed in modo pieno ed efficace, nel nostro ordinamento ci sono già. Basta solo applicarle e farle applicare.

17. Comma 1, art. 3.

18. Legge 136/10, comma 9, art. 3.

19. D.lgs. 33/13, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", comma 1, art. 1.

ROBERTO TERZO

Magistrato della Procura di Venezia, già membro della Direzione distrettuale

La complicità e il declino etico-morale del territorio

In Veneto, le mafie non sono ancora giunte a controllare il territorio. Negli ultimi anni, tuttavia, nella nostra regione c'è stata un'evoluzione poco tranquillizzante rispetto alla presenza di questi gruppi criminali. Con una sempre maggiore difficoltà nel contrastarle. La mafia, classicamente intesa, si può combattere disarticolando una "famiglia" di un paese o di un quartiere: si catturano i vertici e i membri dell'organizzazione criminale, attraverso un'indagine approfondita e ampia, e si arriva all'obiettivo.

Molto più difficile risulta il contrasto in una realtà come il Veneto, un contesto nel quale non si manifestano i segnali classici della presenza mafiosa, non salta in aria una pala meccanica, non c'è l'omicidio periodico o l'estorsione costante.

Le infiltrazioni della criminalità mafiosa nel Veneto non avvengono con la forza, ma sono favorite da coloro che, in modo complice, hanno aperto la porta a queste forme di criminalità. Ad esempio, alcune persone che consideriamo vittime delle mafie, in particolare alcuni imprenditori, hanno dimostrato una scarsa propensione a collaborare con gli apparati investigativi, in particolare nella fase iniziale delle indagini.

Recentemente, nel corso di un'inchiesta svolta dalla Direzione distrettuale antimafia di Venezia e dalla Direzione investigativa antimafia di Padova¹ sono stati scoperti cento imprenditori sottoposti ad usura. Queste persone avevano bisogno di capitali per pagare i loro debiti

1. Si tratta dell'inchiesta *Aspide* che ha portato all'arresto e alla successiva condanna di un gruppo di malviventi campani vicini al clan dei casalesi. In Veneto, il gruppo criminale aveva acquistato un'agenzia di recupero crediti dietro la quale svolgeva attività usuraia, fallimenti pilotati, ecc. Dal lavoro degli investigatori è emerso che questa attività era possibile grazie ad un sistema di complicità in cui operavano non solo imprenditori, ma anche professionisti veneti, come ad esempio commercialisti, notai, intermediatori d'affari, consulenti. Al termine del dibattimento (maggio 2013), il Tribunale ha confermato l'applicazione del reato di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.) impostazione poi integralmente confermata, nel marzo 2014, dalla Corte di Appello di Venezia.



ROBERTO TERZO

e, non trovandoli presso banche e finanziarie, si erano rivolti ad una banda criminale campana che aveva acquistato una società finanziaria in provincia di Padova. In una prima fase, questi imprenditori sono stati aiutati e, in un secondo momento, sono stati usurati e costretti a trovare altri loro colleghi in difficoltà da segnalare alla banda. Da vittime, sono diventati complici.

Le infiltrazioni mafiose in Veneto, come dimostra questa vicenda, non sono contraddistinte da una criminalità che arriva armi in mano e si impone con la violenza e l'intimidazione. I mafiosi trovano una insospettata disponibilità, in particolare negli attori economici, che si associa, venendone amplificata ad un declino etico e morale presente nella società; una società in cui ciò che conta è aumentare il fatturato e portare a casa gli "schei".

In Veneto, la mafia ha il volto degli usurai, degli estortori, dei riciclatori di denaro, ma anche di imprenditori che operano nel ciclo dei rifiuti, che, spesso consapevolmente, aprono le porte delle loro imprese alla mafia nella convinzione di ricavarci comunque un guadagno.

L'iconografia del Veneto austroungarico estraneo al rapporto con il crimine è un'immagine non più reale.

IMPRENDITORI, VITTIME, SPESSO CONSAPEVOLI

L'infiltrazione criminale avviene infatti sempre con il consenso della vittima che, consapevole o meno della "qualità" dell'interlocutore, accetta l'offerta dell'organizzazione criminale. La differenza sta nel suo grado di conoscenza e nelle sue aspettative, così che l'imprenditore può essere: vittima a tutti gli effetti (tipico il caso dell'usurato o dell'imprenditore finanziato e poi

sposessato); in parte complice (nelle interposizioni o frodi fiscali) ma essenzialmente vittima; complice, mandante o addirittura partecipe a tutti gli effetti dell'organizzazione criminale.

Quando un imprenditore veneto deve riscuotere un credito e non vuole rivolgersi alla giustizia perché questa ha tempi troppo lunghi, si rivolge ad un gruppo criminale che, con i suoi strumenti di convincimento, gli fa ottenere quel risultato in maniera coattiva ma, si badi bene, a discapito degli altri creditori che vengono quindi penalizzati.

La criminalità si sostituisce all'inerzia dello Stato, ma così si va verso il precipizio.

Di fronte a questo scenario, il segnale inquietante è che si assiste all'assoluta indifferenza del dato reale e, in particolare, alle condizioni strutturali dell'economia veneta che favoriscono l'infiltrazione mafiosa, particolarmente nel settore delle piccole/medie imprese.

Gli ultimi anni hanno dimostrato come molti imprenditori continuino ad operare anche quando, nei fatti, non ne hanno più né il diritto né la possibilità e come la loro insolvenza, non venendo tempestivamente dichiarata, diventi fattore di contagio estendendo, a cascata, la crisi delle loro imprese a quella dei loro fornitori con risultati di gravità esponenziale.

Gli effetti possono essere devastanti perché nell'immediato determinano un complessivo indebolimento del ceto imprenditoriale di un territorio. Un tessuto imprenditoriale indebolito diventa facile preda delle infiltrazioni di organizzazioni mafiose che dispongono di ingenti risorse finanziarie da investire e di metodi criminali per farle fruttare. Queste infiltrazioni non sono spesso reversibili e, al passare della crisi, le società non vengono restituite agli imprenditori, ma restano sotto il controllo delle organizzazioni criminali.

L'INTERVENTO PREVENTIVO PER RISTABILIRE LA SALUTE DEL SISTEMA

Se il sistema avesse messo tempestivamente fuori gioco quella società decotta, l'organizzazione criminale non avrebbe avuto l'occasione di infiltrarsi. Occorre dunque sottrarre le occasioni di investimento di capitali sporchi.

Non è un caso che tutte le vittime di usura della vicenda di cui si è fatto cenno, fossero in condizioni di insolvenza nel momento in cui sono stati agganciate dalla organizzazione criminale. Si dirà che questa è una situazione classica per l'usura, ma diventa estremamente significativa se riferita a centinaia di imprenditori, a percentuali non più irrilevanti del tessuto imprenditoriale della regione Veneto che continuava ad operare anche in condizioni di totale decozione, senza che il sistema li avesse bloccati, attuando tempestivamente gli strumenti della definizione concordata dell'insolvenza.

Certamente un riassetto delle norme che presidiano il buon andamento dell'economia può contribuire efficacemente al rafforzamento del tessuto economico e imprenditoriale, espungendo per tempo quelle imprese che non hanno assolutamente i requisiti fondamentali per operare e producono solo turbative e distorsioni al sistema.

Di stretta conseguenza un simile intervento avrà l'effetto di sottrarre alle organizzazioni criminali occasioni facili di infiltrarsi in profondità nel tessuto economico di regioni cui sono storicamente estranee.

Occorre soprattutto procedere con urgenza a modifiche alla disciplina del fallimento e del concordato preventivo per governare in tempi più rapidi le situazioni di crisi patologica dell'impresa.

La procedura fallimentare, negli ultimi anni, ben lungi dall'irrigidire il controllo della autorità pubblica si è in qualche modo privatizzata, ampliando i metodi e le occasioni di

composizione stragiudiziale dell'insolvenza. Gli stessi concordati preventivi, introdotti per evitare la definitiva insolvenza ed approvati solo quando venga promesso il pagamento di una percentuale risibile dei crediti, si traducono dopo anni in dichiarazioni di fallimento, ma intanto l'impresa ha continuato ad operare e fare danno agli altri imprenditori o ad essere completamente saccheggiata dallo stesso imprenditore.

ALBERTO VANNUCCI

Docente di Scienza politica all'Università di Pisa

Molti rischi e poche difese rendono i territori permeabili

Corruzione e mafie sono fenomeni criminali distinti, ciascuno dei quali può manifestarsi e svilupparsi indipendentemente dall'altro. La corruzione può colonizzare i centri di spesa pubblica, facendosi sistemica, senza che le organizzazioni criminali giochino alcun ruolo significativo, come emerso ad esempio nel Centro-nord d'Italia negli anni Novanta a seguito delle inchieste di "Mani pulite". In modo simile, le organizzazioni mafiose possono prosperare fornendo protezione/estorsione delle attività economiche ed operando come regolatori dei mercati illegali anche in assenza di significativi scambi occulti con gli agenti pubblici.

I due fenomeni tuttavia rappresentano "poli di attrazione" l'uno per l'altro e – ove presenti nel medesimo territorio – tendono a costruire un legame simbiotico che favorisce sia lo sviluppo di un esteso mercato della corruzione, sia il successo delle attività criminali.

Un'amministrazione pubblica ad alta densità di corruzione costituisce il brodo di coltura per l'affermarsi dei gruppi criminali come attori capaci di condizionare le scelte pubbliche ai diversi livelli di governo. Particolarmente vulnerabili sono le amministrazioni di piccole dimensioni dove il peso condizionante – anche sul piano elettorale – delle organizzazioni mafiose può farsi decisivo, data la più debole struttura amministrativa e la minore efficacia dei meccanismi interni di controllo. Nello stesso tempo, nelle aree di tradizionale radicamento mafioso si presentano condizioni particolarmente favorevoli alla realizzazione di diversi tipi di scambio corrotto, che coinvolgono – accanto ai mafiosi-corruttori – operatori di sicurezza, funzionari, amministratori politici, imprenditori, professionisti. Lo sviluppo di mafie e corruzione, del resto, è favorito dai medesimi fattori di ordine sociale e culturale: entrambi traggono alimento dalla debolezza dei legami di fiducia interpersonale e dal pessimismo dei cittadini sulla capacità dello Stato e dei suoi funzionari di tutelare diritti ed erogare imparzialmente servizi ai cittadini. In questa prospettiva, il legame principale tra attori pubblici corrotti e attori mafiosi discende dal-



ALBERTO VANNUCCI

la domanda di servizi e prestazioni che gli uni possono fornire agli altri, aumentando i profitti attesi e riducendo reciprocamente incertezza e “rischi professionali” delle rispettive attività, sia quelle lecite sia quelle illegali.

LE AREE SENSIBILI

Quasi ogni settore di attività nelle amministrazioni comunali è vulnerabile alla creazione di posizioni di rendita a vantaggio di privati, preconditione per la realizzazione di scambi corrotti. Secondo un'elaborazione da Eurobarometro 2014, i cittadini italiani ritengono particolarmente diffusa la corruzione – oltre che nell'attività politica in generale – nell'assegnazione degli appalti (55%), nelle concessioni di licenze edilizie e commerciali (54% e 44%), nelle attività di controllo e ispezione (44%), ossia in contesti dove i processi decisionali a rischio investono in larga misura proprio gli enti locali.

Trova dunque conferma quanto rilevato dalla Commissione di studio sulla corruzione del Ministero della pubblica amministrazione: tra le aree di intervento pubblico particolarmente sensibili al rischio-tangenti vi sono appalti, governo del territorio, controlli.¹ A seconda dei corrispondenti vincoli procedurali e sistemi di controllo, in ciascuno di essi gli agenti pubblici corrotti forniscono ai corruttori prestazioni diverse.

In termini generali, si possono distinguere quattro diverse risorse oggetto di scambio: l'esercizio del *potere discrezionale* di assegnare a un soggetto privato una rendita, o di accrescerne le probabilità di acquisizione, o di evitarne il prelievo altrimenti dovuto; l'*inazione*, ossia la non-

1. Commissione di studio, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Ministero della pubblica amministrazione, Roma, 2012.

decisione, che assume valore soprattutto nei casi in cui l'agente ha il potere di sanzionare il privato; il passaggio di *informazioni* relative ad occasioni di profitto, a profili del procedimento o al contenuto di decisioni che ne influenzano l'esito, e non sono accessibili al pubblico; la *protezione* dei diritti del privato. La tangente in questo caso non prevede una contropartita diretta, in quanto vale ad ottenere una salvaguardia ad ampio raggio contro le molteplici – e talora imprevedibili – fonti di incertezza che possono pregiudicare l'effettivo godimento della rendita: ulteriori e impreviste richieste di tangenti, ritardi o impedimenti inattesi nelle procedure, l'apparire sulla scena di concorrenti indesiderati, intoppi o “truffe” all'interno degli stessi scambi corrotti. È in questo campo che le organizzazioni criminali giocano spesso un ruolo centrale, come “garanti” del buon andamento di accordi informali o illeciti.

NEGLI APPALTI DIVERSE LE PORTE PER INFILTRARSI

La stima della Commissione Europea quantifica in 251 miliardi di euro, pari al 15,9% del Pil, il valore di tutte le attività contrattuali per opere, forniture e servizi del settore pubblico (incluse energie, comunicazioni, materiale bellico, appalti sotto soglia comunitaria, ecc.). Si registra peraltro un ricorso limitato alla pubblicazione delle gare nell'archivio elettronico europeo TED (*tender electronic daily dataset*), limitato al 18,3% del valore complessivo degli appalti².

I fattori di criticità del settore degli appalti, nei quali si aprono varchi anche a distorsioni, sprechi e corruzione, sono stati rilevati negli ultimi anni da specialisti, esperti, commissioni di studio³.

Si parte dall'eccesso di regolazione del settore, con un'inflazione di norme che discendono a cascata dal livello europeo, a quello nazionale e regionale, fino a disposizioni regolamentari che incidono pesantemente in termini di burocratizzazione del settore. A ciò consegue una proliferazione del contenzioso – soprattutto nel caso di realizzazioni di opere pubbliche, che scontano spesso gravi limiti progettuali – e un ricorso estensivo alla legislazione emergenziale, come quella relativa alle ordinanze in deroga, che finisce per sacrificare trasparenza, controlli e concorrenza sull'altare di una pretesa accelerazione di processi decisionali opachi e ad alto costo.

Ad aumentare le possibilità di infiltrazione delle mafie concorre poi la numerosità delle stazioni appaltanti, pari a circa 30mila, spesso di minime dimensioni, come nel caso dei piccoli comuni. Da ciò conseguono inevitabili lacune a livello di competenze specialistiche, sia tecniche che amministrative, presso le stazioni appaltanti. Dalle difficoltà di gestione degli iter, effettuando un adeguato controllo sulle gare, e dai limiti qualitativi nell'elaborazione di progetti, bandi e capitolati scaturiscono fattori di inefficienza, dilatazione dei tempi di risposta e varchi per la creazione di posizioni di rendita, ossia molteplici incentivi e occasioni di corruzione.

Altra via di accesso è costituita dalla frammentazione sia sul versante della domanda – con oltre un milione e duecentomila gare di importo inferiore a 40mila euro, causa di un

2. Cfr. *Public procurement indicators 2011*, European Commission, Brussels 5 December 2012, in http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

3. Cfr. in particolare Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, *Relazione al Presidente della Camera dei deputati*, Roma, ottobre 1996; Commissione di studio, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2012, in http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1052330/rapporto_corruzione_29_gen.pdf.

considerevole dispendio di risorse umane e organizzative – sia dell’offerta, che sconta una polverizzazione delle imprese qualificate a partecipare, passate da 34mila a oltre 39mila tra il 2007 e il 2011.

La debolezza strutturale e organizzativa delle stazioni appaltanti si riflette invece nelle difficoltà di autonoma programmazione economico-finanziaria. Come nel caso dell’attività progettuale, anche il reperimento di fondi e la gestione degli aspetti finanziari viene sempre più spesso esternalizzata delegandola a soggetti privati, con un ricorso all’apporto di strumenti di concessione, *project financing* e *general contractor*. Il crescente ruolo dei privati si riflette però in un indebolirsi degli strumenti di controllo, aprendo spazi per forme indebite di collusione tra i primi e i soggetti pubblici che delegano loro poteri.

Solitamente, l’analisi dei fattori di rischio si concentra sull’assegnazione del contratto, individuando quale elemento principale di rischio il grado di discrezionalità della relativa decisione, richiamato come tale anche nel Piano nazionale anticorruzione⁴. Secondo il codice degli appalti, infatti, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando si associa a condizioni di “estrema urgenza” dovuta a “condizioni imprevedibili”⁵ – per quanto spesso richiamati e utilizzati dai decisori pubblici con significativi gradi di elasticità interpretativa. Altra condizione utile è la necessità di lavori complementari o della prosecuzione dei medesimi servizi – in questo caso l’informazione riservata su queste opportunità future diventa una preziosa merce di scambio per i corrotti. Anche una bassa soglia di valore del contratto consente di utilizzare processi decisionali ad alto contenuto discrezionale – infatti, talora viene deliberatamente realizzato un frazionamento artificioso in più contratti di un’unica prestazione per consentire ai decisori di restare entro quei limiti. Un affidamento diretto di lavori, servizi e forniture in economia da parte del responsabile del procedimento è infatti consentito per importi inferiori a 40mila euro⁶.

In ogni fase e passaggio procedurale le risorse a disposizione di diversi agenti pubblici possono offrire loro opportunità di corruzione mediante molteplici prestazioni: ad esempio, l’individuazione mirata delle necessità dell’ente cui consegue una domanda pubblica avente caratteristiche tali da predeterminare il privato che si aggiudicherà il contratto; fornendo al corruttore informazioni riservate su contenuti e tempi di pubblicazione di capitolati e bando, come mostra ad esempio la diffusa fattispecie dei “bandi festivi” con tempi ridotti di presentazione delle offerte; assicurando un flusso di finanziamenti per consentire la prosecuzione del contratto; astenendosi o pilotando senza danni le attività di controllo su qualità di prestazioni e realizzazioni dei privati, che potranno così abbassarne la qualità rispetto agli standard contrattuali; assicurando ai contraenti privati un ombrello protettivo contro eventuali inconvenienti sopraggiunti nella realizzazione dei contratti, nella liquidazione degli stati di avanzamento lavori, ecc. La natura di meccanismi corruttivi, d’altro canto, tende ad adattarsi plasticamente a opportunità e condizioni specifiche presenti nei diversi contesti locali, pur

4. Cfr. Piano nazionale anticorruzione, Allegato 1, Roma 2013, in www.funzionepubblica.gov.it/media/1093088/allegato%201%20_soggetti%20azioni%20e%20misure%20finalizzati%20alla%20prevenzione%20della%20corruzione_%206%20settembre.pdf

5. Art. 57, Codice degli appalti, D.lgs n. 163/2006.

6. Art. 125, Codice degli appalti, D.lgs n. 163/2006.

in presenza di alcuni elementi ricorrenti, come il nesso tra corruzione e accordi di cartello tra le ditte partecipanti alle gare.

RITARDI E DIFFICOLTÀ DELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ANTICORRUZIONE A LIVELLO LOCALE

La legge n. 190/2012 ha disegnato un sistema articolato di prevenzione della corruzione, fondato su una pluralità di strumenti – in particolare *trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio* – e su una molteplicità di attori coinvolti nella sua attuazione. Le difficoltà incontrate nel tentativo di integrare l'impiego di tali misure con quelle già esistenti e di coordinare le attività dei diversi soggetti istituzionali è alla radice di molti ritardi e resistenze fin qui incontrate nell'applicazione di tali disposizioni.

Il modello regolativo e organizzativo di prevenzione della corruzione che si è cercato di adottare si basa su approccio *top-down* – dall'alto in basso – di programmazione a cascata, mediante attività di pianificazione e controllo, che interessa tutti i livelli di governo, incluse le amministrazioni e i governi locali. Ossatura di questo modello di programmazione è il PNA, piano nazionale anticorruzione, che fornisce le linee per l'elaborazione del PTPC – piano triennale di prevenzione della corruzione – da parte di ogni singola amministrazione, tra cui gli enti locali, che possono avvalersi di un'attività di supporto del Prefetto. Se il PNA assicura il coordinamento della strategia nazionale anticorruzione, individuando metodologie e strumenti generali vincolanti per i singoli enti, i PTPC specificano entro ciascun ente i particolari rischi di corruzione e le misure ritenute utili a prevenirli.

Una valutazione dell'inadeguatezza dell'approccio seguito e dei primi risultati conseguiti dalle politiche di prevenzione della corruzione negli enti locali delineate dalla legge 190/2012 discende dall'analisi della probabile influenza di alcune debolezze e nodi irrisolti dell'impianto di riforma adottato.

La complessità degli adempimenti procedurali e dei meccanismi di attuazione richiesti dalla legge è segnalata concordemente da tutti i soggetti coinvolti, e rilevato anche dall'ANAC nel richiamare la sua funzione di stimolo e di “accompagnamento” alla soluzione dei “numerosi dubbi interpretativi emersi, per intervenire al fine di superare le opposizioni e le ritrosie manifestate da più parti, e per semplificare, ove possibile, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi”.⁷ Sembra tuttavia paradossale il richiamo all'esigenza di una “semplificazione” del sistema di adempimenti burocratici anticorruzione, quando la sovrabbondanza e la vischiosità dei passaggi burocratici sono precisamente uno tra i fattori che più favoriscono lo sviluppo della corruzione.⁸

L'esito prevedibile delle difficoltà applicative è il rifugiarsi dei soggetti cui è delegata l'applicazione del modello di politica anticorruzione disegnato dalla legge 190/2012 nei consueti schemi della “cultura dell'adempimento”, ossia in un approccio culturale che assume in via prioritaria (quando non esclusiva) il formale rispetto di atti e passaggi procedurali previsti – da opporre ad eventuali istanze di controllo – piuttosto che il più “aleatorio” conseguimento di obiettivi sostanziali, di più difficile definizione e misurabilità. Lo stesso ANAC rileva

7. Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, novembre 2013, pp.4-5.

8. Cfr. A. Vannucci, *Dalla 'burocrazia dell'anticorruzione' a un'anticorruzione contro la burocrazia*, in Aa.Vv. *Liberalizzazioni, tra miraggi e concretezza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 47-70.

come «nel primo anno di attuazione della legge anticorruzione, sembra di poter affermare che ha prevalso una logica di “adempimento”». ⁹ Politiche anticorruzione efficaci richiederebbero un cambiamento di paradigma culturale, che però non può essere imposto per decreto, richiedendo piuttosto l’attivazione di un lento processo di selezione e formazione del personale.

Gli oneri procedurali derivanti dalla normativa anticorruzione hanno una componente “fissa” e vincolante per tutti gli enti pubblici, che li rende esponenzialmente più gravosi per quelli con minore disponibilità di risorse in termini di strutture organizzative, risorse finanziarie e umane necessarie ad affrontarne gli adempimenti. Le amministrazioni comunali di piccole dimensioni scontano in modo particolare queste difficoltà: ritardi e inadempienze ne sono l’esito prevedibile, così come il ricorso a un approccio improntato al mero adempimento cartaceo. ¹⁰

L’APPLICAZIONE DEBOLE DEGLI INDICATORI E DEGLI INTERVENTI SULLA FORMAZIONE

Diversi indicatori di probabilità e impatto degli eventi di corruzione, che dovrebbero fornire la guida per calibrare il livello di rischio insito nei diversi processi decisionali ed elaborare strumenti specifici di emersione e prevenzione, appaiono viziati da incongruenze e incomprensioni.

Si prenda per esempio la funzione dei RPC (responsabili dei piani anticorruzione); è centrale nel disegno della riforma, in quanto responsabili ultimi della formulazione, attuazione e controllo delle politiche anticorruzione a livello organizzativo. Il loro ruolo, così come configurato nel disegno della riforma e plasmato dai rapporti tra politica e amministrazione prevalenti negli enti locali, non appare però quello di figure “forti” e autorevoli, impermeabili ai condizionamenti esterni e dotati di adeguati strumenti operativi. Al contrario, la posizione dei RPC rischia di scontare una serie di vincoli e debolezze, derivanti in primo luogo dal pesante sovraccarico di nuovi adempimenti e responsabilità previsti dalla legge 190/2012. I RPC appaiono inoltre schiacciati tra il condizionamento (potenzialmente indiretto ed opaco) del livello di decisione politica – che nomina e revoca incarichi dirigenziali – e le onerose responsabilità “oggettive” previste, pur in assenza di efficaci strumenti di controllo e supervisione: il rischio di sanzioni amministrative e disciplinari (con sospensione di funzioni e stipendio fino a sei mesi, e licenziamento in caso di reiterate violazioni) non accompagna soltanto la mancata approvazione del PTPC o altri ritardi nell’adempimento, ma anche eventuali condanne definitive di dipendenti entro la propria amministrazione. ¹¹

Per quanto nel PNA si affermi l’esigenza di rafforzamento della cultura dell’integrità quale obiettivo di fondo delle politiche di prevenzione della corruzione, una debolezza degli interventi nel campo della formazione – responsabilità della quale la legge 190/2012 investe in via prioritaria la Scuola nazionale dell’amministrazione (SNA) – è la naturale conseguenza della scarsità di risorse che gli enti pubblici possono investire in questo settore, specie in un periodo di crisi della finanza pubblica. Alla stessa SNA, del resto, la legge 190 pone il vincolo di operare “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Per quanto la legge 190/2012 richiami tra i contenuti obbligatori del PTPC la previsione di “meccanismi di formazione”, la conseguente domanda di

9. Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, novembre 2013, p. 7.

10. Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Op. cit., pp. 6-7.

11. Cfr. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Op. cit., p.6.

formazione degli enti locali per i propri dipendenti, specie quelli che operano in aree più esposte alla corruzione, rischia dunque di risultare largamente insoddisfatta.

Le difficoltà nell'affermare i temi dell'etica e della legalità negli enti pubblici, specie quelli territoriali, discendono anche da una sorta di "disimpegno" del livello politico implicito nel disegno della legge 190/2012. Gli organi di indirizzo politico, che pure si vedono attribuito il potere di nomina – e revoca – dei RPC, risultano in realtà esclusi dall'applicazione di misure di prevenzione e controllo anticorruzione, che si concentrano sul rischio di illecito nei processi amministrativi. Ad esempio, la gamma di soggetti per i quali valgono i nuovi codici di condotta, uno tra gli strumenti obbligatori previsti dalla legge 190/2012, è limitata ai soli dipendenti pubblici e non comprende gli amministratori politici. Il sistema di controllo e responsabilità che investe la struttura organizzativa non si applica dunque al livello politico, che pure ha un decisivo potere di condizionamento e "sanzione" sui vertici dirigenziali degli enti. Nel peggiore dei casi, questa influenza politica sull'organizzazione delle politiche anticorruzione a livello locale potrà essere orientata ad ottenere coperture, omissioni, connivenze rispetto al funzionamento di reti di corruzione sistemica o di infiltrazioni criminali.

LUIGI CUOMO

*Coordinatore di SOS Impresa Campania**

Le aziende in crisi, vittime dell'usura di mafia

L'usura ed il racket sono i reati più identitari di una presenza mafiosa su un territorio. Entrambi oramai servono allo stesso modo alle mafie per penetrare nel tessuto economico ed immobiliare, sia in un contesto urbano, sia in uno rurale. L'antica pratica usuraia finalizzata prevalentemente ad acquisire ed accumulare liquidità e patrimoni, oggi ha sempre di più lo scopo di entrare nelle attività economiche di un territorio per condizionarlo pesantemente e piegarne l'operatività agli scopi criminali più tipici come il riciclaggio del denaro sporco. Le mafie in questo modo devono perseguire strategie tese a garantirsi una maggiore infiltrazione nel territorio, non solo attraverso l'uso della violenza e delle armi, bensì con il più efficace controllo dell'economia locale.

In Veneto questa manifestazione del fenomeno usuraio ed estorsivo desta preoccupazioni legate soprattutto alla crisi vissuta da numerose aziende nella regione che ha aperto le porte alla liquidità di clan e organizzazioni criminali. Nel territorio si registra una presenza mafiosa di seconda generazione. Infatti i primi insediamenti da parte di appartenenti a fa-

* SOS Impresa è una associazione nata a Palermo nel 1991 dopo l'assassinio di Libero Grassi che cercò aiuto e sostegno contro la mafia palermitana e ottenne in cambio un isolamento totale da parte soprattutto della sua associazione di categoria che allora era la Confindustria di Palermo. Dopo il suo omicidio un'altra associazione di categoria, più piccola e meno attrezzata, la Confesercenti, decise che era giunto il momento di scendere in campo ed organizzarsi per capire meglio il fenomeno estorsivo presente in Sicilia in quel momento e costruire una organizzazione al fine di non lasciare solo nessun commerciante o imprenditore contro tutti i condizionamenti criminali che questi potevano subire. Nacque così SOS Impresa a Palermo e poi in altre città nel sud, a Roma e ora in moltissime altre città di Italia. In questi oltre 25 anni d'attività l'associazione è cresciuta molto non solo in termini numerici quanto in termini qualitativi. Produce un rapporto periodico sulle attività e sull'analisi documentata del fenomeno e delle capacità di condizionare il mondo dell'impresa. Tra le attività principali di SOS Impresa c'è quella di aiutare a prevenire e combattere il racket e l'usura attraverso la costituzione di associazioni antiracket e antiusura e l'apertura di sportelli di aiuto in collaborazione con amministrazioni comunali o con le parrocchie più sensibili al tema.



LUIGI CUOMO

miglie criminali siciliane, casertane, napoletane e calabresi risalgono agli anni 80 del secolo scorso. Alcuni di questi, trasferiti in Veneto al soggiorno obbligato, hanno messo radici e si sono anche imparentati non solo economicamente, ma anche familiarmente, con imprenditori, professionisti e proprietari terrieri veneti.

Nella situazione generale di crisi economica, accompagnata da un diffuso antistatalismo ideologico, con una sempre maggiore difficoltà di accesso al credito bancario ordinario, è stato facile per le organizzazioni criminali “comprare” la crisi del nord-est e insinuarsi nel sistema economico, sociale, politico e civile della Regione. Così imprese legali del territorio sono entrate in contatto con chi, come le organizzazioni mafiose, può offrire liquidità finanziarie in modo rapido e senza troppi cavilli e vincoli, servizi, spesso anche molto avanzati oltre alla illusoria opportunità di salvezza. In realtà con questi mezzi, esponenti della criminalità organizzata passano da fornitori a padroni delle aziende.

Così l'usura continua a crescere in silenzio e grazie al silenzio. Sono 190mila imprese in tre anni dal 2008 al 2011 hanno chiuso i battenti per debiti o usura.

L'indebitamento delle imprese ha raggiunto i 180.000 euro, quasi raddoppiatosi nell'ultimo decennio. Il numero dei commercianti coinvolti in rapporti usurari sono non meno di 200 mila unità, ma le posizioni debitorie vanno stimate in oltre 600mila unità.

Con la crisi è aumentato il numero degli usurari oggi saliti da circa 25mila ad oltre 40mila. Cresce anche quella fascia che potremmo definire usurari dalla “faccia pulita”. Mentre

le denunce sono sempre poche e la giustizia è lentissima: in pratica il reato di usura appare quasi depenalizzato.

UN FENOMENO CHE CAMBIA VOLTO

Le vittime in larga parte sono persone mature, intorno ai cinquant'anni, che hanno sempre operato nel commercio e che hanno oggettive difficoltà a riconvertirsi nel mercato del lavoro e, quindi, tentano di tutto per evitare il protesto di un assegno, il fallimento della loro attività. Solitamente sono commercianti che operano nel dettaglio tradizionale, come alimentaristi, fruttivendoli, gestori di negozi di abbigliamento e calzature, fiorai, mobiliari. Sono queste le categorie che oggi pagano, più di ogni altro comparto, il prezzo della crisi.

Come in ogni mercato, anche in quello del credito illegale, è inevitabile che, con il crescere della domanda, si sviluppi anche l'offerta ormai diversificata. Così, accanto alle figure classiche dell'usuraio di quartiere, si muove un nuovo mondo, che va dalle società di servizi e mediazione finanziaria, ormai presenti in ogni città, a reti strutturate e professionalizzate, fino a giungere a soggetti legati a organizzazioni criminali e mafiose.

L'*usura di mafia* ha trovato forza anche per il modificarsi del mercato del *prestito a strozzo*. Si segnalano, a questo riguardo, due aspetti importanti: cresce innanzitutto da parte delle vittime l'entità del capitale richiesto. Si tratta di somme cospicue che il prestatore di quartiere non è in grado di soddisfare, mentre l'usuraio del clan, spesso il *ragioniere* che gestisce la liquidità che deriva dal traffico di droga e delle scommesse, nel giro di poche ore può soddisfare.

In secondo luogo, paradossalmente, aumentano le sofferenze anche per i prestatori a nero, e solo gruppi particolarmente attrezzati, dotati di un'organizzazione e di un carisma criminale importante, sono in grado di riscuotere con certezza le rate usuarie scadute.

L'usuraio mafioso può accontentarsi anche d'interessi modesti, soprattutto se l'obiettivo è entrare in compartecipazione con l'azienda del debitore. Per alcuni lo scopo è la moltiplicazione del denaro, per altri quello di impossessarsi delle aziende delle vittime, altri ancora puntano alla spoliatura dei patrimoni. Queste ragioni hanno prodotto un cambio di mentalità: molti boss non considerano più spregevole tale attività, anzi il titolo di *usuraio mafioso* s'inserisce compiutamente in quell'economia corsara, immensamente ricca e altrettanto spregiudicata, priva di regole e remore. La crisi contribuisce a questo passaggio, il mafioso interviene a sostegno di chi ha bisogno di somme rilevanti, commercianti o imprenditori che hanno la necessità di movimentare notevoli somme per non essere tagliati fuori del mercato o per non perdere commesse.

È sotto questo duplice aspetto che l'usura entra nell'*interesse mafioso*: offrire un *servizio funzionale*, per accrescere il consenso sociale, per continuare ad affermare un criterio di sovranità nei luoghi in cui agisce; in secondo luogo, svolge una funzione alternativa al riciclaggio, consente di costruire legami stabili con settori dell'economia legale, acquisendo costanti flussi di liquidità che permettono di realizzare quello che tecnicamente viene chiamato *laundering*, cioè quella fase che mira ad allontanare quanto più possibile i capitali dalla loro origine illecita. Inoltre, gli utili possono essere facilmente reinseriti in altre attività lecite e illecite.

Nell'arco di dieci anni, la criminalità che aveva una presenza marginale nel mercato usuraio, ha acquisito amplissime quote e sempre più numerosi sono i clan e le cosche che compaiono nelle cronache giudiziarie. L'ingresso della criminalità organizzata (soprattutto della camorra) nell'attività usuraia ha favorito la trasformazione della stessa in una grande *holding* economico

criminale, ed ha contribuito ad inserirla nella vita delle imprese e quindi nel sistema economico, spalancando le porte dei grandi circuiti finanziari.

LE DIFFERENZE TRA SUD E NORD: IL CASO DELL'AGRICOLTORE VICENTINO

A Napoli ed in Campania l'esercizio criminale della pratica usuraia si accompagna molto frequentemente a forti componenti di intimidazione e di violenza, non solo psicologica, che induce la vittima a resistere alla tentazione di liberarsi e denunciare i propri aguzzini per timore di ritorsioni non solo rivolte a se stessi quanto ai propri cari. Il livello di intimidazione e violenza è molto forte anche nella città e nella provincia di Roma dove le attività di usura sono praticamente monopolizzate da famiglie Rom notissime per la loro particolare violenza. Nelle regioni del centro e nord Italia il ricorso alla violenza fisica è meno frequente perché è più forte il ricatto economico e psicologico. Un imprenditore vittima di usura al centro o al nord Italia più difficilmente denuncia l'usura per cultura e un maggior senso di vergognai nei confronti della propria famiglia o del suo mondo professionale. Al centro-nord esiste poi ancora una troppo debole rete di solidarietà a favore delle vittime e della cultura della denuncia di questi fenomeni per cui è più facile ritenere che il nemico sia il sistema bancario piuttosto che l'amico di famiglia che nel momento di massimo bisogno si è mostrato l'unico disposto a dare una mano e ad evitare il protesto dell'assegno in scadenza o addirittura il ricorso di fallimento incombente. Inoltre a sostegno delle pratiche usuraie nel nord Italia da molto più tempo che al Sud le organizzazioni dedite a queste attività criminali si avvalgono della copertura di strutture e organizzazioni finanziarie capaci di camuffare l'attività usuraia con pratiche finanziarie solo apparentemente lecite e regolari.

Resistono poi ancora molti punti critici da risolvere, come ad esempio quello di riconoscere un fenomeno mafioso da un atto di delinquenza comune. È il caso di un piccolo imprenditore della provincia di Vicenza.

È proprietario di un fondo agricolo sul quale aveva intenzione di realizzare un progetto urbanistico. Tutto il terreno intorno al suo fondo viene inserito dal Comune in una variante urbanistica che trasforma il terreno da agricolo a industriale. L'imprenditore riceve da tempo richieste pressanti di acquisto della terra da parte dei soggetti proprietari delle aree limitrofe. Lui resiste e ricorre contro la variante urbanistica, sperando di poter ottenere la trasformazione della destinazione d'uso del fondo da agricolo a industriale. Nel frattempo subisce una violenta aggressione fisica che lo fa finire in ospedale con numerose fratture al cranio e in diverse altre parti del corpo. L'autore dell'aggressione riconosciuto e denunciato dal piccolo imprenditore è un pregiudicato che mentre colpiva l'imprenditore alla testa diceva frasi come *"se non ti decidi a vendere il terreno la prossima volta ti uccido"*. Ovviamente questa non è una semplice aggressione da parte di una persona violenta, è altro. Sembra una vera e propria intimidazione tesa a costringere il piccolo imprenditore a cedere a terzi il suo fondo, ancora agricolo, contro la sua volontà. Dopo la denuncia la vicenda giudiziaria è all'attenzione del "giudice di pace" per "lesioni personali". Un assurdo congetturale che ignora la vicenda criminale sottostante l'aggressione e lo identifica come un atto di violenza, una semplice lite tra due signori uno dei quali un po' aggressivo. In questo modo non si indaga sul fenomeno che potrebbe nascondere un caso di corruzione nel momento in cui il terreno di questo piccolo imprenditore rimane agricolo a differenza di tutta l'aria circostante, forse per poterlo comprare a basso prezzo salvo poi trasformarlo successivamente. Ma poi la violenza e l'intimidazione relegata a lesione personali è l'assurdo peggiore. Da questo si evince come un territorio che nega l'esistenza della mafia, anche quando è più che evidente, ne finisce vittima

più facilmente e più rapidamente. Da questo episodio si capisce anche come possono essere strettamente collegati corruzione e mafia, come questi due sistemi criminali possano condividere interessi e metodologie.

UNA RETE NAZIONALE PER IL CONTRASTO

Se nel Veneto quindi non si può più negare la presenza delle mafie che condizionano alcuni aspetti della vita economica del territorio (la regione offre molti motivi di interesse per le mafie, il casinò, il turismo balneare e alpino, il vasto distretto industriale), bisogna anche registrare l'affacciarsi dell'antimafia in una forma popolare e di massa, consapevole e responsabile, non negazionista.

La battaglia non è e non deve essere lasciata solo agli addetti ai lavori come le polizie e la magistratura, deve coinvolgere tutti, perché la mafia è un problema per cittadini, lavoratori, studenti, pensionati, giovani, anziani, donne, tutti.

È necessario costruire una rete di responsabilità e consapevolezza tra amministrazioni locali, imprenditori, associazionismo laico e religioso, sindacati di imprese e dei lavoratori, forze dell'ordine, organi di informazione e magistrature inquirente.

È utile fare tesoro delle esperienze, purtroppo molto consolidate, che l'associazionismo antimafia, antiusura e antiracket del mezzogiorno del Paese può offrire, aumentando le opportunità di scambio culturale e civile, sia invitando in Veneto rappresentanti di questo mondo, sia organizzando dei veri e propri tour nei luoghi dove questo associazionismo è più organizzato e efficace.

Intanto è apprezzabile quanto fatto dalla Regione Veneto con l'approvazione della Legge regionale 48/2012 che sancisce in prima istanza il fatto che le mafie sono anche qui. I segnali che ne testimoniano la presenza sono molti, bisogna imparare a vederli e a contrastarli, per difendersi e per difendere la democrazia e la libertà nel nostro Paese.

3.

Dai rifiuti al cemento: le mafie fanno business sull'ambiente

GIANNI BELLONI

*Coordinatore Osservatorio Ambiente e legalità del Veneto**

Cementificazione selvaggia ed edilizia, porte aperte per i clan

È un incontro sul terreno del mercato quello avvenuto – e che avviene – tra le mafie e la società veneta. In questi anni le analisi sul fenomeno hanno posto l'accento sul carattere prettamente economico, legato in primis al riciclaggio del denaro delle organizzazioni criminali in terra veneta. Come leggiamo in un rapporto di una decina di anni orsono della Guardia di Finanza, “la particolare struttura industriale, caratterizzata da una molteplicità di piccole e medie imprese a ristretta base societaria ed in perenne evoluzione tecnologica, rende il sistema permeabile alla penetrazione di tipo economico delle varie forme di criminalità”¹.

Dobbiamo constatare come il quadro che sta emergendo dalle ultime inchieste, in particolare a Verona e nel Veneto orientale, stia cambiando in modo radicale il modo di leggere l'operatività delle mafie in Veneto: non solo un'azione “silente”, impegnata al riciclo di capitali in attività economiche e finanziarie o il servizio – operazioni finanziarie, truffe, evasione fiscale, bancarotte fraudolente, smaltimento di rifiuti, somministrazione di manodopera – prestato alle imprese venete – spesso con l'aiuto di una rete di professionisti locali – ma, in alcune enclave territoriali,

* Le riflessioni contenute in questo testo sono in gran parte il frutto del lavoro di analisi e ricerca congiunto svolto con Antonio Vesco in occasione della redazione di Gianni Belloni, Antonio Vesco, *Imprenditori e camorristi in Veneto. Il successo del logo casalese*, in Rocco Sciarbone (a cura di), *Mafie del nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014.

1. Guardia di Finanza, Comando regionale Veneto, *Situazione complessiva della criminalità organizzata anche con riferimento a quella di etnia straniera*, relazione inviata alla Commissione antimafia e consegnata dal generale Adinolfi in data 9 aprile 2003.



GIANNI BELLONI

un insediamento stabile e continuativo capace di attivare contatti e complicità con settori del mondo politico e imprenditoriale².

In particolare l'interesse della criminalità organizzata nei confronti del ciclo del cemento e dell'edilizia è caratterizzato, anche in Veneto, da un buona messe di evidenze empiriche³. Il territorio ha visto in questi decenni l'espandersi alluvionale della cementificazione⁴. Un disordine insediativo che è stato il riflesso di un affastellarsi di interessi non regolati, di spinte all'accumulazione che hanno contribuito ad incrinare la coesione sociale della società locale e corrosivo l'insieme di norme, morali prima che giuridiche, che tengono insieme una società⁵.

Il settore edile ha goduto, negli anni a cavallo tra il '90 e il 2000 di margini di redditività impensabili in altri settori. I Comuni, attratti dalle entrate degli oneri di urbanizzazione, hanno fa-

2. Vedi il dossier confezionato dall'Osservatorio sull'insediamento della 'ndrangheta a Verona, Osservatorio ambiente e legalità, *'Ndrangheta, corruzione, cemento. Il Veneto che deve cambiare, dossier 2014* in www.osservatorioambientelegalitaveneto.it

3. Francesco Trotta, *Mafie ed edilizia nel Veneto: caratteristiche e dinamiche di una relazione di lunga durata*, in Schegge di dark economy, Quaderno n°3, Osservatorio ambiente e legalità Venezia, 2013.

4. Uno studio recente condotto da Laura Fregolent dello Iuav di Venezia, per il Centro di ricerca per lo studio del consumo di suolo di Milano, focalizza la sua attenzione sull'area di pianura [province di Venezia, Padova, Treviso Vicenza]. Secondo questo studio dal 1970 al 2007, l'area ha registrato un incremento medio della superficie urbanizzata di oltre il 100%, si è passati cioè da una superficie urbanizzata di 33.387 metri quadri nel 1970 ad una superficie di 78.197 metri quadri nel 2007, alcuni comuni sono cresciuti del 60-70%, altri del 200-300% e anche oltre; spicca a questo proposito, l'incremento del 376% del comune di Marcon in provincia di Venezia, che passa da 113,15 ha di costruito nel 1970 ai 538,71 ha nel 2007, oppure il dato di Campagna Lupia che cresce del 213% passando dagli 89,56 ha di costruito nel 1970 ai 280,50 ha nel 2007 o ancora il dato di Trevignano in provincia di Treviso, comune del distretto dell'abbigliamento sportivo di Montebelluna, che ha registrato un incremento del 374%, passando da una superficie costruita di 124,65 ha nel 1970 ai 591,27 ha nel 2007.

5. Paolo Perulli, Angelo Picchieri (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del nord*, Einaudi, Torino, 2010.

vorito l'espandersi dell'edificato, così come le banche hanno concesso crediti facili per chi volesse investire nel settore. È così che un vera e propria massa di persone si è "inventata" imprenditore.

In questo contesto la politica veneta non ha brillato in capacità regolatoria: la legislazione urbanistica, in nome della semplificazione e dell'efficienza, ha introdotto procedure di pianificazione e programmazione sempre più de-regolative⁶. Il sistema di «pianificazione negoziata» non prevede criteri oggettivi e prestazionali che regolino la contrattazione e consente, in questo modo, processi decisionali opachi e criteri di valutazione molto discrezionali⁷. Le regole sono state adattate alle esigenze emergenti – si chiamano varianti – rimanendo solo formalmente regole.

Inoltre, come l'inchiesta sul sistema corruttivo originato dal Consorzio Venezia Nuova ha messo in luce⁸, all'ombra delle opere pubbliche sono attivi circuiti chiusi imprenditoriali, accessibili esclusivamente da parte di alcuni soggetti in possesso dei requisiti economici e del capitale sociale necessario. In una intervista di un paio di anni fa rilasciata a un giornale locale, un imprenditore veneziano dichiarava che sarebbe stato disposto a corrompere qualcuno pur di salvare l'impresa in difficoltà ma che non sapeva a chi rivolgersi visto che i circuiti corruttivi rimanevano ermeticamente chiusi e accessibili solo ad una élite imprenditoriale.

Con l'esplosione della bolla immobiliare le banche hanno bloccato i prestiti a tassi agevolati. Migliaia di imprenditori edili sono rimasti intrappolati provando ad uscirne attraverso fenomeni esasperati di intermediazione di manodopera e compressione dei diritti. Sono poi dilagate procedure fallimentari concordate. In generale, queste sono operazioni che favoriscono il coinvolgimento di nuovi personaggi e di nuove risorse, alle volte dai tratti oscuri⁹.

Ed è in questo contesto che si ritaglia un suo ruolo la criminalità organizzata. Per altro il settore dell'edilizia, in virtù delle sue caratteristiche, rappresenta una straordinaria occasione di "socializzazione" per i mafiosi. Operare nell'edilizia implica entrare in relazione con una vasta schiera di soggetti come funzionari comunali, studi di progettazione, banche, politici, professionisti, agenti immobiliari: in qualche modo può significare "entrare in società". Ed entrare a contatto con la politica.

Significativa da questo punto di vista la storia dell'immobiliarista Stefano De Martino, al Lido di Venezia, dove risiedeva con il figlio (attivo nella politica e nell'associazionismo di categoria) da una ventina d'anni, recentemente arrestato per associazione a delinquere di stampo

6. Con l'articolo 6 della nuova legge urbanistica, la Regione Veneto fa esplicito invito ai privati a partecipare all'iter formativo dei nuovi piani urbanistici, sollecitandoli a presentare progetti ed iniziative «di rilevante interesse pubblico» che attraverso la formula degli «accordi tra soggetti pubblici e privati» possano divenire «parte integrante dello strumento di pianificazione» cui accedono.

7. Vale la pena citare a questo proposito un passaggio della relazione ufficiale della Commissione per lo studio e la prevenzione della corruzione: «il rapporto pubblico/privato non è, quindi, più fondato sulla tradizionale (e fondamentalmente statica) dialettica tra autorità e libertà e tra regolazione pubblica e diritto di proprietà privata, ma diviene sempre più un rapporto negoziale, fondato sullo scambio tra conseguimento di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzo del territorio e realizzazione».

8. Si veda in particolare: Francesco Giavazzi e Giorgio Barbieri, *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Rizzoli, Milano, 2014 e Gianluca Amadori, Monica Andolfatto, Maurizio Dianese, *Mose. La retata storica*, Nuova dimensione, Portogruaro, 2015.

9. Si veda l'interrogazione parlamentare con la quale i deputati padovani lanciano l'allarme al ministro dell'Interno per «le modalità di attuazione del fallimento-liquidazione di Edilbasso (storica impresa edile padovana n.d.a.) e di Faber e il fatto che nella complessa vicenda siano coinvolte anche persone che hanno avuto un ruolo in episodi oggetto di indagini da parte della Procura di Milano». In particolare Giovanni Barone, liquidatore della Perego Holding, ha precedenti «di polizia per reati contro la pubblica amministrazione, oltraggio, resistenza e violenza, falso in genere, omessa custodia di armi» ed è stato coinvolto nell'inchiesta riguardante l'infiltrazione della 'ndrangheta nell'impresa Perego Strade srl e nell'inchiesta veronese per il fallimento della società Rizzi Costruzioni srl.

mafioso in seguito ad un'inchiesta della procura di Catanzaro. Leggiamo in uno stralcio dell'ordinanza riportata dai quotidiani: «Va sottolineata l'anomala rapidità con la quale la famiglia De Martino a partire dagli anni Novanta si è efficacemente inserita nel contesto economico – sociale del territorio veneto, attraverso lavori nel settore edile e dell'intermediazione immobiliare e la gestione di attività commerciali di considerevole spessore economico».

Ed ancora citiamo la vicenda emersa dalla recente inchiesta "Aemilia" della Direzione distrettuale antimafia di Bologna che ha messo in luce gli interessi del clan Grande Aracri per alcuni business immobiliari veronesi. Business che avrebbero avuto bisogno di un imprimatur politico. L'uomo del clan Antonio Gualtieri, ricostruiscono gli investigatori, vede nell'imprenditore veronese Moreno Nicolis il tramite per entrare in contatto con l'amministrazione. «È lo stesso Gualtieri Antonio – si legge negli atti – nel corso di alcune conversazioni ambientali con Salvatore Minervino (contabile del clan emiliano ndr), a vantarsi di avere personalmente conosciuto sia il sindaco che il vicesindaco di Verona». Poi l'affare non ha avuto seguito e i politici veronesi non risultano indagati. Citiamo questa vicenda per illustrare la tensione delle mafie ad «agganciare» la politica e i modi – la tessitura di reti e di contatti – con cui cerca di farlo.

NEL CICLO DEI RIFIUTI: DAL CASO ROSSATO L'EVIDENZA DEI RISCHI DI INFILTRAZIONE CRIMINALE

Le pratiche criminali nel settore dei rifiuti fruttano molto denaro. Secondo lo studio condotto dall'istituto di ricerca Transcrime su «Gli investimenti delle mafie», pubblicato nel gennaio del 2013, il mercato illegale dei rifiuti speciali vede il Veneto al primo posto in Italia con un fatturato di 149 milioni di euro. Tanto denaro produce concentrazioni di potere che possono influire, attraverso pratiche corruttive, sul funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Secondo gli inquirenti, in Veneto non è emersa, a tutt'oggi, una presenza strutturata e ramificata di organizzazioni mafiose nel ciclo dei rifiuti, come si è invece verificato in altre regioni del Nord. Questo non vuol dire che queste organizzazioni non operino sul territorio, tutt'altro. In generale, le reti criminali anche in questo settore avrebbero compiuto un salto di qualità: dallo smaltimento al reinvestimento del denaro sporco.

Il traffico illecito di rifiuti negli ultimi anni è comunque cambiato, lo testimoniano diverse indagini. Il percorso della rotta Nord-Sud è praticamente cessato da qualche anno e da una decina d'anni è cambiato il sistema. Grazie al fatto che i controlli hanno cominciato a essere più frequenti, le varie organizzazioni si sono specializzate¹⁰. La documentazione è sempre perfetta e così le analisi che accompagnano i rifiuti. Forse non è azzardato sostenere che l'evoluzione dei traffici rispecchia quella delle reti criminali: un ruolo sempre più opaco e inafferrabile. Le aziende non risultano intestate a personaggi riferibili all'ambito criminale, soltanto attraverso minuziose indagini a ritroso all'interno di trust finanziari e di complicate scatole cinesi societarie è possibile individuare collegamenti con la criminalità. E nemmeno il *modus operandi* li distingue

10. D'altronde l'evoluzione delle rotte rispetto a dieci anni fa è, in parte, da imputare all'azione repressiva che in questa regione ha segnato punti importanti come la chiusura di importanti piattaforme come la Nuova Esa e la Sistemi Costieri e, più recentemente, all'inchiesta che ha stroncato un imponente traffico verso la Cina di materie plastiche.

più di tanto: le regole del mercato sono sufficienti per garantire il successo di imprese senza particolari problemi di liquidità e con grandi capacità di tessitura di reti.

Un salto di qualità che si accompagna – nel caso della gestione dei rifiuti solidi urbani – alla crescente fragilità degli enti locali: l'espandersi dell'illegalità ha ovvie relazioni con la crisi della politica locale. Se in altri territori si parla esplicitamente di «regolazione ecomafiosa» in cui «le mafie possono ritenersi attori tra altri, vincolati – o abilitati – da meccanismi di coordinamento tra portatori di interesse e gruppi sociali della società locale», qui la fisionomia dei gruppi d'affari che sta emergendo dalle recenti inchieste fa pensare ad una crescente normalizzazione, grazie alla sistematicità e pervasività della corruzione, del ruolo dell'attore criminale – di derivazione mafiosa o meno – nella cogestione delle politiche. Citiamo a questo proposito un caso significativo.

Lo scorso 22 luglio la procura antimafia di Reggio Calabria ha disposto l'arresto di 24 persone tra cui Sandro Rossato, imprenditore padovano nel settore dei rifiuti, ed esponenti della 'ndrangheta legati alle cosche Libri e Condello¹¹. Rossato nel corso degli anni ha costituito una vasta rete di società operanti nel settore della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Veneto e in Calabria, attraverso rapporti con imprese private e pubbliche che, alla luce dei procedimenti giudiziari in corso, devono essere analizzati con attenzione per prevenire le infiltrazioni criminali, e assicurare la concorrenza e la trasparenza nell'affidamento e nella gestione dei servizi di igiene ambientale. Rossato dal 1988 è stato socio e amministratore con altri familiari della Rossato Fortunato srl, con sede a Pianiga. La famiglia Rossato ha partecipato come socio di minoranza alla costituzione della Società Estense Servizi Ambientali (SESA spa), controllata (51%) dal Comune di Este (Padova) e Rossato ne è stato vicepresidente dal 1995 al 2004 quando la sua famiglia è stata sostituita nella proprietà da società controllate dall'attuale consigliere di Sesa, Angelo Mandato e da alcuni suoi familiari. Tra il 2002 e il 2004 Rossato e Mandato, direttamente e tramite la controllata Eco tecno plans srl, sono stati soci della Rossato Fortunato srl e hanno collaborato attivamente, partecipando alla costituzione della Rossato sud srl e del Consorzio stabile airone sud.

Rossato Fortunato srl ha iniziato a costituire società in Calabria nel 2000. Rossato sud srl, con oggetto sociale la raccolta e il trattamento dei rifiuti e sede a Reggio Calabria e capitale sociale di 118mila euro, è stata costituita nel 2000 da Edilprimavera srl (50 per cento) e da Rossato Fortunato srl (50%). Dal 21 febbraio 2006, la società è sotto sequestro giudiziario in seguito a un'indagine per associazione di stampo mafioso. Sui rapporti tra Rossato e la criminalità organizzata è intervenuta la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti che nella sua relazione sulla regione Calabria del maggio 2011 ha spiegato che alcune cosche della 'ndrangheta hanno costituito con Rossato società per entrare nella gestione del ciclo dei rifiuti.

La vicenda Rossato rappresenta un altro esempio di come la criminalità organizzata, attraverso la collaborazione attiva di imprenditori e professionisti settentrionali, apparentemente esterni ai gruppi mafiosi, è riuscita a inserirsi nel tessuto economico legale.

Senza l'apporto della corruzione il crimine ambientale sarebbe monco. Straordinario moltiplicatore di scempi ambientali, la corruzione è l'alleata perfetta dei banditi dell'ambiente. Recenti, e note, inchieste hanno messo in luce un sistema di corruzione pervasivo e devastante

11. La ricostruzione di questa storia si deve al lavoro di Alessandro Naccarato, deputato padovano del Pd e membro della Commissione parlamentare d'inchiesta antimafia.

nella nostra regione che può contare su vittime eccellenti (e purtroppo silenti): l'ambiente e i beni comuni.

La minaccia non viene tanto dal mondo del crimine, ma dal sistema troppo spesso caratterizzato da acquiescenza, malafede e corruzione morale e materiale che alligna all'interno delle istituzioni¹².

L'apparato di norme servirebbe – ed è servito – ad ostacolare “a mettere sotto controllo la natura selvaggia del dominio” – come ha scritto Marco Revelli -, a porre freni a poteri che altrimenti non troverebbero limiti nella loro bulimia. Senza alcun ragionevole dubbio, oggi la strada perseguita al di fuori o apertamente contro le norme di diritto rappresenta la più redditizia modalità di formazione di plusvalore economico e la più efficace strategia per l'acquisizione di posizioni di potere politico e sociale. Non faremo molta strada senza capire che la criminalità economica – di matrice mafiosa o meno – non è un fenomeno «deviante», ma un indicatore preciso di una patologia estesa del sistema politico ed economico. Occorre iniziare da qui.

12. Osservatorio ambiente e legalità, *La corruzione divora l'ambiente, dossier 2014* in www.osservatorioambientelegalitaveneto.it

GIANFRANCO DONADIO

Magistrato della Procura nazionale antimafia

Riciclaggio, connivenze e il quadrilatero degli inerti

Si parla di mafie e di infiltrazioni mafiose al Nord, spesso solo a seguito dei risultati di attività investigative e giudiziarie. I media mettono in risalto gli esiti delle inchieste, gli arresti eclatanti e si genera un risveglio improvviso. La risposta investigativa e giudiziaria al fenomeno delle mafie è uno dei canali attraverso i quali si affronta il problema, ma se l'obiettivo è ottenere dei risultati concreti, stabili e duraturi l'affidarsi solo a questo tipo di strategia è una trappola.

L'equazione politica criminale – processo penale non è sufficiente a contrastare la presenza e le infiltrazioni della criminalità organizzata. Il processo penale, nonostante lo sforzo esemplare di molti, affronta una fase di profonda crisi. Nella risposta al fenomeno mafioso perde poi ulteriore efficacia perchè la criminalità organizzata commette una percentuale molto bassa di fatti penalmente rilevanti.

In Germania, l'attentato di Duisburg del 15 agosto 2007, ha portato la popolazione tedesca non solo davanti all'evidenza dell'uccisione fuori da una pizzeria di sei persone, ma anche alla scoperta che quelle stesse vittime erano legate a clan della 'ndrangeta insediati nel territorio. Si è assistito ad un risveglio traumatico che rappresenta un sedicesimo della reazione che si ha nel Nord del nostro Paese quando si legge sul giornale il risultato di inchieste e la notizia di arresti.

Interrogandosi sulla presenza delle mafie soprattutto nelle zone maggiormente produttive, si riscontra la presenza attiva non solo di rappresentanti della criminalità organizzata locale, ma anche di mafie straniere. Per uscire dalla realtà romanzesca ed affrontare seriamente il fenomeno si deve partire da un'altra prospettiva, quella che considera la criminalità mafiosa un'impresa che scambia beni e servizi. Beni e servizi particolari, perchè hanno un tratto di illegalità: vengono prodotti e scambiati in spregio della legge.

È una definizione fredda e razionale, questa che ho presentato, che dovrebbe condurre il percorso del contrasto. I processi economici e finanziari rappresentano per le mafie un'occasione



GIANFRANCO DONADIO

per collocare e riciclare stock di capitali di origine criminale sotto forma di finanziamenti di attività nei mercati legali o per avviarne parallele che fanno da schermo alle attività illegali.

Negli ultimi anni, si è verificata una crisi strutturale anche nel lombardo-veneto, per cui il mafioso “galantuomo” è portatore di una risorsa che si è molto rarefatta: dispone di una significativa liquidità che gli consente di apparire come un partner credibile. Avviene così l’abbraccio mortale. Il terreno nel quale avviene questo abbraccio di solito non è trasparente, e si genera come conseguenza della fragilità delle resistenze dell’impresa, dovuta alla situazione di difficoltà e alla scarsa liquidità contabile nella quale versa.

INFILTRAZIONI DA TRE LATI

Un triangolo ipotetico potrebbe descrivere questa situazione. Un primo lato è costituito dal surplus finanziario che le strutture mafiose possiedono grazie, soprattutto, agli enormi profitti generati dal traffico di droga. Si pensi che, per ogni euro investito, il ricavo è pari a mille euro. Non esiste nel mercato legale una dinamica di accumulazione di questo tipo.

Un secondo lato è rappresentato dallo strumento con il quale il mafioso galantuomo interagisce: la corruzione. Le offerte corruttive non consentono solo di prendere contatto con la Pubblica amministrazione, ma anche con l’imprenditoria privata. I mafiosi offrono servizi sotto forma di fornitura di beni e servizi in nero. Un esempio, in tal senso è l’intermediazione di manodopera che ha portato anche in contesti diversi da quelli considerati tristemente tradizionali, alla presenza strisciante del fenomeno del caporalato. Il settore dell’edilizia è una delle chiavi di accesso e riguarda l’offerta di personale italiano, ma soprattutto extracomunitario. Un’altra forma

forma di corruzione visibile è rappresentata dall'accettare nei bar le slot machine, le macchinette da gioco che spesso, in alcuni locali, superano il numero delle macchine del caffè.

Il terzo lato che caratterizza il triangolo dell'interazione con la criminalità organizzata è rappresentato dalla gestione degli inerti.

I mafiosi italiani, ma anche quelli stranieri, in particolare quelli dell'est europa, sono bravissimi nel controllo del ciclo degli inerti. Non è un caso che il bellissimo film tratto dal romanzo di Sciascia "Il giorno della civetta", nella prima scena mostri un camion che sta portando del cemento.

Il movimento terra: le cave, l'estrazione della ghiaia, il calcestruzzo e il bitume rappresentano un quadrilatero che, una volta occupato dalle imprese mafiose, determina un'ipoteca da cui difficilmente un territorio riesce a liberarsi.

Nel Mezzogiorno, dove negli ultimi anni si sono avviati numerosi cantieri per la realizzazione di grandi opere, la domanda che più di frequente le associazioni di costruttori pongono ai magistrati è questa: è possibile, in questo pezzo del territorio, acquistare del calcestruzzo senza affidarsi ad un'impresa mafiosa? Esistono imprese pulite che lo vendono?

La risposta, purtroppo, è difficile perchè nel sistema degli inerti esistono dei monopoli di matrice criminale. Si dovrebbe ripristinare il gioco della concorrenza, incoraggiando imprese pulite. A Milano non si riesce a concepire il trasporto di terra se non effettuato da piccole e medie imprese inserite nel giro legato alla 'ndrangeta.

Nei sistemi di produzione del calcestruzzo, degli inerti e nella vendita del cemento bisogna immaginare ambiti di legalità, superando i vincoli di una normativa che non consente ai comuni di procedere a controlli effettivi ed efficaci del settore.

Bisogna infine analizzare il sistema delle cave, per controllare il quale i comuni – soprattutto i più piccoli – non hanno strumenti, competenze specifiche e risorse. In tal modo, si è creato un ventre molle nel quale, al predominio mafioso con il quale sono portati a trattare gli imprenditori privati, corrisponde l'inerzia degli amministratori, incapaci e impossibilitati a ripristinare una via di legalità.

Si arriva in questo modo al tradimento delle politiche di prevenzione. Si lascia di nuovo solo all'attività repressiva svolta dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria il contrasto del fenomeno. Questo avviene soprattutto attraverso la confisca di cave o la scoperta di sistemi di trasporto terra che sono di proprietà di famigliari di boss mafiosi. E i risultati ancora una volta rischiano di essere solo temporanei e non portare ad una politica di contrasto efficace e duratura.

LUCA TIRAPELLE

Avvocato, presidente del Centro di azione giuridica di Legambiente Veneto

L'equazione: corruzione negli uffici pubblici uguale illeciti ambientali

Quelli del mese di maggio del 2015 sono indubbiamente dei giorni particolari per una serie di motivi che si riverberano sul tema del contrasto alle mafie. È del 21 maggio, infatti, il “via libera” dato dal Senato della Repubblica alla proposta di legge n. 3008, il c.d. ddl “anticorruzione” mentre il 19 maggio è stato introdotto nel libro secondo del codice penale un nuovo titolo, il VI-bis, dedicato ai “delitti contro l’ambiente”.

Diverse le nuove ipotesi introdotte: il delitto di inquinamento ambientale, il delitto di disastro ambientale, i delitti colposi contro l’ambiente, il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radiattività e materiale a radiazioni ionizzanti e il delitto di impedimento di controllo.

Di particolare interesse è l’introduzione della nuova aggravante prevista dall’art. 452-octies c.p.. La disposizione prevede un aumento delle pene previste dagli artt. 416 e 416 bis (associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso anche straniera) qualora il sodalizio criminale sia finalizzato, anche in via non esclusiva, a commettere delitti ambientali o ad acquisire il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti o servizi pubblici in materia ambientale. Le pene previste sono ulteriormente innalzate qualora all’associazione partecipino pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio in materia ambientale.

Tale ultima disposizione introduce il tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti con particolare riferimento al Veneto. La discussione di tale fenomeno non può andare disgiunta dal tema della corruzione e, più in generale, dei reati contro la pubblica amministrazione.

L’esperienza giudiziaria ha confermato come gli illeciti in materia ambientale difficilmente si realizzano se non accompagnati da un omesso controllo da parte degli enti a ciò deputati. Da questo fatto deriva il quesito: quando si parla di mancato controllo (ovviamente cosciente e



LUCA TIRAPELLE

volontario) degli enti in tale ambito è logicamente prospettabile che non vi siano a monte anche fenomeni di corruzione?

IL VOLTO NUOVO DELL'INFILTRAZIONE

Il trend del Veneto in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione è un vero bollettino di guerra. Il Presidente della Corte d'Appello di Venezia, all'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2015, ha riferito che nel 2013/2014 le nuove iscrizioni di delitti contro la P.A. hanno avuto una impennata del 23,1% rispetto all'anno precedente.

Impressionante la percentuale di aumento delle iscrizioni dei reati di corruzione: del 293,5%; I delitti di concussione del 66,7%, del 9,2% quelli di peculato.

Il Procuratore della Repubblica di Venezia ha sottolineato la pervicacia di gravi comportamenti dei pubblici funzionari che si inquadrano in un più ampio sistema di corruzione in materia di appalti e servizi della pubblica amministrazione, con grande impatto sul sistema socio-economico. Il Procuratore della Repubblica di Verona ha ritenuto di dover costituire un *pool* di magistrati e di investigatori al fine di arginare il fenomeno corruttivo.

Preoccupante l'aumento dei delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso cresciuti da 8 nello scorso anno a 11 in quello corrente e rispetto ai quali il Tribunale lagunare segnala la recente definizione di un processo di rilievo in tema di infiltrazioni del clan dei "casalesi" nel padovano¹.

Destano allarme i segnali della presenza della criminalità 'ndranghetista a Verona e

1. Discorso inaugurale del Presidente della Corte di Appello di Venezia per l'anno giudiziario 2015.

l'attitudine di questa all'interlocuzione con l'amministrazione pubblica come emerge dalla lettura dell'ordinanza di custodia cautelare dell'indagine "Aemilia" della Direzione Distrettuale di Bologna e da analogo provvedimento della Direzione Distrettuale di Brescia. Provvedimenti questi che hanno interessato anche personaggi residenti nel veronese.

Le indagini appena citate rivelano due aspetti particolari finora sconosciuti alle regioni del settentrione orientale e cioè, da una parte, lo sforzo della consorteria criminale di alterare le competizioni elettorali in alcune province emiliane; dall'altra, i tentativi di infiltrazione delle cosche nelle pubbliche amministrazioni e negli appalti pubblici attraverso reti di professionisti residenti sul territorio che, sfruttando le conoscenze politiche, fungevano da veri e propri procacciatori di affari economicamente appetibili per gli stessi sodalizi mafiosi.

Altra indagine interessante, e allarmante nel contempo, condotta dai Carabinieri di Crotona ha evidenziato contatti tra soggetti legati a cosche calabresi e un assessore comunale veronese poi dimessosi a seguito di un'inchiesta giornalistica sull'amministrazione comunale scaligera della testata "Report". Dal tenore delle captazioni ambientali e telefoniche emergono con scarso margine di equivocità lo scambio voto/appalti pubblici².

«In sintesi il quadro che sta emergendo cambia in modo radicale il modo di leggere l'operatività delle mafie in Veneto: non solo un'azione "silente" impegnata al riciclo di capitali in attività economiche e finanziarie o il servizio – operazioni finanziarie, truffe, evasione fiscale, bancarotte fraudolente, smaltimento di rifiuti, somministrazione di manodopera – prestato alle imprese venete – spesso con l'aiuto di una rete di professionisti locali -, ma un insediamento stabile e continuativo capace di attivare contatti e complicità con settori del mondo politico e imprenditoriale»³.

Tali segnali sembrano essere stati colti dalle istituzioni che, probabilmente non a caso, hanno rivolto le proprie attenzioni su Verona. Per ben due volte in sei mesi, infatti, la Commissione Parlamentare sul ciclo dei rifiuti ha voluto approfondire la situazione in tema di discariche, inceneritori e cave.

DAGLI UFFICI ALLE DISCARICHE

Nel Veneto il mercato illegale dei rifiuti speciali vede la regione al primo posto in Italia con un fatturato, nel 2013, di 149 milioni di euro⁴. Sono valori che attirano gli appetiti delle organizzazioni criminali che, come risulta dai rapporti delle forze di polizia, hanno affinato e diversificato le proprie modalità operative insinuandosi nel tessuto politico ed economico. Nuove alleanze strette tra uomini delle cosche, l'imprenditoria e la politica con la intermediazione necessaria di "faccendieri" che fungono da intermediari.

Le prove di tali infiltrazioni vengono confermate da una serie di vicende giudiziarie che permettono di assegnare la "maglia nera" della criminalità ambientale al territorio veronese.

Si fa riferimento alle inchieste che riguardano la discarica "Cà Filissine" a Pescantina (VR) di proprietà comunale e gestita dalla Daneco S.p.A.. Daneco è una società operante nel settore del trattamento e smaltimento dei rifiuti con impianti sparsi in diverse zone della penisola e i cui vertici sono stati decapitati nel gennaio del 2014 dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Mila-

2. Carabinieri di Crotona operazione "Ronin III".

3. Osservatorio Ambiente e Legalità Venezia, *Schegge di Dark Economy*, quaderno/3, Venezia, dicembre 2013.

4. Dossier "Scoasse" a cura di Osservatorio Ambiente e Legalità di Legambiente Veneto Venezia, gennaio 2015.

no che, nella richiesta di applicazione delle misure cautelari personali poi accolte dal Giudice per le Indagini Preliminari, ipotizza pesanti ipotesi di reati quali la corruzione e il traffico illecito di rifiuti.

Il Tribunale di Verona, con sentenza del 22 ottobre 2012, ha condannato amministratori e tecnici della Daneco, nonché funzionari comunali e provinciali per omesso controllo, per avere provocato l'inquinamento della falda freatica conseguito al percolamento di sostanze pericolose. La sentenza è stata impugnata dagli imputati avanti alla Corte di Appello di Venezia.

Probabilmente sarà impugnata anche la sentenza con la quale il Tribunale di Verona, il 12 marzo 2015, ha condannato gli amministratori e i tecnici della società Rotamfer S.p.A., anch'essa operante nel settore del trattamento e smaltimento di rifiuti, per il reato di traffico illecito di rifiuti e altri in riferimento alla gestione della discarica "Cà di Capri" insistente sul territorio dei Comuni di Verona e Sona (VR).

Tale vicenda era iniziata nel 2007 con l'esecuzione di una serie di misure cautelari personali che avevano portato in custodia cautelare anche un alto funzionario dell'Arpav (poi prosciolti per intervenuta prescrizione dei reati contestati) e il terzo controllore indipendente della discarica "Cà di Capri". Anche in tale circostanza ad essere messo pesantemente in discussione è l'impianto dei controlli vigente. Le problematiche evidenziate, inducono a ritenere che sia bisognoso di rivisitazione, ad esempio, il sistema di nomina degli alti dirigenti delle Agenzie regionali per la Prevenzione e Protezione Ambientale, oggi di espressione politica, che pare non garantisca quelle condizioni di imparzialità necessarie a tale delicata funzione.

Gravi problemi in Veneto ha dato altresì la Commissione di Valutazione dell'Impatto Ambientale (V.I.A.). Risale all'ottobre del 2014 l'arresto di un dirigente regionale che, secondo il Giudice per le Indagini Preliminari lagunare che ha emesso l'ordinanza cautelare, in qualità di membro della Commissione V.I.A. e della Commissione Tecnica Regionale dell'Ambiente, suggeriva, in cambio del pagamento di lauti compensi, le modifiche necessarie a concludere l'iter autorizzativo della pratica senza grossi intoppi. Il sospetto è che il funzionario abbia fornito agli imprenditori del settore dei rifiuti «una sorta di protezione istituzionale». Servigi, pare, utilizzati anche dalle società pubbliche⁵.

Il quadro che emerge è quindi quello di una politica indebolita e di una imprenditoria che, dimenticato il "rischio d'impresa", ha privilegiato la coltivazione dei rapporti istituzionali agli investimenti su tecnologie e lavoro.

Il fine, scontato, è quello di assicurarsi lucrosi appalti che, con la complicità di norme come quella regionale sulla finanza di progetto, ha di fatto creato delle esclusivissime lobby di affari uccidendo le regole del libero mercato e della concorrenza che dovrebbero premiare la maggior qualità dei servizi resi alla collettività. Tale sconcertante quadro è stato fin troppo ben delineato dall'inchiesta giudiziaria sul "Mose" che ha permesso di far luce sull'esistenza di una vera e propria cupola di imprenditori, politici e uomini delle istituzioni.

5. Il dirigente regionale, al quale nel frattempo è stata sostituita la misura degli arresti con quella dell'obbligo di dimora, ha di recente richiesto al Giudice per le Indagini Preliminari di Venezia di definire la propria posizione processuale con giudizio abbreviato.

ALESSANDRO BRATTI

Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esso collegati

Indagare per salvare l'ambiente veneto

La Commissione parlamentare d'Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti in questi giorni è in Veneto per svolgere tre missioni: una a Verona, una a Vicenza e, infine, una a Belluno. Altre ne seguiranno a Padova, Rovigo, Mestre e Venezia, con una particolare attenzione, in quest'ultimo caso, sulla vicenda di Marghera.

Nel territorio nazionale ci sono regioni paradigmatiche per ciò che ruota attorno al traffico dei rifiuti e queste sono la Calabria e la Campania, dove sono ormai accertate le collusioni della mafia con la politica. Tuttavia, è la regione più ricca d'Italia, la Lombardia, che vede più forti le infiltrazioni mafiose nel movimento terra.

In Lombardia ci sono tutte le caratteristiche perchè si possa parlare di organizzazioni mafiose, ma tanta parte dei delitti contro l'ambiente sono realizzati da sodalizi organizzati non per forza mafiosi. In molti casi in attività definibili come illeciti ambientali sono stati coinvolti imprenditori, amministratori pubblici, tecnici di laboratorio, che non hanno nulla a che fare con la mafia, ma comunque hanno commesso azioni per attaccare l'ambiente e drenare risorse. Bisogna, quindi, utilizzare in modo appropriato il termine ecomafie.

Negli ultimi anni si sono susseguiti disastri ambientali che in molte occasioni hanno dato l'occasione per arricchirsi illecitamente attraverso la gestione commissariale che porta ad agire in deroga di tutte le regole. È vero che il commissario può agire velocemente, ma la deroga concessa al rispetto delle regole ordinarie può aprire la porta alla corruzione. Basta vedere cosa è successo in Calabria sui rifiuti: sono stati spesi molti soldi e il risultato è stato completamente insoddisfacente. Zero i problemi risolti e zero gli impianti realizzati. Per gestire il terremoto in Emilia Romagna si è nominato commissario straordinario, il Presidente della Regione, e dei commissari ordinari, i sindaci delle città e dei paesi coinvolti. È un sistema che ha funzionato ma poi, dall'alluvione di Genova, si è tornati a parlare di commissariamenti.

Si pensa che facendo le leggi e inasprendo le pene si possano risolvere i problemi, ma non



ALESSANDRO BRATTI

sempre è così. Ad esempio, aver spostato la competenza dei reati sul traffico dei rifiuti a livello di Direzione distrettuale antimafia ha vanificato spesso le indagini che, finendo sul tavolo di chi si occupa prioritariamente di altre inchieste, rischiano di andare in prescrizione oppure di essere oggetto di un rimpallo tra procure.

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ED EFFICACIA DEI CONTROLLI

Due sono le strade che invece si dovrebbe continuare a seguire per contrastare al meglio il fenomeno degli illeciti ambientali. Da un lato, continuare sulla via della semplificazione amministrativa per superare le difficoltà delle imprese ad affrontare normative e codici che sulla gestione dei rifiuti sono barocchi. La difficile interpretazione delle regole apre le porte a chi vuole delinquere.

La semplificazione si deve focalizzare sui reati da colpire rispetto a quelli che sono solo una vessazione per le aziende, ad essa deve corrispondere però un sistema di controlli efficaci. I controlli devono essere considerati come una garanzia che favorisce le imprese che rispettano le regole. Bisogna puntare sulle aziende di qualità, altrimenti si rischia di aggravare la situazione.

In questa ottica vanno la richiesta di riformare il sistema dell'Agenzia ambientale e l'introduzione dei reati ambientali nel codice penale¹. Una proposta approvata dalla Camera, ma molto criticata dalla magistratura radicale e dall'industria conservatrice. Quattro i reati proposti. Il

1. Nel maggio 2015, il Senato della Repubblica ha votato a maggioranza l'inserimento dei cosiddetti "ecoreati" nel codice penale.

primo definisce il disastro ambientale. C'è poi il reato di inquinamento ambientale, il traffico e l'abbandono di rifiuti ad alta radioattività e per finire l'impedimento al condono.

Semplificazione e controllo potrebbero rendere il sistema meno permeabile e contrastare i reati in maniera più efficace.

Il Veneto rappresenta una realtà che, seppur colpita dalla crisi, rimane molto ricca e, quindi, di forte interesse per la malavita organizzata. Un'azienda in crisi, di fronte ad un intermediario che propone lo smaltimento di rifiuti a costi inferiori rispetto a quelli del mercato, può cedere e ci sono diverse segnalazioni in tal senso. Piuttosto che chiudere, l'impresa risparmia scegliendo questa direzione. In questa regione, sul tema dei rifiuti si lascia molto al libero mercato, che è un bene se l'imprenditoria che se ne occupa è pulita e onesta, ma può generare dei rischi in caso contrario. Ci sono anche segnali di traffici con i paesi dell'Est nei quali, date le normative meno stringenti, è più facile trovare sversatoi.

Un tema da affrontare in questa regione è sicuramente l'eredità di grossi complessi industriali che genera inquinamento nel territorio, com'è ad esempio il caso di Marghera. La recente vicenda di collusione dei funzionari della regione per favorire gruppi di imprese ha aggiunto un ulteriore campanello di allarme². Va approfondita la situazione che può essere paradigmatica e simile al sistema campano, al netto della presenza della camorra, per le forti responsabilità della politica. Il coinvolgimento dei dirigenti apicali rappresenta un sintomo di contaminazione che ci ha fatto alzare le antenne.

Altro segnale che intensifica la nostra attività in questo territorio riguarda la presenza di discariche come quella di Pescantina, in provincia di Verona, sequestrata dalla procura, attorno alla quale ci sono situazioni poco chiare che ci tengono in allerta.

2. Si fa riferimento all'operazione denominata "Buondi" che, nell'ottobre 2014, ha visto l'arresto di un dirigente regionale all'ambiente e di due imprenditori operanti nel medesimo settore e la sottoposizione ad indagine anche di alcuni ex assessori regionali. Sono state svolte, inoltre, cinquanta perquisizioni in Veneto ed Emilia Romagna, con l'esecuzione di sequestri di conti correnti nei confronti di diverse società coinvolte nelle indagini. Le investigazioni svolte dalla Guardia di Finanza di Venezia, coordinate dai pm Giorgio Gava di Venezia e Sergio Dini di Padova, traggono origine da un approfondimento informativo a seguito di un controllo incrociato ai fini tributari nel settore dei materiali ferrosi effettuato nel 2011 da militari del nucleo di Polizia tributaria di Venezia negli Uffici della Regione Veneto.

4.

Prevenire e contrastare corruzione, evasione ed elusione fiscale

GIULIANO PALAGI

Avvocato e Coordinatore della Commissione consultiva di Avviso Pubblico

Legge anticorruzione e codici etici

Contrastare e battere la corruzione in Italia è una missione difficile ma possibile. È una sfida che riguarda quotidianamente tutta la società: politici e amministratori locali, funzionari e magistrati ma soprattutto i cittadini, sempre più consapevoli dell'importanza di questa battaglia e spesso all'avanguardia, con le loro formazioni associative, nelle azioni educative, di prevenzione e di stimolo alle istituzioni.

Ai nostri tempi, corruzione, cattiva amministrazione e infiltrazioni della criminalità organizzata stanno insieme e sono come tre cerchi concentrici che rappresentano più aspetti comunicanti dello stesso problema.

Per un efficace contrasto alla corruzione, una visione ampia è del tutto opportuna come nella definizione riproposta da Arnone ed Eliopolus qualche anno fa, in un saggio sui costi della corruzione, basato per questo aspetto sugli studi di Huber: «*La corruzione è un [...] deterioramento nel processo decisionale in cui il decisore (in un'impresa privata o nel settore pubblico) consente o domanda di deviare dal criterio che dovrebbe guidare il processo decisionale, in cambio di una ricompensa, della promessa o dell'aspettativa di essa, mentre questi motivi che influenzano il suo processo decisionale non possono essere parte della giustificazione della decisione*»¹.

Il merito di avere studiato e diffuso il secondo tema in Italia fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo è del giurista Sabino Cassese, per il quale la cattiva amministrazione è resistenza al cambiamento, eccesso di burocrazia, inefficienza, ostilità verso la tecnologia e la formazione, clientelismo².

Il terzo cerchio, quello della presenza della criminalità organizzata nella pubblica ammi-

1. Marco Arnone, Eleni Iliopulos, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, Milano, 2005.

2. Sabino Cassese, "Maladministration e rimedi", in "Il Foro Italiano", settembre 1992, V, 243, 2-15.



GIULIANO PALAGI

nistrazione si nutre dei problemi precedenti, individua le organizzazioni più deboli nei controlli e più appetibili per gli interessi in gioco e si insinua nei processi decisionali, corrompendo, mettendo a libro paga funzionari e politici, fino alla presenza diretta di propri rappresentanti negli organi amministrativi³.

Per combattere questo sistema si deve partire con un grande lavoro culturale e di prevenzione. Serve una strategia moderna, con strumenti adeguati, affiancata da una manovra che punti sulla responsabilità etica di politici e funzionari, sulla formazione continua, sugli studi più recenti di analisi dei rischi, sulla collaborazione e sulla trasparenza amministrativa.

Il piano inclinato dell'impegno comporta un lavoro incessante, in salita, per lo sviluppo delle politiche e delle tecniche d'intervento. Oltre al necessario lavoro di cura degli adempimenti e di attuazione amministrativa delle norme, la priorità va attribuita al completamento e al rafforzamento degli strumenti di prevenzione e dei sistemi di controllo amministrativo sulle attività e sui risultati.

LE RISPOSTE ISTITUZIONALI E SOCIALI DOPO LE GRANDI INCHIESTE

Come sono state affrontate le nuove sfide del malaffare e della cattiva amministrazione?

La stagione di "Mani Pulite" ha illuminato vaste zone d'ombra, ha smantellato reti e procedure illegali ma non ha evidentemente prodotto anticorpi sufficienti per impedire la riproduzione dei fenomeni.

Il ventennio successivo alle indagini si può sommariamente dividere in tre periodi, cor-

3. Lirio Abbate, Marco Lillo, *I re di Roma*, Chiarelettere editore, 2015.

rispondenti a tre tendenze abbastanza evidenti. Il primo è stato quello dei processi e di riforme legislative timide e parziali. Al clamore delle indagini non hanno fatto seguito risultati di definizione giudiziaria considerevole e rapida dei fatti accertati, tanto che spesso i giudizi si sono conclusi con decisioni processuali e non di merito, data anche la storica carenza della normativa in tema di prescrizione.

Le riforme hanno riguardato parziali ritocchi degli strumenti di contrasto tradizionale – si pensi alle modifiche in materia di abuso d'ufficio – ma non hanno mai dimostrato una visione d'insieme e hanno sempre trascurato l'approccio preventivo, nonostante le forti sollecitazioni di fonte comunitaria ed internazionale.

Il decennio successivo ha evidenziato un generalizzato calo di attenzione al tema della legalità, ai fenomeni del malaffare nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni rappresentative in genere: la vicenda della depenalizzazione sostanziale del falso in bilancio e il continuo rinvio di una regolazione seria per legge del conflitto di interessi sono i segni più evidenti di questa stagione nella quale la corruzione ha cambiato pelle, mantenendo e sviluppando i suoi spazi. Anche la riforma delle autonomie territoriali senza un rafforzamento forte dei sistemi di controllo ha prodotto effetti negativi sul versante che interessa: ci sono stati forti aumenti dei costi per la politica e della spesa pubblica in generale, si è allargata l'area della discrezionalità nelle decisioni politiche locali, si è dato spazio a fenomeni di cattiva amministrazione. L'azione istituzionale di contrasto è rimasta in capo alle forze dell'ordine e alla magistratura, per fortuna in sinergia sempre più stretta con espressioni della società civile. Fin dalla metà degli anni Novanta, infatti, le associazioni e i territori hanno iniziato ad organizzarsi, hanno lavorato molto per tradurre la protesta e l'indignazione diffuse in impegno consapevole. Il risultato è stata la creazione di una forte rete di soggetti istituzionali, associativi e individuali, capaci di animare ed attuare l'anticorruzione dal basso, con una imponente azione educativa, formativa, preventiva e promozionale di buone pratiche. Spesso queste azioni hanno rappresentato una vera e propria opera di supplenza della politica e di altri livelli istituzionali e hanno posto sempre di più in prima linea gli enti locali e i loro rappresentanti eletti direttamente.

Arriviamo quindi alla terza e attuale fase, caratterizzata negli ultimi quattro anni da una ripresa di attenzione sociale e istituzionale ai problemi della corruzione e purtroppo, di nuovo, contrassegnata dall'emergere di nuovi fatti, riguardanti i vari livelli di azione amministrativa, con punte davvero preoccupanti nei settori delle opere pubbliche, dei grandi eventi e dell'attività istituzionale di importanti enti territoriali. In questa fase, sono state attivate iniziative di studio a livello istituzionale ed è aumentata la pressione delle associazioni e dell'opinione pubblica per avere nuovi e più adeguati strumenti di contrasto.

LE LEGGI ANTICORRUZIONE E GLI ALTRI RIMEDI NORMATIVI

Nel 2012, in piena crisi economica e anche sulla spinta di una rinnovata e forte richiesta di interventi strutturali da parte delle istituzioni comunitarie che collegavano anche a questo la possibilità di concedere aiuti economici al nostro Paese, i tempi sono sembrati maturi per il varo della legge anticorruzione. D'altra parte, a distanza di anni dall'adozione di importanti convenzioni internazionali come la Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e la Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, l'Italia aveva soltanto

ratificato gli accordi ma non aveva ancora dato loro attuazione, adottando misure organiche anticorruzione.

Il governo Monti riprese l'iniziativa sul tema e si impegnò fortemente in Parlamento per l'approvazione delle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Il risultato finale del difficile esame parlamentare è stato la legge 6 novembre 2012, n. 190, approvata con il voto di fiducia apposto dal governo su un testo di compromesso composto di due soli articoli⁴.

L'approvazione della prima legge anticorruzione è stato comunque un fatto rilevante e una innovazione positiva per affrontare i fenomeni con azioni coordinate e di sistema.

La parte prevalente delle nuove norme si occupa di costruire un sistema di prevenzione e punta molto sugli interventi di tipo organizzativo all'interno degli enti e delle amministrazioni pubbliche, con un deciso cambio di passo rispetto alla politica tradizionale di contrasto esclusivamente repressivo della corruzione. Delle quattro grandi parti della legge infatti, la prima è dedicata al sistema amministrativo di prevenzione⁵, la seconda agli strumenti di prevenzione in senso tecnico⁶, la terza alla trasparenza, anch'essa molto rilevante ai fini preventivi⁷ e la quarta alle norme penali e di contrasto⁸.

In ogni caso, quello che interessa maggiormente gli enti locali è che la legge contenga una cassetta degli attrezzi per chi deve operare sul campo. L'introduzione del piano triennale anticorruzione è una delle novità più significative e presuppone le attività di analisi dei rischi e quella di gestione degli stessi, con meccanismi di formazione, attuazione e controllo idonei a prevenire il rischio di corruzione.

L'idea di base è quella di raccogliere in un unico strumento di lavoro, costruito con un metodo partecipato, l'insieme delle misure necessarie. Il cuore dell'attività pianificatoria sta nelle attività di analisi dei rischi, per le quali il primo Piano nazionale anticorruzione fornisce alcune indicazioni ma che dovranno comportare da parte degli enti un esame dei processi in atto e, se necessario, la revisione delle unità organizzative, oltre che dei processi esistenti. Questo è il messaggio fondamentale per una buona applicazione della legge, questa è l'indicazione principale per gli enti: superare la sindrome degli adempimenti e lavorare sulla manutenzione continua dell'organizzazione, per assicurare più efficienza e migliore prevenzione.

Nel corso del 2014 il Parlamento ha poi approvato altri provvedimenti relativi alla nuova disciplina del voto di scambio che non è più limitato alla dazione di denaro e al nuovo reato di autoriciclaggio, utilissimo per il contrasto delle condotte illegali di professionisti ed imprese.

Infine, è stata approvata la legge n. 69 del 27 maggio 2015, recante disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilan-

4. L'articolo 2 è la norma finanziaria, per cui tutte le norme anticorruzione stanno negli 83 commi dell'articolo 1.

5. Commi 1/4.

6. Commi 5/14, 41/61, 63/74 e 82.

7. Commi 15/40.

8. Commi 62, 75/81 e 83.

cio che configura di nuovo come reato il falso in bilancio e che si occupa prevalentemente delle norme penali di contrasto alla corruzione

IL NUOVO TESTO

Due sono le osservazioni preliminari per comprendere il valore e la portata della riforma. In primo luogo, il contesto istituzionale di riferimento. Il testo approvato nasce e si muove nell'ambito dell'iniziativa parlamentare, unifica e sintetizza il contenuto di otto proposte di legge, a partire da quella avanzata con grande saggezza e tempestività dal Presidente del Senato, Pietro Grasso, appena eletto parlamentare.

Il lavoro ha tenuto ovviamente conto delle proposte del Governo, ma è stato condotto nella sede costituzionalmente prevista, il Parlamento. La seconda osservazione riguarda la visione d'insieme del provvedimento. Il falso in bilancio, presupposto frequente dei reati contro la pubblica amministrazione e modello noto per la provvista di fondi illeciti, viene infatti qualificato di nuovo come delitto, è perseguibile d'ufficio e punito con una pena detentiva adeguata. Dopo una stagione di disattenzione politica al problema, è questo il segnale più importante che la legge fornisce e lo fa con norme precise e condivisibili. I dodici articoli della nuova legge⁹ contengono altre misure importanti, sintetizzabili in tre parti sostanziali, relative alle sanzioni per i delitti contro la pubblica amministrazione e per il reato di associazione mafiosa, all'introduzione di nuovi istituti sostanziali e processuali (ravvedimento operoso, riparazione pecuniaria e patteggiamento condizionato) e agli strumenti di prevenzione.

La prima parte riguarda un deciso inasprimento delle pene principali e di quelle accessorie. Vista la forza invasiva e la capacità criminale delle associazioni mafiose, sempre di più operanti anche nell'area della pubblica amministrazione, è da sottoscrivere anche il contemporaneo innalzamento delle pene per i componenti, per i promotori ed organizzatori e, infine, per i casi di associazione armata.

L'introduzione del ravvedimento operoso di chi ha commesso reati è una innovazione positiva, come la riparazione pecuniaria obbligatoria, finalizzata a dare un ulteriore segnale sul piano della deterrenza e della funzione di prevenzione generale della pena, oltre che maggiore effettività alla sentenza di condanna. Completa il quadro delle nuove norme ed è in linea con le precedenti, il patteggiamento condizionato alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato. Sul terzo versante si stabilisce un raccordo informativo utilissimo fra Procure della Repubblica, Tar ed Autorità nazionale anticorruzione (Anac) che dovrà poi essere gestito con una lettura attenta dei dati; l'Anac infine estende opportunamente la sua attività di vigilanza e controllo su una serie di contratti finora esclusi dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici.

Non sono comunque da tralasciare anche le indicazioni fornite dagli otto ordini del giorno accolti dal Governo durante la discussione della legge: fra questi, due di particolare importanza. Come Avviso Pubblico e Libera sostengono da tempo, occorre impegnare l'esecutivo a rafforzare i controlli anticorruzione nel settore sanitario ed è ormai il tempo di introdurre anche in Italia le operazioni sotto copertura come nuovo e fondamentale strumento di lotta alla corruzione e agli altri reati contro la pubblica amministrazione. Si rafforza in ogni caso l'esigenza di una rilettura

9. Legge 27 maggio 2015, n. 69, *Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*.

complessiva e di un aggiornamento coordinato della legge anticorruzione approvata nel novembre 2012, soprattutto nelle parti degli strumenti di prevenzione e delle misure organizzative a livello territoriale: anche su questo ci auguriamo che l'attenzione e l'impegno di Parlamento e Governo siano effettivi, tempestivi e all'altezza della sfida che i corrotti e i corruttori pongono quotidianamente alle istituzioni e alla società civile italiane.

I CODICI ETICI PER GLI AMMINISTRATORI PUBBLICI: LA CARTA DI PISA

Sempre in chiave di prevenzione, la legge anticorruzione ha dedicato attenzione anche ai codici di comportamento dei funzionari professionali, tesi ad individuare le regole di corretta attuazione della prestazione lavorativa e, insieme, a codificare le norme deontologiche fondamentali di riferimento per la categoria di soggetti destinatari.

Nel 1994 fu introdotto il primo Codice di condotta dei dipendenti pubblici, sulla base degli indirizzi programmatici del governo Ciampi, mentre nel 2000 è stata emanata la seconda versione, con la nuova indicazione programmatica nella legge del collegamento dei principi del Codice con le previsioni dei contratti collettivi di lavoro in materia disciplinare e poche modifiche non essenziali del testo.

Una precisazione preliminare è utile sulla denominazione e sulle categorie dei codici. Per quanto riguarda la denominazione, come giustamente sostiene Cassese¹⁰, i codici, pur avendo lo stesso contenuto, assumono denominazioni diverse (codice morale, oppure codice etico, deontologico, di condotta, di comportamento). Ma la diversità non deve trarre in inganno, perché criteri, principi e contenuti sono tendenzialmente uniformi.

Più rilevante è invece la distinzione dei codici in due categorie: abbiamo codici a base normativa e codici a base volontaria. I codici per i dipendenti pubblici e quelli di molti ordini professionali sono codici normativi, mentre esempi di codici volontari sono quelli adottati da partiti e imprese. Continua però ad essere trascurata dal legislatore l'esigenza di codici etici per i funzionari elettivi, nonostante la sua previsione nel 1993 fra i punti programmatici del governo Ciampi¹¹.

A differenza di molti altri paesi occidentali, l'Italia non è stata ancora in grado di dotarsi di un corpo di regole deontologiche per il personale elettivo, naturale complemento e necessario strumento di protezione degli interessi pubblici, al pari e forse più dei codici di comportamento dei funzionari di carriera.

A tale lacuna ha inteso fare fronte per gli amministratori locali l'Associazione "Avviso Pubblico" che a febbraio 2012 ha proposto agli enti soci e agli amministratori locali una prima versione del Codice – elaborata da un gruppo di esperti, amministratori locali e funzionari pubblici – e denominata Carta di Pisa. Alla Carta hanno aderito amministrazioni locali con atti deliberativi e singoli amministratori: dopo circa due anni, la prima versione è stata revisionata ed è stata presentata la "Carta di Avviso Pubblico. Codice etico della buona politica"¹². Con un testo improntato alla semplicità e finalizzato alla completa accessibilità da parte dei cittadini, il Codice si compone di 23 articoli e intende dare attuazione ai principi degli articoli 54 e 97 della Costituzione, per

10. Sabino Cassese, I codici di condotta, Documenti Giustizia nn. 7- 8/1994, col 1371/1376.

11. Per una sistematica ricostruzione del tema ed approfondimenti sul tema dei codici etici e di comportamento, anche dei funzionari elettivi, v. Bernardo Mattarella, Le regole dell'onestà, Il Mulino, Saggi, 2007.

12. I testi delle due versioni della Carta sono consultabili sul sito www.avvisopubblico.it. Il testo della Carta di Avviso Pubblico si trova nell'appendice della presente pubblicazione.

quanto riguarda le azioni e i comportamenti degli amministratori locali nell'esercizio delle loro funzioni, assolvendo il duplice compito dei codici etici in generale, di regolazione della prestazione a favore dell'ente pubblico e di codificazione/traduzione delle regole deontologiche proprie del personale elettivo.

Oltre i principi, il contenuto è sintetizzabile in tre gruppi di regole. Nel primo rientrano le regole di indipendenza, autonomia e imparzialità, con la disciplina del conflitto di interessi, il divieto di ricevere regali e altre utilità, di porre in essere pratiche clientelari e di sostegno ad interessi particolari, il divieto del cumulo di mandati politici ed infine con previsioni specifiche di restrizioni successive all'incarico. Seguono, e hanno un valore fondamentale, le regole di trasparenza, con impegni a fornire dati informativi completi sugli interessi finanziari, sulle fonti di finanziamento dell'attività politica a partire da quella elettorale, di dare conto sistematico dell'attività, di comunicare l'esistenza di possibili conflitti di interessi e l'appartenenza ad associazioni o gruppi. Il terzo gruppo è dedicato alle regole di diligenza e correttezza professionale, con impegni relativi alle nomine da effettuare, al contrasto degli sprechi e alla diffusione delle buone pratiche. A differenza di altri codici, la Carta contiene anche norme direttamente applicative e sanzioni in caso di inadempimento, consistenti nel richiamo formale, nella censura pubblica, fino alla revoca della nomina, per i casi più gravi.

Una previsione particolare comporta l'impegno volontario di rassegnare le dimissioni per l'amministratore pubblico che fosse rinviato a giudizio o sottoposto a misure di prevenzione per una serie di gravi reati (corruzione, concussione, associazione mafiosa, traffico di stupefacenti, voto di scambio, estorsione, truffa, riciclaggio, traffico di rifiuti e altri reati ambientali): si tratta di un obbligo particolarmente esigente che marca la differenza del Codice da altri testi e che dimostra l'intenzione da parte degli amministratori di prendere impegni ulteriori etici e di correttezza, rispetto a quelli stabiliti dalla normativa vigente. La validità della norma e la completezza attuativa del Codice sono stati dimostrati dalla prima applicazione della regola da ultimo richiamata, avvenuta nel 2013 in Toscana.

La Carta di Avviso Pubblico è stata, ed è, oggetto di grande attenzione a livello di stampa e di organi di comunicazione. Essa è stata indicata come buona pratica dalla Commissione Parlamentare Antimafia e dall'United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine.

ANDREA FERRARINI

Consulente organizzativo in sistemi di gestione del rischio di reato

Società pubbliche: due strategie e tre azioni per praticare la legalità

Nel 2012 le amministrazioni locali hanno dichiarato al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) di detenere, direttamente o in via indiretta, 35.311 partecipazioni che insistono su 7.726 enti, attivi in settori di attività molto diversificati. Il quadro normativo in materia di prevenzione della corruzione in tali società è di non facile interpretazione, a causa della disorganicità delle disposizioni della legge n. 190 del 2012 e dei suoi decreti delegati¹. Questo fatto ha indotto l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) e il MEF ad avviare una riflessione comune, con l'istituzione di un tavolo tecnico, finalizzata all'elaborazione di indicazioni condivise sull'applicazione della normativa anticorruzione e della nuova disciplina in materia di trasparenza alle società pubbliche.

Il risultato di tale riflessione sono state le "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

Dopo la conclusione della fase di consultazione pubblica (15 aprile 2015), le linee guida saranno adottate da ANAC tramite una propria delibera e varranno per tutte le società controllate o partecipate dalla pubblica amministrazione, sostituendo integralmente i contenuti del PNA in materia di misure di prevenzione della corruzione che devono essere adottate

1. Riferimenti normativi: articolo 1, comma 17 legge n. 190/2012; l'articolo 1, commi 60 e 61, della legge n. 190/2012; articolo 1, comma 39, della legge n. 190/2012; D.Lgs. n. 39/2013; articolo 24 bis del decreto legge 90/2014; modifica dell'articolo 11 del D.Lgs. n. 33/2013.



ANDREA FERRARINI

degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società a partecipazione pubblica.

Le linee guida si applicheranno alle seguenti organizzazioni, controllate o partecipate dalle pubbliche amministrazioni:

- Società controllate dalla P.A. (art. 2359, c. 1, numeri 1 e 2).
- Società partecipate dalla P.A.
- Enti di diritto privato controllati dalla P.A. (es. fondazioni e associazioni).
- Enti di diritto privato partecipati dalla P.A. (es. fondazioni bancarie, casse di previdenza dei liberi professionisti, ex IPAB trasformate in associazioni o fondazioni).
- Enti pubblici economici (es. gli ATER).

LE DUE STRATEGIE PER APPLICARE LA NORMA

Le Linee Guida delineano due “strategie” per l’attuazione della normativa anticorruzione e per la trasparenza negli enti e nelle società pubbliche: una che si potrebbe definire forte, che prevede l’assimilazione degli enti e delle società controllate e degli enti pubblici economici alle pubbliche amministrazioni controllanti; una debole che, invece, assegna alle società e agli enti privati partecipati adempimenti minori, rispetto a quelli richiesti alle pubbliche amministrazioni controllanti

Le società e gli enti in controllo pubblico dovrebbero adeguarsi autonomamente alla normativa anticorruzione. Tuttavia, è importante che le pubbliche amministrazioni controllanti si attivino per garantire che le proprie società e i propri enti definiscano misure di prevenzione e di trasparenza veramente efficaci. L’intervento delle pubbliche amministrazioni nel processo di

adeguamento degli enti e delle società pubbliche alla normativa anticorruzione è giustificato da ragioni di tipo etico ed economico.

Quando le Pubbliche Amministrazioni delegano alle società controllate/partecipate la gestione di alcune attività di pubblico interesse, finanziandole con risorse pubbliche, si aspettano da tali Società una gestione delle risorse e delle attività nell'interesse dei cittadini. Le Società Pubbliche, dal canto loro, perseguono invece il proprio interesse, che non coincide sempre con l'interesse dei cittadini. Se le Pubbliche Amministrazioni (in qualità di Principali) non riescono (o non vogliono) prevedere e indirizzare le scelte della Società Pubbliche (che sono i loro Agenti), queste ultime non agiranno mai nell'interesse della Pubblica Amministrazione, ma tenderanno a conseguire il proprio interesse, rischiando anche di gestire attività di evidenza pubblica in modo tale da favorire gli interessi di terze parti, per massimizzare i propri guadagni. E massimizzare i propri guadagni favorendo l'interesse di terze parti, quando si gestiscono attività di pubblico interesse, significa adottare un comportamento a rischio di corruzione².

Quindi, la Pubblica Amministrazione, se vuole agire in modo «razionale» (e massimizzare il conseguimento dell'interesse dei cittadini) deve introdurre controlli, incentivi e sanzioni, per ridurre il rischio che le Società Pubbliche favoriscano interessi privati a discapito dell'interesse pubblico.

Se le ragioni «economiche» non sembrano convincenti, ci sono anche le ragioni di tipo morale. La Pubblica amministrazione è responsabile del modo in cui le risorse pubbliche sono gestite e del modo in cui vengono erogati i servizi pubblici e deve essere fedele al proprio ruolo di garante della legalità. Responsabilità, fedeltà e legalità non sono valori esclusivi del settore pubblico. Possono valere anche per il settore privato e, quindi, devono essere garantiti anche (e soprattutto) all'interno delle società controllate/partecipate, laddove vi è impiego di risorse pubbliche o svolgimento di attività di pubblico interesse.

TRE AZIONI PER IL FUTURO

Quando le Linee Guida ANAC – MEF entreranno in vigore, le società e gli enti controllati dalla pubblica amministrazione dovranno adottare la Strategia Forte di prevenzione e avviare un percorso che prevede tre tipologie di azione.

La prima che riguarderà il contesto interno e prevede le seguenti azioni: modifiche statutarie; la nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e quella del Responsabile della Trasparenza (RT); l'identificazione delle attività di interesse pubblico e delle attività a supporto della loro gestione/realizzazione; l'eventuale riorganizzazione dei processi e l'individuazione e nomina dell'organismo attestante l'assolvimento degli obblighi di trasparenza. Nella seconda, ci si occuperà di comunicazione e trasparenza e quindi si partirà dalla definizione dei dati e delle informazioni soggette ad obbligo di pubblicazione (D.Lgs. 33/2013) e dei flussi di informazione, finalizzati alla pubblicazione dei dati (D.Lgs. 33/2013); si passerà alla realizzazione e compilazione della sezione “Società Trasparente” del sito web aziendale; la promozione dell'Accesso Civico; per finire con la formazione sui temi dell'etica e della prevenzione della corruzione

2. Sotto il profilo della gestione del rischio, è corruzione qualunque abuso di un potere o di un processo pubblico, finalizzato a favorire degli interessi privati. Cfr. circolare 1/2013 del DFP.

e la definizione dei flussi informativi verso il Responsabile prevenzione. La terza azione, infine, si occuperà dell'aggiornamento documentale. Le società e gli enti controllati della pubblica amministrazione dovranno procedere all'Elaborazione e approvazione del Piano di prevenzione della corruzione (PPC) e del Programma Trasparenza (PT); aggiornare Codice Etico e modello organizzativo 231; definire i flussi informativi e le procedure di segnalazione al RPC (per garantire la tutela dei whistleblowers in caso di segnalazioni al Responsabile della Prevenzione), le procedure di monitoraggio e riesame del sistema di prevenzione della corruzione, nonché di procedure per l'aggiornamento del PPC e del PT.

**TABELLA DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE
E DELLE PARTECIPAZIONI DEI COMUNI PER SETTORE DI ATTIVITÀ**

| SETTORE DI ATTIVITÀ | SOCIETÀ PARTECIPATE | | PARTECIPAZIONI | | NUMERO MEDIO DI PARTECIPAZ. |
|---|---------------------|-------------|----------------|-------------|-----------------------------|
| | NUMERO | PERCENT. | NUMERO | PERCENT. | |
| Settore primario | 75 | 1% | 223 | 1% | 3,0 |
| Settore secondario | 1.609 | 29% | 11.088 | 42% | 6,9 |
| Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | 758 | 14% | 7.122 | 27% | 9,4 |
| Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria | 453 | 8% | 2.521 | 10% | 5,6 |
| Costruzioni | 320 | 6% | 1.192 | 5% | 3,7 |
| Altre attività del settore secondario (attività manifatturiere ed estrattive) | 78 | 1% | 253 | 1% | 3,2 |
| Settore terziario | 3.528 | 65% | 14.448 | 55% | 4,1 |
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | 679 | 12% | 3.256 | 12% | 4,8 |
| Trasporto e magazzinaggio, trasporto pubblico locale | 472 | 9% | 2.250 | 9% | 4,8 |
| Noleggio, agenzie viaggio, servizi di supporto alle imprese | 397 | 7% | 1.578 | 6% | 4,0 |
| Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento | 345 | 6% | 685 | 3% | 2,0 |
| Sanità e assistenza sociale, farmacie | 228 | 4% | 1.092 | 4% | 4,8 |
| Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria | 208 | 4% | 1.581 | 6% | 7,6 |
| Attività immobiliari | 194 | 4% | 747 | 3% | 3,9 |
| Istruzione, formazione | 157 | 3% | 346 | 1% | 2,2 |
| Servizi di informazione e comunicazione | 119 | 2% | 1.070 | 4% | 9,0 |
| Altre attività del terziario, gestione tributi | 729 | 13% | 1.843 | 7% | 2,5 |
| Settore non specificato | 247 | 5% | 614 | 2% | 2,5 |
| TOTALE SETTORI | 5.459 | 100% | 26.373 | 100% | 4,8 |

MARIO TURLA

Esperto di antiriciclaggio

Segnalazioni qualificate dai Comuni, protagonisti attivi del contrasto

Nell'ambito del contrasto e della prevenzione dell'evasione ed elusione fiscale gioca un ruolo fondamentale l'importanza dei controlli. Per introdurre questo argomento si può partire da un esperimento fatto da Dani Kaufmann della World Bank Institute. Ad un gruppo di persone, si chiedeva di rispondere alla seguente domanda: è sera tardi e vi state dirigendo verso la vostra autovettura parcheggiata in un garage pubblico. Sul pavimento vicino alla vostra macchina vedete una busta e la raccogliete: all'interno ci sono 20 banconote da 100 dollari. Non c'è nessuno nel garage, né ci sono telecamere che vi possono aver visto: cosa fate con questa busta?

La risposta è stata che circa il 50% degli intervistati non era sicuro che avrebbe consegnato la busta e se la sarebbe tenuta per sé. Ma se cambiamo le condizioni e si introduce la possibilità che una telecamera possa aver visto chi ha preso la busta con una probabilità del 30%, le risposte cambiano sensibilmente. Infatti il 74% rispondeva che avrebbe consegnato la busta alla polizia e solo il 22% non è sicuro di consegnarla. Questo prova l'importanza dei controlli.

Il rispetto di una regola nella società, di fatto si basa fondamentalmente su tre pilastri.

Il primo è la condivisione della regola: i soggetti ad essa sottoposti condividono lo spirito della stessa e vi si attengono, perché la ritengono giusta. Non c'è bisogno di sanzione perché è lo spirito della condivisione che fa sì che le persone non infrangano ciò che ritengono giusto.

Il secondo pilastro è la sanzione cui si va incontro se si infrange la regola, per cui si tende a rispettarla per paura della punizione. Tuttavia, se la percentuale di probabilità di essere scoperti è bassa, la paura dell'eventuale punizione non ha l'effetto dissuasivo necessario. Di conseguenza se la regola non è particolarmente condivisa il pilastro più importante è la probabilità di essere scoperti ad aver infranto la regola ossia i controlli che una società attua per far sì che un cittadino rispetti le regole che si è data. Quindi la domanda da porsi è: cosa può fare la pubblica ammi-



MARIO TURLA

nistrazione locale per attuare dei controlli su due temi importanti come l'evasione fiscale ed il riciclaggio di denaro sporco.

I numeri ufficiali dell'evasione fiscale in Italia sono forniti dall'Istat, che li passa al Ministero dell'economia e delle finanze il quale, a sua volta, li comunica al Parlamento con una relazione annuale. Questi dati si basano principalmente sulla misurazione della circolazione del denaro contante. I risultati lasciano esterrefatti: le stime solo per l'evasione fiscale sono circa il 17% del Pil nazionale per una cifra di circa 270 miliardi di euro, mentre quella che viene chiamata economia non osservata, che comprende anche l'economia criminale (stimata il 12% del Pil), è del 31%.

Molti criticano questi numeri dicendo che non sono stime attendibili o che partono da criteri sbagliati. Prendendo per buone una parte delle critiche, i numeri rimangono impressionanti in ugual modo, portando a definire quello dell'evasione/elusione fiscale come "il vero problema del paese".

EVASIONE FISCALE, RICICLAGGIO ED ORGANIZZAZIONI CRIMINALI

Il rapporto tra l'evasione fiscale e le organizzazioni criminali è diventato più che forte. Infatti, dove c'è un guadagno alto con operazioni illegali, quali in questo caso l'evasione fiscale, esse occupano lo spazio, proponendosi come erogatori di servizi per conto terzi o come attori in prima persona per sfruttare questa opportunità, naturalmente dal loro punto di vista.

Le organizzazioni criminali costituiscono società cartiere per la produzione di fatture false utilizzate per più scopi. Si tratta della cosiddetta truffa carosello basata sul mancato pagamento IVA a danno dello stato, sfruttando la legislazione su questa tassa tra paesi comunitari. Uno

degli scandali maggiori è stato quello Fastweb e Telecom che ha coinvolto il faccendiere romano vicino all'eversione nera Mokbel.

Forniscono aziende per gestire subappalti a prezzi stracciati, poiché non pagano contributi o hanno personale in nero, riuscendo ad erogare il servizio o l'opera in regime di concorrenza sleale. Mettono a disposizione società veicolo, per occultare il denaro all'estero tramite una struttura opaca, ed altro ancora.

L'evasione fiscale ed il riciclaggio si sovrappongono e sono strumenti necessari e profittevoli per gestire gli affari sia legali che illegali che queste organizzazioni hanno nel loro core business.

LE SOCIETÀ OSCURE E I CONTROLLI AFFIDATI AI COMUNI

Per realizzare tutto questo le organizzazioni criminali hanno bisogno delle cosiddette società oscure, vale a dire di società per cui è difficile, se non impossibile, risalire al titolare effettivo, a quello che in Europa viene chiamato il *Beneficial Owner*. Per fare ciò ci si avvale di strumenti giuridici come le fiduciarie ed i trust.

L'utilizzo delle fiduciarie consente di farsi rappresentare da esse per sedersi in un consiglio di amministrazione, aprire un conto corrente o avere la maggioranza di una società. Per la legge sull'antiriciclaggio, le fiduciarie devono dare il nome del mandatario, ma solo se si garantisce riservatezza. Se però la fiduciaria è in Lussemburgo e la quota è sotto il 25% non viene inviato alcun nome, perché si dice che non esiste il titolare effettivo. L'altro strumento è il trust che non esiste nell'ordinamento giuridico italiano, esso consiste in una scatola giuridica dove una persona che lo costituisce, conferisce dei beni che possono essere denaro, titoli, immobili o quote di società, perdendone il possesso, i beni vengono infatti amministrati da un amministratore detto trustee che gestisce sulle basi di un mandato. Ci sono stati molteplici casi di persone che si sono disfatte dei loro beni continuandone a goderli in affitto dal trust, in poche parole da loro stessi.

I Comuni, con l'introduzione della legge 248/2005¹, hanno l'obbligo di contrastare l'evasione fiscale tramite un determinato modello di controllo a loro affidato. Lo scopo di modello è quello di generare le cosiddette "segnalazioni qualificate" all'Agenzia delle entrate o alla Guardia di finanza tramite un portale denominato "Siatel 2.0". Queste segnalazioni, una volta prese in carico, se portano ad un recupero di denaro, fanno sì che il 100% del recuperato ritorni al Comune segnalante. Sembrerebbe la panacea di tutti i mali, essendo l'Italia uno stato ad alta evasione fiscale ed i Comuni l'ente più vicino al cittadino, il modello in teoria dovrebbe funzionare molto bene.

Purtroppo, nella realtà le cose non sono andate così bene: i comuni che hanno attuato il modello per recuperare l'evasione fiscale sono stati molto pochi e sono situati principalmente al Nord, in particolare in Lombardia ed Emilia Romagna.

Inoltre, esiste un problema di tracciatura delle segnalazioni, il che significa che una volta immesse nel sistema, si può solo vedere se esse sono state accettate oppure respinte. Non si può

1. Legge 2 dicembre 2005, n. 248, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.*

sapere quanto si è recuperato dalla singola segnalazione, impedendo quel feedback necessario per affinare il processo.

Risulta esemplificativa la storia di un Comune di 20.000 abitanti in provincia di Milano, dove il responsabile dei tributi affermava che aveva fatto delle segnalazioni ma non aveva saputo più nulla, fino a che, quest'anno, sono arrivati circa 100.000 euro. Il dato interessante è che, diffusasi la voce che il Comune stava facendo dei controlli fiscali, un imprenditore edile si è presentato all'ufficio tributi dell'ente ed ha versato 100 mila euro per sanare la sua posizione. In questo modo, il Comune ha recuperato 200.000 mila euro, pari a 10 euro per abitante.

L'IMPORTANZA DELLA TRASPARENZA DELLE SOCIETÀ NELLA DIRETTIVA EUROPEA

Nel corso degli anni, l'Europa si è sempre espressa sul tema dell'antiriciclaggio emanando tre direttive che gli stati membri devono recepire nel loro ordinamento. Ormai è pronta la direttiva numero quattro che sarà emanata nel corso di quest'anno. Tra i tanti argomenti che affronta c'è la trasparenza per contrastare il fenomeno delle società oscure. Infatti, oltre a porre particolare attenzione alla società opache ed ai trust, la direttiva impone a tutti gli stati membri di istituire un registro dei titolari effettivi per le società, consultabile dalle autorità ma anche dalle persone che dimostrano un interesse legittimo, come i giornalisti. Questo sicuramente non risolve il problema dell'opacità, ma fa fare un passo avanti sulla strada della trasparenza.

Per eseguire i controlli bisogna investire in una struttura ed in un modello organizzativo. Questi modelli devono basarsi su un approccio al rischio perché è inutile impegnare risorse su situazioni in cui la probabilità che avvenga un evento negativo sia bassa. Controllare comporta un dispendio di energie e risorse e quindi bisogna spenderle bene sulle situazioni in cui è più probabile che l'evento negativo si presenti.

Riportando questi concetti nell'ambito comunale sui controlli finalizzati a scoprire l'evasione fiscale e l'infiltrazione mafiosa, bisogna individuare le situazioni più rischiose tramite un modello di incrocio dei dati e sulla creazione di correlazioni tra stessi, per evidenziare incongruenze ed aumentare il rischio.

Il Comune, essendo l'ente più vicino al cittadino, ha in mano la vita delle persone che risiedono sul proprio territorio, basti pensare all'anagrafe o al settore dell'edilizia privata per non parlare del commercio. Se l'ente locale ha sottoscritto un accordo con l'Agenzia delle entrate esso dispone di tutti i dati delle dichiarazioni dei redditi e del registro degli atti notarili e di altre informazioni.

I Comuni, quindi, dovrebbero sfruttare questi dati per evidenziare le situazioni più rischiose al fine di approfondirle con una adeguata verifica rafforzata, vale a dire concentrandosi solo su quelle ritenute ad alto rischio. Nell'affrontare queste situazioni, spesso si incontrano gli stessi professionisti che gestiscono alcuni tipi di pratiche, ed anche questa è un'informazione da considerare.

Esiste un altro canale di innesco per far sì che una situazione diventi ad alto rischio. Riguarda l'analisi e il monitoraggio tutte quelle situazioni già conosciute dalla polizia locale o che vengono segnalate dai cittadini, e che mostrano delle prove evidenti. Il funzionario pubblico ha l'obbligo di denunciare quando è evidente il compimento di un reato, mentre il cittadino ha un dovere morale/etico.

Di conseguenza i casi in cui tutti sanno, ma non ci sono le prove, avranno uno sbocco con l'adeguata verifica rafforzata che si concretizzerà in un documento di analisi finanziaria/fiscale/

giudiziaria, utilizzando anche la polizia locale, per recuperare informazioni e fare sopralluoghi. Si potrà giungere, in tal modo, alla denuncia o alla segnalazione di operazione sospetta o qualificata all'Agenzia delle entrate oppure ad archiviare la pratica.

LA SEGNALAZIONE DELLA SOS: UN CASO CONCRETO

Nell'ambito comunale, in caso di sospetto di riciclaggio di denaro, il Comune può provvedere ad effettuare una segnalazione di operazione sospetta – la cosiddetta SOS – inviandola all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF). Ogni anno, questa struttura riceve circa 71.000 segnalazioni, di cui più dell'80% provenienti dalle banche.

La pubblica amministrazione ha il dovere di segnalare le SOS, già dall'introduzione della prima direttiva dell'antiriciclaggio del 1991, ma nessuna amministrazione ha ottemperato a quest'obbligo tranne l'Agenzia delle entrate che nel 2014 ha segnalato circa 14 SOS su 18 pervenute all'UIF.

Le altre quattro le ha segnalate il Comune di Milano che ha ritenuto doveroso attuare questa normativa sollecitato dalla commissione consigliare antimafia. Il 10 maggio 2013, il Comune ha approvato la delibera n. 892 avente ad oggetto "Modifica e integrazione del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Milano". È stato così costituito l'ufficio comunale antiriciclaggio, assegnando allo stesso una competenza specifica.

Un caso reale di sospetto di riciclaggio è emerso dalle intimidazioni segnalate dal proprietario di un locale nella zona della movida milanese quando decise di vendere. Il soggetto sospettato di riciclare, gestiva di fatto un locale vicino, con delle caratteristiche societarie che hanno destato sospetti. Il rappresentante legale della società lo era per molteplici altre, senza aver nessun tipo di legame apparente con esse, la sua residenza era in un comune dell'hinterland di Milano ad alto rischio criminale. Le società operavano in più settori e la struttura societaria presentava una fiduciaria per mascherare il vero titolare effettivo. Pareggiando l'IVA si è evidenziato un passaggio di quote per un importo importante con una società editoriale, il cui rappresentante legale proveniva da una regione e provincia ad alto tasso di criminalità.

Dopo una prima analisi che ha evidenziato tutte queste anomalie si è proceduto ad una adeguata verifica rafforzata sul caso, evidenziando una struttura molto più complessa con passaggi onerosi di quote tra molteplici società che finivano anche a Londra. Gli importi accertati erano di valore elevato ed hanno fatto emergere una organizzazione ben strutturata.

DAL CONTROLLO SOLO BENEFICI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il controllo, com'è dimostrato dal caso appena esposto, non è solo una buona pratica, ma anche un dovere della pubblica amministrazione locale.

Attuando controlli efficaci si incentiva un comportamento corretto della cittadinanza che ha la certezza che se non si rispettano le regole si viene scoperti e sanzionati.

Contrastando l'evasione fiscale si recuperano risorse che possono essere impiegate per interventi e servizi di cui i cittadini possono usufruire. Prevenire e contrastare il riciclaggio con-

tribuisce a disincentivare l'investimento illegale sul territorio e a difendere l'economia pulita e legale.

È auspicabile che i Sindaci mettano in atto politiche di prevenzione e di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, presentando ogni anno le segnalazioni di operazioni sospette effettuate, il numero dei soggetti coinvolti e le categorie di appartenenza, le intenzioni di impiego delle risorse recuperate. Tutto ciò porterebbe solo benefici per le città per cui rimane una domanda: perchè non farlo?

5.

Gli Enti locali che fanno prevenzione

MARIANGELA ZACCARIA

Vicesegretario generale del Comune di Milano

I Patti di integrità a Milano. Regole condivise per appalti puliti

Nell'area degli appalti il rischio di corruzione si annida, sia nella fase pubblicitica, sia nella fase di esecuzione del contratto. Quando si sceglie il contraente è preponderante l'aspetto della trasparenza nella procedura della pubblicazione del bando di gara e nelle sedute pubbliche della commissione giudicatrice. Assume altresì rilievo l'aspetto del contenuto del progetto tecnico messo in gara, della determinazione dei criteri di aggiudicazione, di verifica delle offerte anomale e delle modalità di controllo delle riserve apposte, nonché delle varianti in corso d'opera. Per ognuno di questi aspetti il Comune di Milano si è dotato di protocolli comportamentali ed operativi che hanno una genesi pluridecennale e che sono stati inseriti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione approvato dalla Giunta Comunale il 31 gennaio 2014. La necessità di codificare e di individuare modelli comportamentali ulteriori e specifici rispetto alla legislazione vigente è nata con l'adozione dei Patti di Integrità.

Con la presentazione e sottoscrizione del Patto di Integrità l'operatore economico si impegna, già in sede di gara, a non porre in essere comportamenti corruttivi e a denunciare eventuali collusioni. Nel contempo, l'Amministrazione adotterà tutte le azioni e i comportamenti possibili per garantire la massima trasparenza ed imparzialità.

Il Patto di Integrità è stato adottato dal Comune di Milano a partire dal 2000 per diffondere la cultura dell'etica e della moralizzazione negli appalti pubblici. Dal 2002 è stato concretamente utilizzato per combattere il fenomeno dei "collegamenti sostanziali" tra le imprese partecipanti alla medesima gara di appalto, fenomeno che mina la libera determinazione delle imprese, il libero mercato e la credibilità dei soggetti pubblici. L'utilizzo del Patto di Integrità e l'attività di controllo degli uffici preposti alle gare sono stati fondamentali per combattere tali eventi distortivi in assenza di una normativa che prevedesse il collegamento sostanziale come causa di esclusione espressa. Il collegamento sostanziale è stato in seguito istituzionalizzato dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici che l'ha espressamente previsto all'art. 38.



MARIANGELA ZACCARIA

L'adozione dei Patti di Integrità, come risultanti dall'esperienza del Comune di Milano, è stata considerata strumento anticorruptivo nel Piano Nazionale Anticorruzione. I modelli operativi adottati riguardano innanzitutto l'organizzazione del Comune dove si è ritenuta essenziale una distinzione fra la struttura che si occupa della procedura di gara e la struttura che segue la gestione del contratto. Per le gare di opere pubbliche, in particolare, la suddivisione è triplice in quanto alle prime due strutture di cui si è detto, si affianca la struttura tecnica che predispone il progetto, lo verifica e lo valida e segue la parte di esecuzione dei lavori. Ad ulteriore garanzia la fase istruttoria, finalizzata alla verifica e validazione del progetto da parte dell'area tecnica, viene svolta da un apposito servizio svincolato gerarchicamente e funzionalmente dall'area tecnica. Tutti processi riguardanti le gare e la realizzazione delle opere pubbliche hanno il certificato di qualità ISO.

LA COSTRUZIONE E LA FUNZIONALITÀ DI UN SISTEMA OPERATIVO E DI CONTROLLO

La pubblicazione di bando/avviso prevede la messa a disposizione sul sito dell'Amministrazione comunale di tutta la documentazione inerente la gara (bando, capitolato, relazioni tecniche, planimetrie, modelli per la partecipazione, schede tecniche, progetto completo in caso di opere ecc.). Gli operatori economici che intendono partecipare ad una procedura di gara trovano quindi sul sito del Comune, tutto il materiale necessario ai fini della formulazione dell'offerta. In questo modo si ritiene di raggiungere il duplice scopo di evitare contatti tra gli operatori e gli uffici dedicati agli appalti e di favorire il controllo pubblico, anche da parte di soggetti non interessati a partecipare alla gara. Per quello che riguarda invece l'individuazione dei criteri di aggiudicazione, vengono definiti in collaborazione tra i Settori, i Settori Tecnici e le Direzioni

Centrali/Settori utenti, scelti dal responsabile unico del procedimento (RUP) per la valutazione tecnica/economica dell'offerta. Ciò garantisce che i criteri individuati siano coerenti con la finalità del miglioramento qualitativo dell'offerta, e che gli stessi siano stabiliti in modo chiaro, univoco e oggettivo, affinché sia predeterminato e predeterminabile il valore attribuito a ciascuno e venga definito il percorso motivazionale che sarà adottato dalla Commissione Giudicatrice nella valutazione dell'offerta tecnica. Il sistema così gestito evita effetti discriminatori o vantaggiosi nei confronti di taluni operatori economici. Gli uffici amministrativi svolgono funzioni di segreteria, verbalizzazione, assistenza amministrativa e giuridica al RUP nel corso dei lavori della Commissione Giudicatrice e del Gruppo di lavoro nel sub procedimento di verifica dell'anomalia, ciò garantisce uniformità di procedure e di approccio all'analisi e valutazione delle offerte.

Rispetto alla individuazione delle caratteristiche tecniche delle opere, forniture e servizi con particolare riguardo anche alle caratteristiche del bene messo a gara, in rapporto a quello offerto da CONSIP, si precisa che vengono indicate e descritte, da parte delle Direzioni Centrali/Settori Utenti, negli atti di gara, senza far riferimento ad una marca o prodotto specifico. Anche nel caso in cui esso venga indicato, ciò avviene solo ai fini della individuazione delle caratteristiche che si richiedono ed in ogni caso accanto viene sempre indicato "o equivalente", consentendo all'operatore economico di fornire un prodotto diverso con uguali caratteristiche. È effettuata una verifica della presenza di convenzioni Consip attive o della disponibilità del bene/servizio su MEPA ed ARCA secondo le disposizioni vigenti. Per le gare di opere, le caratteristiche tecniche sono individuate nel progetto e quelle dei materiali trovano puntuale definizione nell'elenco prezzi che viene aggiornato annualmente da parte della Direzione Centrale Tecnica. Anche in tale settore si prevede che accanto alla tipologia del prodotto venga sempre indicato "o equivalente".

Si passa così alla validazione e verifica del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo. L'esame preliminare di tutti gli atti tecnici e amministrativi costituenti il progetto da porre a base di gara, al fine di verificare la coerenza interna di tutta la documentazione del progetto preliminare, definitivo, esecutivo e la rispondenza alla normativa in vigore è svolto, come si accennava, da un servizio svincolato dall'area tecnica. I procedimenti di verifica e validazione dei progetti definitivi ed esecutivi vengono effettuati mediante griglie e liste di controllo unificate che facilitano i verificatori e validatori nel mantenere comportamenti standardizzati. Particolare cura deve essere posta alla perfetta congruenza tra i diversi elaborati dei progetti.

Nella procedura per la definizione delle controversie aventi ad oggetto l'iscrizione delle riserve sugli atti contabili da parte delle imprese e finalizzata alla risoluzione bonaria delle stesse, invece, l'Amministrazione, ha definito, gli indirizzi e i criteri operativi per lo svolgimento delle attività necessarie alla disamina. In particolare, per i contratti di importo inferiore ai 10 milioni di euro, per motivi di economicità, uniformità, coerenza di orientamento nei confronti di fattispecie analoghe e parità di trattamento tra gli operatori, si è costituito stabilmente un Gruppo di Lavoro obbligatorio, coadiuvato da una segreteria tecnica. Per i contratti di importo pari o superiore ai 10 milioni di euro, la proposta motivata di accordo bonario viene formulata da una Commissione, che si configura come organo esterno e terzo rispetto alle parti della controversia, i cui membri vengono individuati e nominati di volta in volta¹.

1. D.Lgs. 163/2006, articolo 240 comma 8.

REGOLE STABILITE ANCHE PER IL SUBAPPALTO

Al fine di garantire parità di trattamento, imparzialità dell'azione amministrativa e rispetto della vigente normativa in materia di appalti sono stati predisposti dall'Amministrazione appalti modelli sia ad uso interno, a supporto dell'attività dei servizi (es. autorizzazioni), sia ad uso esterno per gli operatori economici. Essi riguardano sia l'istanza di subappalto, sia le dichiarazioni/autocertificazioni da rendersi da parte dei subappaltatori alla Stazione Appaltante. L'ufficio preposto alla valutazione dell'istanza di subappalto procede a controllare le dichiarazioni rese da tutti i subappaltatori, effettuando controlli analoghi a quelli attivati in sede di stipulazione del contratto principale.

Per quanto riguarda le informazioni antimafia, ai fini del controllo, si richiede la documentazione anche nel caso in cui la richiesta di subappalto formulata da un'impresa a favore di un subappaltatore, di importo inferiore alla soglia minima di € 150.000, sommata a precedente richiesta in corso di esecuzione riferita allo stesso contratto originale ed alla stessa impresa superi la predetta soglia di € 150.000.

Per i contratti di nolo a caldo, la Stazione Appaltante ha predisposto apposite procedure e modelli ad uso interno che agevolano la trattazione. Il corretto inquadramento di un subcontratto nell'ambito del nolo a caldo o del subappalto è frutto di una valutazione del caso concreto effettuata con la collaborazione della Direzione Lavori onde evitare possibili prassi distorsive da parte delle imprese. La Stazione Appaltante rilascia una mera presa d'atto, previa acquisizione delle autocertificazioni antimafia, e richiede alla Direzione Lavori una costante vigilanza sulla permanenza delle condizioni che hanno giustificato il ricorso a tale fattispecie.

Per le varianti tecniche ed economiche in sede di realizzazione dell'appalto, al fine di portare a diminuzione tale fenomeno, viene favorita l'analisi dello stato di fatto dei siti su cui realizzare le opere in modo da diminuire le probabilità di situazioni impreviste che si possano verificare in corso d'opera. Già dal 2014, l'Amministrazione si è dotata di un contratto di servizi per analisi geologico-geotecniche ed ambientali con il quale eseguire le valutazioni minime necessarie a conoscere le caratteristiche dei terreni su cui si opererà.

Analogamente si valuterà se predisporre uno strumento simile (contratto di servizi) per approfondire le analisi strutturali ante fase di progettazione; già da subito si potrà disporre di saggi e analisi strutturali eseguiti nell'ambito degli appalti di manutenzione ordinaria di cui ogni Settore tecnico risulta dotato. Ferma restando la trasmissione e comunicazione all'ANAC delle varianti in corso d'opera², nell'ambito della Direzione Centrale Tecnica viene effettuata l'analisi della tipologia e delle casistiche connesse alle varianti, tramite apposita reportistica periodica per l'Assessore ai Lavori Pubblici ed il Vice Direttore Generale dell'Area Territorio.

Il rischio di corruzione si annida inoltre ed in maniera ancora più concreta, nella fase di esecuzione, dove il rapporto tra organi tecnici (Responsabile Unico del Procedimento e Direttore dei Lavori) e l'appaltatore si connota come un rapporto di natura privatistica, sottratto alle regole di pubblicità per la tipologia di attività e per i controlli che vengono svolti nell'ambito dell'accesso al cantiere. Per quanto riguarda le informative antimafia si richiede la documentazione anche nel caso in cui, pur essendo il contratto di appalto di importo inferiore alla soglia comunitaria, vi siano delle varianti che sommate all'importo contrattuale originario superino detta soglia.

2. Ai sensi dell'art.37 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90 come convertito dalla Legge n. 114/2014, e secondo le indicazioni operative della stessa Autorità.

DAL CONTRATTO DI TRASPORTO A QUELLO DI GUARDIANIA, LA VERIFICA DI OGNI ASPETTO

In particolare, nella fase di esecuzione dei lavori al fine di non rendere continuativi i contatti tra il medesimo Direttore lavori e le Imprese, è previsto che non possa dirigere più di due interventi con la medesima Ditta nell'arco di un triennio. Per l'applicazione di questo accorgimento i Direttori dei Settori sceglieranno gli uffici di Direzione lavori in base anche alle imprese esecutrici delle opere, a seguito delle procedure di scelta del contraente.

Nelle situazioni in cui in cantiere operano ditte in subappalto, è richiesto che consegnino giornalmente (al termine della giornata) la lista degli operai che hanno effettivamente lavorato nella giornata stessa. In tal modo saranno possibili da parte degli organi competenti verifiche incrociate sulla presenza dei lavoratori in cantiere anche ai fini della regolarità dei versamenti contributivi. Nei casi in cui ci siano operazioni di trasporto di materiali a scarica per conto terzi (in Italia o all'estero) è richiesto – anche per un'eventuale messa a disposizione delle autorità competenti – il Contratto di trasporto tra le parti, da produrre all'ufficio di Direzione dei lavori.

È inoltre richiesto lo stesso documento nell'ambito di tutte le situazioni di trasporto per conto terzi nei cantieri dell'Amministrazione. In quelli fissi in cui è presente da parte della Ditta appaltatrice un servizio di Guardiania, gli Uffici di Direzione Lavori richiedono e rendono eventualmente disponibili agli organi preposti a verifiche, il Contratto di Guardiania qualora la stessa non sia condotta con personale proprio dell'appaltatore. Nell'ambito dell'utilizzo in cantiere di conglomerati bituminosi gli uffici di Direzione Lavori acquisiscono i Certificati di Marcatura CE di quelli impiegati nei cantieri dell'Amministrazione.

La marcatura offre alcune significative garanzie circa le modalità di produzione dei conglomerati e l'impiego delle materie prime vergini inserite nel processo produttivo, limitando così la possibilità di utilizzo di materiali impropri per caratteristiche meccaniche e soprattutto ambientali. Nel caso infine di opere di completamento³, di norma, si procederà ad applicare alle ulteriori opere affidate alla ditta, il medesimo ribasso contrattuale del contratto principale sul quale si opera con i completamenti.

3. Ex art. 57 D.Lgs. n. 163/2006.

LUCA BERTONI

Ufficio tecnico del Comune di Merlino

Appalti e legalità: il protocollo del Comune di Merlino

Merlino è un Comune di circa 1800 abitanti, in provincia di Lodi, lambito sul confine orientale dall'Adda, con un territorio urbanizzato per meno del 20% della propria superficie, destinata per lo più alle attività agricole. Da pochi giorni ha aperto i battenti il casello autostradale "Paullo" della Tangenziale Est Esterna Milanese (TEEM), posto sul confine occidentale del Comune, all'incrocio con la strada statale Paullese: una strada veloce a quattro corsie che collega Milano con Crema - Cremona, che delimita a sud l'abitato di Merlino.

Nel 2010, quando la TEEM e la BREBEMI (che passa a pochi chilometri a nord di Merlino) iniziavano a prendere corpo unitamente ai lavori di raddoppio della Paullese, Serena Righini, unico dipendente dell'Ufficio Tecnico del Comune di Merlino, era impegnata nella redazione della tesi con cui avrebbe conseguito la laurea triennale in pianificazione urbanistica "Forme ed effetti della criminalità organizzata nei processi di governo del territorio".

La tesi ha occupato molto dei nostri ragionamenti e delle nostre discussioni in quei mesi. Abbiamo iniziato a chiederci come avremmo potuto, prendendo spunto dagli studi e dagli approfondimenti, fare qualcosa per porre un argine, in un futuro non troppo lontano, ai possibili tentativi di infiltrazioni malavitose legate alle pressioni di possibili insediamenti urbanistici che sarebbero arrivate a Merlino (in virtù delle importanti infrastrutture stradali in fase di realizzazione).

Spaventavano, soprattutto, tutte le possibili ricadute negative della malavita infiltrata nel ciclo delle costruzioni che potremmo sintetizzare in un solo concetto: la mancanza di competitività del territorio.

Uno dei punti di forza della tesi di Serena Righini è diventato il filo conduttore del protocollo di legalità che volevamo siglare tra istituzioni e parti sociali: il legame, forte e indissolubile, tra tasso di legalità e tasso di competitività di un territorio.

Il protocollo è stato scritto alla fine del 2010, trovando nel Sindaco, Giovanni Fazzi, un alle-



LUCA BERTONI

ato determinato e convinto: nella medesima seduta consiliare il Comune di Merlino ha approvato il Protocollo di legalità ed ha aderito ad Avviso Pubblico.

Il 28 marzo 2012 il documento è stato ufficialmente sottoscritto dalle parti istituzionali (Amministrazione Comunale e Prefettura di Lodi) e sociali (associazioni di categoria e sindacati) coinvolte.

LE REGOLE ALLA BASE DEL PROTOCOLLO DI LEGALITÀ

Il Protocollo¹ prende spunto dal confronto tra le regole che disciplinano gli appalti pubblici – dove l’impianto normativo è costruito molto bene e fornisce strumenti preziosi ai fini della trasparenza del percorso di realizzazione delle opere stesse – e gli appalti privati che, quando interessano parti importanti del territorio, diventano di per sé di interesse pubblico e per i quali non esiste nessuno strumento di controllo puntuale.

Si parte dal principio dell’incentivazione, sancito dalla Legge Regionale n. 12 del 2005, che all’articolo 11 introduce un bonus volumetrico del 15% per gli interventi di riqualificazione urbana connotati da un “*rilevante beneficio pubblico*”. La stessa legge suggerisce di utilizzare questo bonus volumetrico (siamo nel 2005) per incentivare gli edifici ad alte prestazioni energetiche.

A Merlino, invece, l’interesse pubblico è stato declinato in termini di tutela della legalità con l’obiettivo, quindi, di promuovere interventi di riqualificazione trasparenti, in grado di consentire uno sviluppo del territorio sostenibile, non solo dal punto di vista energetico ma anche da quello sociale ed economico.

1. <http://www.avvisopubblico.it/home/protocollo-sugli-appalti-del-comune-di-merlino-lo/>

Con questo scopo, all'interno del Piano di Governo del Territorio, e in particolare nel Piano delle Regole, si è attribuito un indice differenziale al bonus regionale: 7% di volumetria aggiuntiva a coloro che costruiranno con criteri volti al risparmio energetico, 8% a coloro che sottoscriveranno il Protocollo di Legalità.

I promotori immobiliari che si impegnano a rapportarsi con la pubblica amministrazione come se fossero degli appaltatori pubblici, attraverso la libera sottoscrizione del protocollo, potranno godere del bonus volumetrico pari all'8% di quanto consentito dalla strumento urbanistico generale.

In sintesi: il piano regolatore – che in Lombardia si chiama Piano di Governo del Territorio – consente di realizzare su una determinata area una certa quantità di edifici (ad esempio 10.000 metri cubi); l'imprenditore immobiliare può realizzare quella quantità di edifici; se sottoscrive il Protocollo ne può realizzare 10.800 metri cubi.

A fronte di questo vantaggio si deve rispondere a determinati impegni. Chi sottoscrive prima di tutto si prefigge di presentare all'Amministrazione Comunale i propri bilanci aziendali e i casellari giudiziari dei soci. Le imprese che siglano il Protocollo devono poi comunicare i nominativi di tutte le imprese appaltatrici e subappaltatrici coinvolte (che saranno sottoposte al controllo antimafia della Prefettura) oltre a fornire i dati relativi ai pagamenti effettuati verso i subappaltatori e subcontraenti.

Chi firma si impegna anche ad istituire conti correnti dedicati per la tracciabilità dei flussi finanziari; realizzare un sistema di controllo degli accessi collegato telematicamente alla Cassa Edile e, per finire, ad adempiere gli altri obblighi previsti, fino ad ora solo per gli appalti pubblici, dalla Direttiva del 23 giugno 2010, denominata "*Controlli antimafia preventivi nelle attività «a rischio» di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali*" e dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136 "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*".

LA RESPONSABILIZZAZIONE DEI CITTADINI

Il Comune si impegna a comunicare ai cittadini per quali interventi immobiliari è stato sottoscritto il Protocollo e per quali non. Con questa azione si intendono stimolare acquisti "responsabili", cercando di far nascere nei possibili acquirenti di immobili la domanda relativa al perché un imprenditore abbia deciso di guadagnare di più (con l'utilizzo del bonus volumetrico) senza aver timore di essere trasparente rispetto a chi, pur di non comunicare quali imprese lavorano nei propri cantieri e quale sia la natura dei flussi finanziari utilizzati per la realizzazione dell'intervento, rinuncia ad un maggior guadagno.

La sottoscrizione al Protocollo è del tutto volontaria, tuttavia, per chi aderisce, i suoi contenuti diventano parte integrante della Convenzione urbanistica, il cui mancato rispetto comporta non solo la decadenza della convenzione stessa ma anche gli eventuali procedimenti conseguenti, di ordine giudiziario e penale.

Con questa precisazione intendiamo sottolineare la serietà di un percorso che seppur volontario, non intende abdicare all'ambizione di essere estremamente determinato nel porre l'Amministrazione Comunale a fianco degli imprenditori onesti.

Le aziende infiltrate e malavitose, come spesso ricorda Nando Dalla Chiesa, non controllano il territorio dai piani alti dei grattacieli dei quartieri finanziari della metropoli, ma dal bar del quartiere, con l'obiettivo di realizzare i lavori meno appariscenti (le lavorazioni a più rischio di infiltrazioni sono infatti il movimento terra, il noleggio dei mezzi operativi, la guardiania, ecc.).

In quest'ottica quando queste aziende busseranno alla porta di chi ha sottoscritto il Protocollo, l'imprenditore potrà far presente che le aziende che lavoreranno in quel cantiere o hanno le carte in regola (perché dovranno passare il controllo antimafia della prefettura) e sono disposte a comunicare i conti correnti che incasseranno i proventi delle lavorazioni e che riceveranno i pagamenti che verranno effettuati per lavorazioni realizzate in quel cantiere, o non possono mettere piede in cantiere (entra solo chi preventivamente autorizzato; chi entra viene registrato telematicamente).

Con queste premesse è importante che il Protocollo venga adottato non solo da un comune virtuoso (con il rischio che le imprese infiltrate si spostino nel comune limitrofo) ma da un intero territorio, con l'ambizione di realizzare un "cordone sanitario" che tenga indenne quelle aree dal virus della malavita nel settore delle costruzioni.

FRANCESCO VIGNOLA

Coordinatore Dipartimento Formazione di Avviso Pubblico

Le difficoltà quotidiane e le buone prassi

I risultati dei laboratori tematici

Nel costruire il progetto formativo “Conoscere le mafie, costruire la legalità” si è partiti da alcuni dati di contesto e da presupposti teorici e metodologici che hanno contribuito a definire ed identificare tanto la costruzione del percorso complessivo, quanto i singoli seminari; tanto i contenuti degli apprendimenti, quanto la metodologia di lavoro.

Il tema della lotta all’illegalità, e quello della costruzione delle competenze necessarie ad agirla, sono ormai ineludibili. Da un lato, infatti, i dati sull’impatto delle mafie sul sistema paese sono spaventosi e non sembrano arrestare la loro curva crescente; dall’altro, il ruolo giocato dagli Enti Pubblici nel fronteggiare o colludere con questo sistema appare sempre più significativo.

Partendo da questo presupposto si è costruito, insieme alla Regione Veneto e all’Anci Regionale, un modello formativo che tenesse conto sia delle caratteristiche dei destinatari di questo percorso formativo (amministratori e dipendenti degli Enti Locali, in primis); sia delle specificità dell’oggetto della formazione (l’evoluzione dei fenomeni criminali e corruttivi e le infiltrazioni mafiose nel nord del paese unitamente agli strumenti di prevenzione).

La consapevolezza di essere di fronte ad un fenomeno in costante mutamento, con livelli crescenti di complessità e di avere un pubblico con peculiarità proprie per esperienze e competenze, ha portato ad immaginare un percorso costruito su interventi formativi capaci: di offrire modelli osservativi ed interpretativi dei dati; e di aprire una relazione dialogica con contesti, esperienze e prassi portate da chi avrebbe partecipato. È parso utile predisporre contesti formativi nei quali suggerire risposte ma, soprattutto, porre domande cui rispondere insieme ai partecipanti, in modo aperto, parziale e rileggibile nel tempo.

Di fronte ad un problema e ad un contesto tanto cangianti, quindi, si è ritenuto fondamentale offrire setting formativi nei quali fosse consentito sviluppare competenze connesse più alla capacità di ri-disegnare e co-costruire i problemi, che non di risolverli (poiché la predefinitone dei problemi può risultare paralizzante, mentre la capacità di “ri-costruirli” in forma originale



FRANCESCO VIGNOLA

diventa elemento capace di mobilitare). Si è ritenuto utile sostenere la “capacità di conoscere”, riflettere, costruire i propri strumenti e metterli in connessione con le esperienze, oltre che trasmettere saperi e presentare buone prassi. La “costruzione della conoscenza” si è dunque intesa come un processo dinamico più che come prodotto, come qualcosa che si crea localmente, in uno specifico contesto o network relazionale, con un’irriducibile dimensione intersoggettiva.

PERSONE E RELAZIONI AL CENTRO DEI PERCORSI FORMATIVI

Partendo da queste riflessioni è emerso un modello formativo che ha provato a posizionare i destinatari degli interventi e le relazioni che si costruiscono fra loro, al centro della formazione, considerandoli come portatori di competenze, esperienze, idee, come co-costruttori della conoscenza.

Così si sono costruiti setting di lavoro caldi nei quali potessero transitare contenuti specifici, ma soprattutto costruirsi relazioni di scambio e confronto (fra partecipanti e con i relatori) per tenere insieme soggetti diversi all’interno dei contesti formativi.

In sintesi si è creduto che la funzione dei dispositivi formativi ed il ruolo dei conduttori dei gruppi dovesse e potesse essere anche quello di chi nel percorso predisposto rilegge, rafforza e valorizza le esperienze fattuali già agite ed i saperi ad esse collegati, le buone e le cattive prassi, provando infine a connetterle, ricollegarle le une alle altre, disegnando un filo comune capace di re-significare ciò che accade nei diversi contesti, offrendo alle persone la possibilità di incontrarsi, dialogare, investendo sulle relazioni che si producono affinché possano perdurare nel tempo, alimentando quelle reti territoriali che rappresentano uno dei principali elementi di contrasto alla diffusione di comportamenti e culture dell’illegalità.

In questa ottica si è messa a disposizione la rete di collaboratori legata ad Avviso Pubblico (magistrati, docenti universitari, amministratori e funzionari pubblici) che in questi anni hanno accumulato esperienze, prodotto documenti e conoscenza.

Da questa riflessione è nata la decisione di abbinare ai tre interventi mattutini in plenaria, i laboratori pomeridiani, costruiti su una relazione meno mediata con i relatori, con un minor numero di partecipanti, i quali sono stati stimolati a dialogare fra loro dopo la presentazione di analisi di casi, cercando di ricollegare le esperienze messe in atto in altri territori con la realtà concreta dei problemi e delle esperienze vissute dai partecipanti ai laboratori.

Questa scelta è apparsa “vincente”. A decretarlo non sono state tanto le valutazioni positive emerse da partecipanti e dai conduttori ma, soprattutto, la qualità dei contributi emersi e prodotti direttamente dai partecipanti nel corso dei diversi laboratori.

I laboratori hanno permesso ai partecipanti di ri-scoprire la centralità e le possibilità di azione degli Enti Locali e quella degli individui nella relazione con le procedure e gli oggetti di lavoro. Questo è parso evidente prima di tutto nella relazione con i Piani Anticorruzione, rispetto ai quali i laboratori hanno sottolineato quanto l’allontanarsi da modelli adempitivi per sperimentare fino in fondo le opportunità che si aprono permetta, pur nella consapevolezza dei limiti degli strumenti, di scoprire inedite possibilità di azione nel contrasto alla corruzione.

Un altro aspetto sul quale è risaltato il ruolo centrale dei Comuni è collegato al meccanismo delle “segnalazioni” in materia di prevenzione e contrasto all’evasione fiscale. Su queste si è sottolineato in più di un gruppo come la vicinanza al territorio ed ai cittadini, ed il patrimonio informativo di dati di cui un ente locale dispone (es: anagrafe, licenze, edilizia, ecc.), se trattati correttamente, possono essere una fonte preziosa per leggere quello che accade sui territori.

In ultimo, la presentazione di alcune buone prassi, raccontate dai relatori o dai partecipanti ai gruppi di lavoro, ha messo in luce come “sia possibile fare qualcosa”, come “qualcosa si stia già facendo”, rinforzando ed alimentano le motivazioni ad agire il proprio ruolo in modo competente e professionale.

DAI LABORATORI: RICHIESTE E PROPOSTE

Durante lo svolgimento dei laboratori, i partecipanti hanno fornito ed elaborato specifiche indicazioni e posto quesiti su determinate tematiche, che appare interessante riportare nelle pagine successive.

Piani anticorruzione

Rispetto ai Piani Anticorruzione si è ragionato intorno alla possibilità di rafforzare i meccanismi di controllo dal basso dei piani stessi: internamente alle amministrazioni, con la proposta di questionari per verificare se le misure del piano siano attuate; ed esternamente, con l’idea di provare a costruire piani anticorruzione intelleggibili anche per i cittadini.

Riguardo ai responsabili dei piani è emersa, da un lato la necessità di valutare i conflitti di interesse (anche rendendo incompatibile il ruolo di Responsabile del Piano Anticorruzione con quelli di Responsabile di alcuni uffici, come gli Uffici Affari Legali o Procedimenti Disciplinari); dall’altro, l’idea di sperimentare forme di gestione in modo associato fra piccoli

comuni (ad esempio con un unico responsabile di diversi piani, o sperimentando la rotazione degli incarichi fra enti associati). In tal senso, è parsa efficace l'idea di sperimentare la rotazione o l'affidamento in comando ad altro ente dello stesso responsabile del piano, per valorizzare libertà e autonomia.

Appalti

Il nucleo centrale della discussione sul tema degli appalti è ruotato intorno alle possibilità di regolamentare meglio, rendere trasparente e monitorare, tutta la filiera degli appalti, fino ai subappalti ed all'esecuzione lavori post aggiudicazione.

Le proposte in merito sono state diverse: ridurre al minimo la relazione fra appaltante e offerente (limitando la possibilità di comunicazione esclusivamente alle mail); dividere in due fasi il controllo sui certificati di validità; predisporre una certificazione Iso per ogni fase dei procedimenti; costruire check list che identifichino chiaramente quali siano gli aspetti procedurali e documentali che non possono mai essere assenti.

In più laboratori, soprattutto, si è sottolineato come l'adozione di Protocolli Locali possa aprire a possibilità innovative ed a più efficaci forme di controllo. Forte è il bisogno di costruire linee guida chiare per applicare le norme esistenti.

Prevenzione delle infiltrazioni mafiose

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella Pubblica Amministrazione e sui territori è stato oggetto di un lungo dibattito. Si è cercato di provare ad ipotizzare quali strumenti si possano mettere in campo per leggere cosa accade nei territori e renderli meno permeabili. Si è così ondeggiato fra la costruzione di ipotesi di azione e la scoperta di strumenti già presenti.

Fra questi si è sottolineato il valore potenziale dei molti dati di cui gli enti dispongono relativamente ai propri territori (provenienti da Anagrafe, Urbanistica, Commercio, dichiarazioni Isee, ecc.), evidenziando la necessità di imparare ad incrociarli, leggerli e suggerendo la possibilità di costruire software, uffici, organizzazioni temporanee a questo dedicate dentro le Amministrazioni.

In questa logica si è sottolineato come sarebbe importante costruire momenti di confronto e collaborazione fra Polizie Locali e le strutture sovraterritoriali adibite al controllo del territorio.

La possibilità di costruire luoghi e spazi di confronto, di collegamento e scambio (anche delle informazioni) fra Amministrazioni Locali, Cittadini e Forze dell'ordine è apparsa utile non solo nella logica del miglioramento degli strumenti di osservazione dei fenomeni criminali sul territorio, ma anche come strumento per evitare forme di delega totale, per il contrasto a questi stessi fenomeni, a Magistratura e Forze dell'Ordine; come elemento di possibile crescita, anche culturale, di reti territoriali virtuose (attraverso approfondimenti tematici e momenti formativi, nella logica della "formazione permanente").

Si è poi ragionato sul favorire la predisposizione e l'uso di alcuni strumenti che hanno dimensioni più tecniche e che possono risultare efficaci: il withleblowing; i rating di affidabilità e reputazione (per imprese e Pubbliche Amministrazioni); l'aggiornamento costante attraverso le rassegne stampa; l'elaborazione di griglie di indicatori di osservazione di fenomeni specifici (ad es: le dinamiche del mercato edile ed in particolare l'eccesso di domanda di costruzione di centri commerciali; la presenza in misura alta di slot-machine sul territorio; il numero di sportelli

bancari; l'acquisto di esercizi commerciali in nero; i flussi di richieste di residenza; la tipologia e l'andamento delle attività produttive; le richieste di residenza, ecc.).

Si è infine evidenziato come, dal punto di vista politico potrebbe risultare utile coinvolgere gli Amministratori Locali nella stesura e nell'adozione di codici etici e manifesti pre-elettorali che illustrino impegni chiari nel contrasto alla corruzione ed ai fenomeni criminali e chiariscano la disponibilità o meno ad assumerli.

LE CONCLUSIONI: CREARE RETI PER CONTRASTARE CRIMINALITÀ E CORRUZIONE

Dallo svolgimento dei laboratori è emerso, infine, in modo inequivocabile il bisogno degli Enti Locali di connettersi e di agire con tutto l'insieme di soggetti che contribuiscono a contrastare i fenomeni criminali e corruttivi (Forze dell'Ordine, Magistratura, Ingegneri, Commercialisti, Giornalisti, Avvocati, Imprese, Associazioni, ecc.).

Appare evidente come una battaglia di questo tipo non possa essere vinta "da soli", come ci sia bisogno di mettere in campo la volontà di lavorare insieme accanto a strumenti adeguati (si pensi al valore interpretativo di banche dati che riassumano informazioni provenienti da soggetti plurali in quella che i laboratori hanno definito una sorta di "Anagrafe Nazionale"). Volontà dunque, strumenti e competenze, poiché lavorare in rete e costruire reti, appare sempre più come un habitus professionale.

Su questo aspetto in particolare si è sottolineato come si possa valorizzare e sistematizzare l'uso dei Protocolli Territoriali che permettano, da un lato di aggregare più soggetti intorno a scelte importanti su temi specifici (alimentando reti virtuose agganciate a prassi e procedure); dall'altro in alcuni casi di regolamentare in modo più approfondito ed utile rispetto alla Legislazione Nazionale (ad esempio sul tema della filiera degli appalti).

Si è riconosciuto poi il valore della Legge Regionale 48/2012¹ ed il ruolo che la Regione Veneto sta assumendo, e sempre più potrebbe assumere, come capofila di una rete regionale che raccolga soggetti diversi e che sia in grado di far circolare le diverse esperienze attuate da Enti Locali e privati nella regione.

L'auspicio è che la Regione possa assumersi e rafforzare questo ruolo di coordinamento, raccogliendo e mettendo a servizio anche quell'enorme capitale di relazioni, competenze e curiosità che si sono alimentate attraverso i gruppi di lavoro e i seminari di questo lungo percorso. Un capitale che è difficile restituire in un documento sintetico, ma che potrebbe essere messo a frutto anche attraverso la costruzione di nuovi percorsi formativi ed approfondimenti tematici specifici oltre che con l'attuazione di una serie di strumenti previsti dalla legge regionale citata.

1. Legge regionale n.48 del 28 dicembre 2012. Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.



Appendice

The background features a word cloud of Italian terms related to organized crime and financial offenses, including: MAFIE, RICICLAGGIO, ESTORSIONI, USURA, DROGA, BENI CONFISCATI, GIOCO D'AZZARDO, OPERAZIONI FINANZIARIE SOSPETTE, CONTRAFFAZIONE, and CORRUZIONE. The word 'CORRUZIONE' is the most prominent in the cloud.

I numeri parlano: le statistiche

Fonti: Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Direzione centrale servizi antidroga, Direzione investigativa antimafia, Dipartimento politiche antidroga - Presidenza del Consiglio dei ministri

NUMERO DI REATI DENUNCIATI PER ASSOCIAZIONE A DELINQUERE DI TIPO MAFIOSO - SUDDIVISIONE REGIONALE

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ABRUZZO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| BASILICATA | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| CALABRIA | 6 | 2 | 10 | 2 | 7 | 7 |
| CAMPANIA | 13 | 20 | 10 | 13 | 16 | 19 |
| EMILIA ROMAGNA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| LAZIO | 0 | 3 | 3 | 1 | 0 | 1 |
| LIGURIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| LOMBARDIA | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| MARCHE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MOLISE | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| PIEMONTE | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| PUGLIA | 6 | 1 | 5 | 2 | 2 | 3 |
| SARDEGNA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SICILIA | 5 | 8 | 8 | 8 | 9 | 9 |
| TOSCANA | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| UMBRIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| VENETO | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |

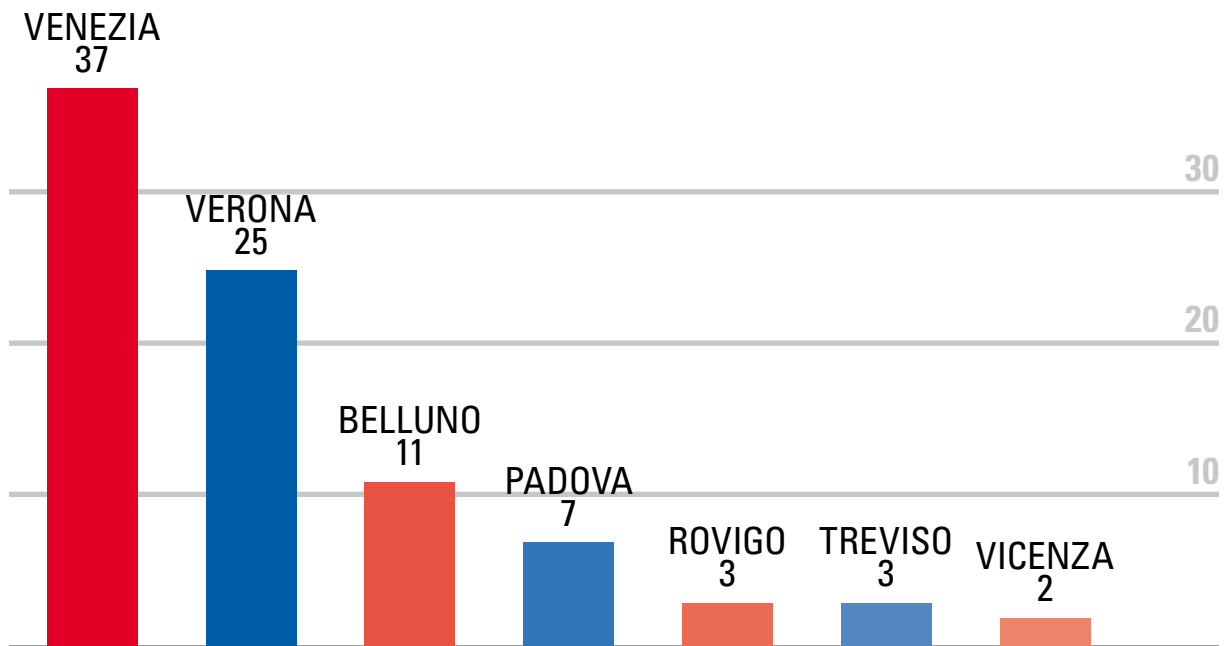
Nota: 2° semestre 2011 / 2° semestre 2013 dati consolidati - 1° semestre 2014 dati non consolidati
Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

PERSONE STRANIERE DENUNCIATE PER REATI ASSOCIATIVI
(ASSOCIAZIONE A DELINQUERE DI TIPO MAFIOSO, ASSOCIAZIONE PER PRODUZIONE, TRAFFICO E SPACCIO
DI STUPEFACENTI, ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE FINALIZZATA AL CONTRABBANDO)

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

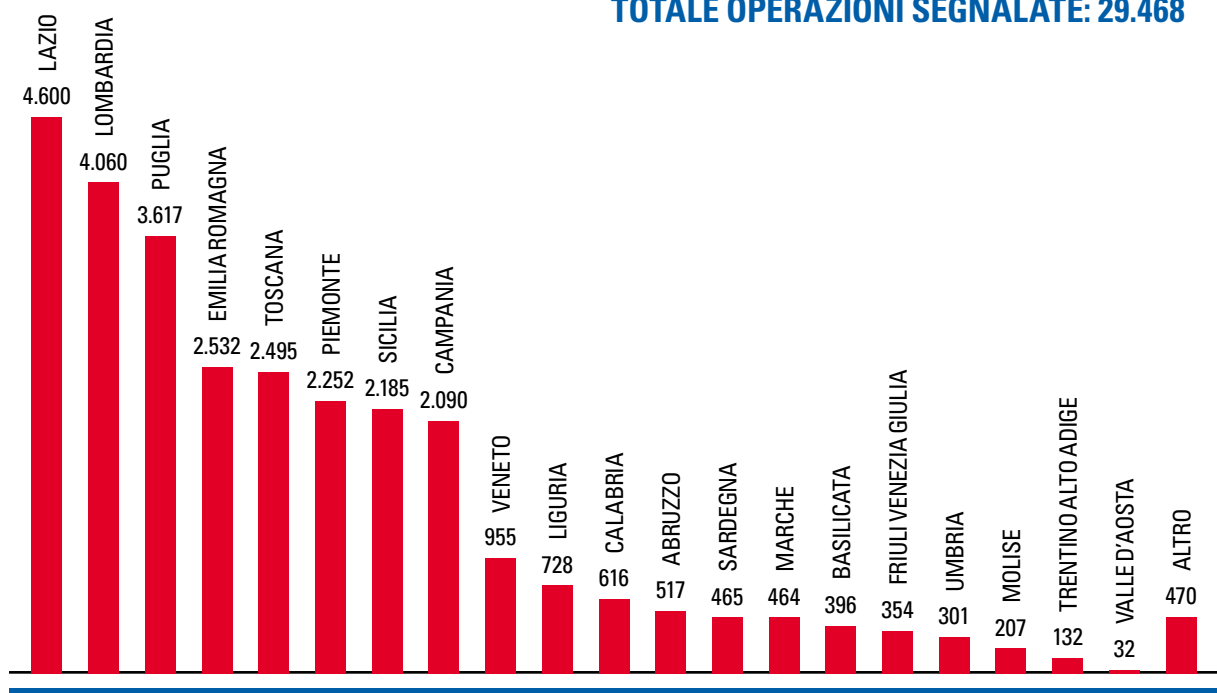
| REGIONE | ALBANIA | ROMANIA | EX URSS | NORD AFRICA | NIGERIA | CINA | SUD AMERICA |
|-----------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| ABRUZZO | 11 | 50 | 0 | 37 | 1 | 1 | 3 |
| BASILICATA | 0 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CALABRIA | 2 | 16 | 1 | 7 | 0 | 0 | 19 |
| CAMPANIA | 15 | 18 | 2 | 43 | 74 | 15 | 5 |
| EMILIA ROMAGNA | 32 | 7 | 2 | 30 | 1 | 3 | 1 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 0 | 11 | 0 | 8 | 0 | 0 | 3 |
| LAZIO | 35 | 45 | 10 | 13 | 13 | 6 | 33 |
| LIGURIA | 17 | 5 | 0 | 7 | 0 | 7 | 5 |
| LOMBARDIA | 128 | 68 | 45 | 36 | 0 | 10 | 62 |
| MARCHE | 76 | 42 | 12 | 28 | 0 | 9 | 1 |
| MOLISE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PIEMONTE | 14 | 16 | 4 | 6 | 7 | 0 | 3 |
| PUGLIA | 11 | 15 | 9 | 1 | 3 | 0 | 1 |
| SARDEGNA | 2 | 0 | 16 | 134 | 2 | 0 | 0 |
| SICILIA | 30 | 30 | 6 | 232 | 2 | 1 | 6 |
| TOSCANA | 186 | 57 | 8 | 14 | 0 | 57 | 2 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 13 | 3 | 1 | 10 | 0 | 0 | 6 |
| UMBRIA | 46 | 32 | 0 | 84 | 76 | 0 | 1 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| VENETO | 22 | 45 | 54 | 30 | 0 | 0 | 0 |
| REGIONE IGNOTA | 7 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE ITALIA | 647 | 493 | 155 | 603 | 311 | 111 | 151 |

BENI IMMOBILI E AZIENDALI CONFISCATI IN VENETO - DATI AGGIORNATI AL 2014



OPERAZIONI FINANZIARIE SOSPETTE, SEGNALAZIONI EFFETTUALE - 1° SEM. 2014

TOTALE OPERAZIONI SEGNALATE: 29.468



NUMERO DI REATI DENUNCIATI PER RICICLAGGIO

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ABRUZZO | 7 | 8 | 6 | 7 | 9 | 5 |
| BASILICATA | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 8 |
| CALABRIA | 17 | 22 | 36 | 23 | 23 | 20 |
| CAMPANIA | 77 | 99 | 92 | 101 | 130 | 70 |
| EMILIA ROMAGNA | 16 | 41 | 49 | 50 | 48 | 29 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 9 | 16 | 15 | 13 | 16 | 11 |
| LAZIO | 59 | 64 | 86 | 78 | 76 | 64 |
| LIGURIA | 40 | 66 | 74 | 65 | 66 | 70 |
| LOMBARDIA | 41 | 89 | 104 | 79 | 93 | 65 |
| MARCHE | 4 | 34 | 30 | 19 | 24 | 18 |
| MOLISE | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 2 |
| PIEMONTE | 21 | 51 | 62 | 57 | 69 | 31 |
| PUGLIA | 51 | 52 | 48 | 56 | 55 | 45 |
| SARDEGNA | 16 | 16 | 23 | 14 | 17 | 12 |
| SICILIA | 47 | 59 | 59 | 55 | 61 | 56 |
| TOSCANA | 24 | 165 | 148 | 68 | 41 | 26 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 0 | 5 | 7 | 5 | 4 | 6 |
| UMBRIA | 1 | 1 | 2 | 4 | 4 | 2 |
| VALLE D'AOSTA | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| VENETO | 16 | 55 | 65 | 50 | 35 | 28 |
| REGIONE IGNOTA | 176 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ITALIA | 626 | 850 | 914 | 750 | 779 | 569 |

NUMERO DI REATI DENUNCIATI PER IMPIEGO DI DENARO, BENI O UTILITÀ DI PROVENIENZA ILLECITA

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ABRUZZO | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 |
| BASILICATA | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| CALABRIA | 1 | 3 | 2 | 3 | 0 | 4 |
| CAMPANIA | 5 | 7 | 14 | 21 | 8 | 10 |
| EMILIA ROMAGNA | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 1 | 0 | 2 | 21 | 1 | 1 |
| LAZIO | 1 | 7 | 6 | 10 | 3 | 6 |
| LIGURIA | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 0 |
| LOMBARDIA | 5 | 7 | 10 | 14 | 16 | 9 |
| MARCHE | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| MOLISE | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| PIEMONTE | 3 | 2 | 14 | 4 | 3 | 1 |
| PUGLIA | 11 | 1 | 3 | 4 | 1 | 2 |
| SARDEGNA | 1 | 4 | 1 | 2 | 3 | 0 |
| SICILIA | 4 | 7 | 3 | 4 | 7 | 1 |
| TOSCANA | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 2 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 0 | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| UMBRIA | 1 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| VENETO | 0 | 3 | 1 | 4 | 1 | 0 |
| REGIONE IGNOTA | 5 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| ITALIA | 45 | 60 | 76 | 99 | 57 | 41 |

NUMERO DI REATI DENUNCIATI PER ESTORSIONE

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| CAMPANIA | 410 | 502 | 503 | 519 | 531 | 515 |
| LOMBARDIA | 395 | 491 | 481 | 422 | 435 | 430 |
| PUGLIA | 255 | 310 | 328 | 332 | 339 | 294 |
| SICILIA | 240 | 339 | 397 | 333 | 318 | 303 |
| LAZIO | 232 | 303 | 341 | 328 | 321 | 329 |
| EMILIA ROMAGNA | 177 | 209 | 237 | 206 | 185 | 150 |
| PIEMONTE | 160 | 234 | 223 | 234 | 169 | 190 |
| TOSCANA | 118 | 202 | 170 | 140 | 162 | 152 |
| CALABRIA | 117 | 132 | 170 | 143 | 132 | 138 |
| VENETO | 117 | 162 | 155 | 146 | 166 | 124 |
| ABRUZZO | 72 | 70 | 71 | 77 | 103 | 69 |
| MARCHE | 59 | 85 | 82 | 60 | 77 | 70 |
| SARDEGNA | 56 | 75 | 92 | 51 | 56 | 42 |
| LIGURIA | 48 | 81 | 75 | 81 | 75 | 67 |
| UMBRIA | 34 | 38 | 52 | 43 | 49 | 42 |
| BASILICATA | 27 | 33 | 49 | 19 | 27 | 31 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 25 | 39 | 45 | 42 | 34 | 30 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 25 | 30 | 18 | 28 | 38 | 19 |
| MOLISE | 13 | 17 | 18 | 20 | 22 | 19 |
| VALLE D'AOSTA | 4 | 14 | 11 | 6 | 9 | 5 |

Nota: 2° semestre 2011 / 2° semestre 2013 dati consolidati - 1° semestre 2014 dati non consolidati

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

NUMERO DI REATI DENUNCIATI PER USURA

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| CAMPANIA | 23 | 35 | 27 | 30 | 43 | 33 |
| LOMBARDIA | 22 | 16 | 30 | 23 | 29 | 16 |
| EMILIA ROMAGNA | 21 | 15 | 53 | 8 | 18 | 6 |
| LAZIO | 15 | 16 | 25 | 14 | 20 | 20 |
| VENETO | 13 | 14 | 10 | 6 | 12 | 11 |
| SICILIA | 11 | 19 | 51 | 16 | 24 | 13 |
| PUGLIA | 10 | 18 | 22 | 17 | 22 | 15 |
| PIEMONTE | 7 | 17 | 14 | 15 | 13 | 13 |
| BASILICATA | 6 | 2 | 6 | 1 | 2 | 4 |
| CALABRIA | 4 | 8 | 6 | 7 | 5 | 3 |
| TOSCANA | 4 | 4 | 8 | 9 | 14 | 2 |
| UMBRIA | 4 | 1 | 1 | 1 | 4 | 0 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 3 | 1 | 4 | 2 | 1 | 0 |
| LIGURIA | 3 | 1 | 4 | 3 | 3 | 2 |
| MARCHE | 2 | 3 | 6 | 2 | 3 | 4 |
| MOLISE | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| SARDEGNA | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| ABRUZZO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Nota: 2° semestre 2011 / 2° semestre 2013 dati consolidati - 1° semestre 2014 dati non consolidati

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

NUMERO DI PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PER IL REATO DI CORRUZIONE

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ABRUZZO | 32 | 7 | 26 | 13 | 39 | 22 |
| BASILICATA | 19 | 98 | 1 | 0 | 58 | 5 |
| CALABRIA | 107 | 34 | 50 | 28 | 28 | 12 |
| CAMPANIA | 114 | 117 | 155 | 90 | 250 | 34 |
| EMILIA ROMAGNA | 8 | 15 | 36 | 130 | 13 | 8 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 4 | 0 | 1 | 0 | 2 | 13 |
| LAZIO | 144 | 64 | 89 | 92 | 47 | 48 |
| LIGURIA | 12 | 0 | 51 | 27 | 28 | 4 |
| LOMBARDIA | 98 | 128 | 135 | 221 | 106 | 53 |
| MARCHE | 1 | 6 | 3 | 4 | 7 | 8 |
| MOLISE | 16 | 2 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| PIEMONTE | 12 | 11 | 34 | 26 | 56 | 15 |
| PUGLIA | 8 | 40 | 29 | 24 | 54 | 8 |
| SARDEGNA | 5 | 6 | 6 | 3 | 17 | 4 |
| SICILIA | 22 | 52 | 60 | 21 | 23 | 63 |
| TOSCANA | 9 | 40 | 17 | 39 | 79 | 28 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| UMBRIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| VENETO | 45 | 43 | 44 | 16 | 18 | 5 |

Nota: 2° semestre 2011 / 2° semestre 2013 dati consolidati - 1° semestre 2014 dati non consolidati

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

NUMERO DI PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE PER IL REATO DI CONCUSSIONE

Suddivisione regionale - Periodo: 2° semestre 2011 / 1° semestre 2014

| REGIONE | 1° SEM. 2014 | 2° SEM. 2013 | 1° SEM. 2013 | 2° SEM. 2012 | 1° SEM. 2012 | 2° SEM. 2011 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| ABRUZZO | 4 | 7 | 8 | 3 | 7 | 4 |
| BASILICATA | 1 | 0 | 6 | 4 | 5 | 0 |
| CALABRIA | 59 | 8 | 17 | 2 | 9 | 1 |
| CAMPANIA | 22 | 20 | 31 | 52 | 25 | 44 |
| EMILIA ROMAGNA | 7 | 4 | 18 | 3 | 11 | 10 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| LAZIO | 28 | 34 | 10 | 17 | 20 | 7 |
| LIGURIA | 4 | 2 | 12 | 1 | 2 | 3 |
| LOMBARDIA | 13 | 8 | 19 | 23 | 18 | 15 |
| MARCHE | 2 | 4 | 4 | 5 | 5 | 3 |
| MOLISE | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| PIEMONTE | 8 | 3 | 5 | 12 | 9 | 4 |
| PUGLIA | 21 | 15 | 30 | 31 | 16 | 15 |
| SARDEGNA | 2 | 2 | 9 | 6 | 2 | 5 |
| SICILIA | 18 | 18 | 20 | 19 | 6 | 20 |
| TOSCANA | 1 | 3 | 8 | 10 | 16 | 7 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 |
| UMBRIA | 0 | 2 | 3 | 0 | 7 | 2 |
| VALLE D'AOSTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| VENETO | 12 | 5 | 4 | 8 | 10 | 12 |

Nota: 2° semestre 2011 / 2° semestre 2013 dati consolidati - 1° semestre 2014 dati non consolidati

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

SEQUESTRI DI SOSTANZE STUPEFACENTI - SUDDIVISIONE REGIONALE / ANNO 2013

| REGIONE | COCAINA (KG) | ERONA (KG) | HASHISH (KG) | MARIJUANA (KG) | SINTETICHE (KG) | ALTRE DROGHE (KG) | TOTALE (KG) | VARIAZIONE % SUL 2012 | SINTETICHE (NUMERO) | ALTRE DROGHE (NUMERO) | TOTALE (NUMERO) | VARIAZIONE % SUL 2012 | PIANTE DI CANNABIS | VARIAZIONE % SUL 2012 |
|-------------------|-----------------|---------------|------------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| Sicilia | 46,27 | 24,53 | 24.531,91 | 6.020,44 | 0,18 | 0,27 | 30.623,61 | +914,51 | 86 | 235 | 321 | +80,34 | 10.668 | -57,13 |
| Puglia | 35,90 | 43,07 | 535,97 | 10.183,77 | 0,25 | 0,77 | 10.799,72 | -15,92 | 30 | 2.543 | 2.573 | -48,24 | 35.557 | -99,11 |
| Lazio | 534,82 | 62,13 | 3.214,18 | 3.200,26 | 0,90 | 426,27 | 7.438,56 | +35,30 | 334 | 282 | 616 | -87,19 | 792.943 | +14.949,21 |
| Lombardia | 626,63 | 151,81 | 3.542,76 | 2.484,64 | 50,33 | 234,33 | 7.090,49 | -27,09 | 391 | 11.417 | 11.808 | +101,02 | 1.984 | -36,63 |
| Calabria | 1.663,85 | 11,78 | 55,42 | 1.459,09 | 0,00 | 0,00 | 3.190,14 | +16,69 | 19 | 238 | 257 | +375,93 | 28.959 | -44,22 |
| Marche | 9,94 | 101,54 | 118,77 | 2.131,43 | 0,03 | 2,97 | 2.364,68 | +149,65 | 61 | 24 | 85 | -28,57 | 559 | +139,91 |
| Liguria | 554,11 | 16,38 | 953,81 | 112,33 | 0,39 | 0,25 | 1.637,26 | -73,03 | 66 | 105 | 171 | -43,38 | 950 | -46,27 |
| Campania | 270,34 | 73,51 | 647,09 | 578,59 | 1,12 | 0,27 | 1.570,91 | -49,40 | 48 | 12 | 60 | -99,60 | 9.321 | -35,04 |
| Piemonte | 112,82 | 19,27 | 979,59 | 130,07 | 2,53 | 6,23 | 1.250,51 | -20,33 | 97 | 491 | 588 | -30,33 | 1.140 | -78,00 |
| Toscana | 67,35 | 21,33 | 631,07 | 355,38 | 0,95 | 134,97 | 1.211,05 | +60,36 | 1.523 | 35 | 1.558 | -76,92 | 1.859 | -6,21 |
| Veneto | 78,09 | 89,52 | 235,87 | 682,16 | 2,44 | 0,31 | 1.088,38 | -15,23 | 875 | 91 | 966 | -23,45 | 1.195 | -23,93 |
| Trentino A. Adige | 613,37 | 4,11 | 52,39 | 307,69 | 27,09 | 0,45 | 1.005,10 | +301,56 | 1.698 | 69 | 1.767 | +382,79 | 472 | +1,51 |
| Sardegna | 245,22 | 4,68 | 491,86 | 226,70 | 0,08 | 0,57 | 969,11 | +102,37 | 1.456 | 168 | 1.624 | -73,25 | 7.273 | +19,78 |
| Emilia Romagna | 91,99 | 233,84 | 196,28 | 218,01 | 6,77 | 70,24 | 817,12 | -31,85 | 385 | 572 | 957 | -47,21 | 953 | -34,41 |
| Friuli V. Giulia | 3,15 | 6,30 | 29,33 | 494,40 | 4,07 | 58,27 | 595,51 | +1.234,21 | 162 | 167 | 329 | -62,27 | 330 | -26,17 |
| Abruzzo | 5,50 | 12,91 | 50,88 | 130,05 | 0,08 | 14,53 | 213,95 | -11,07 | 24 | 57 | 81 | -74,45 | 252 | -66,49 |
| Umbria | 5,15 | 2,52 | 54,29 | 90,02 | 0,00 | 0,52 | 152,49 | -31,83 | 259 | 9 | 268 | +58,58 | 114 | -59,72 |
| Basilicata | 6,21 | 2,46 | 7,92 | 13,01 | 0,00 | 0,00 | 29,59 | -82,10 | 0 | 0 | 0 | -100,00 | 233 | +21,99 |
| Molise | 0,91 | 0,12 | 17,22 | 2,55 | 0,00 | 0,00 | 20,81 | 73,28 | 0 | 9 | 9 | -75,68 | 112 | +489,47 |
| Valle d'Aosta | 0,15 | 0,05 | 0,58 | 0,62 | 0,00 | 0,00 | 1,39 | -92,03 | 20 | 0 | 20 | - | 0 | -100,00 |
| Totale | 4.971,75 | 881,85 | 36.347,15 | 28.821,21 | 97,20 | 951,20 | 72.070,36 | +43,61 | 7.534 | 16.524 | 24.058 | -51,87 | 894.874 | -78,29 |

PERSONE SEGNALATE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA PER PRODUZIONE, TRAFFICO E SPACCIO DI SOSTANZE STUPEFACENTI / ANNO 2013

| REGIONE | PER TIPO DI REATO | | | PER NAZIONALITÀ | | PER SESSO | | PER ETÀ | | TOTALE | VARIAZIONE % SUL 2012 |
|-------------------|-----------------------------|--|-------------|-----------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|--------------|---------------|-----------------------|
| | TRAFFICO ILLECITO (ART. 73) | ASS. FINALIZZATA AL TRAFFICO (ART. 74) | ALTRI REATI | ITALIANI | STRANIERI | MARIJUANA (KG) | SINTETICHE (KG) | ITALIANI | STRANIERI | | |
| Lombardia | 4.572 | 226 | 5 | 2.375 | 2.428 | 4.513 | 290 | 4.623 | 180 | 4.803 | -6,12 |
| Lazio | 4.137 | 398 | 0 | 3.030 | 1.505 | 4.124 | 411 | 4.394 | 141 | 4.535 | -2,12 |
| Campania | 2.743 | 914 | 1 | 3.321 | 337 | 3.260 | 398 | 3.560 | 98 | 3.658 | 4,81 |
| Sicilia | 2.377 | 347 | 1 | 2.481 | 244 | 2.567 | 158 | 2.617 | 108 | 2.725 | -8,83 |
| Emilia Romagna | 2.674 | 44 | 0 | 1.214 | 1.504 | 2.554 | 164 | 2.659 | 59 | 2.718 | 1,49 |
| Puglia | 2.214 | 383 | 0 | 2.275 | 322 | 2.397 | 200 | 2.507 | 90 | 2.597 | -3,31 |
| Toscana | 2.072 | 245 | 2 | 1.169 | 1.150 | 2.088 | 231 | 2.216 | 103 | 2.319 | 8,82 |
| Veneto | 1.980 | 2 | 1 | 858 | 1.125 | 1.863 | 120 | 1.881 | 102 | 1.983 | -2,89 |
| Piemonte | 1.153 | 76 | 1 | 542 | 688 | 1.153 | 77 | 1.144 | 86 | 1.230 | -36,96 |
| Liguria | 1.139 | 57 | 0 | 536 | 660 | 1.098 | 98 | 1.153 | 43 | 1.196 | -19,62 |
| Sardegna | 1.053 | 101 | 0 | 1.049 | 105 | 1.054 | 100 | 1.093 | 61 | 1.154 | 13,14 |
| Calabria | 812 | 220 | 0 | 956 | 76 | 964 | 68 | 1.014 | 18 | 1.032 | 11,21 |
| Marche | 940 | 34 | 1 | 599 | 376 | 895 | 80 | 937 | 38 | 975 | 5,52 |
| Abruzzo | 735 | 172 | 0 | 623 | 284 | 778 | 129 | 885 | 22 | 907 | -12,2 |
| Trentino A. Adige | 595 | 100 | 0 | 270 | 425 | 662 | 33 | 643 | 52 | 695 | 6,11 |
| Umbria | 372 | 60 | 0 | 154 | 278 | 397 | 35 | 427 | 5 | 432 | -36,56 |
| Friuli V. Giulia | 362 | 12 | 0 | 246 | 128 | 344 | 30 | 339 | 35 | 374 | -7,2 |
| Basilicata | 164 | 35 | 0 | 196 | 3 | 187 | 12 | 190 | 9 | 199 | -35,18 |
| Molise | 125 | 2 | 0 | 124 | 3 | 114 | 13 | 116 | 11 | 127 | -25,29 |
| Valle d'Aosta | 17 | 0 | 0 | 14 | 3 | 16 | 1 | 17 | 0 | 17 | -69,64 |
| Totale | 30.236 | 3.428 | 12 | 22.032 | 11.644 | 31.028 | 2.648 | 32.415 | 1.261 | 33.676 | -4,82 |

CONTRASTO AL NARCOTRAFFICO IN VENETO - DATI STATISTICI / ANNO 2013

| PROVINCIA | | VENEZIA | BELLUNO | PADOVA | ROVIGO | TREVISO | VICENZA | VERONA |
|--|------------------------------------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|--------|
| OPERAZIONI ANTIDROGA | <i>numero</i> | 255 | 34 | 646 | 26 | 140 | 105 | 243 |
| SOSTANZE SEQUESTRATE | | | | | | | | |
| COCAINA | <i>kg</i> | 9,42 | 0,04 | 5,22 | 0,02 | 55,34 | 0,98 | 7,07 |
| EROINA | <i>kg</i> | 21,61 | - | 8,58 | - | 0,26 | 0,16 | 58,91 |
| HASHISH | <i>kg</i> | 47,17 | 0,20 | 79,39 | 0,14 | 6,59 | 56,70 | 45,67 |
| MARIJUANA | <i>kg</i> | 344,12 | 14,51 | 239,79 | 3,59 | 14,97 | 3,52 | 61,65 |
| PIANTE DI CANNABIS | <i>piante</i> | 94 | 128 | 273 | 11 | 246 | 225 | 218 |
| DROGHE SINTETICHE | <i>kg</i> | 0,06 | - | 1,63 | - | 0,08 | 0,54 | 0,14 |
| | <i>numero</i> | 254 | - | 275 | - | 11 | 30 | 305 |
| ALTRE DROGHE | <i>kg</i> | 0,21 | 0,02 | 0,06 | - | - | 0,02 | 0,01 |
| | <i>numero</i> | 18 | 2 | 13 | - | 2 | 11 | 45 |
| TOTALE | <i>kg</i> | 422,59 | 14,77 | 334,67 | 3,75 | 77,24 | 61,91 | 173,46 |
| | <i>numero</i> | 272 | 2 | 288 | 0 | 13 | 41 | 350 |
| | <i>piante</i> | 94 | 128 | 273 | 11 | 246 | 225 | 218 |
| PERSONE SEGNALATE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA | | | | | | | | |
| PER TIPO DI REATO | TRAFFICO ILLECITO (ART.75) | 356 | 57 | 772 | 57 | 191 | 181 | 366 |
| | ASS. FINALIZZATA AL TRAF. (ART.74) | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| | ALTRI REATI | - | - | - | - | 1 | - | - |
| PER NAZIONALITÀ | ITALIANI | 186 | 38 | 236 | 42 | 93 | 91 | 172 |
| | STRANIERI | 171 | 19 | 536 | 15 | 99 | 90 | 195 |
| PER ETÀ | MAGGIORENNI | 335 | 46 | 748 | 52 | 190 | 161 | 349 |
| | MINORENNI | 22 | 11 | 24 | 5 | 2 | 20 | 18 |
| PER SESSO | MASCHI | 339 | 55 | 728 | 51 | 181 | 168 | 341 |
| | FEMMINE | 18 | 2 | 44 | 6 | 11 | 13 | 26 |
| TOTALE | | 357 | 57 | 772 | 57 | 192 | 181 | 367 |
| INCIDENZA PERCENTUALE DEI DATI PROVINCIALI SUL COMPLESSIVO REGIONALE (%) | | | | | | | | |
| OPERAZIONI ANTIDROGA | | 17,60 | 2,35 | 44,58 | 1,79 | 9,66 | 7,25 | 16,77 |
| SEQUESTRI DI STUPEFACENTI (KG) | | 38,83 | 1,36 | 30,75 | 0,34 | 7,10 | 5,69 | 15,94 |
| PERSONE SEGNALATE ALL'A.G. | | 18,00 | 2,87 | 38,93 | 2,87 | 9,68 | 9,13 | 18,51 |

| DECESSI PER DROGA - SUDDIVISIONE REGIONALE / ANNI 2004-2013 | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| REGIONE | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| LAZIO | 112 | 130 | 106 | 105 | 87 | 87 | 72 | 41 | 51 | 57 | |
| EMILIA ROMAGNA | 40 | 35 | 51 | 47 | 40 | 28 | 20 | 33 | 38 | 34 | |
| TOSCANA | 41 | 24 | 33 | 40 | 34 | 30 | 22 | 28 | 43 | 32 | |
| CAMPANIA | 127 | 116 | 87 | 112 | 71 | 71 | 51 | 61 | 69 | 31 | |
| PIEMONTE | 81 | 57 | 34 | 19 | 29 | 50 | 21 | 39 | 23 | 27 | |
| MARCHE | 14 | 23 | 21 | 25 | 19 | 17 | 23 | 13 | 26 | 24 | |
| SARDEGNA | 33 | 28 | 15 | 19 | 17 | 21 | 15 | 13 | 20 | 22 | |
| VENETO | 29 | 53 | 34 | 49 | 35 | 30 | 15 | 27 | 25 | 20 | |
| SICILIA | 24 | 26 | 17 | 21 | 31 | 22 | 25 | 12 | 18 | 19 | |
| UMBRIA | 15 | 25 | 26 | 38 | 26 | 17 | 28 | 27 | 25 | 19 | |
| LIGURIA | 20 | 18 | 23 | 15 | 17 | 17 | 8 | 9 | 7 | 18 | |
| LOMBARDIA | 54 | 42 | 41 | 55 | 38 | 39 | 33 | 20 | 24 | 14 | |
| ABRUZZO | 11 | 11 | 10 | 10 | 20 | 8 | 8 | 7 | 6 | 10 | |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 7 | 7 | 4 | 9 | 2 | 2 | 2 | 5 | 3 | 6 | |
| PUGLIA | 15 | 15 | 18 | 19 | 20 | 17 | 8 | 5 | 3 | 5 | |
| VALLE D'AOSTA | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | |
| BASILICATA | 2 | 4 | 7 | 1 | 6 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | |
| CALABRIA | 11 | 23 | 8 | 11 | 7 | 13 | 7 | 5 | 2 | 1 | |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 9 | 12 | 12 | 8 | 13 | 5 | 9 | 12 | 7 | 1 | |
| MOLISE | 5 | 3 | 2 | 1 | 3 | 5 | 4 | 2 | 1 | 0 | |
| TOTALE | ITALIA | 651 | 653 | 549 | 605 | 516 | 483 | 374 | 363 | 392 | 343 |
| | ITALIANI DECEDUTI ALL'ESTERO | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| | GENERALE | 653 | 653 | 551 | 606 | 517 | 484 | 374 | 365 | 393 | 344 |

DA "IL MATTINO DI PADOVA" / 20 GENNAIO 2015
Intervista di RENZO MAZZARRO
a GIOVANNI RUSSO¹, magistrato della DNA nazionale

«Sono pronti i blitz per sgominare la mafia nell'economia legale»

«**P**enso che nei prossimi mesi uscirà fuori un verminaio nel Triveneto. Verranno a maturazione una serie di indagini antimafia che sono in corso e che attesteranno quello che a livello di sospetto e di indice di rischio stiamo prospettando da cinque anni». Questo dice Giovanni Russo, dal 2009 procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, durante una pausa del convegno con i sindaci dell'Anci.

Lei dunque ritiene che negli ultimi anni sia cresciuta nel Veneto la presenza del crimine organizzato?

«Assolutamente sì. Nell'ultimo anno e mezzo c'è stata un'escalation, lo si vedrà dai risultati giudiziari che saranno resi noti tra 12-18 mesi».

A che livello collocerebbe questa crescita da 1 a 10?

«Collocando a 5 l'allarme massimo di preoccupazione, al di là del quale c'è già un'infiltrazione conclamata e posto che negli ultimi anni avevamo una soglia 2-3, adesso siamo sicuramente a 6-7. C'è un'attività concreta, imponente, importante, senza argini».

Chi dovrebbe frenarla?

«Non viene frenata non per inesistenza di istituzioni in grado di farlo, ma perché il primo argine che deve subentrare è quello di tipo sociale, delle associazioni di categoria, dei Comuni, dei commercialisti, del ceto bancario».

* Russo è intervenuto al Convegno che ANCI Veneto ha organizzato, sempre nell'ambito del progetto "Conoscere le mafie, costruire la legalità", a Treviso il 19 gennaio 2015.

Lei dice commercialisti. È questo il primo anello della catena che porta l'azienda in difficoltà a venire agganciata dal crimine organizzato?

«Attraverso il suo commercialista, o un commercialista più bravo che soppianta il commercialista onesto che solitamente seguiva la contabilità. Un professionista in grado di fare miracoli, di manipolare il bilancio e inondarlo di denaro di provenienza non necessariamente pulita. Quello che risolve il problema all'imprenditore. Apparentemente».

Questo è un ganglio ben preciso: c'è una categoria di professionisti che si presta più di altre a fare da veicolo al riciclaggio di denaro sporco?

«Non l'intera categoria, ovviamente. Ci sono professionisti come in tutte le categorie che riguardano il sistema di finanziamento. Anche nel ceto bancario. Anche tra le forze di polizia, anche tra i giornalisti».

Beh, il giornalista non può veicolare un finanziamento.

«Ma può alimentare campagne di stampa a favore o contro, in particolare riferendoci alla corruzione. Alimentare inchieste giornalistiche o viceversa frenarle, considerando prevalenti altri aspetti, può servire a condizionare. Sarebbe interessante verificare i rapporti tra editori, giornalisti e grandi aziende».

Lo scandalo Mose vi ha portato nuove conoscenze in fatto di infiltrazioni mafiose nel Veneto?

«Ha confermato che dove le mafie non hanno bisogno di arrivare con l'intimidazione e la violenza, arrivano o infiltrando il tessuto economico e diventando mafie imprenditrici, oppure raggiungendo i centri decisionali della pubblica amministrazione. La mafia, lo ha ripetuto molte volte il procuratore nazionale Roberti, anche recentemente, conosce come nuova frontiera quella della corruzione».

Questo è uno schema piuttosto generale, ma sull'aumento o meno dell'interdizione antimafia ad aziende venete?

«Non scendo nei particolari, questo appartiene alle indagini, molte delle quali sono in corso. La Direzione nazionale antimafia fa coordinamento, non indagini. È rimesso ai singoli procuratori rivelare lo stato delle singole inchieste. Un fatto è certo: sono innumerevoli i casi in cui importanti aziende anche del Veneto sono state colpite da misure interdittive antimafia, o comunque sono state oggetto di attenzioni e approfondimenti giudiziario-amministrativi per i legami che hanno con imprese francamente mafiose. Questo è un dato oggettivo, che attesta il livello di pericolosità raggiunto. Se aziende che fanno lavori in tutto il mondo, sentono il bisogno di rivolgersi o affidare subappalti a un'impresa mafiosa, o lo fanno perché non se ne rendono conto...».

È la spiegazione che danno di solito: mi sono trovato con il subappaltatore senza certificato antimafia perché la Prefettura ritardava, ma se avessi saputo...

«Questo è oggetto di approfondimento e fonte di molti dubbi. Oppure lo fanno perché si sono ridotte a questa situazione e allora è un altro segnale che attesta la capacità e la forza raggiunta dalla criminalità organizzata anche nel Nordest».

DAL "CORRIERE DEL VENETO" / 5 MAGGIO 2015
Di GIOVANNI VIAFORA

«Boom di aziende acquistate dalle mafie»

*Il capo della Dia di Padova Zuliani:
«Fenomeno serio in Veneto: riciclaggio
e occupazione per gli affiliati»*

«**L**e mafie sono cambiate e sono riuscite ad infiltrarsi. È stato un avvicinamento silente: prima l'offerta di aiuto alle aziende in crisi, attraverso una facile concessione di denaro; poi lo scivolamento verso l'usura vera e propria, quindi il controllo pieno delle società. E in Veneto ora la situazione è preoccupante». Ad ascoltare ieri, nell'auditorium della Provincia alla Stanga, il colonnello Roberto Zuliani, capocentro della Direzione Investigativa Antimafia di Padova (che ha competenza su tre regioni: Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige), c'erano un centinaio di amministratori locali.

L'occasione: il seminario di formazione organizzato da Avviso Pubblico, l'associazione delle amministrazioni contro le mafie (presente il coordinatore nazionale Pierpaolo Romani e il membro del direttivo, Claudio Piron).

Parole dure e senza sconti quelle pronunciate da Zuliani (un uomo di Stato dalla lunga esperienza: fu lui, nel 1992, a catturare a Milano Mario Chiesa, il primo arrestato di Tangentopoli).

«In questo periodo – ha detto – stiamo notando sul nostro territorio un notevole aumento di acquisizioni di società da parte delle organizzazioni criminali. Le operazioni servono non solo a riciclare denaro sporco, ma anche a creare posti di lavoro per gli affiliati che escono dal carcere».

Il colonnello ha puntato il dito contro quell'area grigia di professionisti e banchieri che non denunciano, finendo così per essere conniventi: «Si registra un fenomeno che riguarda le false intestazioni di ditte – ha proseguito Zuliani – c'è gente che dorme in macchina, ma è intestataria di cinque aziende e va a depositare in banca ogni giorno migliaia di euro. Mi domando come faccia un

direttore di banca a non denunciare simili situazioni. Purtroppo il livello di omertà anche da noi è molto alto».

Zuliani non ha nascosto le difficoltà nell'affrontare le mafie in Veneto: «Manca il giusto concetto di attacco all'organizzazione mafiosa – ha spiegato – bisogna diventare più sottili. Lo stesso vale per la magistratura. Nei tribunali mancano sezioni specializzate». Al tavolo, con Zuliani, il professor Alberto Vannucci, docente a Pisa e esperto di anticorruzione; e l'avvocato Luca Tirapelle.

Leggere, scoprire, sapere: suggerimenti bibliografici

In questa sezione del volume vengono segnalati alcuni libri e documenti istituzionali che trattano il tema della presenza mafiosa nelle regioni del Nord Italia.

LIBRI

- MARTA CHIAVARI, *La quinta mafia. Come e perché la mafia al Nord oggi è fatta anche da uomini del Nord*, Ponte alle Grazie, Firenze, 2011.
- ENZO CICONTE, *Ndrangheta padana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.
- NANDO DALLA CHIESA, *Manifesto dell'antimafia*, Einaudi, Torino, 2014.
- GIUSEPPE GENNARI, *Le fondamenta della città. Come il Nord Italia ha aperto le porte alla 'ndrangheta*, Mondadori, Milano, 2013.
- ROCCO SCIARRONE (A CURA DI), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014.
- FEDERICO VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.

DOCUMENTI ISTITUZIONALI CONSULTABILI SUL WEB

- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali*, Relatore Sen. Carlo Smuraglia, Atti parlamentari, Doc. XXIII, n. 11, Roma, 1994.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/36356.pdf>

- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, Relatore On. Francesco Forgiione, Atti parlamentari, Doc. XXIII, n. 5, Roma, 1998.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/005/INTERO.pdf

- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord*.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

http://www.cnel.it/Cnel/view_groups/download?file_path=/shadow_documento_attachment/file_allegatos/000/000/431/La_20criminalit_C3_A0_20organizzata_20al_20Nord_20-20Documenti_2017.pdf

- MARIO DRAGHI, *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici. Intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi*, Università degli Studi di Milano, Milano, 11 marzo 2011.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2011/draghi-110311.pdf>

- UNIONCAMERE VENETO, *La situazione economica nel Veneto*, Rapporto annuale 2013.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

http://www.unioncameredelveneto.it/userfiles/ID171__SituazioneRapportoAnnuale_2013.pdf

- LIBERA, UNIONCAMERE VENETO, *Mafie e criminalità in Veneto*, 2014.

Il documento è scaricabile all'indirizzo:

<http://www.unioncameredelveneto.it/content.asp?ID=198>

Le mafie sul web: suggerimenti sitografici

SITO DEL PROGETTO “CONOSCERE LE MAFIE, COSTRUIRE LA LEGALITÀ”

<http://www.anciveneto-poliziale.it>

SITI ISTITUZIONALI

- AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
<http://www.benisequestraticonfiscati.it>
- COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA
http://www.camera.it/leg17/436?shadow_organoparlamentare=2328
- COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI
<http://www.parlamento.it/leg/17/BGT/Schede/Bicamerale/v3/4-00128.htm>
- DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA
http://www1.interno.gov.it/dip_ps/dia/index.html
- DIPARTIMENTO POLITICHE ANTIDROGA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
<http://www.politicheantidroga.it>
- OSSERVATORIO AMBIENTE E LEGALITÀ – COMUNE DI VENEZIA
<http://www.osservatorioambientelegalitaveneziasite.it>

SITI DI ASSOCIAZIONI

- ANCI VENETO
<http://www.anciveneto.org>
- AVVISO PUBBLICO. ENTI LOCALI E REGIONI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE
<http://www.avvisopubblico.it>
- LEGAMBIENTE – RAPPORTO ECOMAFIE
<http://www.legambiente.it/temi/ecomafia>
- LIBERA. ASSOCIAZIONI, NOMI E NUMERI CONTRO LE MAFIE
<http://www.libera.it>

Legge Regionale n. 48 del 28 dicembre 2012

MISURE PER L'ATTUAZIONE COORDINATA DELLE POLITICHE REGIONALI A FAVORE DELLA PREVENZIONE DEL CRIMINE ORGANIZZATO E MAFIOSO, DELLA CORRUZIONE NONCHÉ PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ E DELLA CITTADINANZA RESPONSABILE.

Venezia, 28 dicembre 2012

Il Consiglio regionale ha approvato; il Presidente della Giunta regionale promulga la seguente legge regionale:

ART. 1 - FINALITÀ

1. La Regione del Veneto, in armonia con i principi costituzionali, le politiche dell'Unione europea, nel rispetto delle competenze dello Stato e in attuazione dei principi di cui agli articoli 6 e 9 dello Statuto, concorre allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale, attraverso il sostegno ad iniziative di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, finalizzate alla promozione dell'educazione alla legalità, alla crescita della coscienza democratica, all'impegno contro la criminalità organizzata e diffusa, le infiltrazioni e i condizionamenti di stampo mafioso nel tessuto economico e sociale del territorio regionale.

2. La Regione promuove il più efficace funzionamento delle proprie strutture, garantendo l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa e la puntualità nei pagamenti, quali condizioni fondamentali per il contrasto del crimine organizzato, mafioso, dei reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, il reato di corruzione.

3. Gli interventi di cui alla presente legge, attuati in coerenza con la normativa regionale in materia di sicurezza urbana e polizia locale, sono promossi, progettati e realizzati dalla Regione, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, o da questi con il sostegno della Regione.

ART. 2 - OGGETTO

1. La Regione sostiene iniziative volte a realizzare progetti di interesse regionale in materia di educazione alla legalità e di contrasto alle mafie, con l'obiettivo di:

1. diffondere la cultura della legalità e della cittadinanza responsabile, anche attraverso il coinvolgimento del sistema scolastico e formativo, dei servizi sociali e degli enti locali, con particolare attenzione ai fenomeni di stampo mafioso o comunque riconducibili alla criminalità organizzata, ai fenomeni di usura, di estorsione, di prostituzione e di contraffazione nel settore produttivo e agro-alimentare a tutela del made in Italy;
2. diffondere la cultura della responsabilità fiscale in attuazione dell'articolo 31 dello Statuto attraverso la conoscenza dei diritti del contribuente e la promozione di patti antievasione;
3. contribuire alla formazione e all'aggiornamento degli operatori nel settore della sicurezza, dell'assistenza sociale, del volontariato, del personale degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni, nonché del personale del sistema dell'istruzione e della formazione;
4. ampliare l'informazione, anche ai fini di prevenzione, rivolta agli operatori economici di ogni settore di attività;
5. tutelare le persone anziane dai fenomeni di criminalità con particolare attenzione ai delitti contro il patrimonio mediante frode;
6. svolgere attività di ricerca, documentazione, informazione e comunicazione;
7. favorire la produzione e lo svolgimento di attività di tipo culturale e di spettacolo;
8. favorire la valorizzazione della funzione sociale ed educativa delle associazioni imprenditoriali e sindacali, nell'ambito dell'educazione alla legalità e alla cittadinanza responsabile.

ART. 3 - CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE

1. Il Consiglio regionale approva, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, un codice di autoregolamentazione per i consiglieri regionali in materia di legalità e trasparenza, che faccia riferimento alle migliori pratiche applicate presso le assemblee legislative.

ART. 4 - PROTOCOLLI DI INTESA E ACCORDI CON ORGANI STATALI ED ENTI PUBBLICI

1. Al fine di garantire efficaci ed efficienti forme di monitoraggio del mercato dei pubblici appalti e di prevenzione dei fenomeni criminali, la Regione promuove la stipulazione e la periodica revisione di protocolli di intesa con gli organismi istituzionali preposti al contrasto del crimine organizzato e mafioso, operanti nel territorio del Veneto.

2. La Regione promuove e stipula accordi di collaborazione con organi statali, ivi comprese le amministrazioni statali preposte al settore della giustizia, del contrasto alla criminalità anche minorile e dell'istruzione, e gli enti pubblici, anche mediante la concessione di contributi per realizzare iniziative e progetti riferiti, in via prioritaria:

1. ad aree territoriali, categorie o gruppi sociali soggetti a rischio di infiltrazione o radicamento di attività criminose di tipo organizzato e mafioso;
 2. alla promozione e alla diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile fra i giovani;
 3. a favorire lo scambio di conoscenze e informazioni sui fenomeni criminali e sulla loro incidenza sul territorio.
3. I protocolli di intesa e gli accordi di cui ai commi 1 e 2 sono stipulati nel rispetto delle rispettive competenze e attribuzioni istituzionali.

ART. 5 - RAPPORTI CON IL VOLONTARIATO E L'ASSOCIAZIONISMO

1. La Regione concede contributi alle organizzazioni di volontariato di

cui alla legge regionale 30 agosto 1993, n. 40 "Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato" e successive modificazioni, e alle associazioni di promozione sociale iscritte al registro istituito dall'articolo 43 della legge regionale 13 settembre 2001, n. 27 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2001" e successive modificazioni, già operanti da almeno due anni consecutivi, con attività ed iniziative documentabili nel territorio regionale nel settore dell'educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa, per concorrere al finanziamento di progetti volti a diffondere la cultura della legalità, del contrasto al crimine organizzato e mafioso, nonché della cittadinanza responsabile. Per le medesime finalità, la Regione promuove, altresì, la stipula di convenzioni da parte dei medesimi soggetti con gli enti locali del territorio regionale.

2. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare che si esprime entro trenta giorni dalla richiesta, determina i criteri ed i requisiti per l'accesso ai contributi regionali.

ART. 6 - STAZIONE UNICA APPALTANTE (SUA)

1. Fatto salvo il protocollo di legalità stipulato in data 9 gennaio 2012 tra la Regione, le Prefetture del Veneto, l'Unione regionale delle province del Veneto (URPV), l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Veneto, al fine di prevenire e contrastare i tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e in riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 giugno 2011, "Stazione unica appaltante, in attuazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - Piano straordinario contro le mafie", la Regione, conformemente all'articolo 3, comma 34 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" e successive modificazioni, approva il regolamento di cui al comma 2.

2. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale sottopone alla competente commissione consiliare, che si esprime entro trenta giorni, il regolamento che definisce le modalità organizzative e di funzionamento della SUA,

ivi comprese le modalità di pagamento e la qualificazione delle imprese, nonché le modalità di adesione alla medesima da parte dei soggetti interessati. La Giunta regionale approva il regolamento, ai sensi dell'articolo 19 dello Statuto, entro i successivi trenta giorni, tenendo conto del parere espresso dalla commissione consiliare.

ART. 7 - INTERVENTI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO IN MATERIA AMBIENTALE

1. Nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato e mafioso, la Regione propone la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale". A tal fine, possono essere altresì previste specifiche iniziative di formazione e di scambio di informazioni fra la Regione e tali soggetti.

ART. 8 - INTERVENTI NEI SETTORI ECONOMICI E NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI

1. Fatto salvo quanto previsto dalla normativa regionale in materia di sicurezza urbana e polizia locale, la Regione opera per la diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile nel mondo dell'impresa, della cooperazione, del lavoro e delle professioni, per favorire il coinvolgimento degli operatori nelle azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa. A tal fine, promuove iniziative di sensibilizzazione e di formazione, in collaborazione con le associazioni rappresentative delle imprese, delle banche, della cooperazione e dei lavoratori, nonché con le associazioni, gli ordini ed i collegi dei professionisti.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove iniziative di formazione e di scambio di buone prassi amministrative a favore delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, volte a diffondere la cultura dell'etica pubblica, a fornire ai pubblici dipendenti una specifica preparazione ed a far maturare sensibilità alla prevenzione e

al contrasto della corruzione e di ogni altro reato connesso alle attività illecite e criminose di cui alla presente legge.

ART. 9 - MISURE A SOSTEGNO DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ E DELLA CITTADINANZA RESPONSABILE NEL SETTORE DELL'EDUCAZIONE E DELL'ISTRUZIONE

1. La Regione, per contribuire all'educazione alla legalità, allo sviluppo dei valori costituzionali e civici e alla consapevolezza dei rischi legati alla criminalità organizzata, sostiene iniziative finalizzate alla formazione e all'aggiornamento dei docenti e degli altri operatori del sistema di istruzione e formazione, nonché al coinvolgimento degli studenti di ogni ordine e grado.

2. Le iniziative di cui al comma 1 possono prevedere:

1. la realizzazione, con la collaborazione degli istituti scolastici di ogni ordine e grado e delle università del Veneto, di attività didattiche integrative, laboratori e ricerche sui temi oggetto della presente legge;
2. lo svolgimento di attività di ricerca, documentazione, informazione e comunicazione, comprese la raccolta e la messa a disposizione di informazioni di carattere bibliografico, iconografico, audiovisivo, documentale e statistico;
3. la promozione di iniziative finalizzate allo sviluppo della coscienza civile, costituzionale e democratica, al rispetto delle diversità, alla lotta contro le mafie e la corruzione;
4. interventi per la prevenzione primaria, secondaria e terziaria delle situazioni di devianza, anche attraverso la promozione di accordi con l'autorità giudiziaria minorile, le forze dell'ordine e le polizie locali;
5. la promozione di corsi di aggiornamento del personale docente, nonché la creazione di strumenti per fare emergere le situazioni di illegalità, eventualmente presenti negli istituti scolastici di ogni ordine e grado della Regione, anche attraverso intese o convenzioni con l'Ufficio scolastico regionale;
6. la raccolta e la valorizzazione delle tesi di laurea, di dottorato e delle ricerche documentali effettuate da laureandi e dottorandi sui temi inerenti la lotta alla criminalità organizzata, la storia delle mafie, i progetti per la diffusione della legalità;
7. l'organizzazione di incontri e manifestazioni promossi da enti locali, scuole e università, da comitati e associazioni, volti alla sensibilizza-

zione della popolazione sui temi oggetto della presente legge;

8. la promozione di gemellaggi tra diverse scuole, al fine di favorire l'incontro tra studenti veneti e di altre regioni d'Italia e di incentivare percorsi di legalità, cittadinanza attiva e antimafia sociale.

3. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale concorre alle attività di cui alla presente legge, mediante la concessione di patrocinii e altri interventi con finalità divulgative.

ART. 10 - ATTIVITÀ DELLA POLIZIA LOCALE. INTERVENTI FORMATIVI

1. La Regione, nel rispetto delle competenze regionali in materia di polizia amministrativa locale, valorizza il ruolo della polizia locale nell'attuazione delle politiche di cui alla presente legge.

2. La Regione, con specifico riferimento alle iniziative ed agli obiettivi di cui alla presente legge, promuove la formazione degli operatori di polizia locale, anche congiuntamente agli operatori degli enti locali, delle forze dell'ordine, nonché delle organizzazioni del volontariato e delle associazioni che svolgono attività di carattere sociale sui temi oggetto della presente legge.

ART. 11 - INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELL'USURA E DI ALTRE FATTISPECIE CRIMINOGENE

1. Nei confronti dei fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso ed, in particolare, all'usura la Regione promuove specifiche azioni di tipo educativo e culturale volte a favorirne l'emersione e la denuncia, anche in collaborazione con le istituzioni e le associazioni economiche e sociali presenti nel territorio regionale.

2. La Regione utilizza gli strumenti normativi e finanziari vigenti, quali in particolare i fondi di rotazione istituiti presso Veneto Sviluppo spa, ai sensi dell'articolo 21 della legge regionale 17 gennaio 2002, n. 2 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2002", dell'articolo 23 della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 5 "Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione (legge finanziaria 2001)", degli articoli 101 e 103 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo", al fine di concedere finanziamenti agevolati a favore delle piccole e medie imprese a supporto dei fabbisogni di gestione aziendale per prevenire il ricorso al mercato illegale dell'usura.

3. La Regione, nel rispetto delle discipline vigenti in materia sociale e sanitaria, prevede, nell'esercizio delle proprie competenze di programmazione, regolazione e indirizzo, interventi per prevenire le situazioni di disagio e di dipendenza connesse o derivanti da attività criminose di tipo organizzato e mafioso, quali in particolare le dipendenze da sostanze psicotrope, lo sfruttamento della prostituzione e il fenomeno del gioco d'azzardo con le sue ricadute personali e familiari.

ART. 12 - AZIONI FINALIZZATE AL RECUPERO DEI BENI CONFISCATI

1. La Regione contribuisce ad assicurare un proficuo riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", attraverso:

1. l'assistenza agli enti locali assegnatari di tali beni;
2. la concessione di contributi agli enti locali di cui alla lettera a), per concorrere alla realizzazione di interventi di restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ripristino tipologico nonché arredo degli stessi al fine del recupero dei beni immobili loro assegnati;
3. la concessione di contributi agli enti locali di cui alla lettera a), per favorire il riutilizzo in funzione sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, mediante la stipula di accordi di programma con i soggetti assegnatari;
4. la collaborazione con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

2. La Regione può stanziare contributi per favorire e sostenere la continuità lavorativa delle aziende sequestrate e non ancora confiscate, al fine di salvaguardare il patrimonio produttivo e occupazionale esistente.

ART. 13 - FONDI DI ROTAZIONE E GARANZIA

1. Al fine di sostenere i progetti che prevedono il riutilizzo dei beni confiscati, è istituito un fondo regionale di rotazione per l'estinzione delle ipoteche o di altri gravami trascritti sui beni confiscati alle organizzazioni criminali.

2. Al fine di facilitare l'accesso al cre-

dito dei soggetti assegnatari dei beni, è istituito un fondo regionale di garanzia per l'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

3. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, definisce le modalità di gestione dei fondi di rotazione di cui ai commi 1 e 2.

ART. 14 - POLITICHE A SOSTEGNO DELLE VITTIME

1. La Regione, mediante specifici strumenti nell'ambito delle proprie politiche sociali e sanitarie, nell'esercizio delle proprie competenze di programmazione, regolazione e indirizzo, prevede interventi a favore delle vittime di fenomeni di violenza, di dipendenza, di sfruttamento e di tratta connessi al crimine organizzato e mafioso nonché a favore degli anziani vittime di truffa.

ART. 15 - OSSERVATORIO PER IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E MAFIOSA E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA

1. È istituito presso il Consiglio regionale, l'Osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e la promozione della trasparenza, di seguito denominato Osservatorio.

2. L'Osservatorio svolge le seguenti attività:

1. raccolta ed analisi di documentazione sulla presenza delle tipologie di criminalità organizzata e mafiosa italiana e internazionale nel territorio regionale e sulle iniziative pubbliche e private intraprese per contrastarla;
2. elaborazione e proposta al Consiglio regionale di azioni idonee a rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto, con particolare attenzione alle misure per la trasparenza nell'azione amministrativa.

3. Il Consiglio regionale, su proposta dell'Osservatorio, indica alla Giunta regionale, nei settori economici e amministrativi ritenuti più esposti alle infiltrazioni criminali, individuati nei rapporti delle autorità inquirenti e delle forze dell'ordine, interventi volti a favorire la conoscibilità, anche attraverso la rete Internet, dei presidi di trasparenza e legalità adottati in tali settori ed eventualmente ne propone di ulteriori, in coerenza e nel rispetto dell'assetto normativo, anche nazionale, di riferimento di detti settori.

4. L'Osservatorio predispone annualmente una relazione sulla propria attività, sottoposta ad approvazione del Consiglio regionale e trasmessa alla Giunta regionale.

5. L'Osservatorio è composto da cinque personalità di riconosciuta esperienza nel campo del contrasto al crimine organizzato e della promozione di legalità e trasparenza, che rivestono l'incarico a titolo onorifico e assicurano indipendenza di giudizio e azione rispetto alla pubblica amministrazione e alle organizzazioni politiche, sindacali e di categoria. I componenti dell'Osservatorio durano in carica per l'intera legislatura.

6. Al Consiglio regionale compete la nomina dei componenti dell'Osservatorio.

7. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale garantisce all'Osservatorio il personale regionale necessario per lo svolgimento delle funzioni amministrative e di segreteria.

ART. 16 - COSTITUZIONE IN GIUDIZIO

1. La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto regionale, valuta l'adozione di misure legali volte alla tutela dei diritti e degli interessi lesi dalla criminalità organizzata e mafiosa, ivi compresa la costituzione in giudizio nei relativi processi, motivando al Consiglio regionale l'eventuale scelta di non costituzione.

ART. 17 - GIORNATA REGIONALE DELLA MEMORIA E DELL'IMPEGNO IN RICORDO DELLE VITTIME DELLE MAFIE E PER LA PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA RESPONSABILE. ISTITUZIONE DEL "PREMIO LEGALITÀ E SICUREZZA"

1. In memoria delle vittime della criminalità, la Regione del Veneto istituisce per il ventuno di marzo di ogni anno la "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie", al fine di promuovere l'educazione, l'informazione e la sensibilizzazione in materia di legalità su tutto il territorio.

2. In occasione della Giornata, la Regione organizza manifestazioni ed ogni altra iniziativa idonea a diffondere la cultura della legalità e di contrasto alle diverse forme di criminalità nella società veneta.

3. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, d'intesa con la Giunta regionale, definisce con propria deliberazione programmi, iniziative e modalità di organizzazione della Giornata.

4. La Regione istituisce un premio denominato "Premio legalità e sicurezza" con destinatari gli operatori della

sicurezza che nell'anno si sono contraddistinti per particolari meriti nel campo del contrasto alle mafie, all'usura, alle truffe verso gli anziani e per la tutela del made in Italy. Il premio è attribuito in occasione della giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie.

5. La Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, delibera le modalità e le procedure dell'attribuzione del premio previsto al comma 4.

ART. 18 - PARTECIPAZIONE ALL'ASSOCIAZIONE "AVVISO PUBBLICO - ENTI LOCALI E REGIONI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE"

1. La Regione del Veneto aderisce ad "Avviso pubblico - enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie" ("Avviso pubblico"), associazione senza scopo di lucro, liberamente costituita da enti locali e regioni per promuovere azioni di prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa nel governo degli enti locali ed iniziative di formazione civile contro le mafie.

2. Il Presidente della Regione, o un suo delegato, è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari al fine di perfezionare la partecipazione ad "Avviso pubblico" e ad esercitare tutti i diritti inerenti alla qualità di associato.

3. La Regione del Veneto sostiene le associazioni senza scopo di lucro quali, fra le altre, "Libera" che perseguono azioni di prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa nel governo degli enti locali e iniziative di formazione civile contro le mafie.

ART. 19 - ATTUAZIONE DELLA LEGGE E MONITORAGGIO. NORME FINALI

1. Ai fini dell'attuazione delle azioni previste dalla presente legge, la Giunta regionale individua un'apposita struttura di coordinamento, definendo altresì le modalità operative e di gestione degli interventi previsti e i fondi allo scopo resi disponibili, allocati nei rispettivi centri di responsabilità.

2. La Regione esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti nel favorire, nel territorio regionale, la prevenzione e il contrasto del crimine organizzato e mafioso e nella promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

3. Ai fini di cui al comma 2, ogni due anni la Giunta regionale presenta alla competente commissione consiliare una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

1. l'evoluzione dei fenomeni di illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso nelle sue diverse articolazioni rilevata nel territorio regionale, anche in relazione alla situazione nazionale;

2. gli interventi e le iniziative posti in essere, coordinati e finanziati dalla Regione ai sensi della presente legge, evidenziandone i risultati ottenuti;

3. l'ammontare delle risorse e la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge nonché le modalità di selezione dei soggetti privati coinvolti.

4. I benefici di cui alla presente legge, ove configurino aiuti di stato, sono concessi nel rispetto delle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato agli aiuti d'importanza minore ("de minimis"), pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 379 del 28 dicembre 2006, ovvero in applicazione del regolamento (CE) 6 agosto 2008 n. 800/2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Unione europea L 214 del 9 agosto 2008.

ART. 20 - NORMA FINANZIARIA

1. Fermo restando quanto previsto al comma 1 dell'articolo 19, alle spese correnti derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificate in euro 600.000 per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014, si provvede con le risorse allocate nell'upb U0015 "Prevenzione e lotta alla criminalità", che vengono incrementate di euro 500.000 per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014 riducendo di pari importo lo stanziamento dell'upb U0185 "Fondo speciale per le spese correnti" del bilancio pluriennale 2012-2014.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione veneta. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Regolamento per il codice di autoregolamentazione dei consiglieri regionali in materia di legalità e trasparenza

AI SENSI DELL'ARTICOLO 3 DELLA LEGGE REGIONALE 28 DICEMBRE 2012, N. 48.

TITOLO I - PREMESSA

ART. 1 - RIFERIMENTI NORMATIVI

1. Le disposizioni del presente Codice di autoregolamentazione per i consiglieri regionali in materia di legalità e trasparenza (di seguito denominato codice) sono adottate in attuazione dell'articolo 3 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48, recante "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile" e sono diretta espressione dei principi generali di buon andamento della pubblica amministrazione, imparzialità, disciplina ed onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche sanciti dagli articoli 54 e 97 della Costituzione.

ART. 2 - OGGETTO DEL CODICE

1. Oggetto di questo Codice sono le norme di comportamento che il consigliere regionale si impegna ad osservare nello svolgimento delle proprie funzioni e le modalità di informazione ai cittadini circa le norme di comportamento cui il sottoscrittore volontariamente dichiara di conformarsi.

ART. 3 - DEFINIZIONE DELLE FUNZIONI

1. Ai fini del presente codice il termine "funzioni" indica il mandato conferito e l'insieme delle funzioni esercitate dal consigliere regionale in virtù di detto mandato.

ART. 4 - PRINCIPI

1. Nell'esercizio delle proprie funzioni il consigliere regionale opera in armonia con i principi di lealtà, integrità, obbiettività ed imparzialità, responsabilità, trasparenza e credibilità.

ART. 5 - DEFINIZIONI DEI PRINCIPI

1. Lealtà: le funzioni sono esercitate nell'esclusivo vantaggio della comunità veneta.

2. Integrità: non si assumono impegni nei confronti di soggetti e/o organizzazioni che possano influenzare in modo indebito od occulto l'esercizio delle funzioni.

3. Obiettività ed imparzialità: le scelte effettuate nell'esercizio delle funzioni si adeguano a criteri oggettivi e di merito.

4. Responsabilità: consapevolezza di essere responsabili del proprio operato, acconsentendo alle necessarie ed appropriate forme di controllo.

5. Trasparenza: le decisioni sono assunte con espressa indicazione delle motivazioni e viene promosso un pieno accesso alle informazioni riguardanti gli interessi pubblici.

6. Credibilità: la condotta del consigliere regionale costituisce un esempio concreto del rispetto e realizzazione dei suddetti principi evitando di configurare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o al prestigio dell'amministrazione pubblica.

TITOLO II - DIVIETI

ART. 6 - DIVIETO DI ACCETTARE O PRATICARE INFLUENZE INDEBITE

1. Il consigliere regionale non accetta né sollecita alcun compenso, monetario o di altra natura, riconducibile anche indirettamente all'esercizio di forme di influenza

sui voti da lui espressi o sullo svolgimento delle proprie funzioni.

2. Il consigliere regionale non chiede né esige da soggetti, con cui ha intrattenuto rapporti di natura contrattuale o professionale, prestazioni, conferimenti di beni e servizi, assunzioni di personale da cui possa ricavare un vantaggio personale diretto o indiretto, o che assicuri indebitamente ad altri un analogo beneficio.

ART. 7 - DIVIETO DI ACCETTARE REGALI

1. Il consigliere regionale non chiede né sollecita per sé od altri alcun tipo di regalo o beneficio avente valore economico.

2. Il consigliere regionale non accetta per sé o per altri - inclusi i familiari - regali con un valore superiore a quello conforme alle consuetudini di cortesia, quantificato nella cifra massima di 100,00 euro annui, da soggetti, ivi compresi enti, aziende, agenzie e società, anche partecipate o controllate dalla regione, che nei cinque anni precedenti sono stati destinatari di atti di natura autorizzativa, concessoria o abilitativa comunque denominati, ovvero di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

ART. 8 - DIVIETO DI CONFLITTO DI INTERESSI

1. Il conflitto potenziale di interessi si realizza quando il consigliere regionale è portatore di un interesse personale o indiretto (ossia relativo a parenti e affini entro il quarto grado o conviventi) che possa interferire con l'oggetto delle decisioni cui egli partecipa e su cui può esercitare influenza indebita.

2. Non si configura alcun conflitto di interessi se l'amministratore trae da tali decisioni un vantaggio

in qualità di cittadino o membro di una formazione sociale.

3. Quando si manifestano situazioni di conflitto di interessi, anche in assenza di un obbligo giuridico in tal senso, il consigliere regionale adotta tutti i provvedimenti necessari a porvi rimedio. Qualora ciò non sia possibile, il consigliere regionale rende pubblica tale condizione e si astiene da qualsiasi deliberazione o forma di partecipazione o influenza nel procedimento di formazione della decisione.

ART. 9 - DIVIETO DI CLIENTELISMO

1. Il consigliere regionale non condiziona l'approvazione di atti né influenza le scelte di soggetti privati a fini clientelari, ossia per promuovere l'interesse particolare di individui e gruppi a detrimento dell'interesse pubblico.

TITOLO III - DOVERI

ART. 10 - DOVERE DI UTILIZZARE IN MODO CORRETTO E TRASPARENTE LE RISORSE PUBBLICHE AFFIDATE

1. Il consigliere regionale è personalmente responsabile di indennità e provvidenze comunque denominate derivanti da risorse pubbliche, delle quali assicura in modo trasparente un impiego strettamente connesso all'esercizio del mandato.

2. Il consigliere regionale contrasta gli sprechi, custodisce e impiega con prudenza ed equilibrio le risorse a lui affidate, risponde in modo trasparente del loro impiego, diffonde le buone pratiche a garanzia di una gestione efficiente del denaro pubblico.

3. Il consigliere regionale contiene il ricorso a consulenti esterni e a collaboratori di supporto ad organi e strutture per la attività istituzionale, motivandone l'impiego.

ART. 11 - DOVERE TRASPARENZA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E SULLA RACCOLTA DI FONDI PER ATTIVITÀ POLITICA

1. Il consigliere regionale integra la pubblicazione dei dati sulla propria condizione reddituale e patrimoniale prevista dalle norme di legge con informazioni su:

a) attività di amministrazione e/o di rappresentanza svolte nel

triennio precedente l'inizio del suo mandato, ivi compresa la partecipazione, anche in corso di mandato, a organismi di amministrazione o di controllo di imprese, associazioni, fondazioni o altri soggetti giuridici, anche se a titolo gratuito;

b) attività di raccolte di fondi per il finanziamento di partiti politici e per forme dirette o indirette di sostegno economico alla attività politica.

2. Il consigliere si astiene dal ricevere contributi da parte di soggetti, ivi compresi enti, aziende, agenzie e società, anche partecipate o controllate dalla regione, che nei cinque anni precedenti sono stati destinatari di atti di natura autorizzativa, concessoria o abilitativa comunque denominati, ovvero di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere ed alla cui definizione abbia concorso.

ART. 12 - DOVERE DI TUTELARE L'IMMAGINE DELL'ISTITUZIONE

1. Il consigliere regionale non pone in essere alcuna condotta che possa danneggiare la reputazione o mettere a repentaglio l'integrità dell'istituzione cui appartiene.

ART. 13 - DOVERE DI RISERVA-TENZA

1. Il consigliere regionale che nell'adempimento dei propri doveri istituzionali acquisisca informazioni riservate le utilizza solo in relazione all'esercizio delle proprie funzioni. Non impiega tali informazioni per conseguire, o far ricavare ad altri soggetti, guadagni e altri vantaggi personali.

ART. 14 - DOVERE DI OBIETTIVITÀ

1. Il consigliere regionale si oppone a qualsiasi modalità di selezione e promozione del personale basata su principi che non siano il riconoscimento obiettivo di meriti e competenze professionali e su scopi diversi dalle esigenze del servizio.

2. Il consigliere regionale effettua le nomine presso enti, aziende, agenzie e società, utilizzando procedure di evidenza pubblica e - qualora queste richiedano competenze tecniche - a seguito di valutazione comparativa. Il consigliere regionale che procede a no-

mine di stretta natura fiduciaria, per le quali non vanno osservate le procedure di selezione, fornisce adeguata motivazione. In tali casi, il consigliere regionale non conferisce incarichi a soggetti che siano parenti o affini entro il quarto grado propri o di altri consiglieri.

ART. 15 - DOVERE DI CONFRONTO E DI RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA

1. Il consigliere regionale risponde del proprio operato nei confronti della collettività ed ha il dovere di accettare il confronto democratico con le altre forze politiche, con i cittadini e con i mezzi di comunicazione, rispondendo in modo sollecito e diligente a qualsiasi ragionevole richiesta di informazioni relativa allo svolgimento della propria funzione.

2. Il consigliere regionale incoraggia e sviluppa ogni attività che favorisca la trasparenza delle sue competenze, del loro esercizio e del funzionamento dei servizi, l'accesso alle informazioni, la salvaguardia dei diritti dei cittadini.

3. Il consigliere regionale favorisce la più ampia libertà di espressione ed assume atteggiamenti rispettosi delle idee e delle opinioni altrui, pur nell'esercizio della normale dialettica politica, evitando toni e linguaggi contenenti messaggi offensivi, discriminatori, intimidatori o prevaricanti.

ART. 16 - DOVERE NEI CONFRONTI DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

1. Il consigliere regionale assicura la collaborazione propria e degli uffici con l'autorità giudiziaria in presenza di indagini relative all'ente. In caso di rinvio a giudizio di dipendenti o di altri amministratori dell'ente per reati di corruzione, concussione, criminalità organizzata e mafiosa, traffico di sostanze stupefacenti, voto di scambio, estorsione, truffa, usura, riciclaggio, traffico illecito di rifiuti e altri gravi reati ambientali, peculato, turbativa d'asta e abuso d'ufficio, il consigliere regionale promuove la costituzione di parte civile della amministrazione.

2. Il consigliere regionale promuove e verifica l'adozione sollecita di tutti i provvedimenti disciplinari previsti nei confronti dei dipendenti che siano incorsi in

violazioni dei doveri d'ufficio o in illeciti di natura penale, amministrativa o contabile.

3. Il consigliere regionale denuncia immediatamente alla Procura della Repubblica qualsiasi atto di intimidazione, minaccia o tentativo diretto o indiretto di corruzione che subisca o di cui venga a conoscenza.

ART. 17 - DOVERE DI PROMOZIONE DEI PRINCIPI DEL CODICE

1. Il consigliere regionale incoraggia la diffusione della conoscenza del presente Codice e promuove la sensibilizzazione ai principi in esso contenuti di cittadini, formazioni sociali, personale dipendente della regione, mezzi di comunicazione, favorendo forme

di partecipazione pubblica alle procedure di revisione ed integrazione del presente Codice.

TITOLO IV - ADESIONE, CONTROLLO E SANZIONI

ART. 18 - ADESIONE AL CODICE

1. I consiglieri regionali aderiscono al Codice mediante sottoscrizione individuale o deliberazione dei gruppi consiliari di riferimento.

ART. 19 - CONTROLLO E SANZIONI IN CASO DI INADEMPIMENTO DELLE DISPOSIZIONI

1. Ogni consigliere regionale è responsabile del proprio adempimento e vigila sul rispetto delle

disposizioni del Codice da parte degli altri consiglieri.

2. L'Ufficio di presidenza, sentito il Gruppo consiliare cui appartiene il consigliere che ha aderito al Codice, assume tutte le iniziative necessarie per assicurarne il rispetto e sanzionare la inosservanza, dal richiamo formale alla osservanza delle disposizioni del presente Codice fino alla censura pubblica in caso di reiterate violazioni.

3. Il Consiglio regionale rende pubblico sul proprio sito l'elenco dei gruppi consiliari e dei consiglieri regionali che hanno comunicato la adesione al presente Codice.

La Carta di Avviso Pubblico. *Codice etico per la buona politica*

1. PRINCIPI

Le indicazioni del presente Codice di condotta (di seguito "Codice") costituiscono diretta attuazione dei principi di buon andamento ed imparzialità e di disciplina ed onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche sanciti dagli articoli 54 e 97 della Costituzione.

L'amministratore deve esercitare la funzione pubblica che gli è stata affidata con diligenza, lealtà, integrità, trasparenza, correttezza, obiettività e imparzialità e si impegna a esercitare il suo mandato evitando situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine dell'Amministrazione.

L'amministratore assicura trasparenza totale della sua attività e della sua situazione patrimoniale.

2. DEFINIZIONI

Per "amministratori" si intendono il Sindaco, il Sindaco metropolitano, il Presidente della Provincia, il Presidente della Regione, il Presidente dell'Unione di Comuni, gli assessori e i consiglieri dei rispettivi enti, i componenti degli organi rappresentativi degli altri enti territoriali.

Il codice vincola direttamente gli amministratori che lo adottino o sottoscrivano e i soggetti da questi nominati in enti, consorzi e società.

Il codice si applica anche a coloro che operano in qualità di esperti o consulenti comunque denominati e designati degli enti territoriali.

L'adesione al presente codice da parte dei soggetti investiti di funzioni di alta direzione e coordinamento nei rispettivi enti è condizione necessaria alla loro nomina da parte dell'amministratore.

Al momento dell'adozione o sottoscrizione copia del codice viene inviata in formato elettronico agli amministratori.

I soggetti tenuti all'osservanza del presente codice si impegnano a conoscerne, rispettarne ed applicar-

ne disposizioni e sanzioni previste in caso d'inosservanza.

3. DIVIETI

L'amministratore e ogni soggetto di cui all'articolo 2 non chiede né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità, anche sotto forma di sconto, favore, mancia, intrattenimento, ospitalità, remissione di debito, altro beneficio avente valore economico. L'amministratore non può accettare per sé o per altri, compresi congiunti, familiari o affini, regali aventi un valore superiore a quello dei doni usualmente scambiati in occasione di ricorrenze o festività, quantificato nella cifra massima di € 100 annui, da impiegati negli uffici, nei servizi, nelle società e nelle altre organizzazioni partecipate o controllate dal comune, da concessionari dell'ente o da gestori di pubblici servizi da esso affidati, da privati che hanno rapporti di natura contrattuale con l'amministrazione o che hanno mandato o ottenuto licenze e concessioni da essa nei 5 anni precedenti, nell'ambito di procedimenti nei quali l'amministratore abbia svolto una funzione decisionale o istruttoria. L'amministratore non può richiedere né accettare alcun tipo di regalo, vantaggio o altra utilità che sia indirettamente riconducibile a prestazioni erogate da tali uffici, servizi o organizzazioni.

4. CLIENTELISMO

L'amministratore deve astenersi dall'esercitare pratiche clientelari finalizzate a tutelare l'interesse particolare di individui o di gruppi a detrimento dell'interesse generale.

5. CONFLITTO DI INTERESSI

Sono situazioni di conflitto di interessi:

a. la sussistenza di interessi personali dell'amministratore che interferiscono con l'oggetto di decisioni cui egli partecipa e dal-

le quali potrebbe ricavare un specifico vantaggio diretto o indiretto;

- b. la sussistenza di preesistenti rapporti di affari o di lavoro con persone od organizzazioni specificamente interessate all'oggetto delle decisioni cui l'amministratore partecipa, anche nei casi in cui detti rapporti non configurano situazioni che danno luogo a incompatibilità previste dalla legge o da altre norme;
- c. la sussistenza di rapporti di coniugio, parentela o affinità entro il quarto grado, ovvero di convivenza, con persone operanti in organizzazioni specificamente interessate all'oggetto delle decisioni cui l'amministratore partecipa, anche nei casi in cui detti rapporti non configurano situazioni che danno luogo a incompatibilità previste dalla legge o da altre norme.
- d. la sussistenza di rapporti di frequentazione abituale con persone operanti in organizzazioni specificamente interessate all'oggetto di decisioni di rilevanza economica cui l'amministratore partecipa direttamente, anche nei casi in cui detti rapporti non configurano situazioni che danno luogo a incompatibilità previste dalla legge o da altre norme.
- e. l'appartenenza a categorie, associazioni o gruppi, in virtù della quale l'amministratore possa acquisire un vantaggio personale da decisioni cui egli partecipa, anche nei casi in cui tale appartenenza non generi le incompatibilità previste dalla legge o da altre norme.

Non configura conflitto di interessi la situazione in cui l'amministratore ricavi da decisioni cui abbia partecipato un vantaggio in qualità di cittadino o membro di un'ampia categoria di persone.

Quando si manifestino situazioni di conflitto di interessi, compreso il caso in cui non vi sia un obbligo giuridico in tal senso, l'amministratore deve rendere pubblica tale condizione e astenersi da qualsiasi deliberazione, votazione o altro atto nel procedimento di formazione della decisione.

6. CUMULO DI MANDATI POLITICI

L'amministratore, fuori dai casi in cui sia la stessa legge a prevederlo, si impegna ad evitare il cumulo dei mandati politico-istituzionali e ad applicare spontaneamente e sollecitamente i vincoli di legge vigenti.

L'amministratore deve astenersi dall'esercitare professioni o assumere altri incarichi pubblici che implicano un controllo sulle sue funzioni amministrative o sui quali, in qualità di amministratore, egli esercita una funzione di controllo.

L'amministratore si impegna ad evitare anche il cumulo successivo dei mandati politici e degli incarichi pubblici.

7. ESERCIZIO DELLE COMPETENZE DISCREZIONALI

L'amministratore deve integrare le sue decisioni discrezionali con una motivazione pubblica delle ragioni di ordine generale che hanno determinato la sua decisione.

8. PRESSIONI INDEBITE

L'amministratore deve astenersi dal chiedere o dall'esigere da concessionari o da gestori di pubblici servizi, ovvero da soggetti che hanno in corso rapporti di natura contrattuale con l'amministrazione l'esecuzione di, o l'astensione da, qualsiasi atto da cui possa derivargli un vantaggio personale diretto o indiretto, o che assicuri ad altri soggetti - compresi i parenti o affini entro il quarto grado di parentela - od organizzazioni, analogo vantaggio in termini di natura economica, mediante prestazioni di attività professionali, conferimento di beni e servizi e assunzioni di personale.

9. RESTRIZIONI SUCCESSIVE ALL'INCARICO

L'amministratore che negli ultimi cinque anni ha esercitato poteri decisionali per conto dell'amministrazione non può svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione

del suo mandato, attività lavorativa o professionale presso soggetti privati direttamente beneficiari di decisioni e attività alle quali l'amministratore abbia preso parte esprimendo voto o parere favorevole. In caso contrario, l'amministrazione dispone l'esclusione per i successivi tre anni dei soggetti privati che abbiano violato tale divieto dall'attività contrattuale e dal conferimento di incarichi, licenze, concessioni.

10. PARTECIPAZIONE AD ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI

L'amministratore deve rendere pubblica la propria appartenenza ad associazioni e organizzazioni, anche quelle di carattere riservato. Non deve esercitare pressioni né indurre dipendenti pubblici o soggetti privati che hanno rapporti con l'amministrazione ad aderire ad associazioni od organizzazioni promettendo vantaggi o prospettando svantaggi.

11. TRASPARENZA SUGLI INTERESSI FINANZIARI

L'amministratore deve integrare la pubblicazione dei dati sulla propria condizione reddituale e patrimoniale previste dalle norme di legge con una dichiarazione di interessi finanziari, da rendere pubblica e aggiornare con cadenza almeno biennale sul sito internet dell'ente, contenente informazioni su:

1. Attività di amministratore e/o di rappresentanza svolte nel triennio precedente l'inizio del suo mandato, partecipazione a collegi o consigli di amministrazione di imprese, associazioni non governative, associazioni o altri enti giuridici, anche a titolo gratuito;
2. Attività esterne occasionali retribuite la cui retribuzione superi i 5000 euro in un anno civile;
3. Qualsiasi altro interesse finanziario, ivi compresa la detenzione di quote societarie, e altra attività non retribuita presso enti pubblici o a sostegno di soggetti privati che possa condizionare, anche indirettamente, l'esercizio delle sue funzioni di amministratore.

In caso di mancata presentazione della dichiarazione di interessi finanziari l'amministratore non

può assumere cariche all'interno del Consiglio o della giunta, essere designato ad incarichi interni, far parte di delegazioni ufficiali.

12. FINANZIAMENTO DELL'ATTIVITÀ POLITICA

L'amministratore non può accettare alcuna forma di sostegno e di finanziamento irregolare o non dichiarato, sia diretto che indiretto (ossia tramite associazioni, fondazioni, centri studio ed altri enti nei quali svolga un ruolo direttivo) della sua attività politico-amministrativa. L'amministratore deve rendere pubbliche annualmente tutte le sue fonti di finanziamento politico.

L'amministratore deve astenersi dal richiedere o dal ricevere finanziamenti e altre forme di sostegno alla propria attività politica da parte di concessionari o gestori di pubblici servizi, ovvero da privati che hanno rapporti di natura contrattuale con l'amministrazione, o che hanno domandato od ottenuto provvedimenti da essa nei 5 anni precedenti, nell'ambito di procedimenti nei quali l'amministratore abbia svolto una funzione decisionale o istruttoria.

13. CONFRONTO DEMOCRATICO

L'amministratore deve tenere un comportamento tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra cittadini e amministrazione, dimostrando la più ampia disponibilità nei rapporti con i cittadini nel favorire l'accesso alle informazioni e favorendo l'esercizio e la salvaguardia dei loro diritti.

Nell'esercizio del proprio mandato l'amministratore deve operare con imparzialità, assumere le decisioni nella massima trasparenza e respingere qualsiasi pressione indebita rendendola pubblica ed eventualmente, ove ne ricorrano le condizioni, avviando azione penale a tutela della pubblica amministrazione. L'amministratore non può determinare, né concorrere a realizzare con la sua attività amministrativa situazioni di privilegio personale o di indebito vantaggio, e non può usufruirne nel caso gli si presentino.

L'amministratore deve osservare e praticare un comportamento consono al proprio ruolo sia nell'ambito istituzionale sia nell'espletamento del proprio mandato.

Più precisamente, l'amministratore si impegna a:

- a. assumere atteggiamenti rispet-

tosì delle idee e delle opinioni di tutti gli amministratori e i rappresentanti politici, pur nella normale conflittualità dialettica;

- b. favorire la più ampia libertà di espressione;
- c. evitare toni e linguaggi contenenti messaggi offensivi, discriminatori, intimidatori e prevaricanti.

14. PROMOZIONE DEL CODICE ETICO E DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE ALLA VITA AMMINISTRATIVA

L'amministratore deve incoraggiare la diffusione del presente Codice e promuovere la sensibilizzazione ai principi in esso contenuti di cittadini, personale, mezzi di comunicazione.

Inoltre, l'amministratore deve favorire la conoscenza della vita amministrativa dell'ente con adeguate iniziative, sia attraverso l'informazione che con atti concreti.

15. RENDICONTAZIONE DELLA PROPRIA ATTIVITÀ

L'accettazione del presente Codice costituisce un vincolo di responsabilità che l'amministratore assume nei confronti dei cittadini e degli altri amministratori, ai quali è assicurato uno strumento di valutazione della legalità e dell'efficacia del suo operato. I documenti collegati alla sottoscrizione del Codice e al rispetto degli impegni assunti sono resi pubblici a tutti i cittadini attraverso il sito internet dell'amministrazione.

16. RAPPORTI CON I CITTADINI

L'amministratore è responsabile per la durata del suo mandato nei confronti della comunità locale nel suo complesso.

L'amministratore deve rispondere diligentemente a qualsiasi ragionevole richiesta dei cittadini relativa allo svolgimento delle sue mansioni, alla loro motivazione o al funzionamento dei servizi di cui è responsabile.

Deve inoltre incoraggiare e sviluppare ogni provvedimento che favorisca la trasparenza delle sue competenze, del loro esercizio e del funzionamento dei servizi di cui ha la responsabilità.

Se nel territorio amministrato sono presenti beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali,

l'amministratore deve - nei limiti delle proprie competenze - favorirne la conoscenza, promuoverne l'utilizzo a fini sociali, contribuire a renderne note le modalità di utilizzo.

17. RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONE

L'amministratore deve opporsi a ogni forma e modalità di reclutamento del personale basato su principi che non siano il riconoscimento dei meriti e delle competenze professionali e su scopi diversi dalle esigenze del servizio. Nell'ambito dell'esercizio delle sue mansioni l'amministratore deve valorizzare il ruolo e gli incarichi della sua amministrazione, incoraggiando e sviluppando ogni provvedimento volto a favorire un miglioramento dei servizi di cui è responsabile, nonché la motivazione del personale. L'amministratore deve ridurre allo stretto necessario il ricorso a consulenti esterni e a collaboratori di supporto agli organi di direzione politica, senza gravare sul bilancio dell'ente e motivandone l'impiego.

In caso di reclutamento e promozione del personale ovvero di nomina di soggetti investiti di funzione di alta direzione e coordinamento, l'amministratore deve adottare atti di indirizzo e procedure di selezione pubblica, obiettive e motivate.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'amministratore deve rispettare la missione affidata all'amministrazione di cui è responsabile.

L'amministratore deve astenersi dal chiedere o dall'esigere da parte di pubblici dipendenti l'esecuzione di o astensione da qualsiasi atto da cui possa derivargli un vantaggio personale diretto o indiretto, o che assicuri un indebito vantaggio diretto o indiretto a organizzazioni, persone o a gruppi di persone.

18. CONTRASTO AGLI SPRECHI E DIFFUSIONE DI BUONE PRATICHE

L'amministratore deve utilizzare e custodire le risorse e i beni assegnatigli dall'Amministrazione con oculatezza e parsimonia. Deve inoltre giustificare pubblicamente e rendicontare l'utilizzo straordinario di risorse e beni dell'amministrazione. L'amministratore deve prevenire e contrastare gli sprechi in ogni loro manifestazione e divulgare le buone pratiche in tutti i settori di attività dell'ente.

19. NOMINE INTERNE E IN ENTI, CONSORZI E SOCIETÀ

L'amministratore deve effettuare le nomine presso enti, consorzi e società, con procedure di evidenza pubblica e - qualora queste richiedano competenze tecniche - a seguito di valutazione comparativa, condizionandole alla preliminare adesione dei soggetti da nominare al presente Codice.

L'amministratore non può conferire nomine o incarichi a soggetti rinviati a giudizio o sottoposti a misure di prevenzione personale e patrimoniale per reati di corruzione, concussione, criminalità organizzata e mafiosa, traffico di sostanze stupefacenti, voto di scambio e altri delitti contro l'ordine pubblico - ad eccezione degli articoli 414, n. 2 e 415 codice penale - estorsione, truffa, usura, riciclaggio, traffico illecito di rifiuti e altri gravi reati ambientali.

Non possono altresì essere nominati o incaricati coloro che abbiano riportato una condanna penale, anche con la sola sentenza di primo grado, con una pena detentiva superiore ai due anni per delitti non colposi che, direttamente o indirettamente, ledono l'immagine e il decoro dell'ente.

L'amministratore che procede a nomine di stretta natura fiduciaria, per le quali non vanno osservate le procedure di evidenza pubblica, deve fornire adeguata motivazione. In tali casi, l'amministratore, comunque, non può conferire incarichi a soggetti che siano familiari o affini entro il quarto grado di parentela, propri o di altri amministratori dell'ente.

L'amministratore, ad eccezione di quelle previste dalla legge, si asterrà dall'effettuare nomine negli ultimi sei mesi del suo mandato e dovrà altresì vigilare sulla successiva adesione a tali disposizioni da parte dei soggetti nominati e, in caso riscontri violazioni, porre in essere tutte le iniziative necessarie al fine di assicurarne l'ottemperanza ovvero sanzionarne l'inadempimento, conformemente a quanto previsto dall'art. 22 del presente Codice.

20. RAPPORTI CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

L'amministratore deve rispondere in maniera diligente, sincera e completa a qualsiasi ragionevole richiesta di informazioni da parte dei mezzi di comunicazione per quanto

riguarda l'esercizio delle sue funzioni, ad esclusione di informazioni riservate, confidenziali o relative alla vita privata.

L'amministratore deve incoraggiare l'adozione di ogni misura che vada a favorire la diffusione presso i mezzi di comunicazione di informazioni sulle sue competenze, sull'esercizio delle sue funzioni e sul funzionamento dei servizi che si trovano sotto la sua responsabilità.

21. RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

In presenza di indagini relative all'attività dell'ente, l'amministratore deve assicurare la collaborazione con l'autorità giudiziaria, fornendo, anche se non richiesta espressamente, tutta la documentazione e le informazioni utili all'attività degli inquirenti e assicurando analogo collaborazione da parte degli uffici.

L'amministratore deve inoltre promuovere e controllare l'adozione sollecitata di tutti i provvedimenti disciplinari previsti nei confronti dei dipendenti che siano incorsi in violazioni dei doveri d'ufficio o in illeciti di natura penale, amministrativa o contabile.

In presenza di indagini relative alla sua attività politica o amministrativa, l'amministratore deve assicurare - pur nel rispetto del proprio diritto alla difesa - la collaborazione con gli inquirenti, astenendosi da qualsiasi azione od omissione volta a ostacolarne l'attività e facendosi carico di chiarire pubblicamente la sua posizione nei confronti delle ipotesi accusatorie. In caso decorrano i termini di prescrizione nel corso del corrispondente procedimento giudiziario l'amministratore deve rinunziarvi.

In caso sia rinviato a giudizio o sottoposto a misure di prevenzione personali o patrimoniali per reati di corruzione, concussione, criminalità organizzata e mafiosa, traffico di

sostanze stupefacenti, voto di scambio e altri delitti contro l'ordine pubblico - ad eccezione degli articoli 414, n. 2 e 415 codice penale - estorsione, truffa, usura, riciclaggio, traffico illecito di rifiuti e altri gravi reati ambientali, l'amministratore, i soggetti da questi nominati e i consulenti dell'amministrazione si impegnano a dimettersi ovvero a rimettere il mandato.

In caso di condanna definitiva o applicazione della pena su richiesta delle parti ("patteggiamento") per reati di peculato, turbativa d'asta, finanziamento illecito e abuso d'ufficio, l'amministratore, i soggetti da questi nominati e i consulenti dell'amministrazione si impegnano a dimettersi ovvero a rimettere il mandato. In caso di condanna non definitiva per reati cui la legge associ la sospensione della carica, l'amministratore si impegna ad aderire spontaneamente e senza ritardi a tali prescrizioni.

In caso di rinvio a giudizio per i reati sopraelencati di dipendenti o di altri amministratori dell'ente, l'amministratore deve promuovere la costituzione di parte civile della propria amministrazione nel relativo processo. L'amministratore deve presentare un esposto alla Procura della Corte dei Conti qualora emerga l'eventualità di un danno erariale imputabile ad altri amministratori o dipendenti dell'ente.

L'amministratore deve denunciare alla Procura della Repubblica qualsiasi atto di intimidazione, minaccia, tentativo diretto o indiretto di corruzione.

22. SANZIONI IN CASO DI INADEMPIMENTO

In caso rilevi il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel presente Codice, l'amministratore deve assumere tutte le iniziative necessarie, dal richiamo formale, alla censura pubblica, fino alla revoca della

nomina o del rapporto fiduciario, al fine di assicurarne l'ottemperanza ovvero sanzionarne l'inadempimento.

In caso di ritardo o inerzia dei soggetti sopraindicati nell'assumere le misure previste dal Codice in caso di inadempimento, i gruppi politici in Consiglio, i cittadini e i portatori di interessi sollecitano gli amministratori al rispetto delle corrispondenti disposizioni.

23. PROCEDURA DI ADESIONE E DI MODIFICA DEL CODICE

Il codice è vincolante per gli amministratori a seguito di adesione individuale o approvazione con atto deliberativo dell'organo esecutivo o assembleare di appartenenza, in quest'ultimo caso applicandosi ai soli membri dell'assemblea che l'abbiano approvato o comunque sottoscritto.

La procedura di modifica o integrazione delle disposizioni del presente Codice, avviata su istanza degli amministratori o dei cittadini, deve essere aperta al dibattito e alla partecipazione pubblica.

L'amministratore deve favorire - nei limiti delle proprie competenze - l'integrazione e il coordinamento del presente Codice con il Piano triennale anticorruzione e con le disposizioni normative miranti ad assicurare trasparenza, efficienza, responsabilità e integrità nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

L'amministratore deve altresì sostenere l'adozione ovvero la reiterazione dell'adozione del presente Codice in sede di approvazione del programma di mandato ovvero degli altri atti di indirizzo politico dell'ente.

Qualora siano avviate procedure di modifica statutaria, l'amministratore deve promuovere la previsione di un codice etico da parte dello Statuto dell'ente.

GIULIA MIGNECO

Responsabile Comunicazione e Ufficio Stampa di Avviso Pubblico

Tutti in posa

Scatti di memoria, partecipazione e impegno





Calzo di Cadore, 11 settembre 2014: l'intervento di Claudio Piron



Mestre, 28 ottobre 2014: il seminario "Conoscere le mafie, costruire la legalità. Il ruolo degli enti locali"



Mestre, 28 ottobre 2014: il laboratorio di Valentina Montesarchio, Vice Segretario Generale Unioncamere Veneto



Verona, 24 novembre 2014: il seminario "Come garantire trasparenza nell'amministrazione e favorire il controllo del territorio"



Verona, 24 novembre 2014: il seminario "Come garantire trasparenza nell'amministrazione e favorire il controllo del territorio"



Verona, 24 novembre 2014: il laboratorio di Mario Turla, informatico ed esperto anticiclaggio



Treviso, 9 febbraio 2015: il seminario "Mafie e corruzione a nord est. Quale prevenzione e contrasto?"
Da sinistra Enzo Ciconte, Pierpaolo Romani, Giuliano Palagi, Mario Turla



Treviso, 9 febbraio 2015: il laboratorio del Prof. Enzo Ciconte
"Indicatori di presenza mafiosa su un territorio"



Treviso, 9 febbraio 2015: il laboratorio di Mario Turla, informatico ed esperto anticiclaggio



Treviso, 9 febbraio 2015: il seminario "Mafie e corruzione a Nord Est. Quale prevenzione e contrasto?"



Treviso, 9 febbraio 2015: il laboratorio di Giuliano Palagi, già direttore generale della Provincia di Pisa



Rovigo, 30 marzo 2015: i relatori del seminario "Presenze mafiose e corruzione. Buone pratiche di prevenzione e contrasto". Da sinistra Luca Bertoni, Gianni Belloni, Claudio Piron, Elisa Venturini, Giuliano Palagi



Vicenza, 15 aprile 2015: Il seminario "Il volto economico delle mafie. Focus sul Nord Est"



Vicenza, 15 aprile 2015: l'intervento di Andrea Ferrarini



Vicenza, 15 aprile 2015: Il seminario "Il volto economico delle mafie. Focus sul Nord Est"



Padova, 4 maggio 2015: il seminario "Mafie, corruzione e ambiente, prevenzione e contrasto. Il ruolo degli enti locali"



Padova, 4 maggio 2015: il seminario "Mafie, corruzione e ambiente, prevenzione e contrasto. Il ruolo degli enti locali"



Padova, 4 maggio: il laboratorio di Pierpaolo Romani, Coordinatore nazionale di Avviso Pubblico

A DROGA BENI CONFISCATI ESTI
GIOCO D'AZZARDO ECON
OPERAZIONI FINANZIARIE SOSPETTE C
MAFIE RICICLAGGIO
ESTORSIONI USURA DR
ECOMAFIE CONTRAFFAZIONE GIOCO
PETTE CORRUZIONE MA
RA DROGA BENI CONFISCATI ES
GIOCO D'AZZARDO ECO
OPERAZIONI FINANZIARIE SOSPETTE
MAFIE RICICLAGGIO
ESTORSIONI USURA D
ECOMAFIE CONTRAFFAZIONE GIO
SOSPETTE CORRUZIONE MA