

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

“Istituzione di un Osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e la promozione della cultura della legalità e del ruolo della società civile”

Il presente disegno di legge si propone di istituire un osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e la promozione della cultura della legalità e del ruolo della società civile (di seguito chiamato “osservatorio”) al fine di raccogliere dati ed informazioni ed elaborare le relative analisi e documentazioni concernenti la presenza della criminalità organizzata, italiana ed internazionale, nel territorio della Regione Trentino Alto Adige/ Südtirol e le iniziative pubbliche e private intraprese per contrastarla.

Oltre a ciò, l'osservatorio, dovrà rendersi parte attiva, proponendo al Consiglio e alla Giunta provinciale azioni idonee al rafforzamento degli interventi di analisi e contrasto alla criminalità organizzata, con particolare attenzione alle misure per la trasparenza nell'azione amministrativa e di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Con l'approvazione della proposta di ordine del giorno [n. 67/21/XVI](#) *Istituzione di osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata* convertita nell'ordine del giorno n. [74/XVI](#) approvato il 26 luglio 2019 si sono create le premesse per la presentazione del presente disegno di legge. Gli impegni dell'odg n. 74/XVI prevedono:

1. la predisposizione (entro 60 gg dall'approvazione dell'odg, quindi entro il 26 settembre 2019) di una comparazione tra i quadri normativi esistenti in materia di organismi regionali, provinciali e locali per il monitoraggio del fenomeno della criminalità organizzata;
2. l'istituzione dell'osservatorio entro il 31 dicembre 2019, per contribuire alla raccolta e all'analisi di dati ed informazioni al fine di predisporre le politiche pubbliche necessarie per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e la corruzione nel territorio Trentino.

L'impegno n. 1 dell'ordine del giorno n. 74/XVI è stato assunto con una nota della Presidenza della Provincia del 24 settembre 2019, dove si evidenzia, dando seguito all'ipotesi già delineata nelle premesse dell'ordine del giorno n. 74/XVI, come nelle Regioni dove è presente un istituto analogo, questo venga incardinato presso il Consiglio regionale e formato alternativamente o da esponenti di maggioranza e minoranza, garantendo così un'equa partecipazione delle forze politiche oppure da professionalità esterne di comprovata esperienza in materia di criminalità organizzata.

Come già enunciato nelle premesse dell'ordine del giorno n. 74/XVI, per quanto riguarda la diffusione della corruzione non si può fingere che il territorio della Provincia autonoma di Trento ne sia esente. I rapporti annuali delle forze dell'ordine locali parlano quasi esclusivamente di traffico di sostanze stupefacenti e furti e quasi per nulla dei reati contro la pubblica amministrazione, ma il costo aggregato della corruzione si fa sentire anche da queste parti. Da noi, salvo l'ambito delle grandi opere per i grandi assi ferroviari e stradali, forse non ci sarà l'humus per una corruzione politica accentrata ma di certo c'è quello della cosiddetta corruzione politica decentrata e di quella burocratica, che non si manifestano più solo con giri di mazzette in contanti ma soprattutto attraverso altre forme di scambio, cioè tramite incarichi e consulenze di vario tipo forniti in base a rapporti di reciprocità ufficialmente invisibili ma di fatto reali nelle loro conseguenze, laddove queste attività pagate con

denaro pubblico diventano esse stesse merce di scambio.

Nell'aggiornamento 2015 al piano nazionale anticorruzione, in riferimento alla preparazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, si specifica che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio di corruzione è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come detto rischio corruttivo possa verificarsi all'interno della pubblica amministrazione per via delle specificità ambientali in cui essa opera o per via delle caratteristiche organizzative interne. In particolare, l'analisi del contesto esterno avrebbe l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente col quale l'amministrazione o l'ente si trova a confrontarsi ed opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, con particolare e specifico riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio. Naturalmente per poter elaborare una simile analisi le amministrazioni pubbliche locali devono assicurare un adeguato supporto sia in termini organizzativi che conoscitivi.

La recente relazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione "[La corruzione in Italia \(2016-2019\) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare](#)" presentata il 17 ottobre 2019, evidenzia che la corruzione *“benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione”*. Perciò, pur apprezzando i numerosi interventi in materia, a partire dalla legge Severino del 2012, come l'inasprimento delle pene e la possibilità di estendere le operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la pubblica amministrazione, *“la sfida rappresentata dalla corruzione è tuttavia di entità tale da richiedere un armamentario variegato, non limitato alla sola repressione. Il numero esiguo di casi scoperti rispetto al totale, come riconosciuto dalla dottrina, conferma del resto la necessità di agire in una logica di sistema che prescindia dall'aspetto strettamente patologico. La varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.”*.

Come sottolinea la relazione dell'ANAC, il cambiamento è anche di tipo culturale. Da qui l'importanza fondamentale della nascita di un istituto come l'osservatorio, *quale strumento di monitoraggio civico (anche) dell'azione amministrativa* e quindi come portatore di trasparenza laddove il fenomeno corruttivo è solito insinuarsi con maggiore forza, ovvero nell'assegnazione degli appalti pubblici (74% dei casi), ma anche nel comparto legato al riciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) ed in quello sanitario (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanoio e pulizia).

Per rendere l'idea della pericolosa espansione del fenomeno corruttivo e della portata delle sue conseguenze, si riportano le parole del procuratore della Repubblica di Milano Francesco Greco, pronunciate durante la presentazione del bilancio di responsabilità sociale 2018 degli uffici giudiziari milanesi: *“A Milano siamo pieni di procedimenti per corruzione internazionale e vediamo gli effetti negativi, sia nei confronti degli Stati vittime sia nei confronti delle nostre imprese che invece di investire in innovazione, investono in tangenti”* e per quanto riguarda la politica delle tangenti afferma *“sui grandi monopoli di risorse, infatti – spiega ancora – non esprime soltanto un contratto occulto che lega corrotti (rappresentanti e ministri di governi) e corruttori (dirigenti di società multinazionali). Tale sistema, in altre parole, non si limita a danneggiare il loro business o la loro reputazione, ma costituisce un meccanismo consolidato che incide direttamente o indirettamente sulla popolazione dei*

Paesi coinvolti, raziandone le risorse necessarie allo sviluppo socio-economico e peggiorandone, di conseguenza, le condizioni di vita” ([Corruzione, il procuratore di Milano Francesco Greco: “Aziende investono più in tangenti che innovazione”](#) - il Fatto Quotidiano.it, 21 ottobre 2019).

Oltre al fenomeno particolare della corruzione, il territorio Trentino è anche a rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, come del resto evidenziato dal rapporto METRiC negli anni scorsi. I risultati del rapporto METRiC «Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità» a cura di Francesco Calderoni (Transcrime, 2013) sottolineavano le vulnerabilità sotto diversi profili. Si faceva notare ad esempio un quadro normativo complicato che potrebbe favorire in maniera involontaria opportunità per lo sviluppo di attività criminali in ragione sia della stratificazione delle norme su diversi livelli che della continua evoluzione della legislazione di riferimento. In particolare, nelle conclusioni del rapporto si afferma: *«Talvolta le contraddizioni all'interno della disciplina sono date dai conflitti che si generano tra la normativa comunitaria, nazionale e provinciale. La presenza di termini generici, di disposizioni spesso troppo lunghe e organizzate in maniera poco chiara e coerente, favoriscono interpretazioni contrastanti con conseguenti applicazioni pratiche differenti, facilmente sfruttabili in fase di contenzioso. (...) I problemi legati al rischio criminalità non sono considerati come una priorità nell'elaborazione della normativa di un settore. Per tale ragione si ritiene auspicabile, come raccomandazione generale, l'introduzione di meccanismi di valutazione del rischio criminalità, anche di carattere informale e non vincolante, all'interno delle procedure legislative a livello provinciale. Un simile accorgimento garantirebbe che una nuova legislazione provinciale sia “a prova di criminalità” contribuendo alla prevenzione e al più completo raggiungimento degli obiettivi della normativa stessa».*

I diversi rapporti sull'attività annuale della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e dei Carabinieri (riassunte nelle relazioni presentate al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata), le relazioni della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, di Bankitalia, della Procura regionale della Corte dei Conti, della Procura della Repubblica e della Commissione bicamerale antimafia confermano come il contesto socio-economico locale trentino sia terreno fertile per il transito o l'attecchimento di attività illecite e che non mancano segnalazioni e procedimenti aperti in ordine a reati economico-finanziari.

A tale proposito, da uno studio condotto nel 2017 da un consorzio internazionale coordinato da Transcrime - Università Cattolica del Sacro Cuore, insieme ad altri partner quali la Vrije Universiteit Amsterdam (Paesi Bassi) e l'University of Leicester (Regno Unito), [“Il rischio riciclaggio in Italia Rapporto finale del progetto IARM Sintesi in italiano”](#), vengono delineati i principali fattori di rischio riciclaggio nei diversi settori economici che risultano essere: infiltrazione della criminalità organizzata, evasione fiscale ed economia sommersa, intensità di contante, opacità della struttura proprietaria delle imprese e redditività dei settori economici.

Si propone altresì di inserire la disposizione per l'istituzione dell'osservatorio all'interno della [Legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 15](#) *“Promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per la prevenzione del crimine organizzato”*.

L'articolato del ddl è composto da tre articoli.

L'art. 1 disciplina la nomina, la composizione e il funzionamento dell'osservatorio e si declina nei

seguenti commi.

Comma 1

Disciplina le attività svolte dall'osservatorio, ovvero la raccolta e l'analisi della documentazione relativa alla presenza della criminalità organizzata e alle iniziative per contrastarla e l'elaborazione di proposte da rivolgere alla Giunta ed al Consiglio idonee a far fronte a tale fenomeno. Oltre a ciò si prevede la possibilità di fornire assistenza e supporto conoscitivo ad altri enti ad ordinamento provinciale ed ai comuni.

Comma 2

Specifica le prerogative riconosciute all'osservatorio in materia di acquisizione di atti e documenti da richiedere agli uffici degli enti ad ordinamento provinciale.

Comma 3

Prevede la redazione da parte dell'osservatorio di una relazione annuale sulla sua attività, da presentarsi in seduta pubblica e da trasmettere al Consiglio e alla Giunta provinciali;

Comma 4

Stabilisce la composizione dell'osservatorio, che sarà formato da cinque personalità di riconosciuta esperienza nel campo del contrasto al crimine organizzato e della promozione della legalità e trasparenza e ne definisce le modalità di compenso;

Comma 5

Disciplina l'iter con cui prende avvio la procedura di nomina dell'osservatorio, ovvero un avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione disposto dal Presidente del Consiglio provinciale.

Comma 6

Stabilisce le modalità di nomina dei componenti dell'Osservatorio. I membri vengono nominati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale e mediante sorteggio vengono individuati, a cura del segretario generale del Consiglio provinciale, un membro effettivo e un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle terne proposte dai presidenti rispettivamente della Corte d'Appello di Trento, della sezione di Controllo della Corte dei Conti di Trento, del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e del Consiglio delle Autonomie e dalla terna proposta dal Rettore dell'Università degli Studi di Trento.

Comma 7

Stabilisce la durata in carica dell'osservatorio, ovvero l'intera legislatura.

Comma 8

Dichiara le cause di incompatibilità dei membri dell'osservatorio.

Comma 9

Dichiara la decadenza dal ruolo di componente dell'osservatorio nel caso dell'esistenza di una delle cause di incompatibilità.

Comma 10

Stabilisce che nel caso di candidatura a elezioni comunali, provinciali, regionali, nazionali o europee i membri dell'osservatorio hanno il dovere di rassegnare le dimissioni almeno sei mesi prima della rispettiva scadenza elettorale.

Comma 11

Stabilisce la revoca di uno o più membri dell'osservatorio per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni e si prevede che nel caso di termine anticipato del mandato dell'osservatorio il presidente del Consiglio pone la nuova nomina all'ordine del giorno della prima seduta consiliare successiva.

Comma 12

Prevede che il Consiglio provinciale garantisca le risorse economiche per un adeguato funzionamento dell'osservatorio.

L'art. 2 stabilisce che alla copertura degli oneri finanziari provveda il Consiglio provinciale con il suo bilancio.

L'art. 3 prevede una norma transitoria che fissa un termine per la nomina dell'osservatorio (3 mesi dalla promulgazione della legge) e la possibilità, solo per la prima applicazione della legge, di rinominare i membri che hanno fatto parte dell'osservatorio durante il primo mandato.

Trento, 30 ottobre 2019

Cons. prov. Alex Marini